

**Intervenciones en el Hábitat de la población en situación de pobreza:
Laboratorio Urbano Ambiental para la Villa 21/24 de la Ciudad Autónoma de Buenos
Aires, en el marco de una gestión por asociación participativa y concertada.¹**

Jorge Martín Motta² y Paz Ochoteco³

Resumen

El acceso a la vivienda ha sido históricamente un problema para un gran número de población que vive en situación de pobreza e indigencia. Como consecuencia, en los últimos años viene aumentando considerablemente la población que reside en villas, las cuales se localizan en un 90% dentro del cordón sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -en su mayoría sobre suelos contaminados.

En la Villa 21/24 del Barrio de Barracas se han venido implementando distintas políticas que buscaron mejorar las condiciones de hábitat y viviendas de esa porción urbana. La crisis político-social del 2001 trajo una serie de modificaciones en las políticas habitacionales, las cuales estuvieron dirigidas a resolver conjuntamente los problemas de acceso a la vivienda, de empleo y de reactivación económica general.

En este artículo, amalgamamos estas cuestiones en un análisis de la problemática particular de la Villa 21/24 con la finalidad de plantear una propuesta de modelo de gestión participativo que responda a la lógica contextual de ese hábitat informal. Consecuentemente, proponemos un "Laboratorio Urbano Ambiental" que cumple con la función pasiva de un observatorio, pero asumiendo el rol activo que implica la práctica sobre el espacio socio-territorial del barrio y su entorno, de allí su cualidad de laboratorio.

¹ Este artículo tiene como base el trabajo final del Curso de Actualización en Hábitat y Pobreza Urbana de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) de la Universidad de Buenos Aires (UBA) realizado por los autores en el período 2008-2009.

² Arquitecto de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU) de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE). Becario CONICET (AVG) del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR, Buenos Aires). Doctorando de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) de la Universidad de Buenos Aires (UBA) con tesis en el tema del mejoramiento del hábitat para la población en situación de pobreza en América Latina. Carrera de especialista en Planificación Urbana y Regional (FADU-UBA). Se ha desempeñado como docente en la cátedra de Gestión y Desarrollo de la Vivienda Popular (GDVP-FAU-UNNE) y actualmente lo hace como docente del Departamento de Diseño Arquitectónico y Urbano (DDAU-FAU-UNNE). Ha participado en grupos de investigación dentro del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Vivienda (IIDVi-FAU-UNNE), del Instituto de Planificación Urbana y Regional (IPUR-FAU-UNNE), y del Centro POIESIS (FADU-UBA), referidos fundamentalmente a problemáticas urbanas-regionales en general, y particularmente del hábitat y la vivienda para la población en situación de pobreza. E-mail: jorgemartinmotta@yahoo.com.ar

³ Licenciada en Ciencias Ambientales de la Universidad del Salvador (USAL). Directora Ejecutiva de Fundación TEMAS. Desde 2001 trabaja en la Villa 21/24 coordinando y dirigiendo las actividades llevadas a cabo por la Fundación TEMAS, una organización no gubernamental sin fines de lucro creada en 2003 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que tiene la aspiración de realizar su aporte en los "temas" que considera fundamentales para el desarrollo de la sociedad: Trabajo, Educación, Medio Ambiente y Salud. E-mail: pazochoteco@fundaciontemas.org.ar

Introducción: antecedentes y planteo de los abordajes

Según el INDEC (2006), para finales de 2006, un 26,9% de la población total del país se hallaba bajo la línea de la pobreza y el 8,7% bajo la línea de indigencia, producto de la acumulación de políticas que no han podido revertir los números crecientes acumulados en las últimas décadas del siglo XX y que se acrecentaron en gran medida con las políticas de ajuste estructural implementadas en la década del 90 determinadas por el sistema neoliberal. Para finales de 2009 los valores marcan un 13,2% de personas bajo la línea de la pobreza y el 3,5% bajo la línea de indigencia (INDEC, 2010), y aunque estos valores reflejan una disminución importante en estos índices, el problema de la pobreza en el país -al igual que en el contexto latinoamericano- sigue siendo preocupante.

El acceso a la vivienda siempre ha sido un problema para la población en situación de pobreza e indigencia. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) se evidencia principalmente en la ocupación ilegal de terrenos públicos y privados, en el refugio en lugares con condiciones ambientales no aceptables (como bajo autopistas o en vagones), en los conventillos o en el alquiler en hoteles y pensiones, en los NHT (Núcleos Habitacionales Transitorios), y también en la conformación de villas de emergencia. Según datos del INDEC en los últimos años se duplicó la población que reside en villas debido a las migraciones hacia a la Capital Federal en busca de trabajo (INDEC, 2010). Además del crecimiento, llama la atención la distribución de las villas dentro de la ciudad, ya que el 90% se localizan en el cordón sur, en su mayoría sobre suelos contaminados.



Mapa de Asentamientos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Fuente: GCBA

El Gobierno de la CABA da cuenta de la existencia de nuevos asentamientos, siendo 21 el número de éstos en 2003 y aumentando hasta la actualidad, por lo que el problema pareciera tener relevancia política importante y aparece siempre a la hora de prometer nuevas estrategias de intervención. Desde la década del 40 los distintos gobiernos dirigen políticas hacia el problema de las villas, se discute la erradicación, la radicación y la urbanización, entre otros. Pero, sin embargo, el problema crece y se profundiza. El déficit habitacional constituye un problema social relevante no sólo para quienes habitan las villas, sino tanto para el Estado como para el resto de la sociedad.

La crisis político-social del 2001 trajo una serie de modificaciones en las políticas habitacionales del país, las cuales fueron dirigidas a resolver conjuntamente problemas de acceso a la vivienda, de empleo y de reactivación económica general.

Ahora bien, consideramos que para entender la situación actual es necesario analizar la relación entre el problema de las villas de emergencia y la intervención estatal, no solamente a partir de lo que física o socialmente se “construye” para la sociedad, sino también a partir de la red de alta complejidad que se desarrolla entre los distintos actores que participan (o no) en la solución. Asimismo, entre estos actores y la solución propuesta (en cuanto a objetos y servicios), que se obtienen en un tiempo y con un costo social-económico-político, y que repercute/impacta en el ámbito urbano-ambiental de forma directa.

Con esta premisa general, el presente artículo aborda diversas problemáticas del hábitat de la población en situación de pobreza, tomando como objeto de análisis a la Villa 21/24 del Barrio de Barracas en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde, a partir de la toma de conocimiento de las propuestas de intervención por parte del Estado y el análisis teórico-práctico proponemos un modelo de gestión del hábitat por asociación participativa y concertada.



Sector de la Villa 21-24 a orillas del Riachuelo.
Fuente: Fundación TEMAS



Ocupación ilegal en Villa 21-24.
Fuente: Fundación TEMAS

El trabajo se estructura en cuatro apartados principales y uno final de reflexiones generales. En el primer apartado se caracteriza brevemente a la Villa 21/24 a través de la consideración y el análisis de tres dimensiones principales de porción urbana-regional (dimensiones socio-política, económica y urbana-ambiental)⁴. Luego, en el segundo apartado se describen las distintas soluciones de intervenciones planteadas por parte del Estado en la Villa 21/24 y su área de influencia. En el tercer apartado se desarrollan algunos conceptos teóricos que luego se convertirán en premisas para la elaboración de la propuesta del Laboratorio Urbano Ambiental. Aquí se pone especial énfasis en la gestión participativa concertada del hábitat informal (especialmente el que se localiza en áreas insalubres como en el caso de la Villa 21/24 frente al Riachuelo). En el último apartado del desarrollo del artículo se describe la propuesta de intervención para una porción de la Villa 21/24 teniendo en cuenta escenarios posibles que derivan del análisis realizado de las dimensiones del primer apartado. Las reflexiones finales buscan contestar algunos cuestionamientos acerca de una nueva mirada del hábitat informal y su construcción físico-social.

1. La Villa 21-24 de Barracas. Caracterización del problema

Según datos proporcionados por la Comisión Municipal de la Vivienda (actualmente Instituto de la Vivienda de la Ciudad) la Villa 21/24 tienen una superficie de aproximadamente 66 hectáreas y se encuentra situada en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires, en el Barrio de Barracas, entre la calle Luna, el Riachuelo, la calle Iguazú, la Av. Iriarte y los FFCC General Belgrano. Según el censo poblacional realizado por el INDEC en el 2001, son 16.072 personas las que viven en la Villa 21/24. Sin embargo, un censo realizado por la Junta Vecinal de la misma a finales de 2007, indica que los habitantes del barrio superan las 40.000 personas.

