

La cuestión urbana interrogada: transformaciones urbanas,
ambientales y políticas públicas en Argentina / Mercedes Di
Virgilio ... [et.al.]. - 1a ed. - Buenos aires : Café de las Ciudades,
2011. 556 p. ; 20x14 cm.

ISBN 978-987-25706-1-3

1. Políticas Públicas. 2. Sociología . I. Di Virgilio, Mercedes
CDD 320.6

Publicado por Editorial café de las ciudades.

Compiladoras: Di Virgilio, Herzer, Merlinsky y Rodríguez

Coordinación editorial: Marcelo Corti

Editor: Demián Rotbart

Diseño gráfico y diagramación: Laura Corti

Ilustración de tapa: Celina Caporossi

Impresión: Imprenta Dorrego SRL

ISBN 978-987-25706-1-3

Impreso en la Argentina / Agosto 2011

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial.

Derechos reservados.

La cuestión urbana interrogada

Transformaciones urbanas, ambientales
y políticas públicas en Argentina

Mercedes Di Virgilio

Hilda Herzer

Gabriela Merlinsky

María Carla Rodríguez

(compiladoras)

ÍNDICE TEMÁTICO

- 09 PRÓLOGO**
Nora Clichevsky
- 25 INTRODUCCIÓN**
Hilda Herzer
- 31 PRIMERA PARTE**
Instrumentos de gestión del hábitat popular.
- 33 Presentación**
Mercedes Di Virgilio
- 39 Intervenciones del Estado en la regularización de villas y asentamientos: alcances, límites y contradicciones.**
Soledad Arqueros y María Laura Canestraro (IIGG)
- 75 Notas sobre la política de la provincia de Buenos Aires frente a la irregularidad dominial del hábitat popular urbano, 1990-2005.**
Mariana Relli (CEUR)
- 109 Acceso al suelo de calidad para sectores populares. Balance de la Ley 341/964 y el Programa de Autogestión de la Vivienda.**
Tomás Guevara, Tomás Raspall y Ma. Cecilia Zapata (IIGG)

- 131** **Las modalidades de gestión del suelo y la localización de la vivienda social en el marco de los Programas Federales de Vivienda 2003-2009 en el Conurbano Bonaerense.**
Juan Pablo del Río y Juan Ignacio Duarte (UNGS)
- 165** **SEGUNDA PARTE**
Políticas públicas urbanas y socio territoriales implementadas en ciudades de América Latina.
- 167** **Presentación**
Paula Rodríguez
- 173** **La cuestión del habitar. Reflexiones sobre la dimensión autoritaria de las políticas habitacionales: rupturas y continuidades en las experiencias de los residentes en conjuntos urbanos de la ciudad de Buenos Aires.**
Cristina Bettanin, Nicolas Ferme y Fernando Ostuni (IIGG)
- 207** **Los desalojos como política de Estado. Un estudio de caso: villa La Maternidad en la ciudad de Córdoba y el asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno en la ciudad de Buenos Aires.**
María Florencia Rodríguez y Marianne von Lücken (IIGG)
- 237** **Miradas sobre las políticas actuales para el sur de la ciudad: Los casos de Mataderos y La Boca.**
Mariana Gómez Schettini y Luján Menazzi (IIGG)
- 267** **Reproducción de prácticas y cotidianeidad: Políticas públicas y situación de calle en la ciudad de Buenos Aires.**
Griselda Palleres y Paula Rosa (CEUR-IIGG)

- 283 TERCERA PARTE**
Derechos, crisis y demandas ciudadanas.
- 285 Presentación**
 María Carla Rodríguez
- 291 Modos de apropiación de la ciudad, conflicto y gestión del espacio urbano. La construcción de fronteras en la ciudad de Buenos Aires.**
 Natalia Cosacov y Mariano Perelman (IIGG)
- 323 Localización y demandas en la ciudad: configuraciones de problemáticas y reclamos en Villa 20 y Villa 31.**
 Carolina Ma. Perea y Pablo Vitale (IIGG)
- 355 Cooperativas Populares: nuevos caminos para re-articular democracia y justicia social.**
 Vanesa Ciolli (IIGG)
- 385 La casa, el barrio y la ciudad: algunas consideraciones de género a partir de la experiencia del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos.**
 Laura Gil y de Anso y Julia Ramos (IIGG)
- 421 CUARTA PARTE**
La cuestión ambiental y sus desafíos en nuestras ciudades.
- 423 Presentación**
 Gabriela Merlinsky
- 431 Ambiente, territorio y organizaciones sociales. Reconfiguraciones de la noción de ciudadanía en torno a la cuestión ambiental.**
 Lorenzo Langbehn, Carolina Montera, Matías Paschkes Ronis y Melina Tobías (IIGG)

