

- REVISTA  
**CUESTIÓN URBANA**

AÑO 2 - NRO.3 / EDICION 2018 / JUNIO



DOSSIER:  
PARTICIPACIÓN SOCIAL  
Y PRODUCCIÓN DE CIUDAD



ACTORES, POLÍTICAS Y PROCESOS



# — REVISTA — CUESTIÓN URBANA

Cuestión Urbana es una publicación periódica del Centro de Estudios de Ciudad (CEC) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Dirección: Marcelo T. de Alvear 2230,  
5to piso. Oficina 505. (C1122AA)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires.  
Teléfono: (+5411) 4508 3800 int. 169

3

DIRECTORA GENERAL: MÓNICA LACARRIEU

DIRECTORA EDITORIAL: ANDREA ECHEVARRÍA

## COMITÉ EDITORIAL

Guenola Capron (UAM, México)  
Alfredo Carballada (UNLP - UBA, Argentina)  
Jorge Carpio (UNTREF, Argentina)  
Andrea Catenazzi (UNGS, Argentina)  
Adriana Clemente (UBA, Argentina)  
Michael Cohen (UNY, Estados Unidos)  
Angela Giglia (UAM, México)  
Alicia Gutiérrez (UNC, Argentina)  
Alberto Marradi (UBA, Italia)  
Alberto Minujin (Argentina)  
Eduardo Reese (UNGS, Argentina)  
Nicolas Rivas (UBA, Argentina)  
Adriana Rofman (UNGS, Argentina)  
Silvia Yannoulas (UNB, Brasil)  
Carlos Vilas (UNLA, Argentina)  
María Carla Rodríguez (UBA, Argentina)  
Washington Uranga (UBA, Argentina)  
Rubén Pascolini (Argentina)

A excepción de las entrevistas, todos los artículos son sometidos a evaluación y arbitraje por un cuerpo de evaluadores convocado según la especificidad del tema abordado.

Las opiniones expresadas en los mismos son independientes y no reflejan necesariamente las del Centro de Estudios de Ciudad, ni las del Comité Editorial.

Se permite reproducir el material publicado siempre que se reconozca la fuente.

DG: Leonardo Tambussi, [leotambu@gmail.com](mailto:leotambu@gmail.com)  
Contacto: [cuestion.urbana.cec@gmail.com.ar](mailto:cuestion.urbana.cec@gmail.com.ar)  
Web: [cec.sociales.uba.ar](http://cec.sociales.uba.ar)



# INDICE

<b>Editorial</b>	PARTICIPACIÓN SOCIAL Y PRODUCCIÓN DE CIUDAD. ACTORES, POLÍTICAS Y PROCESOS. <b>Andrea Echevarría</b>	7
<b>Dossier</b>	POLÍTICAS MUNICIPALES PARTICIPATIVAS EN MUNICIPIOS DEL GRAN BUENOS AIRES ¿QUÉ HAY DE NUEVO? <b>Adriana Rofman</b>	11
	PROCESOS DE MEJORAMIENTO DEL HÁBITAT Y LA VIVIENDA EN AMÉRICA LATINA: LA PARTICIPACIÓN COMO INSTRUMENTO DE PRODUCCIÓN DE CIUDAD. <b>Jorge Martín Motta</b>	27
	CONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN DE LA SITUACIÓN DE CALLE EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. <b>Griselda Palleres y Cecilia Hidalgo</b>	59
	CONSTRUCCIONES SIMBÓLICAS Y ESTRATEGIAS CULTURALES AL INTERIOR DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES URBANOS. EL CASO DE LA COLONIA LA MALINCHE EN LA CIUDAD DE MÉXICO. <b>María Ana Portal</b>	77
	LA CONSTRUCCIÓN SIMBÓLICA DEL ESPACIO PÚBLICO EN QUITO: LA DISPUTA POR LA APROPIACIÓN DEL SENTIDO EN LAS INTERVENCIONES URBANAS COMO DISCURSO Y REPRESENTACIÓN. <b>Mauro Larrea Paredes</b>	97
	LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDAD DESDE ABAJO Y DESDE EL PUEBLO. LA MOVILIZACIÓN DE LOS VECINOS DE SAN MIGUEL CARRILLO, QUERÉTARO. <b>Lorena Erika Osorio Franco</b>	111

<b>Artículos</b>	URBANIZACIÓN DE LA VILLA 31: LOS EFECTOS DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO FRENTE AL MERCADO FORMAL E INFORMAL DE LAS TIERRAS Y LAS CONSECUENCIAS EN LA POBLACIÓN INQUILINA. <b>Gonzalo Olivares</b>	135
	LA PRODUCCIÓN DEL ESPACIO URBANO. EXPERIENCIAS DE NIÑOS Y NIÑAS DE SECTORES POPULARES EN LA CIUDAD DE ALTA GRACIA. <b>Mariano Pussetto</b>	143
	LA PIEL Y LAS VENAS URBANAS EN EL CENTRO HISTÓRICO DE GUANAJUATO, MÉXICO. <b>José de Jesús Cordero Domínguez</b>	167
	LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARTICIPATIVA HOLÍSTICA EN EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA CIUDAD. PROCESO PARTICIPATIVO EN EL MARCO DEL PROYECTO INTEGRAL DE RE-URBANIZACIÓN DE VILLA 20. LUGANO, CABA. <b>Jorge Martín Motta, Florencia Almansi, María Elisa Rocca, Aníbal Emilio Acerbo, Belén Figueredo, Pilar Ramos Mejía, Nicolás Encina Tutuy y Rocío Olveira</b>	179
<b>Reseñas</b>	CIRUJAS, CARTONEROS Y EMPRESARIOS. LA POBLACIÓN SOBRANTE COMO BASE DE LA INDUSTRIA PAPELERA (BUENOS AIRES, 1989-2012) (DE NICOLÁS VILLANOVA). <b>Johanna Maldovan Bonelli</b>	199
	RÉGIMEN JURÍDICO MUNICIPAL, DELEGACIONAL Y METROPOLITANO (DE FERNÁNDEZ RUIZ, J.) <b>Eduardo Torres Alonso</b>	203
	CONURBANO INFINITO. ACTORES POLÍTICOS Y SOCIALES, ENTRE LA PRESENCIA ESTATAL Y LA ILEGALIDAD. (DE RODRIGO ZARAZAGA S. J. Y LUCAS RONCONI, COMPILADORES) <b>Lucas Barreto</b>	207

# EDITORIAL

## PARTICIPACIÓN SOCIAL Y PRODUCCIÓN DE CIUDAD. ACTORES, POLÍTICAS Y PROCESOS



7

En tanto realidad socio histórica, la ciudad es construida y producida cotidianamente por la acción -y las interacciones- de actores sociales con objetivos, intereses, lógicas, identidades, trayectorias y grados de poder diversos. En términos del filósofo francés Henri Lefebvre, la ciudad se nos presenta como proceso, como horizonte, como “el resultado de una obra que debe concebirse como la obra de agentes o actores sociales, de sujetos colectivos, que operan por impulsos sucesivos, entendiendo y formando de manera discontinua (relativamente) capas de espacio. Estas cualidades y propiedades del espacio urbano son resultado de sus interacciones, de sus estrategias, de sus éxitos y fracasos.” (Lefebvre, 1972: 133)

En tanto realidad política, esos intereses entran en disputa en un campo atravesado por múltiples tensiones. Actores que demandan por incrementar su capacidad de decisión sobre el lugar que habitan, procesos de movilización popular con distintos alcances y distintos impactos en la realidad urbana, políticas que resultan más o menos permeables -en su concepción o en su implementación- a esa incidencia. La incorporan, la demandan, la resignifican, o la desestiman.

Así, el involucramiento de los actores ha sido históricamente requerido desde distintas políticas urbanas y exigido desde diversos sectores sociales. La forma en que se concreta, los alcances que logra, están en sintonía con la forma en que se concibe la ciudad y la sociedad misma. Los tratamientos dados a la participación están en estrecha relación con las concepciones políticas, ideológicas y metodológicas que las inspiran y las contienen. Este número de Cuestión Urbana busca profundizar las miradas sobre esos procesos y esas concepciones.

El recorrido comienza con una mirada situada, presentando, desde el artículo de Adriana Rofman, la situación actual en el campo de las políticas participativas locales en el Gran Buenos Aires. En el mismo, la autora identifica transformaciones y continuidades, particularmente a partir del cambio de gobierno a fines del 2015.

El trabajo de Martín Motta revisa luego los marcos teóricos en los que se sustentan propuestas participativas en Latinoamérica, particularmente en programas vinculados al mejoramiento del hábitat. De este modo, enmarca la discusión en contextos globales, de análisis imprescindible para su comprensión.

El artículo sobre la situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires, de Griselda Palleres y Cecilia Hidalgo, permite comprender cómo una problemática urbana puede ser resignificada y redefinida a partir de la inclusión de actores sociales en los debates en torno a una política pública. En este sentido, el Censo Popular de Personas en Situación de Calle diseñado y ejecutado por organizaciones sociales constituye una experiencia participativa sumamente valiosa que, al decir de las propias autoras, “se revela como motor que ha impulsado reformulaciones y reconocimiento de nuevos aspectos de la realidad”.

Los trabajos de María Ana Portal, de Mauro Larrea y de Lorena Osorio, aportan una mirada profunda sobre un aspecto central en la concepción de la participación de los actores: el análisis de los procesos de producción del espacio urbano desde la perspectiva cultural. Ya sea como forma de resistencia frente a un megaproyecto que alterará el hábitat cotidiano, en la significación de espacios públicos, o frente al crecimiento por expansión de una ciudad a expensas de territorios comunitarios, los procesos de identidad y de construcción de sentido, constituyen no sólo estrategias colectivas de resistencia, sino también de propuestas que pugnan por imponer su voz.

Este número de Cuestión Urbana continúa con tres artículos que aportan otras reflexiones de valiosa actualidad y diversas perspectivas. El análisis presentado por Gonzalo Olivares en su escrito sobre la intervención estatal en Villa 31, Ciudad de Buenos Aires, coloca en el centro de la escena uno de los aspectos más complejos y menos explorados de dicho programa: el efecto que el mismo tiene -o puede tener- sobre la población que habita el

barrio en condición de inquilina, quizás el sector más vulnerable de sus habitantes. Luego, Mariano Pussetto presenta un interesante abordaje de la forma en que niños y niñas en la Ciudad de Alta Gracia, Córdoba, habitan la ciudad en el sentido más amplio del término. La forma en que viven y significan los espacios públicos, los tránsitos cotidianos, constituyen un aporte esencial para pensar políticas realmente inclusivas. Finalmente, José de Jesús Cordero Domínguez analiza la dinámica urbana de la ciudad de Guanajuato, México, con la mirada puesta en los usos del suelo y los medios de transporte que la conectan. Se vale para ello de las metáforas de piel y venas urbanas, que aportan profundidad a la propuesta.

Finalmente presentamos el trabajo realizado por un conjunto de técnicos involucrados en el proyecto de re-urbanización de Villa 20 que describe y analiza los dispositivos que buscan garantizar la sustentabilidad social del proceso de re-urbanización de este sector de la ciudad de Buenos Aires.

Como en números anteriores, las reseñas de publicaciones recientes nos permiten vincularnos a producciones científicas presentadas con claridad y entusiasmo. Ya sea en la reseña de “Cirujas, Cartoneros y Empresarios” (de Nicolás Villanova), escrita por Johanna Maldovan Bonelli; la de “Reseña de Régimen jurídico municipal, delegacional y metropolitano” (de J. Fernández Ruiz), presentado por Eduardo Torres Alonso o de “Conurbano Infinito” (de Rodrigo Zarazaga S. J. y Lucas Ronconi), escrita por Lucas Barreto, encontraremos desafiantes propuestas de lectura.

Invitamos, entonces, al lector, a involucrarse en su propio recorrido de este número de Cuestión Urbana para retomar y profundizar el análisis de los procesos participativos y su vinculación con esta realidad social, cultural, histórica, política, que denominamos “ciudad”.

**Andrea Echevarría**  
Directora Editorial  
Cuestión Urbana

## Bibliografía

Lefebvre, Henri (1972) *La revolución urbana*. Alianza Editorial. Madrid.



DOSSIER

/PARTICIPACIÓN  
SOCIAL  
Y PRODUCCIÓN  
DE CIUDAD



Adriana **ROFMAN\***

\*: Doctora en Ciencias Sociales, FCS/UBA. Investigadora docente asociada del Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de Gral. Sarmiento. Coordinadora Observatorio del Conurbano. Especialista en temas de participación ciudadana local.

# POLÍTICAS MUNICIPALES PARTICIPATIVAS EN MUNICIPIOS DEL GRAN BUENOS AIRES ¿QUÉ HAY DE NUEVO?

11

## Resumen

El artículo se propone dar cuenta de las tendencias más generales de las transformaciones sucedidas, con el cambio de gobierno a fines del 2015, en el campo de las políticas participativas locales en el Gran Buenos Aires. La particular situación institucional y política de los municipios metropolitanos incluidos en este estudio, da lugar a una dinámica diferente a la generada en otros niveles de gobierno. Así, la información disponible permite dar cuenta de la continuidad de algunas tendencias ya instaladas -como la persistencia de la matriz de iniciativas-, así como identificar algunas mudanzas significativas- entre las que se destaca la reorientación del sentido político de las mismas.

**Palabras Clave:** Participación ciudadana, Gobiernos locales, Políticas municipales, Gran Buenos Aires.

### Summary

*The article presents general tendencies of transformations in the local participative policies in Greater Buenos Aires, on the occasion of the government change, at the end of 2015. The particular institutional and political situation of these metropolitan municipalities, gives place to a different dynamic to that generated in other levels of government. Thus, the available information shows the continuity of some tendencies already installed - such as the persistence of the matrix of initiatives -, as well as some significant changes - among which the political reorientation of the policies stands out.*

**Key words:** Citizen participation, Local governments, Local policies, Great Buenos Aires.

## INTRODUCCIÓN

### la participación ciudadana en espacios locales

La incorporación de actores de la sociedad civil en los procesos de política pública, mecanismo que generalmente se inscribe bajo el denominador amplio de participación ciudadana, constituye la manifestación de una modalidad de relación entre Estado y ciudadanía en continua expansión.

Superando la visión comunitarista de la participación social, esta noción alude a la participación de la ciudadanía en los procesos de política pública, es decir, hace referencia al universo de prácticas de intervención de la sociedad en la decisión y la gestión de los asuntos públicos. El calificativo de “ciudadana”, además, propone comprender la participación de la sociedad civil en términos de ciudadanía, es decir, en el marco de los derechos y obligaciones establecidos normativamente desde el Estado. El Estado ocupa una posición central en los procesos participativos, no solo como uno de los actores intervinientes de las experiencias de interacción, sino principalmente en su aspecto de representación institucional y política de lo público. En este sentido, se postula que los mecanismos participativos complementan y refuerzan la participación política electoral, y por lo tanto, pueden contribuir a mejorar la vida democrática.<sup>1</sup>

Esta promesa asume una relevancia particular en los ámbitos locales. La proximidad espacial entre los ciudadanos y el gobierno facilita el desarrollo de estas modalidades de intervención social en la gestión de la política, ya que la interacción entre los actores sociales y políticos puede ser más cercana y cotidiana. Asimismo, el recorte local permite generar escenarios territoriales de articulación contruidos en torno a cuestiones compartidas, y por lo tanto, con la posibilidad de lograr un mayor compromiso de los actores.<sup>2</sup>

Estas definiciones, de clara orientación normativa, han sido un aporte muy valioso para visibilizar y jerarquizar este ámbito de acción pública, pero la aplicación del sentido político a los estudios analíticos del fenómeno, pueden obturar una lectura más ajustada y certera del camino que están efectivamente recorriendo las experiencias de políticas de participación local. Es por ello que este escrito adopta un estilo descriptivo, que antes que evaluar la calidad democrática de cada una de las experiencias, busca dar cuenta del panorama general contemporáneo del escenario participativo local.

El término políticas de participación, o de diseño participativo refiere, en este trabajo, a aquellas intervenciones del Estado que involucran una estructura multiactoral a su gestión, esto es, que incorporan a actores no estatales en los momen-

1. Una extensa literatura se ocupa de este tema, imposible de reseñar en pocas líneas. Entre los aportes más interesantes y desde principios ideológicos diferentes, cabe mencionar a De Sousa Santos, 2001 y 2006 y a Cunill, 1997 y 2004.

2. Con advertencias semejantes a la de la nota anterior, cabe citar a Ziccardi, 2004.

tos de decisión, formulación, implementación o control de las acciones públicas.

Esta definición abarca, sin duda, un universo muy amplio de iniciativas, que podrían ser categorizadas en cuatro tipos diferentes. Algunas de ellas pueden ser cabalmente denominadas *políticas de participación ciudadana*, en el sentido de que su principal objetivo radica en promover la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos, con un horizonte de ampliación de la democracia local, y se despliegan por lo tanto en instrumentos de ampliación de la participación directa de la ciudadanía en decisiones estatales. Otras iniciativas forman parte de las *políticas socio-productivas y de economía social*, que tienen por objetivo mejorar la inclusión social de los sectores empobrecidos, a través de la participación activa de la población destinataria en las actividades de intervención social y territorial, principalmente en el plano del trabajo y del hábitat. En un camino semejante, pero dirigido a los actores económicos más consolidados, cabe ubicar a las *políticas de desarrollo local*, el conjunto de instrumentos que se proponen construir en forma participativa un proceso de desarrollo económico local. Y, quizás los más difundidos, son los *instrumentos participativos* insertos en políticas de formato más vertical o centralizada, que incorporan, en momentos acotados del ciclo de la política, espacios de participación de los actores sociales. Estas categorías teóricas no pretenden ser exhaustivas ni excluyentes, pero establecen los contornos generales del universo de experiencias que aquí se consideran como políticas participativas.<sup>3</sup>

Este artículo se propone elaborar una visión panorámica de las políticas de participación en los municipios del Gran Buenos Aires (GBA) o Conurbano

Bonaerense (CB)<sup>4</sup>. Las particulares condiciones sociales, políticas e institucionales de estos municipios metropolitanos los convierten en espacios locales diferentes al resto de las ciudades argentinas. Como se detalla más abajo, estos distritos comparten mayormente el marco institucional jurisdiccional, pero buena parte de su vida social y económica está determinada por procesos que suceden en escalas de orden metropolitano, por lo que escapan a la gobernabilidad de las autoridades municipales.

La intervención estatal en esta región se encarna en un entramado interjurisdiccional formado por el gobierno nacional, el provincial y los municipales—como se explica más abajo—, donde los municipios constituyen los actores de menor protagonismo. Por esta razón, es necesario incluir en el universo de políticas municipales a todas aquellas acciones que se implementan a través de la institución municipal, aún si el diseño y el financiamiento de las mismas provienen del nivel nacional o provincial.<sup>5</sup>

Desde el punto de vista temporal, este documento pone en foco en la situación vigente en los dos últimos años -2016 y 2017-, mirada en relación con la realidad existente durante el gobierno kirchnerista anterior, es decir, construir algunas hipótesis en torno a la pregunta del título: ¿cómo ha impactado el cambio de gobierno<sup>6</sup> en el campo de la participación local? ¿Qué hay de nuevo en este ámbito, y qué continúa vigente de lo “antiguo”?

Para responder a esta pregunta, hemos optado por una aproximación de nivel macro, es decir, que apunta a construir una caracterización institucional de la matriz de políticas de los gobiernos municipales. Es decir, el propósito es describir

3. Para un desarrollo más extenso de esta tipología, ver Rofman y Foglia, 2015. Para un desarrollo más extenso de esta tipología, ver Rofman y Foglia, 2015.

4. Esta región es objeto de diferentes denominaciones, que no siempre hacen referencia a un territorio de límites precisos. En este artículo los términos Gran Buenos Aires y Conurbano Bonaerense son utilizados como sinónimos, para denominar al conjunto variables de municipios-partidos que, rodeando a la Ciudad de Buenos Aires, conforman la región Metropolitana de Buenos Aires. Para una conceptualización más detallada, ver [http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page\\_id=145](http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=145)

5. Sólo se han excluido del análisis a las políticas de origen nacional o provincial que intervienen directamente en el territorio local, sin mediación del gobierno municipal. Sólo se han excluido del análisis a las políticas de origen nacional o provincial que intervienen directamente en el territorio local, sin mediación del gobierno municipal.

6. Se trata del acceso al gobierno nacional y provincial de la alianza Cambiemos, a fines de 2015, lo que significó un cambio de rumbo radical en el papel del Estado y la orientación de las políticas públicas. Para más detalle, ver apartado 4.

mapa de políticas participativas de cada distrito en función del tipo de iniciativas que lo conforma, e identificar algunos rasgos institucionales de cada una de ellas, como su campo de intervención, origen jurisdiccional, modalidad de participación, etc. Esta escala permite trazar líneas de tiempo de cierta cobertura, pero no se propone dar cuenta del proceso efectivo de gestión de cada una de las políticas identificadas. Esa indagación requeriría estudios de caso con mayor profundidad, que sin duda constituirían excelentes complementos para comprender mejor el panorama que se delinea en estas páginas, pero excede las posibilidades de esta aproximación.

La información utilizada proviene de diferentes fuentes, razón por la cual no cabe aventurar una comparación estricta entre la realidad contemporánea y la vigente durante el gobierno de los Kirchner. La descripción referida a la situación de los años de gobierno peronista, tiene su origen en investigaciones previas de la autora, en la literatura disponible, y en los datos publicados en el Observatorio del Conurbano.<sup>7</sup> Las referencias sobre el panorama actual, surgen del trabajo de campo de una investigación todavía en curso<sup>8</sup>, y es por ello que tratan solo sobre una muestra parcial de municipios del Gran Buenos Aires: abarca 12 de los 24 distritos que componen esta región, en su definición más acotada.<sup>9</sup>

El análisis busca dar cuenta de las tendencias más generales de las transformaciones sucedidas, con el cambio de gobierno, en el escenario participativo local del Gran Buenos Aires. Es decir, delinear los trazos más gruesos de este proceso, con el fin de contribuir a la formulación de hipótesis más precisas, que serán puestas a prueba una vez completada la indagación.

El artículo se organiza en las siguientes secciones: un primer apartado describe sucintamente las características de los espacios locales en el

Gran Buenos Aires, el segundo da cuenta de los avances y limitaciones de la agenda municipal de esta región, el tercero sintetiza la información disponible acerca de la situación de las iniciativas de participación ciudadana local durante el gobierno kirchnerista, y el cuarto presenta los resultados preliminares del estudio mencionado sobre las características del escenario de participación en políticas municipales en la actualidad. En las conclusiones se despliegan las interpretaciones que dan fundamento a las hipótesis sobre las transformaciones sucedidas en el campo participativo en estos últimos dos años.

## El complejo entramado político institucional de los municipios de GBA

Cualquier análisis sobre el desarrollo de mecanismos y procesos políticos e institucionales en los municipios del Gran Buenos Aires (GBA) necesita comenzar con algunas aclaraciones acerca de la particular configuración político-territorial de estos gobiernos locales en el marco de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)

Esta gran región metropolitana, que nuclea aproximadamente al 35 % de la población nacional en un 0,5% de su espacio geográfico, constituye de hecho una única mancha urbana, compuesta por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y un conjunto variable de partidos o municipios de la Provincia de Buenos Aires. La cantidad de municipios que se incluyen en la RMBA oscila entre 24 y 40, dependiendo de los criterios que fundamentan la composición de la Región, puesto que no se cuenta con ninguna delimitación administrativa ni marco institucional o jurisdiccional que permita establecer sus límites.

En consecuencia, los municipios del conurbano presentan características urbanas, socioeconómicas y político-institucionales propias, muy diferen-

7. <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar>

8. Se trata del Proyecto de Investigación Orientado UNGS- CONICET "Políticas sociales y económicas de los municipios del Conurbano Bonaerense", actualmente en ejecución en el Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de Gral. Sarmiento.

9. Los municipios considerados para este artículo son: La Matanza, Florencio Varela, San Martín, San Isidro, Ituzaingó, José C. Paz, San Miguel, Esteban Echeverría, Vicente López; Tigre, Malvinas Argentinas y Hurlingham.

tes a las de los distritos locales del resto de la Provincia de Buenos Aires, y más aún, a los de las demás provincias argentinas.

En lo referente a su configuración urbana, la aglomeración que hoy constituye la RMBA es producto de un proceso de expansión territorial de la urbanización desde el centro histórico porteño, hacia la periferia rural de la Provincia de Buenos Aires. Los contornos de este desarrollo se fueron dibujando alrededor de las vías de transporte, de las líneas ferroviarias en el inicio y de las autopistas más adelante. Es decir, la urbanización de los municipios del CB fue resultado de procesos que tenían poca relación con fenómenos locales y cuya dinámica escapaba a la intervención o regulación de los gobiernos municipales.<sup>10</sup>

En efecto, el proceso de urbanización del GBA ha sido, fundamentalmente, producto de dinámicas económicas y sociales que tienen como referencia la escala metropolitana en su conjunto: el transporte, el mercado de trabajo, el mercado de suelo, la localización de los establecimientos económicos, etc. Sin embargo, otros fenómenos, de escala más local o subregional, también contribuyen a la configuración del territorio, como el consumo cotidiano, el esparcimiento, el acceso a servicios públicos, entre otros. En síntesis, en el CB conviven actividades que operan en escalas geográficas muy diversas: algunas funcionan en circuitos locales, otras en ámbitos subregionales o intermunicipales, mientras que otras actividades -las más significativas en cuanto a su incidencia en la configuración del territorio- operan a escala del conjunto de la metrópoli. Así, la vida social y económica del GBA recorre circuitos muy diversos, muchas veces superpuestos y entrelazados, y además de geografía variable, según la localización de la oferta de actividades y servicios (Pirez, 2001; Rofman, 2010)

La estructura del sistema político institucional, en cambio, está construido sobre bases más rígidas, que expresan las divisiones jurisdiccionales esta-

blecidas en nuestro sistema federal: gobiernos nacional, provinciales, de la Ciudad de Buenos Aires (CABA) y municipales. En consecuencia, la vida de la región está gobernada por varias instancias estatales: el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, los gobiernos municipales, y, en algunos campos específicos, rige la intervención directa del Gobierno nacional. La RMBA es, dice Pírez (2010), una unidad física y funcional sin fronteras jurisdiccionales rígidas, en el plano urbano y económico-social; y un “conglomerado político macrocéfalo”, en cuanto a la autoridad política.

Esta somera caracterización permite comprender la complejidad de la estructura política e institucional del GBA. En términos jurisdiccionales, la autoridad estatal sobre el GBA está fragmentada entre una pluralidad de estados municipales y los gobiernos provincial y nacional, que tienen competencias diferentes sobre los temas o condiciones que hacen a la dinámica del territorio. A diferencia de otras grandes regiones metropolitanas, en nuestro país no se ha generado un marco institucional de gobierno del conjunto de la RMBA<sup>11</sup>; y tampoco se cuenta con alguna instancia de coordinación, o al menos de articulación de las intervenciones públicas, entre los municipios bonaerenses de la región, y entre éstos y las instancias provincial y nacional. El gobierno de este vasto territorio está compartido entre organismos y agencias de diferente nivel, según el campo de política de que se trate, que intervienen en el territorio en forma poco coordinada, lo que resulta en una trama interjurisdiccional más bien competitiva y desarticulada. (Badía y Pereyra, 2003; Badía, 2010)

Los gobiernos municipales del CB constituyen el eslabón más débil de esta trama interjurisdiccional. Por un lado, tienen una escasa autonomía jurídica ya que se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires; y, por el otro, recaudan una porción reducida del gasto municipal, que sólo alcanza para financiar

10. Para apreciar el desarrollo histórico del crecimiento de la mancha urbana, ver [http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page\\_id=8195](http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=8195)

11. En las últimas décadas se han creado algunas instancias institucionales para atender a este problema, entre ellas la Comisión Consultiva para el Área metropolitana de Buenos Aires, en el 2017, pero hasta el momento no se ha dado ningún paso efectivo en este sentido.

los gastos de personal, los servicios urbanos y algunas actividades del área social y de salud, generando una relación de fuerte dependencia de la coparticipación y de otras vías de acceso a fondos nacionales y provinciales. Se observa entonces una autonomía limitada, solo política y una debilidad para formular políticas propias de carácter endógeno y apropiado a sus necesidades y potencialidades, producto de, entre otros factores, la intervención directa de otros niveles de gobierno en el escenario local.

A pesar de esta debilidad, los municipios han cumplido un rol fundamental en la gestión de las políticas públicas, ya que la ejecución territorial de las intervenciones estatales, en especial las del campo social, se apoya en buena medida, en la institucionalidad, personal y redes políticas municipales. A través de las relaciones entre el municipio y la trama asociativa local se viabiliza una porción significativa de las prestaciones de la política social, organizando así, en buena medida, el universo político y la sociedad civil local. (Rofman, Fagúndez, Anzoátegui, 2007; Rofman, 2014).

La expansión de la agenda municipal en los últimos años, hacia un espectro creciente de cuestiones sociales y económicas, como veremos más adelante, ha contribuido a fortalecer este papel, ya que amplía el entramado de actores locales que se relacionan con el Estado local. Ello repercute también en el rol que juegan los gobiernos municipales del CB en el plano estrictamente político, ya que constituyen el núcleo de las redes de acumulación política local, posición que les confiere una cuota significativa de poder en las instancias de representación territorial.

El escenario municipal en el GBA muestra, por lo tanto, tendencias contrapuestas. Por un lado, la institucionalidad local es particularmente débil, por la escasa capacidad para gobernar los procesos económicos, sociales y urbanos locales, y por las limitaciones institucionales y presupuestarias antes mencionadas. Por el otro, los gobiernos locales ocupan un lugar clave en la relación con la ciudadanía, en buena medida como consecuencia de la fuerte impronta territorial que marca la vinculación entre el Estado y la sociedad del GBA. Los municipios constituyen los interlocutores estatales más cercanos a la población, en varios pla-

nos: como canales de circulación de las prestaciones de las políticas públicas, como instancias de acumulación y representación política y también como encarnación del poder político del Estado, y por lo tanto destinatario de las demandas y reclamos de la sociedad.

Es por ello que el estudio de las políticas de diseño y gestión participativa que desarrollan los municipios del Gran Buenos Aires se presenta como una entrada privilegiada para comprender el diverso y rico campo de las relaciones entre Estado y sociedad en el nivel local en esta gran ciudad metropolitana.

### **La agenda municipal en el Conurbano Bonaerense: ampliación sin prisa pero sin pausa**

La tradicional denominación de municipios “ABL”, para designar gobiernos locales que solo se ocupaban del alumbrado, barrido y limpieza, es decir, de los servicios urbanos básicos, constituye la manifestación más clara de las restricciones históricas de la agenda municipal, particularmente en la Provincia de Buenos Aires.

El modelo fue modificándose con el tiempo, y un quiebre sin duda significativo, fue la crisis económica y social de fines del siglo pasado, que generó un profundo cambio en el abanico de cuestiones atendidas por los municipios de la región. En ese contexto de graves necesidades sociales y fuertes demandas ciudadanas que enfrentaban a un gobierno nacional en crisis, los municipios se constituyeron, prácticamente, en la principal puerta abierta a los reclamos de la población. Ello llevó a modificar la responsabilidad en esta agenda ampliada, produciéndose el pasaje de las tareas tradicionales al desempeño de nuevas funciones vinculadas a la promoción del desarrollo económico y social; funciones que superaban, en muchos casos, las competencias institucionales establecidas en la normativa provincial y los recursos económicos y humanos disponibles.

En esos momentos, frente a las transformaciones estructurales, los gobiernos locales han debido asumir nuevas responsabilidades en materia social y económica, sin contar en la mayoría de los



casos con capacidades y recursos necesarios (Clemente, 2006). Por su parte, la transferencia de la carga de la crisis a los municipios aumentó las funciones a ser ejercidas por éstos, exigiéndoles una mayor presencia en ámbitos y cuestiones de los que estaban ausentes y obligándolos a definir estrategias de legitimación del gobierno local para dar cuenta de la gestión del nuevo escenario.

El período de la posconvertibilidad trae consigo fuertes transformaciones en el contexto macroeconómico y en la orientación de las políticas públicas, especialmente en el campo de las políticas sociales. La recuperación de la centralidad de las instituciones públicas y de la presencia estatal en el campo económico, llegó acompañada por la reorientación de las políticas sociales hacia un enfoque de derechos. Los programas de transferencia de ingresos que se fueron desarrollando en esta etapa, extendieron la cobertura de las prestaciones para despegarse del enfoque compensatorio y focalizado que había marcado a las políticas asistencialistas de la década anterior. El lanzamiento de la Asignación Universal por Hijo (AUH), en el 2008, consolidó esta orientación universalista, complementado con la recuperación de los haberes previsionales, una mayor regulación del mercado de trabajo, y un abanico de programas dirigidos a fortalecer la inclusión social.

Estos cambios impactaron de manera significativa en la agenda municipal. Fortalecieron la autoridad del Estado frente a los actores económicos, a la vez que reforzaron el poder del gobierno nacional frente a las instancias subnacionales. La dinámica de “recentralización” que se inició con el gobierno kirchnerista, como bien describe Cravacuore (2017) fue resultado del incremento de la intervención directa del Estado central en los territorios. El sistema de políticas sociales de administración centralizada se articulaba, fundamentalmente, a través de dos canales de llegada directa a la población: las políticas de transferencias de ingresos dirigidas a titulares individuales de derechos, y los programas de promoción del trabajo autogestionado y de la economía social que, frecuentemente, se vehiculizaban a través de las redes de organizaciones sociales de base, obviando de este modo a las autoridades locales. (Rofman y Foglia, 2014)

Parecería, sin embargo, que la indiscutible tendencia hacia la centralización que ha marcado ese

período, no ha sofocado el también evidente proceso de expansión de la agenda gubernamental municipal, principalmente en los campos económico y social, como lo muestran diversos estudios de caso que refieren a iniciativas municipales de promoción del desarrollo (Couto, Foglia y Rofman, 2016).

En el mismo sentido, también cabe destacar un sostenido protagonismo de los gobiernos municipales en el despliegue de iniciativas de ampliación de la participación de la ciudadanía en las políticas públicas. Podría afirmarse que dentro del marco general de re universalización de las políticas y de centralización de esas intervenciones masivas en el nivel nacional de gobierno, el diseño de instrumentos de participación ciudadana y de gestión participativa de las políticas públicas continuó también expandiéndose durante el período kirchnerista, como se describe con mayor detalle en el apartado siguiente.

### **Políticas participativas locales entre 2010 y 2015**

La dinámica de la participación ciudadana municipal en el GBA sigue entonces un doble camino durante los años de gobierno peronista. En paralelo a la ya mencionada concentración de los resortes fundamentales de la gestión de gobierno, en los escenarios locales se multiplican las instancias participativas, incentivadas por varios factores: una trayectoria previa ya instalada, con varias décadas de historia, de adopción de mecanismos participativos para la gestión de las políticas sociales; la persistencia de la organización popular de base territorial generada en los años de la crisis, que fue ocupando espacios crecientes en la ejecución de los programas socioproductivos y asistenciales durante los años de mayor bienestar; y el enfoque territorializado de las políticas socio-económicas, que requerían de mediadores sociales de base territorial para asegurar el acceso de la población a las prestaciones sociales. (Rofman, 2015)

Elaborar un mapa detallado y consistente de las políticas e instrumentos locales de articulación de actores puestos en marcha en los municipios del CB durante la larga década kirchnerista, constituye una tarea sumamente necesaria, pero de muy

difícil concreción con la información disponible. La amplitud geográfica e institucional de este fenómeno, sumado a la inestabilidad propia de un campo tan dinámico, y la poca precisión de las fuentes oficiales municipales, convierten a este objetivo en una tarea de magnitud. La sistematización que se ofrece a continuación se propone aportar a este propósito, pero no pretende cubrir exhaustivamente el universo, ya que se basa en fuentes diversas, y se concentra en el período 2010-2015, cuando el estilo de gobierno ya estaba consolidado.

Como antecedentes, merecen reseñarse algunos aportes valiosos en esta línea, referidos al conjunto de los municipios argentinos, que ofrecen un interesante punto de partida. Un relevamiento de CIPPEC, del 2008, daba cuenta de la multiplicación de espacios institucionalizados de interacción entre el Estado y la sociedad civil a nivel subnacional. Entre los instrumentos más frecuentes desplegados por los gobiernos municipales se encontraban los consejos consultivos, las juntas de vecinos, los foros, mesas de diálogo, presupuesto participativo, entre otros. (CIPPEC, 2008). Por su parte, un estudio de Cravacuore (2009) incluye en el catálogo a los instrumentos de democracia directa -consulta popular, referéndum, etc.- vigentes normativamente pero poco utilizados, junto con el Presupuesto Participativo, los espacios de articulación multiactoral -consejos asesores, agencias de desarrollo local, planificación estratégica, entre otros. Estas enumeraciones, además de dar cuenta de la expansión de los mecanismos participativos locales, ponen en evidencia la creciente institucionalización de los mismos durante la primera década del siglo XXI, lo que indica un avance en relación a las experiencias más informales de gestión compartida de los programas asistenciales, que habían proliferado en las décadas previas.

La dinámica de los municipios del CB en los años siguientes se inscribe en la tendencia general de multiplicación, diversificación e institucionalización de los mecanismos participativos. La especificidad de esta región radica, como se dijo previamente, en la particular posición de los municipios metropolitanos en el entramado intergubernamental. Por lo tanto, para construir este panorama, se

clasifican las experiencias en base al papel que desempeña el gobierno municipal en su desarrollo: algunas son iniciativas propiamente locales, impulsadas por el municipio, mientras que otras son instrumentos de incorporación de actores sociales en la gestión de políticas de origen nacional o provincial.

## Iniciativas municipales

La diseminación de experiencias de presupuesto participativo local constituye uno de los mejores ejemplos del proceso de extensión e institucionalización de políticas de participación en esta época. Estimuladas por la experiencia inicial de Porto Alegre, algunos municipios argentinos, entre los que inicialmente se destacó Morón, comenzaron a implementar iniciativas de Presupuesto Participativo. Este proceso fue alimentado por la movilización ciudadana de la crisis del 2001 y ha seguido un ritmo acelerado en los años siguientes, siendo adoptado como vía para fortalecer la legitimidad política de los gobiernos locales y la participación de la ciudadanía. En este sentido, constituyen las experiencias más significativas dentro del campo de las políticas de participación ciudadana.

En el año 2012 alrededor de 45 municipios argentinos habían generado algún mecanismo de decisión ciudadana sobre el destino de parte del presupuesto municipal (Carmona, Couto, Martínez y López Accotto, 2013). Se trata de políticas de iniciativa y gestión exclusivamente municipal, pero contaban, hasta el año 2015, con un programa nacional de apoyo, que ofrecía capacitaciones y asesoramiento.

En el Gran Buenos Aires había 11 experiencias en el año 2015, en su mayoría de reciente creación, ya que tres casos se habían iniciado ese mismo año. A través de esta vía se abría a la decisión directa entre el 0,4% y el 4% del presupuesto municipal, mayormente dirigidos a proyectos de infraestructura barrial. El nivel de participación de la ciudadanía era variable, ascendiendo, como máximo, hasta el 8% de la población local.<sup>12</sup> Es decir, se trataba de un mecanismo de interesante expansión durante esos años, que implicaba

12. [http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page\\_id=8268](http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=8268)

institucionalizar canales de participación directa y abierta sobre recursos económicos, pero con impactos efectivos aún limitados, tanto en lo relativo a la democratización de la vida política o a la reducción de las desigualdades.

En segunda instancia, encontramos un conjunto de mecanismos, menos institucionalizados, de creación exclusivamente municipal, que ha acompañado los procesos de expansión de la agenda municipal antes analizados. La incorporación de problemáticas novedosas al ámbito de atención municipal, un fenómeno estrechamente relacionado con la diversificación de demandas sociales durante estos años, impulsó a muchos gobiernos locales a crear consejos, comisiones e instancias similares, para canalizar institucionalmente la interacción con la sociedad en torno a dichas cuestiones. Así, este período fue testigo de la formación de diversos consejos municipales, dedicados al asesoramiento o la gestión de políticas específicas de ámbito social, en especial la problemática de género -con 10 casos en marcha en el 2015-, discapacidad, tercera edad, etc. Difícil caracterizar de manera uniforme a este universo, ya que consta de iniciativa diversas, promovidas desde el gobierno municipal en función de los objetivos, problemáticas y realidades de cada uno; y que exhiben grados de consolidación y de participación efectiva muy variables.

### **Instrumentos participativos en políticas nacionales y provinciales**

En primer lugar, cabe mencionar en este grupo a los Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, mecanismos que fueron paulatinamente extendiéndose durante este período. Estas instancias de articulación multiactoral están sostenidas en el esquema normativo e institucional, sancionado en el año 2005, que funda la legislación nacional sobre Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, y en particular en el territorio que nos interesa, promovidos por la Ley provincial 13.298, que crea el Sistema de Protección Integral de la Provincia de Buenos Aires.

De acuerdo a la norma, la función de estos Consejos consiste en la elaboración de un plan de acción territorial para la protección y promoción de los derechos de niños/as y adolescentes. La política provincial en este campo, invita a los municipios a promover la desconcentración de las acciones en el ámbito municipal con la participación activa de los actores locales vinculados a la cuestión: representantes de diferentes áreas municipales, organizaciones sociales del territorio, efectores de educación, salud y de otras políticas sociales provinciales con presencia en el municipio y representantes de universidades y de colegios profesionales.

La normativa provincial deja la decisión de la adhesión al sistema en manos de los niveles locales de gobierno, y es por ello que, en el año 2014, eran 10 los municipios del CB que habían conformado el Consejo Local.<sup>13</sup> Se trata de un mecanismo de especial significación en el escenario político local, puesto que en muchos casos su conformación es producto de una larga historia de desarrollo de redes de organizaciones comunitarias, y a la vez está sostenido en un marco institucional robusto, en los casos en que los municipios adhieran a la legislación provincial.

En segundo lugar, enmarcados en la corriente preponderante de política social del gobierno nacional en esos años, se multiplicaron en el territorio los programas socioproductivos de promoción de la economía social, que situaban al trabajo autogestionado y el desarrollo del territorio local como palancas fundamentales del mejoramiento de los ingresos y la atención a la pobreza (Rofman, 2006; Clemente y Lesnichevsky, 2008). En este ámbito confluían un conjunto de programas y medidas de apoyo de amplia cobertura territorial, que se fueron desplegando y modificando a lo largo de la década: el Programa Manos a la Obra en el 2004, el Programa Nacional de Microcrédito, en el 2006 y, el Programa de Ingreso Social con Trabajo, “Argentina Trabaja”, puesto en marcha en 2009.

La literatura sobre estos temas no acostumbra a incluir a los programas de promoción sociopro-

13. [http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page\\_id=8249](http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=8249)

ductiva como uno de los instrumentos de gestión participativa local, aduciendo que la población destinataria de estas políticas solo interviene en la ejecución de las acciones, y cuenta con poca capacidad de decisión respecto del desarrollo de las actividades. Sin embargo, las experiencias efectivas de implementación de estos programas muestran un panorama diferente, ya que en muchos casos se promueve la participación de la población destinataria en instancias de decisión o formulación acerca del desarrollo de las actividades. Además, buena parte de esta oferta era viable por organizaciones de la sociedad civil de implante territorial, ocupando un papel importante como mediadoras en la gestión de la política, y, conformando, de este modo, espacios de gestión asociada con las agencias gubernamentales a cargo de las políticas.

La intervención de los municipios en la gestión de estas políticas de origen nacional era muy variable, dependiendo en parte de la relación política con el gobierno nacional, pero también de las propias capacidades del gobierno local para extender su agenda y poner en marcha acciones de efectiva intervención en las condiciones sociales y económicas del territorio. Así, para finales del 2015, 10 municipios del CB contaban con algún organismo municipal dedicado especialmente a este eje de políticas, una tarea que consistía, principalmente, en la implementación local de programas financiados por el nivel nacional.<sup>14</sup>

Otra de las creaciones institucionales más generalizadas de este período son los Centros de Integración Comunitaria (CICs), también de origen nacional. Se trata de espacios creados por el Ministerio de Desarrollo Social de nivel nacional con el objetivo de concentrar en un mismo ámbito físico la oferta local de servicios sociales y de salud, además de ofrecer espacios para otras actividades del barrio. La estructura institucional de gestión de los Centros se basa en las “mesas de gestión local”, compuesta por los organismos públicos nacionales, las áreas municipales que prestan servicios, junto con actores comunitarios del barrio. La cobertura de esta iniciativa era muy significativa ya que en el período de referencia se habían

creado 774 CICs en todo el país, 42 de los cuales estaban localizados en 13 municipios del GBA.<sup>15</sup>

También se formaron, en algunos distritos, Foros de seguridad, espacios de articulación que se relacionan con la política provincial de seguridad pero cuyo desarrollo descansaba principalmente en la voluntad local. Y, en un formato interjurisdiccional semejante, surgieron instancias de articulación a nivel barrial de organizaciones y vecinos, enfocados principalmente en el problema habitacional -tierra, vivienda, barrio-, un campo de intensa actuación de los gobiernos nacional y provincial en el período de referencia.

En este punto, cabe aclarar que esta tipología no supone categorías cerradas o excluyentes, puesto que es posible que las características particulares de muchas de las instancias de participación desarrolladas por los municipios atraviesen esta clasificación. Particularmente resulta complejo clasificar a los espacios de creación municipal, de menor institucionalización, puesto que son producto de dinámicas específicas de interacción entre el Estado y la sociedad local, y los campos de actuación y formato institucional son particulares en cada caso.

Esta enumeración de los tipos de políticas y mecanismos participativos locales predominantes en los municipios del Gran Buenos Aires durante los años de gobierno kirchnerista da cuenta de avances significativos en dos líneas. Por un lado, se incrementó la diversidad de experiencias, lo que se advierte en la extensión del arco de diferentes mecanismos institucionales y en la ampliación de los campos de políticas que convocan a la participación en las políticas públicas. Por el otro, se evidencia que la mayoría de las iniciativas estaban apoyadas en marcos normativos -ordenanzas, decretos, etc.- lo que manifiesta un respaldo institucional más consolidado. En síntesis, se podría afirmar que la trayectoria de este formato de políticas en el último lustro del gobierno kirchnerista, gira en torno a dos grandes ejes: *diversificación e institucionalización*.

El panorama participativo en el contexto actual  
Las elecciones nacionales, provinciales y munici-

14. [http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page\\_id=8323](http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=8323)

15. [http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page\\_id=8268](http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=8268) [http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page\\_id=8268](http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=8268)

pales de finales de año 2015 representaron un cambio de rumbo muy significativo en la orientación del Estado y de las políticas públicas. El nuevo gobierno de Cambiemos, que asumió en la Nación y en la Provincia de Buenos Aires, se propuso explícitamente restituir el orden neoliberal, luego de doce años de gobierno nacional popular, de orientación neodesarrollista.

En el plano de la redefinición del papel del Estado, las transformaciones de la nueva gestión apuntaron fundamentalmente a retraer la intervención estatal en la economía, desarmando regulaciones establecidas en años previos, a fin de asegurar la primacía de los mecanismos de mercado. La apertura externa, particularmente para favorecer la valorización especulativa del capital financiero, posible gracias a un acelerado endeudamiento externo, también supuso una reversión radical del desendeudamiento de la gestión kirchnerista y de las políticas de protección del mercado interno de ese período.

También coherente con la orientación neoliberal, el gobierno de Cambiemos, tanto a nivel nacional como en la Provincia de Buenos Aires, instalaron la preocupación por la reducción del déficit fiscal, argumento que fundamentó un cúmulo de medidas de racionalización del gasto público: despidos de empleados y funcionarios, cierre o achicamiento de organismos y programas de regulación del mercado o apoyo a la actividad productiva, entre otras decisiones orientadas a reducir las capacidades del aparato estatal. (Colectivo S, 2018)

Si bien el corazón de las políticas sociales de carácter universal -como la política previsional y la AUH-, se mantuvieron vigentes, se ha reducido de hecho el valor de sus prestaciones; a la vez que algunos programas sociales que apuntaban a fortalecer el acceso a los derechos sociales por parte de la población más vulnerable, han sido eliminados o reducidos a su mínima expresión. Un recorrido similar han seguido las políticas socio-productivas, ya que se mantienen vigentes, pero su orientación ha virado hacia el apoyo a micromprendimientos individuales, dejando de lado el

sentido asociativo y transformador que el gobierno peronista declaraba sostener.

La manifestación de estos cambios en los municipios del CB ha sido bastante compleja. En el plano estrictamente político, el impacto de la mudanza electoral no fue tan significativo entre los gobiernos locales, puesto que en sólo 4 municipios tuvo lugar un efectivo cambio de partido de gobierno (en varios casos, se reeligió al mismo Intendente, aunque presentándose por otra agrupación política), y en 15 de los 24 municipios fueron electos los candidatos del Frente para la Victoria, lema que representaba la alianza kirchnerista en esas elecciones<sup>16</sup>. Particularmente en el caso de los municipios considerados para este análisis, en su gran mayoría no han registrado cambios de gobierno: en 7 casos el Intendente ha sido reelecto, en otros 4 ha ganado un candidato que formaba parte de la misma agrupación política, y en un distrito -el de Malvinas Argentinas-, las elecciones de ese año produjeron un cambio de gobierno, pero en el sentido contrario del acaecido a nivel nacional y provincial, puesto que triunfó el candidato del FPV.

Además, como bien señala Cravacuore, (2017), la posición de los municipios en el sistema federal, tanto en la dimensión institucional-formal como en la presupuestaria, no ha sido objeto de transformaciones durante este nuevo gobierno, razón por la cual el diagnóstico que daba cuenta de las restringidas atribuciones de los gobiernos municipales continúa vigente. Más aún, la recuperación del Fondo del Conurbano -un mecanismo de asignación de recursos especiales a la Provincia de Buenos Aires, para aplicar en el territorio del GBA-, parece presuponer una mayor intervención directa de la Provincia en los espacios locales.

Por otro lado, las repercusiones sociales y económicas de la reorientación neoliberal de gobierno están afectando seriamente las condiciones de vida y de trabajo de la población de la región, como lo evidencia el salto en la tasa de desocupación en el GBA, -del 7,9% al 11,8%- entre el 2015 y 2017.<sup>17</sup> Esta situación incide nuevamente en la

16. [http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page\\_id=8255](http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=8255)

17. [http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page\\_id=8328](http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=8328)

agenda municipal, ya que los gobiernos locales vuelven a enfrentar la responsabilidad de atender demandas sociales básicas.

Además, en el tema que nos ocupa, la gestión de Cambiemos trae consigo una perspectiva diferente acerca de la participación ciudadana, que se distancia claramente del sentido que le asignaba el gobierno anterior. Para el modelo kirchnerista, la participación de la ciudadanía se enmarcaba en la participación popular, colectiva, que funcionaba como respaldo político del efectivo acceso a los derechos sociales. El discurso del gobierno actual también jerarquiza a la participación ciudadana, pero en este caso integrándola al marco del Gobierno Abierto, que hace más énfasis en la transparencia y el acceso a la información que en la intervención de la ciudadanía organizada en las decisiones de política pública. Se propone una versión claramente despolitizada, que apela a sujetos individuales como protagonistas, concentrando los canales de participación a través de Internet y de las redes sociales. Esta perspectiva asume más presencia en el nivel local de gobierno, y es así que permea con creciente potencia los formatos de relacionamiento entre gobiernos municipales y ciudadanía.

En síntesis, podría afirmarse que el cambio de gobierno en la nación y en la Provincia de Buenos Aires transfiguró el contexto político y social de la acción municipal en el Gran Buenos Aires, pero no tuvo aún un impacto tan remarcable en la situación política e institucional de los gobiernos locales.

¿Qué está sucediendo, en este nuevo escenario, en el campo de las políticas e instrumentos locales de diseño participativo? Se señalaba al comienzo de este artículo que el propósito de estas reflexiones consiste en trazar algunas hipótesis acerca de las transformaciones que están teniendo lugar en este ámbito.

El uso del gerundio evidencia una condición particular de esta elaboración: estos análisis son contemporáneos al desarrollo del fenómeno en estudio, lo que significa que se presenta aquí una fotografía congelada de un proceso que posiblemente debería ser pensado como película, en movimiento. Una segunda aclaración, ya anticipada

en la Introducción: los resultados que se presentan a continuación corresponden a la mitad de los municipios del Gran Buenos Aires, puesto que surgen de una investigación aún en curso. Es por ello que el análisis que se despliega a continuación debe ser considerado como un conjunto de hipótesis, a ser verificadas con los datos del universo completo.

El panorama de las políticas de diseño participativo que se ejecutan actualmente en los municipios estudiados abarca, como sucedía en períodos previos, un abanico bien diverso de iniciativas.

### Iniciativas municipales

En primer lugar, resulta fundamental dar cuenta de la creación de varios *Organismos municipales de participación ciudadana*, como basamento institucional de las iniciativas que desarrollan los municipios en este campo. El relevamiento de datos mostró que cuatro municipios han creado áreas específicas: San Isidro, Tigre, Vicente López, -donde está relacionada con el área de innovación/ modernización- y Malvinas Argentinas. Es así que estas áreas tienen como principal función gestionar programas de apertura de datos y transparencia, antes que la articulación del abanico de acciones locales participativas.

Una segunda línea de acción de significativa presencia es el desarrollo de programas o áreas de Gobierno y/o Datos abiertos. El avance internacional del modelo del Gobierno abierto, como mencionáramos previamente, ha encontrado un fuerte respaldo en la gestión de gobierno actual, tanto en el nivel nacional como en el de la Provincia de Buenos Aires, particularmente en dos ejes, que están estrechamente relacionados: datos abiertos e innovación tecnológica. Los municipios también se han incorporado a esta tendencia, creando áreas de gestión especializadas en esta línea, poniendo en marcha programas o portales de datos abiertos, como sucede en seis casos: San Martín, San Isidro, San Miguel, Malvinas Argentinas, Vicente López y Tigre. Es probable que otros municipios también hayan aumentado la información que se hace pública en las páginas web institucionales, pero con resultados sensiblemente menos sistemáticos que aquellos que enmarcan estas acciones en una política estructurada.

Los *Presupuestos participativos* siguen vigentes, pero sólo en cuatro de los doce municipios estudiados. En dos casos, San Miguel y La Matanza, con la denominación original y con significativa continuidad, puesto que en La Matanza se lanzó en el 2003, y en San Miguel, en el 2008. Otros dos casos, San Martín y Vicente López, llevan adelante programas similares de democracia directa para decidir un porcentaje del presupuesto municipal, pero con nombres diferentes.

Como se señalaba previamente, bajo la denominación de *Consejos asesores sectoriales* se agrupa a un conjunto variado de instancias de participación de actores locales en torno a cuestiones específicas. Se destacan, en este ámbito, las mesas o consejos locales de género, o de prevención de la violencia de género, en la mitad de los municipios relevados: La Matanza, San Martín, San Isidro, Ituzaingó, Esteban Echeverría y Vicente López. En otros tres casos se han creado espacios de trabajo participativo en torno a la problemática de la discapacidad: La Matanza, Vicente López y San Isidro.

Los *Foros o Mesas barriales* son espacios de interacción de base territorial, mayormente dedicados a atender problemáticas del barrio. Tres municipios cuentan con experiencias con algún grado de consolidación institucional: “Mesas territoriales de niñez” en La Matanza, “Programa de Gestión Participativa” en Florencio Varela, y, en San Martín, el “CEC Centro de Encuentro para la Comunidad” y el programa “La Comunidad organizada”. Es altamente probable que existan otros espacios similares en los demás municipios, puesto que constituye una práctica extendida en el Gran Buenos Aires, pero solo en estos casos mostraban un desarrollo institucional suficiente para asegurar su visibilidad.

Por último, cabe mencionar a las *Agencias de Desarrollo Local y Planes Estratégicos*, en tanto espacios e instrumentos que convocan a la interacción de los actores predominantes de la localidad con el objetivo de promover la vida económica local, aunque en algunos casos también involucran a representantes de sectores más populares. Estas experiencias aparecieron con fuerza en la década del '90, al amparo de las políticas de promoción del desarrollo local, con resultados variables: algunas han logrado dinamizar la actividad

económica local, otras han logrado fortalecer la institucionalidad de apoyo y otros han devenido oficinas de promoción económica (Couto, 2014). Los planes estratégicos también llevan la marca de esa época, y su desarrollo posterior muestra recorridos diferentes, en algunos casos convirtiéndose en efectivos marcos orientadores de la política municipal, y en otros deviniendo estructuras poco influyentes. (Couto, Foglia, Rofman, 2016). En los municipios relevados en este estudio se han encontrado cuatro experiencias: “Agencia de desarrollo local” en San Martín, “Consejo para el Plan Estratégico Territorial Participativo” en Hurlingham, “Consejo Económico y Social” en Tigre, e “Instituto de Desarrollo Económico Local”, en Florencio Varela.

### **Instrumentos participativos en políticas nacionales y provinciales**

Siguiendo la trayectoria de la década previa, los *Consejos Locales de Niñez y Adolescencia* van aumentando su presencia, seis de los doce municipios han puesto en marcha esta instancia de articulación multiactoral: La Matanza, San Martín, San Isidro, San Miguel, J. C. Paz, Vicente López. Dadas las ya mencionadas características particulares de estos mecanismos -fuerte raigambre en la trama asociativa local, y respaldo institucional-, hay también iniciativas creadas formalmente pero inactivas, así como espacios de interacción generados desde la sociedad civil no institucionalizados, en varios otros distritos.

En cuanto a las *Políticas socioproductivas y de economía social*, cabría señalar que la persistencia del tema en la agenda, y la continuidad de las políticas nacionales dan por resultado un panorama alentador en este campo: todos los municipios de la muestra estudiada que implementaban acciones en este ámbito continúan haciéndolo, y en tres casos, Florencio Varela, Malvinas Argentinas y Hurlingham, han incorporado acciones. Sin embargo, en sólo dos casos se registraron espacios de interacción multiactoral en este campo: la “Mesa de gestión compartida de empresas recuperadas” en San Martín y la “Mesa Interinstitucional sobre agricultura familiar”, en Esteban Echeverría.

Por último, los *Centros de Integración Comunitaria*, áreas de atención en política social y de salud,

creadas por el gobierno nacional, también continúan en marcha en la gestión de Cambiemos, aunque su implantación territorial parece haber decrecido. Según datos oficiales, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación sostiene hoy quince CICs en los municipios seleccionados, 8 de los cuales están localizados en Florencio Varela.

En síntesis, parecería que, en términos generales, el ámbito de las políticas participativas locales ha mantenido su dinamismo durante el gobierno de Cambiemos, puesto que todos los tipos de políticas se han mantenido vigentes. Sin embargo, se advierten algunos cambios relevantes en el desarrollo de cada uno de los tipos de iniciativas: se incrementan las acciones enmarcadas en el paradigma de interacción Gobierno- ciudadano, mientras que se reducen aquéllas enfocadas en una perspectiva más comunitaria y asociativa.

## A modo de cierre: persistencias y novedades

La reconstrucción de las principales características que ha asumido el campo de la participación de políticas públicas en los municipios del Gran Buenos Aires, permite identificar algunos cambios significativos, así como la continuidad de otro conjunto de tendencias ya instaladas.

En primer lugar, cabe remarcar la continuidad del cuadro general de políticas de diseño participativo: el menú de iniciativas se mantiene vigente, lo que indica que la matriz de políticas participativas en el Conurbano Bonaerense mantiene su formato genérico, y ha sido poco sensible al cambio de gobierno nacional y provincial. Podría postularse que ello se entiende en el marco de la trayectoria larga de incorporación de actores de la sociedad civil a los procesos de política pública, que tuvo sus inicios en la década del '90 y ha continuado en su lógica de expansión e institucionalización.

Las variaciones se advierten en la mirada más precisa, focalizada en cada tipo de mecanismo. Con los datos disponibles se pueden advertir algunas variaciones significativas, en diverso sentidos. Por un lado, el despliegue del Presupuesto Participativo está en declinación y la cobertura de las Políticas socioproductivas se mantiene, aunque en

proceso de reorientación hacia un enfoque menos asociativo, lo que estaría dando cuenta del decrecimiento de las políticas que buscan incidir, aunque sea de manera marginal, en procesos de redistribución económica. Además, si bien el Presupuesto Participativo constituye una iniciativa plenamente municipal, y en tal sentido sería menos sensible que las políticas socioproductivas a los cambios en la orientación de gobierno, debe tomarse en cuenta que el organismo nacional orientado específicamente a apoyar estas experiencias creado durante el gobierno anterior, ha sido desactivado en la nueva gestión.

Por el otro, algunos mecanismos se han expandido, en particular los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia, y los Consejos locales de género. Se trata de los instrumentos con notables diferencias en el marco institucional, puesto que los primeros se encuadran en una política provincial que promueve la creación de estos espacios, respaldo que puede explicar buena parte de su crecimiento, mientras que los segundos son iniciativas locales. Otro factor de peso asocia este despliegue con el que parece caracterizar a los consejos asesores de género, de origen estrictamente municipal: la relevancia del tema en la agenda pública, que presiona a todos los gobiernos, incluidos los locales, a generar acciones institucionales sobre estas cuestiones.

Por último, cabe destacar la creación y expansión de los programas de gobierno abierto, que canaliza, como vimos previamente, el grueso de la tarea asignada a las áreas de participación ciudadana, allí donde existe. El fenómeno de la asimilación entre el paradigma del gobierno abierto, traducido en términos de transparencia, acceso a la información y datos abiertos, con el conjunto de la participación ciudadana, parecería constituir la novedad más relevante del nuevo período. Como decíamos previamente, restringir la rica noción de participación ciudadana a estos instrumentos de vinculación individual, y unidireccional, entre gobierno y ciudadanos, implica dejar de lado a las organizaciones, asociaciones, y colectivos como sujetos de la participación. Se trata de una potente estrategia de reorientación del sentido de los procesos participativos, que llega a los niveles locales con fuerte apoyo discursivo e institucional de los gobiernos nacional y provincial, y que,



además, ancla fuertemente en la valoración de las vías virtuales de comunicación, de indudable imbricación en el sentido común de nuestros días.

Podría plantearse, como hipótesis final, que la matriz participativa de los municipios del GBA no muestra transformaciones fundamentales en su estructura institucional, en parte porque estos mecanismos se inscriben en tradiciones y normativas de larga data y por otra, porque los gobiernos municipales del GBA han sido

menos sensibles a los cambios electorales, y mantienen, en sus ámbitos de incumbencia, las orientaciones generales de su modelo de relacionamiento con la sociedad civil local. Pero a la vez, estos gobiernos resultan bastante influidos por las demandas de la agenda política, impulsada tanto desde una sociedad con nuevas demandas como desde un contexto político institucional que fomenta estrategias de respuesta a la ciudadanía diferentes a la del gobierno anterior.

## Bibliografía

- Badía, Gustavo (2010) “La dimensión política en el proceso de construcción de lo metropolitano”, en A. Cicioni (comp.) La Gran Buenos Aires: rompecabezas metropolitano, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung.
- Badía, Gustavo y Pereyra, Elsa (2003) “Aproximándonos a la Región Metropolitana como sistema político”, en G. Badía y E. Pereyra (orgs.), Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Buenos Aires, Ediciones al Margen-UNGS.
- Pírez, Pedro (2001) “Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina”, en A. Vázquez Barquero y O. Madoery (comps.) Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local, Rosario, Homo Sapiens.
- Carmona, Rodrigo; Couto, Bárbara; Martínez, Carlos y López Accotto Alejandro (2013) “*El Presupuesto Participativo en el escenario argentino reciente. Un análisis de sus aspectos político-institucionales y participativos*”, presentado en Encuentro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes, 23 a 25 de abril UNESP, Araraquara, San Pablo.
- Clemente, Adriana y Girolami, Mónica (eds.) (2006) *Territorio, emergencia e intervención social*. Un modelo para desarrollar, Buenos Aires, Espacio Editorial / IIED-AL.
- Clemente, Adriana y Lesnichevsky, Claudio (2008) “*Políticas socioproductivas y cooperación municipal en la Argentina. Lecciones aprendidas*”, en Medio Ambiente y Urbanización, núm. 68, Buenos Aires, abril de 2008.
- Clemente, Adriana (2016) “*La participación como enfoque de intervención social*”. en Rofman, A. (comp.) Participación, políticas públicas y territorio: aportes a la construcción de una perspectiva integral. Ed. UNGS. Los Polvorines,
- COLECTIVO S (2018) “*Despidos en el Estado: primeros movimientos de una sinfonía con partitura oculta*”. Revista Bordes. UNPAZ, 18/2/2018 <http://revistabordes.com.ar/despidos-en-el-estado-primeros-movimientos-de-una-sinfonia-con-una-partitura-oculta/>
- Couto, Bárbara (2014) “*La implementación de políticas socioeconómicas en la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Desarrollo económico y entramado de actores en territorios heterogéneos*” ponencia enviada al XIII Seminario Internacional de RRII y IV Taller de Editores RIER, Salvador de Bahía, Brasil.
- Couto, Bárbara; Foglia, Carolina y Rofman, Adriana (2016) “*Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político-territorial*” en Rofman, A. (comp.) Participación, políticas públicas y territorio: aportes a la construcción de una perspectiva integral. Ed. UNGS. Los Polvorines, 2016
- Cravacuore, Daniel (2009), “*La participación ciudadana en los gobiernos locales argentinos*”, en G. Delamaza y D. Flores (eds.) Gestión municipal participativa. Construyendo democracia cotidiana, Santiago de Chile, Universidad de Los Lagos-Corporación Innovación y Ciudadanía, pp. 162-181.
- Cravacuore, Daniel (2017) “*La recentralización municipal en Argentina*”, Ponencia presentada el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo.

- Cunill Grau, Nuria (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, CLAD-Nueva sociedad.
- Cunill Grau, Nuria (2004) “*La descentralización de la descentralización de la política social. ¿Qué hemos aprendido?*”, en R. Goma y J. Jordana, *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Barcelona, Fundación CIDOBDE SOUSA.
- De Sousa Santos, Boaventura (2001) “*Los nuevos movimientos sociales*”, Revista OSAL, Buenos Aires, Clasco.
- De Sousa Santos, Boaventura (2006) *A gramática do tempo. Para una nova cultura política*, San Pablo, Cortez Editora.
- Foglia, Carolina y Rofman, Adriana (2014) “*Políticas participativas locales en ciudades bonaerenses, Argentina*” (en colaboración con Carolina Foglia). Revista Proyección Nro 16. CIFOT, Universidad de Cuyo. Mendoza Diciembre.
- Pírez, Pedro (2010) “*Para pensar el gobierno metropolitano de Buenos Aires*”, en A. Cicioni (comp.) *La Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung.
- Rofman, Adriana (2006) “*Políticas socioproductivas: un intento de adaptación del desarrollo local a la realidad del conurbano bonaerense*”, en A. Villar y A. Rofman (coords.) *Desarrollo local: una revisión crítica del debate*, Buenos Aires, Espacios.
- Rofman, Adriana; Fagundez, Patricia y Anzoátegui, Mirtha (2007) “*La escala local en la implementación de los programas sociales: el papel del municipio y de los actores sociales locales en el conurbano bonaerense*”, ponencia presentada en el XXVI Congreso ALAS, Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara, México, agosto de 2007.
- Rofman, Adriana (comp.) (2010) *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense*. Un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, Los Polvorines, Buenos Aires, UNGS.
- Rofman, Adriana (2014) “*Participación ciudadana y territorio en el Gran Buenos Aires*”. En Revista Territorios, Nº 31, Universidad del Rosario, julio / diciembre 2014
- Rofman, Adriana (2015) “*Políticas participativas locales: aportes a un marco de análisis*” en Grandinetti, Berreta, Schweinheim y Rey (comp) *Retos e innovaciones de la Administración Pública para el desarrollo democrático en el siglo XXI*. FCPRI-UNR / AAEAP / INAP.
- Rofman, Adriana y Foglia, Carolina (2015) “*La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los 90 a la actualidad): asistencia, movilización, institucionalización*”, en Revista Estado y Políticas Públicas Nº 5. Año 2015. Buenos Aires.
- Ziccardi, Alicia (coord.) (2004) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social.

# PROCESOS DE MEJORAMIENTO DEL HÁBITAT Y LA VIVIENDA EN LATINOAMÉRICA

## LA PARTICIPACIÓN COMO INSTRUMENTO DE PRODUCCIÓN DE LA CIUDAD

### Resumen

El mejoramiento representa un tipo de intervención urbana que articula diferentes paradigmas de producción de la ciudad, con vistas a optimizar los esfuerzos y recursos invertidos por diferentes actores intervinientes. La participación de los destinatarios se constituye en uno de los elementos característicos de los programas de mejoramiento urbano, hábitat y vivienda analizados, ya que la misma cumple un rol de promotor de las tomas de decisiones que se realizan en torno implementación de los mismos. El trabajo revisa el marco teórico y práctico del mejoramiento y la participación en las intervenciones de los programas implementados en Latinoamérica, con vistas a analizar las diferentes perspectivas de abordaje e impacto de los procesos de participación en el contexto de dichos programas.

**Palabras Clave:** Proceso de participación, mejoramiento, hábitat, vivienda.

### Summary

*Improvement represents a type of urban intervention that articulates different city production paradigms, in view to optimizing the efforts and resources invested by different intervening actors. Participation is one of the characteristic elements of urban improvement and housing programs analyzed, since it fulfills a role of promoter of the decision-making that takes place around their implementation. This article reviews the theoretical and practical framework of improvement and participation in programs implemented in Latin America, to analyze the different perspectives of approach and impact of the participation processes in the context of those programs.*

**Key words:** *Participation process, improvement, habitat, housing.*

## INTRODUCCIÓN

El mejoramiento representa un tipo de intervención urbana que articula diferentes paradigmas de procesos de producción de la ciudad, con vistas a lograr optimizar los esfuerzos y recursos invertidos por los diferentes actores que intervienen.

Por un lado, se enfoca en optimizar los recursos aportados por la población que autoconstruye su vivienda y hábitat en el marco de una producción social del hábitat (Romero Fernández, 2002; Ortiz Flores, 2003; Di Virgilio y Rodríguez, 2013). En este sentido, se plantea una perspectiva de la política pública como potenciadora de la producción popular del hábitat y en el esfuerzo propio de los habitantes de asentamientos y barrios (Abrams, 1967; Turner, 1976 y 1977). El mejoramiento interviene en un territorio que física y socialmente se encuentra en proceso organizativo y de desarrollo.

Por otro lado, el mejoramiento se constituye en una herramienta de producción estatal de vivienda y hábitat que busca potenciar el impacto de diferentes inversiones públicas en el territorio (infraestructuras, espacio público, equipamientos, vivienda, etc.). En este sentido, se plantea una perspectiva de la política pública como dinamizadora de intervenciones de diversos actores (Estado, población, organizaciones, sector privado, etc.). Aquí también se parte de una pre-existencia física y social pero también se constituye una nueva instancia de proceso que puede ser el inicio de otra nueva etapa de satisfacción para el territorio.