⁴ Para ello, se analizan estas dimensiones principales no sin desconocer la importancia de otras de igual importancia que en este trabajo no son tenidas en cuenta al detalle (por ejemplo, la cuestión política y jurídica específicamente).



Localización de la Villa 21-24. Zona sur de la CABA.
Fuente: Elaboración propia en base a imagen de Google Earth



Vista satelital del sector en 2002 (izq.) y 2008 (der.).
Fuente: Google Earth

La Villa 21/24 presenta problemáticas sociales, económicas, ambientales y urbanas muy diversas y complejas, que deben ser tenidas en cuenta a la hora de planificar una intervención que brinde soluciones transformadoras. Las dimensiones socio-política, económica y urbano-ambiental se entrecruzan en forma permanente.

1.1. La dimensión socio-política

La población de la Villa 21/24 es heterogénea en cuanto a su conformación según nacionalidades, siendo característico el origen de la misma en países del Cono Sur.⁵ Asimismo, la población pertenece al heterogéneo sector de la pobreza crónica, aunque la imposibilidad de satisfacer sus necesidades básicas no es producto de una pauperización reciente.

La “decisión” de radicarse en la villa se debe -en la mayoría de los casos- a que por los escasos recursos económicos con que cuenta la población en situación de pobreza, y muchas veces por la falta de documentación, ésta queda excluida del mercado formal de la vivienda⁶. Entonces, la villa les ofrece la cercanía a los familiares y las fuentes laborales, aunque se presenta como un espacio urbano y social segregado, y fuertemente estigmatizado. Como argumenta Rebón (2003) el aislamiento social de los villeros, fomentado por la discriminación, dificulta las relaciones con otros grupos sociales y es un obstáculo más para la movilidad social.

Asimismo, otra característica de este tipo de asentamiento es la gran conflictividad interna que tiene, donde la situación de pobreza extrema en condiciones de fragmentación conduce a una lucha por las condiciones de vida entre los habitantes. Así, los principales conflictos están dados por los robos en el interior de la villa, enfrentamientos por el control territorial y disputas por la conducción de la organización vecinal, entre otras cuestiones.

1.2. La dimensión económica

La villa se caracteriza por una alta subutilización de la fuerza de trabajo⁷. En su mayoría, los habitantes son trabajadores poco calificados o informales, mientras que las ocupaciones más frecuentes corresponden al sector de la construcción, limpieza de empresas, servicio doméstico y comercio en el interior de la villa. El cirujeo es una fuente de ingresos para muchas familias, sobre todo para las que recién se instalan en el barrio.

Por otra parte, existen un conjunto de estrategias laborales y de sobrevivencia, a través de emprendimientos delictivos o ilegalismos tolerados. La población del barrio se convierte en parte de un reservorio de organizaciones delictivas e ilegales que trascienden a la villa en su constitución y desenvolvimiento, pero que reclutan en la villa parte de sus integrantes, como el complejo tema del circuito de la droga, entre otros.

Los planes sociales suelen ser un aliciente para que el ingreso de las familias del barrio alcance a cubrir las necesidades de alimentación, pero sólo pueden acceder a ellos los que estén en condiciones de cumplir con la documentación solicitada.

1.3. La dimensión urbano-ambiental

La Villa 21/24 posee características comunes a otras villas de la CABA. Presenta una trama urbana



El cirujeo es una fuente de trabajo.
Fuente: Fundación TEMAS

⁵ Caruso y Rebón (2001) señalan que la mayoría de los jefes de hogar provienen del norte del país y de países limítrofes (especialmente de Paraguay).

⁶ Estas son algunas causas de este fenómeno que es ampliamente estudiado por la disciplina del urbanismo.

⁷ La tasa de desocupación de las villas habitualmente triplica la del resto de la ciudad.

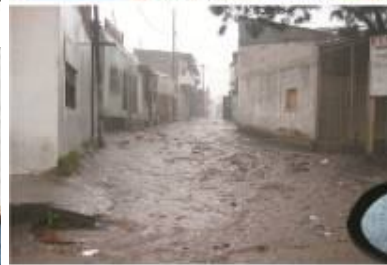
muy irregular con intrincados pasillos que no permiten el tránsito vehicular, una alta densidad poblacional, y un alto déficit de servicios de infraestructura y viviendas caracterizados por su precariedad y hacinamiento. Asimismo, la deficiente situación habitacional se ve agravada por la cercanía con el Riachuelo, que aporta riesgo y empeora las condiciones de salubridad en las que viven las personas del barrio. Uno de los mayores conflictos que tiene este sector asociados a la vivienda es la tenencia de la tierra.⁸



El Riachuelo observado desde la Villa 21-24.
Fuente: Fundación TEMAS



Pasillo del asentamiento.
Fuente: Fundación TEMAS



Falta de Infraestructura básica (Agua, Desagües y Calles). Fuente: Fundación TEMAS

2. Las soluciones de intervención planteadas hasta el momento

Las villas fueron, y son, un problema social que demanda la intervención del Estado. Distintos gobiernos desarrollaron diferentes políticas con respecto a las villas: el Programa Arraigo, el Programa de Integración y Radicación de Villas de la Capital Federal, el Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos de la Cuenca Riachuelo-Matanza, son algunas de las intervenciones del estado en su intento por abordar la problemática habitacional dentro de la Villa 21/24:

⁸ La villa posee el título de propiedad de la tierra en forma colectiva, pero contradictoriamente, en el modo en que se constituyó este proceso se encuentra el origen de gran parte de las confrontaciones actuales (Rebón, 2003).

2.1. Programa Arraigo

Surge a principios de los noventa y responde a una serie de iniciativas que se habían tomado desde el Estado a partir de los '90, cuando mediante Ley Nacional 23.967 de 1991 decreta la emergencia económica y se establece la venta de toda tierra que sea considerada innecesaria para los fines del Estado. Así, este Programa fue la continuidad de una política de radicación centrada fundamentalmente sobre la tierra y no sobre la vivienda, que tuvo como objetivo principal la venta de tierras a sus ocupantes para que estos logaran una radicación definitiva. El plan también contemplaba la urbanización y transformación de las villas en barrios, a través de la construcción de viviendas y el mejoramiento del hábitat (Zapata, 2005).

Este Programa contó con cuatro etapas de implementación: a) *tasación de la tierra*, cuyo encargado fue el Banco de la Ciudad de Buenos Aires; b) *relevamiento de los habitantes de la villa*, que debió ser registrado por medio de un censo llevado a cabo por la Comisión Municipal de la Vivienda; c) *designación de una organización vecinal* dentro de la villa como única interlocutora del programa a cargo de las autoridades; d) *transferencia de las tierras*, donde el programa podía optar cómo realizarla en base a las opciones de i) entregar las tierras en bloque a la organización vecinal para su parcelamiento y escrituración posterior, ii) realizar el loteo y la escritura para luego entregar la tierra a cada uno de los habitantes, iii) realizar el loteo para luego entregar la tierra (lotes con espacios comunes) a consorcios de propietarios de la villa. Finalizada la transferencia de tierras a través de cualquiera de estos procesos la organización vecinal se responsabilizaría por el pago total de las cuotas (Zapata, 2005).

En la Villa 21/24, la Mutual Flor de Ceibo fue la organización vecinal a la cual fueron transferidas la totalidad de las tierras vendidas por el Estado. Así esta ONG pasó a ser responsable frente al proceso de transferencia y se convirtió en único interlocutor válido entre el Estado y los vecinos. De esto se observa que los mecanismos de transferencia implementados en el Programa Arraigo implican necesariamente la creación de organizaciones barriales "representativas" como una condición previa para realizar el proceso de transferencia de los planes. Como sostiene Cravino (s/f), esto podría verse como un clientelismo encubierto, ya que en nombre de la autonomía de las organizaciones villeras se las inscribe en relaciones de tipo clientelares. Así, el modo en que se constituyó el proceso de urbanización en la Villa 21/24 generó uno de los grandes conflictos internos del barrio y los resultados muestran a un gran número de familias que reclaman la propiedad de sus lotes. El Estado, en vez de resolver el problema se lo transfirió a la organización vecinal, produciendo un fuerte desgaste y aislamiento de la misma, generando nuevos conflictos y estructurando un proceso de fragmentación (Rebón, 2003).