- 461 Territorios en conflicto y construcción social del riesgo en el municipio de Avellaneda: controversias y nuevos lenguajes de valoración sobre el ambiente.**
Patricio Besana y Soledad Fernández Bouzo (IIGG)
- 493 Dinámicas de uso de territorios-basura. Hacia una sistematización de sitios que acumula(ro)n basura en la Región Metropolitana de Buenos Aires.**
Marie-Noëlle Carré (IHEAL-Paris 3), Victoria D'hers (IIGG), Cinthia Shammah (IIGG) y España Verrastro (UNSAM)
- 523 Mantenga Limpia Buenos Aires. La impronta de la dictadura en la gestión de la basura del Gran Buenos Aires.**
Leonardo Fernández (UNGS)

PRÓLOGO

Nora Clichevsky *

* Arquitecta, Magister en Planificación Urbana y Regional (ITDT-URGS), Investigadora del CONICET, Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Especialista en políticas de acceso al suelo y ambiente urbano en América Latina. Ha publicado artículos en revistas, capítulos de libros y libros en Argentina, países latinoamericanos y europeos. E-mail: noraclie@satlink.com; noraclie@yahoo.com.ar

A nivel mundial, la cuestión urbana ha sido objeto de estudio desde inicios del siglo XX, según distintas disciplinas y sus respectivos abordajes epistemológicos. Las disciplinas que más han aportado han sido: la sociología (desde la Escuela de Chicago en los años veinte; las teorías de la dependencia y la marginalidad en los cincuenta e inicios de los sesenta, hasta la incorporación del marxismo a fines de los años sesenta); la economía (desde las corrientes neoclásicas a las marxistas); la geografía (entre las descripciones locacionales, el análisis marxista –en especial el estructuralista– y la nueva geografía); el urbanismo (desde el análisis espacialista hasta las visiones de producción social del espacio). Otras disciplinas, como las matemáticas (con los modelos de interacción espacial), la antropología, las ciencias políticas y la ecología, han contribuido asimismo a nuevas formas de análisis del espacio urbano.

En los años cincuenta, los estudios desde el urbanismo, que poseía aun concepciones espacialistas desligadas de los procesos sociales, sirven de base a la planificación urbana de la época. La sociología se encarga de denunciar ciertas situaciones

críticas, como la existencia de la informalidad urbana (en especial en las villas miseria), los inquilinatos y los procesos de segregación social en el espacio. La economía y la geografía no se ocupan de estudios intraurbanos hasta los años sesenta.

Hacia fines de dicha década se define una nueva forma de analizar la ciudad, producto del cambio en los marcos interpretativos y la introducción de distintas disciplinas que se ocupan del espacio urbano, así como del fracaso de la planificación urbana "espacialista". En los setenta, la corriente de la sociología urbana francesa ha tenido gran influencia. Se comprende a la ciudad como la relación dialéctica entre los procesos sociales y los procesos naturales; y se analizan críticamente las acciones del Estado en lo urbano, desde la normativa a las inversiones directas.

10

En Latinoamérica, a fines de los sesenta e inicios de los setenta, se comienza también a criticar la forma de analizar lo urbano: desde el análisis de la ciudad como sumatoria de puntos hasta la "ruptura epistemológica" que significa trabajar sobre el concepto de producción social del espacio a partir de la concepción marxista de los años setenta. Se reafirma la importancia del espacio como poseedor de un significado y no simplemente como la forma de cristalización de la sociedad sobre un territorio determinado. El espacio como producción social, como relación dialéctica entre sociedad/naturaleza, posee connotaciones sobre las formas en las cuales los grupos sociales tienen pertenencia al mismo. No es pues una dimensión vacía a lo largo de la cual los sectores sociales se estructuran, sino que posee un papel en la constitución de los sistemas de interacción. Existe un carácter interactivo entre la sociedad y el espacio, constituyendo un foco central de investigación la interconexión entre relaciones sociales y configuraciones espaciales.

El espacio es el medio a través del cual las relaciones sociales se producen y reproducen; no hay meramente divisiones socia-

les distribuidas en el espacio sino que la forma de la misma división social es influenciada por el hecho de estar localizada en el espacio. Es decir que éste es condicionado y a su vez condiciona y se definen relaciones socio espaciales, y suministra elementos de explicación de la reestructuración metropolitana, a partir de los cambios en la ciudad central y el desarrollo de los suburbios, asociados a los cambios regionales y globales del capitalismo.

Aunque no todos los investigadores urbanos poseen iguales marcos conceptuales aún siguen teniendo vicios espacialistas; en algunos casos, producto de su propia formación disciplinaria (especialmente los arquitectos, dedicados más a la planificación física que a la investigación urbana). Desde los años sesenta, especialmente, conviven diferentes enfoques, según la posición ideológica de cada investigador, las coyunturas políticas de cada país e incluso, las instituciones financieras nacionales e internacionales que guían en parte, las investigaciones que se realizan en la región.