En ambos tipos de producción la participación cumple un rol de promotor de las tomas de decisiones que se realizan en torno a la consolidación del hábitat urbano. En la producción social del hábitat, la autoproducción de la vivienda pone a las usuarias y los usuarios en sujetos que toman las decisiones a la hora de construir su vivienda y su barrio (Turner, 1976 y 1977). En este sentido, la acción de intervenir para mejorar un barrio o una vivienda existente plantea la necesidad de adoptar esquemas de participación de la población con vistas a la construcción de consensos que respeten las pre-existencias del territorio. Esta es una de las razones por la cual la participación se constituye en un instrumento relevante en las intervenciones de mejoramiento de diversos programas latinoamericanos.

El presente trabajo se encuadra en el marco la tesis doctoral del autor (FADU-UBA) dirigida por la Dra. Beatriz Cuenya y co-dirigida por el Arq. Víctor Saúl Pelli, y titulada: “Proceso: participación – vivienda. Procesos de participación de la población en situación de pobreza en el mejoramiento del hábitat y la vivienda. Evaluación del Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir” en Chaco y Tucumán (2003-2011)”. El trabajo analiza el rol de la participación en el proceso de intervención de un conjunto de programas de mejoramiento (urbano-barrial-de la vivienda) de diferentes países latinoamericanos.

En el contexto de dicho encuadre, aquí se revisa el marco teórico de definición del mejoramiento y el rol de la participación en las intervenciones de los programas de mejoramiento implementados en Latinoamérica, con vistas a analizar las

diferentes perspectivas de abordaje e impacto de los procesos de participación en el contexto de dichos programas.

En este sentido, se analizan en primer lugar el marco de definición de la participación y su abordaje en los programas de mejoramiento. En segundo lugar, se analiza el marco de definición y acción de los programas de mejoramiento en el contexto latinoamericano. Luego, se plantea una mirada comparativa de los programas de mejoramiento latinoamericanos desde las prácticas analizadas poniendo foco en los procesos de participación que promueven. Finalmente, se reflexiona en torno al rol de la participación en los procesos y las diferentes perspectivas de definición y abordaje.

## La participación en políticas públicas de hábitat y vivienda

La palabra *participación* fue usada de múltiples maneras en distintos ámbitos académicos, políticos, sociales y culturales (Clemente, 2017). Como concepto y como instrumento de acción ha sido objeto de especulaciones, especialmente en el mundo del desarrollo social y en el marco de los programas y proyectos internacionales orientados a la reducción de la pobreza y la exclusión. También en los escenarios político institucionales locales e incluso en el mundo empresarial diversas perspectivas orientaron la aplicación de la participación, con resultados también diversos (Bombardero, 2000: 3).

En la revisión realizada por Imparato y Ruster (2003) sobre las diversas definiciones de participación que ofrece la literatura sobre proyectos de desarrollo de agencias multilaterales de crédito y cooperación al desarrollo (Banco Mundial, BID, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, entre otras) se destacan al menos cuatro: a) la primera define la participación comunitaria como un proceso activo a través del cual los beneficiarios ejercen influencia en la dirección y ejecución de proyectos de desarrollo en lugar de meramente recibir o compartir los beneficios de los proyectos; b) la segunda define el término participación como un proceso a través del cual los involucrados influyen y comparten el

control sobre los recursos, decisiones e iniciativas de desarrollo que los afectan; c) una tercera definición alude a la participación popular como un proceso a través del cual las personas especialmente en desventaja influyen la formulación de políticas y controlan el diseño de alternativas de intervenciones en sus comunidades; d) una cuarta definición alude a los enfoques participativos de las políticas como aquellos caracterizados por el involucramiento de los grupos objetivos en el diseño, implementación y evaluación de los proyectos, apuntando a construir la capacidad de los grupos pobres para mantener por sí solos las estructuras creadas durante la implementación del proyecto.

En el campo del hábitat se encuentran también diversas definiciones y acepciones. El grupo latinoamericano de HIC suscribe la definición más simple y general propuesta por Sannoff (2000), quien define la participación como *la colaboración de personas que persiguen objetivos que ellas mismas han definido*. Se alude con esto a un trabajo colectivo tanto en el establecimiento de objetivos como de caminos para lograrlos (Sannoff, 2000, cit. por Romero Fernández y Mesías González, 1999). Con este encuadre, y aludiendo específicamente a la producción social del hábitat, HIC entiende la participación no sólo como un método de consulta, sino como un encuentro de conocimientos entre, por un lado, el técnico que aporta saberes especializados, y, por el otro, el usuario que brinda información sobre sus necesidades, expectativas y posibilidades. La participación implica el reconocimiento y la aceptación del otro, permitiendo integrar necesidades jerarquizadas por la población en el proceso de planeamiento y diseño del hábitat (Romero y Mesías, 2004).

En general, la participación es un concepto que aparece constantemente ligado al de la progresividad en la construcción del hábitat popular urbano. Pelli (1994 y 2007) considera que la experiencia de los grupos que se dedicaron a la acción y/o la investigación en torno a las modalidades de gestión habitacional basadas en criterios de participación y progresividad en Latinoamérica han llegado a conformar un importante cuerpo teórico-práctico, maduro, probado y difundido en toda la región, aunque todavía *no suficientemente sistematizado ni registrado* (Pelli, 1994: 5). Este

rol de los pobladores y usuarios que desarrollan y consolidan el hábitat popular configura una de las principales características de los procesos de configuración urbana. En este sentido, Pelli (2007) plantea que para llegar al núcleo de la formulación de la acción habitacional que atienda a esa característica de la vivienda y el hábitat popular, y de su inclusión activa en la instancia política de convalidación de la misma, no se trata solamente de “incluir a los habitantes” (a través de mecanismos idóneos de representación o en la tarea científico-técnica de determinación de los satisfactores adecuados), sino de que su rol se constituya en el de un *actor jerarquizado en el momento en que se decide*: “esta es la demanda, esto es lo que se necesita”, y luego, *traducido en los satisfactores correspondientes*: “esto es lo que hay que producir”. *Frase clave en la intensa lucha de intereses que se desarrolla en torno a la formulación de las acciones y de las políticas de vivienda* (Pelli, 2007: 41). El autor plantea que el rol de la *participación en los procesos de intervención en el hábitat debe ser el de una 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* (Pelli, 2007: 34).

Sin embargo, una importante cantidad de trabajos muestra que gran parte de las estrategias de participación utilizadas en las políticas públicas.

“plantean una institucionalidad que remite más a un “deber ser” de la participación que a la posibilidad de promover y sostener experiencias reales, proponiendo una serie de requisitos para participar que son difíciles de encontrar y sostener en el tiempo.” (Catenazzi y Chiara en Chiara y Di Virgilio, 2009: 211)

“Muchos programas que se declaran profundamente participativos no son claros acerca del alcance y poder real que se adjudica a dicha participación [...]. El tiempo requerido por las instancias participativas tampoco parece

FIGURA 1. PARTICIPACIÓN EN BARRIO BAJO LLOJETA Y ALTO INCA LLOJETA. PROGRAMA BARRIOS DE VERDAD.



FIGURA 2. TALLERES DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA. PROGRAMA ROSARIO HÁBITAT.



Fuente: Rodulfo (2013)

estar contemplado en la planificación de los programas.” (Arriagada en Chiara y Di Virgilio, 2009: 230-231)

### El mejoramiento del hábitat en el contexto de las políticas públicas

En el campo de formulación y debate sobre las políticas habitacionales, el mejoramiento del hábitat tiene diversas acepciones y alcances, dependiendo de los autores que se han abocado a su estudio, de los contextos geográficos y también de los momentos históricos en los cuales tomaron relevancia los objetivos del mejoramiento.

En su acepción más amplia, se concibe al mejoramiento del hábitat como una modalidad de intervención pública dirigida a subsanar las carencias de los hogares que requieren acciones de completamiento o consolidación de sus viviendas. Según los fundamentos esgrimidos en la mayor parte de los programas, el mejoramiento habitacional está dirigido a eliminar o disminuir el llamado déficit

habitacional cualitativo, que representa el mayor porcentaje del déficit en Latinoamérica y Argentina (en el país este representa alrededor del 60% del déficit total). Cuando los programas de mejoramiento se orientan a la población en situación de pobreza, por lo general combinan intervenciones de obras físicas con prestación de servicios sociales que apuntan a brindar soluciones a problemas de base, como el de la pobreza urbana, el desempleo y la calidad ambiental, entre otros. Por ello, en términos generales se entiende al mejoramiento como “todas aquellas acciones que de una u otra manera mejoran la calidad física del espacio urbano y aumentan el capital social de sus habitantes” (Hardoy et al., 2002: 14).

Desde otra perspectiva analítica, los programas de mejoramiento de asentamientos urbanos, se definen como modalidades convencionales indirectas de provisión de vivienda por parte del estado, particularmente implementada por los gobiernos de países subdesarrollados. Esta denominación se emplea para distinguir el mejoramiento de aquellos modos convencionales directos, que están di-

rigidos principalmente hacia los grupos de medios o altos ingresos de la población urbana, y son llevados a cabo principalmente a través del mercado privado (Keivani y Werma, 2001).

Estudios más recientes sobre los programas de mejoramiento, les asigna tres nuevos y más complejos roles (Brakarz et al., 2002): a) En tanto estrategias de lucha contra la pobreza, permiten reducir las inequidades existentes entre los asentamientos informales y otros sectores de las ciudades<sup>1</sup>; b) En tanto que instrumentos de desarrollo urbano contribuyen en la resolución de problemas de segregación física y social de los habitantes de asentamientos informales, así como también los de inaccesibilidad a redes viales y servicios urbanos<sup>2</sup>; c) En tanto que elementos importantes de las políticas de vivienda, los programas de mejoramiento son acciones públicas dirigidas a promover la producción de soluciones habitacionales accesibles a los hogares de menores recursos y sin acceso al crédito formal<sup>3</sup>.

32

Estas tres perspectivas plantean una variedad de objetivos principales o centrales que han variado a través del tiempo según la perspectiva que sea tenida en cuenta o según el aprendizaje derivado de la ejecución de los programas. En sus inicios se centraban en la solución de cuestiones como el saneamiento básico y la tenencia de la tierra (como en los primeros programas financiados en Chile en los años ochenta), y gradualmente pasaron a hacer hincapié en el mejoramiento integral de las condiciones de vida de los beneficiarios, en la participación de la comunidad en la definición de las inversiones, y en la mejora de la gestión de los servicios urbanos locales, entre otros. La evolución de los objetivos de los programas ha sido acompañada por una mayor complejidad en su ejecución y en la medición de sus logros. De

esta manera con el tiempo fueron planteando objetivos más ambiciosos e integrales que han ido incluyendo un mayor número de componentes de mayor complejidad con acciones promovidas en diferentes etapas del proceso, relacionadas principalmente con obras de infraestructura; servicios urbanos; servicios y equipamiento social; actividades de desarrollo comunitario; provisión de vivienda y reasentamiento de población; mitigación de riesgos ambientales; regularización de la propiedad; prevención de la proliferación de asentamientos informales; y seguimiento y evaluación. Este enfoque, de múltiples objetivos y componentes, ha incrementado la complejidad de los programas, haciendo evidente la necesidad de un trabajo interdisciplinario, tanto en el diseño como en la ejecución y el seguimiento de los mismos (Cuenin en Rojas, 2009). Asimismo, el enfoque ha planteado la necesidad de articular e incluir las responsabilidades de acción de más instituciones de distintos niveles de gobierno.

En el marco de labor desarrollada por los organismos internacionales de crédito, los programas y proyectos de mejoramiento de asentamientos (*settlement upgrading*) aluden a las intervenciones que abordan principalmente la problemática de extensión de los servicios urbanos y la regularización de los asentamientos de población con bajos ingresos de países en vías de desarrollo. Al igual que los programas de lotes y servicios, los programas de este tipo fueron implementados y financiados por los gobiernos nacionales y las agencias internacionales a finales de los años setenta.

La difusión de estos programas a nivel mundial y, particularmente, latinoamericano ha permitido su consolidación como instrumentos de política pública. Las evaluaciones más optimistas sostienen

1. Una clave de los programas en este sentido está relacionada con el aprovechamiento de la sinergia que existe entre diferentes programas sociales por medio de una coordinación en el tiempo y en el espacio de su aplicación en el territorio. Esta acción concentrada en barrios de asentamientos informales plantea su capacidad de focalizar el gasto público social en poblaciones más carentes (Brakarz et al., 2002, Brakarz, 2008, Rojas, 2009, Imparato y Ruster, 2003).
2. Por esta razón, los programas tienden a convertirse en instrumentos de planificación que se incorporan a las agendas de desarrollo urbano para producir acciones con externalidades positivas de escala urbana o, incluso, regional.
3. Aunque en muchos casos no intervienen directamente en la vivienda, contribuyen a través de la provisión de infraestructura y servicios con acciones que no podrían ser realizadas por la población de los asentamientos, así como también con el apoyo a la regularización del suelo de los lotes (Brakarz et al., 2002).



FIGURA 3. INTERVENCIONES EN FAVELA DE CAMPINHOS. PROGRAMA FAVELA BAIRRO.



Fuente: [www.jauregui.arq.br](http://www.jauregui.arq.br)

FIGURA 4. ESCALERAS EN COMUNA 13, MEDELLÍN.



Fuente: Elaboración propia.

que esa consolidación se debe a los altos retornos sociales y económicos. También, al hecho de que las inversiones realizadas ofrecen una estrategia viable para solucionar gran parte de los problemas de segregación y fragmentación que afectan a las ciudades de los países en desarrollo. Distintos trabajos han destacado como ventaja que los beneficiarios se muestran muy satisfechos con las nuevas condiciones de vida y las mejoras objetivas verificadas (Brakarz en Rojas, 2009: 162). Por eso, el interés de los gobiernos por intervenciones de esta naturaleza es creciente tanto a nivel local como nacional. Incluso algunos autores señalan que el mejoramiento integral de los barrios es hoy la estrategia preferente de los gobiernos locales, estatales y nacionales para resolver los complejos problemas de la informalidad residencial (Rojas, 2009).

Aunque algunas evaluaciones concluyen que los programas de mejoramiento no han logrado otorgar las soluciones habitacionales necesarias para revertir las necesidades de las poblaciones en situación de pobreza, han permitido reducir el costo de la construcción de la vivienda e incrementar la participación de las comunidades, del sector informal y del sector privado en la provisión de viviendas (Rondinelli, 1990a y 1990b). En este sentido, se argumenta que el impacto de las intervenciones no puede ser leído únicamente en términos cuantitativos; que más bien deben contabilizarse las sinergias de las intervenciones en el desarrollo físico y comunitario de los entornos, así como también en el desarrollo de procesos de replicabilidad territorial.

Posiblemente una de las limitaciones más serias que también han sido señaladas en relación a los programas de mejoramiento se refiere a la compleja organización y burocracia que exigen, lo cual, muchas veces los carga con problemas de replicación, de recuperación de costos y de atrasos en el completamiento de los proyectos.

### **El mejoramiento del hábitat en el contexto mundial y latinoamericano**

La preocupación pública por lograr el mejoramiento del hábitat urbano se asocia a los problemas que aparejó la aceleración de la urbanización en

el mundo. Si bien la urbanización se acrecentó fuertemente desde mediados del siglo XX (Hardoy, 1982; UN-HABITAT, 2003a; Davis, 2007), es un fenómeno que en los países desarrollados comenzó hace más de 200 años con la Revolución Industrial. A pesar de estar acompañada por un rápido crecimiento económico, la industrialización estuvo unida también a un aumento extraordinario de la desigualdad y la degradación de las condiciones ambientales (Sheuya et al., 2007: 99). Esto trajo aparejada una preocupación en distintos países por lograr el mejoramiento del hábitat urbano.

En los países en desarrollo, la aceleración de la urbanización sin un desarrollo equivalente de la industrialización y la generación de empleos ha sido determinante en la masividad que adquirió el problema de la vivienda, así como también en la precariedad que caracterizó las condiciones de vida en los asentamientos informales. En consecuencia, ya en la primera mitad del siglo XX, el centro de las miradas de distintas instituciones, organizaciones y organismos internacionales comenzó a desplazarse desde los países industrializados europeos hacia los países asiáticos, latinoamericanos y africanos, que comenzaron a ser foco de inversión por parte de distintos organismos de crédito.

Los países que más atención recibieron, tanto para el desarrollo de investigaciones como para la asignación de créditos y fondos por parte de organismos internacionales, son los del continente latinoamericano (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 1984; Fernández Wagner, 2001, 2002a, 2002b y 2002c; Brakarz et al., 2002; Imparato y Ruster, 2003; Salas, 2004; Fernandes y Smolka, 2004; Banco Interamericano de Desarrollo, 2008; Beliz, 2008; Brakarz, 2008; Cuenin 2008; Dávila 2008a y 2008b; Rojas 2009; Vergel Tovar 2010; Cravino, 2013; Torres-Tovar et al., 2013), africano (Wamala Muwonge, 1980; Stren, 1982; van Rensburg et al., 2001; Otiso, 2003; Tomlinson, 2006; Huchzermeyer, 2010; Menshaw et al., 2011; entre otros) y asiático (Jimenez, 1983; Goh, 2001; Tu et al., 2005; Takeuchi et al., 2008; Uzun et al., 2010; entre otros). Peattie y Aldrete-Haas (1981) plantean diferentes abordajes para las regiones latinoamericana y africana, principalmente relacionados con las particulares problemáticas de pobreza, inmigración y urbanización de cada

una de esas regiones. Asimismo, si bien la problemática es similar en cuanto a la cuestión política planteada en Latinoamérica y Asia, se diferencian con África en cuanto a que los abordajes teóricos africanos están fuertemente influenciados por el contexto académico británico.

Varios estudiosos plantean la existencia de distintas generaciones de políticas de mejoramiento en el mundo. Kessides (1997) considera que la primera generación está representada por las operaciones de “lotes con servicios” y “mejoramiento urbano” desarrolladas por el Banco Mundial, durante las décadas del 1970. A partir de 1980 y hasta la primera década de 2000, se desarrolla una variedad de iniciativas respaldadas por agencias, gobiernos y fondos comunitarios que buscaron la integración física, social y económica de los barrios a la ciudad.

En América latina, al igual que en el resto del mundo, también se registra la existencia de distintas generaciones de programas de mejoramiento, a tono con la evolución general de los enfoques sobre el tema y con el derrotero específico de las políticas de vivienda en cada país. Con algunas diferencias en cuanto a la periodización, es posible encontrar en la literatura especializada una clasificación que distingue cuatro generaciones de programas de mejoramiento, las que fueron sucediéndose y en parte superponiéndose a lo largo de los últimos 50 años (Kessides, 1997; Brakarz et al., 2002; Fiori et al., 2003; Romagnoli y Barreto, 2006; Fernández Wagner, 2007; Motta, 2011).

La primera apuntó a la radicación de los asentamientos irregulares en oposición al desplazamiento o erradicación de sus pobladores hacia nuevos barrios periféricos<sup>4</sup>; se desarrolló principalmente durante la década de 1970 y fue la que sentó las bases para los programas específicos de mejoramiento que luego se sucedieron. La segunda generación de programas se conoce como de integración física, ya que está centrada en ampliar las redes de cobertura de infraestructura vial y

sanitaria (vías de acceso, redes de agua potable y alcantarillado, solución a problemas de drenaje) y mitigar problemas ambientales; se desarrolló desde los años ochenta, aunque en algunos países aún sigue siendo una fase no superada. La tercera, iniciada en los años noventa, suele ser denominada de integración social, puesto que se enfoca en asimilar los asentamientos con los barrios formales y brindar acceso a salud y educación junto al fortalecimiento y empoderamiento de la comunidad. La cuarta es la de integración económica, en la medida que busca la integración de los asentamientos irregulares con las economías locales, mediante el mejoramiento del empleo y la participación público-privada (Moris, 2010:171; Fiori et al., 2003; Romagnoli y Barreto, 2006; Fernández Wagner, 2007). Otros autores aluden a una quinta generación de programas que apunta a la integración jurídica. Está relacionada con las acciones de regulación en la tenencia del suelo y la incorporación de los terrenos en los catastros locales de las ciudades (Rojas, 2009).

Desde el punto de vista de la orientación del financiamiento por parte de los organismos internacionales, la literatura distingue dos principales etapas en el desarrollo de los programas de mejoramiento en la región: la primera transcurre durante las décadas de 1970 y 1980, cuando predominan los créditos otorgados por el Banco Mundial (BM). La segunda se inicia en la década de 1990 y llega hasta la actualidad, y se caracteriza por el predominio de los créditos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Aunque los estados nacionales, provinciales y municipales de los países de la región han aportado financiamientos propios o combinados, éstos son significativamente menores en cuanto a cantidad respecto a lo otorgados por los organismos externos.

### **La década de 1970: los orígenes del mejoramiento**

El proceso histórico de implementación de programas de mejoramiento en Latinoamérica tiene su

4. La erradicación fue acompañada de un sistema de provisión de vivienda pública del tipo “llave en mano” (Abrams, 1967) a través de construcción masiva por parte del Estado (Rondinelli, 1990a y 1990b). Esta estrategia no logró erradicar los asentamientos y devino en una política extremadamente costosa para los gobiernos nacionales que: generó serios problemas por los desplazamientos sociales; generó presiones sociales dentro los grupos que se resistían a ser desalojados; e impuso un alto costo de transporte para las familias que eran trasladadas lejos de sus lugares de trabajo; entre otros efectos negativos (Rondinelli, 1990a y 1990b).

FIGURA 5. PARQUE LINEAL QUEBRADA LA HERRERA



Fuente: Alcaldía de Medellín (2014:95)

origen en un cambio de paradigma de las políticas habitacionales hacia los asentamientos irregulares, en gran medida debido a la influencia que ejercieron los entes de financiamiento internacional, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros. Luego de un período durante el cual los gobiernos concibieron a los asentamientos irregulares como fenómenos transitorios, proponiendo ineficaces y costosas políticas para la erradicación de los ocupantes hacia barrios de vivienda pública, generalmente en la periferia de la ciudad (Brakarz et al., 2002; Fiori et al., 2003; Romagnoli y Barreto, 2006; Fernández Wagner, 2007), los asentamientos continuaron proliferando, por lo cual las autoridades se vieron forzadas a optar por un cambio de enfoque consistente en la tolerancia de los asentamientos irregulares dentro de la ciudad formal, a través de la radicación de la población en las tierras ocupadas o ilegalmente subdivididas. De este cambio de paradigma (Motta, 2017) surgieron los principios básicos de los programas de mejoramiento de barrios (Brakarz et al., 2002), los que han tenido una evolución gradual tanto en sus objetivos, como en sus componentes.

El clivaje se produjo durante los 70, cuando las políticas gubernamentales dieron un giro, desde

los intentos por erradicar los asentamientos a otras tentativas por mejorarlos e incorporarlos administrativamente a las ciudades (Peattie y Aldrete-Haas, 1981). Esta lógica de intervención recogió los postulados planeados a nivel mundial en la Cumbre de Naciones Unidas Hábitat I realizada en Vancouver (1976)<sup>5</sup> (Fiori et al., 2003; Romagnoli y Barreto, 2006; Fernández Wagner, 2007), en la cual hubo un amplio reconocimiento a los procesos populares en la construcción de la ciudad.

### **La década de 1980: mejoramiento e integración física de los asentamientos**

Luego de esta cumbre se produjo una fuerte financiación del Banco Mundial a finales de la década y a principios de los 80 para tres tipos de programas: a) lotes con servicios, que consistían en la provisión de suelo vacante con servicios básicos para que los residentes construyeran sus viviendas; b) núcleos de viviendas, que funcionaban con elemento inicial en la configuración del proceso de construcción de la vivienda, y c) mejoramiento y regularización de viviendas en el lugar (McNamara, 1975; CGAP 2007; Rondinelli, 1990a y 1990b); los cuales involucraban directamente a los pobladores y eran gestionados por comunidades y ONG's que trabajaban en la producción social

5. Esta conferencia patrocinada por las Naciones Unidas retomó algunos problemas del hábitat urbano que habían sido abordados anteriormente en las Conferencias de Pittsburgh en 1966 y Medellín en 1970 (Anthony en Peattie y Aldrete-Haas, 1981). Peattie y Aldrete-Haas (1981) señalan que John F. C. Turner en Pittsburgh (1966) había planteado la idea de los "asentamientos no controlados" como "vehículos para el cambio social".

del hábitat (ver Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo América Latina, 1990)<sup>6</sup>.

Los proyectos de mejoramiento de viviendas promovidos en el marco de esta segunda etapa incluyen diferentes componentes, como provisión de los servicios básicos; legalización y regularización de las propiedades en las situaciones de tenencia insegura o poco clara; mejoramiento físico que incluye un paquete de mejoras de caminos de acceso, calles, drenaje, electricidad, suministro de agua, recogida de residuos sólidos y alumbrado público. Generalmente, la intervención no incluye la construcción de viviendas, ya que esto es realizado por los residentes en un esquema de autoayuda. Sin embargo, se desarrollaron algunas líneas de préstamos opcionales para mejoras en el hogar (UN-HABITAT, 2003a).

Algunas evaluaciones realizadas por ONU-HABITAT y el mismo Banco Mundial consignan que los programas y proyectos implementados bajo esta lógica han demostrado ciertas ventajas en comparación con las que han desarrollado la reubicación, como por ejemplo un costo hasta 10 veces menor y la reducción de los conflictos generados en la vida social y económica de la comunidad (UN-HABITAT, 2003a: 127). También se han detectado algunas desventajas, como los niveles inadecuados de participación de la comunidad (por predominancia de un “enfoque de arriba hacia abajo”), la baja recuperación de costos, y los altos e inapropiados estándares de construcción y regulaciones que guían los procesos (UN-HABITAT, 2002). Esto conlleva un mantenimiento insuficiente de la infraestructura y una dificultosa replicación o ampliación de proyectos piloto a programas de mayor escala, tanto urbana como nacional.

### **La década de 1990: mejoramiento e integración social**

A partir de finales de los 80 y principios de los 90, la crisis del desarrollismo, con sus consecuencias en términos de endeudamiento y ajuste estruc-

tural de las economías, acarrió un aumento de la pobreza y de la indigencia y generó profundos cambios en la sociedad de los países latinoamericanos. En ese contexto emergió una tercera generación de políticas habitacionales (Fiori et al., 2003; Romagnoli y Barreto, 2006; Fernández Wagner, 2007)<sup>7</sup> en la cual el rol del Estado pasó a ser el de facilitador del mercado y los organismos internacionales orientaron el financiamiento de la oferta hacia la demanda, apoyando una intervención pública que se volvió sectorial, se centró en la vivienda y desatendió los problemas de escala urbana (Fernández Wagner, 2007).

Ese enfoque facilitador, desarrollado como parte de la Estrategia Mundial de la Vivienda que se extendió hasta el año 2000, abogó por una “estrategia de habilitación” que cambió el rol de los gobiernos de proveedor/productor a “facilitador”. En este contexto se esperó que los gobiernos eliminasen los obstáculos y limitaciones que bloqueaban el acceso de las personas a la vivienda y a la tierra, mientras se procuró que la gente construyera y financiara su propia vivienda. El rol del Banco Mundial giró en torno a la promoción de una política de activación de los mercados de vivienda y de la generación de empleo. Asimismo, se otorgó un rol clave a las organizaciones no gubernamentales y otros grupos de la sociedad civil como actores centrales en los procesos de desarrollo y mejoramiento de la vivienda y el hábitat. Los gobiernos asumieron las funciones de crear un entorno institucional propicio y facilitar las acciones de los actores no gubernamentales, así como también la de proporcionar inversiones e instalaciones que los sectores privados y otras organizaciones no gubernamentales no pueden proporcionar de manera adecuada (como en el caso de las infraestructuras y otras obras costosas). Por su parte, el sector privado también se incorporó fuertemente al proceso, fundamentalmente para introducir innovaciones en tecnología, nuevos métodos de construcción y materiales de construcción asequibles (UN-HABITAT, 1996).

6. Estas tres líneas de programas apoyadas por los organismos internacionales se fundamentaron en el debate teórico que puso énfasis en la consideración de la vivienda como un proceso.

7. Rojas (2009) se diferencia de Fiori et al. (2003), Romagnoli y Barreto (2006) y Fernández Wagner (2007) al señalar a ésta como la segunda generación de programas de mejoramiento.

El abordaje sectorial se complementó con intervenciones focalizadas en los más pobres, las cuales incluyeron y promovieron diferentes procesos participativos de los beneficiarios. De esta forma, esta generación de programas abordó el problema en forma más integral, agregando a las inversiones en integración física intervenciones para mejorar la integración social de los habitantes a la ciudad (Rojas, 2009). Consecuentemente, entre sus principales acciones se busca

“organizar a la comunidad, hacerla participar en las decisiones, aprovechar al máximo lo invertido por los ocupantes en los asentamientos y en sus viviendas, asegurar su cooperación en la ejecución, la operación y el mantenimiento de las obras, y atender a sus necesidades de servicios sociales más urgentes” (Rojas, 2009: 16).

Los programas promovidos y desarrollados durante esta etapa incorporaron las lecciones aprendidas e implementaron nuevos tipos de intervenciones (Fernández Wagner, 2007: 13-14). En ese sentido, se planteó la consolidación de un paradigma más abarcativo dirigido a la puesta en práctica de intervenciones diseñadas y ejecutadas con participación de la comunidad y generación de beneficios focalizados en el territorio, en el contexto de un propósito general de construcción de ciudadanía. En ese sentido, se entendió que la integración física y social de los barrios a la ciudad convierte a sus ocupantes en ciudadanos con todos los derechos y obligaciones, aumenta las oportunidades de los beneficiarios de integrarse a los mercados de trabajo y acceder a los bienes públicos en otros barrios de la ciudad, y les permite mantener e incrementar su capital humano (Rojas, 2009). El desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones de la comunidad fue considerado como un componente esencial para lograr la construcción de capital social en los barrios, pero sin embargo subsistieron desafíos significativos “como el de la escala de la aplicación” que hasta el día de hoy los distintos programas vienen intentando abordar (Rojas, 2009).

Los programas se abocaron a la integración física de los barrios informales con la ciudad a través de la provisión de vías, conexiones a la red de agua

potable y alcantarillado, así como también soluciones a los problemas de drenaje que comúnmente presentan esos barrios. Si bien, por un lado, la experiencia de estos programas tuvo resultados beneficiosos -principalmente en cuanto a salud y mejoría de las condiciones de habitabilidad de los asentamientos-, en la mayoría de los países de la región, por otro lado, mostró ser insuficiente para que sus habitantes alcanzaran una calidad de vida adecuada (Rojas, 2009). El principal desfase entre los objetivos iniciales de los programas con esos insuficientes resultados estuvo dado por el hecho de que los beneficios de la integración física se veían reducidos en el contexto de los problemas sociales que enfrentaban los pobladores de los asentamientos.

### **Del 2000 en adelante: la búsqueda de la integración económica**

En el transcurso de los últimos casi 20 años se verifica una coexistencia de las tres generaciones de políticas habitacionales antes reseñadas. La mayoría de los trabajos sobre el tema coinciden en que el grueso de la producción pública responde al paradigma de “vivienda nueva” de la primera generación de políticas. En contraste, otras alternativas como los programas de mejoramiento aún representan inversiones menores (en algunos casos muy por debajo del 10% de los recursos del sector en la mayoría de los países) respecto a las realizadas en la producción de vivienda nueva. Como esta coexistencia de generaciones es analizada en el contexto de cada país, en el caso argentino un importante número de autores han planteado esa superposición de programas (Cuenya, 1986a, 1986b, 1992, 2000; Cuenya y Falú, 1997; Cravino et al., 2002; Pelli, 2007; Rodolfo, 2008).

A pesar de tener un bajo impacto cuantitativo en lo referente a recursos destinados a los programas, el desarrollo de procesos participativos de mejoramiento impulsados por la comunidad, que aseguren la tenencia del suelo, es reconocido como una buena práctica para fomentar la inversión en las viviendas de bajos ingresos, maximizar la seguridad de la tenencia y reducir la explotación financiera de los habitantes en situación de pobreza. En base al reconocimiento del rol clave que juegan los habitantes en situación de pobreza en el mejoramiento de sus propias condiciones de vida, se entiende cada vez más a la participación

en la toma de decisiones como un derecho y un instrumento para lograr una mayor eficacia en la aplicación de las políticas públicas (UN-HABITAT, 2003a y 2003b). Algunos casos recientes de mejoramiento exitosos basados en la participación comunitaria involucran a los habitantes en situación de pobreza en la formulación, financiación y ejecución de los programas de mejoramiento, y se basan en sus propias soluciones innovadoras y en un reconocimiento (incluso formal) de las organizaciones comunitarias.

Particularmente durante la última década, se ha buscado optimizar los programas de mejoramiento, así como también articularlos con otros programas con la finalidad de alcanzar una mayor integralidad de las intervenciones. Esta concepción renovada del mejoramiento surge de una crítica a los programas previos e incorpora como uno de los temas centrales de las políticas habitacionales la generación de empleo e integración económica el desarrollo individual (individuos y familias) y colectivo (barrio). En algunos países la articulación incluye programas de distintas carteras del Estado (sectores económicos, sociales, culturales, ambientales, etc.) y diferentes niveles de actuación (principalmente nacional y local) que permiten lograr intervenciones más holísticas.

Así, los temas de las economías locales, de la economía social y de la participación en asociaciones público-privada también entran a jugar un rol importante en el diseño de los programas. A su vez, esto implica entender a la “vivienda” como un conjunto de bienes, servicios y situaciones (Pelli, 2007) en las que las diferentes líneas de políticas van interviniendo para lograr un mejoramiento de las condiciones de las familias que habitan los sectores abordados.

### **Los programas de mejoramiento del hábitat en América Latina: 30 años de experiencia sostenida**

Si bien la región ha sido uno de los principales laboratorios de experimentación de programas de mejoramiento desde la década de los sesenta hasta la actualidad, el desarrollo más importante en cuanto a las inversiones de los organismos internacionales de financiamiento para la interven-

ción en mejoramientos se ha producido a partir de los años noventa. Analizamos en esta sección los principales enfoques, criterios y características de los programas implementados en este período, los cuales presentan una diversidad de características y formatos.

Los primeros programas de mejoramiento implementados en la región latinoamericana en las dos últimas décadas se instalaron en los gobiernos nacionales, con diseños centrados en la provisión de infraestructuras urbanas (Chile, Barrio de Chile, PROMEBA de Argentina, Vivir Mejor de México y Habitar-Brasil de Brasil, entre otros). Promediando la década del 90 los programas comenzaron a ser gestados también por gobiernos locales (Favela Bairro en Río de Janeiro y Rosario-Hábitat en Rosario, entre otros). Con el paso de los años los programas han ido modificando sus diseños y han buscado consolidar gestiones que combinan acciones de diferentes niveles gubernamentales con respuestas híbridas, flexibles, integrales, holísticas y complejas.

La implementación de los programas suele adoptar diferentes formatos según las adaptaciones de gestión, administrativas e institucionales que se plantean para la ejecución de los diferentes componentes. En algunos casos está asociada a procesos de administración cerrados en que las competencias, tiempos y formas de las tomas de decisiones están perfectamente determinadas en relación a quién las realiza y cómo es el proceso de acción. En otros, se configuran procesos abiertos en los cuales la participación se determina en el proceso a través de una toma de decisiones del conjunto (gestión asociada).

Estas variables plantean diferentes esquemas de organización temporal y programación de etapas de los programas, aunque generalmente, todo proceso de mejoramiento barrial se desarrolla en cuatro etapas: formulación de proyecto; implementación; seguimiento; y control y evaluación. Cada una de esas etapas comprende distintas sub-etapas que varían con los diferentes modelos de gestión y las instancias de participación que se promueven (Brakarz et al., 2002). Es por ello que los esquemas de desarrollo de los programas y proyectos varían según cada caso y según las particularidades del esquema de gestión adoptado.

Uno de los aspectos que se ha de considerar para comprender el funcionamiento de los programas está relacionado con el financiamiento de los mismos. La acción de intervenir mejorando lo existente plantea un proceso costoso y con plazos de tiempos extensos si comparamos con el proceso de construcción de una obra nueva. En la mayoría de los casos el financiamiento de las intervenciones no puede ser llevado a cabo por las administraciones locales, que cuentan con recursos escasos y destinados a otras prioridades de la gestión local, por lo cual generalmente los programas se configuran con financiamientos externos y desarrollan una variedad de combinatoria de recursos aportados por diferentes niveles de administración. En el caso de Latinoamérica, las combinaciones tienen en cuenta los recursos aportados por niveles nacionales, provinciales-estadales, y municipales-locales (Brakarz en Rojas, 2009).

Aunque el foco de acción de los programas se centre en la mayoría de los casos en acciones a escala nacional dirigidas a mejorar las condiciones de vida de los pobres urbanos mediante la promoción de una amplia participación ciudadana, aún son insuficientes las intervenciones que se llevan a cabo (Brakarz et al., 2002; Imparato y Ruster, 2003; Rojas, 2009). A pesar de ello, en general se considera que “los programas de regularización de asentamientos informales o programas de mejoramiento barrial constituyen el dispositivo institucional preponderante en las acciones de lucha contra la pobreza urbana en la región” (Fernández Wagner, 2007: 12), por lo que se constituyen en instrumentos para la generación de nuevas políticas y nuevas sinergias que actúan como el punto de partida y de llegada en una lógica que es de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba (Fernández Wagner, 2002a; Pelli, 2007). Los programas de mejoramiento de barrios ejecutados en América Latina han aportado significativamente a la reconstrucción del tejido social de las comunidades beneficiarias y han demostrado que son una oportunidad para que los grupos sociales involucrados mejoren su integración al resto de la ciudad (Fandiño en Rojas, 2009: 201).

Otro elemento que forma parte del análisis del financiamiento de los programas está relacionado con las dinámicas y sinergias que los mismos generan tanto en la familia como en su entorno

inmediato. Una característica de algunos programas es la de reconocer que las familias de bajos ingresos tienen capacidad de pago (Smolka y Lorangeira en Rojas, 2009) para continuar con el proceso de mejoramiento de su vivienda, lo cual permite considerar al financiamiento del programa como un soporte para el desarrollo de pequeños microfinanciamientos por parte de las familias una vez terminadas las intervenciones.

Un importante número de autores (Brakarz et al., 2002; Imparato y Ruster, 2003; Rojas, 2009) plantean la idea de que los programas de mejoramiento hacen una gran contribución a mejorar la calidad de vida de los habitantes de barrios de bajos ingresos. A través de la integración física que estos programas llevan a cabo mediante la provisión de infraestructura, espacios públicos y otras intervenciones, logran aumentar los activos físicos de los habitantes de esos barrios y les otorgan valor de mercado a través de la regularización de la tenencia de la tierra (Rojas y Fretes Cibils en Rojas, 2009). Las acciones de los programas

“propician las inversiones que hacen las familias en la mejora de sus hogares. En términos de la eficiencia del gasto, los subsidios públicos a la provisión de infraestructura y regularización de tenencia apalancan las inversiones de los hogares beneficiados, expandiendo el total de los recursos invertidos en el sector de vivienda social” (Brakarz et al., 2002: 29).

Por ello, generalmente se considera que la inversión de recursos para el mejoramiento es una inversión social (Salas, 2004).

### **La participación en los programas**

Una característica particular y distintiva del conjunto de programas de mejoramiento del hábitat y la vivienda desarrollados en los diferentes países de Latinoamérica es el desarrollo de procesos participativos de gestión y producción habitacional. Si bien es una constante que los programas incluyan el tema de la participación en sus principales líneas de sus “letras” (normativas, reglamentos, convenios, etc.), el formato de dicha participación varía según los casos y sus contextos.



En los programas donde la participación es tenida en cuenta como elemento transversal del proceso, las etapas del ciclo de proyecto suelen estar fuertemente conectadas y relacionadas por un trabajo continuo que fortalece y agiliza la toma de decisiones. En algunos casos, los programas han logrado una amplia participación a través de la puesta en práctica de modelos de gestión asociada que suponen que el proceso debe desarrollarse de una manera participativa para alcanzar acuerdos y articular acciones que sean comunes a la mayoría de los actores involucrados. En este sentido, “cuando el consenso no es posible se debe llegar a acuerdos por decisión de la mayoría de los participantes. Nunca por la decisión de uno solo de los actores” (Hardoy et al., 2002: 22).

Sin embargo, algunos estudios ponen énfasis en las deudas que estos programas tienen con la implementación de procesos participativos con tomas de decisiones ampliadas en todas las instancias de formulación, implementación y evaluación de los programas (Rojas y Fretes Cibils en Rojas, 2009). La necesidad de ampliar la participación de la comunidad en los programas de mejoramiento de barrios tiene muchas otras facetas y sirve

a muchos otros propósitos. La selección de las intervenciones por realizarse se beneficia enormemente de la participación de la comunidad, fundamentalmente porque permite una sólida caracterización de las necesidades concretas de la población y las posibles vías para satisfacerlas. Esta afirmación se sostiene en la consideración de que la población es quien mejor conoce los problemas que enfrenta, por lo que tiene muy claras sus prioridades. Se requiere la incorporación estructurada de sus opiniones en la fase de diseño de los proyectos, así como también en la planificación y ejecución de las distintas actividades. En este sentido, diferentes autores coinciden en lo que sostiene Rojas al afirmar que la participación

“contribuye decisivamente a la apropiación de las obras por parte de los beneficiarios y ha demostrado ser un factor decisivo en la mejor operación y el mantenimiento de infraestructura, equipamiento y servicios [...]. La participación de la comunidad ha probado ser también un factor importante en la fase posterior a la obra de los programas. Los barrios que han sosteni-

FIGURA 6. DISEÑO PARTICIPATIVO. PROGRAMA QUIERO MI BARRIO



Fuente: MINVU (2009b:147)

FIGURA 7. TALLERES DE PROYECTO CON PARTICIPACIÓN COMUNITARIA. PROGRAMA ROSARIO HÁBITAT



Fuente: SPVH (s/f) y Maceratini (2013: 90)

FIGURA 8. TALLERES DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA. PROGRAMA ROSARIO HÁBITAT



Fuente: SPVH (s/f)

do la organización comunitaria y la participación muestran mejores niveles de cuidado de espacios públicos, infraestructura y equipamiento (Rojas, 2009: 197-198).”

Este impacto de la participación en los programas se debe también a un reconocimiento teórico y práctico de su aplicación, que ha tenido desarrollo en diferentes tipos y formatos de programas implementados por organismos internacionales de crédito y gobiernos de diferentes niveles administrativos. Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo considera como línea de acción a la participación como

“el conjunto de procesos mediante los cuales los ciudadanos, a través de los gobiernos o directamente, ejercen influencia en el proceso de toma de decisión sobre dichas actividades y objetivos. La participación ciudadana, así entendida, no significa decidir sino tener la posibilidad de influenciar las decisiones que deberán ser tomadas por las instancias de autoridad establecidas en cada caso” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2004: 4).

Al igual que este organismo, los organismos nacionales y locales encargados de promover e implementar programas de mejoramiento también han considerado la participación en estos términos. En este sentido, el análisis de bibliografía especializada y del relevamiento propio realizado en el marco de este trabajo permite señalar que en las últimas décadas (fundamentalmente en la década de los noventa hasta la actualidad) la participación ha tomado un gran impulso en la implementación de los programas. Fandiño señala que “esta situación es producto del reconocimiento de la confluencia de diferentes actores y lógicas y, especialmente, de la toma de conciencia por parte de los ciudadanos de sus derechos y deberes, en los que se enmarca la capacidad de decidir acerca de su realidad” (Fandiño en Rojas, 2009: 203).

Las experiencias analizadas en diferentes trabajos (Brakarz et al., 2002; Brakarz, 2008; Imparato y Ruster, 2003; Rojas, 2009) señalan que la participación en los programas ha tenido diferentes formatos directamente relacionados con el proceso de gestión de las intervenciones. En algunos casos la organización del proceso estuvo a cargo de áreas administrativas existentes (principalmente las áreas municipales -social, urbana, de vivienda), mientras que en otras se han creado organismos especiales y descentralizados (agencias, unidades, coordinadoras, etc.). También, en otros, ha habido amplia participación de organizaciones no gubernamentales especializadas, así como otras locales que han ido formándose en el desarrollo del proceso. Finalmente, en algunos ejemplos se han promovido la contratación de privados para la provisión de soporte de los servicios técnicos y sociales.

### **Programas paradigmáticos de mejoramiento del hábitat en América latina**

Desde la década de los sesenta Latinoamérica ha sido una de las regiones del mundo que más ha promovido y desarrollado programas de mejoramiento del hábitat y la vivienda<sup>8</sup>. En este apartado se presentan algunos resultados del análisis de un conjunto de programas que fueron seleccionados por contar con reconocido interés por la bibliografía consultada, así como también del listado de programas y experiencias del BID y los programas analizados por la Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI), la CEPAL y los informes de los países de la región publicados. En la mayoría de los casos el análisis se desarrolla con fuente de información directa proporcionada por los mismos programas a través de sus sitios webs o publicaciones propias. También se ha considerado para la selección de programas analizados su implementación en cuanto a niveles administrativos (nacionales, provinciales o municipales); modalidades de financiamiento y gestión; población objetivo (población en situación de pobreza en diferentes contextos

8. Uno de los primeros programas puestos en marcha en la región fue el de la urbanización de la Favela de Brás de Pina en Río de Janeiro iniciada a finales de los años sesenta y que constituyó un marco referencial de posicionamiento crítico de técnicos, agentes del Estado y líderes comunitarios, lo cual lo transformó en una bandera de lucha para la Federación de las Asociaciones de Favelas del Estado de Guanabara que reivindica, a partir de ese momento, la implementación de proyectos con características semejantes en las demás favelas cariocas (Santos en Leitão et al., 2014).

urbanos); tipos y características de los procesos de participación implementados; integralidad de las acciones y componentes abordados (físicos, sociales, culturales, económicos, ambientales, etc.); atención a problemáticas (mejoramiento en centros históricos, mejoramiento en contextos ambientales desfavorables, mejoramiento en asentamientos ubicados en áreas centrales o periféricas, entre otros). En algunos casos también se tuvo en cuenta el hecho de que los programas analizados presenten continuidades con otros programas implementados en contextos de una “política de estado” relacionada a la problemática del mejoramiento del hábitat y la vivienda. Esto último puede plantearse como re-definiciones, reformulaciones y re-diseños de programas con diferentes nombres, así como también programas que han ido desarrollando diferentes fases o etapas de aplicación.

El conjunto de programas seleccionados no incluye todas las tipologías y formas de los programas aplicados en la región, sino más bien trata de representar las más significativas en cuanto a impacto y relevancia de sus estudios. En este sentido, se han analizado programas y subprogramas con el fin de constituir una base teórica y empírica que constituya un muestreo general de diferentes formatos aplicados en toda la región. Se analizaron un total de 29 programas (7 de Argentina, 8 de Brasil, 3 de Colombia, 3 de Chile, 1 de Uruguay, 2 de Bolivia, 2 de Ecuador, 3 de México y 1 de El Salvador), los cuales se detallan a continuación:

- 1) Programa de Recuperación de La Boca (PRECUP o RECUP-Boca), Ciudad de Buenos Aires
- 2) Programa Arraigo
- 3) Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica (Programa 17) y Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica (PROMHIB)
- 4) Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)
- 5) Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares, Rosario Hábitat, Rosario (Santa Fe)
- 6) Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas, “Mejor Vivir”
- 7) Subprograma y Programa de Urbani-

- zación de Villas y Asentamientos Precarios (SPUVAP-PUVAP) del Programa Federal de Construcción de Viviendas
- 8) Programa de Saneamento e Recuperação Ambiental da Bacia do Guarapiranga, São Paulo, Brasil
- 9) Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (PROSAMIM), Manaus, Brasil
- 10) Programa Favela Bairro, Río de Janeiro, Brasil
- 11) Programa de Atuação em Cortiços (PAC) y Programa de Eliminação de Cortiços (PEC), São Paulo, Brasil
- 12) Programa Nova Baixada (Programa de Urbanização Integrada de Bairros da Baixada Fluminense), Río de Janeiro, Brasil
- 13) Programa Mutirão, Río de Janeiro, Brasil
- 14) Programa Morar Carioca, Río de Janeiro, Brasil
- 15) Programa Habitar Brasil, Brasil
- 16) Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB), Medellín, Colombia
- 17) Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (Programa de Desmarginalización de Barrios de la Alcaldía de Bogotá, Programa Mejoremos el Barrio y la Casa, y Programa Vivienda y Hábitat Humanos), Colombia
- 18) Programa Integral de Mejoramiento de Barrios (PRIMED), Medellín, Colombia
- 19) Programa Chile Barrio, Chile
- 20) Programa de Recuperación de Barrios “Quiero Mi Barrio”, Chile
- 21) Proyecto Elemental, Chile
- 22) Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) y Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), Uruguay
- 23) Programa Barrios de Verdad, La Paz, Bolivia
- 24) Subprograma de Mejoramiento de Barrios, Bolivia
- 25) Programa Integral de Mejoramiento de Barrios, Quito, Ecuador
- 26) Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PROMIB), Ecuador
- 27) Programa Vivir Mejor, México
- 28) Programa Comunitario de Mejora-

miento Barrial del Distrito Federal, México

29) Programa Hábitat, México

30) Programa de Mejoramiento de Barrios de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL), El Salvador

### **Una mirada comparativa de los programas de mejoramiento latinoamericanos desde las prácticas analizadas**

El análisis realizado demuestra el amplio abordaje que han tenido los programas latinoamericanos de mejoramiento a lo largo de las últimas décadas. Las evaluaciones y análisis de los programas plantean diferentes modelos de gestión (lógicas organizativas de sus estructuras y esquemas de funcionamiento), tipos de financiamiento, enfoques de los objetivos, complejidad de sus componentes y esquemas de procesos participativos, entre otros.

Los objetivos que las formulaciones, manuales o “letras” de los mismos plantean “en diferentes grados de complejidad” van desde objetivos acotados y específicos de una problemática particular hasta una amplia gama de objetivos generales que integran diferentes dimensiones problemáticas. Entre estos esquemas se resuelven los tipos de acciones y articulaciones que los programas deben encarar y operar en el territorio. Se observa que la mayoría de los objetivos formulados plantean acciones generales que abarcan distintas dimensiones de lo urbano y, en algunos casos, de lo regional. Estas promueven acciones integrales, enfocadas principalmente en dimensiones físicas, sociales, económicas y culturales de la problemática. En general, los objetivos principales de los programas giran en torno a la mejora de la calidad de vida de los habitantes en situación de pobreza y los conceptos de integralidad, participación y articulación físico-social de las obras son recurrentes en la enunciación de los mismos.

Los objetivos generales de los programas analizados muestran que la mayoría de ellos apunta a un mejoramiento de la calidad de vida a través de

la generación de procesos integrales que contemplan la participación ciudadana como herramienta de acción. En este sentido, algunos programas impulsan el ejercicio del Derecho a la Ciudad<sup>9</sup>, de la Democracia Participativa o del Capital Social. Estas conceptualizaciones teóricas de los objetivos y propósitos plantean un grado de reflexión acerca de las prácticas de intervención en sectores de la ciudad que se encuentran en situación de exclusión, fragmentación y marginalidad.

Sin embargo, no todos los programas logran incorporar estos conceptos con la profundidad que requieren. La integralidad de los programas no es siempre la misma y su definición varía según la problemática abordada por cada caso particular. A medida que las experiencias de los programas de la región han ido evolucionando, los mismos se han vuelto más complejos y han integrado acciones en dimensiones no reconocidas en los primeros programas lanzados (fundamentalmente relacionadas con aspectos sociales, económicos y culturales).

En cuanto a la intervención de los programas, un importante número de los mismos tiene un menú de componentes similar, que incluye acciones en infraestructura urbana, equipamiento urbano, espacios públicos y fortalecimiento de la comunidad. La mayoría desarrolla proyectos relacionados con productos físicos, sociales, ambientales, económicos y legales en escalas barriales. Esta similitud de componentes indican al menos dos semejanzas: una relacionada a los problemas abordados; y otra a la complejidad de los procedimientos de ejecución de los programas.

La mayoría de las intervenciones físicas están dirigidas al mejoramiento de la infraestructura urbana, la dotación de equipamiento urbano, la mejora del espacio público y la provisión de servicios básicos. En este sentido, en el grupo de programas se registró una escasa intervención en la mejora de la vivienda, ya que la mayoría de los programas dirigen sus componentes y acciones relacionadas con impactos de escala urbana y del hábitat. Generalmente, se considera que los programas aportan al mejoramiento general del hábitat, mientras que el mejoramiento de la vivienda,

9. Como ejemplo, el caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.

en la mayoría de los casos, se complementa por autoconstrucción. El caso del mejoramiento de vivienda es liberado en la mayoría de los programas a las acciones individuales de cada familia, mientras que algunos casos particulares<sup>10</sup> avanzan en intervenciones especialmente dirigidas a la revitalización de fachadas, al mejoramiento de módulos sanitarios, a la intervención en torno a patologías de la construcción de importancia y a la ampliación de espacios de la vivienda (acción contra el hacinamiento)<sup>11</sup>.

En cuanto a la localización de los mejoramientos en el entorno urbano, existen numerosas acciones de mejoramiento dirigidas a atender soluciones del problema de la vivienda en sectores centrales<sup>12</sup> o periféricos de la ciudad (desde los programas implementados en centros históricos hasta los que generan provisión de lotes y servicios en zonas periféricas no urbanizadas). Sin embargo, en la mayoría de los casos analizados, los programas cuentan con intervenciones que se localizan en la periferia de la ciudad, muchas veces en áreas de riesgo que implican altos costos de ejecución y mecanismos especiales de reconocimiento legal. Incluso, en algunos casos los programas tienden a consolidar situaciones de insalubridad e inhabitabilidad que terminan contrariando sus propios objetivos, especialmente los relacionados a la mejora de la calidad de vida. Otros ponen en relieve la necesidad de actuar en centralidades que refuerzan la integralidad de los programas y su impacto en la accesibilidad urbana<sup>13</sup>, así como también en la eliminación de áreas de riesgo y la

adecuación a niveles mínimos de salubridad ambiental<sup>14</sup>.

Para llevar a cabo los objetivos, algunos programas plantean estructuras propias de gestión que se relacionan con diferentes áreas de gobiernos de escala nacional, provincial o local. Algunos programas promueven la ejecución de acciones conjuntas en el territorio con otros programas implementados en diferentes niveles administrativos<sup>15</sup>. Esto demuestra una búsqueda de integralidad, no solamente a niveles de proyecto o programa, sino también a nivel de la planificación a escala de la política urbana. Aunque, son menos frecuentes los programas que complementan y articulan sus acciones con las de otros programas dirigidos a los asentamientos y la población en situación de pobreza.

La integralidad se acompaña de flexibilidad de componentes y procesos, la cual garantiza una adaptación de las resoluciones de gestión a las diferentes características de los niveles administrativos que se ocupan de implementar los programas (provinciales, municipales y barriales). La articulación de los programas se realiza con la interacción de diferentes organismos y organizaciones no gubernamentales.

El rol de las universidades marca otro aspecto relevante en algunos programas<sup>16</sup>. Por un lado, estas se encargan de proveer información elemental para el desarrollo del proceso de diseño, implementación y evaluación de la intervención, y por otro, se constituyen en actor del modelo de ges-

10. Como ejemplo, el caso del Subprograma de Mejoramiento de Barrios o el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas "Mejor Vivir".

11. La vivienda no constituye el objeto directo de intervención, aunque es intervenida fundamentalmente por necesidad de relocalización o mejoras de situaciones habitacionales en riesgo, con productos que giran en torno a la configuración de viviendas nuevas en conjuntos habitacionales (como en el caso del Programa Favela Bairro o Programa de Saneamento y Recuperação Ambiental da Bacia do Guarapiranga), individuales (en menor proporción) o mejoramientos de viviendas existentes. Un caso particular en la región que tiene un abordaje enfocado en el mejoramiento de la vivienda y sus componentes es el del PFMV.

12. Como en el caso del Programa RECUP-Boca.

13. Como en el caso del Favela Bairro y Elemental Chile.

14. Como en el caso del Programa de Saneamento y Recuperação Ambiental da Bacia do Guarapiranga, o Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus.

15. Como en el caso del Programa Hábitat México, Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, Programa de Mejoramiento de Barrios PROMEBBA y del Programa Quiero Mi Barrio.

16. Como en el caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de México DF. y Elemental Chile.

ción de algunos programas, con acciones dirigidas a generar proyectos, implementar procesos participativos o evaluar intervenciones, entre otras<sup>17</sup>.

Otra característica fluctuante de los programas y relacionada también con la articulación es la descentralización en la toma de decisiones, la promoción de autonomía y la formación de consensos que los mismos promueven. En este punto, algunos programas optan por descentralizar el poder en la toma de decisión en organismos de escala nacional o local especialmente creados (unidades de coordinación, unidades ejecutoras, juntas y consejos vecinales, entre otros), otros utilizan los canales institucionales existentes en el esquema de organismos de los estados nacionales, provinciales o municipales (oficinas locales de planificación, organismos descentralizados, etc.), y, por último, otros dan al municipio un rol fundamental en la toma de decisiones, generación de normativa específica, aporte de recursos humanos propios, etc.<sup>18</sup>. Algunas evaluaciones producidas señalan que los municipios son el nivel de gobierno más adecuado para ejecutar estos tipos de programas por la cercanía que tienen con la comunidad y por el control que también tienen sobre las empresas responsables de los servicios locales.

La participación del sector privado es baja en la mayoría de los programas analizados, aunque se reconoce que, en el marco de la articulación planteada en la mayor parte de los mismos, sería posible asignar ciertas funciones a actores privados, de manera que estos contribuyan con el financiamiento y la gestión. La naturaleza pública de los componentes que desarrollan los programas (servicios urbanos, equipamientos, etc.) exige una capacidad de regulación y control por parte del

Estado, en vista a fortalecer el desarrollo de los intereses comunitarios del conjunto de la sociedad por encima de los intereses privados.

El financiamiento es otro tema de importancia a la hora de analizar la generalidad de los programas. Solamente en algunos programas el financiamiento proviene de fondos municipales<sup>19</sup>. En muchos casos este proviene de organismos externos de crédito (como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otras agencias de cooperación y crediticias). En algunos casos se requiere una contrapartida local que en ocasiones es aportada directamente por los destinatarios<sup>20</sup>. Este requisito ha sido interpretado en algunos casos como un obstáculo en el desarrollo de los programas<sup>21</sup> por la imposibilidad de realizar el aporte de parte de comunidades que se encuentran en los quintiles de menor ingreso. Por ello, el desarrollo de instrumentos de flexibilización de los montos ha permitido promover un aporte comunitario acorde con las posibilidades de las poblaciones que habitan los barrios, antes que forzar el pago de cuotas que superan las disponibilidades económicas de las familias (lo cual deriva en moras e imposibilidad de pago) y terminan generando procesos de frustración por parte de quienes no pueden pagar. A su vez, las experiencias han demostrado que el mejoramiento barrial tiene que estar vinculado con actividades productivas que se apoyen en la sostenibilidad económica de las familias, como requisito fundamental para generar sinergias en la economía local y la de su entorno.

Los criterios de elegibilidad de los barrios donde intervenir y de los destinatarios difieren en la mayoría de los programas. Si bien la situación de

17. La falta de profesionales capacitados en torno a la problemática suele ser un factor común en el desarrollo de estos programas. El desafío en este punto está marcado por la necesidad de incorporar los temas de mejoramiento a la formación universitaria para que los profesionales egresados puedan promover, desarrollar e incluso innovar en procesos de producción del hábitat y la vivienda enmarcados por la participación ciudadana. Un esfuerzo en este sentido constituye el camino transitado por la Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda (Red ULACAV), la cual está integrada por espacios de formación y aprendizaje de la región con distintos enfoques disciplinares.

18. Como en el caso del Subprograma de Mejoramiento de Barrios de Bolivia, o los programas municipales de Medellín, Manaus y Río de Janeiro.

19. Como en Rosario Hábitat y RECUP-Boca, entre otros.

20. Como en el caso del Subprograma de Mejoramiento de Barrios de Bolivia.

21. Como en el caso del PROMIB de Ecuador.

pobreza de la población que los habita es un requisito en todos los programas, la caracterización de esa pobreza es diferente según los contextos de implementación<sup>22</sup>. Algunos programas definen criterios generales de elegibilidad y selección de los barrios y población donde intervenir, mientras que otros especifican criterios en diferentes aspectos (socioeconómicos, demográficos, ambientales, de equipamiento e infraestructura, legales y de tenencia, entre otros)<sup>23</sup>. A veces, los sistemas de selección de destinatarios son de considerable complejidad, por lo cual no siempre logran dirigir los recursos hacia la población más necesitada. En algunos programas, los barrios donde intervenir surgen de censos, relevamientos e investigaciones previas realizados por organismos del estado, universidades o expertos externos<sup>24</sup>. Esto permite transparentar la selección y romper con lógicas de clientelismo ligadas a cuestiones de afinidad política.

La evaluación es otro instrumento que caracteriza a los programas, ya que es utilizada recurrentemente a la hora de comprender los impactos que tienen los componentes en las diferentes dimensiones y aspectos de la integralidad que se abordan. Se pudo constatar una amplia variedad temática de las evaluaciones de programas realizadas. Generalmente, los esquemas de evaluación parten de un análisis de la “letra oficial” de los programas (objetivos, componentes, resultados esperados, etc.), por lo que la misma tiende a corroborar principalmente aspectos cuantitativos (cantidad de obras ejecutadas, impactos en cantidad de familias beneficiarias, conformación de grupos comunitarios de acción, etc.) de las acciones desarrolladas. Algunas excepciones lo constituyen ciertos programas con una interesante producción de evaluaciones<sup>25</sup>.

Los tiempos de diseño, implementación y evaluación planificados no llegan a cumplirse en la mayoría de los casos y se generan cuellos de botella en el proceso, los cuales obstaculizan el desarrollo de algunas etapas, así como también la finalización de la implementación según lo previsto. En el caso de la participación, muchas veces los programas tienden a forzar procesos con la única finalidad de cumplimentar lo preestablecido antes de la ejecución. Son frecuentes los atrasos e inconvenientes en el desarrollo de los plazos de los programas debidos, generalmente, a la no contemplación de tiempos necesarios para la capacitación de técnicos, a la impredecibilidad que implica la implementación de los componentes sociales, al desarrollo de la participación comunitaria, y a los conflictos jurídicos y legales imprevistos.

Un importante número de programas de mejoramiento de barrios contemplan la participación de la comunidad como una actividad transversal que recibe financiamiento y recursos humanos. En muchos casos, es un objetivo central de los programas que suele considerarse una forma genérica de participación que no discrimina variables para su establecimiento, ni la medición de niveles y grados de la misma. El abordaje de la participación en consonancia con un enfoque técnico permitió, en algunos programas<sup>26</sup>, configurar una filosofía de acción sustentada en el par enfoque técnico-apoyo popular. La participación reforzó la acción técnica y su apropiación por parte de la comunidad. Esto permitió también fortalecer la continuidad de las acciones y su replicabilidad a escala local y en diferentes administraciones.

La cuestión del tiempo también tiene una repercusión en las familias, quienes invierten tiempo

22. Esto se acentúa en la comparación de programas de contextos urbanos y rurales.

23. Como en los casos del Subprograma de Mejoramiento de Barrios de Bolivia o del Programa Hábitat de México.

24. Como en el caso del Programa Quiero Mi Barrio, Programa Chile Barrio, Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de México D.F., Programa Integral de Mejoramiento de Barrios de Medellín o el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios de Colombia, entre otros.

25. Como las del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de México DF., el Programa Favela Bairro de Río de Janeiro, el Programa de Intervenciones en Áreas Urbanas Precarizadas o el Programa de Mejoramiento de Barrios de Uruguay, entre otros.

26. Como en el caso del Programa Favela Bairro, Proyecto Elemental, el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de México DF., el Programa 17 y el PROMHIB, entre otros.



libre en instancias de participación que se plantean solamente como acciones a cumplir por “requisito formal”. A pesar de que el resultado de la participación es reconocido en la mayoría de los casos como positivo por incluir a los habitantes de los asentamientos como sujetos de su propio desarrollo, también la estrategia de participación social demanda a menudo que los habitantes de los asentamientos desarrollen altos niveles de participación con bajos niveles de incidencia en la alteración las planificaciones preestablecidas. De esta forma la población asume un rol pasivo que permite al Estado desarrollar y cumplir acciones que ésta no elige o no quiere asumir. Esto genera una “explotación de la participación” por parte del proceso, que termina desgastando los mecanismos y herramientas de promoción de la participación, y desvirtuando su lógica en vista de un enfoque utilitarista y sin propósito genuino. En muchos casos se engloba con el término de participación a un sin número de prácticas diversas y con resultados, al menos, contradictorios que buscan despolitizar e individualizar acciones comunitarias. El desarrollo de la participación es particular a cada caso y debería tratarse como tal en los diferentes modelos de gestión que se aplican en los diversos países de la región.

En general, las evaluaciones realizadas señalan que la clave para fortalecer este enfoque más sostenible radica en el diseño adecuado de la responsabilidad de la comunidad y la participación en el proceso de actualización, ya que puede generar una apropiación, que se reconoce cada vez más como requisito previo para proyectos de desarrollo urbano sostenible.

Las evaluaciones de algunos programas<sup>27</sup> demuestran que los gobiernos locales no suelen contar con capacidades técnicas y de ejecución acordes con los procesos que son propuestos para la ejecución de los programas. El caso de la participación es un punto que se ha de considerar, ya que los instrumentos de canalización de los procesos participativos, así como también las técnicas de

trabajos con grupos e instancias de tomas de decisiones compartidas no están incorporados a las prácticas cotidianas de los municipios. En este sentido, la capacitación y distribución de información son cuestiones centrales para enriquecer los procesos participativos y empoderar a actores diversos, por lo cual los programas que destinan recursos económicos y humanos a estas acciones tienen resultados que muestran una participación que, luego del proceso de intervención, se refuerza en otras acciones comunitarias con impactos locales significativos.

Otra cuestión por considerar en el marco de un análisis de los programas está relacionada con la información brindada acerca de los mismos y los procesos de comunicación local que implementan. Generalmente se señala la necesidad de elaborar sistemas de información que permitan construir criterios e indicadores cuantificables a fin de posibilitar la toma de decisiones de focalización de inversión de recursos. La circulación de la información en los procesos participativos es un requisito indispensable para lograr una distribución de poder hacia las comunidades. La comunicación ha sido un tema desarrollado por la mayoría de los programas, debido a que los mismos asumieron la premisa del manejo de la información por parte de todos los actores como elemento central de la construcción participativa y la democratización de las acciones<sup>28</sup>.

El diseño urbano y arquitectónico en los programas cumple un rol fundamental para lograr que las propuestas se articulen y catalicen el proceso de producción social del hábitat de esos barrios<sup>29</sup>. El proyecto aparece en un momento de ese proceso, la mayoría de las veces en un diálogo con lo existente (sea físico o socialmente construido), para operar en una realidad que luego continuará progresivamente en ascenso hacia una mejor calidad de vida del hábitat. En algunos programas se desarrolla una arquitectura involucrada, de primera mano y basada en la experiencia *in-situ*, que construye y promueve el diálogo entre los

27. Como en el caso del PROMIB de Ecuador.

28. Como en el caso del Programa Quiero Mi Barrio de Chile y Programa de Mejoramiento de Barrios de Quito, entre otros.

29. Como en el caso del Elemental, Urban Think-Tank, Programa Favela Bairro, Programa de Integral de Mejoramiento Barrial de Medellín, etcétera.

usuarios y usuarias, los responsables políticos y otros actores. En este sentido, estas experiencias entienden que la arquitectura y el diseño pueden operar directamente a través de intervenciones que incorporen la participación comunitaria como premisa de acción para la formulación de propuestas, así como también para la ejecución y posterior control de las mismas.

A pesar del éxito obtenido por los programas que apostaron por la metodología de concursos públicos para el diseño de proyectos en los cuales participan activamente estudios de arquitectura y consultoras de urbanismo, el número de programas que la utilizan no resulta significativo. Algunos programas demuestran que es posible una apuesta por la calidad de intervenciones en contextos urbanos en los que la arquitectura (profesionales formales) no suele dirigir sus solu-

ciones<sup>30</sup>. Los instrumentos de los concursos públicos y las consultorías han permitido generar las soluciones más innovadoras, por lo que resultan de interés para avanzar en la búsqueda de experiencias innovadoras de las acciones urbanas y arquitectónicas desarrolladas.

Finalmente, las cuestiones de género (en sentido amplio del término) han sido incorporadas a la mayoría de los programas, los cuales consideran que la participación de mujeres es un elemento central en el desarrollo de las intervenciones<sup>31</sup>. Si bien esta participación es enunciada en las “letras” de los programas, en muchos casos la instrumentación de esta participación muestra dificultades. De esta manera, a veces se utiliza el tiempo de las mujeres para cumplimentar requisitos formales de aplicación que cargan sus vidas cotidianas de responsabilidades externas, por lo

FIGURA 9. INTERVENCIÓN EN JARDIM IPORANGA. PROGRAMA GUARAPIRANGA



Fuente: Prefeitura de São Paulo (2008:21)

30. Como en el caso del Programa Favela Bairro en Río de Janeiro, del Programa Integral de Mejoramiento de Barrios de Medellín o del Programa Elemental de Chile.

31. Como en el caso del Programa 17 y de Rosario Hábitat.

FIGURA 10. MEJORAMIENTO DE ACCESIBILIDAD EN USME, BOGOTÁ



Fuente: Elaboración propia

que la cuestión de género pasa a formar parte de la superficialidad de los programas y se tergiversa su implicancia, significado e importancia.

### **Reflexiones finales. Producción de ciudad y participación en el contexto del mejoramiento de hábitat y vivienda**

En el trabajo hemos analizado la complejidad de abordaje que presentan los procesos de mejoramiento del hábitat y la vivienda en el contexto latinoamericano. Dicha complejidad plantea el desafío de diseñar estrategias y objetivos diversos para las políticas públicas que ponen en marcha estos procesos de producción de ciudad que tienen la particularidad de conjugar la acción de la población, el Estado y otras organizaciones de diverso origen y características.

El campo de las políticas públicas de mejoramiento urbano presenta una vasta cantidad de experiencias

desarrolladas en las últimas décadas en la mayoría de los países de la región. En este sentido, hemos analizado las principales dimensiones que caracterizan los programas de mejoramiento urbano, del hábitat y la vivienda, por lo que resulta de interés señalar la variedad de esquemas adoptados por contextos variados (nacional, provincial y local).

En general, los programas presentan características propias que son determinadas por sus contextos de aplicación. Sin embargo, un importante número de programas contienen directrices de formulación e implementación que son diseñadas por organismos internacionales. En el caso de estos últimos se plantea la necesidad de habilitar esquemas de rediseño de la política pública que aborden las particularidades de los contextos locales y que rompan con una lógica de programa “enlatados” que sigan objetivos e implementen estrategias no propias de dichos contextos.