2.2. Programa de Integración y Radicación de Villas de la Capital Federal

Este programa se crea en 1990 -paralelamente a la implementación del Programa Arraigo- luego de haberse firmado un acuerdo entre el Intendente, distintas entidades del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y los representantes del Movimiento de Villas y Barrios Carenciados (MVBC) para concretar la solución definitiva de la radicación de las villas. Apunta a la construcción de viviendas terminadas y al parcelamiento de los terrenos de villas, NHT y barrios carenciados.

Tiene como objetivos *el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, adecuando las condiciones habitacionales y medioambientales al estándar de la ciudad; la Integración física y social de los asentamientos precarios, para lograr que se constituyan en barrios; la radicación definitiva de la población, respetando su voluntad de permanencia en el lugar; y la incorporación de la comunidad al proceso de toma de decisiones mediante el estímulo a la participación de los pobladores en la configuración de su hábitat.* (Zapata, 2005). Para el cumplimiento de estos objetivos se plantean distintos mecanismos de intervención:

programas de apertura de calles, de vivienda colectiva, de vivienda individual, de reordenamiento parcelario, de saneamiento ambiental, y de créditos hipotecarios.

Fue implementado mientras que la población de las villas sufría cambios como la incorporación de nuevos migrantes, lo cual imposibilitaba el loteo del terreno (Comisión Nacional de Vivienda, 2006). En 1993 se produjo una política de ajuste con respecto al programa y se redujo el área de influencia a 4 villas de Capital Federal (Villas 3, 15, 20 y 21-24) de las 10 iniciales y en 1994 deja de funcionar a causa de la asunción de una nueva gestión de gobierno. Posteriormente en 1997 nace FEDEVI (Federación de Villas, Núcleos y Barrios Marginados) que propone un Proyecto de Ley de Villas y se declara de atención prioritaria la problemática social y habitacional de las villas y NHT. Asimismo, se crea la Comisión Coordinadora Participativa (CCP), cuyo fin fue acompañar y realizar el Programa de Radicación de Villas, pero a partir de generar un espacio donde confluyan los diferentes sectores (Poderes Ejecutivo y Legislativo, y vecinos representantes de las villas).

En el 2001, luego de nuevos fracasos sistemáticos, el nuevo gobierno de la CABA firma un decreto que crea el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y NHT, y crea también una Unidad Ejecutora dentro del poder ejecutivo, la cual estaba a cargo de implementar el programa por coordinación y articulación con todas las áreas competentes. Finalmente, en 2003 se firma un boleto de compra-venta de las tierras entre el Estado y la Mutual Flor de Ceibo, luego de haber transcurrido casi dos décadas con escasos avances y un limitado alcance en la solución propuesta. En cuanto a su implementación en el sector estudiado, podemos decir que se desarrolló en dos etapas en las cuales se construyeron viviendas individuales y edificios de viviendas colectivas respectivamente. Según lo que informan los vecinos del barrio, estaba prevista una siguiente etapa en la que se construirían 590 viviendas, pero ante la demora en la ejecución de las obras, los terrenos dispuestos para tal fin fueron "tomados" por algunas familias del barrio y otras migrantes.

Actualmente, el Gobierno de la Ciudad no está realizando obras de este Programa debido a que la gestión actual retiró los planes de vivienda para las villas del sur de la CABA del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) y los derivó a la Corporación del Sur (que tiene participación estatal y de capitales privados), la cual tendrá la responsabilidad de llevar a cabo la urbanización de las villas ubicadas en el sur de la ciudad -aunque hasta el momento el traspaso de atribuciones no se ha hecho efectivo.⁹

2.3. Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos de la Cuenca Riachuelo-Matanza

Según el Consejo Nacional de la Vivienda, en la Región Metropolitana de Buenos Aires residen 175.800 familias que presentan situaciones habitacionales muy desfavorables. De éstas, 120.492 familias habitan en 280 asentamientos localizados en la Cuenca Riachuelo-Matanza. Con el objeto de resolver progresivamente esta situación la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación ha diseñado este programa que tiene el objetivo de iniciar acciones focalizadas para resolver la situación de aquellos asentamientos y villas localizados en las márgenes de los ríos y arroyos de la Cuenca. En total son 34 asentamientos con 10.745 familias, los cuales además de estar excluidos de los servicios urbanos básicos padecen inundaciones y altos niveles de contaminación.

El Programa prevé intervenciones urbanísticas que incluyen la regularización dominial, las redes de infraestructura (agua, cloacas, electricidad y gas), la apertura de calles internas, la construcción de vivienda nueva para permitir la apertura de la red vial y/o reemplazar

⁹ Desde que asumió, el macrismo ha dividido en tres las funciones en materia de políticas de vivienda social: traspasó las nuevas construcciones para habitantes de villas a la Corporación del Sur; dejó las construcciones que están en marcha en manos del Instituto de la Vivienda, y creo una Unidad de Intervención y Gestión Social para atender los problemas de infraestructura en las villas y asentamientos: desde desagües y cloacas hasta conexiones eléctricas y limpieza. (Videla, 2008)

viviendas cuyas características las hacen irrecuperables, y el mejoramiento de las viviendas existentes. Las acciones urbanísticas enumeradas deberán ser acompañadas de otras acciones que deberán asumir los gobiernos nacional y provincial conjuntamente con el gobierno local, a fin de mejorar la calidad educativa, la calificación de la mano de obra, la seguridad urbana, la atención familiar, la salud, etc.¹⁰

Los Gobiernos de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires firmaron un convenio para la ejecución de las obras de urbanización de villas y asentamientos ubicados sobre las márgenes de los ríos y arroyos de la cuenca Matanza Riachuelo. La Villa 21/24 fue uno de los lugares designados para la primera etapa de la implementación del Programa de Urbanización de Villas de la Cuenca de Riachuelo-Matanza pero hasta el momento no se llamó a licitación para la ejecución de las obras. Si bien se desconoce la razón, puede suponerse que uno de los motivos se debe a que en la Villa 21/24 y alrededores no se dispone de tierra libre necesaria para el caso de relocalización de viviendas del barrio.

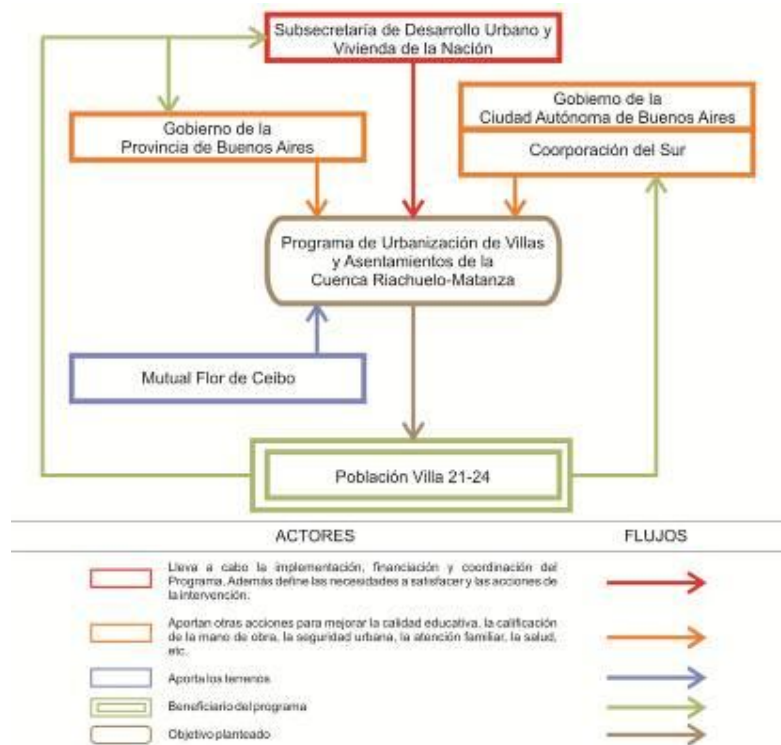


Diagrama de actores y flujos del Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos de la Cuenca Riachuelo-Matanza. Fuente: Elaboración propia

3. Marco teórico

Para el desarrollo de las propuestas de intervención y gestión que buscamos plantear en este trabajo se trabajarán conceptualmente algunas cuestiones clave acerca del hábitat

¹⁰ La implementación de este programa implica contar con estudios previos que permitan determinar la factibilidad de los proyectos urbanizando las actuales localizaciones o relocalizando la población. En efecto, para el llamado a licitación y ejecución de las obras se establecen como indispensables y excluyentes algunos requerimientos: contar con el acuerdo de los hogares, sobre todo si las obras requieren el reasentamiento total o parcial en otros terrenos; disponer de tierras libres y ambientalmente adecuadas cuya situación de dominio permita la regularización de la tenencia a favor de los beneficiarios; y elaborar proyectos para “cicatrizan” las tierras liberadas dándoles usos adecuados: espacios verdes, caminos costeros, etc., para evitar nuevos asentamientos.

informal, de la salubridad ambiental del hábitat informal, del mejoramiento progresivo de viviendas y de la gestión participativa de hábitat.