11

A partir de los años ochenta, lo urbano como objeto de estudio comienza a carecer de trasfondo teórico claro. Dichos años fueron un período de crisis, donde predominan los estudios empíricos más que teóricos, marcados por la crítica a las posturas marxistas, especialmente la estructuralista de los años setenta. Es de destacar que en esa década se estudiaban las políticas públicas y los movimientos urbanos como procesos sin sujeto. Posteriormente, se inician estudios sobre las prácticas cotidianas y los modos de vida.

En los últimos quince años, el tema que ha prevalecido en los estudios urbano/metropolitanos se refiere a la globalización de la economía y sus efectos sobre las áreas urbanas/metropolitanas; en especial, cómo el aumento de la desigualdad económica se expresa en el territorio, generando áreas de mayor exclusión socio-espacial.

Es que en las últimas décadas las ciudades y áreas metropolitanas –a nivel mundial y en América Latina en particular– han sufrido importantes modificaciones en su configuración, vinculadas a su historia particular, a los profundos procesos de cambios políticos y económicos a nivel mundial y local (los cuales han definido inversiones diferenciadas en las áreas urbanas) y a la reestructuración del Estado, que modifica sus diferentes formas de accionar, tanto a través de las políticas normativas para el sector privado como en su accionar directo –a través fundamentalmente de sus inversiones y, en menor medida, de su política tributaria– respecto al espacio urbano ambiental en general y al espacio residencial para distintos sectores sociales en particular.

12

Los diferentes gobiernos latinoamericanos han adoptado políticas respecto a los territorios urbanos y al espacio residencial como parte de los mismos, considerando al suelo y la vivienda regidos por sus respectivos mercados y reglamentándolos solo muy parcial y débilmente. Por otro lado, han llevado a cabo políticas directas sobre viviendas para los sectores pobres urbanos (más o menos pobres, según cada país y gobierno específico) a través de diversas operatorias, en donde el Estado actúa como inversor directo o como financiador, a través de empresas constructoras. Pero su accionar ha sido muy limitado, solucionando sólo un pequeño porcentaje de las necesidades de la población de bajos ingresos (y no de los más bajos, los cuales no tienen acceso a ningún plan de “política social”, salvo excepciones).

Argentina no es ajena a esta situación aunque ha adherido a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, que establece en su artículo 25 que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...)” y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales

y Culturales¹ (PIDESC), el cual prescribe que “los Estados parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluidos alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”. Asimismo, la Constitución Nacional, sancionada en 1994, consagra en los artículos 14 y 17 el derecho a la vivienda y a la propiedad, a la que define como inviolable. Se considera que “ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley”.

Es de señalar, asimismo, que la “cuestión de la vivienda” ha sido objeto de estudio desde fines del siglo XIX; la condición de mercancía de la vivienda en las relaciones capitalistas de producción y su relación con la propiedad privada territorial y la “vivienda social” como objeto de protección del Estado de las relaciones de libre mercado fue lo que permitió organizar un sistema público de provisión habitacional en las primeras décadas del siglo pasado, especialmente en Alemania. Luego, el Estado de Bienestar consagraría la vivienda como un derecho del trabajador, el cual se incorpora en muchas constituciones nacionales a partir de allí.

Se suponía que este Estado de Bienestar iba a solucionar el “problema de la vivienda”, pero, especialmente a partir del gran crecimiento poblacional de las ciudades/áreas metropolitanas, concomitante con políticas estatales frágiles, la situación de los sectores pobres urbanos es que no han podido acceder a ella (incrementándose exponencialmente la cantidad de población viviendo en algún tipo de ilegalidad/irregularidad dominial y urbana).

1 Este pacto fue aprobado en 1966 y entró en vigencia en 1976. Actualmente obliga a 146 países. La Argentina lo aprobó en 1986 y fue incorporado a la Constitución Nacional de 1994.

Esta fragilidad y debilidad de las políticas estatales para con la vivienda, así como para la totalidad del ambiente urbano, aumentó aun más en las últimas décadas a partir de la implementación de las políticas neoliberales en nuestro país, desde mediados de los años setenta del siglo pasado. Y si bien en Argentina, como en el resto de América Latina, la política habitacional y la cuestión de la vivienda social han constituido un eje importante de los distintos gobiernos (no así la cuestión urbano ambiental) y se implementaron Programas y Planes que incluían distintas formas de gestión de la política habitacional (y que, dependiendo del período considerado, impactaron de modo diferente en la construcción de la ciudad) los mismos no han llegado a solucionar la situación urbano ambiental y habitacional para una importante magnitud de la población de más bajos ingresos.