Las experiencias analizadas sugieren un cambio de paradigma en la producción de ciudad por parte

de la acción de políticas públicas principalmente por la conjunción de tres elementos principales: a) un abordaje que se encuadra en la consideración de una dimensión integral de la política pública (ruptura con un abordaje focalizado de la política pública); b) un abordaje que se apoya en el diseño de estrategias innovadoras de formulación, planificación y gestión de la política pública; y c) un abordaje participativo que busca ampliar los procesos de tomas de decisión y fortalecer el capital social de la población destinataria.

En cuanto al primero, las experiencias de los programas dan cuenta de un abordaje que atraviesa los más variados componentes y prestaciones físicas y sociales: infraestructura de servicios básicos, espacio público, equipamientos urbanos, mobiliario urbano, vivienda, formación y capacitación, entre otros. Si bien esta variedad de componentes y prestaciones es una constante en todos los programas, también algunos programas plantean alguna focalización en sus acciones que exige una articulación de otros programas para alcanzar un abordaje integral, por lo cual algunos países han logrado implementar esquemas de articulación de programas que resultan de interés a la hora de analizar el impacto de las diferentes líneas de acción en torno a la producción de ciudad.

En cuanto al segundo, la innovación es una constante en los programas y está demostrada en las diferentes variaciones de formulación e implementación adoptadas. En este sentido, se diseñan modelos de gestión adaptados a cada contexto, así como también variaciones en la implementación de esquemas de financiamiento, en el uso de estrategias de acción como dinamizadoras de desarrollo cultural e identitario y en la implementación de concursos de diseño para promover innovación arquitectónica y urbana, entre otros.

Este segundo elemento está relacionado también con el último, ya que los procesos de gestión se diseñan con el fin de promover la toma de decisiones por parte de la población destinataria adoptando las más variadas características. La participación se constituye en un elemento relevante para conseguir la sustentabilidad de los procesos y el futuro desarrollo del territorio. En este senti-

do, el eje está centrado en el desarrollo de las capacidades de la comunidad para organizarse, así como también en la promoción del capital social de las comunidades.

La participación se implementa en diferentes niveles según el modelo de gestión implementado en cada programa. Por ello, cada programa operativiza dispositivos que permiten a los destinatarios formar parte de las instancias de toma de decisiones. En algunos casos, la apertura a la toma de decisiones tiende a generar instancias de co-gestión, empoderamiento de los destinatarios y promoción de capacidades autogestionarias. Sin embargo, la mayoría de los programas implementan dispositivos que permiten solamente comunicar o validar decisiones tomadas en ámbitos técnicos.

Si bien el concepto de participación resuena como una herramienta relevante para el proceso de implementación detallado en las “letras” o “manuales” de los programas, en la práctica se detecta una desviación del marco de su definición a las acciones promovidas en torno a su aplicación. Esto parece ser una característica particular de la participación en el contexto de los procesos de mejoramiento, ya que la misma está enmarcada en la complejidad de las dinámicas sociales, políticas y culturales de los contextos de intervención de los programas. Algunos programas han logrado superar las trabas contextuales para promover instancias de participación que logran enriquecer la mirada conceptual y desafiar el surgimiento de marcos teóricos alternativos para analizarla desde sus más variadas dimensiones.

Finalmente, el trabajo pretende constituirse en un aporte para enriquecer el campo del análisis y la evaluación de las políticas públicas de mejoramiento del hábitat y la vivienda a más de dos décadas de continuas experiencias a lo largo de toda la región. En este sentido, se han abierto algunos interrogantes que giran en torno a los tres elementos principales mencionados: ¿Qué rol cumplen los programas que no logran articular procesos de intervención integrales en las comunidades donde se implementan?, ¿Cuáles son los desafíos que plantea la integralidad al diseño y la implementación de políticas públi-

cas?, ¿Cómo puede la innovación reducir la incertidumbre que plantea la complejidad de los procesos de intervención urbanos?, ¿Qué características de planificación y gestión son necesarias para ampliar el impacto de los programas?, ¿Cómo implementar procesos participativos que generen instancias de toma de decisión conjunta en torno a las intervenciones?, ¿Qué desafíos plantean los esquemas participativos para el diseño, la gestión y la implementación de las políticas públicas en el contexto de la región latinoamericana?

## Bibliografía y fuentes consultadas

- Abrams, Charles (1967 [1964]) *La lucha por el techo en un mundo en urbanización*. Buenos Aires: Ediciones Infinito.
- Alcaldía de Medellín (2014) Medellín. *Modelo de transformación urbana*. Proyecto Urbano Integral -PUI- en la zona nororiental. *Consolidación Habitacional en la Quebrada Juan Bobo 2004-2007*. Medellín: Equipo Técnico de Sistematización de la Alcaldía de Medellín, Empresa de Desarrollo Urbano, Agencia Francesa de Desarrollo, Universidad EAFIT.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2004) *Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco*. Washington DC: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2008) “*Feria de Experiencias*”. Taller Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB) “*Análisis comparado de lecciones aprendidas y nuevos enfoques*”. Montevideo: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Beliz, Gustavo (2008) “*Logros y desafíos de los Programas de Mejoramiento de Barrios: Desafíos de seguridad y convivencia ciudadana en los Programas de Mejoramiento Integral de Barrios*”. Taller Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB) “*Análisis comparado de lecciones aprendidas y nuevos enfoques*”, 14 al 17 de octubre. Montevideo: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bombarolo, Félix (2000). “*Onírico y real... a través del concepto de Participación Social en América Latina y el Caribe (ALC) (medio siglo en su nombre...)*.” *Vivienda Popular* (Nº 7): pp. 3-8. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- Brakarz, José (2008) “*Logros y desafíos de los Programas de Mejoramiento de Barrios: Lecciones a partir de la experiencia del Banco Interamericano de Desarrollo*”. Taller Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB) “*Análisis comparado de lecciones aprendidas y nuevos enfoques*”, 14 al 17 de octubre. Montevideo: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Brakarz, José; Greene, Margarita y Eduardo Rojas (2002) *Ciudades para todos*. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HÁBITAT) (1984). *Mejoramiento de barrios de tugurios céntricos*. Nairobi: Naciones Unidas.
- Chiara, Magdalena y María Mercedes Di Virgilio (Coord.) (2009). *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- CGAP (Working Group on Housing Finance for the Poor of United Nation) (2007) *Slum Upgrading. Framing the Issues*. CGAP, UN-HABITAT.
- Clemente, Adriana (2017) “*La Participación social en las políticas sociales. Una necesaria revisión*” *Medio Ambiente y Urbanización*, Volume 86 (Number 1), May 2017: pp. 191-204. IIED-América Latina.
- Cravino, María Cristina; Fernández Wagner, Raúl y Omar Varela (2002) “*Notas sobre la política habitacional en los años '90*”. En [http://www.infohabitat.com.ar/web/img\\_d/est\\_30072009230802\\_n30072009230627.pdf](http://www.infohabitat.com.ar/web/img_d/est_30072009230802_n30072009230627.pdf) (10/01/2013)
- Cravino, María Cristina (2013) “*Una reflexión sobre las políticas y programas de mejoramiento de barrios. Transformaciones, derechos y demandas ciudadanas*”. En Di Virgilio, María M. y María C. Rodríguez (Coord.). *Producción Social del Hábitat. Abordajes conceptuales, prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur*: pp. 299-315. Buenos Aires: Café de las ciudades.
- Cuenin, Fernando (2008). “*El análisis económico de los Programas de Mejoramiento de Barrios, aportes al diseño, seguimiento y evaluación de proyectos*”. Taller Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB) “*Análisis comparado de lecciones aprendidas y nuevos enfoques*”, 14 al 17 de octubre. Montevideo: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Cuenya, Beatriz (1986a) *Vivienda popular y políticas alternativas*. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbano y Regionales (CEUR).
- Cuenya, Beatriz (1986b) *“Descentralización y participación popular: La vivienda y el medio ambiente”*. Seminario sobre *“Descentralización y Participación Popular en los Municipios”*: pp. 75-93. Buenos Aires: Centro de Estudios Acción Argentina (CEAA), Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) y Fundación Friedrich Ebert.
- Cuenya, Beatriz (1992) *“Políticas habitacionales en la crisis: El caso de Argentina”*. Revista Vivienda del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Nueva Época, Vol. 3, Nº 3, septiembre-diciembre. Ciudad de México.
- Cuenya, Beatriz (2000). *“Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX”*. Boletín CF+S (Ciudades para un Futuro más Sostenible).
- Cuenya, Beatriz y Ana. Falú (Comp.) (1997). *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*. Buenos Aires: Centro de Estudios Avanzados, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.
- Dávila, Heisda (2008a) *“Programa de Mejoramiento de Barrios de Quito”*. Ponencia en Taller *“Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB). Análisis comparado de lecciones aprendidas y nuevos enfoques”*, 14 al 17 de octubre. Montevideo: BID.
- Dávila, Heisda (2008b) *“Evaluación económica de los programas de mejoramiento de barrios”*. Presentación en Taller *“Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB). Análisis comparado de lecciones aprendidas y nuevos enfoques”*, 14 al 17 de octubre. Montevideo: BID.
- Davis, Mike (2007). *Planeta de ciudades miserias*. Madrid: Foca.
- Di Virgilio, María M. y María C. Rodríguez (Coord.) (2013) *Producción Social del Hábitat. Abordajes conceptuales, prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Fernandes, Edesio y Martim Smolka (2004) *“Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: Nuevas consideraciones”*. Land Lines, Vol. 16 (Nº 3). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Fernández Wagner, Raúl (2001) *“Mejoramiento de barrios en América Latina”*. Semana de la Vivienda: Universidad y vivienda. El papel de las universidades en la producción de vivienda social. CIEP. Ciudad de México: Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de México.
- Fernández Wagner, Raúl (2002a) *“Los programas de mejoramiento barrial en América Latina”*. URBARED. Portafolio de experiencias. Presentación experiencia. Disponible en [http://www.urbared.ungs.edu.ar/experiencias\\_invitacion.php?explD=31](http://www.urbared.ungs.edu.ar/experiencias_invitacion.php?explD=31) (30/06/2010)
- Fernández Wagner, Raúl (2002b) *“Programas de mejoramiento barrial en América Latina”*. URBARED. Portafolio de experiencias, Nº 2: Mejoramiento Barrial en América Latina. Disponible en [http://www.urbared.ungs.edu.ar/experiencias\\_presentacion.php?explD=31](http://www.urbared.ungs.edu.ar/experiencias_presentacion.php?explD=31) (30/06/2010)
- Fernández Wagner, Raúl (2002c) *“Los PMBs: políticas de reducción de la pobreza centradas en el hábitat”*. URBARED. Informe Final. Disponible en [http://www.urbared.ungs.edu.ar/experiencias\\_cierre.php?explD=31](http://www.urbared.ungs.edu.ar/experiencias_cierre.php?explD=31) (06/07/2010).
- Fernández Wagner, Raúl (2007) *“Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina”*. En Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Asentamientos informais e moradia popular: subsídios para políticas habitacionais más inclusivas*. Brasília: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.
- Fiori, Jorge; Riley, Elisabeth y Ronaldo Ramírez (2003) *“Favela Bairro y una nueva generación de programas de vivienda para los pobres urbanos”*. GEOFORUM, Vol. 32 (Nº 4).
- Goh, Robbie B. H. (2001) *“Ideologies of ‘Upgrading’ in Singapore Public Housing: Post-modern Style, Globalisation and Class Construction in the Built Environment”*. Urban Studies, 38 (9): pp. 1589-1604.
- Hardoy, Ana; Almansi, Florencia; Schusterman, Ricardo y Gastón Urquiza (2002) *“Aportes para el mejoramiento barrial”*. Medio Ambiente y Urbanización, Año 18 (Nº57): pp. 13-30. Buenos Aires: Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo IIED América Latina.
- Hardoy, Jorge E. (1982). *“International Cooperation for Human Settlements”*. Latin American Research Review, Vol. 17 (Nº 3): pp. 3-28. The Latin American Studies Association.
- Huchzermeyer, Marie (2010) *“Pounding at the Tip of the Iceberg: The Dominant Politics of Informal Settlement Eradi-*

- cation in South Africa*". Politikon: South African Journal of Political Studies, 37 (1): pp. 129-148.
- Imparato, Ivo y Jeff Ruster (2003) *Slum Upgrading and Participation. Lesson from Latin America*. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank.
- Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED) América Latina (1990) "ONGs, hábitat y desarrollo en América Latina". Medio Ambiente y Urbanización, Año 8 (Nº 32) septiembre. Buenos Aires.
- Jimenez, Emmanuel (1983) "The Magnitude and Determinants of Home Improvement in Self-Help Housing: Manila's Tondo Project". Land Economics, 59 (1): pp. 73-83.
- Keivani, Ramin y Werna, Edmundo (2001) "Modes of housing provision in developing countries". Progress in Planning, 55: pp. 65-118.
- Kessides, Christine (1997) *World Bank Experience with the Provision of Infrastructure Services for the Urban Poor: Preliminary Identification and Review of Best Practices*. Washington D.C.: World Bank.
- Leitão, Gerônimo; Barboza, Silvia y Jonas Delecave (2014) "Projeto Mutirão, Programas Favela-Bairro e Morar Carioca: três décadas de urbanização de favelas na Cidade do Rio de Janeiro". En Peixoto, Elane R.; Derntl, Maria F.; Palazzo, Pedro P. y Ricardo Trevisan (Org.). Tempos e escalas da cidade e do urbanismo: Anais do XIII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. Brasília: Universidade Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.
- Maceratini, Elisa (2013) "Buenas prácticas de intervención integral en asentamientos informales. El caso del Programa Rosario Hábitat". Revista Bitácora Urbano/Territorial, Vol. 23 (Nº 2): pp. 85-93. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- McNamara, Robert S. (1975) "Urban Poverty in Developing Countries: A World Bank Analysis". Population and Development Review, Vol. 1 (Nº 2): pp. 339-346.
- Menshaw, Adel E.; Aly, Sherine S.; y Ahmed M. Salman (2011) "Sustainable Upgrading of Informal Settlements in The Developing World, Case Study: Ezzbet Abd El Meniem Riyadh, Alexandria, Egypt". Procedia Engineering, 21(0): pp. 168-177.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (2009b). *Programa de Recuperación de Barrios: II Foro Internacional de Recuperación de Barrios*. Santiago de Chile: MINVU. Programa de Recuperación de Barrios "Quiero Mi Barrio".
- Moris, Roberto (2010) "Reseña: Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana". Revista EURE, Vol. 37 (Nº 111): pp. 169-172.
- Motta, Jorge Martín (2011) "Programas de Mejoramiento de Hábitat y Vivienda en América Latina. ¿Nuevas prácticas pensadas desde tradicionales teorías?". Ponencia presentada en el 1º Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Motta, Jorge Martín (2017) Proceso: participación – vivienda. Procesos de participación de la población en situación de pobreza en el mejoramiento del hábitat y la vivienda. Evaluación del Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas "Mejor Vivir" en Chaco y Tucumán (2003-2011). Tesis para obtener el título de Doctor por la Universidad de Buenos Aires. Directora: Beatriz Cuenya. Co-Director: Víctor Saúl Pelli. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.
- ONU-HABITAT (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y El Caribe 2012*. Rumbo a una nueva transición urbana. Rio de Janeiro: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Ortiz Flores, Enrique (2003) "La producción social del hábitat: ¿opción marginal o estrategia transformadora?". Mundo Urbano, (Nº 21). Disponible en: [http://mundourbano.unq.edu.ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=66&catid=99](http://mundourbano.unq.edu.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=66&catid=99)
- Otiso, Kefa M. (2003) "State, voluntary and private sector partnerships for slum upgrading and basic service delivery in Nairobi City, Kenya". Cities 20: pp. 221-229.
- Peattie, Lisa y José A. Aldrete-Haas (1981) "Marginal Settlements in Developing Countries: Research, Advocacy of Policy, and Evolution of Programs". Annual Review of Sociology, Vol. 7: pp. 157-175.
- Pelli, Víctor S. (1994) *Clarificación y replicabilidad. La aplicación masiva de los procedimientos progresivos y participativos de vivienda*. Encrucijada de los grupos de trabajo en vivienda progresiva y participativa en América Latina. Resistencia: IIDVi-ICoHa.

- Pelli, Víctor S. (2007) *Habitar, participar, pertenecer: acceder a la vivienda*: incluirse en la sociedad. Buenos Aires: Nobuko.
- Prefeitura de São Paulo (2008) *“La sostenibilidad de los PMB Programa Guarapiranga”*. Taller Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB) *“Análisis comparado de lecciones aprendidas y nuevos enfoques”*, 14 al 17 de octubre. Montevideo: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rodolfo, María 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. Buenos Aires: PAP-HYPAL, FADU, UBA.
- Rodolfo, María Beatriz (2013) *“Programa Rosario Hábitat”*. Presentación Módulo 5 de Cátedra Política de Vivienda, PROPUR-FADU-UBA.
- Rojas, Eduardo (Edit.) (2009) *Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo de Cultura Económica.
- Romagnoli, Venettia y Miguel Á. Barreto (2006) *“Programas de Mejoramiento Barrial. Reflexiones a partir de la aplicación del PROMEBA en la ciudad de Resistencia”*. Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad (Nº 5): pp. 151-176. Resistencia: Edición Forurbano.
- Romero Fernández, Gustavo (2002) *“La producción social del hábitat: reflexiones sobre su historia, concepciones y propuestas”*. En Ortíz Flores, E. y M. L. Zárate (Edit.). *Vivitos y coleando: 41 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*. HIC-AL.
- Romero Fernández, Gustavo y Rosendo Mesías González (Edit.) (1999). *Participación, planeamiento y diseño del hábitat popular*. La Habana y Ciudad de México: Red XIV. B Viviendo y Construyendo, Subprograma XIV Tecnología para viviendas de interés social, HABITED, Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, CYTED., con el coauspicio de Fomento Solidario de la Vivienda, Asociación Civil (FOSOVI).
- Romero, Gustavo y Rosendo Mesías (Edit.) (2004) *La participación en el diseño urbano y arquitectónico en la producción social del hábitat*. México DF: CYTED. Red XIV. F *“Tecnologías sociales y producción social del hábitat”*: Subprograma XIV Tecnología para viviendas para interés social HABYTED del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo.
- Rondinelli, Dennis A. (1990a) *“Housing the Urban Poor in Developing Countries: The Magnitude of Housing Deficiencies and the Failure of Conventional Strategies Are World-Wide Problems”*. American Journal of Economics & Sociology, 49 (2): pp. 153-166.
- Rondinelli, Dennis A. (1990b) *“Housing the Urban Poor in Developing Countries: Other Policy Options for National Shelter Strategies Are Examined Since Conventional Ones are Inadequate”*. American Journal of Economics & Sociology, 49 (3): pp. 257-270.
- Salas, Julián (2004) *“Los programas de mejora de la ciudad informal, herramientas de lucha contra la pobreza”*. X Encuentro Universitario Latinoamericano de Cátedras de Vivienda. Pelotas: Universidad Federal de Pelotas y Red ULACAV.
- Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat (SPVH) (s/f) *“Programa Rosario Hábitat”*. Rosario: Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat (SPVH), Municipalidad de Rosario.
- Sheuya, Shaaban; Howden-Chapman, Philippa y Sheela Patel (2007) *“The Design of Housing and Shelter Programs: The Social and Environmental Determinants of Inequalities”*. Journal of Urban Health, 84 (0): pp. 98-108.
- Stren, Richard E. (1982) *“Underdevelopment, Urban Squatting, and the State Bureaucracy: A Case Study of Tanzania”*. Canadian Journal of African Studies / Revue Canadienne des Études Africaines, Vol. 16 (Nº 1): pp. 67-91.
- Takeuchi, Akie; Cropper, Maureen y Antonio Bento (2008) *“Measuring the welfare effects of slum improvement programs: The case of Mumbai”*. Journal of Urban Economics, 64: pp. 65-84.
- Tomlinson, Mary R. (2006) *“From ‘quantity’ to ‘quality’: Restructuring South Africa’s housing policy ten years after”*. International Development Planning Review, 28 (1): pp. 85-104.
- Torres-Tovar, Carlos A.; Amaya-Medina, Natalia; Rincón-García, John J. y Johanna E. Vargas-Moreno (2013). *“Hacer del Mejoramiento Barrial y Urbano una política pública estratégica para la superación de la pobreza”*. Revista Bitácora Urbano/Territorial, Vol. 23 (Nº 2): pp. 105-113. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.



- Tu, Yong; Kwee, Lanny K. y Belinda Yuen (2005) *“An empirical analysis of Singapore households’ upgrading mobility behaviour: from public homeownership to private homeownership”*. Habitat International, 29: pp. 511-525.
- Turner, John F. C. y Robert Fichter (Coord.) (1976) *Libertad para construir*. El proceso habitacional controlado por el usuario. México DF: Siglo XXI Editores.
- Turner, John F.C. (1977). *Vivienda, todo el poder para los usuarios*. Hacia la economía en la construcción del entorno. Madrid: H. Blume Ediciones.
- UN-HABITAT (1996). *An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements*. London: United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT). Oxford University Press.
- UN-HABITAT (2002). *Mejoramiento de asentamientos precarios. Condiciones para el desarrollo de programas de amplia escala en América Central*. Washington: UN-HABITAT, The World Bank, Cities Alliance.
- UN-HABITAT (2003a). *The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements*. United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). Earthscan Publications Ltd.
- UN-HABITAT (2003b). *Slums of the World: The face of urban poverty in the new millennium?* London: United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). Earthscan Publications Ltd.
- Uzun, Bayram; Çete, Mehmet y H. Mustafa Palancıoğlu (2010) *“Legalizing and upgrading illegal settlements in Turkey”*. Habitat International, 34: pp. 204-209.
- van Rensburg, Nicolaas E. J.; Botes, Lucius J. S. y Marina de Wet (2001) *“Upgrading and low-income housing initiatives: indicating their value to the people of Freedom Square, Bloemfontein”*. Development Southern Africa, 18 (1): pp. 107-114.
- Vergel Tovar, Erik (2010) *“Asentamientos precarios. Una aproximación para su mejoramiento integral y prevención”*. DEARQ: Revista de Arquitectura de la Universidad de los Andes (6): pp. 64-81.
- Wamala Muwonge, Joe (1980) *“Urban Policy and Patterns of Low-Income Settlement in Nairobi, Kenya”*. Population and Development Review, Vol. 6 (Nº 4): pp. 595-613.



Griselda **PALLERES\***

\*. Instituto de Ciencias Antropológicas – FFyL y Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Docente de la Carrera de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Integrante del Proyecto de Investigación UBACyT 447BA: “Comunidades científicas: usos sociales de la ciencia”.

Cecilia **HIDALGO\*\***

\*\*. Instituto de Ciencias Antropológicas – FFyL y Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Profesora Plenaria de la UBA con docencia en Facultad de Filosofía y Letras, y Facultad de Ciencias Sociales, área de Epistemología e Investigación Social. Directora del Proyecto UBACyT 447BA: “Comunidades científicas: usos sociales de la ciencia”.

# CONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN DE LA SITUACIÓN DE CALLE EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

59

## Resumen

La permanencia de personas viviendo en las calles de la ciudad representa una de las manifestaciones más visibles y extremas de la desigualdad social. Se trata de un problema que encierra múltiples dimensiones, no sólo por las causas que lo originan sino también por la heterogeneidad de los involucrados. En este sentido, al momento de implementar acciones para su solución, saber *quiénes, cuántos y cómo están viviendo* bajo esas condiciones resulta ser crucial.

Este artículo muestra que la delimitación de una categoría conceptual operativa, una estimación de la cantidad de personas y la manera en que se encuentran viviendo en las calles, son herramientas fundamentales al momento de delinear políticas sociales pertinentes y adecuadas a los diferentes tipos de destinatarios. En primer lugar se realiza una breve revisión de las distintas formas de denominar la “vida en las calles” deteniéndonos en *sin techo y situación de calle*, siendo esta última la que recientemente ha logrado cierto consenso -tanto político como académico- en su uso. Luego se explicitan las metodologías empleadas para establecer la magnitud numérica del problema según cada categoría, comparando los *conteos oficiales* del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el *Censo Popular de Personas en Situación de Calle* (CPPSC) llevado adelante por organizaciones sociales en el marco de la Ley 3076/CABA/11. Se destacan tanto rupturas como continuidades en las definiciones nominales y operativas de las categorías, en estrecha correspondencia con posicionamientos políticos y sociales históricamente particulares. El dinamismo intelectual y práctico detrás de las definiciones operativas que en cada momento subyacen a los conteos comparados y su interacción con el conocimiento ordinario, se revela como motor que ha impulsado reformulaciones y reconocimiento de nuevos aspectos de la realidad.

**Palabras Clave:** situación de calle - sin techo - métodos de medición - categoría operativa - Ley 3706/CABA/11

## Summary

*The permanence of people living in the streets of the city represents one of the most visible and extreme manifestations of social inequality. It is a problem that involves multiple dimensions, not only because of the causes that originate it but also because of the heterogeneity of those involved. In this respect, at the time that actions are implemented to resolve this matter, knowing who, how many and how they are living under these conditions turns out to be crucial.*

*This article shows that defining an operative conceptual category, estimate the number of people and the way in which they are living in the streets, are fundamental tools at the moment of develop, and adapt, pertinent social policies for the different types of beneficiaries. First, there is a brief review of the different ways of denominate the "life in the streets", focusing on situación de calle (homelessness). This last denomination has recently achieved a certain consensus -both political and academic- for its use. Then, the methodologies used to establish the numerical magnitude of the problem according to each category are explained, comparing the official count of population of the Government of the City of Buenos Aires and the Popular Census of People in Street Situation (CPPSC) carried out by social organizations according Law 3076/CABA/11. Both ruptures and continuities in the nominal and operative definitions of the categories stand out, in close correspondence with historically particular political and social positions. The intellectual and practical dynamism behind the operative definitions that at every moment underlie comparative counts and their interaction with ordinary knowledge is revealed as an engine that has prompted reformulations and recognition of new aspects of this reality.*

**Key words:** homelessness - roofless - measurement methods - operational category - Law 3706/CABA711

60

## PRESENTACIÓN DEL TEMA

La permanencia de personas viviendo en las calles de la ciudad representa una de las manifestaciones más visibles y extremas de la desigualdad social. Se trata de un problema que encierra múltiples dimensiones no sólo por las causas que lo originan, sino también por la heterogeneidad de quienes lo conforman. En este sentido, al momento de implementar acciones para su solución, saber *quiénes, cuántos y cómo* son -o más bien *están*- viviendo bajo esas condiciones resulta ser un tema crucial.

Delimitar la categoría a través de una mirada comprensiva y estimar la magnitud de este problema implica un desafío a escala global. La *European*

*Federation of National Organizations working with the Homeless* (FEANTSA)<sup>1</sup> ha desarrollado una tipología denominada ETHOS (European Typology on Homelessness)<sup>2</sup> cuyo objetivo es proporcionar un marco estandarizado (constante y común) que no sólo de cuenta de quienes viven en el espacio público o acceden a un dispositivo de alojamiento, sino también que sea lo suficientemente flexible para adaptarse a conceptualizaciones vinculadas con la exclusión residencial (Edgar et al., 2004; Edgar y Meert, 2005). Más recientemente, el *Institute of Global Homelessness* (IGH) ha propuesto un marco de referencia global (Global Homelessness Framework) con el objetivo de establecer un lenguaje común al respecto y con ello, facilitar las metodologías para su medición (Busch-Geertsema et al., 2016). En el marco de la propuesta del IGH,

1. Las siglas corresponden a su denominación en francés: Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri.
2. En 2009, en la búsqueda de una categoría de carácter más amplio y abarcativo, al formular el proyecto que hoy constituye la Ley 3706/CABA/11, se adaptó la tipología ETHOS al caso argentino. Como se verá más adelante en este trabajo, ello permitió incluir a la categoría situación de calle a quienes tienen problemas habitacionales de distinta índole (Palleres, 2012).

en 2015 se conforma la *Red Latinoamericana y del Caribe sobre situación sin hogar*. Esta surge de la necesidad de construir y compartir un proyecto común para América Latina y el Caribe tendiente al diálogo y el intercambio fluido de experiencias entre los países miembro. Si bien se trata de un proyecto incipiente, la red permite la realización y difusión de investigaciones y la recopilación de datos para promover una mejor comprensión de las características, el alcance y las posibles soluciones de este problema. En la actualidad los países que la conforman son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Nicaragua, México, y Puerto Rico.

Argentina no cuenta con una política a nivel nacional que contemple la atención integral de este sector poblacional. Tampoco ha formulado una definición categorial unificada del problema, ni cuenta con datos oficiales sobre la cantidad de personas y familias que se encuentran viviendo en la calle. A fines de 2014, distintas organizaciones de la sociedad civil presentaron en el Senado de la Nación<sup>3</sup> un proyecto de ley que proponía la creación e implementación de una política pública nacional y la delimitación de una categoría operativa, pero el mismo no recibió tratamiento oportuno y nunca llegó a sancionarse. En 2016, con modificaciones leves del original se presentó nuevamente, pero esta vez en la Cámara de Diputados<sup>4</sup>. Este último, aún en estado parlamentario, se encuentra a la espera de su tratamiento en comisión.

Al establecer una comparación con otras ciudades de nuestro país, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dispone de la mayor cantidad de servicios socio-asistenciales para la atención de las personas que viven en la calle, tanto de dependencia gubernamental como de la sociedad civil. A partir de ello, cuenta con prestaciones básicas para la satisfacción de necesidades inmediatas (alimentación e higiene) y para alojarlos principalmente por la noche. Sin embargo, no se trata de un trabajo en red entre el gobierno y las organizaciones, sino más bien de prestaciones asistenciales

fragmentadas, desarticuladas entre sí y, -no pocas veces- aisladas de otras redes de recursos o de derivación (Palleres, 2009).

Con respecto a los métodos utilizados para contabilizar a quienes viven en la calle, así como no existe una categoría censal nacional que dimensione el alcance de este problema, los *conteos* llevados a cabo por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) representan el único indicio oficial de su magnitud numérica a escala local. Como se muestra en este trabajo, el método utilizado es muy sensible a la sub-numeración y los datos obtenidos no son confiables ni se corresponden con la magnitud del problema. A partir de ello se registran controversiales diferencias entre las cifras oficiales y las estimadas por las organizaciones de la sociedad civil. Uno de los principales motivos de la disparidad se corresponde con la categoría empleada por el GCBA que no contempla a quienes la noche del conteo se encuentran albergados en los distintos servicios socio-asistenciales ni tampoco a aquellos que se encuentran dentro de la emergencia habitacional. A fines de 2010 se aprueba en la Ciudad de Buenos Aires la Ley 3706/CABA/11 sobre la “Protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle”. La ley considera a la “situación de calle” como categoría más amplia, prescribe la realización de relevamientos anuales, resalta la importancia del trabajo en red y la adecuación de los servicios socio-asistenciales hacia modelos nuevos que brinden una atención integral de forma continua (no solo pernocte). Si bien, otorga un marco de derechos para este sector poblacional, en la actualidad no se cumple en su totalidad.

Este artículo tiene como objetivo mostrar que la delimitación de una categoría conceptual operativa y una estimación precisa sobre las características y la cantidad de personas que se encuentran viviendo en las calles, son herramientas fundamentales al momento de delinear políticas sociales pertinentes y adecuadas a sus destinatarios. A

3. Expediente N° S-2510/14 (2014). “Proyecto de Ley de Protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle”. Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Nación.

4. Expediente N° 6140-D-2016 (2016). “Proyecto de Ley: Protección y garantía integral de los derechos humanos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle”. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Nación.

partir de ello, en primer lugar se realiza un breve repaso de las distintas formas de denominar la *vida en las calles*, para centrarnos principalmente en dos de ellas: *sin techo* y *situación de calle*. Mientras que una es la utilizada por las instituciones, la otra es la elegida por las organizaciones sociales, pero también es la que subyace a la definición de la Ley 3706/CABA/11 de la Ciudad de Buenos Aires. Las seleccionamos porque ambas suponen no sólo una delimitación particular del problema sino también han permitido estimaciones numéricas aproximadas. Luego, describiremos las metodologías empleadas para la cuantificación que corresponde a cada una de las categorías seleccionadas. En este sentido se realiza una comparación entre los *conteos oficiales* del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y los del *Censo Popular de Personas en Situación de Calle* (CPPSC) llevado adelante por organizaciones sociales en el marco de la Ley 3076/CABA/11.

## Delimitaciones categoriales

Las distintas formas de denominar la vida en las calles a lo largo del tiempo no han sido neutrales, sino que encierran un trasfondo socio-histórico, político y hasta asistencial particular. En efecto, para referir a los sujetos involucrados en estas circunstancias se ha hablado de *deambulantes*, *sin techo*, *en situación de calle*, *sin hogar* y *habitantes de la calle*.

A fines de la década de 1980, las organizaciones religiosas fueron las primeras en brindar asistencia a quienes vivían en la calle. Los denominaron *deambulantes* en alusión a los diversos recorridos que las personas realizan a lo largo de la ciudad para acceder a los distintos servicios que brindan las iglesias (Palleres, 2004).

A fines de la década de 1990, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires crea el primer programa específico para la asistencia de este grupo poblacional al que denomina *sin techo*, caracterizándolo por la materialidad de sus carencias residenciales. Hacia el 2002 y como resultado de las modificaciones en una normativa comienzan a emplear la categoría *situación de calle* que incluye en su sentido referencias al déficit habitacional de la Ciudad de Buenos Aires. A partir de ese momen-

to el empleo de esta denominación se expande generando un consenso categorial que sobrepasa a sus predecesoras, tema que retomaremos más adelante.

El uso de *personas sin hogar* y *habitante de la calle* alude al menos a dos dimensiones sustanciales de este fenómeno social: la importancia del espacio público para la construcción tanto de la cotidianidad como de las relaciones sociales, que no dejan de generarse en estos nuevos espacios.

La investigación académica correlativa a esta problemática muestra dinamismo en consonancia con las actitudes y posiciones político institucionales. Es llamativo, sin embargo, que no aparezca una articulación que provenga siquiera de una cierta teorización más sistemática capaz de orientar y estabilizar las acciones de generación de normativas y posterior estimación cuantitativa de la situación. Lo que prevalece no es tanto una “carga teórica” como una “carga cultural ideologizada” que precede cualquier tipo de delimitación de dimensiones analíticas relevantes, construcción o selección de instrumentos de registro y medición. Si el conocimiento es una entidad histórica y al interior de cada disciplina podemos encontrar estadios diferentes del desarrollo de las categorías analíticas, en el caso de la situación de calle se hace visible la debilidad de la teorización social para llevar sus elaboraciones mucho más allá del sentido común o de los posicionamientos político-institucionales de la coyuntura. Es más, son las organizaciones sociales las que parecen en este caso haber informado su práctica con los desarrollos conceptuales más avanzados en la materia, incorporando a profesionales académicos en redes de cooperación para la investigación y la acción acerca de la problemática.

Las primeras investigaciones llevadas cabo en el marco de la Ciudad de Buenos Aires han denominado *personas sin hogar* a los sujetos que construyen su cotidianidad tanto en los espacios públicos como en las sedes gubernamentales o de organizaciones de la sociedad civil. Si bien se trata de una traducción literal del vocablo inglés *homeless*, su elección se relaciona con la posibilidad de aludir tanto a aspectos emocionales como sociales, además de materiales. De allí una diferencia con *sin techo*, categoría por excelencia

de las instituciones cuya particularidad es la de caracterizar a los sujetos exclusivamente por la carencia de vivienda, sin considerar sus trayectorias biográficas. *Sin hogar* admite la inclusión de dimensiones sociales, culturales y políticas (Palleres, 2004); *habitantes de la calle* pone el énfasis en el medio donde la persona habita y desarrolla su vida cotidiana, sin dirigir la mirada hacia las carencias de los individuos. Hablar de “habitantes” supone que al utilizar el espacio público, interactuar y establecer vínculos de diversa índole, las personas *habitan* el espacio de la *calle* en el que entablan una relación con el entorno. Así, los *habitantes de la calle*, en su cotidianidad, significan y modifican el ámbito en el cual viven (Rosa, 2011 y 2017). Cabe destacar que, a diferencia de las anteriores, estas últimas dos categorías -si bien dispares en un principio- hacia su interior comparten el intento por capturar y otorgar relevancia a la capacidad de los sujetos de transformar al espacio público urbano en un soporte y un recurso fundamental para la subsistencia diaria (Palleres, 2004).

Todas las categorías analizadas se encuentran en uso, aunque con el transcurrir del tiempo algunas han prevalecido sobre otras. No obstante, si se analizan variaciones a lo largo del tiempo es posible señalar tanto rupturas como continuidades en el empleo de los mismos. En este sentido, las formas de clasificar son contingentes, ya que cada una de ellas refleja la actitud política y social de una época particular (Hacking, 2001). Esto da cuenta tanto del dinamismo intelectual y práctico detrás de las definiciones operativas que en cada momento se proponen, como de su interacción con el conocimiento ordinario que impulsa reformulaciones y reconocimiento de nuevos aspectos de la realidad (Hidalgo y Palleres, 2011). Sólo recientemente existe cierto consenso -tanto político como académico- en denominar a la problemática como *situación de calle*.

### **Sin techo**

En 1997, el Decreto Nº 607/GCBA/97 da inicio a la primera política pública dirigida a las personas que viven en la calle por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En su primer componente, el *Programa para las Personas Sin techo* se encarga de asistir a las personas solas brindando

alojamiento en hogares, alimentación, prestaciones básicas (servicios de ducha y ropa limpia) y tratamiento psico-social con un equipo interdisciplinario. En el marco de este Programa comienza a utilizarse la categoría *sin techo* y comprende a “hombres y mujeres mayores de 21 años sin recursos económicos que permanezcan en la vía pública por carecer de vivienda: ‘las personas sin techo’” (Decreto 607/GCBA/97). Al momento de su formulación, esta normativa no brindaba una delimitación conceptual rigurosa y refería otras “carencias” que caracterizarían asimismo a este sector poblacional (pobreza, desarraigo, problemas económicos, de trabajo, salud):

“Las personas sin techo constituyen un grupo heterogéneo conformado por individuos afectados por una amplia gama de problemas económicos por falta de trabajo, psicosociales y de salud (incluidos los trastornos mentales, el alcoholismo, la drogadependencia, etc.). Las características comunes a este grupo social son el desarraigo, que se caracteriza por una ruptura más o menos definitiva en relación a su entorno familiar, social y laboral y la pobreza severa” (Anexo I del Decreto 607/GCBA/97).

Como se desplegará más adelante con cierto detalle, en 1997 también comienzan los *conteos* de los *sin techo*. A partir de ello, una de las primeras dificultades que el GCBA debía sortear para el logro de la estimación numérica del problema se relaciona con la delimitación conceptual entre quienes se encontraban *sin techo* y otras formas de déficit habitacional. Para ello se delimita el concepto:

“Se entenderá por ‘sin techo’ a toda persona que se halle pernoctando en lugares públicos o privados, sin contar con infraestructura tal que pueda ser caracterizada como vivienda, aunque la misma sea precaria. Vivienda precaria supone, al menos, paredes y techo que otorguen cierta privacidad, permitan albergar pertenencias y generen una situación relativamente estable: quien la posea no es sin

techo. En tal sentido no es sin techo quien habita en una villa de emergencia u ocupa una casa tomada. Tampoco quien construye una habitación precaria (aislada) en un baldío. Sí lo será quien se resguarda con maderas o cartones bajo un puente o una autopista” (Calcagno, 1999: 5).

Esta conceptualización también caracteriza como *sin techo* a quienes al momento del conteo se encuentran albergados en la red de alojamiento nocturno. En este sentido contempla a quienes:

“carecen de alojamiento fijo, regular y adecuado para pasar la noche, y encuentran residencia nocturna en alojamientos dirigidos por entidades públicas o privadas que brindan albergue temporario” (Calcagno, 1999: 6).

64

A pesar de estas definiciones operativas, desde el segundo y en lo sucesivo -salvo excepciones-, los *conteos* dejaron de contemplar a quienes se encuentran albergados en la red de alojamiento nocturno tanto del GCBA como de las organizaciones que mantienen convenio con éste. Así, de hecho se produce una nueva definición operacional del concepto, según la cual sólo serán *sin techo* los que permanezcan en la vía pública. Esta decisión política no se ha visto plasmada en ningún documento ni en una redefinición del concepto, sino que han sido los responsables de los programas quienes, al momento de difundir los resultados de los *conteos*, simplemente omiten esta información o bien la desagregan como si encontrarse albergado en la red de alojamiento correspondiera a otro tipo de problema. Las definiciones nominales subyacentes a las normativas y las estipulaciones académicas corrientemente consensuadas no parecen haber hecho mella en los agentes de los programas públicos.

### Situación de calle

La ley 3706/CABA/11, que rige en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, fue sancionada a fines de 2010 y reglamentada en el 2013. Esta normativa define al problema como *situación de calle*. Al momento de su formulación, se prefirió situación de calle frente a las otras formas de denominación

que mencionamos previamente: sin hogar, sin techo, habitante de la calle. La razón radica en la apropiación que los sujetos y las organizaciones sociales habían realizado de la categoría *situación de calle* sobre las otras, a extremo de autodenominarse de ese modo. Cabe destacar el fuerte hincapié que el componente “situación” imprime a la caracterización entendiéndola como una etapa temporal transitoria y susceptible de ser superada.

Hacking (2001) señala que cuando las clasificaciones son conocidas por las personas o por quienes están a su alrededor cambian las formas en que los individuos tienen experiencias de sí mismos. Con esto no se refiere sólo a la reacción autoconsciente de un individuo aislado respecto a cómo se le clasifica, sino más bien, a las consecuencias que tiene ser clasificado de esa manera para el conjunto entero de individuos y las otras personas con las que éstos están íntimamente relacionados. De este modo, se crean nuevas formas de acción y de elección que pueden llevar a que los sentimientos y la conducta de las personas se modifiquen, en parte, por ser clasificados de ese modo. Adherir a esta clasificación le permite a los sujetos superar conceptualizaciones pasadas -tanto las institucionales como las académicas- y también ser incluidos tanto en las demandas generadas por las organizaciones sociales como en un marco de derechos.

Así, la ley 3076/11 le otorga sustento a su sujeto-objeto al establecer *situación de calle* como categoría operativa. Consta de dos partes fundamentales. En una se reconoce una situación de hecho, en la otra se reconoce la existencia de situaciones proclives a culminar en situación de calle. La primera de ellas, se presenta en el inciso “a” del artículo 2º:

“a. A los fines de la presente Ley se consideran personas en situación de calle a los hombres o mujeres adultos/as o grupo familiar, sin distinción de género u origen que habiten en la calle o espacios públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en forma transitoria o permanente y/o que utilicen o no la red de alojamiento nocturno (Artículo 2, inciso “a” de la Ley 3706/CABA/11).



Esta parte de la categoría guarda ciertas similitudes con la noción *sin techo*, pero sólo en su versión inicial cuando incluía a quienes se encuentran en instituciones. En la actualidad, para el GCBA quienes están albergados en algún dispositivo de la red de alojamiento no son considerados *sin techo*, como si el ofrecimiento de un lugar para dormir durante una noche o a lo largo de unos días el problema quedara solucionado.

La segunda parte de la categoría incorpora un componente de *prevención* nunca antes contemplado por una normativa respecto a este problema, reconociendo que no es posible subestimar el hecho de que hacia el interior del mismo existen situaciones encubiertas y *riesgosas* que, si no son tratadas oportunamente, acrecentarán el problema de la *situación de calle* a corto plazo. Ello queda de manifiesto en el inciso “b” del artículo 2º:

“b. A los fines de la presente Ley se consideran personas en riesgo a la situación de calle a los hombres o mujeres adultos o grupo familiar, sin distinción de género u origen, que padezcan al menos una de las siguientes situaciones:

1. Que se encuentren en instituciones de las cuales egresarán en un tiempo determinado y estén en situación de vulnerabilidad habitacional.
2. Que se encuentren debidamente notificados de resolución administrativa o sentencia judicial firme de desalojo.
3. Que habiten en estructuras temporales o asentamientos, sin acceso a servicios o en condiciones de hacinamiento” (Artículo 2, inciso “b” de la Ley 3706/CABA/11).

Esto conlleva a su vez el reconocimiento de que las políticas públicas habitualmente comienzan a tomar el problema una vez que las personas ya se encuentran viviendo en las calle, sin reconocer instancias intermedias ni situaciones encubiertas.

A partir de ello, la Ley 3706/CABA/11 supone una distinción entre: quienes *efectivamente* viven en

la vía pública o se encuentran albergados en la red de alojamiento nocturno y aquellos que se encuentran en situación de riesgo a vivir en la calle y que se hallan sin posibilidades de acceder a una vivienda que reúna criterios básicos y esenciales en términos de salud, seguridad personal y bienestar psíquico. Cabe mencionar que los límites entre una y otra categoría no son tan precisos pues en general abarca a individuos y grupos familiares que transcurren de forma cíclica periodos de vida con permanencia tanto en calle y en hoteles, como en paradores y hogares entre otras.

### Magnitud del problema: la estimación numérica

Realizar un recuento o contabilizar a las personas que se encuentren viviendo en la calle implica grandes desafíos debido a que se trata de un sector poblacional de alta movilidad cuya composición varía de forma continua e incluso de un día para el siguiente.

En diferentes países, el método *Punto en el tiempo* (en inglés Point-In-Time Counts) constituye la principal estrategia para obtener datos de las personas que se encuentran viviendo específicamente en la calle o bien en los distintos servicios de alojamiento. Consiste en la contabilización y en el registro de las principales características que se pueden observar de manera directa de este sector poblacional en un momento determinado (si son hombres o mujeres, están solos o acompañados, una estimación etárea, cantidad de pertenencias, etc.). Los *conteos* facilitan una estimación del número de personas viviendo en la calle, ofreciendo una “fotografía instantánea” de las características observables y circunstancias que rodean a los individuos o familias en una determinada noche. Para evitar la *doble contabilización* (el riesgo de que una misma personas sea contada en más de una oportunidad), es necesario que el conteo comience de modo sincronizado en todo el territorio asignado, y que se realice en las horas de menor probabilidad de traslado de las personas que, por lo general, es durante la noche y la madrugada (Cabrera et al., 2008; Marpsat, 2003).

Sin embargo, este método tiene falencias ya bien conocidas y documentadas<sup>5</sup>. Una de ellas es que los conteos suelen ser muy costosos y requieren varios meses de planificación sumados a la movilización de una gran cantidad de recursos (convocar y capacitar voluntarios para el conteo, elaborar los instrumentos y los mapas para los distintos recorridos). Pero posiblemente su mayor dificultad radica en que los conteos basados en esta metodología son muy sensibles a la subnumeración, ya que relevan principalmente a las personas que son “altamente visibles” y que se encuentran en lugares de fácil acceso (Marpsat, 2003; Busch-Geertsema et al., 2016).

A pesar de sus limitaciones, el método *punto en el tiempo* sigue implementándose no sólo en Estados Unidos -donde llevaron adelante los primeros desarrollos- y en los países europeos, sino también en América Latina y el Caribe<sup>6</sup>. Si bien en algunos casos se mantiene la observación basada en el contacto directo, lo hacen con ciertas variaciones o innovaciones: extensión del tiempo del relevamiento a más de una noche; implementación de cuestionarios estructurados para obtener información de carácter cualitativo que permita delinear un perfil caracterizador de este sector poblacional y la complementación de este con otros métodos.

### Conteos oficiales

En la Ciudad de Buenos Aires, los *conteos* basados en la metodología de “punto en el tiempo” fueron implementados en 1997 por el GCBA y se mantienen sin ningún tipo de cambio hasta la actualidad. Con el objetivo de relevar datos que permitieran precisar los alcances del problema, se realiza un recuento visual en horario nocturno y los *sin techo* son contabilizados uno a uno a lo

largo de varios recorridos (Calcagno, 1999).

En una primera instancia, se realizaron dos conteos, uno en abril de 1997 y otro en junio de 1998. El primero de ellos dio como resultado un total de 1.389 personas, 1.057 que efectivamente se encontraban viviendo en la calle y 332 alojadas en hogares. En el segundo *conteo* la cifra resultó ser menor registrándose sólo 629 personas, sin que se contabilizara a las personas que se encontraban alojadas en los hogares ni en lugares de difícil acceso (Calcagno, 1999). Es preciso tener en cuenta asimismo tanto las épocas del año entre uno y otro como el comportamiento de quienes viven en la calle. El primero se realizó en el mes de abril cuando aún las temperaturas no son bajas y las personas tienden a dormir más expuestas, lo que facilita contabilizarlas. El segundo se realizó en junio cuando el frío las lleva a lugares con mayor resguardo y muchas veces inaccesibles. Posiblemente esto explique las diferencias entre ambos resultados dándose en el segundo conteo una posible subnumeración. Sin embargo, la difusión de los valores obtenidos no incluyó este tipo de aclaraciones.

A partir de entonces, los *conteos* se realizan todos los años con variaciones mínimas en sus resultados, que siempre rondan por debajo o por encima de los mil sin techo que pernoctan en la vía pública y no se encuentran alojados en la red de alojamiento nocturno. Aunque parezca difícil de entender, para obtener una reconstrucción exhaustiva de los resultados a lo largo del tiempo es necesario realizar un rastreo en distintos medios de comunicación, principalmente gráficos. Esto responde a que el GCBA -salvo excepciones<sup>7</sup> no realiza una sistematización de los datos oficiales accesible al público: los responsables de los programas se limitaron a comunicar en distintos

5. Para consultar un informe detallado respecto de la genealogía e implementación de esta metodología en distintos países ver Marpsat, 2003.

6. Tal es el caso de Chile (MDS, 2012); Brasil (Schor y Artes, 2001; FIPE, 2015); Uruguay (MIDES, 2011); Puerto Rico (DFPR, 2015) y más recientemente Nicaragua (Berríos et al., 2017; Suárez et al., 2017).

7. El GCBA comunicó los resultados de los conteos a través de informes específicos en 1997 y 1998 (Calcagno, 1999), en 2003 (Malanca, 2003), en 2004 y en 2008 (SEC 2004 y 2008 respectivamente). Estos mismos años, fueron los que registraron mayor cantidad de personas sin techo, debido a que se difunde en simultáneo la cantidad de personas que se encontraban tanto viviendo en la calle como alojadas en las instituciones al momento de realizarse el conteo.

medios la cantidad de personas contabilizadas y alguna que otra característica socio-demográfica básica (género, localización, procedencia o nacionalidad y si se trata de individuos o grupos). El último conteo oficial se realizó en abril de 2017 y arrojó 1.066 personas viviendo en la calle<sup>8</sup>, nuevamente sin contemplar a quienes esa noche estaban en algún dispositivo de la red de alojamiento nocturno.

No cabe duda de que disponer de una estimación numérica sobre este sector poblacional resulta indispensable para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. Sin embargo, y para los fines de este trabajo, es posible realizar dos críticas fundamentales a los conteos implementados por el GCBA: la categoría empleada y el tipo de información relevada. Si bien nominalmente en el último tiempo utilizan situación de calle para referirse al problema, en la práctica continúan circunscribiendo el recuento al concepto sin techo y en su versión restringida, ya que no toman en consideración a los alojados en distintos dispositivos. Por otro lado, este método no se acompaña con una encuesta o cuestionario que contemple dimensiones sustanciales y que permita caracterizar a la población observada. De este modo, los conteos llevados a cabo por el GCBA nos permiten estimar -parcialmente- cuántas son las personas que viven en la calle en un momento dado, pero nada nos dicen respecto a sus condiciones subsistencia, sus problemas o necesidades, ni cuáles son sus expectativas para la superación de sus circunstancias actuales.

### Relevamientos: anual y popular

La Ley 3706/CABA/11 en el inciso “k” del artículo 4° propone y reconoce la necesidad de realizar relevamientos que incluyan: 1) información desagregada que posibilite fijar políticas puntuales para los distintos subgrupos; y 2) la elaboración del diagnóstico con la participación de expertos en la materia y de organizaciones de la sociedad civil.

Estos relevamientos de periodicidad anual deben abarcar la Ciudad de Buenos Aires en su tota-

lidad y contemplar tanto a las personas en situación de calle que *efectivamente* viven en el espacio público y se encuentren alojados en la red de alojamiento nocturno), como aquellos que se encuentran en *riesgo* a la situación de calle. Si bien la Ley no establece una metodología para la obtención y posterior análisis de la información, el GCBA nunca intentó adecuar los *conteos* a la propuesta de esta normativa, ni tampoco convocó a las distintas organizaciones sociales para su realización. Por ello, y a fin de exigir la realización de los relevamientos según lo determina la Ley 3706/CABA/11, en agosto de 2016 se presentó un amparo ante el Juzgado N° 4 del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires. En esta instancia se dictó una medida cautelar donde se lee:

“Hacer lugar parcialmente a la medida cautelar solicitada y, en consecuencia, ordenar al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que, en el término de diez (10) días hábiles, proceda a la confección un **relevamiento provisorio** dando cabal cumplimiento a lo previsto en los arts. 2 y 4 inc. K de la Ley 3706, esto es contemplando a las personas en efectiva situación de calle, pero también a aquellas personas en riesgo a la situación de calle” (Expediente N° A13385-2016/0, 2016. Resaltado original).

Pero este relevamiento nunca se llevó a cabo. De este modo, el GCBA no cumple con los requerimientos establecidos por la ley ni en cuanto a la delimitación de la categoría *situación de calle*, ni con la realización de un relevamiento exhaustivo que arroje datos tanto cuantitativos como cualitativos.

Como contrapartida, a comienzos de marzo de 2017 diversas organizaciones de la sociedad civil se reunieron con el objetivo realizar el denominado “Censo Popular de Personas en Situación de Calle” (CPPSC). El CPPSC se realizó a lo largo de una semana en el mes de mayo en distintos

8. Página 12 (17/07/2017). Creció el número de personas que viven en la calle en Buenos Aires. Acceso web: <https://www.pagina12.com.ar/50722-crecio-el-numero-de-personas-que-viven-en-la-calle-en-buenos>. Clarín (17/07/2017). Creció casi un 20% la cantidad de personas en situación de calle. Acceso web: [https://www.clarin.com/ciudades/crecio-20-cantidad-personas-situacion-calle\\_0\\_Hkau4t9HZ.html](https://www.clarin.com/ciudades/crecio-20-cantidad-personas-situacion-calle_0_Hkau4t9HZ.html)

horarios y, además de establecer datos numéricos sobre la cantidad de personas viviendo en la calle, se administró un cuestionario a fin de caracterizar a este sector poblacional. Si bien el CPPSC se basó en la categoría estipulada por la Ley 3706/CABA/11, al no proponer esta una metodología para estimar la magnitud del problema, se requirió no sólo planificar cada uno de sus aspectos del relevamiento, sino también la colaboración de diversos sectores. El censo fue posible principalmente por el esfuerzo de gran cantidad de organizaciones, voluntarios independientes convocados por redes sociales y algunos organismos gubernamentales<sup>9</sup>. Pero cabe destacar que no se contó con la colaboración de los programas de asistencia específicos sobre el tema del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Por su parte, las organizaciones que respondieron la convocatoria trabajan directa o indirectamente con la situación de calle. Por ello, resultó ser fundamental su conocimiento y experiencia territorial al momento de programar, diseñar y planificar los circuitos a recorrer. Sin embargo, se requirió de varias semanas de preparación no sólo del instrumento y los recorridos, sino también de quiénes lo iban a administrar. Una semana previa a la puesta en marcha del CPPSC se impartió una capacitación general a la cual asistieron 300 colaboradores censistas y hubo 22 réplicas de esta para formar nuevos voluntarios a cargo de los referentes de circuitos. Una particularidad del CPPSC fue la participación de las mismas personas en situación de calle en las distintas etapas del relevamiento.

El CPPSC se realizó entre el 8 y el 15 de mayo de 2017 en tres franjas horarias (mañana, tarde y noche). La Ciudad de Buenos Aires se dividió en 48 circuitos, uno por cada barrio porteño. Y el recorrido incluyó la vía pública, espacios verdes, bajo

autopistas, terminales de transportes (ómnibus, subterráneos y trenes), entradas de bancos y cajeros automáticos, bulevares o corredores principales, e ingresos y guardias de hospitales, según se encontraran en la zona asignada. De igual modo, se prestó especial atención a autos abandonados, lotes baldíos o desocupados y otros lugares posibles de pernocte.

En términos metodológicos, el CPPSC guarda similitudes con el método *punto en el tiempo* ya que, además de abarcar a toda la ciudad, se vale de la observación directa para contabilizar una a una a las personas que en el periodo en observación se encuentran en el espacio público. Sin embargo, difiere en al menos dos aspectos: la extensión temporal del periodo del relevamiento y la administración de un instrumento que permite estimar tanto la cantidad como las características del sector poblacional.

Por la envergadura del proyecto resultaba imposible cubrir toda la ciudad en una sola noche como lo propone estrictamente la metodología *punto en el tiempo*. Al tomar una semana para realizar el relevamiento se corría el riesgo de duplicar o contar más de una vez a la misma persona. A partir de ello, se pregunta a los entrevistados si ya habían respondido previamente la encuesta, y como criterio de confiabilidad se establecieron dos datos: nombre declarado y fecha de nacimiento. Al momento del análisis estos fueron cotejados y en el caso de repetirse, uno de los registros era eliminado de la muestra.

Con respecto al *instrumento*<sup>10</sup>, este permite relevar la situación de calle efectiva, en especial incluye a aquellas personas o grupos que en el periodo en observación se encuentran habitando en el espacio público. De igual modo, también se incluyó en la muestra a quienes al momento del

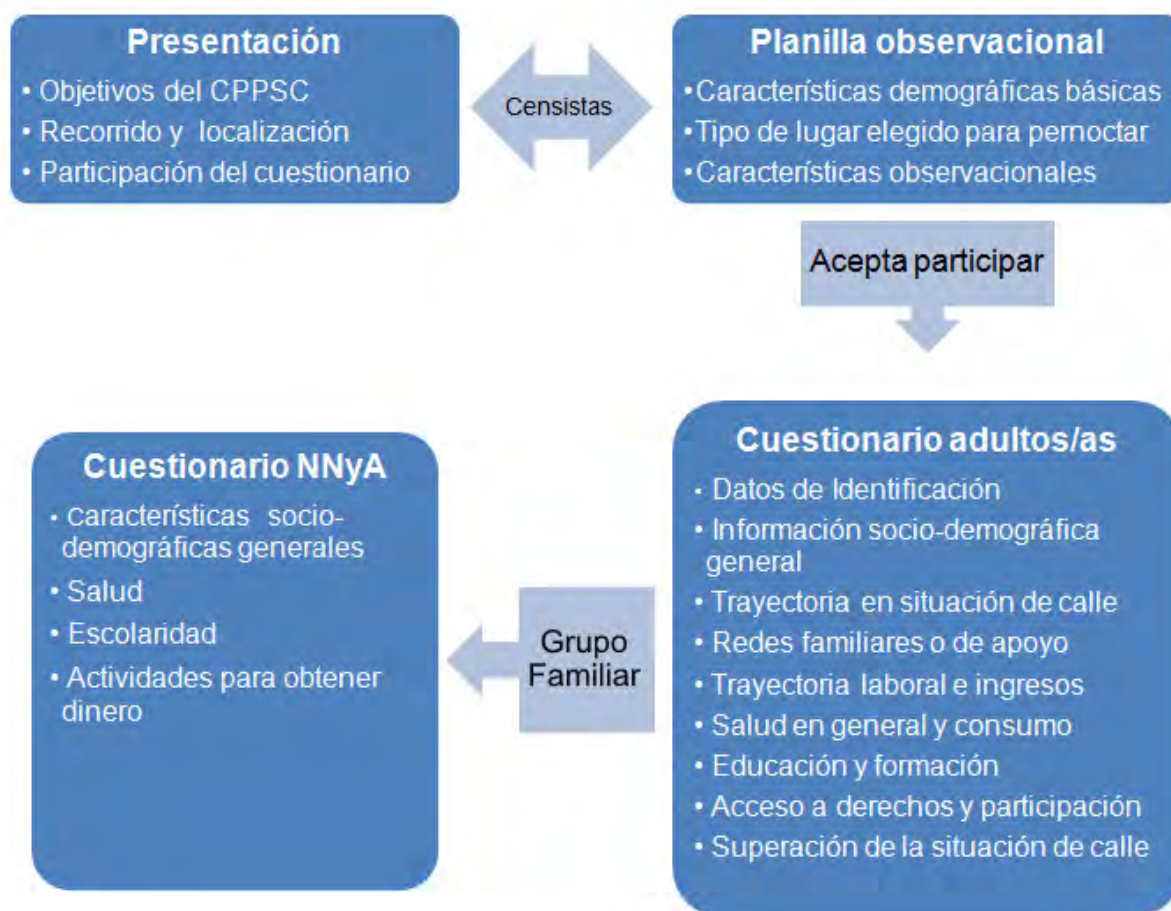
9. El CPPSC contó con un total de 431 censistas entre integrantes de más de 40 organizaciones e individuos convocados en las redes sociales. Las organizaciones participantes fueron: Abrigar Derechos; Acción Voluntaria; Amigos en el Camino; Asamblea Popular Plaza Dorrego; Centro de Estudiantes de la Facultad de Psicología de la UBA; Centro de Integración Frida; Centro de Integración Monteagudo; Che Cultura; Ciudad Sin Techo; Comedor El Gomero de Barrancas de Belgrano; Comunidad del Centro Educativo Isauro Arancibia; Consejo de Organizaciones Sociales de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires; Equipo de Investigación UBACyT 089BA de la Facultad de Psicología (UBA); Izquierda Popular; Juventud Socialista Democracia y Participación; La Boca Resiste y Propone; La Calle Que Nos Parió; La Miguelito Pepe; Ministerio Público de la Defensa CABA; Movimiento Barrios de Pie; Movimiento Evita; Movimiento Libres del Sur; Movimiento Universitario Sur; Mujeres Activando; Mujeres de la Matria Latinoamericana (Mumalá); Ni una persona más en la calle; Nuevo Encuentro; No Tan Distintas – Mujeres en Situación de Vulnerabilidad Social; Observatorio del Derecho a la Ciudad; Partido Social; Patria Grande; Presidencias de las comisiones "Derechos Humanos, Antidiscriminación y Garantías" y "Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud" de la Legislatura de la CABA; Presidencia de la Auditoría General CABA; Proyecto 7 – Gente en situación de calle; Red Puentes (MP La Dignidad); Sopa de Letras; Un Paso Hacia El Cambio (UPHEC) (CPPSC, 2017).

relevamiento se encontraban albergados en algún dispositivo de la red de alojamiento nocturno. Sin embargo, y dado que como ya se mencionó, el GCBA no colaboró con el relevamiento, no se pudo acceder a todas las instituciones.

El instrumento cuenta de una instancia de presentación y localización, una planilla observacional y dos cuestionarios: adultos/as y niñas, niños y adolescentes (NNyA). El siguiente gráfico ilustra el modo en que los distintos componentes fueron administrados y sus respectivas dimensiones:

en situación de calle. De igual modo, en esta instancia también se requería el consentimiento de los sujetos consultándoles si deseaban participar de una entrevista aclarando que la misma era de carácter voluntario y anónimo. En el caso de que no lo desearan, el censista registraba los motivos por los cuales no se había realizado la entrevista y sólo completaban la *planilla observacional*. En esta última se registra tanto la cantidad de personas observadas, como el lugar elegido para pernoctar (vía pública, plaza o parque, bajo-autopistas, etc.), las características básicas socio-de-

GRÁFICO N°1: COMPONENTES DEL INSTRUMENTO



Fuente: Instrumento del CPPSC. Elaboración propia.

En una primera instancia, los censistas se presentaban y explicaban los objetivos y la relevancia del CCPSC y también establecían la ubicación y la localización espacial de las personas y familias

mográficas (género y estimación etaria) y otras observables (individuos solos o en grupos, presencia de mascotas, pertenencias y elementos de trabajo).

10. Para la elaboración del instrumento y la delimitación de sus dimensiones, se consultó sobre experiencias llevadas a cabo en otros países de la región. Las autoras desean agradecer la colaboración de las investigadoras Silvia Schor (Universidad de São Paulo y Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas- FINE de Brasil); Alexia Suarez (Universidad de Puerto Rico y Proyecto Felicidad de San Juan de Puerto Rico); Karinna Soto e Isabel Lacalle (CalleLink y Nuestra Casa de Santiago de Chile). Todas ellas pusieron a disposición las distintas herramientas de relevamiento administradas en sus respectivas ciudades o países.

En el caso de que el entrevistado deseara participar de la encuesta, además de registrar los datos observacionales, el censista administraba un *cuestionario* estructurado. Este último tiene como objetivo obtener información de carácter cualitativo a fin de caracterizar a la población en situación de calle, teniendo en cuenta los distintos subgrupos estipulados en la Ley 3706/CABA711. Si bien presentar los resultados del cuestionario excede los objetivos de este trabajo, se mencionarán las distintas dimensiones contempladas en este componente para dar cuenta de la envergadura del relevamiento. A partir de ello se relevó *información socio-demográfica general* (documentación, identidad de género y nacionalidad); *trayectoria en situación de calle* (tiempo de permanencia y motivos); *trabajo e ingresos* (actividades para obtención de dinero y acceso a subsidios); *educación y formación* (nivel educativo alcanzado) y salud en general y consumo (percepción y problemas de salud y de consumo, acceso a servicios y tratamiento). De igual modo, también se tomaron en cuenta dimensiones relevantes como las *redes familiares y de apoyo* (contacto con la familia e instituciones); el *acceso a derechos y a la participación* (problemas de accesibilidad a lugares públicos o privados); *vivencia de distintas formas de violencia* (discriminación, agresión física, abusos, robos o hurtos e impartida por quiénes), *participación* (en movimientos, partidos políticos u organizaciones) y *expectativas de superación* de la situación de calle.

Por último, se confeccionó un cuestionario para relevar la cantidad y características de *niños, niñas y adolescentes* (NNyA) en situación de calle, pero sólo para ser administrado en el marco de sus familias. Cabe realizar una aclaración al respecto: la Ley 3076/CABA/11 no contempla a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de calle, a menos que los mismos se encuentren con

sus padres o en un entorno familiar. Esto no ha sido una omisión, sino que al momento de formular la Ley se tuvo en cuenta la legislación vigente local y nacional que brinda un marco legal y de protección a los menores. Así, se consideró que la posible superposición de las existentes con la nueva propuesta, a largo plazo, conducía potencialmente a más riesgos que beneficios.

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires la Ley 114/CABA/98<sup>11</sup> contempla y protege a los niños, niñas y adolescentes de forma integral. Por su parte, a nivel nacional es posible mencionar al menos tres normas: Ley 23849/1990<sup>12</sup> (Convención sobre los Derechos del Niño), la Ley 26061/2005<sup>13</sup> (Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes); y la Resolución 309/CDN-NyA/2007<sup>14</sup> (formula el Manual de Procedimientos del Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes). Cada una de forma individual y, la interacción entre ellas y sus modificaciones, determinan los procedimientos legales a seguir frente a este grupo etario.

De este modo, y siguiendo los lineamientos de la Ley 3706/CABA/11, para el CPPSC no se tomó en consideración a los niños, niñas y adolescentes en situación de calle que se encontraran solos, pero sí a los que estuvieran con su familia al momento del relevamiento. Los datos debían ser brindados exclusivamente por un adulto a cargo. A partir de ello, en el caso de tratarse de un grupo familiar, el *cuestionario de NNyA* se concentró en cuatro dimensiones: *características socio-demográficas generales* (nombre, edad, género, vínculo con el titular, documentos de identidad y nacionalidad); *salud* (controles médicos, problemas de salud, tratamiento y calendario de vacunación); *escolaridad* (concurancia, nivel educativo y ayuda escolar) y *actividades para obtener dinero* (changa, cartoneo, venta ambulante, pide dinero, etc.).

11. Ley 114/CABA/98 (3-12-1998). "Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires". Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires 62 (03-02-1999).

12. Ley 23849/90 (27-9-1990). "Convención sobre los derechos del Niño". Honorable Congreso de la Nación Argentina. Boletín Oficial de la República Argentina N° 26993 (22-10-1990).

13. Ley 26061/2005 (28-9-2005). "Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes". Honorable Congreso de la Nación Argentina. Boletín Oficial de la República Argentina N° 30767 (26-10-2005).

14. Resolución 309/CDNnyA (2007). "Manual de Procedimientos del Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes". Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

El CPPSC relevó a 4.394 personas que *efectivamente* se encontraban habitando en el espacio público de la Ciudad de Buenos Aires. Si se tiene en cuenta que este número contempla parcialmente la red de alojamiento nocturno, resulta preciso contraponerlo con las 1.066 personas que el GCBA contabilizó tres meses antes del CPPSC. Pero esas cifras por sí solas no responden completamente a la categoría de *situación de calle* ya que, siguiendo la conceptualización presente en la Ley 3706/CABA/11, a ese resultado inicial hay que sumarle tanto a aquellos que acceden a los distintos servicios socio-asistenciales como a quienes se encuentran en condiciones habitacionales encubiertas y riesgosas.

*la situación de calle*. Cabe destacar que, si bien el CPPSC se enmarca a lo estipulado por la Ley 3706/CABA/11 en cuanto al concepto de situación de calle nominalmente y las características del relevamiento, estos resultados no son oficiales ni son enunciados como tales por el GCBA.

Por último cabe abundar en aclaraciones sobre el modo en que se consideraron los resultados conformados por la red de alojamiento nocturno y el riesgo a la situación de calle. Con respecto a las 1.478 personas albergadas en la red de alojamiento, debe señalarse que estos datos son estimativos debido a que el GCBA no colaboró con el censo. Entonces, sólo se contabilizaron las plazas ocupadas en los Paradores y Hogares de

GRÁFICO N°2: RESULTADOS DEL CPPSC SEGÚN CATEGORÍA “SITUACIÓN DE CALLE”.



Fuente: Censo Popular de Personas en Situación de Calle – 2017. Elaboración propia.

En el siguiente gráfico se muestran los resultados del CPPSC en consonancia con el concepto de situación de calle establecido en la Ley 3706/CABA/11:

El CPPSC dio como resultado que en la Ciudad de Buenos Aires hay 25.872 personas en situación de calle. De estas 25.872 se encuentran comprendidas en la categoría *situación de calle efectiva* y las 20.000 restantes se encuentran en *riesgo a*

pendientes del GCBA y así como en los Centros de Integración. No obstante se estima que entre propios y conveniados la cifra es mayor.