3.1. El hábitat informal y sus principales características

Hoy día, las ciudades constituyen el escenario donde habitualmente la mayor parte de la población del mundo desarrolla sus actividades. Por ello, concentran recursos, avances científicos tecnológicos, transformaciones de los sistemas de valores y cultura, tensiones sociales y políticas. Sin embargo, también hacen visible la inequidad en el acceso a los recursos y bienes sociales, y la desigualdad entre las condiciones de vida a las que se puede tecnológicamente aspirar y la existente en los sectores marginados (Rodulfo, 2008).

En las ciudades llamamos “hábitat informal” al que se caracteriza por tener situaciones habitacionales con ausencia de formalidades tanto legales, en la tenencia del suelo, como también físicas en el acceso a los servicios públicos urbanos. Generalmente está formado por urbanizaciones de muy alta densidad de población ubicadas en el centro de la ciudad o en lugares inapropiados para la vivienda: (orillas de ríos, a la vera de basurales, en colinas empinadas o en playas anegables con la marea alta, entre otros).

Borja y Castells comentan el surgimiento de estas porciones urbanas en las ciudades latinoamericanas y hacen referencia a la formación de una nueva forma de ciudad, la ciudad dual. El nuevo fenómeno de la dualidad es complejo en su estructuración por lo que las soluciones a abordar deben ser integrales y abarcar la mayor cantidad de estos aspectos para poder enfrentar a la conformación de la informalidad desde su origen. Pero, *el aspecto relativamente nuevo es que los procesos de exclusión social más profundos se manifiestan en una dualidad intrametropolitana* (1998: 60), la cual es detectada en casi todas las grandes ciudades porque su lógica es intrínseca al nuevo modelo de desarrollo tecnológico¹¹. Sassen (1999) muestra cómo el nuevo modelo de consumo del estrato social alto es complementario de una fuerza de trabajo informal, por lo que se puede afirmar que la dualidad es ocupacional pero también social y se manifiesta directamente en el espacio urbano.



El hábitat informal. Villa 21-24
Fuente: Fundación TEMAS

¹¹ En este sentido, Rodulfo sostiene que *la inequidad en la distribución del ingreso va de la mano de la disminución de la movilidad social ascendente y la creciente marginalidad, tiene impactos variados. Estos se expresan en activas migraciones regionales y en el proceso de pauperización de los sectores de ingresos medios y medio bajos, empujados “hacia abajo” hacia la informalidad junto a la mayor exclusión urbana de los más desfavorecidos. Las aglomeraciones de pobreza y precariedad se instalan y coexisten generando situaciones de tensión y conflicto al orden dominante con secuelas de segregación, marginalidad, inseguridad y violencia* (2008: 2).

El proceso de conformación de la dualidad intrametropolitana presenta al menos cuatro elementos: a) la crisis de vivienda y servicios urbanos; b) la persistente y creciente desigualdad social en las grandes ciudades; c) la pobreza urbana; y finalmente d) los fenómenos de exclusión social propiamente dicha (Borja y Castells, 1998). Latinoamérica es reflejo de estas cuestiones, aunque al bajar la escala de apreciación se pueden detectar los mismos patrones de observación en la Argentina.

Hardoy y Satterthwaite (1987) argumentan que uno de los instrumentos más importantes para intervenir en este nuevo escenario es la provisión de alternativas legales y accesibles a las ocupaciones y subdivisiones ilegales, lo cual implica una fuerte intervención estatal en el mercado de tierras urbanas, pero también la necesidad de acomodar las alternativas legales a las necesidades y prioridades de los grupos de menores ingresos. Aunque, a medida que éstas se acomodan, las ciudades albergan un porcentaje creciente de población y aumentan su tamaño, lo cual repercute en el surgimiento de problemas ambientales correlativos en tres escalas geográficas diferentes: el hogar y sus alrededores, la ciudad y la región ampliada. Hardoy y Satterthwaite denominan medio ambiente interno al que alberga a los habitantes de bajos ingresos de las ciudades del Tercer Mundo, el cual se encuentra entre los más degradados e insalubres y tiene las características de contar con condiciones de hacinamiento y estrechez, y no contar con condiciones mínimas de infraestructuras y servicios básicos (*Ídem*).

3.2. La salubridad ambiental del hábitat informal

Las diferentes formas en las que la sociedad se relaciona con la naturaleza son las que caracterizan la transformación del medio ambiente. Al recrear un nuevo ambiente se pueden generar, en paralelo, una serie de efectos, deseables o no, que pueden facilitar o dificultar el desarrollo de la calidad de vida de los seres humanos, a medida que se alteran los ecosistemas urbanos (Cunha Díaz et. al., 2004). Así, de la interacción entre la sociedad y la naturaleza resulta el grado de calidad ambiental, el cual está vinculado a un espacio, un tiempo y un grupo social determinado (Alva, 1994). En este sentido, Rodulfo afirma que *la presión demográfica y la incorporación tecnológica han originado la expansión e intensidad, de utilización ambiental en los sitios urbanos con saldos de deterioro ambiental y crecientes factores de riesgo y exposición al peligro. Frente a ellos, vulnerabilidad de los sistemas sociales y económicos se vuelve multidimensional. Pobreza y marginalidad afectan la capacidad de superar las secuelas de los impactos negativos* (2008: 3).

Según el Informe de la Reunión de Ministros de Salud y Ambiente de las Américas 2005, se estima que las condiciones ambientales son responsables del 25 al 33% de la carga global de enfermedad, con un impacto mayor en los niños menores de 5 años. Asimismo, un informe preparado por la Organización Panamericana de la Salud, cerca del 90% de las enfermedades se vinculan con problemas de saneamiento ambiental (inadecuada provisión de agua potable, falta de tratamiento de aguas servidas, problemas con la recolección, disposición y



Salubridad y riesgo ambiental.
Fuente: Fundación TEMAS

tratamiento de basuras) (OPS, 1999). Esto pone en evidencia que la salud en la vivienda es una de las condiciones ambientales con mayor cantidad de efectos potenciales sobre la salud.

Uno de los mayores problemas de las villas y asentamientos es la falta de salubridad, consecuencia directa de la falta de infraestructura sanitaria¹². En este sentido, los problemas ambientales de las villas se potencian al ir unidos a su carácter de ilegales, que permiten que las autoridades de la ciudad no se sienten obligadas a proveer agua potable, desagües, saneamiento, transporte público y atención médica elemental.

McMichael (2000) señala que la pobreza es algo más que la carencia de ingresos. La pobreza urbana es la variable predictiva más importante de los riesgos ambientales para la salud cuando su definición incluye otras formas de privación como los materiales, la influencia política, el acceso a los servicios básicos y al capital social. Para Alva la problemática de la salubridad ambiental es producto de las relaciones entre las personas, comunidades y organizaciones y el medio ambiente creado por esa misma sociedad, dentro de una tradición cultural, o sea, dentro de una manera particular de percibir y tratar un patrimonio espacial y de modificarlo por medio de procesos de desarrollo interno y de presiones en influencias externas (Alva, 1994). De ese modo, el medio ambiente sería el producto de la sociedad que lo habita, de su cultura, ideología y educación (Cunha Días et. al., 2004).

Ahora bien, el concepto de salubridad tiene un significado amplio. En general es considerado como el conjunto de las condiciones propicias para la salud pública. Si se considera que tales condiciones son las materiales y las sociales, se concluye que las mismas son necesarias para alcanzar un estado saludable del ambiente, o lo que es igual, el estado propicio para la salud de una población. De ese modo, la salubridad ambiental resulta un producto de las condiciones materiales y sociales que caracterizan el estado del ambiente en el que viven las personas y que influyen en la salud de la población. Así, el ambiente y el estilo de vida, tanto como la situación política, social y económica, son determinantes de la situación sanitaria y la sensación de bienestar de cada persona: un ambiente sano en cada hogar y en cada comunidad, es una necesidad básica inherente a la dignidad humana (De Titto, 2006).