14

Los trabajos de investigación que componen este libro dan cuenta de diferentes escenarios territoriales y sociales, en los cuales se han llevado a cabo diferentes tipos de políticas y se han producido distintas articulaciones entre los involucrados, desde la población que habita los diferentes territorios, con sus distintas organizaciones sociales, hasta los diferentes actores estatales y empresariales privados.

En una primera aproximación, pareciera que los temas tratados en el Taller: *Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas* son disímiles, pero analizando los mismos se concluye que son complementarios. Para resaltar: las divisiones entre los distintos temas de las cuatro mesas en las que se ha organizado el Taller son diferentes desde los títulos, pero no desde los contenidos que se presentan. Los títulos de las mesas son “grandes organizadores” de los trabajos presentados, más que separaciones típicas de los trabajos científicos con tintes positivistas.

Y aquí lo más destacado, el mayor aporte del libro en su conjunto es cómo una cantidad importante de jóvenes investigadores

(alumnos de diferentes posgrados y distintos tipos de becarios, de diferentes disciplinas) tratan los temas referidos a las cuestiones que proponen las cuatro mesas desde ópticas diversas, privilegiando, en la mayoría de los casos, los aspectos explicativos de los fenómenos estudiados más que su mera descripción. Y también que dicha explicación se realiza partiendo de diferentes enfoques teórico-conceptuales-metodológicos, aplicados a distintas realidades (en relación a los temas y a los territorios estudiados). Y en aquellos trabajos que son más descriptivos, dichas descripciones poseen en muchos casos marcos conceptuales implícitos que los hacen muy valiosos a la hora de analizar los aportes de los mismos a la cuestión del Taller; asimismo, poseen información excelente como para continuar trabajando sobre los temas estudiados y profundizar la reflexión en términos teórico-conceptuales.

Este “no esquematismo” en los abordajes de los distintos trabajos es una de las cuestiones más positivas del libro que prologamos, dado que la historia reciente sobre las cuestiones urbano ambientales (incluidas obviamente la vivienda y el suelo, y las relaciones sociales que se establecen en cada uno de dichos temas) y las políticas públicas están “teñidas” muchas veces de esquemas teóricos que ciñen a los estudiosos como un corsé, sin dejar libertad para arribar a conclusiones a partir de una práctica de la investigación sobre una realidad dada, como ha pasado por ejemplo con el “estructuralismo”, en los años setenta y ochenta o el empirismo de los años noventa, para citar solo dos casos que han sido importantes en el contexto de la investigación urbana.

En la Mesa *Instrumentos de gestión del hábitat popular* se reflexiona sobre las formas de intervención del Estado que dan respuesta, aunque parciales, a las necesidades de vivienda de los sectores de bajos ingresos y las acciones que se desarrollan con el objetivo de asegurar el acceso formal de dichos sectores

al suelo urbano. El primer trabajo muestra que las intervenciones estatales en materia de regularización dominial y urbanística en villas y asentamientos no logran plasmarse en acciones concretas de producción de suelo urbano que garanticen una inserción plena de los sectores populares en la ciudad. El segundo trabajo estudia la regularización en América Latina, en Argentina y especialmente en la provincia de Buenos Aires desde 1990 al 2004. Regularizar es intervenir sobre situaciones de irregularidad en los aspectos dominiales y urbanos con el fin de someterlos a la norma o, de lo contrario, intervenir sobre la norma (mediante modificaciones o excepciones) para posibilitar que el caso en cuestión quede contemplado. El trabajo conceptualiza las regularizaciones como amnistías apoyadas en vínculos entre los actores políticos y los actores comunitarios, que están lejos de conformar un procedimiento claro y accesible a cuantos padecen la irregularidad dominial.

16

El tercer trabajo analiza la producción de la Ley 341/964 de la ciudad de Buenos Aires, que fue el resultado de la interacción compleja de actores en una coyuntura en la que ninguno pudo lograr que su ideal normativo se plasmara tal cual en el cuerpo de la ley. Uno de los aspectos más sobresalientes de la ley es que posibilita el acceso a suelo urbano a los sectores populares, al brindar financiamiento para la compra de tierra urbana en la ciudad de Buenos Aires a las organizaciones sociales inscriptas en el Programa de Autogestión de Vivienda. Sin embargo, los autores muestran que si bien a través de la implementación de la ley pudieron comprarse 110 terrenos de excelente calidad, en buena medida ese éxito no necesariamente se alcanzó por las oportunidades que habilitó la propia política sino, antes bien, por las condiciones del contexto que acompañaron su implementación. La falta de articulación con una política de suelos es una de las más graves falencias que presenta la implementación de la

Ley 341/964, y debiera ser de los primeros aspectos a tener en cuenta para una nueva reglamentación.