La red de alojamiento está conformada por dispositivos públicos (dependencia exclusiva del GCBA); privados (financiados y administrados por organizaciones sociales o religiosas) y mixtos - más conocidos como “conveniados”- (por lo general son financiados por el GCBA y gestionados

por las organizaciones sociales). En total la red de alojamiento se encuentra constituida por alrededor de 26 dispositivos de pernocte que incluyen las siguientes modalidades: Paradores Nocturnos, Hogares de Tránsito, Centros de Inclusión y Centros de Integración Social. Las 1.478 personas alojadas en la red de alojamiento declaradas por el CPPSC, se constituyen a partir de una estimación de la cantidad de plazas con los que cuenta tanto el GCBA como de algunas organizaciones que mantienen convenios. Pero quedan por fuera de la muestra muchas otras organizaciones que no desearon participar del CPPSC y cuentan con lugares de pernocte propios. Por ello se estima que muchas más personas se encontraban albergadas en los distintos servicios socio-asistenciales al momento de hacer el relevamiento.

Sobre la categoría *riesgo a la situación de calle*, las cifras obtenidas en el CPPSC son tan relativas como estimativas. Una vez más, para arribar a datos certeros resulta preciso que el GCBA informe la cantidad y situación de personas y grupos familiares contemplados dentro de la emergencia habitacional. Ejemplo de ello son quienes se encuentran afectados por los desalojos, los alojadas en hoteles en el marco de subsidios con fines habitacionales, lo que habitan en asentamientos precarios o en condiciones de hacinamiento extremo, y los que egresarán pronto de instituciones asistenciales o penitenciarias. Pero así como el GCBA no reconoce las cifras obtenidas en el marco del CPPSC, tampoco brindó esta información.

## Reflexiones finales

La delimitación conceptual y dimensional de la problemática resulta crucial a la hora de la formulación de políticas y de programas de acción que permitan la superación de la situación. A partir de ello, si la categoría es lo suficientemente clara para dar cuenta de a *quiénes* contempla, debería poder responder a la pregunta de *cuántos* viven bajo esas condiciones y la manera en que lo hacen. En este trabajo hemos mostrado el modo en que la definición operacional afecta significativamente el diseño de los instrumentos de medición, su aplicación y la interpretación de los resultados. Argumentamos asimismo que la elaboración analítica y las consiguientes estimaciones cuantitativas

están aún estrechamente relacionadas con redes de creencias y presuposiciones en las que suelen prevalecer implícitos de sentido común, con base en posicionamientos políticos y sociales más que en elaboraciones sistemáticas. Estas últimas, aun cuando aparecen esbozadas en la “letra” de algunos documentos, no llegan a articularse en los instrumentos reglamentarios o en la puesta en práctica de las prescripciones normativas, que vuelven recurrentemente a concepciones perimidas o ya superadas, sin tener siquiera que explicar las razones de tales omisiones o retrocesos. Por cierto, las redes de creencias y presuposiciones previas se constituyen en *condición* (y no en obstáculo) pero deberían permitir reelaboraciones superadoras, en el sentido de que promuevan mayores especificaciones, reconocimiento de la variabilidad de los perfiles de las personas involucradas y por ello, acciones más robustas desde el punto de vista de la prevención, la asistencia, la remediación, la superación, la solución, o como quieran concebirse tales acciones. Cuando se pone en claro la inmensa cantidad de presupuestos en juego, resulta casi siempre inevitable la sugerencia de que las ciencias sociales no están siendo capaces de proveer una crítica cabal de las concepciones de sentido común, permaneciendo más cerca del conocimiento ordinario, pletórico de intuiciones acerca de la estructura de la mayoría de los procesos sociales o psicológicos sobre los que importa reflexionar.

Pero si las ciencias sociales no pueden alejarse mucho del sentido común, sus resultados y hallazgos más importantes no estarán acompañando maneras más robustas de concebir y actuar frente a la realidad social, aún cuando revistan continuidad con las percepciones de sentido común. En particular, hemos señalado cómo se apoyan en el recorte ordinario de “clases naturales”, la constitución de objetos o en nociones tales como la de “persona”, “hogar”, “techo”, “vivienda”, entre otras. Pero si tanto científicos como profesionales, políticos, etc. no reelaboran estas nociones ya definidas en el mundo de la vida cotidiana y en el lenguaje ordinario, no lograrán redescubrir este objeto de modo de mostrar su complejidad, eliminar operativamente vaguedades o ambigüedades semánticas, develar sesgos ideológicos y políticos para someterlos a discusión abierta y acompañar las maneras en que el conjunto social



va dinámicamente concibiendo y adecuando su accionar ante las problemáticas que debe enfrentar. Hemos destacado además que los conceptos delimitados con mayor precisión también pueden ser retomados y aplicados por los sujetos a los que se aplican como elementos de su práctica, que a su turno transformarán el espacio en que les toca actuar, en este caso transformando el espacio público urbano en soporte y recurso de su subsistencia cotidiana.

La *vida en las calles* genéricamente ha sido conceptualizada a través de la carencia de una residencia permanente, pero existen aproximaciones múltiples al problema, que exceden la dimensión residencial al involucrar aspectos tanto político y económicos como sociales. De tal forma, se requiere de respuestas integrales, complementarias e intersectoriales, que no pueden recaer exclusivamente en un único sector del gobierno ni de la sociedad civil.

La noción *sin techo*, caracterizada por las carencias materiales, sólo muestra una de las dimensiones del problema: la permanencia de las personas o las familias en el espacio público. Si bien, en el último tiempo, el GCBA utiliza nominalmente la categoría “situación de calle” para dar cuenta del problema, su práctica delata que en los hechos continúa valiéndose de una noción restringida como lo es *sin techo*. Como se ha señalado, para el GCBA las personas que se encuentran albergadas en los distintos dispositivos de alojamiento, ya sean propios o de organizaciones de la sociedad civil, no son consideradas como *sin techo* o en *situación de calle*. Esto queda de manifiesto cuando anuncian los resultados de los conteos, en algunos casos se contempla a quienes se encuentran alojados en los dispositivos, mientras que -la mayoría de las veces-, se omite esta información. Si se tiene en cuenta que en el marco de los *conteos* se operativiza un concepto para luego hacer caso omiso del mismo, entonces es posible suponer que esto no se encuentra libre de una intencionalidad. En un principio es posible pensar que esta es una estrategia política para generar frente a la opinión pública, una falsa sensación de que el problema se mantiene estable o que ha disminuido, pero lo cierto es que las cifras obtenidas no son confiables ni se corresponden con la proporción del fenómeno. Entonces, no se trata

de realizar un reemplazo nominal, sino de adecuar las metodologías y estrategias de abordaje acorde con una delimitación conceptual de carácter más amplio e inclusivo como lo estipula la Ley 3706/CABA/11.

Por su parte, *situación de calle* pretende abarcar la heterogeneidad de la problemática y sumar un componente de prevención. Por ello da cuenta de situaciones en apariencia disímiles contemplando a personas o familias que viven en el espacio público o que acceden a la red de alojamiento nocturno, las que se encuentran en instituciones penitenciarias o sanitarias de las que pronto egresarán, las que ocupan terrenos o lotes baldíos, las que serán desalojadas, las que residen en estructuras no aptas para alojarse así como también quienes habitan viviendas en condiciones de hacinamiento extremo. Todo ello, exige admitir que la situación de calle va más allá de lo que es visible a simple vista y que se compone por muchas más personas de las que arrojan los resultados de los *conteos* del GCBA.

Pero como ya se ha mencionado, un número o un indicador por sí solo no es suficiente para abarcar su complejidad. El CPPSC se propuso formular una metodología que permitiera no sólo llevar adelante un relevamiento exhaustivo que delimite *quiénes y cuántos* viven bajo estas condiciones; sino también relevar aspectos sustanciales que brinde indicios de *cómo* las personas y familias en situación de calle enfrentan su realidad a diario.

Si bien el CPPSC muestra que es posible llevar adelante los relevamientos teniendo en cuenta la delimitación conceptual presente en la Ley 3706/CABA/11, el GCBA no sólo no presta colaboración sino que tampoco reconoce sus resultados. Sin embargo, esta misma normativa señala que estos deben de realizarse de forma intersectorial y ello incluye tanto a las organizaciones de la sociedad civil como a las dependencias gubernamentales. En este trabajo se defiende la idea de que un marco colaborativo y de trabajo conjunto permitirá el enriquecimiento, el desarrollo y la puesta en marcha tanto de instrumentos conceptuales como metodológicos, que redunden en la formulación e implementación de políticas sociales acorde a la envergadura y las características del problema.

## Reconocimientos

La investigación base de este trabajo corresponde a la Programación Científica de la Universidad de Buenos Aires 2014-2018, UBACyT 447BA: "Comunidades Científicas: usos sociales de la ciencia".

## Bibliografía

Berríos, A.; Bonilla, E.; Suárez, A.; Rodríguez, K. y Vázquez, J.J. (2017). *"Personas en situación sin hogar en León (Nicaragua): definición, número, características y necesidades básicas"*. Documentos de Trabajo IELAT(102). España, Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá.

Busch-Geertsema, V.; Culhane, D. y Fitzpatrick, S. (2016). *"Developing a global framework for conceptualising and measuring homelessness"*. Habitat International 55 (2016): 124-132.

Cabrera, P.; Rubio, M.J. y Blasco, J. (2008). *¿Quién duerme en la calle?* Una investigación social y ciudadana sobre las personas sin techo. Barcelona, España, Fundació Caixa Catalunya.

Calcagno, L. (1999). *"Los que duermen en la calle. Un abordaje de la indigencia extrema en la ciudad de Buenos Aires"*. (Centro de Documentación de Políticas Sociales 19). Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

DFPR - Departamento de la familia de Puerto Rico (2015). *"Censo de personas sin hogar: 2015"*. Departamento de la familia de Puerto Rico y Estudios Técnicos Inc. Disponible en: <http://www2.pr.gov/agencias/secretariado/Pages/CONTEO-2015.aspx>

Edgar, B. y Meert, H. (2005). *"Fourth review of Statistics on homelessness in Europe. The ETHOS Definition of Homelessness"*. European Observatory on Homelessness. European Federation of National Organisations Working with the Homeless - FEANTSA.

Edgar, B.; Meert, H. y Doherty, J. (2004). *"Third review of Statistics on homelessness in Europe. Developing an Operational Definition of homelessness"*. European Federation of National Organisations Working with the Homeless - FEANTSA.

FIPE-Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (2015).

*"Relatório Completo do Censo da População em Situação de Rua na Cidade de São Paulo"*. Prefeitura Municipal de São Paulo, Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. Disponible en: <http://www.prefeitura.sp.gov.br>

Hacking, I. (2001). *¿La construcción social de qué?* Buenos Aires, Paidós.

Hidalgo, C. y Palleres, G. (2011). *"De la pobreza a la exclusión: dinamismo de la formación de conceptos sociales"*. Debate público. Reflexión de Trabajo Social 1 (2): 73-80.

Malanca, P. (coord). (2003). *Personas sin techo. Algunas consideraciones psicológicas preliminares en el abordaje del trabajo de calle*. Centro de Documentación en Políticas Sociales 28. Edición Actualizada. Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Marpasat, M. (2003). *"Point-in-time statistical surveys of the homeless population"*. Workshop N° 2 of the Researching Homelessness and Homeless Populations - CUHP network: Surveys and demographics of homeless populations, Madrid.

MDS - Ministerio de Desarrollo Social (2012). *Todos Contamos: Segundo Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle*. Colección Observatorio Social. Chile, Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

MDS - Ministerio de Desarrollo Social (2011). *"Informe final del Censo y conteo de personas en situación de calle 2011"*. ConTexto: Publicación periódica del Observatorio Social de Programas e indicadores N° 4. Disponible en: <http://dinem.mides.gub.uy/>

Palleres, G. (2004). *Conjugando el Presente. Personas sin hogar en la Ciudad de Buenos Aires*. Colección tesis de licenciatura. Buenos Aires, Sociedad Argentina de Antropología.

Palleres, G. (2009). *"Límites y alcances del accionar del Parador Nocturno Retiro del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires"*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS). Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Palleres, G. (2012). *"Derecho a la ciudad: personas sin hogar en la ciudad de Buenos Aires"*. En: Bolívar, Teolinda and Espinosa, Jaime Erazo (comp). *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*. Quito, Ecuador, FLACSO-CLACSO.

Rosa, P. (2011). *"Habitar la ciudad, habitar la calle. Reflexiones*

*sobre los habitantes de calle y su vida diaria*". X Congreso Argentino de Antropología Social. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras – UBA.

Rosa, P. (2017). *Habitar la calle: el accionar de las organizaciones de la sociedad civil en la Ciudad de Buenos Aires*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, [s/n].

Schor, S. y Artes, R. (2001). "Primeiro censo dos moradores de rua da cidade de São Paulo: procedimentos metodológicos e resultados". *Revista de Economía Aplicada* 5 (4).

Suárez, A.; Berríos, A.; Bonilla, E. y Vázquez, J.J. (2017). "Homeless People in Nicaragua: A Point-in-Time Count in León: Homeless People in Nicaragua". *Journal of International Development*.

## Fuentes

CPPSC - Censo Popular de Personas en Situación de Calle (2017). Informe del primer censo popular de personas en situación de calle: "A mí no me contaron: visualizar para humanizar". <http://proyecto7.org/wp-content/uploads/2017/07/Informe-preliminar-1%C2%BA-CPPSC.pdf>.

Decreto N° 607/GCBA/97 (12-5-1997). "Apruébase el Programa Integrador para personas o grupos familiares en situación de 'emergencia habitacional' ". Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N° 213 (6-6-1997).

Expediente N° A13385-2016/0 (2016). "Medida Cautelar sobre Relevamiento de personas en situación de calle Ley N° 3.706". Juzgado N° 4 del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires. Acceso web: [http://www.observatoriociudad.org/?s=biblioteca\\_externa\\_a&n=26](http://www.observatoriociudad.org/?s=biblioteca_externa_a&n=26)

Ley N° 3706/CABA/11 (13-12-2010). "Protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle". Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N° 3680 (8-6-2011).

SEC - Sistema Estadístico de la Ciudad (2004). "Programa: Asistencia a los sin techo". SEC Informa, Secretaría de Hacienda y Finanzas, GCBA.

SEC - Sistema Estadístico de la Ciudad (2008). "Asistencia a las personas en situación de calle. Los Paradores Nocturnos del GCBA". SEC Informa, Secretaría de Hacienda y Finanzas, GCBA.



# CONSTRUCCIONES SIMBÓLICAS Y ESTRATEGIAS CULTURALES AL INTERIOR DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES URBANOS. EL CASO DE LA COLONIA LA MALINCHE EN LA CIUDAD DE MÉXICO

## Resumen

Los movimientos urbanos generalmente han sido analizados desde perspectivas políticas y económicas. El interés de este trabajo es analizarlos a partir de las estrategias socioculturales que se generan al interior de un movimiento social urbano tomando como ejemplo el caso de la colonia La Malinche en la Ciudad de México en donde se generó un movimiento de resistencia frente al megaproyecto vial conocido como la Supervía Poniente. Me interesa resaltar un aspecto poco observado en las ciencias sociales que tiene que ver con la construcción de referentes simbólicos que en este caso, se materializan en la edificación de un Campamento de protesta y resistencia, convirtiendo el cruce de una calle en un *lugar*.

**Palabras Clave:** Ciudad de México, movimientos urbanos, construcción simbólica, lugar antropológico.

### Summary

*Urban movements have generally been analyzed from political and economic perspectives. The interest of this work is to analyze them from the sociocultural strategies that are generated within an urban social movement, taking as an example the case of La Malinche community in Mexico City, where a resistance movement was generated with the construction of the project known as Supervía Poniente. I am interested in highlighting an unobserved aspect in the social sciences that has to do with socialization and the construction of symbolic referents within the processes of mobilization and social resistance, provoked by the new megaprojects of urban development.*

**Key words:** Mexico City, urban movements, symbolic construction, anthropological place.

### INTRODUCCIÓN

Cuando hablamos de resistencia o de movimientos sociales generalmente se piensan desde el plano de lo político, de las demandas exigidas, de las formas de organización, de la negociación frente al gobierno, de la capacidad de incidencia en los procesos demandados, o de las acciones y consecuencias jurídicas. Sin embargo, en estos procesos hay un plano, poco visible, que tiene que ver con la dinámica interior de los grupos, lo cual implica tanto las formas de interacción de los participantes como la construcción de una dimensión simbólica que opera de manera central en la cohesión, en la toma de decisiones y en la construcción de la pertenencia; es decir, de un “nosotros” frente al resto del mundo.

Estas formas de socialización y de construcción simbólica se basan en las condiciones de clase y de etnia, en la historia del grupo involucrado y en una cierta cosmovisión compartida.

En la Ciudad de México estos elementos operan de una manera particular, ya que en un mismo espacio urbano conviven diversos tipos de grupos sociales, con orígenes de clase y condiciones étnicas distinguibles y contrastantes.

Considero que explorar estos factores puede darnos una comprensión de los procesos sociales de resistencia y lucha un tanto diferente, colocando la experiencia y la vivencia de los participantes en un plano más visible.

Para explorar lo anterior es necesario contextualizar el fenómeno a partir de tres aspectos centrales: el ámbito en donde se desarrolla el movimiento, en este caso la Ciudad de México; la historia del mismo y la visión de mundo que opera como cohesionador y como potenciador de las acciones concretas. En este marco resulta particularmente importante el concepto de visión de mundo o cosmovisión ya que es una categoría utilizada recurrentemente por la antropología, y que en el caso mexicano, ha sido utilizado fundamentalmente para la comprensión de los grupos indígenas que habitan el país. Sin embargo, rara vez se ha usado para comprender procesos urbanos de grupos mestizos, como sucede en el caso que analizaremos.

Para ejemplificar mi propuesta retomaré la experiencia de un movimiento de resistencia surgido en 2010, como reacción ante la construcción de uno de los megaproyectos vial más importantes que se desarrollaron en la Ciudad de México: la Supervía Poniente.

Para ello he organizado este trabajo a partir de los tres aspectos arriba mencionados. Inicio con el contexto específico de la Ciudad de México y las transformaciones sufridas a partir del modelo de desarrollo por el que se ha optado, después explico las características y complejidad del movimiento social surgido del megaproyecto de la Supervía Poniente en donde resalto el papel de la memoria de movimientos pasados, como un elemento clave para comprender el movimiento actual, y finalmente analizo los procesos simbólicos

1. La Ciudad de México -antes conocida como Distrito Federal- está dividida en 16 delegaciones políticas.

más relevantes que emergieron durante el trabajo de campo realizado en la colonia La Malinche, ubicada en la delegación<sup>1</sup> Magdalena Contreras, al sur-poniente de la ciudad.

Dicho trabajo de campo se inserta dentro de un proyecto colectivo -interdisciplinario e interinstitucional- de cuatro años de duración y financiado por el CONACYT, titulado *Ciudad global, procesos locales: conflictos urbanos y estrategias socioculturales en la construcción del sentido de pertenencia y del territorio en la Ciudad de México*. En él se analizaron los impactos de diversos proyectos tanto viales como de renovación urbana, en diversos puntos de la ciudad.

## El contexto: la Ciudad de México

La Ciudad de México -al igual que otras muchas ciudades del mundo- ha sufrido desde hace varias décadas, profundas transformaciones en el orden urbano que no sólo están modificando el paisaje y la lógica de su funcionamiento, sino que están teniendo profundos impactos en las formas de apropiación del espacio, en la construcción de significados sobre el habitar, en la manera de construir los lazos sociales, en las formas de construir las identidades locales y la pertenencia, así como en las formas de organización de la sociedad civil.

Estos procesos de transformación se han generados dentro de un modelo hegemónico de urbanización neoliberal cuyo eje de desarrollo económico está centrado en el uso individual del automóvil y en el desarrollo inmobiliario, donde la ciudad es vista como una mercancía más; como parte del engranaje que da salida a las nuevas formas de acumulación capitalista. Es decir, se concibe a la ciudad como uno de los elementos fundamentales para la absorción del excedente que produce el capital, de tal suerte que el mercado global logra estabilizarse de sus crisis cíclicas, en parte, gracias a la expansión urbana y a la especulación del mercado inmobiliario (Harvey, 2013)

En este esquema, la inversión inmobiliaria juega un papel central ya que reorganiza los usos de los territorios urbanos e inciden en la lógica de la acción estatal. Desde esta perspectiva, las ciudades

son espacios en primer lugar económicos al servicio del capital y en segundo de convivencia.

Esta profunda transformación de la ciudad se hace evidente material y simbólicamente a través de la aparición y difusión de grandes obras de infraestructura vial y carreteras, centros de transporte y transferencia modal, centros de negocios, centros comerciales, hipermercados, centros de espectáculos, parques temáticos, barrios privados y nuevas plantas industriales y comerciales. Estos proyectos de *renovación* urbana comprenden numerosos y diversos tipos de intervenciones pero una de sus características es su gran magnitud en tamaño y escala, y a menudo su desvinculación con respecto a una visión de conjunto del espacio urbano, y a los intereses locales de sus habitantes.

Como consecuencia de lo anterior encontramos que:

“El embate neoliberal hizo que la ciudad se rigiera más por el peso del mercado que por efecto de las políticas públicas, lo cual condujo a que el espacio público, por un lado, perdiera su funcionalidad original de ordenador de la ciudad y, por otro, operara como un freno para la acumulación del sector privado. Sin embargo, a su vez, con la democratización del gobierno municipal, la tendencia de la sociedad local fue a expresarse no sólo como demanda o reivindicación, sino también con la posibilidad de influir en las políticas urbanas. Por ello, el espacio público termina siendo el ámbito más significativo del conflicto urbano, sea como asedio por parte del capital o como expresión e integración de la sociedad.

De igual manera, los modelos de gestión y las políticas urbanas se expresan a través de dos perspectivas distintas: la que busca una ciudad que tiende a profundizar la vía mercantil privada, en la que el espacio y la administración públicos se privatizan; y la otra, que pretende dotar de mayor

organización a la ciudad desde el sentido de lo público en su doble condición: las políticas públicas y el espacio urbano.” (Carrión, 2016: 15)

Estamos entonces ante nuevos procesos de construcción de ciudad que involucran necesariamente una serie de, también, nuevos procesos sociales, políticos y culturales, que conllevan formas emergentes de usar, organizar y controlar los espacios locales. En este marco, la acción gubernamental cada vez está más articulada a las necesidades de la iniciativa privada particularmente de grandes compañías nacionales y transnacionales en un complejo “maridaje” donde se entretajan intereses de diversa índole.

La conflictividad social se ancla en estos procesos -cada vez más complejos-, pues en la medida en que se desdibuja lo público y se acrecientan las tendencias a la privatización nos enfrentamos a problemas profundos: el anclaje de la identidad social y de la pertenencia quedan debilitadas; el espacio público como ámbito de representación simbólica colectiva pierde una de sus funciones nodales que es la visibilización de la sociedad; partes de la memoria colectiva quedan sin el amarrado espacial que es un elemento fundamental para su recreación; el espacio público -como lugar- pierde peso frente a las redes sociales y mediáticas que se convierten en los nuevos espacios de lo *público* (García Canclini, 2000) generando un cambio profundo en la percepción y de la concepción de la ciudad como entorno de vida.

En este sentido, consideramos que los conflictos emergen a partir del encuentro y en ocasiones la confrontación entre lógicas contrapuestas: entre los espacios de flujo (globalizadores) y los espacios de experiencia (localizados) (Castells, 1997).

Estos conflictos y confrontaciones atraviesan a los diferentes sectores sociales (desde clases medias hasta grupos populares) generando estrategias socioculturales particulares de organización

y lucha así como la construcción de *ciudadanías sustantivas* y procesos de pertenencia de diverso orden.

Dentro de estos movimientos se organizan no sólo encuentros o desencuentros de orden político, sino también formas de sociabilidad entre los participantes, que tiene que ver -como señalé antes- con su historia, su composición de clase y etnia, y su visión de mundo.

## El contexto: la construcción del megaproyecto de la Supervía Poniente

Los problemas de movilidad en la Ciudad de México son añejos. Con una población de 8,985,399 que junto con la zona conurbada del Valle de México llega a casi 28 millones de personas, los problemas de movilidad y de vialidad son enormes<sup>2</sup>.

Si bien toda la ciudad sufre de la poca y mala planificación que ha venido complicando cada vez más el tráfico, el poniente de la ciudad se encuentra en una situación particularmente crítica y muy complicada de resolver técnicamente por las características orográficas e hidrográficas de su territorio, ya que es una área boscosa, con lomeríos y barrancas en donde resulta difícil conectar una zona con otra. Esta condición se agudizó a finales de la década de los 80 debido, por un lado, a la expulsión de importantes capas de población, en especial por los sismos de 1985<sup>3</sup>, pero sobre todo por el fuerte impulso del desarrollo inmobiliario de lo que se conoce como el proyecto Santa Fe, en donde el gobierno federal -a cuyo frente estaba el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari- decidió generar un potente desarrollo urbano en una zona de altísima marginalidad, buscando transformarla en un polo de desarrollo financiero y de vivienda para sectores de altos ingresos. Se buscaba generar una suerte de corredor económico que se conectara con la Avenida Reforma, hacia el centro de la ciudad en

2. La expansión vehicular en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) fue del 81.6% en el periodo del 2005 al 2015 de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Sólo en la Ciudad de México circulan más de 5 millones de automóviles particulares diariamente y en la zona metropolitana se calculan 9.5 millones de vehículos circulando.

3. La zona en cuestión, a diferencia del centro de la ciudad, tiene un tipo de suelo rocoso mucho más estable para enfrentar los frecuentes sismos que sufre la ciudad.



donde ya se encontraban las sedes de embajadas, de empresas transnacionales y la Bolsa Mexicana de Valores.

“El brote vigoroso de Santa Fe se fue esparciendo hacia la ciudad ya saturada por un conjunto de nuevos corredores de alta comercialización del poniente al centro, en el norte y en el sur de la ciudad. Y pasaron de cierta especialización de usos (oficinas corporativas) a su creciente mezcla actual (habitación y plaza comercial o cultural). Combinan igual rasgos de un modelo de centralidad que se expande, y la flexibilidad oportunista del rizoma, áreas descentralizadas que obedecen a lógicas locales de oportunidades y a grupos de poder específicos.” (San Juan, 2016: 22)

La planeación de dicho proyecto ha mostrado dos problemas centrales que no fueron contemplados en su origen: el abasto de agua y la movilidad. Para remediar las consecuencias de la ineficiente planeación vial se tuvieron que construir nuevas avenidas que permitieran mejorar el flujo de personas que entran y salen del área. Una de las soluciones más viables era conectar parte de ese flujo de personas y vehículos hacia el sur. Así, desde la década de los noventa hubo varios intentos por parte del gobierno para construir vialidades que conectaran estos dos puntos de la ciudad, dado que el crecimiento poblacional de las delegaciones del poniente y sur se incrementó considerablemente.

Sin embargo, la movilización de los habitantes, particularmente de los pueblos originarios que

pueblan el área que se pretendía afectar, impidió dicha construcción.

En el 2008, la propuesta se retomó y el proyecto de la Supervía Poniente fue anunciado a la opinión pública. Nuevamente comenzó una importante movilización de los vecinos y las autoridades locales tuvieron que negar su existencia anunciando que el proyecto había sido cancelado y no se realizaría. Sin embargo, antes de concluir el 2009, se publicó una declaratoria de necesidad para el otorgamiento de una concesión con miras a explotar y administrar una vía que en ese momento se denominó *Vía de Comunicación Urbana de Peaje*, nombre que después sería modificado<sup>4</sup>.

El “Sistema vial de puentes túneles y distribuidores viales del Sur Poniente de la Ciudad de México”, mejor conocido como Supervía Poniente atraviesa por tres delegaciones -Cuajimalpa, Álvaro Obregón y Magdalena Contreras-, y diversas colonias de las ciudad, así como dos áreas de valor ambiental<sup>5</sup>. Forma parte de un megaproyecto mayor denominado Autopista Urbana Querétaro-Toluca-Cuernavaca que de acuerdo con la Secretaría de Obras de la Ciudad de México busca, además de mejorar la conectividad regional entre los estados que rodean al Distrito Federal, mejorar la movilidad urbana y reducir los tiempos de traslado, tanto del transporte público, como del privado<sup>6</sup>.

Es importante señalar que los grandes megaproyectos urbanos se caracterizan por estar vinculados a intereses tanto económicos como políticos de las élites en el poder, y se implantan en zonas estratégicas para el desarrollo inmobiliario, en una ciudad que a pesar de su gran tamaño y densidad poblacional, todavía tiene grandes extensiones

4. La continua modificación de nombres tuvo que ver con una cuestión jurídica, de tal suerte que los habitantes que interponían recursos legales para detener la obra se enfrentaban con el problema de que había cambios constantes en la denominación, lo cual retrasaba su posibilidad de intervención. Es decir, se constituyó en una estrategia gubernamental y empresarial para evitar la suspensión de la obra.

5. Estas son la barranca de Tarango y La Loma. La barranca de Tarango fue declarada Área de Valor Ambiental (AVA) en 2009 y La Loma, considerada Área Natural Protegida (ANP) en 2010. Ambas zonas están catalogadas como suelo de conservación, ya que por sus características climáticas y topográficas existen ecosistemas importantes que proporcionan bienes y servicios ambientales muy importantes para la población, además de que se vinculan a las cuencas hidrológicas y a las recargas acuíferas del valle.

6. <http://www.obras.df.gob.mx/que-es-la-autopista-urbana/>

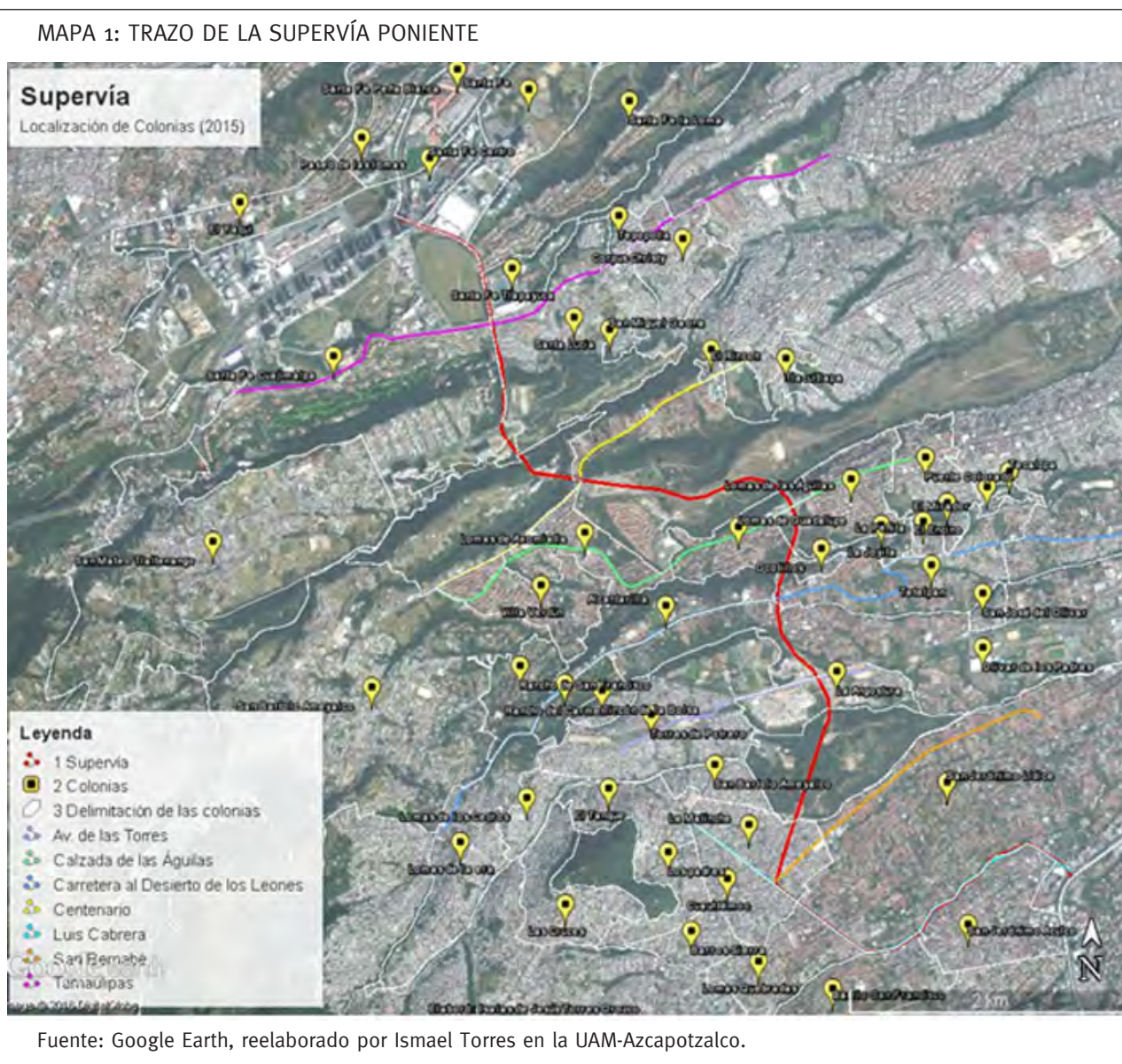
de terrenos susceptibles de ser urbanizados ya que el 59% de su territorio es suelo de conservación<sup>7</sup>. Esto es importante de destacar, porque articulados a los intereses de la movilidad están las empresas inmobiliarias que están a la caza de nuevos terrenos susceptibles de ser urbanizados.

Es en ese marco en que en marzo de 2010 se publicaron simultáneamente el Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012 del Distrito Federal y la determinación como caso de “utilidad pública” de la realización de la obra de construc-

ción y el funcionamiento de la Vía de Comunicación Urbana de Peaje cuyo tendido hacía “necesaria” la expropiación de cinco poligonales para la construcción y el funcionamiento de dicha vialidad. El 6 de abril se publicó el Decreto por el que se declara de utilidad pública la construcción de la obra. También se firmó el Título de Concesión entre el entonces Gobierno del Distrito Federal y la Controladora Vía Rápida Poetas S.A. de C.V. como concesionaria.

A pesar de todas las tensiones sociales, las protestas y un amplio rechazo al proyecto, el 2 de

MAPA 1: TRAZO DE LA SUPERVÍA PONIENTE



Fuente: Google Earth, reelaborado por Ismael Torres en la UAM-Azcapotzalco.

7. La Secretaría de Medio Ambiente (SEDEMA) considera al suelo de conservación como un aporte a la biodiversidad de flora y fauna indispensable para la sustentabilidad y servicios ambientales para la Ciudad de México. Dentro del suelo de conservación existen las Áreas Naturales Protegidas que son zonas que por sus características ecogeográficas y el contenido de especies, bienes y servicios ambientales -tales como la recarga del acuífero, generación de oxígeno, mejoramiento de la calidad del aire, la regulación del clima, y la disposición de áreas de esparcimiento y recreación, así como por albergar el hábitat de flora y fauna silvestres- proporcionan a la población servicios ambientales imprescindibles para la preservación de la ciudad. Por ello son áreas que no deben urbanizarse.

agosto de 2010 la empresa Controladora Vía Rápida Poetas comenzó la construcción de la Supervía Sur-Poniente en la Barranca de Tarango en la delegación Álvaro Obregón.

Dicha vía consta de un total de aproximadamente 30 Km, distribuidos en tres grande tramos: el de Periférico Sur, que va de San Jerónimo a Muyuguarda con un total de 15 Km. de longitud; el de Periférico Norte, que va de Cuatro Caminos a San Antonio y abarca 9 km, y el tercer tramo que conocemos propiamente como la Supervía Poniente, de 5.2 km que va de Santa Fe al Periférico Sur.

La obra fue asignada de manera directa (y no puesta a concurso como por ley se exige) a la empresa Controladora Vía Rápida Poetas, que es una fusión de dos empresas de gran envergadura: el Grupo Copri, y el Grupo OHL, de capital español<sup>8</sup>.

La Supervía Poniente se integra por dos secciones: la primera de 5.2 kilómetros, que nace en los puentes de Santa Fe, que como dijimos antes,

atraviesa diversas zonas de bosques, áreas verdes y colonias populares, para conectar con la avenida Luis Cabrera a la altura de la colonia La Malinche. La segunda, de aproximadamente 2 kilómetros, se extiende por la avenida Luis Cabrera hasta conectar con el Periférico. Este último tramo, que no estaba previsto en el trazo original, se construyó afectando el camellón central de la avenida, que era un espacio arbolado en una zona residencial de San Jerónimo.

De los tres tramos que componen este sistema vial, el de la Supervía Poniente es el más conflictivo ya que a diferencia de los otros dos que van sobre la vía rápida del Periférico, éste último implicó pasar por debajo de colonias densamente pobladas -como es el caso de la colonia La Malinche- y por zonas de valor ambiental.

La colonia La Malinche se ubica en la delegación Magdalena Conteras -considerada uno de los *pulmones* de la ciudad- con una población de 239,086 habitantes distribuida entre 31 colonias, 4 pueblos

IMAGEN 1: LA CONSTRUCCIÓN DE LA SUPERVÍA PONIENTE EN EL TRAMO DE LA MALINCHE.



Fuente: María Ana Portal y Stephanie Brewster

8. Esta empresa se encuentra actualmente sumergida en grandes escándalos de corrupción en su país de origen, aunque en México la información emanada de allí no parece impactar y se le continúa otorgando concesiones millonarias a partir de un maridaje entre funcionarios públicos de alto nivel y los representantes de la empresa.

y 2 barrios en una superficie de 7,564.32 has, lo que representa el 5.1% del total territorial de la Ciudad de México; de éstas el 82.05% (6,119.46 has.) es suelo de conservación ecológica y el 17.95% restante (1,338.97 has.) es área urbana. La zona se caracteriza por tener una topografía montañosa, conformada por un conjunto de once cerros, que generan numerosas barrancas en las cuales hay manantiales y otros escurrimientos que alimentan a sus dos ríos principales: el de la Magdalena (único río vivo en la ciudad) y la Eslava.

## Los vecinos movilizados

Si bien el megaproyecto de la Supervía Poniente impactó a todo lo largo de su trayecto a diferentes colonias y espacios urbanos, en donde no todos los pobladores lo rechazaban generándose diversas formas de organización social (como es el caso de la Asociación de Colonos de Sta. Fe que apoyaba la construcción de la vía), el caso de La Malinche resulta emblemático no sólo porque como dijimos antes, fue la zona más afectada por las expropiaciones y los conflictos sociales provocados por la obra, sino porque es un lugar con una historia de lucha muy importante cuya memoria impactó significativamente al movimiento actual, ya que es un caso representativo de los muchos espacios de autoconstrucción urbana característico de la década de los setenta. Es por ello que a continuación describo brevemente el proceso que se dio en los años setenta, -que fue un movimiento que concluyó con la obtención de bienes y servicios urbanos, y la regularización de los terrenos comprados ilegalmente al ejido de San Bernabé Ocotepc- ya que su recuerdo resultó crucial en el movimiento de 2010.

## Antecedentes: la lucha por la vivienda

Como señalé antes, la construcción de la colonia la Malinche -al igual que la mayoría de las 32 colonias de la delegación Magdalena Contreras- se dio a partir de la venta irregular de terrenos

ejidales en las tierras pedregosas -poco fértiles- y en los bordes de las barrancas del pueblo de San Bernabé Ocotepc y lo que fue la hacienda de la Cañada<sup>9</sup>. Este fenómeno fue provocado por la creciente presión por la obtención de vivienda generada por la fuerte migración del campo a la ciudad ante la crisis económica que enfrentaba el agro en México desde finales de los sesenta.

En aquel tiempo se conocía toda la zona como el *Cerro del Judío*, sin distinciones a su interior. Debieron pasar varios años para que, como parte de una política gubernamental, se fraccionara el Cerro generándose algunas de las colonias que existen hoy en la delegación.

Hasta la década de los cincuenta el área había permanecido relativamente aislada pero a partir de la construcción de la carretera que la comunicaba con San Ángel y la ampliación de avenidas como Insurgentes, Revolución y el Periférico Sur en la década de los sesenta, se provocó una creciente presión por la compra ilegal de las tierras ejidales y su paulatina urbanización.

Este proceso -generalizado en toda la ciudad- se puede observar con claridad a partir del crecimiento poblacional de la misma: en la década de los cincuenta, la ciudad tenía 3.050.442 habitantes; en los años sesenta contaba con 4.870.876 habitantes (lo cual implicó una tasa de crecimiento histórica de 4.8%). Este crecimiento obviamente implicó una gran presión por generar infraestructura urbana suficiente. Para el caso de la Magdalena Contreras este proceso fue particularmente intenso ya que se pasó de 9.933 personas en 1930 a 13.159 habitantes censados en 1940, lo que implicó un incremento del 32.5% y una tasa de crecimiento durante esta década de 2.8% promedio anual. Para el período de 1950-1960 éste fue de 6.2% anual, con una población de 40.724 habitantes y en la década de 1960-1970 el incremento fue del 85.2%, es decir, casi se duplicó el número de residentes. Entre 1970-1980 la población creció en 1.3 veces respecto al decenio anterior, registrando una tasa de 8.3% anual.

9. Este proceso de venta irregular inicia desde 1937 cuando se presenta una solicitud de ampliación del ejido y comienza la necesidad por tierra urbana. Los terrenos baldíos y poco productivos se empiezan a usar como lugares de residencia. En este primer momento los que ocupan estas zonas baldías son prioritariamente los hijos de los ejidatarios. Es decir, todavía no hay una venta hacia fuera del pueblo, como sucede en los 70.

En el momento en que inicia la urbanización de las entonces zonas “periféricas” de la ciudad, el escenario político era otro: México era un país poco urbanizado (se requería hacer ciudad), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) estaba consolidándose por lo que la lógica clientelar era el mecanismo que los mantenía en el poder junto con la fuerza pública, y el proceso de urbanización dependía en muchos sentidos de los propios habitantes que se abastecían de servicios en una negociación clara con el gobierno, en donde éste ponía los materiales y los otros la mano de obra. Lo que se logró con el movimiento de los setenta fue la regularización de los predios comprados de manera ilegal a los ejidatarios -para lo cual el Estado tuvo que generar nuevas figuras jurídicas<sup>10</sup>-, la obtención de servicios básicos, la contención del desarrollo inmobiliario para zonas residenciales de clases altas y sobre todo la configuración de un concepto de comunidad -a pesar de lo heterogéneo de la población- que permitió que la población se organizara para luchar por sus derechos. Es decir, la composición social del movimiento, aunque era muy heterogénea -porque los nuevos colonos venían de diferentes lugares del país y de la ciudad, con empleos y orígenes étnicos diversos-, aglutinaba a los pobladores a partir de una necesidad básica: de tener un lugar donde vivir. La cohesión social se construyó desde esa necesidad pero también a partir de la presencia de Comunidades de Base articuladas a la Teología de la Liberación que aglutinaron y dieron sentido a esa diversidad. En este proceso el tema ambiental estaba ausente.

El conflicto entre los nuevos colonos y el gobierno -que entonces encabezaba el presidente Luis Echeverría Álvarez- se agudizó hacia finales de los años setenta una vez que la zona fue urbanizada por los propios habitantes. Con calles pavimenta-

das y los servicios básicos instalados, se convirtió en un espacio de interés para las inmobiliarias y los grupos de élite, por lo que se dieron varios intentos por expulsar a los habitantes de grupos populares y generar por un lado, una zona residencial en el Cerro del Judío y por otro para desarrollar un proyecto turístico en el Parque de los Dinamos<sup>11</sup> donde nace el río de la Magdalena.

*“En ese momento empiezan a darse las agresiones para construir lo que llamaban una remodelación del Cerro que era realmente quitar a toda esa gente de allí, sacarlas, porque querían hacer de toda esa parte que es muy bella, una zona residencial. Entonces empezaron los proyectos desde abrir lo que es ahora el paseo de la Magdalena -que entonces eran campos- para desalojar a la gente y construir allí una zona residencial en la parte de arriba que era una loma bellísima, deshabitada. Todo eso lo querían para una zona más cómoda, desplazando a la gente que no eran paracaidistas, que de una manera irregular -porque eran terrenos comunales-, pero que habían hecho compra. Se había hecho un proceso ordinario, normal de compra, tenían papeles del comisariado ejidal, porque eran ejidos. Entonces había un orden y de parte del gobierno querían desconocer ese orden con un desalojo brutal.”<sup>12</sup>*

El proceso se logró frenar ya que los vecinos estaban fuertemente organizados y generaron una serie de propuestas para evitar el desalojo. Entre ellas estuvo la creación de calles cerradas o andadores peatonales para evitar que a través del trazo de calles y avenidas se accediera a las partes altas de la Magdalena, urbanizándolas.

10. La autoridades solicitaron la expropiación del ejido de San Bernabé constituyendo para ello el fideicomiso FIDEURBE con el fin de regularizar la tierra, y remodelar y reconstruir las viviendas existentes, así como el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) que se encargaría de normar la situación y regular la expansión sobre los terrenos agrícolas y ejidales definiendo el marco jurídico de los terrenos ocupados de manera irregular.

11. En el periódico Ovaciones del 18 de julio de 1973 aparece una noticia en donde se plantea la intención de convertir a los Dinamos en un emporio turístico.

12. Entrevista realizada al sacerdote jesuita José González (que vivió en la zona en la década de los setenta y participó en el movimiento) por María Ana Portal y Stephanie Brewster, en mayo del 2014 en la ciudad de Oaxaca.

En la década de los noventa la lucha se reactivó por la defensa de la Loma, considerada como un espacio público comunitario, ya que era el espacio de reunión de las familias, el lugar de juego para los niños y un espacio donde se obtenían algunos productos para el consumo familiar (caza de conejos, recolecciones de hongos silvestres y hierbas comestibles etc.) Diez años antes los vecinos se habían organizado para reforestarlo y cuando se dieron cuenta de que había un proyecto para urbanizarlo, se movilizaron nuevamente.

## El movimiento social en tiempos de globalización

Es con esas tensiones sobre el territorio y la memoria de esas luchas previas, se constituye el nuevo movimiento. Pero en este caso la organización se dio para evitar las expropiaciones de los más de 100 predios que tenía planeado el gobierno y las empresas, así como por la defensa de espacios públicos como La Loma o la Glorieta de las Quinceañeras<sup>13</sup> y en términos generales en defensa del medio ambiente.

*“Soy uno de los tres voceros que tuvo este movimiento durante dos años y medio. Una de las consecuencias por las cuales luchamos en este movimiento fue para que no se les expropiara a la mayoría de nuestros vecinos. Esta colonia fue formada por nuestros padres y por nuestros abuelos y precisamente por eso nosotros nos sentíamos con la obligación de defender a la propia comunidad. Pero nosotros sabíamos que había consecuencias más allá de la Supervía. También estábamos conscientes de que era muy difícil parar un proyecto de esta envergadura. Estábamos luchando contra las empresas más importantes a nivel mundial.”<sup>14</sup>*

Se constituyó entonces el *Frente Amplio contra la Supervía de Cuota en Defensa del Medio Ambiente*, conformado por organizaciones diversas como: Ciudadanos por Contreras, Movimiento Urbano Popular, Grupo de Científicos e Investigadores Solidarios, Asociación de Comerciantes y Mercados Públicos de la Magdalena Contreras y la Coordinadora Vecinal de Tlalpan, Magdalena Contreras, Álvaro Obregón y Cuajimalpa que a su vez agrupa a varias organizaciones vecinales. Así, se generó un movimiento amplio, que trascendió lo local, en donde participaron diversos grupos de vecinos y organizaciones pero donde los vecinos de la Malinche y colonias subyacentes jugaron un papel central ya que, por un lado, mantuvieron su presencia a partir del establecimiento del Campamento 26 de julio -que permaneció durante dos años y medio en el lugar donde se ubicaban los predios expropiados y donde se querían derribar las casas- y por otro, por la participación en la lucha legal ya que algunos de los vecinos son profesionistas y se abocaron a la defensa del territorio con las herramientas legales a su alcance y a partir de la capacidad de generar redes con instituciones y organizaciones que les podían apoyarlos.

El movimiento pasó de una primera etapa de acciones inmediatas y reactivas al crecimiento de su potencial mediante la articulación con otras organizaciones, expertos y académicos. Este proceso permitió que se construyeran dos tipos de gestiones: unas en el plano político y otras en el plano jurídico.

En el plano político se realizaron acciones como marchas, mítines, movilizaciones, foros de discusión, y desde luego la colocación permanente del Campamento 26 de julio (llamado así porque ese fue día en que evitaron la destrucción de viviendas) en el cruce de la calle de Rosa China y Duraznos. El sentido de estas acciones tenía que ver con la necesidad de visibilizar el movimiento y sus demandas y obligar al gobierno que se sentara a

13. La Glorieta de las Quinceañeras era un pequeño espacio en la parte baja de la Ave. Luis Cabrera que tenía una bancas para sentarse, unos árboles (cipreses) y una fuente, y era un lugar emblemático en donde los vecinos de la zona -particularmente de las colonias populares- utilizaban para fotografiar a las niñas que cumplían 15 años, a los novios que iban a casarse y representaba en general un lugar de encuentro. Este tipo de espacio es muy importante en un área en donde prácticamente no hay espacios públicos accesibles.

14. Entrevista realizada por Stephanie Brewster y María Ana Portal a Rafael Martínez, en marzo de 2012.

dar información y a escuchar las propuestas ciudadanas.

Un aspecto importante de rescatar aquí es que no todos los vecinos de La Malinche rechazaban la obra. Al igual que en las clases altas y medias no encontramos consenso frente al proyecto. Esto se debió en parte a los intereses específicos de los vecinos -ya que algunos jóvenes fueron contratados por la empresa constructora como albañiles en la propia obra- pero también a la estrategia gubernamental que obligó a los afectados por la expropiación a negociar a nivel individual y no colectivo<sup>15</sup>. Esto provocó un fenómeno muy interesante en donde ninguno de los indemnizados (que eran obviamente los más afectados) participaron en la lucha directa en contra de la Supervía, y en cambio, fueron vecinos de colonias aledañas como la Cuauhtémoc, o inclusive algunos vecinos de las zonas residenciales como San Jerónimo Lídice, los que participaron en la protesta. Lo anterior generó conflictos fuertes entre ellos y hasta al interior de las familias. Particularmente entre los parientes de los desalojados, pues en algunos casos el desplazamiento se dio hacia otras zonas de la ciudad y hacia otros estados de la República ocasionando desgajes familiares; pero también a nivel ideológico y de posturas encontradas frente al proyecto mismo y a las formas de lucha que asumió el Frente Amplio. Todo ello generó desconfianza y tensiones entre los vecinos.

Si comparamos el movimiento *histórico* de los setenta con el movimiento del 2010 podemos plantear que éste último tuvo una composición muy variada en donde participaron además de los colonos “originarios” (que obtuvieron sus casas por la lucha previa), sectores de intelectuales, especialistas tanto jurídicos como ambientalistas, vecinos de colonias residenciales y también sectores progresistas de la Iglesia Católica -aunque de manera marginal- entre otros. Asimismo tuvieron la capacidad de atraer a diversos grupos nacionales e internacionales -particularmente por el tema ambiental- y de posicionarse en los medios sobre todo electrónicos, teniendo en algunos momentos, presencia a nivel ciudad. Es decir, rompiendo los límites locales.

Además de la cuestión ambiental, los otros ejes de negociación fueron las expropiaciones de predios con viviendas ya consolidadas (54 predios expropiados en total), y la defensa de los espacios públicos (como señalé antes, particularmente el de la Loma y la Glorieta de las Quinceañeras).

La estrategia que siguió el gobierno fue romper con el concepto de comunidad nacido en los setenta al negociar el precio de las viviendas expropiadas de manera individual, evitando a toda costa la intervención de la comunidad. Después se intentó derrumbar las casas lo más rápido posible para mostrar a todos los vecinos que no había vuelta atrás.

### La dimensión simbólica expresada en el Campamento

Me quiero centrar en el Campamento 26 de julio ya que fue un espacio que se constituyó de manera inmediata en un lugar de reunión para los participantes en el *Frente Amplio* y en un espacio emblemático para dicho movimiento.

Es en este espacio, donde pudimos observar la construcción de un tipo sentido de pertenencia, donde se reprodujo una memoria colectiva y aspectos de su visión de mundo, ancladas a determinadas representaciones sociales del grupo.

A través del análisis proxémico, podemos observar la estructura de significado del espacio en donde el grupo social implicado manifiesta sus diferentes creencias y formas de comprender el mundo que los rodea, generando formas de apropiación específicas, en donde un cruce de dos calles (lugar cotidiano de tránsito) se convierte en un *lugar*, en el sentido antropológico.

¿Cómo es que un espacio se convierte en *lugar*? Considero que no basta con saber que los lugares están cargados de significados, que tienen una dimensión existencial o que son constructos social. Lo que me interesa aquí es analizar de qué manera en concreto se construyen y reproducen estos significados.

15. Algunos vecinos participantes en el Frente Amplio nos comentaron que hubo amenazas por parte de las autoridades de que se les quitaría el pago si comentaban con sus vecinos el monto otorgado o si participaban en el movimiento social. Sin embargo, esto no lo pudimos confirmar porque no pudimos entrevistar a los que sufrieron expropiaciones.

Retomo la idea que propone Abilio Vergara de que los *lugares*... “no son mojones aislados ni islas solitarias, son más bien pequeños núcleos de redes, topográficas y conceptuales, que coexisten desarrollando narrativas e imágenes que las complementan u oponen” (Vergara, 2001 :9). El lugar se construye con memoria. En ese sentido, es un tiempo/espacio generado a partir de la circunstancia específica, en la que se pone en juego una historia de cara al nuevo acontecimiento. En este caso, la memoria es reactivada ante el peligro de perder todo lo construido.

El Campamento 26 de julio, puede analizarse como un nodo en el entramado de una red más amplia constituida por cuando menos tres planos: uno político que tiene que ver con las estrategias de lucha (por evitar que se continuara con el derribo de casas y la construcción de la Supervía); uno histórico anclado a los movimientos de los setenta y uno sociocultural que se relaciona con las condiciones étnicas y de clase del grupo involucrado que marca una forma de estar y de ver el mundo.

La idea propuesta por Vergara (op. cit) de que estos núcleos no son estáticos nos permite entender que se mueven en temporalidades y espacialidades diferenciadas por lo que en ellos se pueden articular tradición y modernidad, instituciones y sociedad, que conviven y se enfrentan, generando identidades particulares; siempre con el marco de fondo a la metrópoli y con la recreación de la memoria como bisagra articuladora.

En este proceso, como señala Abilio Vergara, se genera una narrativa que carga de identidad al lugar en específico y lo distingue de otros lugares. La palabra aparece como fundadora del lugar y del recuerdo que de él se genera.

*“Yo me incorporo al movimiento un poco antes del 26 de julio, en el momento en que empezaron a llegar los avisos de expropiación y empezamos a ubicar las reuniones que hacían, tanto en el campo de la presa, como aquí en el andador Durazos, como en la parte de arriba como en la parte de aquí*

*abajo. Estábamos tan desubicadas y luego nos enteramos que las reuniones que hacían con el Sr. Silva, que era un expropiado de aquí abajo por la barranca y trabajaba en la delegación, y lo escuchábamos, pero luego caímos en la cuenta de que él quería ayudarlo a la delegación, ayudarlo al gobierno para que desalojan pronto y se fueran los vecinos los más pronto posible. (...) Por eso decidimos poner un campamento; queríamos evitar que siguieran derrumbando las casas. Se instaló aquí, justo donde quieren seguir la destrucción.”<sup>16</sup>*

El 26 de julio se constituye así en un parteaguas temporal: el antes y el después de esa fecha se marca como una medida colectiva del tiempo y del movimiento. Pero también en una marca física en la geografía de la colonia encarnada en el Campamento: es una fecha anclada a un espacio físico.

Junto con la narrativa, el lugar se construye también a partir de ritualizaciones que marcan al territorio, como veremos más adelante. A través de ello se genera una normatividad -explícita o implícita- en torno a los usos posibles y permitidos de dicho espacio que incide en las formas de comportamiento de sus habitantes. Con ello se van desarrollando -a partir de significados colectivos- itinerarios, rutas, y conceptualizaciones simbólicas de cada parte constitutiva del lugar (señalada a partir de espacios diferenciados) Estos tendrán una determinada jerarquía para sus habitantes a partir de diversas interrelaciones y funciones pragmáticas que se les atribuyen (centro/periferia). Asimismo, los lugares implican fronteras y definen sus accesos... “Generalmente son muros, bardas, categorías y estereotipos los que se encargan de establecer su territorio significativo característico” (Vergara, 2001: 13).

A través del montaje del Campamento, los participantes en el movimiento establecieron claramente un entorno delimitado y protegido; un adentro y un afuera que se relacionó con el *nosotros* y los *otros*. En este sentido, al ser los lugares históricos

16. Entrevista realizada por María Ana Portal y Cristina Sánchez Mejorada a Maite Guía, habitante de La Malinche, abril de 2012.



IMAGEN 2: EL CAMPAMENTO (A LA IZQUIERDA) JUNTO A CASA PARCIALMENTE DERRUMBADA.



Fuente: María Ana Portal

y biográficos, su condición se establece siempre de manera relacional.

Son espacios de afectividad que se mueven entre lo cotidiano y lo excepcional, generando un sentido de pertenencia y un ritmo en la propia existencia. Representan, en más de un sentido, un ancla a partir de la cual se puede navegar, con cierta seguridad, por el resto del mundo y una suerte de “bisagra” entre la experiencia colectiva y la individual. Ante el caos del entorno, el Campamento se constituyó en el lugar predecible, donde están “los nuestros”, en donde me reconozco como sujeto y como colectividad.

Así, si bien el Campamento tuvo una funcionalidad efímera, porque era imposible que permaneciera por tiempo indefinido, se conformó en un espacio habitado, en los términos en que lo define Ángela Giglia cuando plantea que ...”en cuanto somos capaces de establecer nuestra presencia con respecto a un entorno espacial, lo habitamos. Cada vez

que experimentamos esta conciencia de sabernos ubicados, estamos habitando” (Giglia, 2012:5) Es decir, era un punto de referencia reconocible y relativamente estable, frente al caos de la destrucción de viviendas a su alrededor.

### El Campamento 26 de julio como *lugar*

La manera en que los participantes organizaron el espacio y los tiempos, la significación que dieron a esos espacios y a los objetos que en ellos colocaron, así como las prácticas ritualizadas que realizaban, nos permiten dar cuenta de la forma en que se construye la dimensión simbólica antes señalada.

Como dije antes, el Campamento estaba enclavado entre las casas a medio destruir (dando la impresión de estar inserto en una zona de guerra) y fue construido con lonas, madera, materiales de desperdicio y una carpa de plástico.

IMAGEN 3: VISTA EXTERIOR DEL CAMPAMENTO. EL MARCAJE DE FRONTERAS



IMAGEN 4: MATERIALES DE DESECHO USADOS EN SU CONSTRUCCIÓN



Fuente: María Ana Portal

Estaba dividido en varios espacios a su interior: en la entrada un cuarto con dos camas para los que se quedaban de guardia, un área donde había libreros con libros y otros objetos y un sofá donde sentarse a leer. Una cocina y una suerte de comedor rodeaban la carpa principal y a su interior había una especie de sala -ya que tenía varios sillones- con un altar a la virgen de Guadalupe, acompañado de un sahumerio y cuatro *bastones de mando* y una televisión.

En este sentido, el Campamento se construyó como una suerte de metáfora de las casas destruidas. Como un espejo del afuera, pero organizado y controlado por los que allí participaban.

Ese espacio construido en medio de la destrucción adquirió sentido en la medida en que todos participaron en su edificación: llevaron objetos útiles y significativos para constituirlo en algo propio. Con ello se convirtió en una suerte de lienzo en donde se mostraba quiénes los habitaban, cómo

organizaban su entorno -dándole un orden particular- mostrándose a través de ello.

La centralidad de la imagen de la Virgen de Guadalupe nos permite advertir la importancia de la religión católica, a la que se adhieren un conjunto de creencias de diversa procedencia (los bastones de mando y el sahumerio para quemar copal característicos de los pueblos indígenas del país, junto a la televisión que proyecta elementos de la “modernidad globalizada”) en una suerte de collage ideológico característico de nuestros tiempos. Cuando preguntamos si los bastones de mando eran aportados por algún grupo indígena, una de las participantes nos respondió:

*“Los bastones de mando nacieron a raíz de que, pues, son raíces prehispánicas nuestras. Sirve para darnos a reflexionar que el gobierno con esta obra que está imponiendo nos quiere quitar nuestras raíces. Fue un retomar*

IMAGEN 5: CARPA INTERIOR. LA SALA DEL CAMPAMENTO



Fuente: María Ana Portal

*esta tradición aquí, para darnos fuerza, para tener un poquito de equilibrio con la naturaleza, la tierra, el cosmos, como nuestros ancestros -los prehispánicos- lo llevaban. Por eso se hicieron, y varias vecinas dijeron “yo lo puedo hacer” y entonces que los colores, trajeron que conchitas de aquí, plumitas de allá, que de halcón, que de águila, todo tiene un simbolismo, que los colores, que el arcoíris, y bueno uno que sea el bastón central para dar fuerza a todos, que es el que lleva el jerarca, pero bueno aunque aquí el jerarca somos todos; uno representando a las mujeres, otro representando a los niños y otro a los papás, porque también queremos que vaya trascendiendo esto.”<sup>17</sup>*

Un aspecto que llamó mi atención: el gobierno no sólo les estaba expropiando sus casas sino que les estaba quitando sus raíces culturales. Aparece entonces la reconstrucción y reapropiación particular de elementos aparentemente prehispánicos, reinterpretados desde un grupo que no se reconoce como indígena, sino como mestizos urbanos. Aunque cabe señalar que los bastones de mando estaban a cargo de un señor de origen otomí que vive en una colonia aledaña y que debía cuidarlos en caso de un ataque de la policía.

Esta suerte de “casa” colectiva era ocupada de diferentes maneras por los vecinos participantes: allí las mujeres se reunían durante el día para hacer guardias pero también para tejer, hacer de comer, para conversar, o ver telenovelas, informarse de los acontecimientos importantes o de los chismes del barrio; algunas llevaban a los niños a

IMAGEN 6: EL ALTAR A LA VIRGEN DE GUADALUPE. A LA IZQUIERDA LOS BASTONES DE MANDO.



Fuente: María Ana Portal

17. Entrevista realizada por María Ana Portal a Maite Guía, habitante de La Malinche, mayo de 2012.

hacer su tarea en las tardes, y al anochecer, cuando los que tenían empleos formales regresaban, se quemaba copal, se rezaba el rosario, cenaban juntos, daban las noticias del día y preparaban las nuevas estrategias de lucha. Algunas mujeres comentaban que el campamento era como una segunda casa, en donde se sentían “a gusto”.

Es importante destacar que los participantes del Frente Amplio recibieron apoyos de otros grupos sociales, no sólo en torno a la lucha sino en el ámbito de lo religioso y lo simbólico: entre ellos el Obispo Vera que fue expresamente a dar una misa y sus bendiciones; chamanes peruanos que hicieron *limpias*, grupo de apaches que efectuaron rituales de protección, y algunos budistas entre otros. Todos buscaban apoyarlos en el plano afectivo y en el de creencias. Esto llamó mucho mi atención, ya que se podía ver claramente la intersección de diversas visiones de mundo y la apropiación que de ellas hacían los participantes del movimiento. Algunos afirmaban con convicción que gracias a esos apoyos estaban protegidos y los granaderos no los habían golpeado. Otros cuya fe católica era predominante, sentían la protección de la virgen. En un momento álgido en que llegaron los granaderos y los rodearon para evitar que continuaran bloqueando una calle importante de la colonia, una de las participantes sacó un saumerio con copal para evitar un enfrentamiento violento:

*“Los vecinos estaban en frente de los granaderos que iban con sus escudos y toletes y golpeaban el suelo y los escudos amenazándonos. No había para dónde hacerse y la tensión iba creciendo. Entonces una vecina se puso en medio de los dos contingentes con su saumerio con copal y empezó a caminar de un lado a otro para que el humo se esparciera. Los policías se empezaron a hacer para atrás. Yo creo que se dieron cuenta de que no somos tan diferentes. Que venimos del mismo lugar y pues ya no nos hicieron nada.”<sup>18</sup>*

Las ideas que subyacen en las prácticas (quema de copal, misas, diferentes apoyos “alternativos”,

etc.) se reconocen como un conjunto de creencias que comparten y que les permitió sostener por tanto tiempo un procesos de resistencia, a pesar de las muchas vicisitudes que sufrieron y el constante peligro de ser agredidos y desalojados por la fuerza pública.

Pero el espacio no se entiende separado del tiempo. Los ritmos impuestos por la lucha conformaron al campamento como un eje de la vida cotidiana en donde partes de la vida familiar y privada se trasladó a él, en un movimiento particular entre lo público y lo privado. Esto se logró con diversos procesos de ritualización. Se marcaron ritmos cotidianos con horarios fijos: horas de comer, rezos y misas, información, etc. Pero también se hacían rituales especiales que marcaron momentos emblemáticos de esta suerte de “comunidad” en lucha.

Un aspecto que me parece relevante es la manera en que el campamento se constituyó también en un espacio de recreación de la memoria. Allí el antes y el ahora se fueron tejiendo, a partir de los recuerdos de los viejos, o de las narrativas de los hijos de esos antiguos luchadores. De tal suerte que el espacio urbano -que por sus características de individualización de las actividades y la velocidad los ritmos, deja poco lugar y tiempo para recordar colectivamente-, se modifica en el Campamento generando un espacio para la remembranza: cómo éramos antes, cómo lucharon nuestros padres, como somos ahora, como luchamos ahora.

Ahora bien, paradójicamente, este lugar que dio sentido de pertenencia a unos, excluyó a otros. De ser un movimiento amplio, poco a poco el desgaste del tiempo, la frustración ante la imposibilidad de frenar la obra, los desencuentros y conflictos internos, llevaron a que se fueran *cerrando*, quedando poco a poco aislados. El Campamento se fue deshabitando.

En diciembre de 2012 entraron de madrugada los temidos granaderos y quemaron el lugar. Los participantes en el movimiento tenían la consigna de no poner resistencia se eso ocurría, y pudieron salir librados de la represión rescatando algunos pocos objetos como los bastones de mando.

18. Entrevista con participante del Frente Amplio, junio 2013.

## Reflexiones finales

En el espacio acotado de este campamento, podemos observar cómo se recrea un sistema de valores, de nociones y de prácticas que permitieron a los vecinos involucrados en el movimiento, reorganizar su marco de vida como individuos y como grupo.

A través de las prácticas y sus significaciones se puede intuir una suerte de cambio de época en donde las nuevas condiciones sociales, políticas y tecnológicas, han modificado las formas de actuar de los movimientos sociales.

Esta compleja cosmovisión construida desde un conjunto de visiones de mundo diversas -colocadas en espacios y tiempos concretos- nos abre una ventana para observar la manera en que se está construyendo ideológicamente el mundo contemporáneo. Luis Villoro, desde la filosofía, utiliza el concepto de *figura de mundo* -equiparable al de visión de mundo o cosmovisión- y la concibe como (...) “una manera peculiar de concebir el puesto del hombre en el cosmos natural y social” (Villoro, 1992: 105) Las ideas básicas que contiene una figura de mundo van a caracterizar una época y comienzan a brotar lentamente de la época anterior. Es decir, surgen del lento proceso que implica el cuestionamiento -primero por algunos- para irse convirtiendo en una figura de mundo predeterminada que todo el grupo social va a compartir. Ello significa que una figura de mundo no reemplaza abruptamente a otra. Es una construcción social, que va adquiriendo fuerza a medida en que se van generando consenso y en la medida en que se encuentran los canales de transmisión fortalecidos.

El fundamento analítico de Villoro (1992: 27) es el espacio, como eje en la construcción de la figura de mundo. Como sabemos, el espacio -junto con el tiempo- son referentes básicos de la cultura. En la medida en que se transforma este referente cultural, se transforma el universo entero y surgen nuevas identidades sociales. Estas transformaciones están insertas en relaciones de poder. Es decir, el cambio de una visión de mundo está relacionada también al proceso de construcción de hegemonía.

La visión de mundo está articulada necesariamente a la memoria. Sabemos que al hablar de memoria es necesario hablar del olvido. En este caso, el paso del tiempo fue diluyendo el recuerdo del momento histórico en que se construyó la colonia. Sin embargo, las nuevas circunstancias hicieron que se activara la memoria de luchas pretéritas, actualizándola a partir de prácticas -muchas veces ritualizadas- en donde se logró conformar un sentido de pertenencia particular.

El ejemplo utilizado aquí, aun cuando se refiere a un grupo relativamente pequeño, y a un movimiento local, me parece que es un ejemplo emblemático de las dinámicas urbanas, de la manera en que estamos *construyendo el mundo*, y de la importancia de la memoria de cara a las nuevas identidades sociales que emergen en las sociedades contemporáneas.

Estas nuevas identidades -por lo menos en el caso de México- están recuperando viejos elementos articulados a lo prehispánico, con nuevos significados producto de la globalización- en un entramado que asemeja a una suerte de collage en movimiento.

## Bibliografía

- Alfie C., Miriam (2013) “*Supervía Poniente: conflicto social y visión urbano ambiental*”, en Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 28, núm. 3, septiembre-diciembre, México, El Colegio de México, pp. 735-768.
- Carrión, Fernando (2016) “*El espacio público es una relación, no un espacio*”, en Patricia Ramírez Kuri (coord.), La reinención del espacio público en la ciudad fragmentada, México, IIS-UNAM, Programa de maestría y doctorado en Urbanismo, pp. 13-50.
- Castells, Manuel (1999) *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. La sociedad real*, vol. I, México, Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_ (2001) *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Fin de milenio*, vol. III, México, Siglo XXI.
- García Canclini, Néstor y Carlos Moneta (comps.) (2000) *Las industrias culturales en la integración latinoamericana, México*, Grijalbo.
- Giglia, A., (2012) *El habitar y la cultura. Perspectivas teóricas y de investigación*, México, Anthropos.
- Giménez, G. (2005) “*Territorio e identidad. Breve introducción a la geografía cultural*”, en Trayectorias, vol. VII, núm. 17, enero-abril, 2005, pp. 8-24, Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Harvey, David (1989) *The Condition of Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Cambridge/Oxford, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (2006) “*La acumulación por desposesión*”, en Carmen Bueno y Margarita Pérez Negrete (coords.), Espacios globales, México, Universidad Iberoamericana/Plaza y Valdés, pp. 21-54.
- Portal, María Ana (2017) *Ciudad global, procesos locales: megaproyectos, transformaciones socioespaciales y conflictos urbanos en la Ciudad de México*, Universidad Autónoma Metropolitana/Conacyt/Juan Pablos Editores, México.
- San Juan, Carlos (2016) “*Pensar en tiempo de secas. Ciudadanía y democracias liberales*”, en Lucía Álvarez Enríquez (coord.), Ciudadanía y nuevos actores en grandes ciudades, México, CEIICH UNAM/ UAM/Juan Pablos.
- Vergara Figueroa, Abilio (2001) “*El lugar antropológico*” en Abilio Vergara, Miguel Ángel Aguilar y Amparo Sevilla, Las ciudades desde sus lugares. Trece ventanas etnográficas para una metrópoli. México, CONACULTA/ Editorial Porrúa/ UAM-I, México, México. págs. 5-36.
- Villoro Luis (1992) *El pensamiento moderno. Filosofía del renacimiento*. México, Colegio nacional/Fondo de Cultura Económica.