Falta de Infraestructura básica (Agua, Desagües y Calles) aumenta los riesgos. Fuente: Fundación TEMAS

¹² Un trabajo efectuado por científicos del Departamento de Química Biológica de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales (FCEyN), en el marco de los Proyectos de Investigación de Urgencia Social de la Universidad de Buenos Aires, revela que el 83,3% de los niños que habitan la Villa 21/24 de Barracas está afectado por alguna parasitosis intestinal (La Nación, 04/12/2006).

3.3. El mejoramiento progresivo de viviendas

La llegada a las grandes ciudades de población a través de migraciones internas a mediados del siglo XX instaló la “cuestión de la vivienda” como tema relevante en América Latina, debido a que el movimiento poblacional derivó en un nuevo tipo de situación socio-espacial: los asentamientos informales. Éstos desataron un proceso acelerado de urbanización, un crecimiento de los déficits habitacionales, y un amplio desborde de las estructuras y servicios urbanos.

Entonces, las ciudades crecieron a través de urbanizaciones regulares y cuasi-regulares, como también por asentamiento irregulares (generalmente en tierras vacantes con riesgo ambiental). Estos últimos, nacieron como asentamientos transitorios o “de emergencia” pero con el transcurrir del tiempo se convirtieron en permanentes. Este proceso fue denominado como “urbanización de la pobreza” y según Fernández Wagner (2007) en este momento la pobreza se convierte en un tema de estudio de las ciencias sociales y la ciudad latinoamericana se constituye en uno de los laboratorios preferenciales. Por otra parte, se suma la aparición de experiencias derivadas del trabajo dentro de las comunidades que crecientemente se organizan en el proceso de lucha por la mejora de sus condiciones socio-espaciales y demostraron que la radicación, es decir consolidación y mejora de los asentamientos, es infinitamente más apropiado como solución que la erradicación (*Ídem*). Así la vivienda comenzó a considerarse como un "proceso"¹³.

La crisis del desarrollismo, con las consecuencias del endeudamiento y el ajuste estructural de las economías, condujo al aumento de la pobreza y la indigencia, y a profundos cambios en la sociedad de los países latinoamericanos¹⁴. Sin embargo, los programas de viviendas han concentrado a las personas en situación de pobreza en sectores urbanos alejados del centro donde el costo de suelo es inferior y, consecuentemente, se están produciendo fuertes procesos de fragmentación y segregación, los cuales han provocado un descenso



Distintos grados de mejoramiento de la situación habitacional. Fuente: Fundación TEMAS

¹³ Pelli hace referencia a esta característica temporal de la vivienda cuando define a la “vivienda urbana moderna” como un conjunto estructurado de bienes, servicios y situaciones, agregables, desagregables, intercambiables y articulables en el tiempo y en el espacio, cuya función es satisfacer las necesidades y expectativas de refugio, soporte, identificación e inserción social de la vida doméstica, cumpliendo con condiciones específicas y propias de las pautas culturales, económicas y funcionales de la sociedad urbana-moderna, en general, y del habitante concreto, integrado a esa sociedad, en particular (2007: 171).

¹⁴ La desvinculación del Estado y la vinculación del mercado en la responsabilidad de proveer viviendas, trae como consecuencia el abandono del principio de responsabilidad social de lo público en el problema habitacional, para restituir el principio de responsabilidad individual del problema de alojamiento.

de la calidad urbana de las ciudades y una *creciente escasez de oferta de suelo urbanizable a costos accesibles*.

Si pretendemos respondernos el interrogante acerca de cómo deben ser las políticas que deberían implementarse en este contexto complejo, Fiori, Riley y Ramírez afirman que *las políticas con objetivo de reducir la pobreza a gran escala y en forma sostenible deben ser implementadas en el contexto de reformas institucionales que continuamente fortalezcan los mecanismos de distribución del poder, la descentralización y la democratización* (2003a: 5). Por otra parte, las características específicas de cada componente principal de las políticas van a variar en el tiempo y en el lugar, reflejando la importancia del contexto social, económico y político que las contenga. Por ello, es imposible la reproducción mecánica de estos procesos y políticas como un modelo, a pesar de haber ciertos parámetros y elementos que aparecen cada vez más en todos los casos estudiados¹⁵.

3.4. La gestión participativa del hábitat

Para comenzar a hablar de la gestión participativa del hábitat es necesario aclarar el significado que para nosotros tiene la palabra participación. En este sentido, según Pelli, *de modo genérico, el término y el concepto de participación, dentro de operaciones de mejoramiento de la situación de un determinado sector social generadas por entes externos a los actores beneficiarios, implica la presencia, en todos los pasos de la gestión, en calidad de agentes activos en las decisiones, en el control y en la coordinación, de los integrantes del mismo grupo o sector destinatario de los productos de la gestión de transformación, más allá del papel específico, pasivo, de receptores o destinatarios/usuarios de esos productos* (2007: 67). Asimismo, al hablar de participación también es necesario aclarar otra consigna general, la de concertación. Este, hace referencia en primer lugar al reconocimiento de una multiplicidad de actores, pero además, *la propuesta de generar y jerarquizar una instancia de puesta en evidencia de los distintos intereses y puntos de vista de esos actores, con sus zonas de conflicto, así como de generar una dinámica de articulación y negociación que posibilite la búsqueda organizada de propuestas consensuadas y realmente factibles para las acciones de transformación* (Ídem: 68). Esto es necesario porque lo que en la gestión pública opera como demanda es una interpretación "oficial" de la necesidad, sólo una de las interpretaciones posibles, la cual no considera las miradas de los múltiples actores con el mismo grado de importancia (Ídem: 38). Entonces, la idea planteada por este autor apunta a la *opción de participación plena del habitante, concertada con los demás actores, en la tarea de definición de cuáles, y con qué prioridades, son sus necesidades; en este caso las habitacionales* (Ídem: 34). De este modo se busca *no caer en el equívoco, típico de los planes públicos convencionales, de que la necesidad habitacional responde a un patrón único e indiferenciado para todos los grupos sociales, con su correlato en un tipo único de satisfactor genérico, del que se da por supuesto que puede satisfacer todas las necesidades habitacionales de cualquier familia, y que suele confundirse y tomar, indebidamente, el lugar de la "vivienda digna"* (Ídem: 28).

En el contexto latinoamericano actual, se están llevando a cabo nuevas formas de producción del hábitat, donde *las formas no participativas de producción de modificaciones sociales son las predominantes y privilegiadas en las operatorias del Estado, en los hábitos históricos de la población y en las reglas de juego de la actuación profesional* (Ídem: 65). En este sentido, Coraggio (2004) señala que en una gestión participativa, las políticas públicas dejan de ser estatales, para ser construidas en la interface de las representaciones políticas estatales, las sociales y económicas, así como culturales e ideológico-confesionales. Para este autor, la participación no es un obstáculo, es un recurso indispensable en la época de

¹⁵ Fiori, Riley y Ramírez sugieren *una perspectiva metodológica que, enraizada y alentada por procesos de participación social concretos, debería ser traducida a políticas específicas destinadas a contextos particulares* (Ídem: 6).

transición e incertidumbre por la que atravesamos, para que las operatorias del Estado no se definan a espaldas de la gente, sino que la incorpore como actor político, social y económico fundamental. Asimismo, la solidaridad, la cooperación y la participación no son una restricción al interés particular, sino que son potentes instrumentos para lograr la meta particular.

La adopción de la participación *implica la generación de una instancia de tarea compartida, de manera no espontánea, por lo menos por un par de actores dispares y asimétricos* (Pelli, 2007: 68). Por un lado, un actor con el control de decisiones y recursos, y con espacios aventajados dentro de la estructura social. Por otro, un actor que es el destinatario central, el cual tiene menor control de decisiones, de recursos y de espacios de ventaja en la estructura social para moverse. Muchas veces, se confunde la participación como una instancia donde el segundo actor nombrado entra como invitado por parte del primero. Esto no es correcto, pero también es cierto que las relaciones en este caso no suelen producirse por afinidad y consenso - que daría capacidad suficiente para generar por sí mismas las condiciones adecuadas para un trabajo eficaz y eficiente. Por estos motivos, es imprescindible generar previamente, de manera deliberada y planificada, condiciones adecuadas de asociación participativa que permitan romper o neutralizar reglas de interrelaciones diferentes (Pelli, 2007). En este sentido, Coraggio argumenta que es fundamental que la convocatoria sea hecha, desde el inicio, por un amplio (y por tanto muy heterogéneo y conflictivo) espectro de actores sociales, y suponga un compromiso previo de corresponsabilidad aún cuando no se sepa qué va a resultar del proceso de participación que se inicia (2004). Asimismo, para este autor el monopolizar una convocatoria es un acto contrario a la buena estrategia de desarrollo.