El cuarto estudio analiza el Programa Federal de Construcción de Viviendas (construcción de vivienda “llave en mano” a través de empresas constructoras) en el Conurbano Bonaerense desde 2003; saca a la luz que el Programa no necesariamente habilitó oportunidades de acceso a localizaciones de calidad en la ciudad. El trabajo posee un interesante abordaje conceptual, mostrando que la relación entre el mercado de suelo y la política habitacional plantea una serie de paradojas producto de la disociación entre la política de vivienda y la gestión del suelo. Frente a este dilema, resulta interesante introducir a la lectura de la política de vivienda la relación entre hábitat popular, espacio urbano y estructura social, con el objetivo de identificar cuál es el lugar asignado a la vivienda social en la ciudad. Uno de los aportes del trabajo es la conclusión que donde se encuentran las mejores condiciones generales de calidad urbana parece existir un territorio “prohibido” para la construcción de vivienda social y que la política de vivienda se viabilizó a través de la provisión de suelo a través de mecanismos del mercado. Esto condujo a la escasa o nula construcción de viviendas nuevas en zonas consolidadas o centrales, básicamente por ausencia de suelo de disponibilidad pública o por la incapacidad de disponer del mismo.

Se presenta así una paradoja: frente a un escenario de supuesta escasez de suelo urbano (según algunos funcionarios), el Estado genera un efecto de demanda agregada de suelo que inflacionó las expectativas de los propietarios para colocar suelo rural o cuasi-urbano (grandes intersticios urbanos sin subdividir, sin uso residencial o sin infraestructura) en un plan de obra pública que lo transformaría en suelo urbano.

En la Mesa *Políticas públicas urbanas y socio territoriales implementadas en ciudades de América Latina* se muestran las pugnas por la producción de espacio urbano, haciendo referencia a políticas, programas e instituciones que, por diversos motivos, no sólo fallan en asegurar patrones distributivos y así revertir la exclusión social, sino que pueden profundizarla racionalmente.

El primer trabajo muestra los problemas asociados a las formas organizativas y formas de socialización que se generan cuando un Estado neocapitalista planifica y construye ciudad; ilustra lo anterior con el estudio de dos conjuntos habitacionales de la ciudad de Buenos Aires. Los autores reflexionan sobre los distintos abordajes teóricos más clásicos sobre la vivienda (Turner y Yujnovsky) así como la cuestión de los guetos urbanos en que se transforman los conjuntos de vivienda, los cuales poseen nula participación de la población en los proyectos.

18

El segundo trabajo parte de una “provocación”: las autoras señalan que los desalojos son una “política de Estado” e indican que ello se relaciona con procesos de renovación urbana comprendidos como formas de valorización del capital. Señalan que se trata de políticas que buscan privilegiar a sectores de mayores ingresos en desmedro de la población de menores ingresos; y que el resultado ha sido la acentuación de procesos de segregación y la destrucción de lo urbano, el desarraigo físico, la pérdida de espacios de socialización y de fuentes de empleo, el debilitamiento social y la ruptura de lazos sociales, entre otros.

El tercer trabajo se refiere a formas de intervenir y gestionar ciudades en las cuales el capital aparece como un agente privilegiado, y a la “democratización” de las ciudades, ligada a políticas urbanas basadas en la incrementación del valor del suelo, la especulación y el lucro. En este contexto, las autoras hacen referencia a la Corporación Buenos Aires Sur, como un instrumento de “gestión flexible”, creado en el 2000 para evitar rigideces y

actuar “por fuera de las estructuras tradicionales del Estado”, pero que opera con capital público.

El cuarto trabajo trata de las personas en situación de calle en la ciudad de Buenos Aires; a partir de la observación de las acciones, interrelaciones, traslados y tránsitos de personas en situación de calle, las autoras indican cómo se resignifica el espacio público (la calle) como el espacio de lo doméstico, que ocupamos privadamente; y el espacio privado (los hogares de tránsito y paradores nocturnos), como el espacio de la exposición y de la visibilidad total.

La Mesa sobre *Derechos, crisis y demandas ciudadanas* reúne trabajos de investigación sobre conflictos urbanos, demandas y actores y las características que asumen los procesos socio-políticos relacionados con su gestión, cuestiones referidas a la inclusión social y el derecho a la ciudad, y hace referencia a autores como Lefebvre, reivindicando dicho derecho. El primer trabajo se centra en la indagación a escala micro de la dinámica de las interacciones –estrategias, negociaciones, conflictos– entre cartoneros y residentes del barrio de Caballito, en la ciudad de Buenos Aires. Es importante señalar las conclusiones del trabajo: los cartoneros son “tolerados” en la medida en que se limiten a recolectar. Cuando intentan habitar el barrio, los vecinos tratan de concretar su desalojo para, supuestamente, defender los espacios públicos.