# LA CONSTRUCCIÓN SIMBÓLICA DEL ESPACIO PÚBLICO EN QUITO: LA DISPUTA POR LA APROPIACIÓN DEL SENTIDO EN LAS INTERVENCIONES URBANAS COMO DISCURSO Y REPRESENTACIÓN

## Resumen

El presente artículo estudia el proceso de comunicación en torno a las intervenciones urbanas de los gobiernos locales en la creación de nuevos espacios públicos en las ciudades. ¿Qué contenidos ideológicos sustentan las intervenciones? ¿Cómo se construye la representación simbólica en los sectores intervenidos?

A través de la propuesta teórica de codificación y decodificación de mensajes de Stuart Hall (1980), y con la entrevista episódica y Análisis Crítico de Discurso (ACD) como métodos de recolección y análisis de datos, se responde a estas preguntas de investigación. El análisis toma como caso de estudio el proceso de habilitación de parques metropolitanos que se desarrolló en la ciudad de Quito-Ecuador, bajo la idea de “revitalización”<sup>1</sup> del espacio público en el período 2009-2014.

**Palabras Clave:** Espacio público, codificar-decodificar, ideología, representación simbólica.

---

1. “...la revitalización, porque es la potenciación de la historia y del espacio a partir de nuevos usos y de nuevas relaciones”. Augusto Barrera (ex alcalde del Distrito Metropolitano de Quito), en entrevista con el autor, mayo de 2017.

### Summary

*This report reviews the communication process built up around the urban interventions of local governments, specifically, in the setting-up of the further public spaces in the cities. What are the ideological contents/goals through which the interventions are sustained? Furthermore, how the symbolic representation of the intervened sectors is constructed?*

*Essentially, we will try to answer to these research questions by using three collection-analysis data methods, that is, the messages encoding and decoding theoretical approach of Stuart Hall (1980), the episodic interview and the Critical Discourse Analysis (DCA). In particular, this paper focus on the provision of metropolitan parks process that took place in the city of Quito-Ecuador, under the notion of public space “revitalization”<sup>2</sup> during the period 2009-2014.*

**Key words:** *public space, encoding-decoding, ideology, symbolic representation.*

### LA CONSTRUCCIÓN SIMBÓLICA DEL ESPACIO PÚBLICO

El interés por el espacio público, expresado en las políticas locales y en las inversiones urbanas en las ciudades (Carmona 2015), sitúa el debate sobre la disputa de su control fuera del mismo (Mc Chesney y Herman 1999), y lo ubica tanto en los contenidos ideológicos de los discursos que preceden a las intervenciones urbanas de los productores de espacio (Lefebvre 1991), como en los significados que conceden las personas a esas maneras de hacer ciudad.

El enfoque teórico aparece al margen de la narrativa actual sobre el espacio público, articulada por la crítica a la pérdida, reducción, privatización, comercialización, homogenización o exclusión del espacio. Sin embargo, “en lugar de pérdidas, esta es una narrativa de renovación, que celebra el regreso de un paradigma de espacios públicos” (Carmona 2015: 398). La narrativa planteada presenta una normativa sobre el espacio público dirigida hacia una reconceptualización de su naturaleza. Así, una de sus nociones de buen espacio público se vincula con la capacidad de significación para los usuarios e integra al contexto local como un elemento decisivo para el análisis. Precisamente, porque “el debilitamiento de la función simbólica de los ritos de cohesión en los espacios públi-

cos ha demandado nuevas formas de resignificación...” (Cerbino 2012: 34), que se han expresado en episodios de violencia urbana en los barrios, como un llamado de atención ante la ausencia institucional en la dotación de infraestructura y equipamiento para el relacionamiento social.

Es en este punto donde surgen las críticas a las intervenciones de los administradores urbanos en la ciudad por las consecuencias de no establecer una distinción entre funciones sociales y proyecto urbano en el espacio público, con el argumento de que el progreso de la urbe requiere mejoras y adecuaciones: “Los gestores urbanos se amparan en este relato superficial de civilidad y democracia para justificar sus intervenciones privatizadoras y coercitivas, obviando el sustrato ideológico-normativo del espacio público” (Berroeta y Vidal Moranta 2012: 13)

La producción del espacio, como forma y proceso contextualizantes, puede ser estudiada como espacio concebido, como un modo en el que “el espacio urbano se vuelve un campo más mental o ideal, conceptualizado en imágenes, pensamientos reflexivos y representaciones simbólicas...” (Soja 2008: 39)

Este trabajo indaga sobre las representaciones simbólicas que subyacen a las intervenciones urbanas de los gobiernos locales en la creación de

2. “...revitalization, because it means the enhancement of history and space due to the new uses and relations” Augusto Barrera (former Mayor of the Metropolitan District of Quito), during the interview with the author, May 2017.

nuevos espacios públicos y a los contenidos ideológicos que sustentan sus propuestas discursivas, a partir de la pregunta de investigación: ¿cómo el discurso oficial (municipal) construye los significados sobre los espacios públicos?, bajo la hipótesis de una apropiación simbólica del espacio público, a través de la construcción de significados y de prácticas sociales. En esa perspectiva, se analizan las intervenciones articuladas a la forma discursiva, la cual ocupa una posición privilegiada en el intercambio comunicativo que determina los momentos de codificar y decodificar (Hall 1980); y se aborda el discurso que las cobija como una práctica social que permite entender las relaciones entre textos, procesos y condiciones sociales (Fairclough 1989)

De esta manera, el estudio se enfoca en la correspondencia no necesaria en el intercambio comunicativo entre discurso oficial de espacio público (codificación) y su representación simbólica (decodificación), a través de las tres posiciones que sostienen la tesis central de Stuart Hall (1980): dominante-hegemónica, negociada y oposicional. La hegemonía es el núcleo de las tres posibilidades de decodificación: dominante-hegemónica, cuando se decodifica el mensaje en los términos del código de referencia en el cual ha sido codificado; negociada, cuando las definiciones hegemónicas son aprovechadas para hacer significaciones mayores y al mismo tiempo fundamentar las propias reglas; y oposicional, cuando los acontecimientos normalmente significados y decodificados de manera negociada tienen una lectura oposicional, considerada como uno de los “momentos políticos más significativos” (Hall 1980: 138)

La concepción gramsciana de hegemonía permite encontrar en la decodificación de mensajes signos de resistencia, pues no es un dominio impuesto, sino consentido (Hall 1986) y por lo tanto puede ser revertido: la hegemonía “...de un grupo social fundamental sobre una serie de grupos subordinados” (Gramsci 1980: 58) aparece como resultado de procesos sociales, históricos, dinámicos y relacionales que nunca concluyen y deben ser ajustados constantemente (Acanda 2007)

Para conocer cómo se origina la decodificación del discurso sobre espacio público se analiza cómo se produce ese encuentro entre mensaje y

receptor, con la posibilidad de una recodificación del código dominante y servir de confirmación del propio código de lectura, lo cual se explica porque la propia codificación construye algunos límites dentro de los cuales operan las decodificaciones. Existe un grado de reciprocidad entre momentos de codificación y decodificación que permite el intercambio comunicativo, pero su correspondencia no está dada, sino que es construida. Los códigos de codificar y decodificar pueden no ser perfectamente simétricos. Los grados de simetría en el intercambio comunicativo dependen de las relaciones de equivalencia y las distorsiones surgen de la asimetría: entre los códigos de la fuente y el receptor en su transformación hacia o desde la forma discursiva.

La forma discursiva está unida de manera variable a la articulación de momentos del proceso comunicativo. Para Hall (1980) esto implica que una situación, como la creación de un nuevo espacio público en la ciudad, antes de ser un evento comunicativo, primero tiene que convertirse en una historia, en un relato. Es decir, el proceso de producción del mensaje tiene relación con el significado que un acto adquiere dentro del discurso.

Pero para que el circuito comunicativo se complete, el discurso debe ser traducido en prácticas sociales: si no hay apropiación del significado no puede haber consumo, y si la significación no está articulada a la práctica no tiene efecto. ¿Qué prácticas están asociadas al espacio público? ¿Qué prácticas de espacio público pretende construir el discurso oficial?

La correspondencia no necesaria en el intercambio comunicativo tiene su correlato en las “prácticas ajenas al espacio” (De Certeau 1984: 105). Descrietas como prácticas que están condicionadas por las dominantes, pero no pueden alcanzar su mismo nivel; se producen como formas de resistencia y discusión en todo espacio y contexto social como una posibilidad de disputa atemporal y sin límites geográficos ante el modelo que proponen los tecnócratas productores de ciudad. De Certeau (1984) encuentra que la dominación del espacio no es total, sino hegemónica, cuando se refiere a las prácticas que “escapan a las determinaciones del sistema” y su discurso.

El conocimiento discursivo es producto de la articulación del lenguaje con las relaciones sociales, bajo ciertas condiciones y no puede ser entendido sin un código. Pero el lenguaje no es neutro: la aparente fidelidad de la representación de una cosa o un concepto es resultado de la articulación de lenguaje y realidad.

En el estudio del proceso de significación del espacio público, entendemos a la representación como:

“...la producción de sentido de los conceptos en nuestras mentes mediante el lenguaje. Es el vínculo entre los conceptos y el lenguaje el que nos capacita para referirnos sea al mundo ‘real’ de los objetos, gente o evento, o aun a los mundos imaginarios de los objetos, gente y eventos ficticios” (Hall 1997: 4).

A través de esta definición de representación, se busca el sentido de espacio público en los conceptos y en el lenguaje utilizados por los moradores de un barrio en donde se han efectuado intervenciones urbanas, mientras que la producción de conocimiento sobre el mismo espacio público se ubica en el discurso oficial (municipal), y por lo tanto en el texto. La relación conceptos-lenguaje en el sistema de representación permite conocer cómo se codificó y se decodificó el sentido de espacio público. Los signos o palabras utilizadas para este fin sirven para el análisis de la correspondencia no necesaria en el intercambio comunicativo municipio-moradores del barrio:

“Si tienes que establecer vínculos entre sistemas que no son los mismos, y fijarlos al menos por un tiempo a fin de que la gente conozca la correspondencia entre uno y otro sistema, entonces debe haber algo que permita traducir entre ellos, decirnos qué palabra utilizar para qué concepto, y así sucesivamente. De allí la noción de códigos” (Hall 1997: 42).

Si los códigos otorgan sentido en una cultura, y dicen el lenguaje que corresponde a una idea (Hall 1997), también pueden permitir entender los conceptos de una comunidad cultural a través de

las palabras que utiliza para expresarlos. En este caso, conocer cuál es el concepto de espacio público por medio de la descripción y uso que hacen los miembros del barrio. De esta forma, el concepto de representación como sistema se ubica en el enfoque constructivista, bajo el cual se entiende al sentido como la relación de signo y concepto que la fija un código. “El sentido es construido por el sistema de representación. Es construido y fijado por un código, que establece una correlación entre nuestro sistema conceptual y nuestro sistema de lenguaje” (Hall 1997: 7).

A partir del enfoque teórico desarrollado tomamos como caso de estudio al barrio San Juan de La Armenia, ubicado a 11 kilómetros al sur oriente de Quito, capital de Ecuador, en la parroquia rural de Conocoto. En este lugar, bajo el discurso de la “revitalización” del espacio público, el municipio habilitó el parque metropolitano La Armenia en el período 2009-2014 del alcalde Augusto Barrera. La creación del parque metropolitano en ese sector de la ciudad implicó levantar una malla divisoria entre el barrio y el bosque con el cual los moradores habían convivido durante 32 años. El 23 de julio de 2011 el bosque se convirtió oficialmente en un parque metropolitano, limitando paradójicamente las posibilidades de acceso que habían tenido los vecinos del barrio a dos entradas alejadas de sus casas, mientras que para el resto de la ciudad se abría un nuevo espacio público.

En el estudio se aplicó la entrevista episódica (Flick 2004) -como método que utiliza las narraciones como datos- a los vecinos del barrio San Juan de La Armenia, cuyas casas están ubicadas a lo largo de la creada separación con el parque metropolitano, para comprender cómo construyeron los significados sobre el nuevo espacio público y fundamentar las explicaciones de las experiencias en forma de conocimiento narrativo-episódico y semántico. Se plantea que el conocimiento episódico está en la experiencia que vivieron los vecinos de San Juan de La Armenia, cuando en 2011 vieron a su bosque transformarse en un parque público, con la intención de dar cabida no solo a ellos, sino a personas de otros lugares de la ciudad; mientras que al conocimiento semántico se entiende como el significado que cada uno de los vecinos dio a esa intervención municipal en la creación de espacio público.

A *priori*, para identificar cuál fue el sentido de espacio público que propuso el municipio con la habilitación del parque metropolitano de La Arménia, aplicamos como método el Análisis Crítico del Discurso (ACD) al documento técnico “Red Verde Urbana”, que sirvió de base en la aplicación de las políticas de espacio público durante la administración del alcalde Barrera, con el fin de encontrar cuál fue la producción de conocimiento y sentido en el discurso oficial (Hall 1997).

El ACD, al enfocarse en las ideologías que sustentan los discursos (Franquesa 2002), posibilita encontrar la relación dialéctica entre el discurso y las estructuras sociales que surgieron durante la implementación de la política municipal sobre el espacio público, concebidas éstas como relaciones de poder local.

Las ideologías son entendidas como “creencias fundamentales que subyacen en las representaciones sociales compartidas por tipos específicos de grupos sociales. Estas representaciones son a su vez la base del discurso y de otras prácticas sociales” (Van Dijk 2005: 16). Por lo tanto, las representaciones sociales se hallan en los discursos ideológicos, tanto del municipio como de la comunidad del barrio. Sin embargo, no se puede perder de vista que, si bien las ideologías tienen funciones cognitivas y organizan actitudes sociales, no son lo mismo que el discurso; aunque sean adquiridas y expresadas por éste, también pueden ser manifestadas por medio de otras prácticas sociales. Para ilustrar esta distinción, se considera clave enfatizar su función social socio-cognitiva, es decir, pensar en que las ideologías fluctúan en medio de las estructuras sociales de grupo, como paso previo a los discursos y las prácticas sociales. Se entiende esta función social cognoscitiva atada a su definición como creencias sociales fundamentales de un grupo que otorga coherencia ideológica, y dado que se adquieren de forma gradual solo por este mismo proceso pueden cambiar. Por lo tanto, la variabilidad en opiniones no revela un cambio de ideología grupal, sino que es personal y se explica a través del contexto (van Dijk 2005).

La relación ideología-discurso se manifiesta cuando los sistemas de creencias ideológicos se presentan en el discurso como significados (espacio

público, por ejemplo), es aquí donde podemos captar la influencia ideológica, pues se considera que los significados son estructuras discursivas que pueden variar de acuerdo con los contextos (eventos). Los significados también pueden ser modificados cuando el discurso ideológico es organizado por la estrategia de presentación discursiva de opuestos, donde todo lo que sea de nosotros es codificado como positivo y lo de ellos como negativo.

A partir de esta definición de ideología, para este estudio distinguimos a los grupos sociales, por sus ideologías vinculadas a metas e intereses con otros grupos, de las comunidades culturales, por sus creencias generales integradas por conocimiento, valores y normas, que no necesitan vincularse con otras comunidades (Van Dijk 2005).

Teóricamente nos interesan las intenciones y las interpretaciones del discurso sobre el espacio público, para lo cual se considera fundamental analizar el contexto, por su capacidad de modelar tanto la producción como la comprensión, y la presunción porque las ideologías pueden presentarse como presupuesto de verdad, como conocimiento general.

Con esta consideración, se analiza el contexto en la etapa de interpretación y explicación del ACD. Mientras que en la etapa de descripción se incorpora como una categoría de análisis textual a la presunción junto con la intertextualidad, la evaluación y la modalidad.

Se aplica estas categorías analíticas tanto al discurso del municipio como a las respuestas de los moradores del barrio, porque las “funciones de las ideologías son las mismas: autorepresentar al grupo y la membresía e identificación de sus miembros, organizar sus prácticas o luchas sociales y promover los intereses del grupo y sus miembros con respecto a otros grupos” (van Dijk 2005: 27).

El ACD considera al discurso como una práctica social que crea una realidad: “Entonces, al ver el lenguaje como discurso y como práctica social, uno se compromete no sólo a analizar textos (...) sino a analizar la relación entre textos, procesos y sus condiciones sociales ... ..” (Fairclough 1989:

26). Estas relaciones se hacen visibles por medio de la asociación de conceptos a las categorías analíticas que son aplicadas sistemáticamente y se vinculan a las prácticas sociales. “Las categorías analíticas son formas y significados textuales asociados a maneras peculiares de representar, de obrar recíprocamente y de identificarse en prácticas socio situadas” (Ramalho, V. y Resende V. 2011: 112)

## El discurso municipal como productor de espacio público

Para conocer cuál fue el significado que el municipio de Quito pretendió otorgar a los nuevos espacios públicos habilitados en la ciudad, como los parques metropolitanos, se analiza bajo el ACD el discurso (oficial) municipal. El análisis contempla el contexto y los actores que estuvieron involucrados en la producción discursiva.

El corpus lo compone el documento “Red Verde Urbana (RVU) documento técnico”, específicamente el capítulo “Red Verde Urbana de Revitalización (páginas 42-49). El criterio de selección del texto considera que su contenido y estructura fueron claves para la planificación de las intervenciones sobre el espacio público durante la administración del alcalde Barrera (2009-2014).

Sobre el proceso de producción, el texto consta de 124 páginas y fue editado en 2013 por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, específicamente por la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda (STHV) junto con su Dirección Metropolitana de Desarrollo Urbanístico. La STHV fue constituida en la administración del alcalde Barrera dentro de la nueva estructura orgánica municipal con el propósito de generar políticas públicas para que la Empresa Pública Metropolitana de Obras Públicas sea la encargada de ejecutar las obras.

El documento define a la RVU como el sistema que estructura el territorio y considera a la “RVU de Revitalización” como una categoría fundamental en el rol de habitabilidad en el espacio público.

Es en esta parte donde cobra sentido el concepto de “revitalización” en el discurso municipal, por lo cual figura como un capítulo en el documento RVU. La administración del alcalde Barrera pretendía que el espacio público sea el espacio estructurante de la ciudad y “deje de ser (...) ese espacio residual, final, al último, y más bien se convierta en un espacio productor de la ciudad”.<sup>3</sup>

## El “deber ser” y la “real” comprensión del espacio público

En la etapa descriptiva del ACD, se analiza bajo la categoría de evaluación las afirmaciones evaluativas, afectivas o presunciones de valoración sobre aspectos que en el documento se consideran buenos o malos, de manera implícita o explícita. Esta categoría está representada en el texto como evaluaciones subjetivas “...ligadas a procesos de identificaciones particulares” (Ramalho, V. y Resende V. 2011: 119). Debido a sus afirmaciones, es aplicada junto con la categoría de presunción, que se presenta en el texto como presupuesto de verdad y conocimiento general.

Bajo la categoría, se encontraron en el texto afirmaciones evaluativas que aparecen de forma explícita. El adverbio “real” tiene un doble efecto en este párrafo (Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda y Dirección Metropolitana de Desarrollo Urbanístico. 2013: 53). Presupone que existiría una “real comprensión del significado de lo verde en la ciudad asociado a sus valores”, y la vez que la RVU de Revitalización surge de una “real comprensión”. Ambas expresiones revelan una evaluación afirmativa del autor.

Otra evaluación aparece bajo la modalidad deóntica (“deber ser”), es decir que se indica al participante lo que hay que hacer o cómo actuar: “Para la construcción de la RVU de Revitalización, en el área a intervenir se debe reconocer...” (Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda y Dirección Metropolitana de Desarrollo Urbanístico. 2013: 56)

Esta categoría analítica marca un procedimiento técnico de actuación a lo largo del texto: “...se

3. Augusto Barrera (ex alcalde del Distrito Metropolitano de Quito), en entrevista con el autor, mayo de 2017.



Metropolitana de Desarrollo Urbanístico. 2013: 44)

Bajo la categoría de presunción, la intencionalidad de la afirmación “permitirá” y el uso de la modalidad deóntica “deber” presentan en el texto a la RVU como un presupuesto de verdad sobre el espacio público y otorgan al discurso ideológico del municipio una condición de conocimiento general.

Con el programa Nvivo, como recurso informático, podemos graficar de modo sintético las palabras que dan sentido al documento RVU:

### La representación simbólica del nuevo espacio público en el barrio San Juan de La Armenia

Como antecedente de la entrevista episódica, se estableció como conocimiento episódico la transformación del bosque en parque metropolitano, a partir del evento de inauguración que fue el sábado 23 de julio de 2011. Reviste de importancia la ausencia de la mayoría de moradores del barrio en el evento, dado que el municipio de Quito buscaba apropiación del parque por los vecinos. Los dirigentes barriales explicaron la ausencia de los moradores por varias razones: creen que no hubo “conocimiento total” de la inauguración en la comunidad o que “por lo general (los vecinos) trabajan hasta los sábados y es un poco complicado que la gente estuviera ahí”.<sup>4</sup> Entre los testimonios hay contradicciones: algunos dijeron que si fueron invitados, mientras otros aseguraron que no. En lo que sí concuerdan es en que no fueron advertidos de la habilitación de su bosque como parque, de eso se enteraron solo cuando vieron que funcionarios municipales levantaba una división con sus casas y hacían trabajos de adecuación al interior del bosque.

El acercamiento al campo de investigación permitió visualizar cómo el municipio separó al parque metropolitano del barrio. Son cinco cuadras del barrio San Juan de la Armenia, divididas por una malla de metal, las que limitan con el parque. En-

tre lotes y casas (habitadas y deshabitadas) existen alrededor de 288, pero son 10 las que están en el margen del parque metropolitano y conviven con éste desde su inauguración hace seis años. El límite del parque metropolitano también es compartido con la escuela pública “Nicolás Aguilera” que recibe a 656 alumnos, entre las jornadas matutina y vespertina.

La entrevista episódica contempló en la “muestra emblemática” (Vieytes 2009) a los moradores que vivieron en el barrio San Juan de La Armenia antes de la creación del parque metropolitano con el propósito de comparar las experiencias que vivieron entre el bosque como “lugar” y el parque como “espacio” (De Certeau, 1984)

El proceso de entrevistas buscó ejemplaridad y profundidad en los datos para entender el problema de estudio. El punto de saturación teórica de la muestra llegó después de 17 entrevistas episódicas, cuando las respuestas dejaron de proporcionar nuevos datos que permitieran profundizar y ampliar su significación del espacio público. En la muestra fueron incluidos: nueve moradores, tres dirigentes barriales, la directora y tres profesores de la escuela “Nicolás Aguilera” y el vicepresidente de la liga barrial.

Los relatos del barrio son una práctica del espacio de los moradores, sirven para organizar a ese lugar en el territorio de San Juan de La Armenia, con narraciones que se adelantan al viaje y “producen geografías de acciones y derivan hacia los lugares comunes de un orden” (De Certeau, 1984: 128)

Sobre la relación que tenían con el bosque, las narraciones de los moradores San Juan de La Armenia guardan un fuerte recuerdo. Existe coincidencia en los usos que le daban, como un lugar de esparcimiento y distracción, específicamente para que los niños jueguen, pero también lo utilizaban para tareas de limpieza como lavar ropa en el río de la quebrada Huasipungo.

Otro uso común era el de la recolección, tanto de leña para cocinar como de alimento para sus cuyes (acure) y conejos:

4. María del Pilar Simbaña (vocal principal del Comité pro-mejoras de San Juan de La Armenia), en entrevista con el autor, abril 2017.



*“(Los mayores) Iban a coger la hierba para los animales. Era muy bonito ver al parque en su estado natural con sus musgos”<sup>5</sup>*

*“Como antiguamente, comenzando desde mi difunto padre, les gustaba coger leña, porque cocinaban siempre en leña y todo el barrio andaba trayendo la leña de ahí”<sup>6</sup>*

En el uso del bosque existen coincidencias, no así en los diversos significados que le otorgan: como un lugar de conservación “como nos enseñaron, el bosque es un pulmón”; o un espacio privado al cual no podían acceder: “algo que pertenecía al Ministerio de Agricultura” y a sus trabajadores; o como un lugar de paso: “ahí no había nada, solamente bosque. Había un paso, se caminaba al otro lado”.

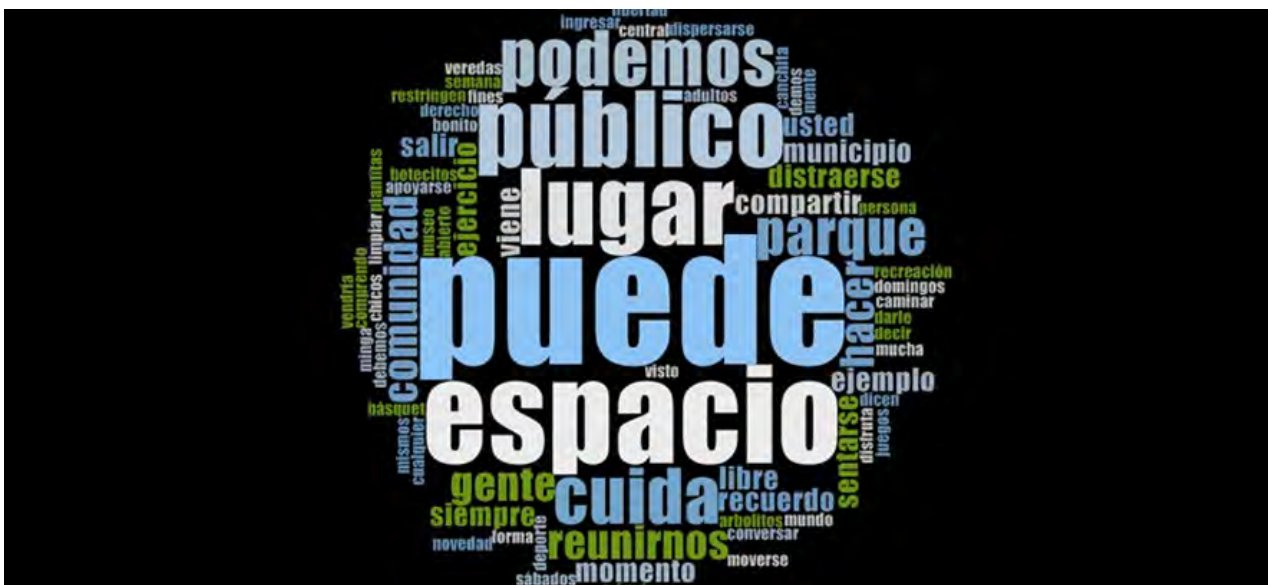
Las narraciones de los moradores se centraron en el libre acceso que tenían antes al bosque y

en la inexistencia de una división que impedía su paso, como en la actualidad ocurre con el parque. Aunque otros relatos muestran que la habilitación del parque metropolitano significó mejorar las condiciones de ese lugar, como el siguiente:

*“El bosque era muy botado. Había mucha gente que botaba la basura, era un desastre. Entonces se hizo cargo el municipio y quedo mucho mejor. Era todo abierto. Ahí no había nada, solamente bosque.”<sup>7</sup>*

A su vez, las narraciones sobre el parque metropolitano tienden a mostrar por su sola presencia beneficios para el barrio asociados con obras municipales, visitas de personas de otros sectores de la ciudad y mejoras en ventas en micro mercados y tiendas del sector. Sin embargo, el mayor reconocimiento del parque es dado por su representación como espacio de distracción y ejercicios, como en el siguiente relato:

FIGURA 2: NUBE DE PALABRAS REPRESENTACIÓN ESPACIO PÚBLICO



Fuente: Creación propia con el programa Nvivo

5. María del Pilar Simbaña (vocal principal del Comité pro-mejoras de San Juan de La Armenia), en entrevista con el autor, abril de 2017.
6. Josefina Columba (moradora de San Juan de La Armenia), en entrevista con el autor, abril de 2017.
7. Claudio Paucar (morador de San Juan de La Armenia), en entrevista con el autor, marzo de 2017.



La significación del espacio público entre los moradores de San Juan de La Armenia sigue el patrón del espacio concebido, es decir un “campo ideal” (Soja, 2008: 39), conceptualizado en representaciones simbólicas de una realidad urbana de la ciudad. Ese sentido permite asociar beneficios del parque metropolitano al barrio. Las representaciones simbólicas como espacio de derechos, acceso libre o un lugar donde la comunidad se vinculan a la noción postmoderna de espacio público como un lugar de encuentro y construcción de ciudadanía (Salcedo, 2002).

### **Conclusiones: la correspondencia no necesaria en la representación del espacio público**

La estructura de género en el discurso municipal revela cómo se construyeron las relaciones sociales durante la administración 2009-2014, pues los géneros se realizan en significados de acción (Fairclough 2004). La construcción de un género técnico en el discurso municipal se sustentó en el concepto de “revitalización” del espacio público, contrapuesto al modelo de la regeneración urbana, con el propósito de buscar legitimación política, por medio de la conducción intelectual. El discurso del municipio se presentó con la certeza de saber cómo actuar en el tema del espacio público y cómo entender la situación, bajo la pretensión de establecer un discurso hegemónico. La forma en que buscó consenso fue a través del manejo de documentos técnicos y la presencia de especialistas que demostraban conocimiento y prestigio académico. El proceso de producción del documento “Red Verde Urbana, documento técnico” (RVU), soporte del discurso municipal, muestra que el alcalde Barrera aspiraba a obtener una conexión en territorio con los ciudadanos, a través de la habilitación de nuevos espacios públicos y mientras presentaba a la RVU como uno de los logros más importantes de su gestión institucional ante actores como la prensa y la academia. Así, el accionar municipal como política de espacio público ubicó a los ciudadanos como espectadores de su relación institucional con los sectores público y privado de la ciudad.

El modelo del espacio público en el discurso municipal se identifica con el relato de construcción de civilidad, donde el “espacio público es el espacio principal del urbanismo” (Berroeta y Vidal Moranta, 2012: 14). Precisamente, este elemento, como integrador de la ciudad, es el primero que recoge para sus intervenciones, al pretender que *“el espacio público sea el espacio estructurante de la ciudad (...) vinculado a la construcción de ciudadanía”*.<sup>9</sup> El espacio público como condición de ciudadanía. Un segundo elemento que toma del relato de civilidad es la necesidad de mejorar el espacio público para el progreso de la ciudad, mira la pérdida de espacio público como un reto y por lo tanto se propone recuperar plazas, aceras y otros espacios, entre los que para el municipio de Quito estuvieron los parques metropolitanos (siete en total) que estaban deteriorados, o, como el de La Armenia, no eran propiedad de la ciudad sino de instituciones públicas. Esta recuperación de espacio público estuvo acompañada por la dotación de equipamiento (bebederos, juegos para niños, máquinas de ejercicios para la tercera edad, etc.). Un tercer y final elemento por el cual argumentamos identificación entre discurso municipal y relato de construcción de civilidad es el de “...dotar de centralidad y monumentalizar la periferia urbana” (Berroeta y Vidal Moranta, 2012: 16). La RVU fue concebida por el municipio como un sistema estructurante del territorio y del espacio público. Uno de sus principales aspectos fue la creación de corredores ecológicos para interconectar los parques metropolitanos, quebradas y bosques. Entre sus objetivos específicos estuvo la “revitalización de centralidades existentes y generación de nuevas centralidades a partir del espacio público” (Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda y Dirección Metropolitana de Desarrollo Urbanístico, 2013: 56).

Del lado de la decodificación, la significación del espacio público entre los vecinos del barrio San Juan de La Armenia sigue el patrón del espacio concebido, conceptualizado en representaciones simbólicas de una realidad urbana de la ciudad (Soja 2008). Esa concepción les permite asociar que el parque metropolitano trae beneficios al barrio, como la visita de gente que compra en

9. Augusto Barrera (ex alcalde del Distrito Metropolitano de Quito), en entrevista con el autor, mayo de 2017.

los negocios o las mejoras en obras de infraestructura y servicios básicos. Las representaciones simbólicas como espacio de derechos, acceso libre o lugar de reunión de la comunidad basada en la idealización del espacio público moderno (Salcedo, 2002: 5) libre de contradicciones, que ante todo es una concepción normativa. Otros elementos de la representación simbólica del espacio público de los habitantes de San Juan de La Armenia también corresponden al relato de espacio público perdido "...en lo que se ha llamado la disolución de la ciudad" (Berroeta y Vidal Moranta, 2012: 13), configurada en torno al declive de un espacio público democrático en la sociedad frente a los lugares privados con acceso limitado. Los moradores de La Armenia dan sentido al espacio público por la posibilidad de acceso libre y de interactuar con miembros de la comunidad: lo que en otros lugares del barrio pasa inadvertido, en el parque central adquiere sentido, como trabajar en una minga comunitaria o conversar con los vecinos cuando salen de misa. Esta condición del espacio público corresponde al relato de civilidad, como construcción de ciudadanía, del cual el discurso municipal toma algunos elementos para su propuesta de intervención urbana. Es importante resaltar que esta forma de dar sentido al espacio público por los moradores reafirma la importancia y condición fundamental que tiene para la comunicación humana (Hernández y Reina, 2010).

La representación de espacio público de los moradores de San Juan de La Armenia nace del reconocimiento como un "lugar practicado" (De Certeau 1984: 129), en forma de prácticas cotidianas que articulan sus experiencias. En el barrio son lugares, como cualquier otro, cuando no son ocupados o visitados y no se establece un diálogo (estáticos), mientras que son espacios cuando permiten encontrarse y comunicarse con los vecinos (dinámicos). Eso explica por qué, pese a que la mayoría de vecinos lo identifica como "espacio" público, el parque central puede perder esa condición y convertirse en un "lugar" si no es practicado: lugares y espacios pueden pasar a ser opuestos, pues sus relaciones son organizadas en forma de repertorios a partir de los relatos sobre los recorridos personales que cada vecino hace (De Certeau, 1984).

En términos de correspondencia no necesaria en el intercambio comunicativo (Hall 1980), no hubo

apropiación simbólica del discurso oficial sobre espacio público y, por lo tanto, tampoco consumo que produjera nuevas prácticas de espacio público. El concepto de "revitalización" fue consumido solo en un entorno de los productores de espacio (Lefebvre, 1991) del municipio. Es decir, en el entorno técnico y político de la administración del alcalde Barrera, mientras que en el barrio San Juan de La Armenia el discurso de los moradores que da sentido al espacio público es el de un lugar de deporte y distracción, como espacio residual, lo que precisamente quiso cambiar esa administración municipal.

El discurso oficial de espacio público no corresponde a la representación simbólica de los vecinos de San Juan de La Armenia, quienes decodificaron la presencia del parque metropolitano en términos de beneficios de obras para el barrio y de aumento de ventas en los locales comerciales, pues ese fue el código utilizado en las reuniones de socialización de los funcionarios municipales con los dirigentes barriales. Durante los procesos de socialización, previo a la habilitación del parque La Armenia, los dirigentes barriales se apropiaron únicamente de la idea del provecho comercial para los moradores que traería la presencia del nuevo espacio público. Y aunque esta situación no se concretó como esperaban, la evaluación de la presencia del parque, durante casi seis años, se manifiesta entre dirigentes y moradores como la representación de la visibilidad externa del barrio, la dotación de nuevas obras, y el consecuente beneficio económico para los negocios del sector.

La forma discursiva o el "pasaje de formas" -al que se refiere Hall (1980) como una posición privilegiada en el intercambio comunicativo- fue determinada por el momento de codificar el mensaje: los vecinos de San Juan de La Armenia (los consumidores) no fueron pensados en el proceso comunicativo, sino que se pensó exclusivamente en el sentido de espacio público que el municipio de Quito pretendía instalar como discurso ideológico. Desde su inauguración en julio de 2011, el sentido de la presencia del parque metropolitano está marcado por la restricción en el paso, por la relación de libre convivencia que habían mantenido con el bosque. La propia codificación del mensaje oficial sobre espacio público puso los límites a la decodificación, sin darle una historia articulada a

una forma comunicativa que permitiera la apropiación de ese discurso. No se construyó esa correspondencia necesaria codificación-decodificación. Tampoco ese grado de reciprocidad que enlazará a los moradores con la codificación.

En el “pasaje de formas” en las que el evento de espacio público debía convertirse primero en una historia, antes de llegar a ser en un acto comunicativo, el código utilizado no fue representado de igual forma porque los moradores del barrio San Juan de La Armenia pertenecen a una comunidad cultural y la administración Barrera a un grupo ideológico (Van Dijk, 2005), que planteó un discurso sobre espacio público con un código que no fue decodificado en los términos que ellos aspiraban. En el primer caso, el concepto de espacio público está naturalizado como espacio de distracción y deporte, mientras que en el segundo de un grupo ideológico que plantea un nuevo conocimiento sobre espacio público, alejado de las prácticas hegemónicas. En términos comunicativos, el evento de espacio público se redujo a inauguraciones aisladas de parques metropolitanos, así como a presentaciones de informes de gestión. Los moradores no asistieron a los eventos, porque debían permanecer en sus negocios o porque ni siquiera se enteraron. El parque metropolitano, que tenía el objetivo de crear un modelo de espacio público que recupere el valor ecológico y educativo del lugar, pasó a ser significado, como lo mencionamos, como espacio de distracción y deporte.

Estas conclusiones explican por qué la correspondencia no necesaria entre codificación del

municipio de Quito y decodificación del discurso de espacio público en el barrio San Juan de La Armenia se ubica en la segunda posición de código negociado (Hall, 1980), dado que existen elementos adaptativos en el proceso de decodificación por los cuales los vecinos valoran el nuevo parque metropolitano, pero por medio de esas mismas definiciones atribuidas por el discurso oficial al espacio público producen significaciones propias sobre el nuevo espacio.

La hipótesis de partida sobre una apropiación simbólica del espacio público, a través de la construcción de significados y de prácticas sociales, se constata de manera parcial en esta investigación. En la significación, los vecinos de San Juan de La Armenia conciben al parque metropolitano como espacio público por la presunción de los beneficios externos que su presencia trae al barrio, pero también porque es un lugar de acceso libre donde la comunidad puede reunirse, en lo que constituye un espacio practicado con otros vecinos, para distraerse en familia y hacer deporte. Hay apropiación del espacio público en ese sentido, por sus prácticas y por la disputa que mantienen con el municipio de Quito por un acceso directo y cercano del barrio al parque, que en la actualidad se mantiene separado y alejado. Sin embargo, el uso que hacen del parque contradice su representación simbólica de un espacio público idealizado, como si estuviera exento de contradicciones, como las propias, y descrito en sus relatos como un lugar de encuentro familiar y comunitario.

## Bibliografía

- Carmona, M. (2015). "Re-theorising contemporary public space: a new narrative and a new normative", *Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability*, 8:4, 373-405, DOI: 10.1080/17549175.2014.909518 <http://dx.doi.org/10.1080/17549175.2014.909518>
- Cerbino, M. (2012). *El lugar de la violencia: perspectivas críticas sobre el pandillerismo juvenil*. Quito: Flacso Sede Ecuador: Taurus.
- De Certeau, M. (1984). *The practice of everyday life*. Berkeley: University of California Press.
- Fairclough, N. (2004). *Analysing discourse. Textual analysis for social research*. Nueva York: Taylor & Francis e-Library.
- Fairclough, N. (1989). *Language and Power*, Londres y Nueva York: Longman.
- \_\_\_\_\_ (1995). *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*, Londres y Nueva York: Longman.
- Flick, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid/A Coruña: Ediciones Morata/Fundación Paideia Galiza.
- Franquesa S., A. (2002). "Breve reseña de la aplicación del Análisis Crítico del Discurso a estructuras léxico-sintácticas". *Onomázein*: 449-462.
- Gramsci, A. (1975). *Cuadernos de la cárcel*, edición crítica, Tomo V, Cuaderno 9. Turín: Ed Einaudi.
- Hernández, D. y Reina, O. (2010). "Elementos para una definición de una política de Información y Comunicación de Estado." En *Políticas de comunicación en el Capitalismo Contemporáneo. América Latina y sus encrucijadas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Hall, S. (1997). *Representation: Cultural Representations and Signifying Practices*. London: Sage Publications. Cap. 1, pp. 13-74. Traducido por Elías Sevilla Casas.
- Hall, S. (2005). "La importancia de Gramsci para el estudio de la raza y la etnicidad", *The Journal of Communication Inquiry*. 1986. 10 (2): 5-27, University of Iowa, School of Communication Studies. en *Revista Colombiana de Antropología*, Volumen 41, enero-diciembre. Popayan: Envión editores.
- Hall, S. (1980). "Codificar y Decodificar", en *Cultura, Media y Lenguaje*, London: Hutchinson. Pág. 128-138.
- Mc Chesney, R. y Hernan, E. (1999). *Los medios globales. Los nuevos misioneros del capitalismo corporativo*. Madrid: Cátedra.
- Lefebvre, H. (1991). *The production of Space*. Oxford: Blackwell.
- Ramallo, V. y Resende, V. (2011). *Análise de discurso* (para a) crítica: O texto como material de pesquisa (Vol. 1"). Campinas, SP: Pontes Editores.
- Salcedo Hansen, R. (2002). "El espacio público en el debate actual: Una reflexión crítica sobre el urbanismo post-moderno." *EURE* (Santiago), 28(84), 5-19. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008400001>
- Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda y Dirección Metropolitana de Desarrollo Urbanístico. (2013). "Red Verde Urbana documento técnico". Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Soja, E. (2008). *Postmetrópolis*. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Van Dijk, T. (2005). "Ideología y análisis del discurso". En *Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social Utopía y Praxis Latinoamericana* N.º 29. (Abril Junio) pp. 9 – 36. Maracaibo: CESA – FCES.
- Vieytes, R. (2009). "Campos de aplicación y decisiones de diseño en la investigación cualitativa", en *Investigación Cualitativa en Ciencias Sociales*, Buenos Aires: Cengage Learning Argentina.

# LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDAD DESDE ABAJO Y DESDE EL PUEBLO. LA MOVILIZACIÓN DE LOS VECINOS DE SAN MIGUEL CARRILLO, QUERÉTARO.

## Resumen

El crecimiento de las ciudades a expensas de pueblos y ejidos aledaños ha sido un proceso indiscutible que se acentúa en las últimas décadas. San Miguel Carrillo es un pueblo que durante los años sesenta perdió buena parte de su territorio para dar lugar al parque industrial “Benito Juárez”. En poco tiempo las parcelas del otrora Carrillo campesino desaparecieron para dar lugar a múltiples conjuntos habitacionales e industriales, con ello se reconfiguró el espacio y las formas de organización social. Pese a estos cambios, a últimas fechas, los carrillenses salieron adelante de un litigio que les llevó más de 20 años, durante este lapso se reavivó el sentido de pertenencia a través de la participación de la comunidad que pugnó por la defensa de su territorio logrando que una gran chatarrera “saliera” del pueblo.

**Palabras Clave:** Organización social, participación, sentido de pertenencia y territorio.

### Summary

*The growth of cities at the expense of neighboring towns and ejidos has been an indisputable process that has been accentuated in recent decades. San Miguel Carrillo is a town that during the 60's lost part of its territory to give place to the industrial park "Benito Juárez". In a short time the farming plots of Carrillo disappeared to give rise to multiple housing and industrial groups, with that the space and forms of social organization were reconfigured. In spite of these changes, in recent times, to the lanes that emerged from a litigation that took them more than 20 years, during this period the sense of belonging was rekindled through the participation of a community that fought for the defense of its territory making a large junkyard "leave" the town.*

**Key words:** *public space, encoding-decoding, ideology, symbolic representation.*

### INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la manera como las ciudades logran colocarse en la nueva geografía del mundo depende de su dinamismo económico, tecnológico y empresarial, y de la disponibilidad de una adecuada infraestructura de servicios urbanos y de vivienda, de salud, de educación y de cultura. Estas nuevas exigencias han llevado a los gobiernos -nacionales y locales- a adoptar políticas urbanas más orientadas a la lógica del mercado, la cual privilegia la privatización y/o la construcción de infraestructura urbana que favorezca a las grandes empresas o a las inversiones privadas para competir en este nuevo contexto mundial. Ello se traduce muchas veces en la pérdida de una visión de conjunto o una política distributiva más justa entre las distintas regiones, ciudades y al interior de las mismas, lo que explica que las distintas ciudades mexicanas se caractericen hoy en día por la fragmentación. (Sáiz y Safa, 2009: 81-82) En este contexto -de descontento- surge una gran diversidad de organizaciones y movimientos en donde los protagonistas ya no sólo son los partidos po-

líticos o los sindicatos, sino grupos muy diversos y heterogéneos portadores de formas distintas de organización y nuevas demandas (Safa, 2001:65). Entre ellos, los pueblos originarios.

San Miguel Carrillo es un pueblo que, como muchos otros que existen en el país, fue absorbido por el crecimiento de la ciudad de Querétaro, la diferencia de San Miguel con otros lugares es que este pueblo, lejos de sucumbir al embate de la urbanización y la homogeneidad cultural, se resiste y lucha por preservar las características que los identifican del resto de la ciudad. Su particularidad descansa sobre su pasado prehispánico y campesino, sus capillas (de origen otomí),<sup>1</sup> su sentido colectivo (que gira en torno a la organización por barrios),<sup>2</sup> y sus tradiciones y costumbres (fiestas patronales, comida comunitaria, mayordomías).

Me interesó Carrillo porque a través de éste podemos acercarnos a la construcción de la identidad como arena social, lo que permite conocer la manera en que la gente se organiza para nego-

1. Las capillas u oratorios familiares son referentes de suma importancia para los carrillenses. Las capillas más antiguas datan del siglo XVII y XVIII (Catálogo de Monumentos Históricos, Instituto Nacional de Antropología e Historia). Cabe señalar que, si estas edificaciones subsisten a la fecha, ha sido por la labor, el cuidado, el tiempo y el dinero de los propios vecinos ya que no reciben capacitación o acompañamiento técnico que contribuya a conservarlas, tampoco recursos económicos (ni del INAH, ni del Gobierno del Estado)

2. El San Miguel Carrillo no sólo el espacio está delimitado por cada barrio, sino que cada uno tiene su sello. Por ejemplo, al barrio de San Antonio los carrillenses lo reconoce como el más fiestero, el más unido, pero también el más problemático -por el alto consumo de drogas y alcohol-.



ciar, acordar y/o luchar por su entorno cercano, *su* pueblo. Lo que ha motivado la movilización de los carrillenses a lo largo de su historia ha sido su inconformidad por la precariedad de los servicios básicos y la defensa de su territorio, su calidad y modo de vida.

En San Miguel Carrillo hay dos manifestaciones claras a partir de las cuales se puede observar la participación de la gente y el sentido colectivo que priva, pese a la urbanización, o precisamente como efecto de ella. La primera es la religión, ya que a partir de ésta se organiza la vida cotidiana en el pueblo. Es un elemento que ciertamente se visibiliza durante las fiestas, pero está presente de manera permanente a lo largo del año. Las celebraciones en Carrillo, lejos de perder vigor y fuerza, debido al proceso de urbanización, más bien tienden a fortalecerse como símbolos del arraigo a las tradiciones de los que en buena medida se nutre la identidad local y barrial.

La segunda es la movilización vecinal frente a los problemas que los aquejan: inundaciones, uso de espacio para giros negros, servicios básicos deficientes, inmigración creciente, por citar algunos, y que han hecho posible que la comunidad se organice para presionar. Es una forma de construir ciudadanía desde abajo, desde el pueblo -como bien plantea María Ana Portal (1997)-, en contraposición a los intereses de grandes empresas y los gobiernos estatal y municipal. La movilización se ha logrado a partir de acontecimientos que han marcado la historia local (vejaciones y humillaciones que describieron los entrevistados) que, a su vez, contribuyeron a encausar esa fuerza social para constituir una agrupación formal. De esta manera, nace en los años ochenta la Asamblea General del Pueblo de Felipe Carrillo Puerto,<sup>3</sup> organización a través de la cual se busca hacer frente a los problemas que les preocupan y que desean mejorar.

Por el número temático de la revista desarrollo la segunda manifestación solamente.

Mi perspectiva parte de la mirada desde el pueblo a la ciudad y no viceversa, me interesa el punto de vista de los carrillenses, aquellos que se adjudica “por derecho de antigüedad” el pueblo y que lo reconocen como tal. El pueblo representa el marco espacial y temporal a partir del cual se articulan las relaciones sociales que sustentan una historia, una cultura e intereses y problemas en común.<sup>4</sup>

El artículo está dividido en tres apartados, en el primero presento el encuadre teórico metodológico a partir del cual se construyó el objeto de estudio, la importancia que tiene la identidad social como arena política para la movilización de los pueblos en la defensa de su territorio, sus tradiciones y costumbres que se ven severamente amenazados en contextos de fuerte urbanización, en el segundo describo la conformación del pueblo de San Miguel Carrillo y los cambios más importantes que han marcado su devenir histórico, en el tercero y último analizo algunos de los eventos que más afectaciones han tenido en el pueblo y que dieron pie a que los carrillenses se organizaran para interpelar a poderosos actores sociales (empresarios y gobiernos) en aras de construir un mejor entorno de vida para ellos y sus familias. Finalmente cierro con algunas consideraciones generales respecto a la importancia que estos lugares tienen en la construcción de ciudad.

### Breve acercamiento al estado de la cuestión

Hasta los años ochenta, se solía pensar que la urbanización era un fenómeno que propiciaría cierta homogeneidad cultural: habitantes de pueblos,

3. La Asamblea retoma en nombre de la delegación en su conjunto y no sólo del pueblo de San Miguel Carrillo (asumo que es una forma de ser inclusivos con los vecinos ya que hay problemas que rebasan al pueblo y que requieren de la participación de todos: pueblo, colonias, fraccionamientos).

4. El primero que puso especial énfasis en esta mirada fue Jorge Durand (1983) en *La ciudad invade el ejido*. Hasta los años ochenta la antropología urbana había privilegiado el estudio de la ciudad, la urbanización generada por el crecimiento económico y su expansión a partir de la migración rural-urbana, pero poca atención se puso a la otra cara de la moneda, al proceso inverso, es decir, a los pueblos a los que les “llegó” la ciudad. El autor plantea que el crecimiento de las ciudades se hace a costa de gran parte de tierras comunales y ejidales y que los campesinos, tradicionalmente invasores fueron invadidos. Sin moverse de su sitio, la ciudad les llegó y los transformó. En pocos años el ejido, el pueblo y sus habitantes tuvieron que adecuarse a una nueva urbanización que se presentó como irreversible (Durand, 1983: 9).

barrios y vecindarios adoptarían el modo de vida urbano como una forma de integración a la ciudad. Desde esta premisa, resultaba difícil pensar qué problemas podían surgir, si la vida moderna y urbana era algo a lo que casi todo el mundo aspiraba. Sin embargo, diversos estudios etnográficos sobre la ciudad dieron cuenta de todo lo contrario (el de Jorge Durand fue pionero en este sentido). La antropología urbana mexicana comenzó a abordar este tipo de problemáticas incorporando una perspectiva desde y centrada en los sujetos, las subjetividades y sus relaciones; de esta manera, la construcción de identidades sociales en contextos urbanos (ya fuesen identidades vecinales, barriales, locales) comenzó a ganar terreno en la investigación antropológica. Esta mirada se contraponía a los planteamientos de la individualización de los sujetos como elemento característico de las ciudades.

Estos estudios ponen de manifiesto que a la homogeneidad como destino irreversible de la humanidad, se responde desde lo local y se observa que la tradición y sus espacios no sólo no desaparecen, sino que se reconfiguran y se revitalizan (Hannerz, 1998; Castells, 2001; Portal y Safa, 2005; García Canclini, 2005), en otros casos incluso se “inventan” (como una construcción *imaginaria*, Anderson, 1993) como mecanismos de resistencia ante el embate de la urbanización y la homogeneidad cultural.

En contextos de fuerte urbanización, los barrios, los pueblos y los vecindarios representan el marco espacial y temporal a partir del cual se articulan las relaciones sociales, son también el espacio en donde la identidad se construye cuando se convierte en arena social (Safa, 2001). En estos espacios locales -trátese de barrios, pueblos o vecindarios- no basta que la gente se conozca porque ha vivido ahí toda su vida y porque comparte los mismos códigos culturales (tradiciones y costumbres) para que emerja la identidad social, sino que ésta se construye también cuando se convierte en arena social ya que permite saber la manera en que los vecinos se organizan y movilizan para negociar, incidir en la toma de decisiones y luchar

por la preservación, desarrollo o cambio de su entorno. La lucha por la identidad y el territorio son expresiones políticas a través de las cuales se defiende la variabilidad social, la autodeterminación y la soberanía; lo importante en todo caso, es pensar cómo se organiza esa diversidad, las relaciones de poder involucradas y sus efectos. Por ello, la necesidad que tiene la elaboración de etnografías que den cuenta de las formas de participación y los cauces que toma esta diversidad en el contexto urbano.

El estudio de los pueblos urbanos cumple, en parte, con dicho objetivo ya que nos permite conocer, de primera mano, las formas de organización y los mecanismos que ponen en juego sus residentes para salvaguardar su territorio, su forma de vida, así como sus tradiciones y costumbres, o para mejorar su calidad de vida, ya sea demandando atención o interviniendo ellos directamente en la solución a los problemas de su entorno. Este tipo de movimientos, son expresiones de los conflictos que se generan por las desigualdades sociales y de las luchas que buscan promover la participación democrática en la toma de decisiones sobre el destino de las ciudades que habitamos y construimos en el día a día (Safa, 2001; Portal, 1997, 2006; Portal y Safa, 2005; Safa y Ramírez, 1996).

### Los espacios locales en la ciudad<sup>5</sup>

Para los pueblos, barrios o vecindarios que han quedado en la ciudad, la cultura y la identidad son elementos sustanciales que permiten distinguirlos de otros espacios. Para Giménez (2007) la cultura tiene un papel preponderante ya que funciona como mediadora entre los hombres y la naturaleza; de esta manera, todo fenómeno social tiene un referente en el espacio (p.161). En paralelo, todo grupo social tiene como referente primario un territorio, es por ello que adquiere tal fuerza que la esencia de la identidad está signada, en buena medida, por el lugar de origen.

En Carrillo, al igual que en otros lugares, ser “originario” es un atributo y un referente básico a

5. Por espacios locales me refiero -al amparo del planteamiento de Portal (1999)- a los pueblos, vecindarios y barrios que están en la ciudad, espacios en donde sus habitantes (re)construyen su pertenencia a partir de lo que nombraron los antepasados, de lo que se recuerda colectivamente, de sus códigos culturales -valores, creencias y prácticas- y de la delimitación de sus fronteras ya sean físicas, simbólica o ambas.

partir del cual sus habitantes, no sólo reivindican su derecho de pertenencia, sino también desde ahí articulan las relaciones sociales con los “propios” (los que son de ahí) y los “otros” (los que han llegado de fuera). Haber nacido en el lugar, contribuye a la construcción del sentido de pertenencia, es este sentido, Romero Tovar (2009) sostiene que la gente al narrar su historia refleja un doble sentido: ellos pertenecen a ese espacio y el espacio les pertenece. En esta concepción también se hace explícito un argumento que apoya este doble sentido de pertenencia y que le da un contenido simbólico, ellos como originarios son herederos de “tradiciones”; con esto se refieren a las prácticas colectivas que se realizan en torno a sus creencias y a su forma de organización. De este modo, delimitan una noción de espacio como territorio y como ámbito social, desde el cual se teje, de manera cotidiana, la cohesión social en una identidad comunitaria de raíz histórica (Tovar, 2009: 47). Conocer y usar los espacios va de la mano con las prácticas, lo que redundará en una apropiación territorial.

Lo relevante del estudio de la pertenencia, como un atributo de la identidad, es saber lo que *significa* para las personas (Augé, 1995; Safa, 2001). Al respecto, Rapoport (1978) sostiene que “los elementos físicos de todas las ciudades son las mismas casas, las mismas calles y las mismas plazas, zonas de culto, etcétera. Es la naturaleza del significado de los principios subyacentes que los organizan y relacionan la que difiere” (Rapoport, 1978: 30). Desde esta premisa, son tres las interrelaciones fundamentales que el hombre mantiene con el espacio: al *conocerlo* (área cognitiva, la cual incluye: percibir, conocer, pensar), al *sentir* algo por el (área afectiva: sensaciones, sentimientos, emociones), y al *actuar* sobre él (área conactiva, la cual incluye la acción sobre el medio ambiente como respuesta a las dos áreas anteriores).

María Ana Portal (2001) señala que la diferencia entre los pueblos, los barrios y las colonias, tiene que ver con la construcción de referentes iden-

titarios fundamentales para sus habitantes, con los cuales se sintetiza su historia y su memoria.<sup>6</sup> En cada uno de estos espacios habitan grupos sociales diferenciados, aunque relacionados entre sí, que constituyen una forma particular de ser ciudadano, de habitar la urbe, de organizarla, de mirarla. La autora plantea que cada grupo social recurre a distintas estrategias para producir y recrear sus referentes identitarios ante el crecimiento de la ciudad que integra a su paso pueblos y barrios originarios.<sup>7</sup>

Para Portal (1999), la pertenencia se construye, en primer lugar, a partir de lo que se recuerda colectivamente (la memoria y la tradición oral) mientras que en otros espacios -como las colonias- los procesos son más individuales, seculares y fragmentados; las fronteras son formales y los referentes de tipo político-administrativo son los que predominan. A diferencia de los pueblos, en las colonias no hay un sentido comunitario amplio y consolidado, cuando mucho se logra cierta cohesión a nivel de la manzana o la calle. La urbanización lleva a una reducción del espacio propio, interior, al grado que, en muchas colonias, el único espacio que se reconoce como propio es el de la casa habitación.

Pertenecer a un pueblo no es un atributo “natural” que se tiene por el simple hecho de haber nacido en el lugar, tener membresía requiere mucho compromiso e implica una profunda voluntad colectiva por parte de los habitantes de los pueblos y un arduo trabajo cívico de reproducción de las tradiciones (Portal, 1999).

Agregaría que, la pertenencia se construye también con la participación y la movilización cuando es necesaria. En los últimos años, los pueblos urbanos pasaron del autoreconocimiento al heteroreconocimiento, es decir, no bastaba tener un territorio, una cultura e identidad propia (elementos que estaban siendo amenazados cada vez más por el proceso de urbanización), sino que estos atributos debían ser reconocidos y protegidos por

6. La autora identifica una clara distinción de clase en el Distrito Federal, ya que mientras los obreros vivían en el norte, las clases medias y altas habitaban en las periferias poniente y oriente.

7. Las estrategias dependen de la composición étnica, la estructura económica y laboral, el momento histórico en que se genera la urbanización, la consolidación del grupo, las estrategias de integración a la metrópoli, la conservación del territorio, la capacidad de recreación de la memoria colectiva y la existencia o no de un proyecto de futuro, entre otros (Portal, 2001).

los demás, en términos sociales y culturales, pero también jurídicos. Con estas consignas en mente, en los años noventa comenzaron a darse las primeras movilizaciones de los antiguos pueblos indios de la Cuenca de México, los antropólogos estaban frente al reto de abordar este nuevo tema de investigación.

## La emergencia de los pueblos urbanos en la arena política

En buena parte de las ciudades del país existen pueblos de origen prehispánico o colonial que han sido incorporados a zonas plenamente urbanizadas. El crecimiento de la ciudad, en paralelo a la construcción de vías de comunicación, provocó que la mancha urbana fuera extendiéndose hasta alcanzar pueblos y ejidos aledaños. Los estudios que abordan estas problemáticas se han realizado principalmente en la ciudad de México, en buena medida por los antecedentes históricos de la región.

Entre 1950 y 1980, más de medio centenar de pueblos en la ciudad de México vieron trastocadas sus condiciones de vida, de tal forma que muchos -en apariencia- desaparecieron. Álvarez (2011) documenta que, en Iztapalapa, a 16 pueblos se les expropiaron sus chinampas por medio de un decreto presidencial. Además, las indemnizaciones no correspondieron al valor de los terrenos, y todavía hoy, 30 ó 40 años después, existen organizaciones que exigen el pago para muchos de los afectados. Otro caso es el de San Pedro Mártir, una comunidad que ha sufrido 14 expropiaciones. La base campesina de muchos pueblos fue destruida de tajo, los pueblos no sólo perdieron la tierra, sino que a la par desaparecieron sus autoridades civiles.

Sin embargo, pese a los cambios antes señalados, una de las características que destaca de los pueblos originarios, y que mayor impacto ha tenido sobre la ciudad es la defensa de sus tierras que

se traduce, en muchas ocasiones, en la defensa de los recursos naturales. Por ejemplo, los comuneros de Milpa Alta, quienes entre 1974 y 1982 desarrollaron una importante lucha por detener la tala de los bosques a manos de una compañía papelera e impidieron el despliegue de compañías fraccionadoras en el bosque.

Por su parte, Medina (2007) da cuenta del dramático despojo que sufren los pueblos originarios desde la segunda mitad del siglo XX por el proceso de urbanización que echó mano de sus tierras. En 1998 el gobierno federal expidió un decreto de expropiación que afectó severamente la zona urbana de Tlalpan, San Pedro Mártir perdió todas sus tierras de cultivo, lo que provocó la reacción de la comunidad que dio origen a una fuerte movilización y la conformación del Movimiento Popular de Pueblos y Colonias del Sur. Cada vez se realizan más investigaciones<sup>8</sup> que dan cuenta del despojo y, a la vez, de la efervescencia que provoca como reacción.<sup>9</sup>

Durante los años noventa hubo un creciente interés para tratar de caracterizar o definir lo que se entiende por pueblos originarios (Medina, 2007; Álvarez, 2011) o pueblos urbanos o pueblos en la ciudad (Portal, 1997). Romero Tovar (2009) hace un recuento de las principales obras e instituciones preocupadas por la construcción de un conocimiento sobre la forma de vida de la gran Cuenca de México y sus pueblos originarios. La autora señala que, pese a los avances y las etnografías que se han realizado a la fecha, todavía hay interrogantes sobre la pertinencia de considerar dentro de la noción de pueblo originario la presencia física de comunidades de origen prehispánico reconfiguradas durante la época virreinal. Si se sostiene esta definición de pueblo originario se dejaría fuera a las comunidades que se formaron en las etapas posteriores a la época colonial. Por otra parte, las investigaciones sobre los pueblos originarios ofrecen elementos que ayudan a caracterizar a otros pueblos no necesariamente de origen indígena, sino pueblos campesinos y/o mestizos en donde

8. Se han realizado trabajos sobre los antiguos señoríos de Xochimilco, Tlalpan, Tláhuac y Milpa Alta. Para bibliografía sobre el tema, consúltese: Andrés Medina, 2007; Romero Tovar, 2007, 2009; Montiel Ríos, 2002; Padilla Pineda, 2000 y Acosta Márquez, 2007.

9. Andrés Medina (2007) indica que un breve recorrido por pueblos como el de Los Reyes y San Pablo Tepetlapa, de la delegación Coyoacán, Santa Cruz Atoyac, de la Benito Juárez, y San Sebastián Axotla, de Álvaro Obregón, entre otros, puede ilustrar vivamente la forma en que se ha afectado físicamente a estos pueblos.

es posible observar la recreación de tradiciones, la reivindicación del origen como elementos sustanciales en la construcción de su identidad en el contexto urbano.

El de los pueblos originarios es un tema que irrumpe en la antropología mexicana en un contexto muy particular. Andrés Medina (2007) plantea que en los años noventa hubo dos acontecimientos que ayudaron a entender esta emergencia: la fuerte urbanización (genera la sensación de que el territorio se “achica”, los residentes de estos lugares se sienten estrangulados, amenazados en su integridad social y cultural por el avance implacable de la mancha urbana) y la reforma política iniciada en 1996 (fue decisiva porque se construyó el marco jurídico y político que dio cauce a la movilización de los antiguos pueblos mesoamericanos atrapados por la ciudad de México).<sup>10</sup>

En este contexto político, los antiguos pueblos indios cercados y/o cercenados (algunos sufrieron pérdida de su territorio por el reparto agrario) comienzan a (re)configurar su identidad política y a definir sus principales reivindicaciones. Las más apremiantes fueron, por un lado, sus recursos naturales (sobre todo el agua y la tierra) y, por otro, el reconocimiento a su propia identidad. Por muchos años los pueblos urbanos han sido invisibilizados, no figuran ni siquiera como categoría administrativa, se les denomina “barrio” o “colonia”.

En el marco de la reforma política, Medina (2007) señala que se inicia un movimiento de politización partidaria frente al cual los pueblos originarios de la Cuenca reclaman el reconocimiento de su tradición política de “usos y costumbres”, para el que las experiencias asambleístas tienen un lugar importante y se apartan del sistema de partidos. La base del sistema de usos y costumbres es precisamente el sistema político-religioso comunitario,

eje de la reproducción de sus identidades étnicas y culturales, y organizador del ciclo ceremonial, en donde las cuestiones políticas pasaban a un segundo plano (sobre todo por la vigencia de un régimen autoritario en el que no tenían representación), cuando lo político cobra relevancia y pasa a ocupar un primer plano es en coyunturas en las que está de por medio la defensa de su territorio, lo cual se expresa en diferentes momentos de la historia reciente de la ciudad de México (Medina, 2007: 33)

En la actualidad, se puede ver que en muchos pueblos subsisten ambos sistemas -aunque como el propio Medina reconoce, hacen falta más etnografías que den cuenta de este tema de investigación que ha sido desdeñado por la antropología política y otras disciplinas más-. Antes de la reforma de 1997, los subdelegados eran *nombrados* por el delegado (no eran votados). A la par de los cambios políticos, en 1999 se decreta una nueva Ley de participación ciudadana, en donde los ciudadanos eligen a los miembros de los comités vecinales como instancias de representación ciudadana. En este momento es donde aparecen en la escena pública los pueblos originarios (Medina, 2007). La trascendencia de este cambio es que por primera vez la gente tenía la posibilidad de elegir a sus autoridades en el nivel más micro de gobierno, el más cercano.<sup>11</sup>

Los cambios políticos hicieron posible que, por primera vez después de mucho tiempo, los pueblos originarios salieran de las sombras. El reconocimiento de sus derechos (entre los que se incluyen sus formas de organización y participación política) choca y/o se traslapa en muchos sentidos con el sistema de partidos. Para ilustrar este problema, retomo dos casos que Medina incluye en su obra. El primero es el de la delegación de Tlapan, donde la organización política se realiza a través de un sistema que establece cinco zonas, de las

10. Con la entrada en vigor de esta reforma, el Distrito Federal recuperó los derechos políticos que le fueron negados con la reforma constitucional de 1928, cuando desaparecen los municipios, convertidos en delegaciones, y las autoridades son nombradas por la Presidencia de la República. Con la reforma política se elige por el voto universal y directo al jefe de gobierno, procedente de un partido de oposición, quien toma posesión en 1997, terminando con la hegemonía del partido oficial y abriendo al voto popular. (Medina, 2007: 17)

11. De sobra sabemos que los delegados y subdelegados dependen del presupuesto de los municipios y que poco poder de decisión tienen en sus manos. Sin embargo, el hecho de poder elegir y votar por uno u otro candidato me parece que estimula la participación de la gente. En San Miguel Carrillo es una de las solicitudes que con más recurrencia hace la gente.

que la quinta reúne a siete pueblos originarios y un asentamiento creado por dotación ejidal que tiene reconocimiento como pueblo. En los ocho pueblos es requisito ser originario “por sangre y residencia” para acceder a la candidatura, así como no ostentar un cargo agrario. (p. 84) El segundo es el de San Francisco Tlaltenco (Tláhuac), donde se presentó un conflicto poselectoral entre la cabecera delegacional y pueblos originarios por la diferencia en las formas de elección. En estos casos, lo que está en juego son justamente los sistemas a los que hace referencia Medina, por un lado, el gobierno del Distrito Federal (sistema administrativo delegacional), y por otro, los dirigentes de los pueblos originarios (sistema político-religioso comunitario).<sup>12</sup> En este contexto, lo que se desarrolla es una compleja disputa por el poder (Medina, 2007)

En este tipo de disputas podemos reconocer posiciones encontradas, por un lado, hay quienes sostienen que la introducción de la democracia en algunos pueblos ha traído cambios profundos en su vida política, ya que para desempeñar un cargo era necesario cumplir con ciertos requisitos y tener los méritos suficientes para poder ganar ese derecho; de esa manera, se podía ejercer el poder con la legitimidad que daba tener el respaldo y el apoyo de todos. En contraposición a esta perspectiva, hay quienes señalan que la elección de los funcionarios elegidos por voto universal (como lo plantea la democracia, y no por los méritos que las comunidades reconocen) significa abrir el proceso electoral y con ello una politización que crea posibilidades de cambio a los antiguos sistemas, basados en el autoritarismo (son verticales) y la especificidad étnica.

Lo cierto es que, en ambos sistemas, no hay nada que asegure o que exente a las autoridades de cometer algún fraude o abuso. En muchos pueblos han sido sus propios vecinos quienes firmaron y

vendieron tierras comunales, bosques, cedieron derechos a otros para explotar recursos como agua, bancos de materiales, etcétera. La historia se repite en cada rincón del país. Sin embargo, sí hay diferencia. Cuando sucede algo así, la gente no suele quedarse cruzada de brazos, los ofensores por lo regular son obligados (físicamente o a través del fuerte control social informal) a abandonar el pueblo. La gente guarda en la memoria, incluso por varias generaciones, el oprobioso hecho.<sup>13</sup>

### Situando el escenario de estudio

La delegación Felipe Carrillo Puerto es una de las siete delegaciones que conforma el municipio de Querétaro. En la actualidad se conforma por 16 localidades, 3 barrios (uno de ellos es San Miguel Carrillo), 6 colonias populares, una de interés social, 10 para clase media y una residencial.<sup>14</sup> Se localiza al norponiente del municipio de Querétaro y ocupa el 2º lugar en el municipio por su población y su superficie territorial.

San Miguel Carrillo se localiza a 4.5 km del centro de la ciudad, de acuerdo a la delimitación político-administrativa, es considerado como uno de los barrios más antiguos de la delegación, pero no se le reconoce como pueblo, además se desconoce la delimitación interna por barrios. Para cualquier visitante foráneo es difícil saber dónde comienza y donde termina cada barrio, pero no así para los carrillenses, sobre todo los de más edad, ellos saben bien y (re)conocen las delimitaciones internas de los 12 barrios que conforman el pueblo. Cabe señalar que la gente que ha llegado a vivir a las nuevas colonias, distingue la zona más vieja a la que le denominan simplemente “Carrillo” para distinguir este asentamiento del conjunto de la delegación a la que llaman [Felipe] Carrillo Puerto.