Sin embargo, trabajar en contra de este monopolio no es fácil, por lo que para que tanto la participación como la concertación sean llevadas a cabo deben contar con condiciones y reglas de juego específicas. En cuanto a la participación existen tres reglas de juego principales (Pelli, 2007: 80-81): a) en primer lugar, el destinatario de la acción de transformación debe intervenir en forma activa en la gestión de la acción; b) en segundo lugar, los criterios y opiniones de éste deben considerarse con igual peso y validez que los de los otros participantes; c) y por último, una vez puesta en marcha la gestión participativa los diferentes actores no deben tomar decisiones ni encaran acciones por fuera de la asociación participativa, a menos que esto esté convenido, para acciones específicas, antes de empezar. Ahora bien, para una gestión concertada son necesarias las condiciones de: a) concurrencia amplia y diversificada, de manera que todos -o la mayor proporción posible de- los actores significativos del problema a resolver y del proceso de resolución, concurren y se integran el espacio tangible o intangible de coordinación (ej. Mesa de Coordinación)¹⁶; b) coordinación equitativa, como condición de reaseguro de la aplicación del principio de equidad y redistribución del poder entre los distintos actores de la gestión concertada¹⁷; y c) coordinación coordinadora, de manera de que la coordinación se limita a un papel exclusivamente coordinador¹⁸. Sin embargo, estas condiciones de reaseguro *no son por sí mismas el reaseguro, ya que éste no puede tener otra base ni otra fuente que la actuación directa y sostenida de los organismos con poder de decisión, para que se cumplan realmente las consignas básicas de participación y de concertación* (Ídem: 87).

¹⁶ Para Coraggio (2004) malas convocatorias pueden repeler en lugar de atraer.

¹⁷ Por ello, se debe *garantizar una negociación con espacios equivalentes de poder de gestión para todos y cada uno de los actores*. En este sentido, la *coordinación se encuentra con el cometido de asegurar el desarrollo de una negociación en la que no se reproduzcan las situaciones de privilegio o subordinación para decidir, operar y hablar, que cada uno de los actores tiene asignadas en la estructura social existente* (Pelli, 2007: 83)

¹⁸ Aquí, *es indispensable que la coordinación no asuma personalmente la responsabilidad (o el privilegio) de resolver problemas, ni de emitir directivas, ni de asignar funciones, sino que por el contrario, esto debe ser realizado por el conjunto de los actores o representantes* (ej. Mesa de Coordinación) (Ídem: 84)

Además, de que todas estas condiciones para la asociación participativa y para la gestión concertada son adaptables a los diferentes contextos y actores de cada caso, existen numerosos condicionantes externos que también inciden. En consecuencia, no pueden pensarse modelos de gestión como recetas porque deben adaptarse al estudio de cada caso de aplicación. Es necesario introducir categorías de análisis e implementación de instrumentos, con nuevas concepciones de etapas y tiempos de programación, de prácticas, de necesidades de ámbitos físicos de trabajo, de formas de elaboración y estructuración de presupuestos, de formas de producir y acatar decisiones, entre otras. Asimismo, es imprescindible que se manifieste y ejerza una auténtica voluntad política de llevar a la práctica esas consignas, pudiendo ésta no encontrarse en los órganos de decisión.

4. Propuesta, hacia un Laboratorio Urbano Ambiental (LUA)

Luego de haber analizado las distintas dimensiones del problema y teniendo en cuenta las políticas implementadas hasta el momento en la Villa 21-24, a continuación desarrollamos una propuesta de un *Laboratorio Urbano Ambiental*. Este laboratorio cumplirá la función pasiva de un observatorio, pero asumiendo el rol activo que implica la práctica sobre el espacio socio-territorial del barrio y su entorno, por ello su nombre de LUA. En la propuesta se ha buscado diseñar un modelo de gestión en respuesta a ese contexto siguiendo la cuestiones teóricas argumentadas anteriormente.

Para el desarrollo de la propuesta nos cuestionamos acerca de: ¿qué **ejes de las políticas públicas** analizadas serían tomados en cuenta para elaborar nuestra propuesta?, ¿qué aspectos de estas deberían ser fortalecidos? y ¿desde qué **modelo de gestión** se concibe la intervención en un espacio urbano de estas características? Respondiendo a las mismas tuvimos en cuenta dos ejes de las políticas públicas para la elaboración de la propuesta: por un lado, el eje actual de tener en cuenta las intervenciones que apunten a paliar el déficit cualitativo (mejoramiento de viviendas), con intervenciones que apunten al déficit cuantitativo (viviendas nuevas) para los casos en que la salubridad ambiental es muy baja; por otro lado, el eje de la participación en la implementación de acciones públicas (políticas e intervenciones).

Creemos, en este sentido que deberían ser fortalecidos los mecanismos de algunos programas implementados por el Estado, los cuales apuntan a incorporar la participación de los destinatarios de la solución de hábitat en las distintas etapas de aplicación. Según lo analizado, este es un aspecto que aún no tiene óptimos resultados. Tenemos en cuenta que debe permitirse la adaptabilidad a intervenciones de otros programas posteriores a los que fueron analizados en este trabajo. El LUA será el encargado de articular las distintas intervenciones para sumar a la progresividad del mejoramiento del hábitat en su conjunto.

Por ello, el modelo de gestión que adoptamos es el que trabaja en base a una asociación participativa y concertada, que debería ser diseñado interdisciplinariamente teniendo en cuenta como meta final de gestión la integración urbana (física y social) de la Villa 21-24 y el mejoramiento de la calidad de vida en la misma y su entorno.

4.1. Descripción general

La propuesta se asienta en dos grandes cuestiones. La primera, es el desarrollo del modelo de gestión que busca optimizar las relaciones de los distintos actores. Consecuentemente la segunda, trata del desarrollo de algunas intervenciones estructurales a ser encaradas con el modelo de gestión.

Nos circunscribiremos al sector de la Villa 24, el cual queda comprendido entre las calles Zepita y Luna, y el Riachuelo. Los motivos de esta limitación son referentes al manejo de una escala adecuada para el equipo de trabajo, ya que esta instancia propositiva es tenida en cuenta como una simulación práctica del modelo de gestión diseñado. Asimismo, otro

factor condicionante en la elección fue la situación de borde del Riachuelo, ya que buscamos focalizar una propuesta que tenga en cuenta las cuestiones ambientales en el área de la Cuenca Riachuelo-Matanza.

El espacio de participación actoral en ese sector de la Villa 21-24 cuenta con cierta organización social de base que puede permitirnos pensar con más certezas los distintos instrumentos, actores y etapas a llevar a cabo. Las familias que hoy viven en la Villa 24, están asentadas allí desde hace mucho tiempo, poseen sentido de lo comunitario y disponen de espacios de participación como los Comedores “Amor y Paz” y “El Alfarero”. En esta parte de la Villa, además están presentes como actores activos algunas instituciones, tanto del Estado como OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil), que promueven la participación y la resolución de las problemáticas del barrio. Ellas son: Iglesia de Caacupe, GCBA, Fundación TEMAS, Fundación Ciudad, Junta Vecinal de la Villa 21/24 y Mutual Flor de Ceibo.

La idea del *Laboratorio Urbano Ambiental* (LUA) tiene que ver con el espacio tangible e intangible donde se da la asociación participativa y concertada de los actores. Este complejo espacio actoral está guiado por las premisas de la **evaluación cuantitativas y cualitativas**, teniendo en cuenta la ecuación costo-beneficio-tiempo (en lo social-económico-político), y del **impacto urbano-ambiental** de las propuestas de acción exteriores (principalmente las estatales) e interiores (aquellas que se dan dentro de la comunidad de la villa) en relación a la problemática de la Villa 21-24. En este sentido, el LUA tendrá como función principal el seguimiento y monitoreo de las acciones, coordinando las distintas tareas que se realicen en el marco de un Plan Integral formulado por este mismo espacio actoral.

Tendremos en cuenta dos acciones puntuales de la implementación del Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos de la Cuenca Riachuelo-Matanza, que consideramos estructurales y que nos permiten ejemplificar procedimientos a realizar por el LUA: el tendido redes de infraestructura y el mejoramiento de viviendas. Ambas cuestiones tienen que ver con dos escalas distintas de intervención: barrial y familiar. Por ello, nos permiten ensayar una posible aplicación del LUA en distintas problemáticas.