El segundo trabajo explora las consecuencias de las diferentes localizaciones (diferentes problemáticas, demandas y acceso a infraestructuras, servicios y actividades) de dos villas de la ciudad de Buenos Aires, utilizando como marco teórico la segregación, localización y estructura de oportunidades. Se trata el concepto de segregación de manera muy sucinta y sería importante que los autores continúen trabajando sobre esta problemática, escasamente estudiada en nuestro medio, pues parte de la pregunta por cómo contribuye o no la localización a definir los problemas

característicos de las urbanizaciones informales bajo la tipología de villas de emergencia y las diferencias entre ellas.

El tercer trabajo trata sobre la dicotomía entre democracia y justicia social a partir del estudio de las cooperativas populares. La autora coloca una frase muy impactante en el libro que estamos prologando y que da sustento a casi todos los trabajos integrantes del mismo: “en Argentina, tras la fragmentación y el disciplinamiento social llevado a cabo por las feroces dictaduras militares, la democracia vuelve a reducirse a las elecciones periódicas”. La tesis que sustenta el trabajo es que las prácticas autogestivas llevadas a cabo por las cooperativas populares constituyen aportes para resignificar la articulación orgánica entre justicia social y democracia. Y si bien son prácticas micro sociales que no implican un cambio a escala macro social *per se*, constituyen un espacio de relaciones cotidianas que afecta los procesos sociopolíticos contemporáneos. Según la autora, “existen casos en los cuales, las cooperativas asumieron procesos de co-construcción de políticas públicas que significaron un debate en torno a la redistribución de la riqueza social, al tiempo que lograron viabilizar sus proyectos autogestionarios con aportes de préstamos y subsidios estatales”.

20

El cuarto trabajo realiza un análisis sobre género a partir de la experiencia del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos. Y concluye que es posible identificar los efectos positivos que la localización central tiene sobre la cotidianeidad de las mujeres que integran el Movimiento.

La Mesa sobre *La cuestión ambiental y sus desafíos en nuestras ciudades* trata de las diversas formas de estructuración del espacio metropolitano y muestra la emergencia de actores colectivos que reconfiguran el paisaje social de las controversias urbanas. Es interesante la comparación que en uno de los trabajos presentados se establece entre el conflicto por el saneamiento de la cuenca Matanza Riachuelo, en el Area Metropolitana de Buenos

Aires, y el conflicto por la reglamentación de la Ley de Protección de Bosques Nativos, en Salta. En ambos casos está en juego la puesta en ejercicio de nuevos derechos consagrados por la reforma de la Constitución Argentina de 1994, que invocan el derecho al ambiente sano en tanto derecho colectivo.

Otro de los trabajos continúa esta reflexión sobre la territorialidad, en este caso centrandó su análisis en dos conflictos ambientales en el municipio de Avellaneda: la controversia generada por el Polo Petroquímico de la localidad de Dock Sud, por un lado, y por el otro, los problemas derivados de la contaminación y posterior desafectación del relleno sanitario Villa Domínico en la localidad de Wilde. El ejemplo paradigmático aquí sería la transformación del predio de un relleno sanitario cerrado en un proyecto inmobiliario para sectores de alto poder adquisitivo.

En el tercer trabajo, las autoras realizan una reflexión sobre la cuestión ambiental metropolitana a partir de explorar las dinámicas de reutilización de los sitios de disposición de residuos en la Región Metropolitana de Buenos Aires. La coexistencia de flujos formales, informales e ilegales de residuos en todas las etapas de los ciclos permite entender la dinámica compleja de las relaciones sociales en torno a los residuos. Esto permite identificar las tensiones que enfrenta la política de gestión integrada de residuos: si la acción estatal tiende a desincentivar la recuperación, en las dinámicas informales e ilegales es posible reconocer una fuerte tendencia hacia la misma. Muchos sitios son reutilizados por el mercado inmobiliario formal, como el caso del relleno sanitario de Villa Domínico (en el que se planifica un millonario proyecto costero, con zonas de uso público y zonas privadas). En este caso se plantea la problemática del saneamiento y el re-uso del sitio bajo el supuesto de la remediación del suelo. En el marco de la valorización del área sur del AMBA, el proyecto de construcción del complejo costero Villa Domínico apunta a promover este

espacio con distintas escalas. Por otra parte, la operación de valorización y recuperación del frente costero urbano sigue la iniciativa desarrollada en Puerto Madero al fin de los años noventa.