12. Lo que en la antropología clásica se conoce como sistema de cargos.

13. Un hecho así en la ciudad no tiene relevancia, nadie se conoce, pero en un pueblo adquiere otra connotación. A la larga se vuelve una pesada carga para la parentela. Al respecto, recordé una entrevista con un ejidatario de un pueblo vecino de San Miguel Carrillo. El abuelo del entrevistado fue comisariado ejidal cuando se dio el reparto agrario en Jurica, se le acusó de que “se vendió” al patrón (al hacendado) y por esa razón no les entregaron parte de la dotación. En entrevistado se quejó porque todavía algunos le reclamaban a lo que respondía: “a mí que me dicen si yo todavía ni nacía”.

14. La población de San Miguel Carrillo fue designada en 1924 como subdelegación y en 1927 fue considerada delegación municipal. Para 1994 se le da un nuevo nombre a la delegación: Felipe Carrillo Puerto (en honor al mexicano que luchó por los derechos sociales de los indígenas).

## El devenir histórico del pueblo

A mediados de los años cuarenta la entidad que-  
retana se estaba industrializando, la política na-  
cional vino a consolidar los esfuerzos que desde  
décadas antes habían encabezado en Querétaro  
los gobiernos locales y los grupos económicamen-  
te más fuertes. Durante el gobierno de Agapito  
Pozo Balbás (1943-1949) se construyó la primera  
zona industrial *La Antigua*, ubicada en el norte  
de la ciudad, en los terrenos de la ex hacienda  
La Era.<sup>15</sup> La industrialización siguió avanzando y  
dos décadas después se sumaron las zonas in-  
dustriales: *Benito Juárez*<sup>16</sup> y *Parques Industriales*.  
Con esas inversiones, la zona norte adquirió un  
perfil eminentemente industrial. El proyecto mo-  
dernizador -vía la industrialización- requería, ade-  
más del espacio para las industrias, espacio para  
viviendas, servicios y comercios. Comenzó así un  
proceso de urbanización e inmigración creciente.

En este contexto, la urbanización como modo de  
vida se abría paso y dejaba atrás la vida del cam-  
po y del entorno rural que prevalecía en el pueblo  
antes de la llegada de la industria (San Miguel  
Carrillo estaba rodeado de ranchos y la Hacia-  
da Carrillo). La configuración de lo que otrora la  
gente identificaba como un pueblo se desvanecía  
para dar lugar a una colonia periférica más de  
la ciudad, un lugar que a la vista de cualquier  
observador externo podría fácilmente pasar por  
un asentamiento irregular, con viviendas de auto-  
construcción, producto de la migración rural a la  
ciudad y no de un lugar con una historia añeja.

A finales del siglo XVIII se hace referencia a Car-  
rillo como uno de los barrios indígenas que con-  
formaban la ciudad (Jiménez Gómez, 2006),<sup>17</sup> pero  
desde el siglo XVI hay algunas referencias a San

Miguel como congregación.<sup>18</sup> Hoy, los descendien-  
tes de los pobladores originarios han tratado de  
recuperar ese pasado remoto a partir de la preser-  
vación de sus capillas familiares.

La memoria colectiva de los carrillenses se remon-  
ta hasta fines del siglo XIX, las personas mayores  
recuerdan que sus abuelos hablaban en otomí. A  
partir de los testimonios de estas personas fue  
posible (re)construir parte de la historia del pue-  
blo, los cambios por los que ha transitado, así  
como sus tradiciones y costumbres. En este sen-  
tido, como señala Portal (1997), lo que la gente  
guarda en la memoria no es la realidad, sino la  
experiencia; la memoria no registra, sino constru-  
ye (es lo que otorga especificidad a cada grupo) y  
esta construcción social tiene un sentido cultural.  
La memoria colectiva es el puente que permite  
transitar del pasado al presente, y comparar cómo  
era la vida antes y cómo se desarrolla hoy, así  
como conocer los acontecimientos más importan-  
tes que han marcado el desarrollo histórico del  
pueblo. En este sentido, el pueblo se construye  
en términos de temporalidad (entre el antes y el  
ahora), para los carrillenses su presencia en la  
zona es vivida como ancestral. Para ellos, la lle-  
gada de la industria fue un parteaguas que divide  
la historia del pueblo antes y después de este  
hecho (así lo manifestaron, sin excepción, los en-  
trevistados a los que les tocó vivir este proceso  
de transformación).

A los carrillenses les costó tiempo, esfuerzo y vo-  
luntad reconstruir su vida cotidiana después de la  
expropiación, han tenido que organizarse para lu-  
char por su territorio ante la expansión de la zona  
industrial, así como por preservar sus costumbres  
y tradiciones que, a ojos de los “urbanitas” que  
llegaron a vivir a las nuevas colonias, son moles-

15. La zona industrial tenía una extensión de 150 hectáreas, se ubicaba cerca de la carretera 57 y de las espuelas del ferrocarril. Entre las empresas que se instalaron en esta zona estaban: Carnation (1939), Singer (1949), La Concordia (1945), Kellogg (1951), Purina (1957) y Productos Gerber (1959) (González y Osorio, 2000).

16. Para la construcción de este parque se expropiaron 360 has de los ejidos de El Salitre, Felipe Carrillo Puerto y San Pablo (Miranda, 2005:428)

17. Jiménez Gómez señala que el pueblo de Querétaro se caracterizaba por una diversidad étnica congregada en una sola república de indios. A finales del siglo XVIII los barrios que formaban parte de la ciudad eran: Santa Cruz, San Francisquito, Santa Ana Y San Antoñito, San Sebastián, San Isidro, San Juan de los Alamos, Espíritu Santo, San Roque, Santa Catarina y San Gregorio. A las congregaciones de San Agustín del Retablo, San Miguel Carrillo y San Pablo también se les identificaba como barrios (p. 13).

18. Las congregaciones consistían en el traslado en masa de todos los habitantes de pueblos indígenas para conducirlos a un nuevo sitio, donde se concentraban indios provenientes de distintos lugares (Jiménez Gómez, 1997:63). A la congregación de San Miguel o San Miguelito se llamaba también barrio de Carrillo (Jiménez Gómez, 2006).

tas (cierre de calles para las fiestas y procesiones) y ruidosas (pirotecnia durante los días de fiesta). La memoria colectiva también permite delimitar el adentro y el afuera. En este sentido, el uso social del espacio define los límites de la territorialidad, simbólica y subjetiva, dentro de los cuales los originarios se autoreconocen (Silva, 2000). En Carrillo, ante fronteras físicas que se diluyen por el proceso de urbanización y la expansión de la industria, la gente (re)construye fronteras simbólicas que contienen lo que la gente identifica como su pueblo, de ahí que tengan claro hasta dónde llegaba el pueblo y la delimitación de cada uno de los barrios.

Con la llegada de la industria el pueblo comenzó a cambiar al tiempo que se fue gestado una historia de hechos oprobiosos que fueron el motor de la movilización de la gente. En la historia local uno de los que más trascendencia tuvo fue la expropiación del ejido, aunque en ese momento la gente no protestó, la gente lo recuerda como uno de los peores engaños y abusos del que tengan memoria.

### La expropiación, una forma de acumulación por desposesión<sup>19</sup>

De acuerdo a la información del archivo histórico del Registro Agrario Nacional (RAN), a la *congregación* -más pequeño que un pueblo- de San Miguel Carrillo se le dotó en 1924 de 8-534-50 has (se tomaron 125-50 has de la hacienda de Carrillo y 729 de la hacienda de Jurica), cuyos beneficiarios fueron 454 individuos (varones, solteros, mayores de 18 años). En 1962 y 1970, por decreto presidencial y por causa de *utilidad pública* el ejido de San Miguel Carrillo perdió una superficie de 213-83-07 has y de 126-75-56 has<sup>20</sup>, respectivamente, ambas

en favor del gobierno del estado de Querétaro, la primera para destinarse a una “zona industrial” y la segunda simplemente para “usos industriales” (a manera de reserva para la expansión del parque industrial). Como resultado de la primera expropiación, se dio “acomodo” a los campesinos afectados del poblado de Felipe Carrillo Puerto en San Pedro Zacatenco, Municipio del Marqués.<sup>21</sup>

*“A los que les expropiaron aquí en el parque [Benito Juárez], a esos les dieron acá en un rancho por El Marqués. Yo me acuerdo del mentado Zacatenco, por [rancho] La Purísima, les dieron allá a los que se quisieron ir, pero muchos no quisieron, estaba bien lejos y otros se quedaron por aquí y se volvieron a unir al ejido, pero les tocaron ya puros bienes comunales, lo que era cerro, pero parcela ya no les tocó”* (Varón, 61, ejidatario).

Los entrevistados señalaron que sólo los más jóvenes se fueron, pero la gente más grande, a sabiendas de que podían perder la tierra, optaron por quedarse: *“los más grandes ya no se presentaron allá”*. (Varón, 68, jornalero y obrero). En la segunda expropiación (1970), a los ejidatarios afectados se les restituyó la tierra en Loma Bonita, la relativa cercanía que había -a diferencia de Zacatenco-, influyó para que la gente sí tomara posesión de la tierra, y los ejidatarios emigraron.<sup>22</sup>

Durante las entrevistas un tema que siempre salió a la luz fue el engaño del que fueron objeto los ejidatarios y cómo la expropiación modificó no sólo el aspecto material (la pérdida del territorio -tierras de cultivo-) sino que estaba en juego la propia subsistencia que se había articulado por mucho tiempo con las actividades del sector primario.

19. Para David Harvey la acumulación por despojo define los cambios neoliberales producidos en los países occidentales desde los años setenta hasta la fecha. Se sustentan en cuatro prácticas básicamente: la privatización, la financiarización, la gestión y la manipulación de las crisis y redistribuciones estatales de la renta. Los cambios más evidentes se manifiestan, entre otros, en la privatización de empresas y servicios públicos que tienen su raíz en la privatización de la propiedad comunal (Harvey, 2013). En este caso, podemos hablar de la acumulación por despojo en el sentido de que el ejido es considerado una propiedad colectiva y se expropió para la empresa privada.

20. RAN, Expediente 184, Fojas 0011-0017.

21. La superficie total del ejido era de 212.75-89 has (Diario Oficial de la Federación, viernes 01 de julio de 1966:22 y 23).

22. La distancia de San Miguel Carrillo a Zacatenco es de 22 km, mientras que a Loma Bonita es de 6 km.



*“Cuando estaba el presidente López Mateos dañaron todo esto y les dieron unas vacas para que los produjeran, pero ya les quitaron todo [a los ejidatarios] ya no tenían los medios para cuidar los animales, les dieron como 15 animales a cambio de la tierra, pero ¿dónde las iban a pastear? Ya no había pasteo para los animales, debían comer verde, pero de dónde les iba a dar verde si ya no había sembradíos. Algunos ejidatarios tenían alfalfares, sembraban jitomate, chiles, cebollas, rábanos, la gente sembraba lo de temporada”. (Mujer, hogar, 80 años)*

En 1991 tuvo lugar otra expropiación (118-62-65.27 has) a favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) para destinarse, mediante la venta, a la regularización de asentamientos irregulares y para la construcción de viviendas populares de interés social. Esta expropiación mostraba el creciente proceso de urbanización de la zona. Ocurrirían dos expropiaciones más, en 1997 (8-16-67 has) para destinarse a la construcción de un desarrollo habitacional de vivienda popular y en 2005 (33-08-72 has) a favor nuevamente de Corett.

Junto con las expropiaciones, la reforma a la Ley Agraria de 1992 vino a culminar, como uno de los entrevistados señaló, con el “fin del ejido”. Desde la perspectiva de Harvey (*acumulación por despojo*), la reforma contribuyó a la expulsión de los ejidatarios, la pérdida de los derechos sobre lo común, la transformación de las diversas relaciones de propiedad a una sola: la privada, la supresión de formas de producción y consumo alternativas, la monetización del intercambio y la deuda. El sistema capitalista requiere para su expansión de la producción a gran escala de infraestructura y la urbanización contemporánea es un ejemplo perfecto de ello (Harvey, 2013; De Coss, 2016).

Este proceso de permanente expansión implica un cambio profundo para las relaciones de propiedad. La reforma al artículo 127 es un ejemplo de la institucionalización de un cambio de este tipo. Los resultados están a la vista, después de la reforma comenzó un proceso creciente de liberalización de mano de obra barata; por otra parte, se observa una intensificación de la urbanización de lo que otrora fueran tierras ejidales (principalmente en el caso de ejidos aledaños a las ciudades como es el caso de Carrillo).

### **La indignación y el prejuicio social como cauce para la movilización vecinal**

Durante el trabajo de campo, me llamó la atención que en varias charlas y entrevistas la gente externa que no sabían por qué o cómo era posible que hubieran “aguantado” tanto, que la gente del pueblo ha sido objeto de muchas vejaciones y humillaciones. Incluso a los colonos no les gusta decir que viven ahí, “se avergüenzan”, señalaron algunos entrevistados de San Miguel Carrillo. Esta percepción se corroboró a través de un formulario-encuesta que se aplicó en las colonias aledañas, si los colonos llegaron a vivir ahí es porque el costo de las viviendas era más bajo, por la cercanía al lugar de trabajo y al centro de la ciudad.<sup>23</sup>

Recordemos que el objetivo de la sociología, como señala Elías y Scotson (2016) es comprender procesos y relaciones, y no la mera clasificación, desde esta premisa, vemos como a través del tiempo se fue construyendo un prejuicio social que llegó a ser un estigma para un sector mayoritario de carrillenses (sobre todo los más jóvenes, quienes en su mayoría no sólo no participa, algunos incluso se avergüenzan si algún familiar anda de “revoltoso”). Para ambos autores, el prejuicio social es un tema humano universal, trata sobre cómo los grupos que en términos de poder son más fuertes que otros grupos interdependientes se consideran a sí mismos mejores que los otros.<sup>24</sup>

23. El instrumento fue más de orden indagatorio y cualitativo, que probabilístico. Se aplicaron 65 encuestas durante los meses de abril a junio de 2015 en tres colonias aledañas al pueblo: Progreso, Santa Mónica y Tintero.

24. Para Elías y Scotson, la imagen del yo en grupos, en términos de índice de poder, permite ocupar un lugar superior en relación con otros grupos interdependientes. En casos como señores feudales en relación con los villanos, los «blancos» en relación con los «negros», los gentiles en relación con los judíos, los protestantes con los católicos y viceversa, los hombres con las mujeres, las personas “superiores” pueden hacer que aquéllas menos poderosas sientan que carecen de virtud: que son inferiores en términos humanos. ¿Cómo sucede esto? ¿Cómo es que los miembros de un grupo sostienen la creencia de que no sólo son más poderosos sino también mejores seres humanos que los de otro? ¿Qué elementos utilizan para imponer la creencia en su superioridad humana sobre los menos poderosos? (Elías y Scotson, 2016: 28)

Siguiendo la lógica de Elías y Scotson, San Miguel Carrillo es una miniatura, respecto al espectro más amplio que es la sociedad, que nos permite acercarnos y ver, a la luz de los hechos, cómo los “poderosos” (empresarios y gobiernos) han construido el prejuicio social. Al respecto van los siguientes testimonios:

*“Aquí en la entrada [al pueblo] era el desecho del drenaje de Querétaro, digo de Querétaro porque antes era un pueblo, pero aquí terminaba el drenaje. Era un señor basurero y a la intemperie. Había agua de cañería, aguas negras y también había cerros de basura. Aquí venían los carros y tiraban la basura, sí, sí, aquí era un tiradero y el depósito del drenaje, y todo el pueblo soportando esto”. (Varón, 64 años, jubilado)*

*“Cuando llegó la industria dijeron que iba a llegar la prosperidad y la riqueza a Carrillo, pero nunca fue eso, al contrario, nos empezaron a echar las aguas negras. Allí por toda la avenida San Diego [entrada al pueblo] era común ver, hasta hoy me pongo a pensar y digo ‘de verás, cómo es posible que hayamos aguantado’, una acequia con aguas negras, totalmente negras, al aire, ni siquiera que el agua corriera. Muchas veces se estancaba porque no tenía cauce y toda la entrada de Carrillo, ahí por donde está la gasolinera, todo estaba anegado de agua negra, llegaba uno a Carrillo y lo primero que se veía era el encharcado de agua negra, con aceite negro y entonces fue cuando los vecinos de Carrillo nos empezamos a inconformar”. (Varón, 57 años, profesor de primaria)*

De los testimonios anteriores destaca el trato de actores sociales a quienes por mucho tiempo no les interesó si sus acciones en algo afectaban al pueblo y su gente. A los carrillenses no se les tomó en cuenta en lo absoluto y eso fue lo que a la larga despertó la indignación de la gente. Sin embargo, los entrevistados reconocen que antes la gente era más “luchona”, entre las razones que

expresaron para explicar por qué menguó la participación están: “le tiene uno que dedicar tiempo”, “tienen que trabajar más para sobrevivir”, “la gente tiene miedo” (algunos han sido encarcelados). Un entrevistado señaló:

*“Mucha de la gente que participaba ya se murió, muchos señores que, me consta, dieron su vida luchando, ya no están. Había un señor que se llamaba don Agustín, ese siempre participaba, otro que se llamaba don Vicente, se han ido muriendo y se acabó esa generación [...] ya no surgen chavos que se integren a la lucha, están bien enajenados, y eso es en todos lados [a nivel nacional]”. (Varón, 57 años, profesor de primaria)*

El anterior testimonio es de un profesor que aprendió a luchar, luchando, es decir, acompañó a sus abuelos, a sus padres, sus vecinos, a las marchas, a los mítines, incluso él mismo, junto con su esposa y otros vecinos, tomaron las oficinas de la delegación cuando fue necesario. No hacían falta ONG, ni los partidos políticos, era el pueblo externando voz en cuello su inconformidad. Esa experiencia es parte de lo que se ha perdido, y por eso su preocupación por que no hay relevo generacional.

*“No recuerdo bien por qué se tomó la delegación, pero esa vez, a algunos de aquí, se los llevaron a encerrar allá arriba, al penal, que por haber tomado la delegación y es que con gobierno no se juega. Lo malo es que nosotros también nos dejamos, nunca decimos nada y pues decían ‘a los de Carrillo les hacemos esto y no dicen nada’ y se llega el tiempo que lo cansan a uno. Esa vez de la delegación, nosotros no más los apoyamos con comida o que algún refresco que les levábamos. El que estaba bien metido fue un maestro que se llama Damián, ese siempre ha luchado por los beneficios de aquí de Carrillo, él es originario de aquí, vivía por esta misma calle Guadalupe [Victoria] pero ahora vive allá por la capilla de la San Juanita. Él es un lu-*

*chador social, siempre le ha gustado luchar por los más necesitados, nomás que esa vez le tocó que se lo llevaran a encerrar [...] Mis hijos no han tomado ya esas decisiones, quizás porque no les ha tocado, pero yo, por ejemplo, en mis tiempos a esa edad, todos mis vecinos de por aquí salíamos y ‘hay que organizarnos, hay que hacer eso’ y pues lo hicimos”. (Varón, 67 años, electricista)*

De este testimonio rescato varios elementos. El primero, es nuevamente el tema de los jóvenes, quienes están alejados de la experiencia de la lucha y la protesta social. Los jóvenes canalizan ahora su energía a través de las porras y barras de fútbol, los grupos de danzas apaches o las actividades de la iglesia (los menos). Otro elemento que aflora es nuevamente la situación de subordinación: *“les hacemos y no dicen nada”*, el problema es que llega un momento en que la gente se cansa y llegado ese momento es difícil mediar. El gobierno podría evitar que “la sangre llegue al río” con una intervención a tiempo, pero eso implica voluntad política, escuchar a la otra parte, algo que en San Miguel Carrillo difícilmente ocurre. A la par, está la idea del miedo y de que con el gobierno no se juega, lo que reafirma la subordinación. Un último elemento que rescato, es que la gente reconoce entre sus vecinos a quienes son luchadores sociales y distinguen que si han sido encarcelados es porque han luchado por y para el beneficio del pueblo.<sup>25</sup>

Por otra parte, sostengo la hipótesis de que el prejuicio social aunado a la *queretaneidad*<sup>26</sup> en

mucho ha contribuido para desmovilizar a la gente. Con la llegada de la industria se esperaba que llegara el progreso y la modernidad, en este nuevo contexto, el uso de la palabra es el mecanismo que la “gente de razón” debe utilizar; los mítines, el alboroto, los golpes, es para la gente “sin educación”, es de “indios”, como les decían a los oriundos de Carrillo con el afán de señalarlos y también de discriminarlos.

Algunos miembros de la Asamblea General manifestaron que la falta de motivación de la gente del pueblo para participar en la organización formal hasta cierto punto los desilusiona ya que su intención es que la Asamblea se constituya en un cauce para lograr mejorar las condiciones de vida de los carrillenses, un instrumento de organización de todos y para todos (ese fue el *ethos* a partir del cual se constituyó la Asamblea General del Pueblo).

Ante formas de relación tradicionales<sup>27</sup> y fuertes lazos de parentesco que pareciera se debilitan, emerge otras formas de relación y lazos de solidaridad que están en ciernes de configurarse como una organización más formal y representativa en aras de ser más funcional y eficiente. Lo interesante es que, quien impulsa esta vía, es gente que está militando en algún partido político (o militó) o gente que llegó de fuera y que tiene otra visión, más institucional, de cómo debe trabajar una organización. Me aventuro a proponer que por estas razones los carrillenses de antaño no se involucran del todo. Primera, por la vinculación que perciben con los partidos políticos y, segunda, porque entre quienes encabezan la Asamblea

25. El mismo informante señaló al respecto: “cuando uno anda haciendo cosas buenas pues yo creo que no nos debemos de asustar” [de ser encarcelados].

26. Ana Díaz (2011) define la queretaneidad como una construcción identitaria, se trata de códigos culturales, de una apropiación de las reglas del juego que se aprenden a manejar y a conciliar en situaciones determinadas (un proceso histórico de larga data que tiene su origen desde la Colonia). Estos códigos –o gramática cultural como la llama Díaz-, contiene elementos simbólicos que la legitiman y retroalimentan: el orden, la paz, la estabilidad, la autoridad, el progreso, el buen juicio, la unidad en armonía (p. 91). En este orden de cosas, todo aquel o aquello que contravenga las normas y las convenciones sociales suelen ser mal vistos.

27. Un buen ejemplo de ello es el barrismo, una forma de organización tradicional que los carrillenses identifican y que actualmente se preserva solamente para la organización de las festividades religiosas, pero antes, en cada barrio se discutía y decidía sobre otros elementos de la vida social del barrio y del pueblo. El papel del sacerdote ha sido crucial en esta forma de organización ya que entre más autonomía daba a la organización interna, más fuerte era el barrismo. Por el contrario, entre más concentración hubiera en la parroquia, lo que implicaba menos autonomía, la organización interna decayó a tal grado que hay barrios en donde la celebración de la fiesta patronal es muy menor, casi desapercibida, salvo por la asistencia de la mayordomía responsable y su familia cercana. Es interesante observar que el barrio que más temprano sufrió la afectación del proceso de urbanización (porque queda prácticamente a la entrada del pueblo) es en donde decayó la celebración de la fiesta. Un indicador que es referente importante para saber si una fiesta es buena o no es la presencia de la banda de música y la pirotecnia (quema de castillo), y en este barrio no hay ni una ni otra.

hay gente que no es del pueblo, son vecindado que han llegado a vivir ahí. El que no sean originarios de ninguna manera demerita la honestidad con la que actúan ya que son residentes y los problemas los afectan también a ellos, pero es difícil deconstruir fronteras simbólicas como las que los carrillenses han construido en relación a los “otros”, más cuando en esa relación de alteridad han llevado ellos siempre las de perder.

### Ires y venires de la organización vecinal y de la Asamblea General del pueblo de Felipe Carrillo Puerto

Como antes señalé, en los años ochenta había problemas apremiantes que era urgente atender, para ello, un grupo de vecinos conformaron en 1982 la Comisión Coordinadora de Obras de Urbanización de Felipe Carrillo Puerto. Fue la primera vez que se organizaron de manera “formal” porque en realidad la organización en el pueblo siempre ha existido:

*“Yo recuerdo que la gente de Carrillo, afortunadamente, siempre ha tenido otra visión, yo diría luchadora, se organizaba y protestábamos por todas esas aguas negras que nos echaron para acá las fábricas, de tal manera que las autoridades tuvieron que hacer caso debido a la presión social. Desde aquellos tiempos en Carrillo se organizaban marchas. Yo por eso siempre he dicho que el pueblito tradicional de Carrillo fue el pionero aquí en la ciudad, era el que marchaba allá en la ciudad”. (Varón, 57 años, profesor de primaria)*

En esa época el pueblo todavía era relativamente pequeño, lo que posibilitaba que la gente se organizara más fácilmente, un elemento importante es que todos se conocían, los representantes de cada barrio acudían a otros barrios para acordar fechas de reunión, las relaciones eran cara a cara, la comunicación se daba de boca en boca, había convocatoria y la gente asistía. La organización se daba a nivel de barrios y de ahí, sus representantes acudían a la asamblea. Las reuniones se llevaban a cabo en las capillas de cada barrio, contar

con este espacio y con el apoyo de un importante actor social -el sacerdote-, contribuyó de manera favorable para alimentar la participación colectiva. Al respecto, una entrevistada señaló:

*“En aquella época la gente aprovechaba las capillitas como centros de reunión, el cura [Padre Goyo] era populachero, era una persona con enfoque popular, como de la teología de la liberación, o sea, de alguna manera sí le interesaba el pueblo, daba mucha oportunidad para hacer actividades en el atrio de la iglesia, nos prestaba tambos para treparnos y poner un tapanco, nos prestaba energía eléctrica, y entonces era la gran cosa ese cura, pero lo cambiaron a Jalpan y llegó otro totalmente conservador, con quien entramos en conflicto desde el principio”.*

Una integrante de la Asamblea -no es originaria de Carrillo, pero lleva viviendo ahí más de 30 años-, comentó que cuando ella llegó, lo que más le llamó la atención fue justamente que la gente realizaba asambleas por barrios o tequios (una forma de organización de los pueblos indígenas del país).

*“Cuando llegué oí que estaban convocando a una junta de vecinos enfrente de mi casa, precisamente en la capilla del Llanito. En aquella época Carrillo era un lodazal impresionante. Llegué y había dos compañeros que estaban diciendo que nos teníamos que organizar para exigir el drenaje y no sé qué tantas cosas y yo les pregunte que, si eran del PRI, porque sonaba: ‘no, cruz, cruz de ninguna manera. Somos vecinos de aquí’. Se me hizo tan interesante, era una organización de puros vecinos que tenía varios años luchando, les decíamos los ‘12 apóstoles’ porque eran más o menos 12 los más fuertes. Eran de diferentes barrios, pero todos eran de aquí, y se ayudaban. En aquella época me acuerdo que yo estuve en una jornada de poner el drenaje en el barrio de los Juanes y entonces íbamos*

*a apoyar con la mano de obra y me parece que se conseguía el material con el gobierno. Nosotros llevábamos una radio para hacer difusión y para poner ambiente, llevábamos agua y tortas y entre todos nos poníamos a hacer las zanjas. Trabajamos desde el 82 hasta el 91 y cuando mejoraron las condiciones de Carrillo, la organización como que se vino abajo*". (Mujer, 63 años, activista)

Del testimonio anterior, la entrevistada resaltó que lo más importante para ella había sido que la organización, que no estaba articulada a ningún partido político, era una organización por y para la gente del pueblo. Su percepción de que la organización se "vino abajo" una vez que el problema se solucionó fue con cierto tono de desilusión, sin embargo, pese a que se "retiran", como señaló otro entrevistado, existe un sentido y un carácter colectivo que permite que se aglutinen nuevamente cuando surge un nuevo problema, como sucedió años después:

*"Se presentó un problema muy fuerte, los del barrio de Los Nieves [calle San José] y los del Mamá Carmen [restaurant cuyo dueño es originario y militante del PRD] fueron los que dieron la alarma. Fueron a los barrios, porque ésa es la lógica cuando tienen un problema, y 'échenme la mano'. Y si, venían con unas mantotas que decían '¡fuera Las Cornetas!' y nos involucramos. Eran antros tremendos, estaban casi al aire libre, con table-dance y los escándalos y los pleitos eran todos los días y los niños viendo todo eso. Estuvimos luchando muy fuerte, ya después nos dimos cuenta que los del ayuntamiento eran los dueños y por eso estaba difícil, decíamos ¿qué está pasando aquí? ¿Por qué está costando tanto trabajo? Y fue cuando averiguamos [...] No recuerdo bien en qué año fue, pero nos sirvió porque nos volvimos a organizar"*". (Mujer, 63 años, activista)

Habían transcurrido más de dos décadas desde que la industria se asentó en las inmediaciones del

pueblo, la infraestructura para el parque industrial y en las nuevas zonas habitacionales que se construyeron subsecuentemente distaba mucho de la infraestructura con la que contaba el pueblo, esta desigualdad dio origen a la inconformidad y la movilización que se encauso a través de la conformación de la "Comisión Coordinadora de Obras de Urbanización de Felipe Carrillo".

*"En Carrillo la gente pedía urbanización porque éramos un pueblito muy olvidado, no había drenaje, luz, agua. En aquella época hubo bastante empuje, las reuniones eran muy frecuentes y estaba un buen grupo involucrado"*. (Varón, 75 años, jubilado)

En Carrillo, la gente tiene la convicción de que la urbanización llegó por la presión social que ellos mismos ejercieron sobre las autoridades, algunos entrevistados recuerdan que cuando eran niños acompañaban a sus familias en las marchas. Una de estas luchas fue por el mejoramiento del transporte público.

*"El camión era muy irregular, luego no pasaba. Aparte, ya viejitos los camiones y entonces yo recuerdo que la gente de Carrillo empezó a pedir un transporte más seguido y más puntual porque venía cada hora y el pueblo ya había crecido y el camión iba super lleno, a veces ya ni levantaba gente. La gente se organizó y nos fuimos al palacio de gobierno, íbamos a la presidencia municipal, y digo 'nos íbamos' porque en ese tiempo a mí ya me tocó participar en esas inconformidades. Yo tenía como 18 años"*. (Varón, 57 años, profesor de primaria)

Esa convicción se refuerza porque, pese a que había servicios básicos e infraestructura por la instalación del parque industrial, a San Miguel Carrillo se introdujeron los servicios mucho tiempo después. En cuanto al agua potable, pese a que comenzó a introducirse en los años sesenta, eran contadas las casas que tenían el servicio. Todavía en los años ochenta, Rosemberg (1987)<sup>28</sup> da cuen-

28. Florencia Rosemberg, Eduardo Valdez y Rigoberto Caloca-Rias realizaron en 1987 una estancia por varias semanas en el pueblo de San Miguel Carrillo.

ta de que el abastecimiento de agua entubada era insuficiente y escaseaba para el consumo de la población en general, excepto para aquéllos que contaban con pozo particular, o las fábricas, que contaban con el capital y las instalaciones hidráulicas necesarias.

Otra demanda recurrente fue el drenaje, se introdujo parcialmente (en algunas calles) y cuando se completó -en los años ochenta- resultaba ya insuficiente. Rosemberg (1987) señala que a pesar de que había sistema de drenaje, no todas las casas estaban conectadas al mismo, y uno de los efectos era el fecalismo a la intemperie (Rosemberg, 1987). Al respecto, algunas de las personas que entrevisté señalaron que cada familia tenía que costear tanto el material como la mano de obra para “conectarse” al drenaje, por lo que muchos no lo hicieron. Además, por otros vecinos que, sí se habían conectado, sabían que el drenaje no servía porque en época de lluvia por ahí mismo (por la conexión) se les “regresaban” las aguas negras. Para fines de los años ochenta era ya impostergable la atención a este problema, las autoridades se dieron a la tarea de introducir tubos más anchos en la calle Guadalupe Victoria y de introducir nuevos tubos en la calle 18 de marzo que ayudaran con las descargas del viejo sistema.

El único servicio que se introdujo a la par de la industrialización fue la energía eléctrica. Primero se introdujo el servicio de alumbrado público y después llegó a las viviendas, pero no a todas. De acuerdo con los testimonios de la gente, sólo unas cuantas familias eran las que tenían los recursos económicos para poder “meter” la luz ya que los gastos corrían por cuenta de ellos mismos.

*“Todavía en el 73 nosotros no teníamos luz. Mi padre compró dos postes y cable, los tuvo que pagar para que le pusieran la luz en la casa”* (Mujer, 58, hogar).

El problema del drenaje, en paralelo a la fuerte urbanización de la zona, causó otras afectaciones

de graves consecuencias. Al respecto, el delegado municipal explicó que:

*“La gente constantemente se queja del drenaje [no se da abasto cuando llueve]. El problema es que toda el agua de Querétaro pasaba por Carrillo por gravedad, ahora pasa una parte de esa agua porque ya la detienen los drenes que corren hacia la zona poniente: Campestre y Cimatario [...] Lo que no va por la vía superficial difícilmente sale, es decir, las aguas negras se las lleva la corriente del agua de la lluvia, pero cuando hay precipitaciones pluviales fuertes y el agua sube rápidamente, la corriente no es suficiente y entonces es cuando brotan. Es cuestión de niveles, el lecho del río Querétaro no tiene la suficiente profundidad como para poder jalar el agua en una precipitación importante de agua”.*

Si es cuestión de niveles, o un problema técnico, a la gente poco le importa cuando cada temporada de lluvia se ve afectada por las inundaciones. Existe discrepancia respecto a este término ya que, para el delegado, se trata de “encharcamientos” porque una inundación implica que el agua se anega por días y no hay forma de que el agua fluya, mientras que un encharcamiento, ciertamente sube el nivel del agua, pero esta se desfoga en cuestión de horas. El problema es que, para los carrillenses, se trate de días u horas sus pérdidas son las mismas.<sup>29</sup> La gente a lo largo de los años ha ido adecuando, en la medida de lo posible, sus viviendas para disminuir las afectaciones y han recurrido a costaleras de arena, compuertas con rieles, plásticos. En la memoria histórica quedaron grabadas dos inundaciones por el grado de afectación que tuvieron: una en 1986 y otra en 1997.<sup>30</sup>

Durante los años noventa, ciertamente mejoraron los servicios y la infraestructura por la presión de la gente, lo que en buena medida sirvió para que

29. Las pérdidas también son para algunas capillas como la de San Antonio -donde hay que bajar tres escalones para poder entrar-. Las pérdidas tras las inundaciones han sido invaluable, se echaron a perder imágenes, así como documentos que conformaban su acervo histórico.

30. Las afectaciones de estos sucesos llevaron a las autoridades a mejorar el sistema. Entre 1989 y 1990 se introdujo tubo más ancho (250 de diámetro) en la calle 18 de marzo y en 2000-2002 en el callejón Guadalupe. (Cruz Morales, 64 años, 08/03/2016)

los ánimos amainaran, pero no por mucho tiempo. La organización volvió a resurgir como Movimiento Popular Carrillo Puerto cuando enfrentaron otro nuevo problema y como había sucedido antes, una vez que el problema se resolvió, la participación disminuyó notablemente. Pero en 2007 volvieron resurgir como Asamblea General del Pueblo de Felipe Carrillo Puerto y desde esa fecha se han empeñado por mantener la organización a flote. Algunos entrevistados señalaron que la organización ha cambiado de nombre a lo largo de su historia, pero sus integrantes y sus objetivos han sido prácticamente los mismos.

*“No tenemos un número definido porque van y vienen, pero digamos que los más cercanos somos como diez. Somos los que siempre hemos estado, los que estamos al pie del cañón”.*  
(Mujer, 63 años, activista)

El último cambio no sólo fue de nombre, ya que en 2011 el gobierno los “obligó” a constituirse como asociación civil, lo cual de poco les ha valido para solucionar los problemas, y más bien les generó otros que no tenían (declaraciones, por ejemplo). La organización se enfrentó a dos cambios de gobierno, cada uno con lógicas distintas para gobernar. Cuando los gobiernos estaban encabezados por el PRI, eran bienvenidos los grupos, pero cuando el PAN ganó las elecciones fue a la inversa, se optó por los individuos.

*“Primero nos presionaban para que nos registráramos y pudieran atender nuestras demandas. Luego se vino el cambio [de gobierno] y nos salieron con que ‘no hacemos nada con asociaciones civiles, sino con individuos’ y entonces ¿de qué se trata? Nosotros nunca quisimos hacernos asociación porque no hacemos cosas con dinero, no cobramos cuotas a los vecinos por-*

*que no queremos tener problemas. Los apoyamos con gestión, los acompañamos [...] Un problema es que la gente no está acostumbrada a hacer declaraciones en cero por internet y lo tenemos que hacer. La gente en no maneja manuales ni nada, algunos son analfabetas, otros sí saben, pero tienen un nivel de estudio mínimo, por eso hemos tenido cursos de cómo bajar recursos. Las relaciones con gobierno son difíciles, pareciera que tienes que estudiar una maestría en gestión urbana”.* (Mujer, 63 años, activista)

Por mi parte, considero que el hecho de que la gente no se sume abiertamente y asista a las reuniones de la Asamblea no demerita su sentido de participación, hacen *política*<sup>31</sup> a su modo, o como plantea James Scott (2003), *infra política*;<sup>32</sup> prueba de ello es que, cuando ha sido necesario, la gente se activa y participa. Dos de las experiencias más importantes de éxito que han tenido los carrillenses, producto precisamente de la movilización, fueron los conflictos que tuvieron con Astral -antes MABE- y con Materiales Reciclables de Querétaro.

De manera muy sucinta, en el primer caso, el problema fue que la empresa levantó el nivel de un dren pluvial que pasa por la parte posterior, lo que ocasionó que durante la época de lluvia el agua se desbordara inundando las viviendas del pueblo aledañas a dicho dren. Ante oídos sordos de la empresa y la omisión de las autoridades de gobierno, los vecinos esperaron sentados, solidarios entre ellos, en un plantón que se prolongó por tres meses hasta que no hubo más que darles la cara. En el segundo caso, el problema es porque la empresa recibe chatarra de todo tipo que permanece a cielo abierto, lo que afecta la calidad de vida de los carrillenses. Al poco tiempo de abrir sus puertas (1990), la gente comenzó a

31. Comparto de la premisa de James Scott (2003) respecto a que “[...] una concepción de la política enfocada exclusivamente en las relaciones que pueden ser manifestaciones impuestas de anuencia o en la rebelión abierta reduce enormemente la imagen de la vida política, sobre todo en las condiciones de tiranía o de casi tiranía en las que se encuentra gran parte del mundo. Asimismo, si prestamos atención a actos políticos que se realizan fuera de escena o disfrazados podemos configurar un ámbito de posible disidencia”. (Scott, 2003: 44).

32. Con este término (*infra política*) el autor designa una gran variedad de formas de resistencia muy discretas a las que recurren los grupos subordinados. (Scott, 2003: 44)

padecer problemas que con el tiempo se fueron agravando,<sup>33</sup> el litigio con la empresa se prolongó por más de dos décadas, hasta que en 2015 se logró su reubicación.

## Conclusiones

En poco tiempo, la ciudad de Querétaro se ha transformado para llegar a ser una metrópoli en la que el modelo neoliberal este ganado la partida y lo que predomina son los intereses económicos de grandes consorcios y trasnacionales frente a luchas atomizadas, desarticuladas y proyectos que defienden otras visiones de la ciudad y de lo público, pero que son subalternas. En este contexto, estamos frente a lo que Alberto Aziz (2017) vislumbra como la “ciudad selva de intereses”, el autor hace referencia a la Ciudad de México, pero Querétaro es un símil a menor escala de este mismo problema: la mercantilización de la ciudad.

Si la ciudad es concebida de esta manera, destaca el autor, no es por arte de magia, sino como resultado de las estrategias del gobierno, como la flexibilización del uso del suelo, la transferencia de potencial -las grandes inversiones- y las zonas especiales de desarrollo. Por ello deviene la desigualdad y la fragmentación, se vulneran los derechos ciudadanos y afloran las contradicciones entre lo local y lo metropolitano, entre el discurso y la política urbana, y entre el mercado y las comunidades. En la actualidad existen buenos análisis, de lo público y lo que se debe hacer para mejorar la ciudad y la vida de los ciudadanos, pero el deber ser contrasta severamente con lo que en realidad tenemos: un modelo mercantil que avanza incontenible (Aziz, 2017).

El problema es que al tiempo que la mercantilización avanza, de forma simultánea se produce segmentación, fragmentación, que da como resultado una ciudad insultar. Frente a este “archipiélago”, los grupos marginados, populares, y los más vulnerables se abren espacio en la ciudad a través, casi siempre, de mecanismos de participación no formales (no institucionalizados), y cuando algunos grupos, los menos, logran traspasar de ser

movilizaciones esporádicas y de poco calado, succumben a la tentación del poder (los líderes se venden) o son cooptados por el Estado. En este contexto, siguiendo el planteamiento de Aziz, los retos que enfrentamos en la actualidad son mayúsculos ya que, frente a grandes ciudades, proyectos neoliberales y espacios fragmentados tenemos pequeñas o micro ciudadanías.

En Querétaro es poco común ver muestras de una sociedad civil organizada, aunque esto ha comenzado a cambiar en los últimos años debido a las acciones del gobierno que tienden a la privatización de lo público (agua, recolección de basura, parquímetros, etcétera). La participación ciudadana en términos de reclamar y ejercer sus derechos a la ciudad es algo que todavía suena y se ve lejano en la entidad, la razón estriba, en buena medida, en el prejuicio social y la propia *queretaneidad*, asumida como una identidad social que se construyó históricamente sobre los valores de orden y progreso. Con este basamento, los grupos que reclaman, que exigen a las autoridades, no son del todo bien vistos y son catalogados de conflictivos, escandalosos, revoltosos, y demás calificativos denotativos.

Se podría decir que la participación ciudadana en Querétaro es más reactiva que proactiva, y en ocasiones, ni eso (hay disposiciones de gobierno con los que los queretanos están en contra, pero son incapaces de organizarse para exigir que se sometan a escrutinio público). En donde se ha visto más movilización es justamente en los sectores marginados, aunque en la mayor de las ocasiones su capacidad de incidir, en revertir, cierta decisión es muy menor o nula. Los miembros de la Asamblea en Carrillo reconocen que la única organización que goza de “buena salud” es la que se encarga de las celebraciones y la vida religiosa, la otra -la de la sociedad civil-, solo emerge cuando se presenta un problema grave, y si no es “tan” grave la gente suele adaptarse y se acostumbra. En otros casos, pese a la organización ya no es posible interceder para la resolución del problema (el agua, o la pérdida del ejido, por ejemplo). Desafortunadamente, en la actualidad la gente está más ocupada en su subsistencia que en la organización comunitaria de antaño, la reducción

33. Un problema grave es por el óxido que la gente respira, también hubo casos de dermatitis e infecciones en los ojos. Las calles que otrora sirvieron para que los niños jugaran (algo que era muy común) poco a poco fueron abandonadas ante el peligro que implicaba el tránsito de grandes camiones o tráileres que entraban y salían de la empresa.



del tiempo libre les obliga de alguna manera a ordenar sus actividades dando prioridad a las que se relacionan con la iglesia, para las otras (servicios, infraestructura, que medianamente tienen resultados) existen otras instancias (gobierno, partidos políticos, ONG's) a través de las cuales se pueden canalizar sus demandas, en este sentido podemos pensar que se adoptan formas ciudadanas y prevalecen las formas tradicionales (más comunitarias) solamente en lo que tiene que ver con la vida religiosa. A la larga, me parece que esto ha empobrecido y debilitado el sentido colectivo en San Miguel Carrillo, ya que la vida social no es una parcela que se pueda dividir; en este sentido la organización comunitaria más que enriquecer y/o ampliar sus formas originarias ha ido adaptando otras más urbanas (los partidos políticos, por ejemplo) que merman sus formas tradicionales, donde la confianza y la relación cara a cara se va perdiendo por el propio crecimiento del pueblo y la llegada de la gente de fuera (ya no se conoce a todos como antes, señalaron los entrevistados).

En esta exploración sobre San Miguel Carrillo se deja ver la importancia que los pueblos urbanos tienen a lo largo de los cambios en la historia y los espacios de la moderna Ciudad de Querétaro. La cantidad de testimonios da cuenta de la memoria colectiva y la profusa historia territorial prolongada hasta el presente, estos elementos son el soporte de una identidad social que se arraiga y permite entender por qué en ciertos momentos (problemas o conflictos) se detona como arena social.

Cuando los residentes pierden la capacidad de conocer su espacio, de sentir algo por él y *actuar* sobre él podemos pensar que asistimos a la pérdida total y absoluta de significado, el *lugar* (en el sentido antropológico de Augé) ya no es más el espacio de identificación, y visto así, lo mismo da vivir en un lugar que en otro. Con la pérdida de sentido de lugar, desaparece también la identidad y en esa medida los pueblos van dejando de serlo para convertirse en una zona indiferenciadas más de la ciudad.

Los pueblos urbanos cuya presencia permea en la Ciudad de Querétaro, tienen una influencia que

va más allá de sus demarcaciones territoriales y culturales. Con sus territorios y su cultura se visibilizan todas las otras pluralidades culturales que forman la capital queretana y nos invita a reflexionar, entre otras cuestiones, las formas de gobierno y de representación de la ciudad, conceptos con los que revaloran la ciudadanía a partir del respeto a las diferentes maneras de vivir la pertenencia y la producción de ciudad.

En San Miguel Carrillo se produce una interesante participación ciudadana a través de la cual, la sociedad civil se ha hecho presente tanto por vías institucionales y no institucionales (menos por las primeras y más por las segundas). Lo paradójico de la experiencia de San Miguel, es que, pese al aval de organismos multilaterales como el Banco Mundial, el BID, la Cepal, Hábitat, que consideran que la participación debe ser asumida como un componente básico del desarrollo económico y la democracia, son los propios gobiernos quienes -podría pensarse- se encargan de boicotear la participación.

Pareciera que existe un “tipo” de participación al que los ciudadanos se deben ajustar y si la participación es distinta, es decir, no encaja con el “modelo”, se le cataloga de cualquier otra cosa (desmán, desorden, anarquía), pero no participación. En este caso es una participación que emerge desde abajo, desde los ciudadanos y no la que las instituciones imponen a través de sus propios mecanismos (IMPLAN, por ejemplo).

Respecto a este punto, señala Lucía Álvarez (2007), la participación se ha convertido en tema central en un momento del desarrollo de nuestras ciudades en el cual ni el Estado ni el mercado parecen erigirse como los garantes de la vida pública, y en donde los ciudadanos están llamados a asumir un papel protagónico en la construcción democrática, mediante la reapropiación de las instituciones y la búsqueda de una orientación de mayor equilibrio entre Estado, mercado y sociedad, si los ciudadanos no hacemos nada al respecto, está claro que nadie más lo hará. De ahí la valiosa experiencia de pueblos urbanos como el de San Miguel Carrillo.

## Bibliografía

- Acosta Márquez, Eliana (2007) *“El culto a los santos en Milpa Alta: una aproximación a la conformación de una tradición religiosa y una identidad comunitaria en la Cuenca de México, siglos XVI-XVIII”*. En Andrés Medina (coord.), *La memoria negada de la Ciudad de México: sus pueblos originarios* (pp. 125-165). México: UNAM.
- Álvarez Enríquez, Lucía (2011) *Pueblos urbanos. Identidad, ciudadanía y territorio en la Ciudad de México*. México: Porrúa y UNAM.
- Auge, Marc (1995) *Los no lugares*. Espacios del anonimato. Una antropología de la sobre modernidad. Barcelona: Gedisa.
- Aziz Nassif, Alberto (2017) *“Ciudadanía en las selvas urbanas”*. En Desacatos no. 55 (pp. 192-195). México: CIESAS
- De Coss, Alejandro (2015) *“El despojo infinito: México visto a través de David Harvey”* <http://horizontal.mx/el-despojo-infinito-mexico-visto-traves-de-david-harvey/>
- Díaz Aldret, Ana (2011) *La paz y sus sombras*. Cultura política en el estado de Querétaro. México: UAQ y Porrúa.
- Durand, Jorge (1983) *La ciudad invade el ejido*. México: CIESAS.
- Elias, Norbert y John L. Scotson (2016) *Establecidos y marginados*. Una investigación sociológica sobre problemas comunitarios (primera edición en español). México: FCE.
- García Canclini, Néstor (coord.) (2005) *“La antropología en México y la cuestión urbana”*. En García Canclini (coord.), *La antropología urbana en México* (pp. 11-29). México: Conaculta, FCE y UAM.
- Giménez, Gilberto (2007) *Estudios sobre las culturas y las identidades sociales*. México: Conaculta/ITESO.
- Gobierno del Estado de Querétaro (2007) *Plan Parcial de Desarrollo Urbano*, Delegación Felipe Carrillo Puerto.
- González G., Carmen Imelda y Lorena E. Osorio Franco (2000) *Cien años de industria en Querétaro*. México: UAQ y Gobierno del Estado de Querétaro.
- Harvey, David (2013) *Ciudades Rebeldes*. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana. España: Ediciones Akal.
- Jiménez Gómez, Juan Ricardo (2006) *La República de indios en Querétaro, 1550-1820*. México: Gobierno del Estado de Querétaro.
- \_\_\_\_\_(1997) *Mercedes reales en Querétaro. Los orígenes de la propiedad privada 1531-1599*. México: Gobierno del Estado de Querétaro y UAQ.
- Medina, Andrés (2007) *“Los pueblos originarios del sur del Distrito Federal. Una mirada etnográfica”*. En Andrés Medina (coord.), *La memoria negada de la Ciudad de México: sus pueblos originarios* (pp. 29-124). México: UNAM.
- Miranda Correa, Eduardo (2005) *Del Querétaro rural al industrial, 1940-1973*. México: UAQ, Gobierno del Estado de Querétaro y Porrúa.
- Portal, María Ana (2006) *“Espacio, tiempo y memoria. Identidad barrial en la ciudad de México: el caso del barrio de la Fama, Tlalpan”*. En Patricia Ramírez Kuri y Miguel A. Aguilar (coords), *Pensar y habitar la ciudad* (pp. 69-85). México: Anthropos y UAM
- \_\_\_\_\_(2001) *“Territorio, historia, identidad y vivencia urbana en un barrio, un pueblo y una unidad habitacional de Tlalpan, Distrito Federal”*. En María Ana Portal (coord.), *Vivir la diversidad, identidades y cultura en dos contextos urbanos de México* (pp. 15-33). México: UAM y CONACYT.
- \_\_\_\_\_(1997) *Ciudadanos desde el pueblo*. Identidad urbana y religiosidad popular en San Andrés Totoltepec, Tlalpan. México: Culturas Populares de México y UAM.
- Portal Ariosa María Ana y Lucía Álvarez Enríquez (2011) *“Pueblos urbanos: entorno conceptual y ruta metodológica”*. En Lucía Álvarez Enríquez (coord.), *Pueblos urbanos. Identidad, ciudadanía y territorio en la Ciudad de México* (pp. 1-25). México: Porrúa y UNAM.
- \_\_\_\_ y Patricia Safa (2005) *“De la fragmentación urbana al estudio de la diversidad en las grandes ciudades”*. En Néstor García Canclini (coord.), *La antropología urbana en México* (pp. 30-59). México: Conaculta, UAM y FCE.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel y Patricia Safa (2009) *“Tendencias y retos recientes en tres metrópolis mexicanas, ciudad de México, Guadalajara y Monterrey”*. En Cuadernos de Antropología Social, no. 30 (pp. 77-92). Argentina: Universidad de Buenos Aires.

- Rapoport, Amos (1978) *Aspectos humanos de la forma urbana*. Editor GG.
- Romero Tovar, María Teresa (2009) “*Antropología y pueblos originarios de la ciudad de México*”. En Argumentos [online], nueva época, año 22, no. 59 (pp. 45-62). México-UAM.
- Rosemberg, Florencia, Eduardo Valdez y Rigoberto Calocarias (1987) *Análisis del proceso histórico y las relaciones entre pobladores locales y migrantes de Felipe Carrillo Puerto*, Qro (mimeo).
- Scott C. James (2003) *Los dominados y el arte de la resistencia*. Discursos ocultos. México: Ediciones Era.
- Silva, Armando (2000) *Imaginario Urbanos*. Colombia: Tercer Mundo Editores.
- Safa Barraza, Patricia (2001) *Vecinos y vecindades en la ciudad de México*. México: CIESAS.
- \_\_\_\_\_y Patricia Ramírez (1996) “*Identidades locales como construcción del sujeto, símbolos colectivos y arena política: una propuesta metodológica*”. En Jorge Aceves (coord), *Historia Oral*. México: CIESAS.



SECCIÓN  
/ ARTÍCULOS



# URBANIZACIÓN DE LA VILLA 31: LOS EFECTOS DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO FRENTE AL MERCADO FORMAL E INFORMAL DE LAS TIERRAS Y LAS CONSECUENCIAS EN LA POBLACIÓN INQUILINA

## Resumen

El trabajo se centra en el reasentamiento de los hogares que se encuentran debajo de la Autopista Arturo Illia, en el marco del proyecto de urbanización de la Villa 31/Barrio Carlos Mugica, llevado adelante por la Secretaría de Integración Social y Urbana del GCBA. Por un lado, se plantea cómo las intervenciones del Estado en la urbanidad ocasionan diferentes movimientos en el mercado informal del terreno, provocando mecanismos de expulsión de la población inquilina. Y por el otro, se presentan interrogantes acerca de las consecuencias que conlleva la inclusión al mercado formal del Barrio Carlos Mugica sin ninguna protección estatal, a sabiendas de que el valor de la tierra en la zona de Retiro ronda los precios más elevados de la CABA.

**Palabras Clave:** Reasentamiento, Mercado formal e informal, políticas urbanas, especulación inmobiliaria.

1. El artículo que se desarrolla a continuación fue finalizado en el marco del conflicto desatado por la Secretaría de Integración Social y Urbana al despedir a 56 trabajadores y trabajadoras cuyo trabajo respondía a la inserción territorial del proceso de urbanización, dando cuenta de una persecución político-gremial. Sin mediar argumento alguno, dejaron en una primera instancia a 10 compañeras sin trabajo, y dos meses después a 46 compañeros y compañeras que defendimos los puestos de trabajo. Estos despidos se dan por la tarea que, desde la creación de la Secretaría, nos dimos desde la Junta Interna "La Mugica" ATE de discutir la política pública.

### Summary

*The work is centered on the resettlement of the homes located under the Arturo Illia Highway, within the framework of the urbanization project of Villa 31 / Barrio Carlos Mugica, carried out by the GCBA's Secretariat for Social and Urban Integration. On the one hand, it is considered how the interventions of the State in the urbanity cause different movements in the informal market of the land, provoking mechanisms of expulsion of the tenant population. And on the other, questions arise about the consequences of the inclusion in the formal market of Barrio Carlos Mugica without any state protection, knowing that the value of the land in the area of Retiro rounds the highest prices of the CABA.*

**Key words:** *Resettlement, Formal and informal market, urban policies, real estate speculation.*

## INTRODUCCIÓN

*“Hace 10 años, señora,  
que soy de aquí su inquilino  
y nunca tanto tuvimos  
estas broncas como ahora”*

Milonga El inquilino, Javier Mazzea

En el transcurso del siguiente trabajo se realizará un primer acercamiento en torno al proceso de reasentamiento<sup>2</sup> de las viviendas ubicadas debajo de la autopista Illia, en el polígono de la Villa 31/Barrio Carlos Mugica<sup>3</sup> (de ahora en más Barrio Carlos Mugica). Dicho proceso se encuentra en ejecución por lo que la intervención del GCBA sigue abierta.

En una primera instancia se realizará una breve reseña acerca de la historia del Barrio, desde sus orígenes hasta la actualidad, con el objetivo de mostrar las diferentes formas de intervención que tuvieron los agentes urbanos dentro del territorio, y cómo estos influyeron para que se den los procesos actuales.

Luego se expondrá el mapa conceptual desde el cual se abordará el trabajo, teniendo en cuenta las diferentes corrientes de pensamiento sobre los procesos urbanos y su implicancia en los problemas sociales, económicos, culturales y políticos de la población de la urbe.

En el siguiente apartado se hará hincapié en los procesos urbanos que atraviesan las intervenciones sobre el suelo del Barrio Carlos Mugica, centrandose en el análisis en el proceso de reasentamiento antes mencionado, su impacto en la especulación inmobiliaria generada en el mercado informal, y cómo esto afecta a las inquilinas e inquilinos teniendo en cuenta la condición de irregularidad de su alquiler.

Para finalizar se esbozará una conclusión, buscando dejar abiertos ciertos interrogantes frente a la situación actual de las inquilinas e inquilinos, el rol de los diferentes actores que interactúan en este proceso, y las perspectivas a futuro enmarcando este proceso dentro de un megaproyecto del GCBA, atravesado por proyectos como el Paseo del Bajo y la nueva traza de la Autopista

2. Tomaremos reasentamiento en los mismos términos que relocalización, teniendo en cuenta que el proceso conlleva el traslado de una población de su lugar de origen a un nuevo espacio.

3. En este trabajo no pretendemos abordar las cuestiones identitarias del territorio. Sin embargo, para comprender una disputa simbólica que se da en la actualidad, mencionaremos tres términos con los que se identifica la espacio geográfico de la Villa 31/31 bis: por un lado, villa 31 que es acuñado por el gobierno en la década del '60, y luego reivindicado por movimientos sociales que, dando una disputa cultural, generaron un proceso de "identidad villera". Luego, tras el asesinato en manos de la triple A del Padre Carlos Mugica, uno de los máximos exponentes de la lucha en contra de la erradicación, se comenzó a disputar la posibilidad de identificarse como Barrio Carlos Mugica, alcanzando su máxima expresión en el proyecto de urbanización del equipo de Fernández Castro, regulado por la ley de CABA nº 3343. Finalmente, en la actualidad, la Secretaría de Integración Social y Urbana, organismo conformado por jefatura de gabinete a partir de diciembre de 2015 cuyo propósito es la urbanización del Barrio, comenzó a llamarlo Barrio 31, buscando conformar un imaginario que aleje a dicho espacio geográfico de su identidad villera y combativa.



Illia, dentro de una coyuntura nacional y regional determinada, que afectan de diversas maneras la posibilidad de reurbanización<sup>4</sup> del Barrio Carlos Mugica.

## Contextualización histórica y definición del problema

El Barrio Carlos Mugica, ubicado en Retiro, CABA, tiene su origen, debido a su cercanía con el puerto, en el año 1930 con el nombre de “villa desocupación” en un contexto de recesión mundial cuyo impacto pone en crisis del modelo de acumulación agroexportador que primaba en Argentina, dando lugar al incipiente modelo de industrialización por sustitución de importaciones, acompañado de altos niveles de migración.

Durante el periodo de 1945-1965 crece en gran escala dicho asentamiento, dando lugar a la creación de diferentes barrios internos. Luego del golpe de Estado del '55 se conforman las primeras organizaciones sociales villeras, que son reconocidas por el municipio y, en 1964 se conforma la *Federación de villas y barrios de emergencia*.

En 1968 se crea la *Junta de delegados y delegadas*<sup>5</sup> que, junto con la CGT de los argentinos, realizan acciones en contra de la Ley 17.605 (Plan de erradicación de villas miseria). Al mismo tiempo, comienza a trabajar por la urbanización de la villa el Padre Carlos Mugica, quien se convertirá en el máximo referente político del barrio.

A partir de 1973 se produce un nuevo cambio en el modelo de acumulación de toda la región latinoamericana, dando lugar a una etapa de dictaduras operadas por Estados Unidos mediante del Plan Cóndor, comenzando en Chile, instalando un modelo neoliberal a través la violencia y el miedo.

En Argentina se produjo el golpe de Estado en 1976. Sin embargo, anteriormente el Estado ejerció políticas de terror por medio de la Triple A, fuerza parapolicial que asesinó, en 1974, al Padre Carlos Mugica. Acto seguido, en 1975 en la villa 31 se ejecuta el Plan de erradicación, por lo que algunas vecinas y vecinos son relocalizadas/os. Entre 1977 y 1979 se produce un plan sistemático de erradicación de villas, construcción de autopistas y transformación del mercado de la vivienda urbana, de la mano de Cacciatore, gobernador golpista de la Ciudad de Buenos Aires. En el transcurso de estos años se desalojó a casi la totalidad de habitantes, de los y las cuales resistieron el desalojo 48 hogares.

A partir de 1983, con la vuelta a la democracia, se sucedieron diferentes políticas que influyeron en el Bº Carlos Mugica de diversas maneras. Durante el gobierno de la UCR se derogaron las leyes que impedían los asentamientos dando lugar a la repoblación del territorio. En 1990, a pesar de un recrudescimiento de las políticas neoliberales, se detecta una mejora en los servicios del barrio.

Entre 1993 y 1995 se construye la Autopista Illia que implica el desalojo de varias manzanas. Luego, comienza a crecer lo que se llamará la Villa 31 bis, localizada entre la autopista y el ferrocarril. El terreno ubicado debajo de la autopista comienza a ser poblado y las construcciones crecen en altura hasta alcanzar la autopista. Gran parte de la población que se localiza en dicho territorio proviene de la migración de países limítrofes. Este proceso de inmigración se da en el contexto de la conformación de Buenos Aires como una ciudad globalizada.

En 2010, luego de muchos años de lucha y trabajo de organizaciones sociales, referentes barriales, delegados y delegadas, se promulga la Ley 3343 que crea una mesa de gestión en la Legislatura

4. “Si entendemos que el hábitat establece oportunidades y restricciones para el desarrollo de las prácticas sociales, (re)urbanizar las villas promueve la justicia socio-espacial en las ciudades, partiendo por el reconocimiento a la construcción multicultural de la ciudad que estos barrios expresan. Reurbanizar, entonces, implica partir del reconocimiento de configuraciones y sentidos preexistentes para, desde ellos, proyectar y gestionar su cohabitación plena.” (ACIJ et. al., 2016: 02).

5. El texto de esta presentación será escrito con perspectiva de género, entendiendo que en las producciones académicas el lenguaje es un ámbito que entra en disputa. Entonces, agregar el femenino, más que volver el escrito redundante, tiende a visibilizar una relación de poder de lo masculino por sobre lo femenino que se presenta en todos los ámbitos.

porteña cuya finalidad es la urbanización del Barrio Carlos Mugica mediante un proceso comunitario.

Luego de un comienzo con ciertos inconvenientes pero en el que se alcanzó a realizar un relevamiento de la población y se trabajó en la Mesa de Urbanización la forma en que se iba a desarrollar el proyecto, el gobierno de Mauricio Macri no implementó ninguna política que responda a la obligación que tenía el GCBA de urbanizar dicho polígono de tierra. Esta omisión se justificó en la imposibilidad de alcanzar un acuerdo con respecto a la responsabilidad del Gobierno Nacional y el de la Ciudad a la hora de ejecutar el proyecto.

A partir de diciembre de 2015, con el triunfo de la Alianza Cambiemos a nivel nacional dando lugar a la presidencia de Mauricio Macri, y la continuidad de la gestión PRO en la ciudad con Horacio Rodríguez Larreta, se conformó la Secretaría de Integración Social y Urbana (SISyU) como ejecutora del mega-proyecto de urbanización de la Villa 31, enmarcado en una política general de la ciudad de proyectos de urbanización de ciertas villas, y además atravesado por el proyecto de la autopista riverseña que conectará la Autopista Illia y la Buenos Aires-La Plata.

En lo que respecta al sector que se encuentra debajo de la autopista, que es en el que se hará foco a lo largo de este trabajo, el proyecto de Fernández Castro<sup>6</sup> prevé que las viviendas allí habitadas se encuentran en condiciones de altos niveles de precariedad, y sería imposible mejorarlas, por lo cual se las reasentará en un terreno perteneciente a la empresa YPF dentro del polígono del Barrio Carlos Mugica. Por su parte, la autopista seguirá funcionando como tal y el espacio que quedase debajo sería ocupado como espacio público. La difusión de ese proyecto generó diferentes expectativas en las vecinas y vecinos, y su estancamiento provocó cierta frustración además de incertidumbre frente al futuro.

En la actualidad, la SISyU retomó el trabajo en reasentamiento, dando lugar al surgimiento de diferentes situaciones conflictivas y especulaciones inmobiliarias, a través del aumento del valor del suelo y de los alquileres. Además, se modificaron las proyecciones de la Au. Illia ya que se construiría en otro espacio, dejando libre el espacio actualmente ocupado por la misma, donde se proyecta la realización de un *parque en altura*, cuya implementación genera altísimos niveles de incertidumbre en los y las habitantes. Esto se encuentra acompañado por el incremento constante de inquilinas/os en los asentamientos informales de la Ciudad en los últimos 10 años debido a las restricciones del alquiler en el mercado formal, importantes dificultades en la medición censal de dichos alquileres debido a que las propietarias o propietarios no permiten el ingreso al lugar debido al negocio irregular, y una indefinición por parte del GCBA frente a dichos inquilinatos a quienes les corresponde una *solución habitacional* pero no se conoce cuál será la misma y en qué condiciones se dará.

Entonces, dentro del reasentamiento de los hogares que se encuentran residiendo debajo la autopista<sup>7</sup>, trabajaremos el problema de *los procesos de expulsión de las inquilinas e inquilinos debido a las diferentes variables que se ponen en juego a partir de la intervención estatal*.

## Concepciones de partida

En ese apartado se hará mención de algunas concepciones básicas que orientarán el desarrollo del análisis siguiente. Se tomará la definición de ciudad que Topalov acuña en el texto *La urbanización capitalista* (1992), como el *resultado de procesos de urbanización capitalista y no una realidad dada*, cuestionando al rol del Estado que se inserta como un Estado clasista que expresa el interés general de la clase dominante, y por lo tanto la política urbana no se podrá reducir

6. Javier Fernández Castro es un arquitecto argentino y docente en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires. En el 2010, en conjunto con la cátedra que encabeza en la carrera de Arquitectura, desarrolló el Proyecto de Urbanización más importante y conocido para la Villa 31.

7. De acuerdo a los datos relevados por la Dirección de Estadísticas y Censos, y teniendo en cuenta que se calcula que se alcanzó a empadronar al 70% de la población, se estima que al 20 de noviembre de 2016 existían 739 hogares compuestos por 2316 personas.

a una actividad de mera planificación, sino que responderá a un proceso social complejo en el que se pondrá en juego la lucha de clases. Por otro lado, rescata los *equipamientos colectivos de consumo* como aquellas condiciones que van más allá de la reproducción simple de la mano de obra, y que se han convertido en condiciones necesarias para la reproducción ampliada de la misma. Dentro de estas encontramos la enseñanza y formación profesional, la salud, la vivienda, esparcimiento, que sin embargo son necesidades creadas por el mismo sistema capitalista, por lo cual no se convierten en elementos transformadores del sistema. Esta forma de reproducción deberá ser sustentada por el Estado ya que no tiene ganancia para el capital, y este Estado capitalista “no lo hará sino de manera cuantitativamente insuficiente y cualitativamente inadaptada a las exigencias sociales” (Topalov, 1992: 31). Esta definición de ciudad y el rol del Estado, aporta una visión crítica acerca de los actores intervinientes en el problema a analizar.

Siguiendo esta forma de entender a la ciudad, podemos pensar que Buenos Aires es, en términos de Sassen (2007) una ciudad globalizada, atravesada por políticas neoliberales, en la que el Estado en sus diferentes niveles, es acondicionador y promotor del territorio según las necesidades del capital privado (Ciccolella, 1999).

Por otro lado, se retomará la propuesta de Weber (1976) que plantea cómo en las ciudades occidentales la *propiedad individual* convierte a los y las habitantes en ciudadanos/as libres, en *sujetos políticos*. Esto se pone en juego en el problema a analizar en diferentes escalas, dando cuenta en primera instancia de quienes poseen una propiedad formal (en este caso, empresas como AUSA, YPF, las de construcción, etc.), quienes poseen una propiedad del suelo informal, y quienes son inquilinos/as que se ven desposeídos/as de la propiedad del suelo.

Además, para definir al *mercado inmobiliario informal* tomaremos los aportes de Cravino en tanto

“transacciones inmobiliarias mercantilizadas (es decir monetizadas) que

no están ajustadas a las normas legales y urbanas, y que no se convienen estrictamente a la lógica económica de la comercialización de inmuebles formal cuyos actores interactúan por fuera de las regulaciones económicas legales” (2008:40).

Es decir que en dicho mercado las transacciones son de palabra, no existe regulación alguna, y sin embargo se encuentran insertas en una lógica capitalista mucho más cercana al modelo neoliberal que busca la desregulación para la acción del libre mercado.

Por último, se entiende a la segregación urbana como la “*desigual distribución espacial en la ciudad de distintos grupos sociales, definidos sobre todo en términos de clases o estratos sociales, pertenencia étnica, características raciales y preferencias religiosas*” (Duhau, 2013: 01). Esta segregación es evidente si tenemos en cuenta que la población residente en el Barrio Carlos Mugica está compuesta en un gran número por migrantes provenientes de países limítrofes, en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social, y la circulación el dicho territorio está mediada por lo que Marcuse (1995) denomina como muros que separan de acuerdo a las características socio-económicas y étnicas. Frente a esto, la SISyU tiene entre sus objetivos formales la ruptura de dicha segregación, y la integración a la ciudad del “*Barrio 31 como un barrio más, al igual que Belgrano o Parque Patricios*”<sup>8</sup>. Esta búsqueda de integrar la ciudad, igualando los barrios, no tiene en cuenta las desigualdades estructurales que afectan a los y las habitantes de las villas y asentamientos de la ciudad, y es presentada desde una perspectiva estética, de marketing e ingreso del mercado formal en el territorio.

### Reasentamiento de las viviendas Bajo Autopista: ¿y con los y las inquilinas, qué?

Como se esbozó anteriormente el problema que buscamos trabajar es de larga data, ya que la lucha por la reurbanización del barrio para cumplir

8. Fragmento extraído de un discurso de Diego Fernández, secretario de la SISyU, anunciando la relocalización de las viviendas que se encuentran debajo de la autopista en 2016.

con el derecho a la ciudad y la vivienda digna lleva más de 40 años, y fue atravesado por diferentes intervenciones público-privadas del Estado capitalista. En la actualidad las y los habitantes del espacio que se encuentra debajo de la autopista se encuentran en condiciones de hacinamiento, sin ventilación, humedad que conlleva diversas enfermedades, entre otras problemáticas por las cuales deben ser reasentados. A partir de la creación de la SISyU se busca dar cumplimiento a la ley nº 3343 buscando mostrar un “costado más social” de un gobierno conservador, apoyado y gestionado por los sectores más ricos del país. Este megaproyecto, emblema mediático de dicho gobierno, comienza a mostrar falencias teniendo en cuenta que el reasentamiento de los y las habitantes que se encuentran debajo de la autopista conlleva la necesidad de brindar una solución habitacional, que se pone en tensión ya que, en su mayoría, son inquilinos/as, no propietarios/as<sup>9</sup>. La incertidumbre frente a la solución habitacional de las inquilinas y los inquilinos, sumado al avance del proyecto, generan diferentes movimientos del mercado informal que conllevan procesos expulsivos de esa población, a partir de medidas como el aumento de alquileres en un 100%, amenazas de expulsión, y desalojos forzosos por parte de las/os propietarias/os.