4.2. Estrategias y Funcionamiento

A continuación se detallan las distintas etapas del proceso de gestión del LUA:

a) Difusión y Convocatoria. La difusión y convocatoria para la conformación del LUA se realizará casa por casa, a fin de lograr que todos los vecinos estén informados. Estará a cargo de un equipo técnico que será el encargado de coordinar la conformación del LUA y de su coordinación general. Por su parte, se convocarán las instituciones consideradas necesarias para aportar el conocimiento y los recursos a la hora de planificar las posibles intervenciones, a saber: Gobierno Nacional (Ministerio de Planificación Federal, inversión y servicios públicos, Ministerio de Desarrollo Social), CGBA (Corporación del Sur, IVC, Ministerio de Desarrollo Urbano, Ministerio de Desarrollo Social, Coordinación de Salud Ambiental, Centros de Salud), Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Comedor “Amor y Paz”, Comedor “El Alfarero”, Junta Vecinal de la Villa 21/24, Mutual Flor de Ceibo, Iglesia de Caacupe, Iglesia Pentecostal, Fundación TEMAS, Fundación Ciudad, AySA, Ededur, Urbasur, Universidad de Buenos Aires, Sociedad Central de Arquitectos -Subcomisión de Vivienda y Hábitat-, AIDIS Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental, ACIJ Asociación por la Igualdad y la Justicia, Clarín y La Nación. Estos últimos medios de comunicación son convocados por su función social y también por ser quienes ocupan como depósitos los predios vecinos a la Villa.

b) Conformación del Laboratorio Urbano Ambiental: Se realizará a través de una asamblea en la que se elegirá la Coordinación del LUA y los representantes de cada institución y del barrio que lo conformarán, a su vez, se redactará el Estatuto-Reglamento

que incluirá las funciones que ocuparán dichos representantes, las normas de funcionamiento y espacio físico en el cual se desarrollarán las actividades del LUA.

c) Organización del LUA

- Capacitación: Como primer actividad se realizarán actividades de capacitación en procesos participativos y autogestión. Esto es de vital importancia para iniciar un trabajo consensuado.
- Diagnostico y Relevamiento: A través de las organizaciones comunitarias del barrio se realizará un relevamiento acerca de la percepción de los vecinos con respecto a las redes de infraestructura y al mejoramiento de las viviendas. Con esto se pretende hacer extensiva la participación y tener en cuenta la opinión de personas que quizá no decidan participar activamente en este proceso.
- Planificación: Se elaborarán las propuestas de intervención a través del diseño participativo del que formarán parte los vecinos y representantes técnicos de las diferentes instituciones que integran el LUA. A través de estas propuestas se diseñará el Proyecto Ejecutivo Integral (PEI)
- Unidades ejecutoras (UE): Estas UE serán las encargadas de implementar las acciones definidas en el PEI. Las mismas tendrán una serie de funciones que se describen más adelante, y se encuentran bajo la coordinación general del LUA.
- Monitoreo, Control y Evaluación del Proceso: Durante todo el proceso, desde la capacitación hasta la evaluación, se realizará el monitoreo, el control y la evaluación.

d) Intervención: Teniendo en cuenta el tendido de infraestructura y el mejoramiento de la vivienda como los ejes de esta propuesta, se definen dos Unidades Ejecutoras en esa dirección a modo de ejemplo:

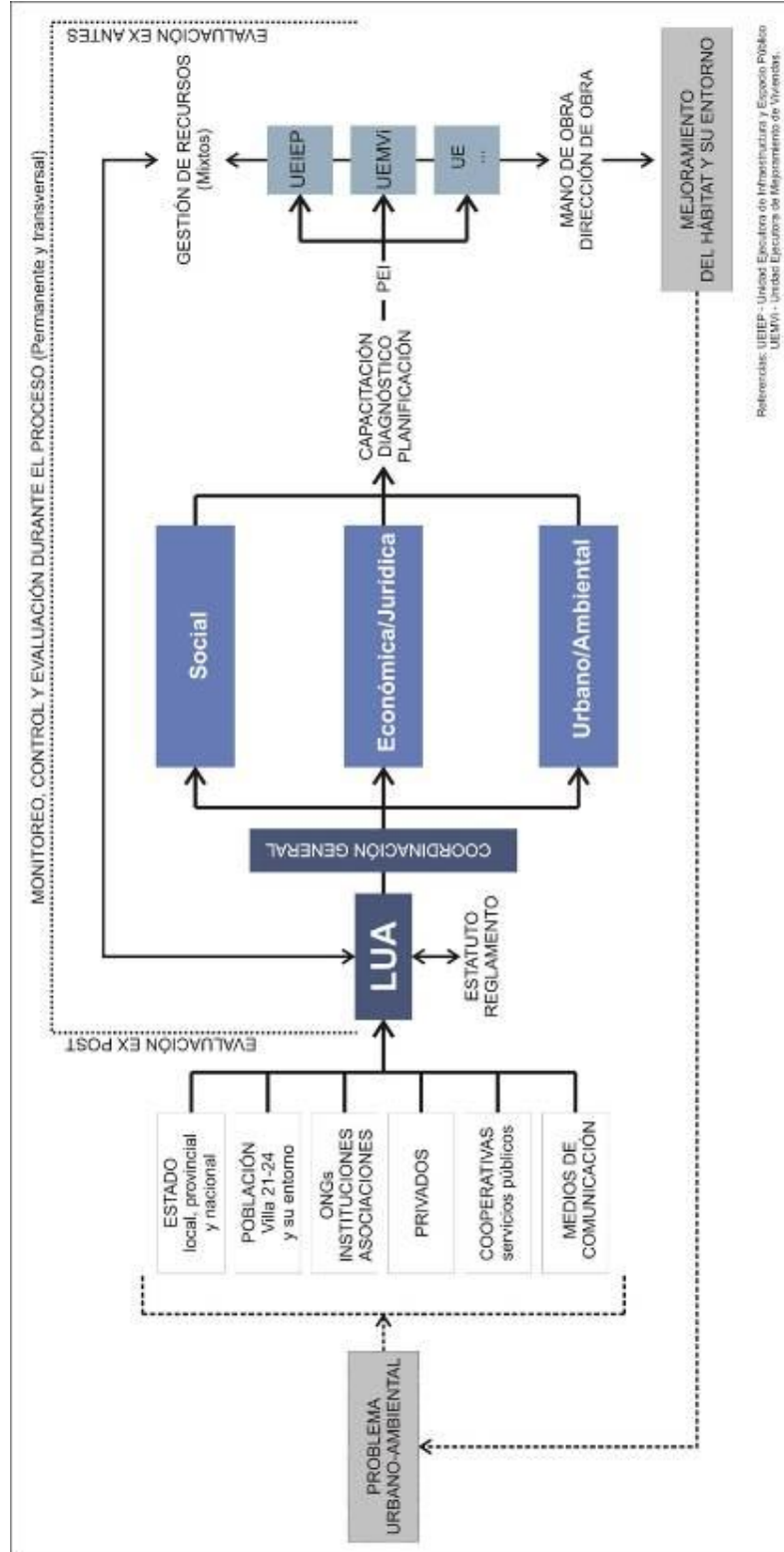
- Por un lado, la "Unidad Ejecutora de Infraestructura y Espacio Público (UEIEP)";
- Por otro lado, la "Unidad Ejecutora de Mejoramiento de Viviendas (UEMVI)".

Estas UE estarán conformadas por tres áreas principales, relacionadas a las dimensiones del problema analizadas (Social, Económica-Jurídica, Urbano-Ambiental). Asimismo, tendrán a cargo las siguientes funciones principales:

- Gestión de recursos: Serán las encargadas de gestionar los recursos necesarios para la ejecución de las obras. Resulta indispensable que las UE estén integradas tanto por organismos del Estado como por ONGs, ya que dispongan de recursos y acceso a líneas de financiamiento diferentes, entonces, su alianza podría resultar muy beneficiosa. Los recursos serían mixtos (públicos y privados), por lo que las UE en conjunto con el LUA deberán gestionarlos ante distintos organismos, instituciones, empresas, etc. del orden público-privado.
- Mano de obra: Las UE serán las encargadas de la contratación de mano de obra local y de su oportuna capacitación.
- Dirección de obra: Las UE tendrán a su cargo la dirección de las obras que se realicen tanto a escala barrial como domiciliaria.

e) Evaluación: Se plantearán diferentes etapas y objetivos en la evaluación:

- Evaluación de cumplimiento de objetivos y transparencia durante todo el proceso.
- Evaluación constante del proceso de diseño participativo.
- Evaluación el impacto social y ambiental pasado un año de la intervención y luego bienalmente.