En el último trabajo, el autor analiza el dispositivo político-institucional que en su momento permitió generar profundas transformaciones del espacio metropolitano y que definió reglas de juego que apuntaron a la centralización material, pero también a la concentración económica del negocio de la basura. Aquí queda abierta una pregunta que se puede inferir del artículo –y que bien valdría la pena seguir trabajando– que se refiere a la complejización de los actores que participan tanto del negocio de la basura como de la gestión de los residuos y el modo en que estos elementos inerciales del modelo CEAMSE, tal como fue concebido en sus orígenes, siguen operando, se han transformado o se han rearticulado con nuevas configuraciones de intereses.

22

La lectura de los trabajos nos hizo reflexionar y definir una serie de preguntas: ¿Son los hechos los que definen a veces las políticas públicas? ¿Se ven acorralados por las situaciones? ¿Hasta qué punto las políticas públicas “marcan” el camino a seguir y no al contrario? ¿Cuándo “interpretan” las necesidades o los “sentimientos” de qué sectores sociales? ¿Unos pesan más que otros, pero hasta que punto? ¿Hasta el no conflicto? ¿O cuándo una institución de mayor grado, como la Corte Suprema (en el caso de la Cuenca Matanza Riachuelo), determina la necesidad de accionar de los organismos públicos?

Estoy segura que los autores de este libro seguirán trabajando, para responder éstas y otras múltiples interrogaciones que surgen al final del proceso. El crecimiento de los jóvenes investigadores seguramente irá trazando un nuevo camino, con varias alternativas para transitarlo y enriquecer el corpus teórico sobre “lo urbano”, “la vivienda” lo ambiental y las políticas públicas. Este sería el reto que poseen los autores –y todos los

jóvenes investigadores que transitan los mismos temas- para acrecentar y profundizar en los aspectos explicativos de las situaciones estudiadas, en la perspectiva de que las investigaciones sean un insumo para las políticas públicas que debieran modificarse -como se demuestra a lo largo de este libro- si el objetivo de las mismas es mejorar las condiciones de vida de la población que habita nuestras ciudades.

Buenos Aires, junio de 2011

INTRODUCCIÓN

Hilda Herzer*

* Socióloga, profesora titular e investigadora en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (FSOC-UBA) y en la Facultad de Ciencias Hídricas de la Universidad Nacional del Litoral. Directora académica del Centro estudios sociales y ambientales. Se formó en la Universidad de Buenos Aires e hizo su doctorado en New York University, Estados Unidos. Especializada en cuestiones urbanas y gestión del riesgo. E-mail: hherzer@gmail.com

Este libro reúne avances de investigación, producto de los esfuerzos colectivos en el marco de varios proyectos actualmente en curso en el Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. Los becarios que presentan aquí sus trabajos, dan cuenta de una experiencia de trabajo en red integrada por investigadores formados, jóvenes investigadores, asistentes de investigación, estudiantes de grado y posgrado.

Con diferentes trayectorias institucionales, de formación, de interés temático y de praxis político-social es, sin lugar a dudas, el lazo con esta práctica grupal que se nutre de las diferencias, lo que genera el impulso y la contención institucional para avanzar en las reflexiones que aquí se exponen.

Las contribuciones aquí reunidas fueron ponencias presentadas en el Taller: *Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas* que tuvo lugar los días 4, 5 y 6 de agosto de 2010 en la ciudad de Buenos Aires en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Este taller fue posible gracias al auspicio y apoyo del Fondo para la Investigación Científica y

Tecnológica (FONCyT), de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, el Programa de financiamiento de la investigación científica y tecnológica de la Universidad de Buenos Aires (UBACyT), el Grupo de Trabajo “Hábitat e Inclusión Social” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), FLACSO Ecuador, SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación (Chile) y Habitat International Coalition (HIC).

El propósito de la reunión fue facilitar el intercambio entre investigadores y grupos de trabajo cuyo objeto de estudio son las transformaciones urbanas y ambientales en el período reciente en Argentina y América Latina, contribuyendo a una actualización del estado del conocimiento y de los trabajos teóricos y empíricos sobre la materia. La modalidad de trabajo, con presentaciones de los avances de investigación y su posterior comentario por parte de investigadores formados provenientes de otros centros académicos de América Latina, permitió un diálogo entre saberes, experiencias y tradiciones. Asimismo, la discusión permitió repensar la orientación de las investigaciones actualmente en curso y generar miradas comparativas con otros contextos urbanos en América Latina.

26

Las discusiones estuvieron organizadas en cuatro talleres de trabajo.

El primero de ellos: *Instrumentos de gestión del hábitat popular: vivienda adecuada y acceso a suelo de calidad para sectores de bajos ingresos*, coordinado por Mercedes Di Virgilio (Área de Estudios Urbanos-IIGG), se propuso identificar las características de los diversos instrumentos de gestión desarrollados e implementados en las últimas décadas, buscando analizar críticamente sus condiciones de aplicación y sus efectos.