El problema a trabajar se enmarca en un entramado de actores en constante interacción. En términos de Herzer (2008) nos encontramos con actores estatales tales como jefatura de gabinete de la ciudad, jefatura de gabinete nacional, la legislatura porteña, el IVC, la Dirección General de Estadísticas y Censos de la ciudad, la SISyU, YPF, FADU-UBA, Ministerio Público de la Defensa y Administración de Puertos. Por otro lado, podemos ver actores económicos como la empresa GAMMA, AUSA, las empresas de construcción y las cooperativas de trabajo. En cuanto a los *actores comunitarios* debemos tener en cuenta a las/os propietarias/os, las/os inquilinas/os, la mesa de urbanización, la mesa disidente de urbanización, las organizaciones sociales y políticas del barrio, y ONG's que realizan intervenciones en el barrio. Finalmente, dentro de los *actores políticos* tenemos

que tener en cuenta al sistema de delegadas/os y consejeras/os por manzana, referentes barriales y partidos políticos con inserción territorial.

Específicamente ahondaremos en el rol de la SISyU como actor estatal clave, su relación con el Ministerio Público de la Defensa de Ciudad, los intereses de AUSA y las empresas de construcción, el rol de las organizaciones sociales y políticas, y cómo estos afectan las relaciones sociales entre vecinos y vecinas propietarios/as e inquilinos/as.

Para comprender quienes son los y las habitantes del Barrio Carlos Mugica, inmersos/as en una lógica de segregación urbana, debemos tener en cuenta los aportes de Sassen (2007) acerca de las formas de trabajo y migración de las ciudades globales, en donde cierta población profesional y calificada migra debido a sus condiciones y esto es valorizado por el imaginario global, pero se deja de lado a “*los otros trabajos como los obreros, (...) como el personal de limpieza*” (Sassen, 2007: 126) ejercidos en condiciones de informalidad, precariedad y altos niveles de explotación. Muchas trabajadoras y trabajadores que se insertan en estos “otros” empleos son migrantes y pobres, generalmente segregadas/os en condiciones habitacionales poco dignas, y con altos niveles de vulnerabilidad social. En su mayoría, las y los habitantes del Barrio se encuentran en estas condiciones, sobre todo quienes son inquilinas/os que, debido a la inaccesibilidad de los requisitos frente a un alquiler formal, terminan viviendo en habitaciones con altos niveles de hacinamiento y precariedad, pagando alquileres con precios similares a los del mercado formal, y sin ningún tipo de amparo legal frente a su desalojo.

Durante el año y medio de trabajo de la SISyU se han realizado diferentes reuniones de vecinos y vecinas en las que se ha ido informando acerca del reasentamiento sin respuestas concretas acerca de las modalidades de solución habitacional que se proponen a las personas residentes, sean inquilinas o propietarias de una o más viviendas. Esta incertidumbre genera miedos y tensiones aprovechados por quienes se dedican a la especu-

9. Con respecto a las categorías de propietarias/os e inquilinas/os que se desarrollan en el trabajo, ambas se encuentran enmarcadas en el mercado inmobiliario informal, por lo que, tanto la propiedad como el alquiler, no poseen una regulación que resguarde sus derechos. Es entonces que se ponen en juego relaciones en las que el Estado no tiene capacidad de acción.

lación inmobiliaria, provocando un aumento de los alquileres: *“mi alquiler subió de \$2.500 a \$4.000 y encima no tenemos trabajo. Además, si me voy nadie me alquila con mis hijos”*<sup>10</sup>. Además, el 19 y 20 de noviembre de 2016 se realizó un primer empadronamiento de hogares residentes debajo de la autopista, con un alcance del 70%. El 30% restante corresponde a viviendas vacías en un número muy menor, y en su mayoría a inquilinatos a los cuales el personal de la Dirección General de Estadísticas y Censos no se les permitió el ingreso. En el mismo fin de semana se produjeron expulsiones de inquilinos e inquilinas por la fuerza, y continúan incrementándose al día de la fecha. Actualmente, desde la SISyU se están entregando las cédulas notificadorias del empadronamiento, lo cual reavivó la expulsión de hogares y aumento de alquileres. Mientras tanto, el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad, que debiera velar por los derechos de las y los habitantes, ha generado un acuerdo político en el que no presentará amparos colectivos sino solamente individuales en contra del ejecutivo.

Por otro lado, considero importante mencionar mi percepción acerca del rol de las organizaciones sociales y políticas del barrio. A mi entender se encuentran en un proceso de reconfiguración que las mantiene desarticuladas ya que la coyuntura nacional impone prioridades como que quienes se organizan puedan llegar a fin de mes con algo de comida, que les aumenten las vacantes de comedores ya que la demanda no cesa de crecer. Además mucha de la población del barrio se ha visto perjudicada por el estancamiento del mercado de la construcción, perdiendo así su fuente de ingresos. En este contexto de pérdida en todos los aspectos de la vida cotidiana, se suma un megaproyecto que demanda más lucha, combatividad, y resistencia, que hasta el momento no parece surgir de manera organizada. Terminaré mencionando otras dos posibles causas, además de la

coyuntural, que podrían dificultar este proceso: en una primera instancia podemos ver como la desinformación y ejecución de acciones sin generar espacios de diálogo con la comunidad no permite a las organizaciones pensar estrategias consistentes de lucha frente al avance de este proyecto, y en una segunda instancia pero totalmente entrecruzado, se vislumbra cierta contradicción frente a las expectativas que genera la posibilidad histórica de que se produzca un proceso de urbanización que respete los derechos de las y los habitantes del Barrio Carlos Mugica y las medidas no consensuadas y el avance sin acuerdos que va ejecutando la SISyU.

## Breves conclusiones

Me pregunto ¿estamos frente a un proceso de gentrificación<sup>11</sup>, teniendo en cuenta que se busca insertar mercado formal una parcela de terrenos fiscales de altísimo valor? Frente a esta pregunta debemos tener en cuenta las últimas novedades sobre la creación de oficinas del BID en el Barrio, la promesa de la creación de un Mc Donald's, la mudanza del Ministerio de Educación y la creación del Polo educativo. Todas medidas ejecutadas por funcionarios que tienen la visión de que la integración social y urbana responde a que *“cuando finalice el proyecto quiero poder entrar al Café Martínez del Barrio 31”*<sup>12</sup>.

Asimismo, teniendo en cuenta que es un proceso que lleva posiblemente varios años, ¿qué ocurrirá con el cambio de gestión en 2019? ¿Qué posibilidades existen de generar procesos de resistencia por parte de las organizaciones del barrio que siempre han peleado por una urbanización justa, y por primera vez esta posibilidad se pone en agenda acompañada de muchas contradicciones? Entonces, para finalizar el artículo, podría concluirse que nos encontramos frente a un gobierno

10. Vecina inquilina en reunión convocada por la SISyU.

11. La gentrificación se entiende como los “procesos relativamente coincidentes en el tiempo que suponen: a) la pérdida de población durante un período previo al proceso de renovación urbana; b) reordenamiento económico del precio del suelo urbano y de la propiedad; c) el reemplazo de un grupo de residentes por otro con mayor estatus social; d) la transformación del ambiente construido con una estética distintiva y la aparición de nuevos servicios; e) la reunión de personas que comparten ciertas preferencias de consumo. En definitiva, se trata de un proceso a través del cual hogares de clase media reemplazan a hogares de menores ingresos, aumentan los valores de la propiedad, se altera el ambiente construido y emerge un nuevo estilo de vida urbana” (Herzer, 1993: 01).

12. Discurso de Diego Fernández en reunión con el equipo de la SISyU.

con altos niveles de legitimidad que interviene en función de las necesidades del capital, buscando el ingreso de tierras fiscales al mercado formal. Dicho ingreso a la formalidad se ejecuta sin regulación alguna de la especulación inmobiliaria que puede ser considerada como uno de los principales problemas de la Ciudad de Buenos Aires. Y en esta lógica quienes se ven mayormente afectadas son las personas que residen en la villa 31, sobre todo las inquilinas y los inquilinos, quienes no tienen mecanismo alguno para protegerse de las expulsiones consecuencia del accionar de la Secretaría de Integración Social y Urbana.

## Bibliografía

ACIJ et. al. (2016) *Acuerdo por la Urbanización de las villas: 10 puntos por la integración socio-urbana de los asentamientos*.

Castells, M. (1998) *“La emergencia de los movimientos sociales urbanos en las sociedades industriales”* en *Movimientos sociales urbanos*. Ed. Siglo XXI.

Ciccolella, P. (1999) *“Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socio territorial en los años noventa”* en *Revista Eure*, vol. XXV, n° 26, diciembre, Santiago de Chile.

Cravino, M. C. (2008) *“Relaciones entre el mercado inmobiliario informal y las redes sociales en asentamientos informales del área metropolitana de Buenos Aires”* en *Revista Territorios* N° 18-19. Universidad Nacional del Rosario, Bogotá.

Díaz Orueta F., Lourés M.L., Rodríguez C. y Devalle V. (2003) *“Ciudad, territorio y exclusión social. Las políticas de re-qualificación urbana en la ciudad de Buenos Aires”* en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, n° 103, Madrid.

Duhau, E. (2013) *La división social del espacio metropolitano*. Nueva Sociedad.

Fernández Castro, J (2010) *Barrio 31: Carlos Mugica*. Instituto de la especialidad humana.

Herzer, H (2008) *“Acerca de la gentrificación”* en *Con el corazón mirando al Sur*, Buenos Aires: Ed. Espacio.

Herzer, H. et. al. (1993) *Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina*, UNCHS, Nairobi.

Marcuse, P. (1995) *“Caos no, pero muros: el posmodernismo y la ciudad dividida”* en *Postmodern cities and spaces*. Watson S. and Gibson K. Blackwell.

Meichtry, N. (2008) *“Emergencia y mutación del sistema urbano”* en Torrado S. (comp.) *Población y bienestar en Argentina del 1º al 2º centenario. Una historia social del siglo XX*. Tomo II. EDHASA.

Rodríguez A. y Rodríguez P. (2012) *“Santiago, una ciudad neoliberal”* en *Carajillo de ciudad*, octubre de 2012, año 4.

Sassen S. (2007) *“Ciudades globales: la recuperación del lugar y las prácticas sociales”* en *Una sociología de la globalización*. Ed. Akal, Buenos Aires.

Topalov, Ch. (1992) *La urbanización capitalista*.

Torres, H. (2006) *“El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)”*. Serie difusión 3. Dirección de investigación. Secretaría de investigación y posgrado. FADU, UBA.

Weber, M. (1976) *“La ciudad occidental y la oriental”* en Gino Germani, comp. *Urbanización, desarrollo y modernización*, Ed. Paidós, Buenos Aires.

## Material de consulta

Ley N° 3343 *“Urbanización de las villas 31 y 31 bis”*. Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, 2 de febrero de 2010.

Empadronamiento de hogares a relocalizar ubicados Bajo Autopista de la Dirección de Estadística y Censos del GCBA.

Mariano PUSSETTO\*

\*: Centro de Investigaciones "María Saleme de Burnichón", Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba. Miembro del equipo de investigación titulado "Experiencias de escolaridad, prácticas y contextos sociohistóricos". Dirigido por la Mgtr. Mónica Maldonado y radicado en el CIFYH.

# LA PRODUCCIÓN DEL ESPACIO URBANO. EXPERIENCIAS DE NIÑOS Y NIÑAS DE SECTORES POPULARES EN LA CIUDAD DE ALTA GRACIA

143

## Resumen

El siguiente artículo tiene como fin analizar los modos de experimentar la ciudad, las instituciones y los espacios públicos, que tienen niños y niñas de una escuela pública primaria ubicada en la ciudad de Alta Gracia, Córdoba, Argentina. El desarrollo de esta experiencia es altamente significativo para comprender el estrecho vínculo que existe entre la ciudad, la escuela, y los modos que tiene niños y niñas de construir sus experiencias educativas, apropiarse del espacio público y las vivencias cotidianas que realizan dentro y fuera de la institución escolar.

**Palabras Clave:** Infancias. Espacio urbano. Experiencias educativas. Experiencias urbanas.

**Summary**

*The following paper has the purpose of analyze the different ways of experiencing the city, the institutions and the public areas, by children from a primary school located in Alta Gracia City of Córdoba Argentina. The development of this experience is highly significant for the understanding of the tight link between the city, the school, and the ways that children builds their educational experiences by taking advange of the public spaces and their daily experiences in and out of the school institution.*

**Key words:** *Childhood. Urban space. Educational experiences. Urban experiences.*

**INTRODUCCIÓN**

El siguiente escrito se desprende de una investigación que buscó indagar en torno a las experiencias educativas de niños y niñas que se produjeron en la relación entre el Museo de la Estancia Jesuítica de Alta Gracia y la escuela pública primaria Martín Miguel de Güemes<sup>1</sup>. Este diálogo entre instituciones permitió abordar diversas cuestiones vinculado al espacio urbano y la manera en que las y los estudiantes producían significaciones en torno a ello.

En este artículo me propongo reflexionar sobre el proceso de construcción socio-urbana de Alta Gracia<sup>2</sup> y las experiencias urbanas de niños y niñas de una escuela pública primaria de dicha ciudad. Analizar los modos de transitar y vivenciar el espacio urbano desde una perspectiva de las infancias, no sólo le otorga pluralidad a los estudios sobre urbanidad, sino que permite comprender otras formas de vivir la ciudad y, principalmente, pone en tensión la lógica de pensar espacios como museo y escuela como compartimentos estancos y aislados de los procesos de producción de ciudad.

Para ordenar la línea argumentativa, propongo dos ejes que puedan guiar la lectura: el primero reconstruye la historización socio-urbana de la ciudad de Alta Gracia, hasta centrarme en los barrios Independencia y 17 de Agosto<sup>3</sup> en el presente, y se intenta analizar teóricamente los conceptos de subalternidad, hegemonía y clase, para trazar un vínculo entre las niñas y los niños de 5to y 6to grado de la escuela Güemes, los procesos socio-históricos y estos conceptos teóricos. El segundo eje busca adentrarse a la mirada de niños y niñas desde una perspectiva etnográfica que pueda problematizar las singularidades de las y los sujetos y complejice el proceso de construcción socio-urbana de dicha ciudad.

### **La producción de la ciudad. Construcción del espacio socio-urbano en Alta Gracia**

Con la intención de hacer una reconstrucción socio-urbana de la ciudad de Alta Gracia, hasta llegar al caso puntual de los barrios Independencia y 17 de Agosto, considero importante tomar una serie de episodios que marcan la configuración de esta

1. Se decidió colocar un nombre ficcional a la escuela con el propósito de proteger la identidad de la institución y de los niños y las niñas con quienes trabajo. Asimismo, no se busca trabajar con la escuela en sí, sino con las experiencias de niños y niñas que allí se despliegan.

2. Alta Gracia es una ciudad de la Provincia de Córdoba, ubicada a 36 km al sudsudoeste de la capital provincial con una población mayor a los 45000 habitantes según Censo Provincial 2008.

3. Los nombres de los barrios son ficticiales con el motivo de resguardar la identidad de la escuela.



localidad. Estos episodios no deben entenderse como bloques aislados, sino que son parte de un proceso socio-histórico, relacional y dinámico, que nos permite leer la construcción desigual que opera en el presente en términos socio-urbanos en dicha ciudad.

Esta configuración permite poner en tensión las relaciones hegemónicas y subalternas dentro del proceso socio-urbano y la posibilidad de pensar la construcción social de la población de los barrios Independencia y 17 de Agosto como *clase popular* en clave histórica. De esta forma, como plantea Thompson (1989), no podemos comprender la clase a menos que la veamos como una formación social y cultural que surge de procesos que sólo pueden estudiarse mientras se resuelven por sí mismos a lo largo de un período histórico considerable.

Para permitir dicha historización tomo cuatro momentos: de la estancia a la fundación de la villa; de los capitales ingleses; del desarrollo industrial; de la toma de tierras y el presente.

### De la estancia a la fundación de la villa

La construcción de la Estancia Jesuítica fue realizada por la Compañía de Jesús en el siglo XVII. La Estancia de Alta Gracia fue un importante centro rural que mantuvo un nutrido intercambio con las demás estancias construidas en la provincia de Córdoba. Luego de la expulsión de los Jesuitas de América en el año 1767, la Estancia de Alta Gracia es sucedida por distintos dueños. Uno de los más significativos fue el Virrey Santiago de Liniers, quien habitó la casa por un corto periodo en 1810.

Hacia 1820, José Manuel Solares adquiere la Estancia y su territorio para vivir en ella durante los siguientes 48 años, retomando la producción agropecuaria, a la par que desarrolla una interesante tarea al servicio del bien público, como juez e impulsor de la educación. Recuperando parte de los objetos y acciones de la orden jesuítica,

Solares lleva al territorio algunos de los progresos teóricos, técnicos y hasta los ideales utópicos del siglo XIX. La educación, el derecho de los obreros, las teorías sociales y urbanas, se transforman en gestión, escuelas, alumnos, censos, trabajo y la idea de un trazado urbano. Deja la idea como legado en su testamento, donde reconoce que existe un asentamiento que hay que organizar e institucionalizar.

Medina (2009) plantea que para esta época, “en este orden social, la diferencia entre las clases era más que considerable, y solo algo menor entre españoles y criollos, lo que indica que la condición de clase estaba claramente marcada en el territorio: la propiedad de la tierra, la pertenencia a una raza y a una religión aseguraban una protección legal y administrativa, mientras que las otras clases dependían del trabajo que pudieran ejercer en el territorio, retribuido o no. La posición de clase se determinaba por el nacimiento y por la relación a grupos preestablecidos, en una sociedad dispuesta a rechazar cambios y gente advenediza.” (Medina, 2009: 71)

### De los capitales ingleses

El primer núcleo poblacional se había generado en torno a la Estancia, y sufrió, a lo largo de los años, una serie de transformaciones fruto de las influencias del medio, como el aporte de la llegada del ferrocarril y de la corriente inmigratoria que arribó a nuestro país a fines del siglo XIX. Desde el punto de vista de la organización urbana, Alta Gracia presentaba, a principios del siglo XX, dos zonas bien diferenciadas que dieron lugar al surgimiento de Barrio Sur y Villa Carlos Pellegrini<sup>4</sup>.

El Barrio Sur (el Bajo), que tenía como límite natural el Arroyo de Alta Gracia, respondió a la primera traza que se hizo en la villa, asentándose allí numerosas viviendas pertenecientes a familias tradi-

4. Rebeca Medina (2009) en el desarrollo de su tesis de maestría va a referenciar estos sectores como “el Alto” (Villa Carlos Pellegrini) y “el Bajo” (Barrio Sur). Estas categorías hacen mención a su ocupación física y topográfica en la ciudad, las cuales pueden ser útiles para pensar el territorio, pero no por ello van a ser categorías utilizadas en este trabajo.

cionales de Córdoba que llegaban a Alta Gracia en épocas de vacaciones.

La Villa Carlos Pellegrini (el Alto), surgió hacia 1906 ubicada en el sector noroeste. Fue loteada y vendida prácticamente en Buenos Aires y adquirida por un grupo social selecto que llegaba a Alta Gracia en busca de descanso o de salud para sus enfermedades. Su centro de reunión fue el Sierras Hotel, germen de la actividad social recreativa que convirtió a la pequeña Villa en uno de los centros turísticos más importante a nivel nacional. Asimismo, en el mismo año, y producto del vínculo con el Sierras Hotel, es que se construye la vía férrea que vinculaba a la ciudad de Alta Gracia con la Capital Federal a través de Córdoba, y permitía el traslado de los sectores adinerados de la burguesía porteña hasta el hotel serrano. Posteriormente se desarrolló el transporte ferroviario de cargas.

El Tajamar plantea una línea divisoria entre esta burguesía tradicional que construyó en torno al Sierras Hotel imponentes residencias de alta calidad arquitectónica con marcada influencia inglesa y francesa y creó un espacio urbano propio, y las poblaciones que se instalaron del otro lado del Tajamar (hacia el oeste), con un desarrollo eminentemente comercial y con una población formada por criollos e inmigrantes españoles e italianos en su mayoría.

“La primera expansión, dedicada al ocio y la inversión, ocupó las tierras del alto [mencionado como El Alto o Villa Carlos Pellegrini], con mejores visuales y más cercana a las sierras, espacio de una clase social también dominante que se relacionaba socialmente con los propietarios de la Estancia y empleaba los servicios de los habitantes del bajo.

Mientras la arquitectura y las costumbres del Bajo revelan una clase social baja y media, con lenguajes neoclásicos austeros, propios de criollos e inmigrantes, y alguna aristocracia cordobesa, el Alto desplegará en mayor medida historicismos académicos y pintoresquismos, inspirados en la Europa que pretendía recrear en sus espacios

de ocio la clase terrateniente que la frecuentaba.” (Medina, 2009: 75)

Las instituciones y comercios de la ciudad, en esta época, comienzan a asentarse en torno al conjunto jesuítico, definiendo un centro comercial. Sus habitantes son permanentes, nacidos y criados en Alta Gracia y realizan trabajos en los chalets y hoteles pertenecientes a la burguesía local. Rara vez abandonan el sitio, y mantienen relaciones de familia y amistad con los habitantes de las sierras.

Mientras que la zona de la Villa Carlos Pellegrini posee, principalmente, propietarios que provienen de otras regiones del país, son visitantes, turistas, permanecen pocos meses al año y establecen con los habitantes locales ciertas relaciones de comercio y servicio, pero no de sociedad o amistad.

“Las fórmulas binarias se intensifican en esta época, comenzando por “El Bajo” / “El Alto”, diferenciando posiciones económicas, sociales y geográficas, que reflejan en pequeña escala idéntica situación a nivel provincial y nacional. En particular, el sistema jesuita, por la ubicación de su conjunto entre el bajo y el alto marcó en el territorio los primeros trazos de estos límites, a veces virtuales y otras veces materiales. Y más tarde el sistema del ferrocarril, al extenderse sobre el trazado urbano, reforzó con sus empresas esta específica identidad de la ciudad.

Es sensible la descripción del Alto y el Bajo como “la villa” / “el barrio”: la villa es europea, refinada, culta, elegante, mientras el barrio es pobre, feo, folklórico, pero interesante, casi exótico.” (Medina, 2009: 79)

Para Lefebvre (1974) el concepto de producción del espacio desarrolla otro ya muy conocido, clásico, reiterativo: el de producción, pero indica un cambio en la producción, en las fuerzas productivas; se pasa de la producción en el espacio a la producción del espacio. Lefebvre (1973) definía a la ciudad como centros de vida social y política donde se acumulan no sólo riquezas, sino cono-

cimientos, técnicas y obras<sup>5</sup>. El autor plantea que la ciudad precede a la industrialización y afirma que la industrialización da inicio a la urbanización, y con ésta, la destrucción de la vida urbana. El proceso de industrialización es acompañado por la privatización de la tierra, que comienza a concebirse como una mercancía.

“El capitalismo ya no se apoya solamente sobre las empresas y el mercado, sino también sobre el espacio. Tenemos también el ocio. Con la industria del ocio el capitalismo se ha apropiado de los espacios que quedaban vacantes: el mar, la playa, la alta montaña. Ha creado una industria nueva, una de las más potentes: la industria del ocio.

Por esta nueva industria, por esta producción del espacio nuevo, el espacio entero ha sido integrado al mercado y a la producción industrial a la vez que este espacio ha sido transformado cuantitativamente y cualitativamente. Así pues: integración al capitalismo de la agricultura y también de la ciudad histórica y extensión al espacio entero, comprendida la montaña y el mar, a través de la industria del ocio.” (Lefebvre, 1974: 220)

En esta época (primeras décadas del siglo XX) Alta Gracia adquiere un importantísimo desarrollo a nivel turístico, pero dicho turismo se encuentra directamente vinculado a la salud, pues el clima del lugar es apropiado para la recuperación de la tuberculosis<sup>6</sup>, tal como me cuenta una historiadora local

*“a principios del siglo XX, ayudado por la llegada del ferrocarril y la creación*

*del Sierras Hotel, empieza a haber un auge de la tuberculosis en Alta Gracia. Ascochinga, Santa María de Punilla, La Falda, son espacios que se reconocen como lugares a donde van a pasar su convalecencia los enfermos de pulmón. [...] Pero en Alta Gracia hay una negación total de la tuberculosis que incluso dura hasta el presente.”* (Victoria Vagni, entrevista, enero 2016)

Para esta época se va solapando la convalecencia del enfermo, con las grandes fiestas y reuniones que desarrollan las familias adineradas en el Sierras Hotel.

*“[en esa época] había cinco hospitales, vos tenés hoy un hospital, y dos centros de salud para cincuenta mil habitantes. Tenés [en la primera mitad del siglo XX] 170 hoteles..., esta cosa de auge turístico de Alta Gracia, en el ´45 se descubre la penicilina y desaparece el turismo de Alta Gracia.”* (Victoria Vagni, entrevista, enero 2016)

A mediados del Siglo XX la composición de la ciudad va a sufrir grandes transformaciones. Su auge turístico se va a ir perdiendo con el tiempo y va a comenzar a transformarse lentamente en una ciudad dormitorio, atada necesariamente a la actividad económica que se desarrolla en la ciudad de Córdoba.

### **Del desarrollo industrial**

Entre 1940 y 1950 Alta Gracia se incorporó al proceso de industrialización que vivió el país. Es interesante recordar la organización de empresas locales ligadas a la minería, al ferrocarril, a lo textil y a la producción de bebidas en la ciudad, que aseguraron cierto desarrollo sustentable.

5. Lefebvre se vale de dos conceptos de Marx para pensar la ciudad, los conceptos de valor de uso y valor de cambio. “La ciudad y la realidad urbana son reveladoras de valor de uso. El valor de cambio, la generalización de la mercancía por obra de la industrialización, tienden a destruir, subordinándose, la ciudad y la realidad urbana, refugios de valor de uso, gérmenes de un predominio virtual y de una revaloración del uso.” (1973:20) Marx afirma que el valor de uso de las cosas se realiza en la relación directa entre la cosa y el hombre, mientras que el valor de cambio se realiza, por el contrario, sólo en el intercambio.

6. La tuberculosis es una enfermedad pulmonar que hasta mediados del Siglo XX (cuando se crearon nuevos medicamentos) solía ser causante de muchas muertes. Hasta esta época se la trataba en lugares de descanso con climas secos. Entre otras cosas, cabe recordar que también la familia Guevara Lynch viene a Alta Gracia por problemas de asma de su hijo Ernesto “Che” Guevara en el año 1932 y viven en esta ciudad hasta 1943.

Años más tarde, luego de las políticas desarrollistas que tuvieron lugar en la década de 1960, esto se modificó ante el desarrollo de la industria metalmeccánica en Córdoba capital, en especial de la industria automotriz KAISER radicada a pocos kilómetros de Alta Gracia, de la cual pasó a depender la subsistencia local. Una nueva población obrera se instala en la ciudad y va a aumentar cada vez más la dependencia laboral con la ciudad de Córdoba. Alta Gracia pierde definitivamente, para esta época, sus características de ciudad turística, incluso su emblemático Sierras Hotel cierra en la década de 1980 (hasta su recuperación a principios del Siglo XXI).

“La clase alta que antes era atraída por un destino turístico de jerarquía ya no regresa, pero se mantienen en el lugar profesionales y comerciantes con algún vínculo con las familias de los propietarios de la Estancia y del Alto, aunque con menor poder adquisitivo. La clase baja queda conformada con obreros y empleados, con algunos nuevos inmigrantes. Clase alta y clase baja<sup>7</sup> se definen por características homogéneas, pero el hecho de nacer en el lugar puede acercar a las clases sociales diferentes, citadas para el período anterior. La movilidad entre clases es posible, si bien la pertenencia a los distintos espacios geográficos, sigue condicionando la condición y la posición del sujeto en el espacio social. Esta movilidad está ejemplificada en la conformación de otra clase, la clase media surgida gracias a los gobiernos de corte popular. Empleados y comerciantes integran esta clase media.” (Medina, 2009: 86)

Las diferencias se encuentran en la conformación de las clases y los capitales antes mencionados, pero la oposición entre las poblaciones de un

lado y del otro de la línea divisoria que instalaba el Tajamar subsisten, si bien también se registran acciones políticas que tienden a equilibrar las diferencias sin lograrlo: el equipamiento urbano comunitario (escuelas, hospitales, dispensarios, centros de atención al vecino, etc.), se ubican en el sector centro y oeste de la ciudad, pero el mercado inmobiliario sigue privilegiando el sector noreste.

Como propone Harvey (2013), las ciudades han brotado de la concentración geográfica y social de un excedente en la producción. La urbanización ha sido siempre, por tanto, un fenómeno relacionado con la división en clases, ya que ese excedente se extraía de algún sitio y de alguien, mientras que el control sobre su uso solía corresponder a unos pocos. “La urbanización ha desempeñado un papel crucial en la absorción de excedentes de capital, y lo ha hecho a una escala geográfica cada vez mayor, pero a costa de impetuosos procesos de destrucción creativa que implican la desposesión de las masas urbanas de cualquier derecho a la ciudad<sup>8</sup>” (2013:45).

### De la toma de tierras y el presente

En la década de 1990 en Argentina, se instala un proceso neoliberal que produce un gran impacto negativo en los trabajadores. El gobierno del entonces presidente Carlos Menem, adopta un paquete de medidas de reforma del Estado, y se desprende de empresas públicas como YPF, ferrocarriles, Aerolíneas Argentinas, agua, energía. Se descentraliza la salud y la educación, pasando su administración a las provincias, y se permite un fuerte ingreso de capitales privados. Se decreta la ley de empleo que va a dar inicio a la flexibilización laboral, permitiendo contratos temporarios, generando un efecto de fractura en la clase trabajadora y una competencia entre sus integrantes.

Alta Gracia no está exenta del contexto y sufre el golpe de las medidas neoliberales. Impacto que

7. La utilización del concepto de clase realizado por la autora, no es adoptado en este trabajo como propio, por el contrario, en este artículo, se intenta problematizar este concepto con diversos matices y con una postura menos rígida al pensar la idea de clase.

8. Para Lefebvre el derecho a la ciudad significa el derecho a la vida urbana, renovada, donde tiene prioridad el valor de uso. Se trata de un cambio de práctica social que proponga y justifique la centralidad de lo lúdico, poniendo la apropiación por encima de la dominación. Apropiación no entendida como propiedad, sino como el proceso según el cual un individuo o grupo se apropia, transforma en su bien, algo exterior.

se ve reflejado en el cierre del ramal del Ferrocarril Central Argentino en 1993.

De esta forma, el proceso neoliberal tiene como resultado una marcada polarización en las clases sociales: aumentan sustantivamente las poblaciones que se sumergen en la pobreza e indigencia, mientras que sólo una minoría se enriquece de manera considerable.

En la ciudad de Alta Gracia esta polarización en la distribución de la riqueza se ve representada notoriamente en el espacio urbano. Para fines de la década de 1990 dos hechos en el espacio sociourbano son testigos de estos polos opuestos que continúan con esa división de clases. Mientras que en la zona noroeste de la ciudad, hacia las sierras, adyacente hacia el oeste con las tierras que supieron ser del Sierra Hotel, se construye el Country Golf Club Potrerillo de Larreta, en su opuesto noreste, comienza un proceso de toma de tierras fiscales de parte de vecinos en emergencia habitacional. Previo a esta toma de tierras, se trasladó al barrio Independencia a las familias que habían ocupado el Sierras Hotel en busca de un lugar para vivir. Julisa, una niña de la escuela Güemes, me cuenta que ella vivió un tiempo, junto a otros vecinos, en el Sierra Hotel, *“pero después vino un señor y nos dijo que nos daba casa a los que no teníamos y ahora tengo la mía. El terreno es de mi mamá y la casa mía, porque si ella se muere queda para mí”* (NdC, junio 2014).

Como sostiene Harvey (2013), la urbanización capitalista tiende a destruir la ciudad como bien común social, político y vital. “La urbanización no es sino la producción continua de un bien común urbano y su perpetua apropiación y destrucción por intereses privados” (2013:125), podríamos decir, en otras palabras, que en el contexto de producción capitalista el valor de cambio está continuamente dominando al valor de uso de la ciudad.

“La ciudad tradicional ha muerto, asesinada por el desarrollo capitalista desenfrenado, víctima de su necesidad insaciable de disponer de capital sobre acumulado ávido de inversión en un crecimiento urbano raudo e ilimitado sin importarle cuáles sean las posibles consecuencias sociales,

medioambientales o políticas” (Harvey, 2013:14).

En lo que respecta a la toma de tierras, Tito Riva-rola, un informante clave con el que pude entrevistarme, fue uno de los referentes al momento de producirse la ocupación de los terrenos. Me cuenta que la organización del Centro Vecinal de Independencia fue fundamental para la contención de los trabajadores desocupados y el consiguiente desarrollo de la actividad política en la ciudad.

En las proximidades del barrio Independencia, hacia el norte, se encuentran las tierras fiscales pertenecientes a la Empresa del Ferrocarril General Bartolomé Mitre, que fueron utilizadas hasta 1993 por el transporte de piedra. Por estar cerrado este ramal, el territorio comprendido en él queda sin ninguna explotación, de esta forma, los pobladores de los barrios más pobres de Alta Gracia encontraron la posibilidad de proceder a su ocupación para levantar precarias viviendas hacia el año 1995.

El proceso de ocupación de lo que pasó a ser el Asentamiento 17 de Agosto, lo que comúnmente los niños y las niñas denominan “la villa”, se llevó a cabo en etapas. La primera etapa corresponde al periodo previo a que el Centro Vecinal se pusiera al frente de la misma. Un grupo de 20 familias procedentes en su mayoría de la provincia de Misiones se estableció en las parcelas ubicadas en el sector noreste de la ladera sur de la vía férrea. Estas familias estaban constituidas por trabajadores forestales que cumplían sus labores en los pinares de la zona serrana próxima, conformando un grupo cerrado, que no estableció vinculaciones con los que, poco después, se instalaron en las parcelas vecinas (Antonello, 2004).

Tiempo después, ya en 1997, a medida que la situación socioeconómica se fue endureciendo, se produjo lo que podría considerarse la segunda etapa de ocupación.

*“Y el barrio siguió creciendo. Y yo era como un agente inmobiliario porque yo me encargaba de entregar los terrenos, pero no porque yo me creía dueño, sino porque era una cuestión de organización, y el referente era yo y el*

*que vivía en el barrio era yo. Porque yo me separo y en el '96 me voy a vivir al barrio. Y en el barrio me iba a buscar la gente -mire ando buscando un terrecito. Cuando empezás a acordarte ya se había copado el barrio, había como 100 familias. Y bueno, yo los daba así para que no se pelearan, andaba con un cuaderno que decía, el número 7 es tuyo, el número 15 tuyo, y bueno, así se fue armando lo que es el barrio”* (Tito Rivarola, entrevista, Alta Gracia, 2016).

Esta segunda etapa fue realizada por familias procedentes de los barrios más carenciados de Alta Gracia. Fue el mismo Centro Vecinal de barrio Independencia, junto al Movimiento Piquetero<sup>9</sup>, quien tomó la decisión de ponerse al frente de la toma de tierras, organizando a las familias que iban llegando a la zona, las que, mayormente, pertenecían a desocupados que sobrevivían mediante la realización de changas.

*“Se apuntó a tres cuestiones, una la desocupación, otra la vivienda y otra la alimentación. Nosotros teníamos los comedores, roperos comunitarios. Y todos iban a trabajar por el plan. Y de esa manera influía para que tenga una actitud solidaria. Había huertas comunitarias, panificadoras”* (Tito Rivarola, entrevista, Alta Gracia, 2016).

El objetivo era lograr una ocupación ordenada, por lo que tras asambleas con participación vecinal, se organiza un loteo, dividiendo las tierras fiscales en parcelas de 10 metros de frente con la extensión de fondo existente hasta la vía, identificando a cada una de ellas para evitar superposiciones en el momento de producirse la ocupación. (Antonello, 2004)

Ya iniciado el año 2000, el Asentamiento 17 de Agosto abarcaba aproximadamente 15 cuadras, en

dirección SO-NE por todo el tendido de la línea férrea. Más de 150 familias que se establecieron en la ladera sur de la misma.

En diciembre de 2015 el municipio de la ciudad de Alta Gracia declaró al Asentamiento 17 de Agosto como un barrio de la ciudad, aunque sus condiciones estructurales se mantienen intactas. Al presente el relevamiento indica que el barrio tiene 250 familias, lo que equivale a 900 personas viviendo en 17 de Agosto.

En las antípodas de este proceso de ocupación de tierras y desarrollo comunitario, la creación del Country señala otro proceso social, la formación de una zona urbana regulada, protegida y cercada, con todos los servicios. La creación del country es un proceso propio de los '90 que da cuenta de una polarización social que se profundiza y cristaliza en el espacio urbano y social con el correr de la década en nuestro país.

El Country Golf Club Potrerillo de Larreta, se ubica hacia el noroeste de la ciudad sobre las sierras y ocupa una superficie de gran tamaño con muy pocos habitantes. Dentro del mismo country se encuentra una cancha de golf de 18 hoyos, atravesada por el arroyo Los Paredones que cruza la ciudad. El arroyo Los Paredones a la altura del ingreso del country, está cercado, prohibiendo a los habitantes de la ciudad el ingreso a un tramo de aproximadamente 4 km. El colectivo social “Todos Por Nuestros Arroyos” de la ciudad de Alta Gracia, mantiene una lucha por la recuperación de este recurso natural en manos de privados mediante una medida cautelar ante la justicia. El mencionado colectivo denuncia, no sólo la imposibilidad de ingresar a un espacio público, sino también que, según consta en los datos otorgados en el informe de la Secretaría de Recursos Hídricos, el Country solicita por año 100.000.000 litros de agua, esto es, 273.972 litros por día. Comparativamente, sólo para riego pide el 87,29% mientras que el destino para consumo humano es del 12,71%. Los números son aberrantes y permiten proyectar que

9. El Movimiento Piquetero es un movimiento de trabajadores desocupados que surge en la década de 1990 en la Argentina producto de la gran crisis social y económica que atraviesa al país en esta época. La acción disruptiva, dinámica asamblearia e identidad piquetera, originaria de los piquetes y puebladas del interior del país, como también, los modelos de organización y militancia territorial, son lo que van a permitir la formación, la expansión y aun la posterior potenciación del Movimiento Piquetero. Ver: Svampa, M. (2005) “Capítulo 7: Crisis estructural y nuevas formas de resistencia” y “Capítulo 8: Las dimensiones de la experiencia piquetera”. En: La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo. Ed: Taurus. Bs As.

destinan para riego 240.410 litros de agua por día, lo cual equivale a lo que en una jornada utilizan 240 viviendas. El riego es para una cancha de golf sostenida para fines de lucro, lo cual redobla el abuso: se extrae agua de la que carecen muchos habitantes de la ciudad y encima se generan cuantiosos ingresos de dinero con su producto.

“Los resultados de esta creciente polarización en la distribución de la riqueza y el poder están indeleblemente grabados en las formas espaciales de la ciudad, en las que se van condensando progresivamente fragmentos fortificados, comunidades cercadas y espacios públicos privatizados bajo una vigilancia constante” (Harvey, 2013: 36).

Si la urbanización, entonces, tiene una relación directa con los procesos de producción capitalista, es totalmente lógico ver que, ante la consolidación de estos últimos, hay una relación directamente proporcional a la de la urbanización. Así “la urbanización del capital presupone la capacidad del poder de clase capitalista de dominar el proceso urbano” (Harvey, 2013:106)

La profunda desigualdad en el uso de los recursos (tierra y agua, los más mencionados) es una faceta de las desigualdades sociales y los conflictos que se entrelazan al logro de los derechos y a las condiciones donde se desarrollan los procesos de escolarización para las y los estudiantes de Alta Gracia. Las historias de niños y niñas con los que trabajamos están empapadas de las condiciones de existencia y tienen su transitar por la ciudad y la escuela, de esta forma nos preguntamos cómo viven y transitan niños y niñas su experiencia de subalternidad y qué hacen con ella.

### **Niños y niñas de sectores populares y subalternidad en la ciudad de Alta Gracia**

La larga historia de la conformación urbana y social de Alta Gracia muestra una relación entre las clases hegemónicas y las subalternas. Mientras que las primeras ejercieron el control de la producción de la ciudad y se instalaron históricamente en el

espacio predilecto para el negocio inmobiliario, las clases subalternas disputaron y ocuparon espacios menos privilegiados para poder asentarse y construir un hogar. Como plantea Modonesi, “el concepto de subalterno permite centrar la atención en los aspectos subjetivos de la subordinación en un contexto de hegemonía: la experiencia subalterna, es decir, en la incorporación y aceptación relativa de la relación mando-obediencia y, al mismo tiempo, su contraparte de resistencia y de negociación permanente” (Modonesi, 2010: 37).

Asimismo, la subalternidad mantiene una relación dialógica con la hegemonía,

“una hegemonía dada es siempre un proceso. Y excepto desde una perspectiva analítica, no es un sistema o una estructura. Es un complejo efectivo de experiencias, relaciones y actividades que tienen límites y presiones específicas y cambiantes. En la práctica, la hegemonía jamás puede ser individual. [...] Por otra parte no se da de modo pasivo como una forma de dominación. Deber ser continuamente renovada, recreada, defendida y modificada. Asimismo, es continuamente resistida, limitada, alterada, desafiada por presiones que de ningún modo le son propias.” (Williams, 2009:134)

E. P. Thompson, en el prefacio de “La formación de la clase obrera en Inglaterra” definió a la clase como:

“un fenómeno histórico que unifica una serie de sucesos dispares y aparentemente desconectados en lo que se refiere tanto a la materia prima de la experiencia como a la conciencia. Y subrayo que se trata de un fenómeno histórico. No veo la clase como una “estructura”, ni siquiera como una “categoría”, sino como algo que tiene lugar de hecho (y se puede demostrar que ha ocurrido) en las relaciones humanas.” (Thompson, 1989: 1)

Así, puso énfasis en la clase como proceso activo y como relación histórica. De esta forma, el autor

planteó que no debe localizarse la esencia de la clase en posiciones estructurales sino en relaciones: las relaciones de explotación, conflicto y lucha que proporcionan el impulso a los procesos de formación de clases. La clase como relación implica la existente entre las clases y la existente entre los miembros de una misma clase.

Thompson “la clase cobra existencia cuando algunos hombres, de resultas de sus experiencias comunes (heredadas o compartidas), sienten y articulan la identidad de sus intereses a la vez comunes a ellos mismos y frente a otros hombres cuyos intereses son distintos de (y habitualmente opuestos a) los suyos” (Thompson, 1989: 2).

Meiksins Wood (1983) sostiene que una experiencia común es una experiencia vivida de las relaciones de producción, las divisiones entre los productores y los apropiadores y, más particularmente, de los conflictos y luchas inherentes a las relaciones de explotación. Así, afirma que es en el medio de esta experiencia vivida donde la conciencia social se moldea, y con ella, la disposición a actuar como clase. Para Thompson “la experiencia de clase está ampliamente determinada por las relaciones de producción en que los hombres nacen o en las que entran de manera involuntaria.”(1989: 2) Así es que existiría una situación de clase que va dando lugar a condiciones de experiencias comunes.

“La conciencia de clase es la forma en que se expresan estas experiencias en términos culturales: encarnadas en tradiciones, sistemas de valores, ideas y formas institucionales. Si bien la experiencia aparece como algo determinado, la conciencia de clase no lo está” (Thompson, 1989:2).

Entonces, como afirma Meiksins Wood (1983) “el concepto de experiencia significa precisamente que las estructuras objetivas hacen algo a las vidas de las personas”.

De esta forma tomo los dos recaudos básicos metodológicos de Thompson que señalan Assusa y Michelli (2012):

“1) el lugar central de la historia en el abordaje de la eficacia relativa de

las presiones estructurales en contextos particulares; 1) referido al mismo criterio, la necesidad de un estudio de lo popular situado históricamente, con límites y fronteras no definidas a priori, no definidas en abstracto, no sustancializadas; y 2) la comprensión de los procesos de producción y reproducción social y simbólica siempre signados por la complejidad, esto es, por el necesario carácter activo y recursivo de las prácticas sociales, incluso las de los dominados.” (Assusa y Michelli, 2012: 10).

Los conceptos de hegemonía y subalternidad son cruciales para una interpretación de la clase. Meiksins Wood (1983) afirma que, para Thompson, hegemonía no es sinónimo de dominación de una clase y sumisión de la otra. Sino que hegemonía encarna la lucha de clases y lleva la marca de las clases subordinadas, su actividad y su resistencia. Para Raymond Williams

“la hegemonía constituye todo un cuerpo de prácticas y expectativas en relación con la totalidad de la vida: nuestros sentidos y dosis de energía, las percepciones definidas que tenemos nosotros mismos y de nuestro mundo. Es un vívido sistema de significados y valores -fundamentales y constitutivos- que en la medida en que son experimentados como prácticas parecen confirmarse recíprocamente.” (Williams, 2009: 131).

Hegemonía y subalternidad no pueden entenderse como dos conceptos separados y ajenos, sino por el contrario, mantienen una relación dialógica, y uno no puede pensarse sin el otro.

El concepto de subalterno fue trabajado por Gramsci y “parte del supuesto de que, sin proponer un concepto específico, Marx dejó en el corazón de la problemática marxista la necesidad de caracterizar la subordinación como relación, como experiencia, como condición social y política subjetiva” (Modonesi, 2010: 26).

Modonesi entiende lo subalterno, como expresión de la experiencia y la condición subjetiva del su-



bordinado, determinada por una relación de dominación -hegemonía- y un bosquejo de una teoría de la subalternidad.

Gramsci conceptualizó la subalternidad como *experiencia de la subordinación*, expresada por la tensión entre la *aceptación/incorporación* y el *rechazo/autonomización* de las relaciones de dominación y materializada en una “disposición a actuar como clase” que combina espontaneidad y conciencia (Modonesi, 2010: 51).

De esta forma, como propone Thompson (1989), la tarea es preguntarnos cómo las presiones determinantes de los procesos estructurados son experimentadas y manejadas por las personas.

La construcción de la categoría *niños y niñas de sectores populares*, está motivada por la intención de poner la clase en el centro del análisis, y desandar, a través de su historicidad y de sus singulares experiencias, lo vinculado al *mundo de lo popular*. Como lo entiende Assusa (2015), retomando a Fonseca (2005), “la reconstrucción etnográfica de la vida popular implica una apuesta sobre la posibilidad de abordar ciertas dimensiones cruciales de la alteridad en la sociedad contemporánea: una forma de estudiar fronteras y diferencias cruciales a nivel local, en clave de desigualdad” (pág. 22).

Para avanzar con la categoría *niños y niñas de sectores populares*, es necesario retomar a Bourdieu (1990) quien plantea que para la construcción de una teoría del espacio social es necesario realizar cuatro rupturas epistemológicas: ruptura con el sustancialismo que va en detrimento de las relaciones; ruptura con el intelectualismo, que entiende a la clase teórica como clase real; ruptura con el economicismo que reduce el campo social a lo económico; y ruptura con el objetivismo que ignora las luchas simbólicas en los diferentes campos. De esta forma es posible la construcción de un concepto de clases sociales como elemento explicativo<sup>10</sup>. Para Bourdieu (1990) se puede presentar

el mundo social en forma de espacio y los agentes se definen por sus posiciones relativas<sup>11</sup> en ese espacio.

En este sentido las clases serían “conjuntos de agentes que ocupan posiciones semejantes y que, situados en condiciones semejantes y sometidos a condicionamientos semejantes, tienen todas las probabilidades de tener disposiciones e intereses semejantes y de producir, por lo tanto, prácticas y tomas de posiciones semejantes”. (Bourdieu, 1990: 284)

El presente de niños y niñas de los barrios Independencia y 17 de Agosto los encuentra en una posición de clase que da lugar a experiencias comunes, atravesados por una historia de subalternidad, en donde, como miembros de sectores populares, son hijos e hijas de familias que han disputado el espacio urbano y, mediante la toma de tierras, la posibilidad de construir un hogar para vivir. La lucha de este grupo social aún continúa por obtener los servicios básicos (agua, luz, gas) y transporte, y las condiciones estructurales de una vivienda digna.

El ejemplo en espejo entre el Country ubicado en zona noroeste y los barrios ya mencionados en zona noreste es el reflejo de la histórica polarización entre estas dos clases, pero también es el reflejo de la desigualdad en este momento del contexto capitalista, en donde mientras el poder de clase capitalista domina el proceso urbano, y puede hasta incluso cercar bienes naturales y públicos para su uso exclusivo, los sectores populares que se encuentran en el otro extremo, aún no logran las condiciones para una vida digna.

Harvey plantea que “vivimos en ciudades cada vez más divididas, fragmentadas y proclives al conflicto. La forma en que vemos el mundo y definimos nuestras posibilidades dependen del lado de la barrera en que nos hallemos y del nivel de consumo al que tengamos acceso” (Harvey, 2013: 35).

10. El autor denomina estos recortes como clases “teóricas” o “en el papel” (Bourdieu, 1990).

11. “La posición de un agente determinado en el espacio social puede definirse por la posición que ocupa en los diferentes campos, es decir, en la distribución de los poderes que actúan en cada uno de ellos; estos poderes son ante todo el capital económico, el capital cultural, social y simbólico” (Bourdieu, 1990).

De esta forma, es necesario pensar a niños y niñas de los barrios Independencia y 17 de Agosto como miembros de sectores populares, con sus singularidades, y bajo una condición de subalternidad en relación al lugar que han ocupado como clase históricamente en esa relación dialéctica con lo hegemónico.

Indagar en torno a lo que hacen niños y niñas con esa subalternidad implica, no sólo esta reconstrucción urbana y social de la ciudad, sino sumarle, como proponen Ezpeleta y Rockwell (1983), la particular dinámica que se produce entre escuelas y clases subalternas. “En la escuela las clases subalternas se apropian de los contenidos educativos. [...] El contenido escolar lleva siempre en sí mismo la posibilidad de su reelaboración fuera ya del control escolar”. Así, es necesario tener en cuenta la trama específica que se construye en la escuela Güemes. “La realidad cotidiana de las escuelas sugiere que no se trata de una relación fija [entre Estado y clases subalternas], por el contrario, se trata de una relación en constante construcción y negociación en función de circunstancias precisas” (Ezpeleta y Rockwell, 1983).

Es a partir de este punto que resulta posible avanzar en el análisis de cómo estos niños y niñas transitan por la ciudad y la escuela, de qué espacios y prácticas se apropian y cuáles no, qué experiencias construyen en sus propias dinámicas, en definitiva, cómo experimentan, con sus particularidades, el espacio urbano y escolar de Alta Gracia.

## Experiencias urbanas de niños y niñas

Las experiencias educativas de los niños y las niñas se mostraron en un diálogo constante con las experiencias urbanas. Pensar las primeras de manera aislada sería trazar un recorte que limitaría su análisis, así como también, pensar lo barrial sin lo escolar, se ofrecería como un proceso discontinuado, ya que, como intentaré desarrollar en este apartado, al momento de experimentar el espacio urbano, la escuela se torna un eje fundamental para los niños y las niñas. Analizar así la relación

barrio<sup>12</sup>-escuela es trascender el recorrido cotidiano, de lunes a viernes, a la institución: implica una serie de prácticas y significaciones sobre el espacio escolar que va más allá de la actividad misma de ir a clases.

A continuación se intentará dar cuenta de esa relación que niños y niñas construyen con el espacio urbano. Ingresaremos de lleno en los modos de transitar el barrio, haciendo especial foco en los límites, principalmente el que separa barrio-asentamiento, y en los vínculos que tejen niños y niñas entre el barrio y la escuela.

Por último, para avanzar en este apartado, es necesario considerar los aportes de Michel De Certeau (2010) quien entiende el espacio como lugar practicado. Para el autor, son los caminantes los que transforman en espacio la calle, geométricamente definida como lugar por el urbanismo. Es en el espacio y en el andar donde se produce una “triple función enunciativa: es un proceso de apropiación del sistema topográfico por parte del peatón; es una realización espacial del lugar; implica relaciones entre posiciones diferenciadas, es decir contratos pragmáticos bajo la forma de movimientos” (De Certeau 2000:110). Esta triple función me es útil para pensar la manera en que los niños y las niñas transitan el espacio y mediante ese transitar le otorgan significado, que no pretende cristalizarse sino, por el contrario, se sostiene en constante fluctuación.

## Transitar la ciudad

La ciudad de Alta Gracia fue uno de los ejes principales al momento de comenzar a indagar los modos de transitar que tienen los niños y las niñas. Sin querer abarcar la totalidad de este espacio -la ciudad-, ya que alcanzarlo todo es una tarea que excede los objetivos de este trabajo, me interesa investigar qué espacios son reconocidos, cuáles son frecuentados y cuáles otros son nombrados, aunque no por eso concurridos. El primer indicio de esto fue el desconocimiento que tenían las y los estudiantes acerca del Museo de la Estancia Jesuítica. Tras un primer año de trabajar juntos,

12. Cuando hago referencia al barrio en singular, me refiero a los barrios Independencia y 17 de Agosto. Su cercanía, continuidades históricas y el hecho de que los niños y las niñas que asisten a la escuela Güemes vivan en estos dos lugares, posibilitan ser pensados en singular al momento de hablar de lo barrial.

y después de percibir la apropiación de aquel espacio por parte de los niños y las niñas, comencé a profundizar en estos modos de experimentar la ciudad, de vivirla, de esquivarla, de apropiarla o, directamente, desconocerla.

Un primer acercamiento fue mediante la utilización de mapas, y la construcción de los mismos, a través de diferentes dinámicas que iban desde dibujos hasta un mapa físico con el trazado urbano. Al momento de pensar la ciudad, diferentes espacios como *la escuela, la plaza del mástil, la heladería, los museos de la ciudad, el arroyo, las sierras, el parque infantil, el hospital, una iglesia, el supermercado Becerra y su cine, el tajamar, el reloj público, la terminal*, iban siendo identificados.

Estos espacios eran, dependiendo de cada uno, de mayor o menor conocimiento, y no todos parecían ser de un transitar periódico, sino, por el contrario, varios parecían repetirse con escasa noción del lugar, mientras que otros resultaban ser de recurrencia y gran conocimiento. Estas diferencias tenían que ver con singularidades de cada uno de los niños y las niñas. Algunos/as tenían escaso andar por el barrio, como Julisa, que sólo sale de su casa *para ir a la escuela, o como mucho para visitar a su prima alguna vez para ir a jugar.*

*“Julisa: Mucho no me dejan salir, cuando no hay nadie en la canchita que me voy con una amiguita, tampoco me dejan. Me cortaron todos los yuyos del fondo [de casa], van a empezar a limpiar todo para que yo juegue, pero no me dejan salir [...] De mi casa a la escuela, o de mi casa a la casa de la amiga de mi mamá, que me voy con mi mamá, mucho no salgo”* (NdC, abril, 2015).

Otros, como Lázaro, se movían por la ciudad con gran soltura e independencia, aun cuando algún mayor le restringía algún espacio en particular

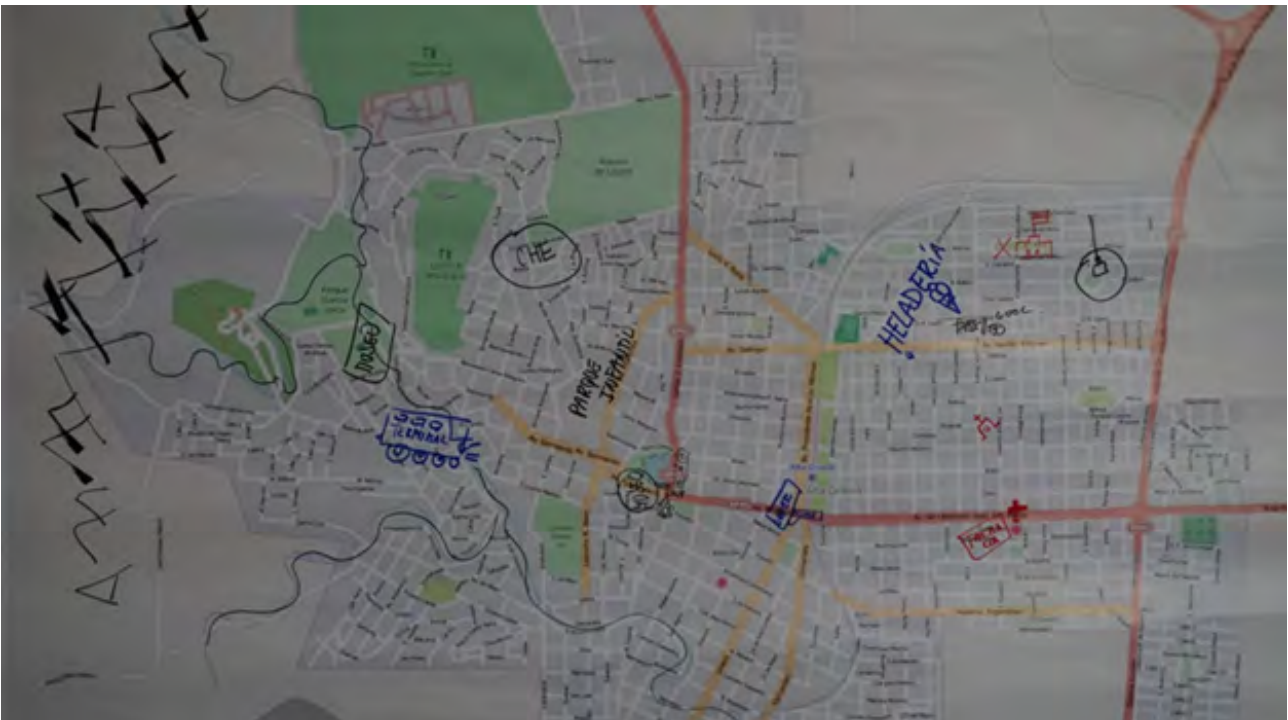
*“Lázaro: A mí no me dejan ir para el barrio Sabatini, porque cuando voy me buscan quilombo.”*

*Lázaro: En el polideportivo nos juntamos todos los malabaristas. A veces voy, porque otras veces hago semáforo<sup>13</sup>.*

*Mariano: ¿Y dónde hacés semáforo?*

*Lázaro: Hago semáforo cerca de lo de mi abuela en Sabatini, y si no en el se-*

FIGURA 1: MAPA INTERVENIDO POR NIÑOS



13. Hacer semáforo es un trabajo que consiste en realizar malabares en el momento que se detienen los autos producto de la luz roja en el semáforo, y luego pasar la gorra para recolectar el dinero.

*máforo del Disco, o en el parque García Lorca. Lo hago como un trabajo, lo hago desde los seis o siete años.*” (Entrevista a Lázaro, agosto 2015)

Su actividad como malabarista lo vinculó a prácticas cotidianas en la calle y hacer semáforo era uno de los modos de transitar la ciudad, incluso de manera itinerante. Para Lázaro pasar muchas horas en la calle era algo cotidiano y la mayoría del tiempo tenía que ver con el hacer malabares. Los malabares lo vinculaban con otras personas de diferentes ámbitos y edades, y sumado a las escasas restricciones que recibe desde su hogar, en relación a otros niños/as, hacen que Lázaro tenga mayor soltura en el transitar la ciudad y los modos de experimentarla aunque también existe una desprotección por parte de su entorno.

Con algún contraste y otras similitudes, se pudo observar dos espacios de la ciudad que resaltaban por encima de otros que también fueron nombrados pero mucho menos frecuentados. Por un lado, el tajamar<sup>14</sup> era concurrido por la gran mayoría de las y los estudiantes, algunos iban acompañados de familiares y otros solían hacerlo con amigos.

*Pescar o ver como pescan, pasar el rato, ir a los juegos,* eran algunas de las actividades que realizaban en aquel espacio.

FIGURA 2: DIBUJOS DEL TAJAMAR REALIZADO POR NIÑO/AS



Por otro lado, el supermercado Becerra podría pensarse como la contracara. Aunque también era frecuentado por la mayoría de los niños y las niñas y al igual que en el tajamar, algunos eran acompa-

ñados por familiares y otros lo recorrían con amigos, “El Becerra” resultaba un espacio vinculado al consumo, ya que no sólo es un supermercado, sino también el lugar del cine y tiendas de todo tipo de comercio. *Ir a pasear, hacer las compras, mirar las vidrieras,* eran las actividades que se destacaban.

Algunos van al cine, pero ésta no es una actividad que se repite en general, de hecho, durante el año 2015 una de las salidas que organizaron las maestras fue ir al cine y aquel día, para varios, implicó la primera vez que asistieron a una función cinematográfica.

Si bien ambos espacios se diferencian en público/privado, abierto/cerrado, actividad comercial/uso recreativo, también es posible percibir cierta continuidad entre ellos. La acción de *pasar el tiempo*, implicaba que dichos espacios posibilitaban un lugar de encuentro, con sus diferentes lógicas, pero con la capacidad de constituirse como espacios de significación en su uso.

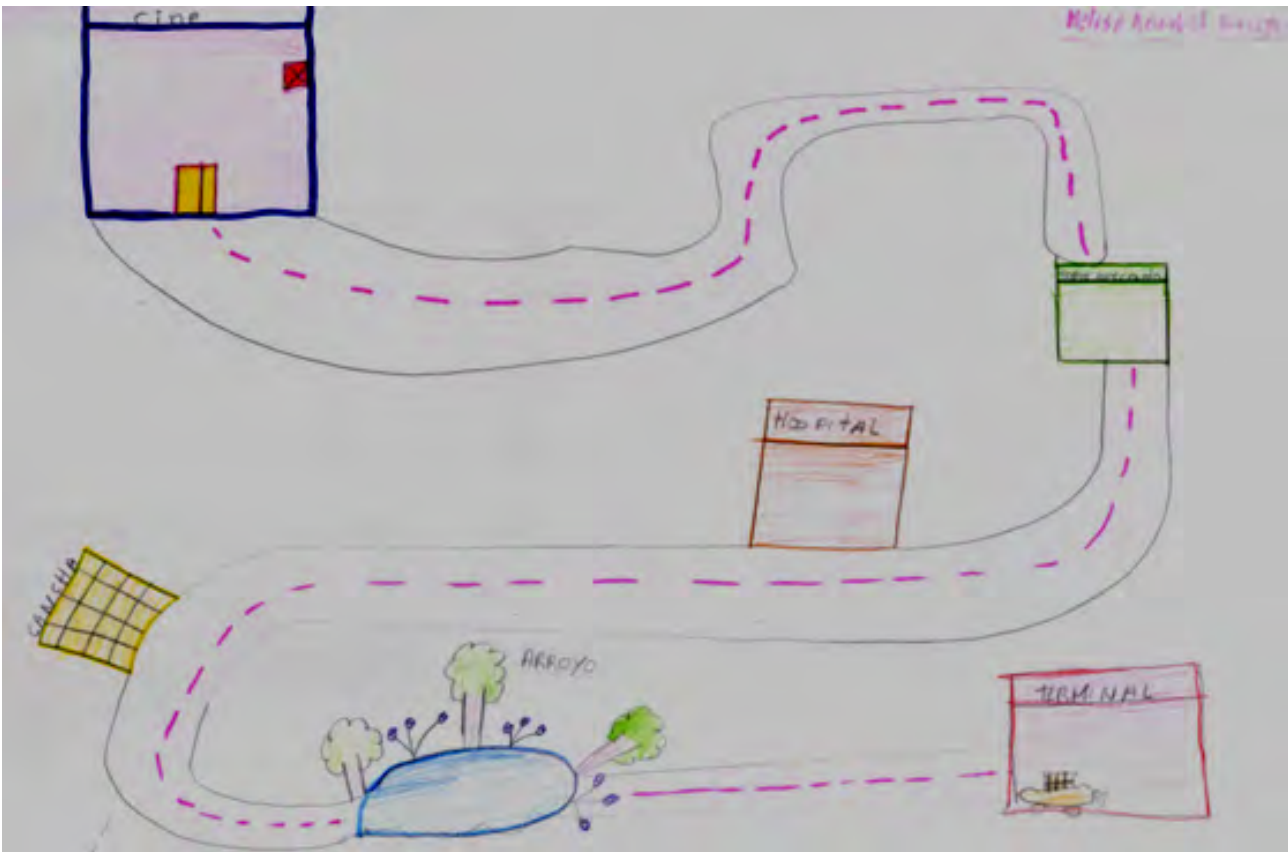
## Los límites urbanos

Muchas de las reflexiones por parte de los niños y las niñas sobre el espacio público y sobre la construcción y las maneras de apropiarse de él se desprendieron de continuos talleres que giraron en

torno a esos temas. También estas instancias mostraron la capacidad de acción que tienen las y los estudiantes en el andar por el barrio, el transitarlo, modificarlo y vivenciarlo de múltiples formas.

14. El tajamar es un espacio público y abierto que se encuentra en el centro de la ciudad. Fue una construcción Jesuita y contiene un gran espacio verde a su alrededor.

FIGURA 3: DIBUJO DEL BECERRA Y CINE REALIZADO POR NIÑAS



Una cuestión particular fueron los límites socio-urbanos, con la principal problemática que giraba en torno al barrio y el asentamiento.

*“Mariano: ¿A qué lugares suelen ir a jugar o pasear en Alta Gracia?”*

*Mauro: Yo todos los sábados, al centro.*

*David: yo también, fui ayer.*

*Mariano: ¿Y qué hacen cuando van al centro?”*

*Mauro: Yo entro a ver cualquier cosa, lo que me gusta voy y lo entro a ver.*

*Mariano: ¿Y con quién van?”*

*David: Yo, con mi papá.*

*Mauro: Yo, con mi padrino.*

*Mariano: ¿Vos Tomi vas?”*

*Mauro: No.*

*Tomi: Sí, algunas veces voy.*

*(risas de sus compañeros)*

*Tomi: Yo vivo cerca del camp.o*

*David: Nunca... Vivís para allá... ien la villa!*

*(risas)*

*David: Sí, dónde estaban las vías del tren.*

*(Continúan las risas, Tomi se enoja con*

*sus compañeros que se burlan del lugar en donde vive)*

*(Entrevista con Tomi, Mauro y David, agosto 2015)*

El registro brinda algunos elementos importantes para analizar cómo los límites socio-urbanos fueron desandando un entramado complejo y dinámico que cada uno de los sujetos (re)construía en sus experiencias urbanas. La demarcación *villa/barrio* era utilizada por los varones, principalmente, para burlarse de quienes vivían en la villa. *Vivir en la villa* estaba asociado por los niños con ciertas características negativas, tales como: en ese lugar son todos choros (NdC, mayo 2015). Tal como plantea Bourdieu (2002), “el espacio habitado funciona como una especie de simbolización espontánea del espacio social” (pág. 120).

La cuestión de los límites se vuelve un hecho de especial atención en la dinámica urbana y escolar. Como afirma Maldonado (2002)

“en diferentes momentos históricos se observa que la fuerza del *límite social* es más significativa y persistente que los contenidos culturales.

Límites lábiles, generados en la interacción social, donde la característica de la misma es la asimetría en la relación. Unos tienen derechos de atribuir identidades (generalmente descalificatorias) y otros luchan por mantener su autoidentificación o tratar de esconder y negar su origen para no ser objeto de estigma y discriminación. La educación es uno de los espacios privilegiados de disputa de estos límites, tanto desde las políticas como desde la interacción entre los diferentes actores que conforman las instituciones.” (Maldonado, 2002: 58)

Indagar en las singularidades en el transitar de los niños y las niñas fue propicio para desarmar la idea de que las ciudades se presentan articuladas y “para todos/as”.

*“Mariano: ¿Qué son los límites?*

*Dieguito: ¿Llegar a algún lado?*

*Lázaro: Que te caguen a pedos.*

*Pato: Cuando tus padres te dicen “volvé a tal hora”.*

*Mariano: Y pensando en la ciudad, o en el barrio, ¿qué límites hay?*

*Julisa: Nuestra casa, el patio.*

*Mariano: La ruta, por ejemplo, ¿es un límite?*

*Todos/as: Sí.*

*Lázaro: Cuando te para la cana. Tenés que respetar porque si no te alzan.*

*Lucas: El límite entre la ciudad y el campo.*

*Carlitos: Cuando hay alambrado, tiene un dueño.*

*Carlitos: La propiedad privada*

*Pato: (señalando en el mapa) No se ven las vías del tren porque está el asentamiento, eso es un límite. Es un barrio chiquito dentro de otro...”*

(NdC, taller en la escuela, Mayo 2015)

Los límites vinculados a las configuraciones espaciales que realizan los sujetos en la ciudad tienen un componente histórico, y por supuesto, una continua actualización. De esta forma, retomando a Simmel (1986), entiendo a los límites como he-

chos sociales con forma espacial. Para el autor, es el hecho sociológico el que establece la relación espacial.

Los límites espaciales constituyen fuertes marcas en las subjetividades de niños y niñas; el *límite social*, en este caso, produce distintos efectos en cada uno/a de ellos/as. Aunque ambos barrios, Independencia y 17 de Agosto, albergan a clases subalternas, *vivir en la villa* representa una gran marca estigmatizante. En ese sentido, los límites no sólo nos hablan de polarización de clases sociales como lo muestra el capítulo dos, sino que también se producen al interior de una misma clase. Escapar de esas marcas, para los niños y las niñas, es una necesidad, aún cuando para ello reproduzcan estas mismas estigmatizaciones.

Las diferentes percepciones de los espacios permitieron discutir sobre los espacios públicos y, tras reflexionar en varios encuentros, distinguir los espacios públicos de los espacios comunes. Partimos de estas diferencias a partir de la propuesta de Harvey (2013) quien entiende a los espacios o bienes públicos como objeto del poder estatal y de la administración pública; mientras que define a los espacios comunes como espacios colectivos y no mercantilizados, garantizados por la comunalización del espacio. Lo público, para el autor, se vuelve común cuando las fuerzas sociales se apropian de ello y lo protegen y mejoran para su beneficio mutuo.

Llegar a una instancia de conocimiento y reflexión sobre estos conceptos permitió encontrarnos con estos registros de las y los estudiantes: *“lo colectivo es trabajar en grupo”*; *“lo público es de todos, lo privado tiene dueño y nos deja afuera”*.

Ante la pregunta sobre si los espacios públicos y los espacios colectivos son lo mismo, las respuestas fueron: *“si hay un lugar público hay que construirlo entre todos para hacerlo colectivo”*; *“el museo es público porque puede ir cualquiera, pero lo hacemos colectivo cuando hacemos los talleres”*.

Sobre lo que no puede faltar para que un espacio sea colectivo, dijeron: *“estar todos incluidos”*; *“poder opinar y charlar”*; *“juegos”*; *“música y baile”*; *“colaboración”*.

Estas últimas reflexiones están enmarcadas en las dinámicas propias de los talleres, motivo por el cual se pueden observar respuestas más cerradas y menos espontáneas, aunque considero que esto no le resta importancia ya que son parte de un proceso de aprendizaje que está siendo en estos niños y niñas.