Modelo de Gestión del Laboratorio Urbano Ambiental – Fuente: Elaboración propia

Reflexiones finales: Acerca de una nueva mirada del hábitat informal y su construcción físico-social

A lo largo de este trabajo hemos abordado distintas cuestiones acerca del hábitat informal y consideramos que la gran parte de nuestras reflexiones se encuentran reflejadas en la propuesta de modelo de gestión realizada. Las miradas han estado enfocadas hacia las estadísticas, las definiciones, las construcciones del proceso de conformación, las políticas habitacionales, entre otras. Asimismo hemos conceptualizado otro número similar de fenómenos: el hábitat informal en sí mismo, la salubridad ambiental, el mejoramiento habitacional y los procesos participativos.

Todas estas apreciaciones teóricas nos han permitido elaborar, dentro de las limitaciones que significa el obrar sin la *práctica concreta*, un modelo de gestión participativo y concertado. La propuesta se guía de supuestos, como en todo proceso de diseño. Sin embargo, en este caso las incógnitas suelen ser más estructurales y condicionantes.

El nombre de *Laboratorio Urbano Ambiental* busca generar una visión de investigación y praxis basada en esas miradas teórico-prácticas de la informalidad, del mejoramiento habitacional, y de los procesos participativos y concertados, principalmente. Pero esta mirada debe ser constructiva, debe producir mejores condiciones para las personas que viven en esos hábitats informales, provocando un cambio con un acercamiento definitivo hacia la participación. De este modo, estaremos respondiendo a necesidades de los habitantes en situación de pobreza, sin condicionarlos a necesidades que desde la técnica se creen básicas.

La complejidad de la problemática implica tratarla con procesos de diseños abiertos flexibles, que puedan ir adaptándose a cada situación particular. El desarrollo de las acciones propuestas por las distintas intervenciones del Estado con la inclusión de un modelo de gestión participativo permitiría una optimización de las relaciones de los distintos actores para la producción de una política habitacional que apunte a la integración socio-territorial de la población de la Villa 21-24. Actualmente la política y la práctica no avanzan demasiado en ese sentido. Sin embargo, las propuestas están guiadas por un marco teórico que sí ha avanzado y perfeccionado en gran medida.

A partir de los lineamientos generales que hemos planteado consideramos que serían más eficaz y eficientemente consolidadas las intervenciones que los programas pueden llevar a cabo. Especialmente porque la propuesta de modelo de gestión realizada está dirigida a articular programas, actores y recursos en vistas a mejorar el hábitat con sus distintas dimensiones (social, política, económica, etc.) y la salubridad del mismo. Sin embargo, creemos oportunos revisar en un ámbito inter y hasta transdisciplinario este trabajo, ya que consideramos que el mismo debe sumarse a una gran cantidad de estudios y análisis posteriores; pero también e imprescindiblemente debe sumarse a la vida de la práctica diaria de los asentamientos informales y las villas de nuestro país. Por ello, pretendemos dejar una serie de puertas abiertas para continuar con la investigación (repetimos: teórico-práctica).

Bibliografía y fuentes consultadas

- BRAKARRZ, J.; GREEN, M. y E. ROJAS (s/f). *Ciudades para todos. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*. Washington: BID.
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. (1998) "La gestión de las ciudades en la era de la información". En: Local y global. Taurus. pp 35-75.
- CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (HÁBITAT) (s/f). *Mejoramiento de Barrios de Tugurios Céntricos*. Nairobi: Publicación de las Naciones Unidas.

- CNV (Consejo Nacional de la Vivienda) (2006). *Urbanización de Villas y Asentamientos en las áreas de influencia de las cuencas Riachuelo – Matanza y Reconquista*. Revista N° 20, p. 53. Diciembre 2006.
- CARUSO, L. y REBÓN, J. (2001) *La estructura ocupacional de la pobreza: El caso de la villa 21-24*. Investigadores del Programa de Investigación sobre Cambio Social (P.I.Ca.So.) del Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).
- CORAGGIO, José L. (2004) “¿Obstáculo o requisito para el Desarrollo Local?”. En www.cafedelasciudades.com. Revista Digital Mundo Urbano N° 23, Las políticas públicas participativas. Junio-Julio-Agosto 2004.
- CRAVINO, Cristina (s/f) “Las organizaciones barriales ante políticas de radicación y mecanismos de transferencia de la tierra” en *Las redes del clientelismo*. (Sin datos)
- CUNHA DIAS, Marion; CAMPOS BORJA, Patricia y SANTOS MORALES, Luiz Alberto (2004). “Índice de salubridade ambiental em áreas de ocupação espontâneas: um estudo em Salvador de Bahia”. 22º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, Joinville SC/2003. Engenharia Sanitária e Ambiental. Vol. 9. pp. 82-94. Enero/Marzo 2004.
- DE TITTO, Ernesto (2006). “¿De qué hablamos cuando hablamos de salud ambiental?”. Revista Ingeniería Sanitaria y Ambiental N° 84. pp. 49-53. Enero-Febrero 2006.
- DI LORETO, María; ROFMAN, Alejandro (Orgs.) (2002). *El perfil socioeconómico de la Cuenca Matanza Riachuelo, Documento de Trabajo*. CEUR-UBA.
- FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (2002). “Los programas de mejoramiento barrial en América Latina”, Portafolio de experiencias. Sitio web de URBARED.
- FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (2007). “Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina”. En *Asentamientos informais e moradia popular: subsídios para políticas habitacionais más inclusivas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília.
- FIORI, Jorge; RILEY Elisabeth y Ronaldo RAMÍREZ (2003a) “Favela Bairro y una nueva generación de programas de vivienda para los pobres urbanos”, en GEOFORUM, Vol.32, N°4.
- FIORI, Jorge; RILEY Elisabeth y Ronaldo RAMÍREZ (2003b) “Mejoramiento físico e integración social en Río de Janeiro: el caso Favela Bairro”. En *Cuaderno Urbano N°3*.
- HARDOY, Jorge y David SATTERTHWAITE (1987). *Las ciudades del tercer mundo y el medio ambiente de la pobreza*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano SRL.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). (2006) *Incidencia de la pobreza e indigencia en el total de aglomerados urbanos y por región estadística. Segundo Semestre 2006*. Secretaría de Política Económica. Ministerio de Economía y Producción, Argentina.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). (2010) *Incidencia de la pobreza e indigencia en el total de aglomerados urbanos y por región estadística. Año 2009*. Secretaría de Política Económica. Ministerio de Economía y Producción, Argentina. Disponible en: <http://www.indec.com.ar/indec.gov.ar.htm>
- MARINI, Walter y LANESE, Diego (2004). “Puertas adentro: La Villa 21 en imágenes”. Revista Sudestada N° 35. Diciembre 2004. Disponible en: http://www.revistasudestada.com.ar/web06/article.php3?id_article=74
- McMichael, A. (2000). “The urban environment and health in a world of increasing globalization: Issues for developing countries.” *Bulletin of the World Health Organization* 78 (9): 1117-1126.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS) (1999). *Documento de Posición de la OPS sobre Políticas de Salud en la Vivienda*. Washington DC y La Habana, Cuba. Octubre 1999.
- PELLI, Víctor Saúl (2007). *Habitar, participar, pertenecer. Acceder a la vivienda - Incluirse en la sociedad*. Buenos Aires: Nobuko.
- REBÓN, Julián (2003) “Las formas de conflictividad en las Villas de la Ciudad de Buenos Aires. Una aproximación desde un estudio de caso”. Buenos Aires: Investigadores del Programa de Investigación sobre Cambio Social (P.I.Ca.So.) del Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).
- RODULFO, Ma. Beatriz (2008). “Políticas habitacionales en la Argentina. Estrategias y desafíos”. Material bibliográfico del Programa de Actualización Profesional en Hábitat y Pobreza en América Latina de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.
- SASSEN, Saskia (1999). *La ciudad global*. Buenos Aires: Eudeba.
- VIDELA, Jesús (2008). “El IVC, sin planes de vivienda para el sur”. Buenos Aires: Diario Página 12, 2 de junio de 2008.
- ZAPATA, María (2005). “Acerca de los planes de vivienda en la Villa 21/24”. Equipo multidisciplinario de investigaciones comunitarias.