El segundo taller: *Políticas públicas urbanas y socio territoriales implementadas en ciudades de América Latina*, coordinado por Paula Rodríguez (SUR, Santiago de Chile), se organizó en torno al análisis y caracterización de los paradigmas de las políticas en curso y las consecuencias sociales, políticas, económicas, jurídicas, culturales, de género, urbano ambientales y territoriales de su implementación.

El tercer taller: *Derechos, crisis y demandas ciudadanas*, coordinado por María Carla Rodríguez (Área de Estudios Urbanos-IIGG) se concentró en el análisis de los conflictos urbanos, las demandas y los procesos socio-políticos relacionados con la gestión del hábitat popular y la inclusión social.

Finalmente, el taller *La cuestión ambiental y sus desafíos en nuestras ciudades*, coordinado por Gabriela Merlinsky (Área de Estudios Urbanos-IIGG) se focalizó en la emergencia de nuevos puentes de problematización que definen el interés público de los asuntos ambientales, la formación de un campo de nuevas políticas y sus lazos conflictivos con la cuestión urbana.

La lectura integral del texto permite hacer visible los esfuerzos individuales y colectivos de sus jóvenes autores –varios trabajos son el producto de una puesta en relación de los resultados de diferentes proyectos en curso– que giran sobre las estrategias de acceso al hábitat, las características que asumen los procesos socio-políticos relacionados con su gestión, cuestiones referidas a la inclusión social y la construcción de nuevos derechos (en plural) a vivir, habitar, existir en la ciudad.

Los trabajos presentados constituyen una polifonía de enfoques expresivos que analizan la materialidad de las prácticas urbanas, sus múltiples caras asociadas a la producción y reproducción de la desigualdad social y su contrapunto en la emergencia de actores, demandas y movimientos que siguen clamando por la promesa incumplida de una ciudad para todos.

Varios de los artículos interpelan la noción de lo público, enfocando la mirada hacia la conformación del espacio público urbano y su poder simbólico tanto en la estructuración de las interacciones sociales como en la construcción de una representación visual de la ciudad: cartoneros, personas "sin techo", movimientos de mujeres, organizaciones ambientales, cooperativas de vivienda, ponen en cuestión los discursos oficiales acerca de quiénes pueden ocupar el espacio público y cómo se definen políticamente los criterios de accesibilidad a la ciudad.

En este entrecruzamiento de dinámicas de recreación y transformación del espacio urbano, son las políticas públicas y la acción del Estado, las que aparecen en el centro de la escena. En los trabajos se muestran indicios de una revitalización del rol del Estado en la construcción de la política pública, cuestiones que merecen ser problematizadas y debatidas en términos de sus consecuencias sobre las dinámicas urbanas.

28

Es posible entrever en la lectura de los artículos, una tensión en torno a los efectos controversiales de estas nuevas políticas públicas: interpelan la participación pero luego obturan los mecanismos institucionales que podrían dar continuidad a estas prácticas; se plantea una reactivación de las políticas habitacionales pero no se generan los instrumentos para garantizar la sustentabilidad financiera de las mismas, se promueven inversiones que no tienen claramente establecida una política de suelo y/o que no prevén los efectos en materia de localización, se incentiva el saneamiento de los sitios contaminados para luego incorporarlos al mercado inmobiliario. ¿Cuál es la orientación de estas políticas en el largo plazo? ¿Cómo se define desde el poder el sentido de lo público? ¿Qué consecuencias tienen estas políticas en términos de la distribución del espacio urbano? Son preguntas que quedan abiertas, que en este texto hemos querido responder desde múltiples miradas y que merecen seguir siendo problematizadas.

Queremos agradecer a las instituciones que hicieron posible la publicación de este libro: por un lado el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT), de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT) del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Y por el otro, el Programa de financiamiento de la investigación científica y tecnológica de la Universidad de Buenos Aires (UBACyT).

Asimismo agradecemos a todos los participantes del seminario así como a los comentaristas de las diversas sesiones del taller que permitieron enriquecer los artículos presentados. Hacemos extensivo nuestro agradecimiento a: Lic. Ernesto Pastrana (UBA), Dra. Cristina Cravino (UNGS), Dr. Emilio Duhau de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, Gustavo Riofrío de DESCO, Perú, Arq. Teolinda Bolívar de Caracas, Venezuela, la Dra. Ana Sugranyes de HIC y el Arq. Alfredo Rodríguez de Chile, y el Dr. Jaime Erazo de FLACSO Ecuador, Lic. Maximo Lanzetta (UBA), Lic. María Di Pace (UNGS) y Dr. Ricardo Gutiérrez (UNSAM).