## Caminar el barrio

La indagación sobre las significaciones en torno al barrio de parte de los niños y las niñas permitió profundizar sobre la complejidad que anteriormente se visibilizaba en el análisis sobre la ciudad. La heterogeneidad de comportamientos y aprehensiones de lo barrial nos imposibilita inscribir un sujeto plural y mucho menos universal, pero, teniendo en cuenta ciertas características compartidas, como la edad y la clase popular, o las prácticas y experiencias escolares, es posible encontrar similitudes y diferencias en sus experiencias urbanas cotidianas que permitan mostrar el complejo entramado de lo social y la continua construcción de la ciudad y de sus experiencias por parte de los sujetos.

Siguiendo los aportes de Mayol (2010), entiendo al barrio como

“un dominio del entorno social, puesto que es, para el usuario, una porción conocida del espacio urbano en la que, más o menos, se sabe reconocido. El barrio puede entonces entenderse como esa porción del espacio público en general (anónimo, para todo el mundo) donde se insinúa poco a poco un espacio privado particularizado debido al uso práctico cotidiano de este espacio” (Mayol, 2010: 8). [De esta forma] “El barrio es una noción dinámica, que necesita un aprendizaje progresivo que se incrementa con la repetición del compromiso del cuerpo del usuario en el espacio público hasta ejercer su apropiación de tal espacio.” (Mayol, 2010: 10)

Al igual que en la ciudad, cada uno de los niños y las niñas trazaba diferentes formas de vivenciar el espacio urbano. Muchas de las formas de transitar están marcadas por los padres de cada uno/a, los permisos en relación al destino y a la hora.

FIGURA 4: DIBUJO DEL BARRIO REALIZADO POR NIÑOS



*“Edu: Soy más de quedarme en mi casa porque a mí no me dejan salir por el barrio. Soy más de ir hasta la casa de mi tío a jugar con mi primo que viven a la vuelta.*

*Yami: mi papá no me deja salir muy de tarde porque pasa gente muy extraña.*

*Pato: vivo en la calle, yo. Si no estoy en la casa de mi tía estoy en la casa de mi abuela. A veces me junto con mi primo el Pablo y jugamos en la calle.”* (NdC, agosto 2015)

Aunque Pato me cuenta que por el lado de las vías no la dejan ir porque *“te roban hasta las orejas...”*, pero cuando estamos en ese espacio por un recorrido que decidimos hacer con los niños y las niñas dice: *“a mí me dio alegría por donde estábamos caminando y el puente, también me gustan las montañas que se ven desde el puente”* (NdC, agosto 2015)

La inseguridad es algo que se repite de manera continua y muchas veces actúa como un límite más al momento de ocupar ciertos espacios. Las descripciones del barrio que realizan las y los estudiantes oscilan entre el barrio *tranquilo* y el barrio *quilombo*. Muchos relatos cuentan episodios de violencia y en su mayoría suelen ser asociados a dos grupos distintos que *tienen problemas entre ellos y la policía*.

*Lucas: Del barrio no me gusta nada, quilombo nomás. Todos los días hay un quilombo.* (NdC, agosto 2015)

Asimismo, la tranquilidad del barrio se asocia con la cercanía al “campo”, al fin del trazado urbano. También algunos/as estudiantes destacan que viven cerca de sus familiares, primos, tíos, abuelos, y eso hace que sea un barrio en el que les gusta estar.

El límite villa-barrio se representa en un imaginario de peligro e inseguridad por quienes viven del lado del barrio, pero al momento de transitarlo con los niños y las niñas muchos de ellos/as lo sienten *calmo y lindo*. De esta forma, como plantea Bourdieu (2002) “el barrio estigmatizado degrada simbólicamente a quienes lo habitan, los cuales, a cambio, hacen lo mismo con él, ya que

al estar privados de todas las cartas de triunfo necesarias para participar en los diferentes juegos sociales, no comparten sino su común excomunión” (Bourdieu, 2002: 124)

“La plaza del mástil” es un espacio muy frecuentado por parte de los niños y las niñas. Diversas actividades durante el horario escolar se realizaron ahí, ya que era la plaza elegida por las y los estudiantes, incluso hasta llevaron adelante un proyecto para plantar árboles en la plaza, ya que era, para ellos/as, una de las cosas que le hacía falta a dicho espacio. *Jugar al fútbol, tomar una gaseosa, pasar el rato, estar con amigos*, suelen ser actividades que realizan en la plaza del mástil. Asimismo, las maestras comenzaron a utilizar este espacio para diversos encuentros como jornadas barriales con otras organizaciones o instituciones, plantar árboles, y también para realizar diversos encuentros coordinados con el Museo de la Estancia. Este uso que le dan las maestras comienza luego de la primera salida por el barrio durante un taller en el año 2014.

*“Nos pedían ir a la plaza del mástil y nosotros queríamos la otra, la más linda, después de recorrer el barrio con el Museo, nos dimos cuenta, que había que escucharlos de otra manera, que esa plaza era la suya y la otra era la de ‘los chetos’ del barrio, y así empezamos a intervenir también la plaza”.* (Silvina, maestra de grado, octubre 2014)

De esta forma, la plaza comienza a ser frecuentada también dentro de las horas de clases, mediante las actividades propuestas por las maestras.

También algunos se vinculan con “la plaza del mástil” mediante otras actividades barriales, como me cuenta Yami:

*“Mariano: Yami, me contó la Silvi (maestra) que estuviste representando al barrio con el intendente. Contame un poco, ¿cómo fue eso?”*

*Yami: Yo voy al merendero, y el miércoles pasado fuimos a la municipal-*



*dad y estuvimos desayunando con el intendente y vamos a..., el 29 o el 26, vamos a inaugurar la plaza del mástil. Le vamos a poner bebedero, tacho de basura, juegos, vamos a tener pelota, y esa tela que ponen la red en los arcos. (Entrevista a Yami, septiembre 2015)*

En los dibujos del barrio realizados por las y los estudiantes “la plaza del mástil” fue uno de los espacios que con mayor frecuencia estaba plasmado. Todo lo dicho por los niños y las niñas, más sus dibujos, daban cuenta de que “la plaza del mástil” era uno de los espacios elegidos por ellos y ellas fuera del horario escolar.

ta y se repite en cada una de ellas, no todas van a estar atravesadas por las mismas condiciones.

*Lucas: Nosotros jugamos al fútbol en donde está la canchita ahora. Antes estaban los pastos así de altos, y se veían los palos que estaban ahí clavados. Y nosotros íbamos ahí a la iglesia. Y cortamos todo el pasto primero, limpiamos todo, y con unos fierros hacemos unos arcos y los pusimos.*

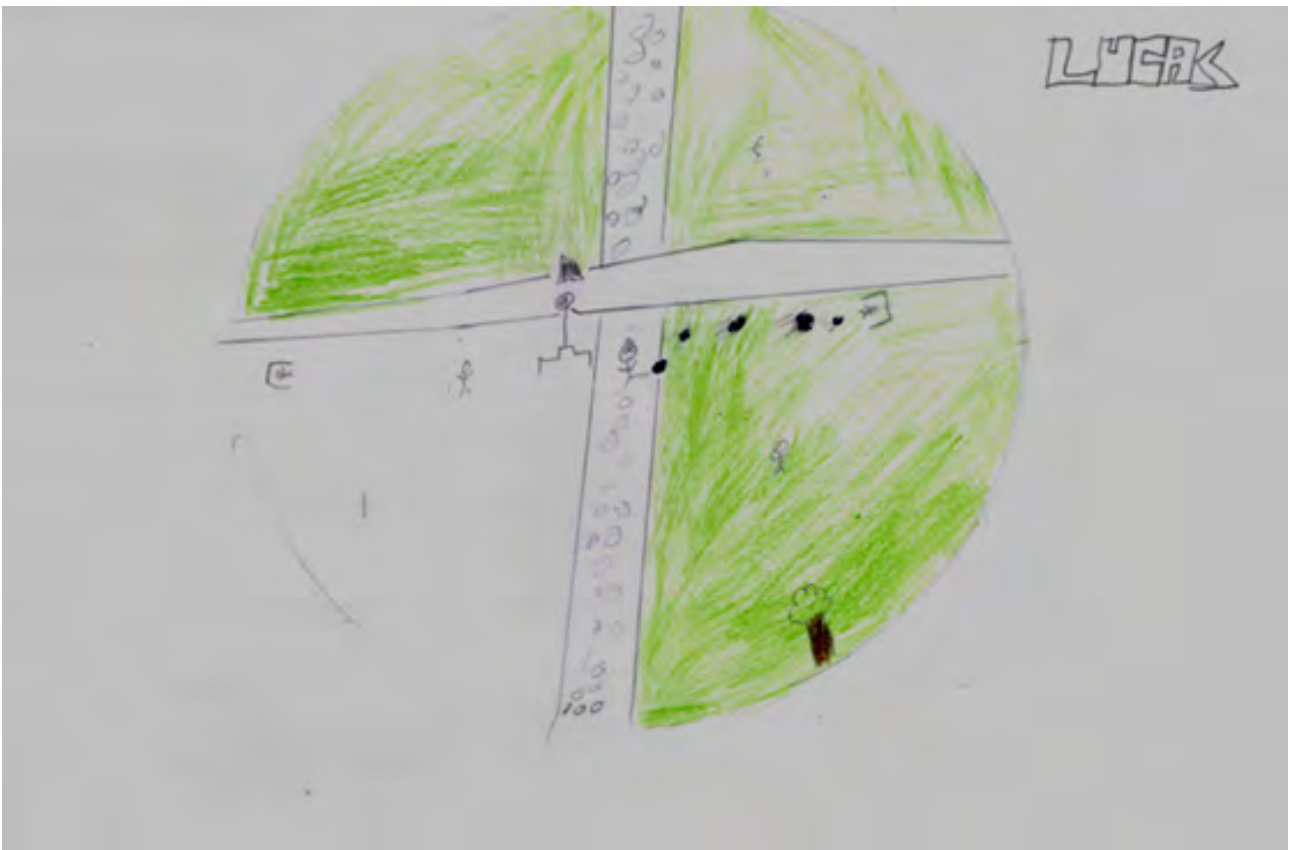
*Mariano: Vamos a organizar un partido entonces*

*Diego: Pero acá en la escuela.*

*Mariano: No, yo quiero jugar ahí en el barrio.*

...

FIGURA 5: DIBUJO DE “LA PLAZA DEL MÁSTIL”



## Las canchitas

Todas las canchitas del barrio tienen en común ser un espacio rectangular, en donde se ubican, en sus lados más cortos, dos arcos de fútbol, ya que suele ser un espacio en el que principalmente se practica dicho juego. Si bien ésta es la condición principal para ser considerado como canchita

*Lucas: ¿Vos no podés venir mañana, Mariano? Jugamos al fútbol acá en la escuela, en la clase de gimnasia” (NdC, junio 2015)*

La charla la manteníamos, Diego, Lucas, Carlitos y yo. Días anteriores habíamos realizado una suerte de mapa del barrio. En éste, se debían dibujar los sujetos, objetos y lugares que los niños re-

FIGURA 6: UBICACIÓN DE LAS CANCHITAS EN EL BARRIO



Fuente: <http://www.openstreetmap.org>

conocían en el trayecto de su casa a la escuela. Con el dibujo frente a nosotros comenzamos a hablar sobre el barrio, las personas, los lugares en los que solían jugar, sus amigos, los conflictos, entre varias otras cosas. Gran parte de la charla se centró en la canchita del barrio. Contaron que el pastor de la iglesia, en donde ellos supieron ser monaguillos alguna vez, los había motivado a realizarla en el terreno baldío que se encontraba justo en frente a la iglesia. Así, luego de ponerlo en condiciones, lograron armar la canchita en la que suelen jugar al fútbol con muchos de los niños del barrio. *“Apenas ven el fútbol se suman una banda”*, me dice, Carlitos. Pero después de escucharlos hablar, mi pregunta era ¿por qué, si había tanto vínculo con esa canchita en el barrio, los chicos insistían en jugar conmigo en la canchita de la escuela?

En el barrio hay cuatro canchitas. Las cuatro comparten las características para ser consideradas canchas de fútbol, pero mantienen diferencias sustanciales en la significación que los niños realizan. Todas ellas están a un alcance no mayor a

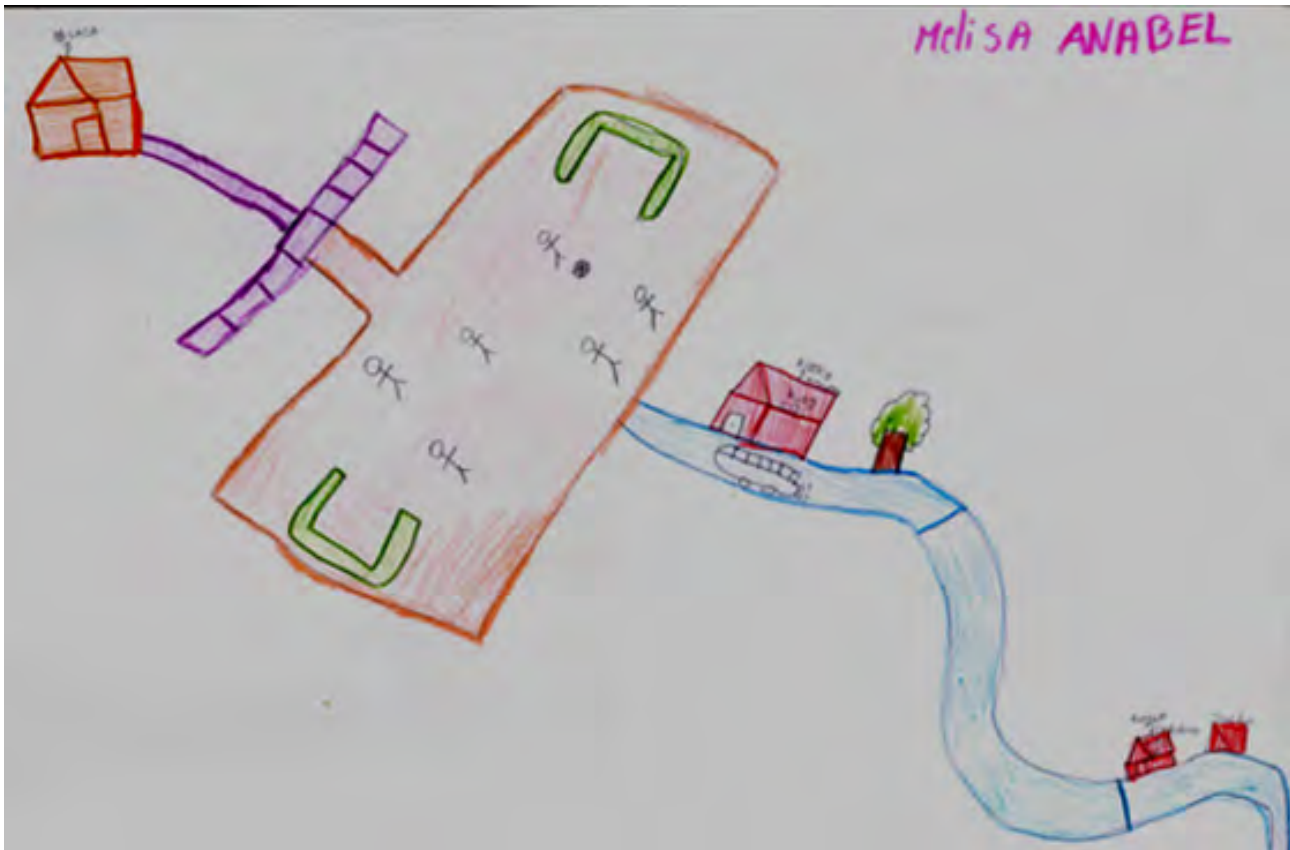
los 500 mts. de la escuela, que está ubicada en el centro del barrio.

La canchita frente a la iglesia (nº 1 en el mapa barrial) es un espacio ubicado en un terreno baldío, que varios de los vecinos y vecinas fueron preparando para ponerlo en condiciones como cancha de fútbol. Allí suelen hacerse torneos barriales de fútbol y es frecuentado por niños y niñas para realizar dicha actividad en sus tiempos fuera del colegio.

Otra de las canchitas es la que se encuentra dentro de la escuela, en el patio (nº 2 en el mapa barrial). Este espacio suele ser utilizado por los niños y las niñas en los horarios de los recreo, en las clases de gimnasia y ratos libres dentro del horario escolar, principalmente.

La tercer canchita en donde los niños y las niñas suelen ir a jugar está en “la plaza del mástil” (nº 3 en el mapa barrial). Esta plaza es la más grande en el barrio y, como se ha dicho, fue espacio de múltiples encuentros con los niños y las niñas

FIGURA 7: DIBUJO DE LA CANCHITA EN TERRENO BALDÍO



durante actividades escolares que proponíamos junto al Museo y las maestras.

Por último, la cuarta cancha es de propiedad privada, se llama “Los Pinos” y sólo se puede jugar ahí mediante un alquiler (nº 4 en el mapa barrial). Este lugar se encuentra ubicado hacia el sur del barrio, en el extremo opuesto al asentamiento. Los niños cuentan que a veces juntan plata entre muchos y van a jugar, pero no suele ser una actividad rutinaria, ya que es el dinero lo que limita su uso. Asimismo, cuando van a jugar ahí, sólo lo realizan por una hora, que es el tiempo que permite su alquiler.

Las canchitas comenzaban a vislumbrarse como espacios en disputa y fue precisamente eso lo que me permitió ver que, durante un tiempo, mis prenociones en torno a la escuela me hacían perder de vista qué estaba sucediendo en los niños y las niñas y el vínculo que estaban estableciendo con esta institución, en especial con el espacio de la cancha.

La cancha frente a la iglesia, junto a la cancha de “la plaza del mástil”, eran frecuentadas por los

niños y las niñas fuera del horario de clases, entonces ¿qué había en la cancha de la escuela, que era elegida para jugar al fútbol conmigo, antes que en los otros espacios?

Mauro me cuenta que suele jugar al fútbol con un amigo en “la plaza del mástil”, o en la casa del amigo. Me dice que sale de su casa a la siesta porque después es peligroso, y que suele ser difícil jugar fuera de la casa cuando *hay quilombo*.

Lucas me cuenta que todos los días juegan al fútbol en la cancha que está frente a la iglesia o la que está en “la plaza del mástil”, pero cuando llegan los más grandes los echan y ya no pueden jugar. También, al igual que Mauro, me dice que hay un grupo de jóvenes que *viven haciendo quilombo*, algo que les impide poder jugar con tranquilidad. La cancha frente a la iglesia es un espacio de gran apropiación, pero en menor medida para la totalidad de los niños y las niñas.

Leo, Joel y Lucas me cuentan que son de ir a “la plaza del mástil” a jugar. A veces juegan al

fútbol, otras veces se sientan a tomar una gaseosa. Pero la mayor parte del tiempo, juegan en sus propias casas.

La respuesta a mi pregunta sobre el por qué los niños y las niñas elegían la escuela antes que esos otros espacios para jugar conmigo comenzaba a aclararse tras compartir diversas charlas con ellos.

La canchita de la escuela se mostraba como el único espacio del barrio en donde los niños y las niñas eran los protagonistas únicos de ese espacio. Si bien, mayormente, debían respetar ciertos horarios escolares para su utilización, al momento de poder usarlo nada ni nadie podía sacarlos de ahí. Asimismo, al tener parte de un alambrado cortado, la canchita de la escuela también era usada por ellos durante los fines de semana. Por esto último, eran frecuentes las quejas de los niños y las niñas cuando otras personas del barrio (no estudiantes) se metían a jugar al fútbol, ya que *rompen la escuela*. De esta forma, la canchita de la escuela se diferenciaba de las otras ya que en ella no existían sujetos más poderosos capaces de echarlos, como sí sucedía en los demás espacios. De esta forma, estar dentro de la escuela les otorgaba un cierto marco de protección en relación a los *quilombos* del barrio o a jóvenes que abusaran de su fuerza y los pusieran en lugares de sometimiento. En la escuela, ellos eran los dueños y señores.

### **Volver a la escuela. Barrio y escuela, espacios en diálogo**

Al comenzar a dialogar con niños y niñas mis preguntas se centraban en el espacio de las canchitas, poniendo una cierta distancia a cuestionarme sobre las instituciones. Este “retorno” a la escuela que hacían continuamente los niños mediante el uso de la canchita, fue fundamental para (re)pensar esta institución como un espacio de empoderamiento de niños y niñas, así como también para profundizar mis preguntas en torno a las instituciones públicas y el barrio, no como espacios distantes, sino con una permanente interacción y vínculo por parte de las y los estudiantes en su continua apropiación y significación de los mismos. En este sentido, es imposible conce-

bir la escuela como una isla ajena a lo que sucede en el barrio, no existe, para los niños y las niñas, tal fragmentación del espacio escolar/barrial. Por el contrario, hay continuidades que se perciben en el andar por el barrio junto a niños y niñas y en las actividades, juegos o charlas que se realizan dentro del aula. Un buen ejemplo de ello fue ver cómo para las maestras resultó indispensable, una vez visibilizados, continuar sus actividades cotidianas trazando esos vínculos, y al hacerlo, habilitar nuevas preguntas, dinámicas y actividades que continuaron esa relación dialéctica entre el adentro y el afuera escolar.

Ese “volver a la escuela” no sólo fue un disparador para percibir dicha institución como un espacio de empoderamiento de niños y niñas, sino que también significó una alerta para dejar de pensar las experiencias educativas como algo que se produce únicamente dentro del perímetro de la escuela y en el horario de clases. Experiencias educativas y urbanas conforman un entrelazado dinámico de significaciones y disputas por parte de niños/as y adultos/as, incapaces de ser leídas de manera aislada. Los modos de socialización que se (re)producen en la escuela, las canchitas, la plaza del mástil, los límites barriales, dan cuenta de ello.

### **Reflexiones finales**

Desde el inicio, hemos marcado en este artículo las desigualdades sociales que se construyeron históricamente y que continúan produciéndose en la ciudad de Alta Gracia. En ese sentido, se dio cuenta de que las experiencias de las y los estudiantes con quienes trabajamos forman parte de las que atraviesan los sectores populares. Asimismo, esa subalternidad en la que viven estos sujetos es una subalternidad que no está dada: no sólo se construye históricamente, sino que niños y niñas la viven de manera dinámica. Fueron sus propias experiencias las que vislumbraron los diversos modos en que transcurren sus prácticas, de esta forma, niños y niñas se apropian de nuevos espacios y producen nuevos modos de aprendizaje. Los límites no son fijos y es desde las prácticas cotidianas que es posible analizar y descubrir los matices que se encuentran en cada una de estas experiencias de subalternidad.

Uno de los efectos directamente vinculado a la experiencia educativa que se pudo evidenciar mediante esta investigación fue el diálogo que se trazó entre escuela y barrio. Fue la investigación misma la que permitió dilucidar esa continuidad entre ambos espacios, así como también la extensión e incorporación del Museo a ese continuo. En ese sentido, los espacios no quedaron reducidos a una suerte de plataforma para la acción de niños y niñas, sino que fueron el efecto mismo de sus propias prácticas.

El espacio de *las canchitas* fue el lente propicio para dar cuenta de tal continuidad. Nuevamente los límites volvían a ponerse en tensión y ese adentro y afuera escolar no constituyó un núcleo cerrado de socialización. La canchita de la escuela, apropiada por niños y niñas fuera del horario y días de clases, hizo posible comprender que barrio y escuela entablan límites permeables que ofrecen mucha más continuidad de la que se cree.

Los modos de transitar y apropiarse que tienen niños y niñas permiten ver que las fronteras entre los espacios de la ciudad no son claras e impenetrables, sino, por el contrario, admiten grietas y porosidades susceptibles de ser permeadas por los propios sujetos. En este diálogo que entablaron escuela y barrio, la canchita permitió comprender a la escuela no sólo como un espacio de coerción, sino como un espacio para ser niños y niñas, un espacio propio que permite el vínculo de pares entre lo lúdico y el aprendizaje constituyéndose en un espacio para la infancia.

## Bibliografía

- AntOnello, J. (2004) *Consecuencia del saqueo en Argentina: La lucha piquetera*. Córdoba: Editorial Ferreyra Editor.
- Assusa G. y Michelli A. (2012) “Resistencia, moralidad y clase. Elementos para pensar lo popular desde E. P. Thompson”. *Question* – Vol. 1, nº 33 (verano 2012)
- Assusa, G. (2015) La “cultura del trabajo”: sentidos, clasificaciones y distinciones en torno al trabajo entre jóvenes de clases populares en Córdoba. Tesis Doctorado en Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba.
- Bartolomé, O; Pussetto, M. (2014) “Museo, escuela y comunidad. Experiencias, identidades y apropiación patrimonial en contexto de desigualdad.” En: XI Congreso Argentino de Antropología Social “Edgardo Garbulsky” ISBN 978-987-702-121-9. Facultad de Humanidades y Artes. Universidad Nacional de Rosario.
- Bourdieu, P. (1990) “Espacio social y génesis de las clases”. En *Sociología y Cultura*. México DF. Ed. Grijalbo. pp.281 a 309.
- Bourdieu, P. (2002) “Efecto de lugar” en: *La miseria del mundo*. México, FCE.
- De Certeau, M. (2000) “Andares de la ciudad” y “Relatos de espacio”. En: *La invención de lo cotidiano I*. México, ITE-SO.
- Ezpeleta, J. y Rockwell, E. (1983) “Escuela y clases subalternas”. En: *Cuadernos Políticos*, Número 37. México DF. Ed. Era.
- Fonseca, C. (2005) “La clase social y su recusación etnográfica”. En: *Etnografías contemporáneas* nº1, Buenos Aires.
- Harvey, D. (2013) *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Salamanca. Ed. Akal.
- Lefebvre, H. (1973) *Derecho a la ciudad*. Barcelona. Ed. Península.
- Lefebvre, H. (1974) “La producción del espacio”. *Papers: revista de sociología*, Año: 1974 Núm.: 3.
- Llobet, V. (Comp) (2013) *Pensar la infancia desde América Latina: un estado de la cuestión* - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO (Red CLACSO de posgrados / Pablo Gentili)
- Maldonado, M (2002) “Diversidad y desigualdad: Desnaturalizaciones y tensiones en el análisis educativo”. En: *Revista Páginas*, nº 2 y 3. Escuela de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba, Narvaja Editor.
- Mayol (2010) “El barrio”. En De Certeau, Michel (2010) *La invención de lo cotidiano 2. Habitar, cocinar*. México: Universidad Iberoamericana/Instituto tecnológico y de estudios superiores de occidente.

- Medina, R. (2009) *“La construcción de la identidad en sitios culturales. Estudio de caso: Alta Gracia, espacio urbano, poder y conflicto”* Tesis de Maestría, Facultad de Arquitectura, Universidad Mayor de San Simón.
- Meiksins Wood, E. (1983) *“El concepto de clase en E. P. Thompson”* en Cuadernos Políticos. nº36, México DF, Edición Era, abril-julio.
- Modonesi, M. (2010) Subalternidad, antagonismo, autonomía. *“Capítulo 1: subalternidad”*. CLACSO.
- Napoleoni, C. (1976) Lecciones sobre el Capítulo IV Inédito. México: Ediciones Era.
- Pussetto, M. (2016) *“Entre niñez, estado y adultocentrismo. Cercanías y distancias desde una práctica extensionista”* En: Revista Crítica y Resistencias, N°2, ISSN: 2525-0841. Páginas 188-205 Córdoba, Argentina.
- Scott, J. (2001) [1992] *“Experiencia”*. En: Revista La Ventana, núm 13, p.43-73, julio 2001. Guadalajara, Jalisco, México
- Simmel, G. (1986) [1927] *“El espacio y la sociedad”* en Sociología 2- Estudios sobre las formas de socialización. Madrid. Ed. Alianza.
- Svampa, M. (2005) *La sociedad excluyente*. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo. Buenos Aires. Ed: Taurus.
- Thompson, E. P. (1995) *Costumbres en común*. Barcelona. Ed. Crítica.
- Thompson, E. P. (1989) La formación de la clase obrera en Inglaterra. *“Prefacio”*. Traducción de Elena Grau. Barcelona. Ed. Crítica.
- Williams, R. (2009) *Marxismo y Literatura*. Capítulo II: Teoría cultural. Buenos Aires: Las cuarenta.

# LA PIEL Y LAS VENAS URBANAS EN EL CENTRO HISTÓRICO DE GUANAJUATO, MÉXICO

## Resumen

La ciudad histórica de Guanajuato fundada por los yacimientos de plata en el siglo XVI, sobre el cauce del serpenteante río Guanajuato y edificada en los márgenes y laderas de las montañas. Las haciendas de beneficio fueron la génesis de la ciudad. Su auge, decadencia tecnológica y las inundaciones propiciaron los nuevos espacios urbanos e inmuebles comerciales, habitacionales, civiles y religiosos.

El incremento poblacional y urbano demandó nuevas vías de comunicación. Los túneles construidos en el subsuelo se convirtieron en las nuevas calles que comunican el interior y exterior de la ciudad. A esto se añaden los cambios de usos del suelo de habitacional a habitacional-comercios y servicios: museos, galerías, cafés-arte, restaurantes-galerías y otras versiones. Es la nueva piel urbana.

**Palabras Clave:** Guanajuato, Piel urbana, túneles, uso del suelo.

### Summary

*The historic city of Guanajuato founded because of the silver deposits, in the 16th Century, on the channel of the meandering Guanajuato River and built on the border and slopes of mountains. The hacienda profit was the genesis of the city. Its boom, technological decline and floods generated new commercial, residential, civil and religious urban spaces.*

*Population and urban growth demanded new roads of communication. Tunnels built in the subsoil became the new streets that communicate inside and outside the city. Add to this, the changes of land use from housing to housing-commercial and service use: museums, galleries, cafe-art, restaurants-galleries and other versions. This is the new urban skin.*

**Key words:** Guanajuato, urban skin, tunnels, land use.

### INTRODUCCIÓN

La ciudad histórica de Guanajuato, México, fue fundada a partir de los descubrimientos de los yacimientos de plata en el siglo XVI, erigida sobre el cauce del serpenteante río Guanajuato y edificada en los márgenes y laderas de los cerros de Santa Anna, Serena, el Meco y San Miguel. Las haciendas de beneficio del mineral fueron la génesis de la ciudad. Su auge y decadencia tecnológica propició presuntamente los nuevos espacios urbanos e inmuebles comerciales, habitacionales, civiles, religiosos e industriales.

La topografía del lugar implicó un plano irregular (Capel, 2006) con calles y callejones sinuosas y laberínticas provenientes de los tiros de las minas y edificaciones escalonadas, sin orden planificado, ello influyó en la reutilización y destrucción de nuevos tipos de arquitectura que llegaron a producir otra ciudad, así como las inundaciones constantes con pérdidas humanas y arquitectónicas. Estos serán los motivos para edificar la ciudad sobre la misma ciudad.

La forma urbana no se difumina, se conserva y da pauta a los cambios arquitectónicos según la moda y en el siglo XX a rescatar y proteger el patrimonio urbano y arquitectónico con declaratorias gubernamentales de Zona de Monumentos en el año de 1982 y Patrimonio Mundial de la Humanidad en 1988 con la nueva denominación de Ciudad Histórica de Guanajuato y sus minas adyacentes. Se crean calles subterráneas y túneles para agilizar la comunicación vial en el subsuelo de la ciudad. A la par, se producen los cambios de usos del suelo de habitacional a la mezcla de

habitacional-comercios y servicios como museos, galerías, cafés, restaurantes, hoteles boutique y tiendas de conveniencia. Se modifica el interior del inmueble, pero se conserva el patrimonio y la forma urbana, ese es el dilema de la conservación del patrimonio.

El objetivo es identificar la forma del centro histórico de Guanajuato en los cambios urbano-arquitectónicos, es decir, en la nueva piel urbana y las venas subterráneas.

### Metodología

La metodología empleada para este trabajo está constituida por tres fases: *la primera*, la consulta de las fuentes documentales: Libros, revistas, archivos en bibliotecas públicas de la Universidad de Guanajuato, así como en las bibliotecas virtuales en la red, también mediante la adquisición de textos y la investigación en la mapoteca del INAH y la Colección Guanajuato de la UG, el Archivo Estatal de Guanajuato, el Archivo histórico del H. Ayuntamiento de Guanajuato y el Congreso del Estado de Guanajuato para cotejar los mapas históricos de la ciudad de Guanajuato; *la segunda fase* la constituye el trabajo de campo, identificando las zonas del centro histórico con evidencias de los cambios urbanos y arquitectónicos, la calle subterránea, los túneles, el nuevo uso del suelo de los inmuebles de valor histórico-arquitectónico catalogados por el INAH, así como la elaboración del catálogo de fotografías y las entrevistas a los especialistas sobre el tema. *La tercera fase* comprende la sistematización de la información obtenida para realizar el artículo.



El artículo consta de cinco apartados, en el primero se aborda la génesis de la piel urbana de Guanajuato; el apartado segundo es el registro de las heridas y la nueva piel urbana; en el tercero se analizan los vasos comunicantes; en el cuarto se emprende el nuevo uso del suelo de los inmuebles patrimoniales y el quinto apartado finaliza con las conclusiones y la bibliografía.

## Génesis de la piel urbana de Guanajuato

La forma urbana de Guanajuato ha sufrido transformaciones desde el descubrimiento de las vetas del mineral en la superficie de la tierra, en los diversos cerros y montículos del Guanajuato de 1542, estableciendo grupos de mineros en la región (Díaz, 1972). La fundación de la misma fue a partir de haciendas de beneficio y tiros de las minas, de ahí pasó a Intendencia, luego Villa, y finalmente a tomar el título de ciudad.

La fundación de Guanajuato obedece a la relación de la explotación incipiente de las minas en una topografía agreste y sinuosa del río Guanajuato dando pauta a una formación urbana discontinua.

“No hay aquí una traza, una organización y jerarquización geométrica “racional” de uso del territorio urbano; no se definen vías, plazas, predios o lotes, lugar para los templos y casas de gobierno, etc...Se trata aquí de una instalación dispersa, un primer agrupamiento tentativo o provisional, en torno a los núcleos o focos de defensa y de trabajo.” (Díaz, 1972: 227)

No será la calle o vía pública la base de la organización predial; por el contrario, la calle o vía pública aparecerá después. Se establecen cuatro poblaciones, Santa Ana, Rayas, Marfil y Pastitlán, para el abastecimiento de recursos humanos, materiales y alimentos, así como animales de carga y trabajo en las haciendas de beneficio del mineral.

La intendencia de Santa Fe, Real y Minas de Guanajuato es la referencia escrita más antigua ante-

rior al descubrimiento de las minas de Guanajuato. Los propietarios de las haciendas de la mano de obra de los trabajadores, son el origen de la ciudad de Guanajuato y de los núcleos urbanos de su región inmediata. El río de Guanajuato y su afluente “Cata”, corre a lo largo de toda la cañada y perfila en forma definitiva la estructura urbana de la ciudad (Esteres, 1990).

Por las labores mineras de los indios mexicanos fue necesario establecer la alcaldía y los curatos. Posteriormente:

“El Virrey Luis de Velasco le concedió el título de Real de Minas de Santa Fe Guanajuato en 1554, luego fue ascendida a Villa en 1619 y en 1741, Felipe V le confirió el honroso título de Muy Noble y Muy Leal Ciudad de Santa Fe de Guanajuato.” (Canudas, 2005: 187)

A finales del siglo XIX y principios del siglo XX, entre 1878 y 1907 se produjo la reconversión industrial en el sistema productivo minero al pasar de la antigua planta procesadora de patio que empleaba el mercurio y la fuerza animal para sustituirla por el cianuro y la energía eléctrica. En 1878 existían 24 haciendas de beneficio con sistema de patio. En 1907 las empresas mineras estadounidenses hicieron desaparecer casi la totalidad de las haciendas de beneficio de patio, por plantas con tecnología de trituración, apartado y cianuración del mineral ubicadas en San Francisco de Pastita y San Matías (Meyer, 1988).

En los años ochenta del siglo XIX a la par de los cambios tecnológicos, la urbanización avanzó en calles, puentes y cauces del río embovedado; lo que implicó el abandono del empleo de caballos, carruajes tirados por caballos y otros animales de tracción por el servicio de tranvías de Marfil al Cantador y a la Presa de la Olla. El acceso a los callejones se hacía a pie o en burro, mula o caballo. En 1906 circuló el primer automóvil en las calles de Guanajuato (Meyer, 1988).

## Las heridas y la nueva piel urbana

El asentamiento urbano incipiente de Guanajuato que se desarrolló a lo largo de la cañada del

río Guanajuato y sus afluentes, las condiciones topográficas de los cerros donde se encontraban las minas de Cata, Rayas, Mellado de donde se extraían el mineral para transportarlo hacia las haciendas, aunado a la transformación productiva mineral y urbana y la modificación del cauce del río se convirtieron en los principales elementos que intervinieron o agravaron las inundaciones recurrentes sucedidas desde del siglo XVI hasta principios del siglo XX.

La ciudad de Guanajuato era proclive alternativamente de inundaciones y sequías en la época del virreinato. Otra de sus heridas ha sido la incipiente transformación urbana de haciendas del mineral a inmuebles habitacionales, civiles, comerciales y religiosos y espacios públicos, escasas vías de comunicación: calles, puentes y caminos (callejones) provenientes de las minas en las zonas altas de los montes.

Los caminos entre minas y haciendas, incluso entre haciendas y distintos edificios para la organización fiscal y clerical, son caminos y callejones de hoy; asimismo amplios espacios para depositar minerales, dar la primera molienda, el lavado que liberara las tierras, la molienda más fina, los patios con cobertizo y las galerías son ahora las plazas, jardines y plazuelas de la ciudad; y la capilla de la hacienda es el templo actual (Lara, 1989).

“En el fondo de la cañada del río Guanajuato se desaguan los principales declives de la serranía que propiciaron los desastres hídricos entre 1760, 1770, 1972, 1780, 1794, 1804, 1867, 1873, 1885 y 1888. Otros años la sequía fue inclemente por la falta de comestibles para la población y la de forrajes para los animales, entre las que destacan: 1692, 1712, 1713, 1863, 1876, 1883, 1884, 1892, 1893, 1894, 1895, 1901, 1905, 1907, 1908 y 1909.” (Canudas, 2005: 1698)

Es a partir de la carta topográfica y perspectiva de Rozuela (1750) que se hace evidente la problemática de las inundaciones y para mitigar se propone en 1751 un proyecto de mantenimiento, reparación y conservación del cauce del río y las zonas

frecuentemente afectadas con el fin de evitar las inundaciones de la ciudad. Evitar tirar cascajo, desechos de minas y haciendas de beneficio, todo ello es arrastrado por las lluvias hacia el río. El autor del mapa consideró que el nivel del río cuenta en ciertos tramos con un nivel más alto que las calles o casas y en otros el mismo nivel; por tanto, es necesario levantar a un nivel más alto. Así, tres décadas después se suceden inundaciones y el cauce del río inunda y sepulta calles, casas y haciendas de beneficio.

Lara Valdés (1990) documenta:

“Del reconocimiento, casas y oficinas que se hallaren a la orilla del citado río, y las que tuvieren amenazando ruina, las manden derribar y echar abajo, y aperebir a sus dueños que quisiesen reedificar de nuevo lo hayan de hacer precisamente de cal y canto, y bien fortalecidas.” (Valdés, 1990: 39)

De las inundaciones del siglo XX, la más grave aconteció en junio de 1905, cuando una extensa sección de la ciudad fue devastada por el agua proveniente de las cañadas del Paseo de la Presa y de Pastita. Para prevenir estos desastres se construyó un túnel (Túnel Porfirio Díaz, también conocido como El Coajín) que drenó el agua desde el Jardín de Embajadoras hasta el cauce del río Guanajuato por el rumbo de Pozuelos. Lo que se hizo fue horadar varios cerros para acortar el curso del río Guanajuato y evitar su paso torrencial por la ciudad (Muro, 1998).

Como testimonio de la elevación de la ciudad se registran espacios arquitectónicos y urbanos donde se observan los estragos del paso del río Guanajuato: los conventos de Los Betlemitas y El “Combento” de San Diego de Alcántara. El primero considerado como el Templo de Nuestra Señora de Belén, cuyo convento Betlemita fue destruido. El segundo corresponde al Convento de los Dieguinos que fue sepultado y destruido en una porción por la construcción del Hotel Emporio, derruido posteriormente en 1872 para el inicio de la edificación del Teatro Juárez (1903).

Así, a lo largo de la calle subterránea, especialmente en la zona del jardín de la Unión-Ágora

del Baratillo-calle Sopeña, se ubican edificaciones como el Hotel San Diego, el inmueble ubicado en Jardín de la Unión número 15, catalogada por el INAH (hoy comercio de artesanías), y la edificación también catalogada como monumento histórico en Sopeña número 28 (hoy boutiques de ropa), cuyos sótanos evidencian los niveles inferiores de las antiguas construcciones previo a las inundaciones y cuyos muros conforman hoy la calle subterránea.

Las viviendas del puente del Campanero son otras evidencias del cambio de nivel por las inundaciones; lugar donde se efectuaron dos rebajes para adecuar el tránsito vial y peatonal y el acceso a las viviendas ahora por la planta alta. Finalmente, el nivel de la calle original bajó cerca de cuatro metros hacia julio de 1878 (Marmolejo, 1974). (Imagen 1)

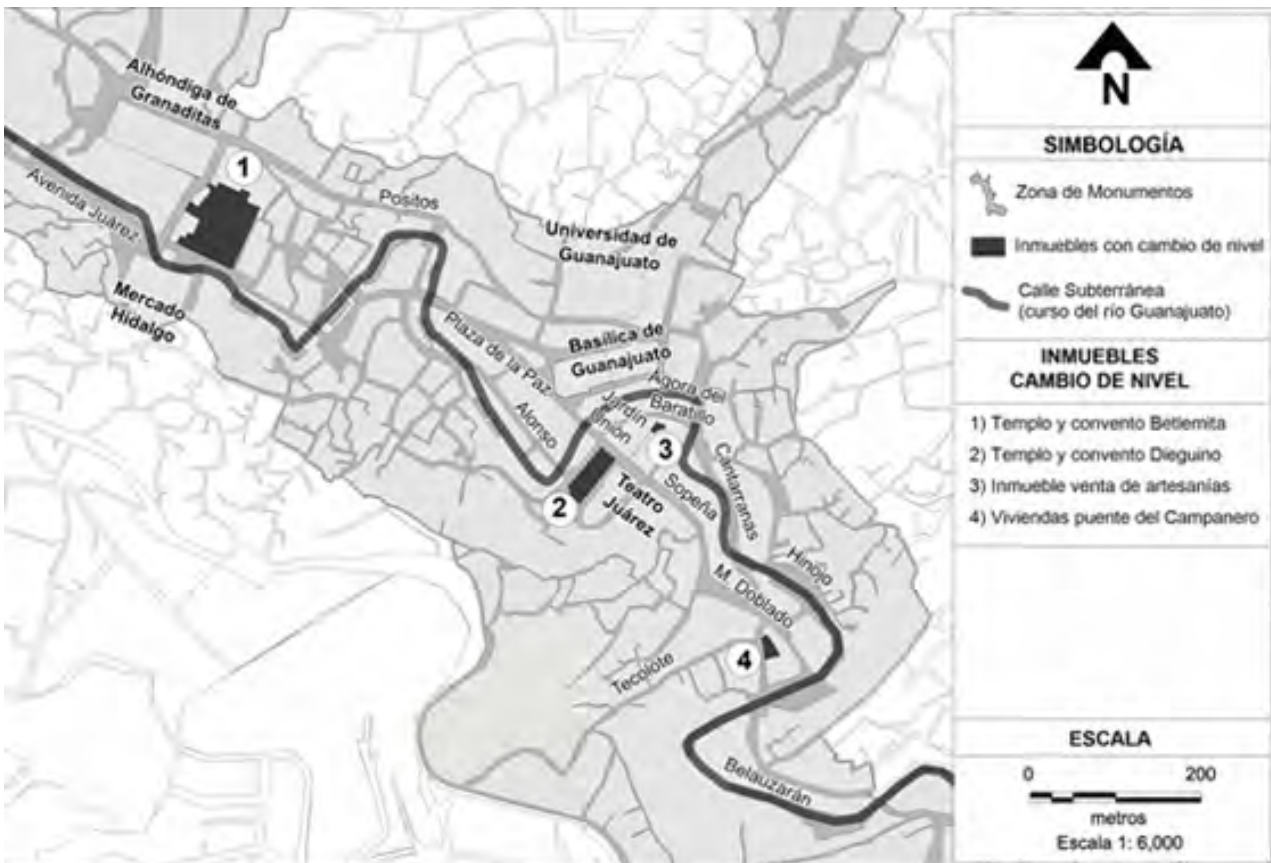
La advertencia del cambio de nivel del Templo de Nuestra Señora de Belén la realiza Villegas cuando expone que “las fachadas en los estípites del templo se encuentran en su base enterradas por la modificación del nivel” (1993:232). Mientras que,

Bravo en su texto sobre este inmueble expone acerca de la recomposición de la fachada, el nivel del piso, la puerta desproporcionada, la falta de elementos decorativos y ornamentales, así como la elevación de los nichos, entre los callejones de la fachada (Bravo, 2005).

Por su parte, Bravo y Gnemmi (2009), autores de otro texto que aborda el proceso de restauración del Templo de Belén señalan cómo era notable al momento de la restauración que el nivel que tenía el piso no era el original, por lo que aprovechando esta circunstancia se realizaron calas de exploración, obteniendo la ubicación del nivel de original del templo, que era de 2.50 metros abajo del nivel actual. (Imagen 2)

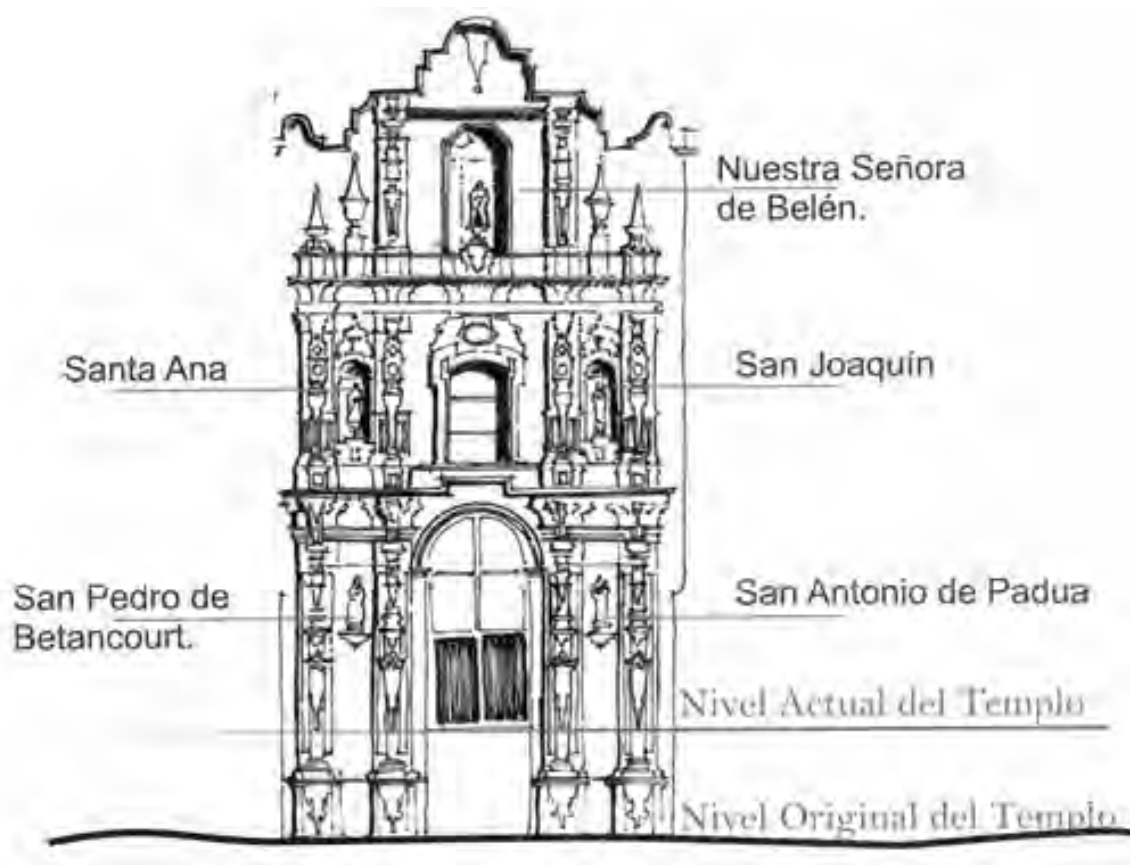
El Templo de San Diego de Alcalá se remonta al Siglo XVII con la llegada de los Franciscanos Descalzos o Dieguinos. Antes de 1780 ya existía el convento y templo en Guanajuato. Sin embargo, se tuvo que elevar el nivel de las construcciones por las inundaciones, las cuales también provocaron la pérdida de seres humanos y materiales de los inmuebles.

IMAGEN 1: MAPA DE INMUEBLES CON CAMBIO DE NIVEL Y CALLE SUBTERRÁNEA/RÍO GUANAJUATO



Fuente: José de Jesús Cordero, 2016.

IMAGEN 2: FACHADA DEL TEMPLO DE NUESTRA SEÑORA DE BELÉN



Fuente: Bravo, H. & Gnemmi, H., 2009.

IMAGEN 3: INTERIOR DEL MUSEO DIEGUINO CON EVIDENCIAS DEL CAMBIO DE NIVEL



Fuente: Foto José de Jesús Cordero, 2016.

IMAGEN 4: CORTE TRANSVERSAL DE LA CIUDAD DE GUANAJUATO SIGLO XX.



Fuente: Actualización por José de Jesús Cordero de Almanza, E., Moreno, M. y Zedillo, A., 2001.

Fue precisamente en 1694 cuando fue sepultado el primer nivel y en 1784 fue construido el edificio que se ha mantenido hasta el siglo XXI.

El convento de los Dieguinos fue destruido en parte por la construcción del Teatro Juárez, en el mismo lugar que antes ocupó el Hotel Emporio, el que a su vez se edificó en el espacio del Convento de San Diego de Alcalá. Será hasta el año de 1993 cuando se rescata el 40% del Convento, mismo que consta de: claustro, sacristía, portería y zaguán, los cuales se encuentran cinco metros debajo del nivel actual del Templo de San Diego y el Teatro Juárez, esta es la nueva piel. (Imagen 3)

En la historia de Guanajuato se realizaron mapas alusivos a la ciudad en los siglos XVIII-XIX, los cuales muestran los cerros de Santa Anna, Serena y el Meco, con las minas de Valenciana, Rayas y Mellado, las edificaciones religiosas: La Basílica, el Oratorio de San Felipe Neri, y otros más, el río Guanajuato cruzando la ciudad, los cerros y las minas. Los mapas están dibujados desde el cerro de San Miguel. Es en el siglo XX cuando se realizan litografías de la evolución de la ciudad, como el corte transversal de la ciudad de Guanajuato realizado por Almanza, en el que se observan los inmuebles importantes: La Universidad de Guanajuato, la Basílica, el templo de San Diego, posterior al teatro Juárez, las elevaciones de los inmuebles escalonados en las pendientes de los cerros y el río Guanajuato/calle Subterránea. Se hace patente la topografía de la ciudad y los cerros de la Sirena a la izquierda y San Miguel a la derecha. (Imagen 4).

## Las venas urbanas

Otra vertiente de la forma urbana son las vialidades urbanas, en el caso de Guanajuato son calles subterráneas que se construyen a partir de los años sesenta del siglo XX hasta el siglo XXI. La experiencia de los mineros de perforar rocas montañosas de los tiros de las minas de Guanajuato, fue el antecedente para la construcción de la calle subterránea y la serie de túneles, que hoy son los vasos comunicantes al interior del centro histórico.

Precisamente, la calle subterránea Miguel Hidalgo y los túneles están muy ligados a la historia de las inundaciones de la ciudad. Las escasas calles: Juárez-Paseo de la Presa de la Olla, Positos y Alonso para la circulación vial fueron las detonadoras. El río Guanajuato fue embovedado para facilitar el tránsito vehicular aunado a lo insalubre que era por el desagüe de las cañerías de las viviendas y comercios.

La calle subterránea Miguel Hidalgo fue inaugurada el 28 de septiembre de 1964. La longitud es de 2 mil 870 metros, iniciando en el ex cuartel de San Pedro hasta las inmediaciones del jardín de El Cantador. La calle subterránea la cruzan 127 arcos que sostienen puentes públicos y privados; los trabajos constaron de colocación de adoquines, guarniciones y banquetas, 10 accesos de peatones, rampas para entradas y salidas de vehículos, 220 metros de barandal de hierro y 350 fuentes de luz (Lozano, 2013). Previamente en 1951 se inaugura la urbanización del río Guanajuato con la calle Pedro Belauzarán, génesis de la calle subterránea.

El historiador Vidaurri Aréchiga en entrevista con el periódico Correo, expresó que:

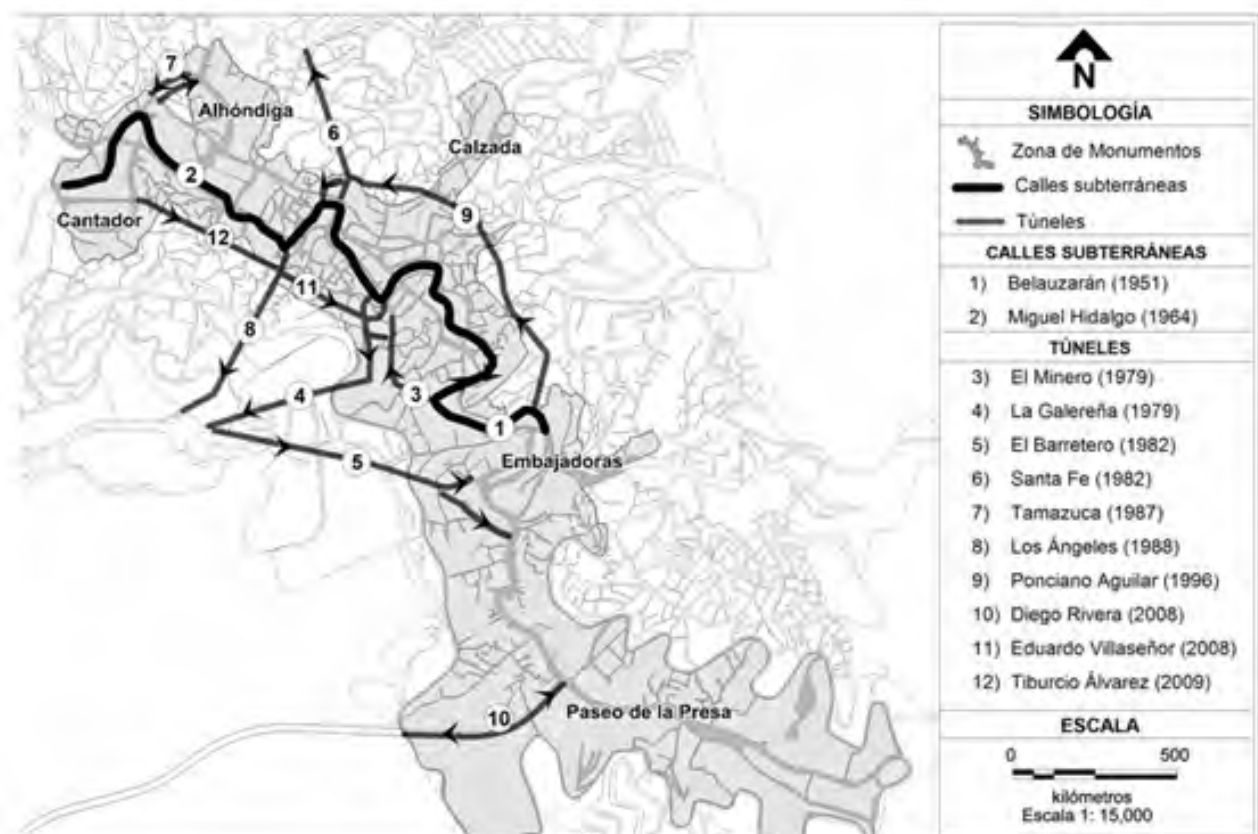
“...en el siglo XVIII, cuando se da el gran auge de la minería en Guanajuato, se da la transformación física de la ciudad, todo se va a desarrollar en torno a los cauces, a los meandros del río Guanajuato...Pero este crecimiento a lo largo del río, provoca invasiones al cauce, agresiones, se usa como tiradero, y hay inundaciones, en 1704, 1740, 1760 una inundación terrible; en 1784 otra inundación muy, muy terrible...Así se decide construir calicantos resistentes, muros de piedra a las orillas del cauce del río para evitar inundaciones, lo que a su vez se empieza a aprovechar para construir bóvedas sobre el río, que son los muros de la actual calle.” (Ochoa, 2014)

económica minera por lo que se implementaron las técnicas mineras en los túneles. La ciudad de Guanajuato fue creciendo y sus calles aptas para caballos y carretas no estaban preparadas para la modernidad. Por el tráfico vehicular se buscaron nuevas alternativas que solucionaran este problema, así que el mismo sistema de túnel que se utilizó para desaguar las aguas de las lluvias también serviría para desahogar el tráfico vehicular. El Minero y la Galareña fueron los primeros túneles que se hicieron con este propósito y a partir de ahí se vinieron realizando varios túneles más, comunicando unos con otros.

En la calle Belauzarán (1951) se ambovedó el río, sin techo, a cielo abierto, limitado por muros y las casas habitación, así aconteció también con la calle subterránea Miguel Hidalgo. Otros túneles que se construyeron posteriormente son: El Minero (1979); La Galareña (1979); Barretero y Santa Fe (1982); Los Ángeles (1988); Ponciano Aguilar (1996); Eduardo Villaseñor (2008) y Tiburcio Álvarez (2009). Estos túneles son de un sentido vial, como acceso a la ciudad o salida de ella e intercomunicación con otros túneles.

El primer túnel fue el del Cuajín (1908). La obra estuvo a cargo del ingeniero Ponciano Aguilar mientras la ciudad aún mantenía su actividad

IMAGEN 5: MAPA DE CALLES SUBTERRÁNEAS Y TÚNELES EN GUANAJUATO



Fuente: José de Jesús Cordero, 2016.

La calle subterránea inicia desde los Pastitos, límite de la zona de monumentos, hasta la Plaza Allende. En su trayecto cuenta con accesos y salidas vehiculares y peatonales a las calles Juárez y Ponciano Aguilar, Avenida Juárez por el Mercado Hidalgo, Plaza de los Ángeles, Plaza de la Paz, la Calle Alonso, Jardín de la Unión, entre otros lugares del centro histórico. Además de contar con una salida a la calle de Alonso detrás del Teatro Juárez.

El túnel del Barretero inicia en la glorieta de Pozuelos (fuera del centro histórico) y desemboca en el jardín de Embajadoras, con un ramal hacia el Paseo de la Presa de la Olla. La Galareña es el túnel que conecta la Plaza Allende y Belauzarán con la calle subterránea hasta desembocar en Pozuelos. El túnel de los Ángeles inicia en la calle subterránea, debajo de la plaza de los Ángeles, y termina en la glorieta de Pozuelos, la salida de la ciudad a Silao, Autopista a Silao y Blvd. Euquerio Guerrero (a la ciudad de San Miguel de Allende). (Imagen 5)

Los túneles Tiburcio Álvarez y Eduardo Villaseñor son uno solo, seccionado por la intersección del túnel de los Ángeles; los cuales comunican el jardín El Cantador con la calle de Alonso (Teatro Juárez). Por otra parte, el túnel de Tamazuca (1987) es de dos carriles, comunica la calle Subterránea y la calle Alhóndiga. El túnel Diego Rivera (2008) es también de dos carriles y proviene del Boulevard Diego Rivera, es el libramiento para acceder desde la autopista Guanajuato-Silao hacia el Paseo de la Presa, donde se encuentran las oficinas del gobierno del Estado de Guanajuato y el Palacio de Gobierno, entre otros inmuebles significativos.

## **El nuevo uso del suelo en los inmuebles patrimoniales**

Se advierten los cambios paulatinos de uso del suelo en los inmuebles patrimoniales a partir de las declaratorias de Zona de Monumentos de Guanajuato en 1982 y en 1988 de Patrimonio Mundial de la Humanidad como Ciudad histórica de Guanajuato y sus Minas Adyacentes. El crecimiento de la mancha urbana a partir de la zona con viviendas sobre las laderas y montes estuvo delimitado en un inicio por la Carretera panorámica, construida

en los años ochenta supuestamente para “detener” la expansión urbana de Guanajuato.

La zona de monumentos de Guanajuato contiene una superficie de 1.9 kilómetros cuadrados con 556 inmuebles habitacionales, civiles y religiosos de valor histórico arquitectónico, identificados en 1982. Para el 2016 ha disminuido a 540 inmuebles históricos.

Son 90 los inmuebles (16.6% del total) que han cambiado de uso del suelo de habitacional a mixto, es decir habitacional y comercial; habitacional, comercial y servicios; también habitacional y servicios y por último habitacional y cultural. Permanecen con el uso habitacional, 147 inmuebles, el 27% del total de 540 inmuebles catalogados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia. (Tabla 1)

El ejemplo de los cambios de uso del suelo se registra en los inmuebles catalogados que van por ejemplo de 122 catalogados a 144 no catalogados en la zona de la Avenida Juárez-Positos y callejones aledaños. La transición de los inmuebles habitacionales a mezclas de habitacional-comercial-servicios, como la Alhóndiga de Granaditas, que pasó de antiguo almacén de granos en el siglo XIX a Museo Regional en el siglo XX. El convento de los Betlemitas fue adaptado para albergar las instituciones educativas de la Universidad de Guanajuato. La casa de Lucas Alamán convertida hoy en hotel.

Los inmuebles históricos que han transitado el uso del suelo a espacios con actividades artístico-culturales como exposiciones de artes plásticas y artes visuales son el Museo-Casa Diego Rivera, Museo del Pueblo y el Museo Regional de la Alhóndiga de Granaditas, recintos históricos que se han convertido en el atractivo principal.

Así es como han aumentado los espacios privados con la oferta mixta del consumo y ocio:

“En los cafés-galerías, los bares-cine-mas y los restaurantes teatro a modo de los famosos café-concert (Pickup, 1998) y café-teatro (Gómez, 1997) europeos, con una tendencia mayor hacia el entretenimiento y el espectáculo

TABLA NRO 1: TABLA DE CAMBIO DE USO DEL SUELO DE INMUEBLES CATALOGADOS

Usos del suelo	Total	%
Habitacional	147	27.2%
Habitacional + Comercial	42	7.8%
Habitacional + Comercial + Servicios	22	4.1%
Habitacional + Servicios	25	4.6%
Habitacional + Cultural	1	0.2%
Comercial	57	10.6%
Comercial + Servicios	68	12.6%
Comercial + Servicios + Cultural	4	0.7%
Comercial + Cultural	0	0.0%
Servicios	137	25.4%
Servicios + Cultural	6	1.1%
Cultural	27	5.0%
Sin Uso Actual	3	0.6%
Baldío	1	0.2%
<b>Totales</b>	<b>540</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: José de Jesús Cordero, 2016.

lo, dejando a la segunda práctica del binomio el lugar de acompañamiento de la primera.” (Cordero, Aguilar y Meneses, 2015: 93)

La oferta cultural alternativa tiene lugar en antiguas casonas con un partido arquitectónico que ha sido reorganizado para albergar distintos espacios (restaurantes, galerías, boutiques) como Casa Cuatro y Casa de la Presa. Un ejemplo es el restaurante Midi Bistró de Casa Cuatro que ofrece el servicio de cena-teatro o el servicio de acompañar la comida con un concierto de música, con los sonidos del jazz, el blues y el soul.

Esta oferta es la que logra reunir a distintos públicos, el gremio de artistas y músicos de la ciudad, visitantes de las ciudades vecinas como San

Miguel de Allende, y turistas internacionales jubilados, muchos de los cuales viven una estancia temporal en esta ciudad.

Este tipo de inmuebles privados pueden dividirse en dos categorías: museos y galerías-talleres. Los museos son: el Museo de Arte Contemporáneo Primer Depósito donde se realizan exposiciones de artes visuales y el Museo Gene Byron que ofrece durante el año talleres, exposiciones de artes visuales y conciertos musicales.

Entre las galerías-talleres se encuentran: El Foro Cultural 81, el Pinche grabador, Estudio Arte con Alma, entre otros, donde se realizan durante el año exposiciones de artes visuales independientes y también como parte de un circuito institucional estatal, el Circuito de Arte Positos.



## Conclusiones

La piel y las venas urbanas en el centro histórico de Guanajuato son la pauta para detenernos a revisar el proceso histórico urbano y arquitectónico en el valor de los tejidos humanos y urbanos en la construcción de una nueva epidermis urbana (Solá, 2015; Oviedo, 2002; Tenorio, 2015; Gravagnuolo, 1998) para sanar las heridas profundas, en piedras, muros, corrientes de aguas, texturas, túneles subterráneos sin fin, con intersecciones en los monumentos históricos y los recuerdos de las ruinas del Guanajuato de ayer.

Los ciudadanos locales se olvidan del pasado y permanecen sin memoria de la riqueza de la reedificación de la ciudad, de las venas internas que

transportan las ilusiones de una ciudad más funcional declarada Patrimonio cultural mundial de la humanidad. La ciudad sin defensa y desahucio que paulatinamente da los pasos a la modernidad en la cultura del espectáculo, de la banalidad, con huellas indelebles de los turistas y las empresas en la destrucción de las costumbres y tradiciones locales. Pero, aún son más profundas las heridas urbanas previas, a pesar de la simulación de las máscaras de los nuevos usos del suelo y del inmueble, de la redensificación, la expansión urbana, el empleo indiscriminado del automóvil, el hiperconsumo, la basura, la contaminación, que son los síntomas de la enfermedad, que es la vejez de la ciudad con los mismos remedios, sin cura del edificio y lo urbano, que no se detiene y tiene un final inesperado.

## Bibliografía

- Almanza, E., Moreno, M. y Zedillo, A. (2001). *Dibujos a mano alzada de cortes históricos del territorio ocupado por la ciudad de Guanajuato antes del siglo XVI-siglo XX*. Guanajuato: LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato.
- Bravo, H. (2005) *El Templo de nuestra Señora de Belén en Guanajuato: Historia y análisis del conjunto Betlemita*. México: Universidad de Guanajuato.
- Bravo, H. & Gnemmi, H. (2009) *El Templo de nuestra Señora de Belén en Guanajuato: estado de conservación y propuesta de intervención conservativa*. México: Universidad de Guanajuato.
- Canudas, E. (2005) *Las venas de plata en la historia de México*. Síntesis de historia económica del Siglo XIX. México. Universidad Autónoma de Tabasco y Editorial Utopía.
- Capel, H. (2006) *La morfología de las ciudades*. I Sociedad, cultura y Paisaje urbano. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Cordero, J., Aguilar, C. & Meneses, C. (2015). “Espacios culturales en el Centro Histórico de Guanajuato”. En Revista Cardinalis, 3, 5, 80-98. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardi/article/view/13207/13405>
- Díaz, B. (1972) *Apuntes para la historia física de la ciudad de Guanajuato*, en Revista Historia Mexicana El colegio de México, 22, 2, 221-233. Recuperado de <http://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/2930/2437>
- Durán, C. (2012) *Promesas silenciosas*. España: Bubok Publishing.
- Esteres, C. (1990) *Estudios sobre urbanismo iberoamericano, siglos XVI al XVIII*. Andalucía: Junta de Andalucía.
- Gravagnuolo, B. (1998) *Historia del urbanismo en Europa (1750-1960)*. Madrid: Akal.
- Jaén, G. (2014) *El paisaje urbano de Nueva York en la obra escrita de Federico García Lorca*. España: Universidad de Alicante.
- Lara, J. (1990) *Una hacienda de minas en evolución de la ciudad de Guanajuato*. En M. Jarquín et al (Coord.), Memorias del simposio Origen y evolución de la hacienda en México: Siglos XVI al XX. El Colegio Mexiquense A.C., Universidad Iberoamericana, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México.
- Lara, J. (2001). *La ciudad de Guanajuato en el siglo XVIII: Estudio urbanístico y arquitectónico*. Guanajuato: Presidencia Municipal.
- Lozano, S. (2 de septiembre de 2013). “Calle subterránea, en el corazón de Guanajuato 50 años”. Periódico Sol de León.
- Marmolejo, L. (1974). *Efemérides Guanajuatenses* Tomo IV. Guanajuato: Universidad de Guanajuato.
- Meyer, F. (1988) La minería en Guanajuato, Denuncios, minas y empresas (1892-1913). Zamora: UG-Colegio de Michoacán.
- Meyer, F. (1998) “La ciudad de Guanajuato a principios del siglo XX. Una hegemonía en entredicho”. En Ciudades provincianas de México. Historia, modernización y cambio cultural. Zamora: El Colegio de Michoacán.
- Muro, V. (1998) Las ciudades provincianas de México. Historia, modernización y cambio cultural. Zamora: El Colegio de Michoacán.
- Ochoa, A. (28 de septiembre de 2014) “La Subterránea llega a 50 años.” Periódico Correo.
- Oviedo, F. (2002). Santa Cruz de la Sierra. Bolivia: Fondo Editorial Municipal.
- Rozuela, J. (1750) Fiel copia de Santa Fe de Guanajuato; Carta topográfica y perspectiva para la inteligencia del reparto. Guanajuato: Archivo Histórico de la Universidad de Guanajuato.
- Solá-Morales, F. (2008) De las cosas urbanas, Barcelona: Gustavo Gili.
- Tenorio M. (2015) El urbanista. México: FCE.
- Villegas, V. (1993). El gran signo formal del barroco. Toluca: Gobierno del Estado de México.

JORGE MOTTA<sup>1</sup> / FLORENCIA ALMANSI<sup>2</sup>

MARÍA ROCCA<sup>3</sup> / ANÍBAL ACERBO<sup>4</sup>

BELÉN FIGUEREDO<sup>5</sup> / PILAR RAMOS MEJÍA<sup>6</sup>

NICOLÁS ENCINA TUTUY<sup>7</sup> / ROCÍO OLVEIRA<sup>8</sup>

# LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARTICIPATIVA HOLÍSTICA EN EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA CIUDAD.

## PROCESO PARTICIPATIVO EN EL MARCO DEL PROYECTO INTEGRAL DE RE-URBANIZACIÓN DE VILLA 20. LUGANO, CABA.

179

1. Jorge Martín Motta. Doctor en Urbanismo (UBA). Arquitecto (FAU-UNNE). Especialista en Planificación Urbana y Regional (PROPUR-FADU-UBA). Ex-Becario (CEUR-CONICET). Consejero Directivo Red ULACAV. Docente UBA-UTB. Coordinador PIRU de Villa 20 (IVC-GCBA). E-mail: jorgemartinmotta@yahoo.com.ar
2. Florencia Almansi: Doctorando en Ciencias Sociales (FLACSO ARG). Magister en Diseño y Gestión de Políticas Sociales (FLACSO ARG) y Especialista en Planificación Urbana Participativa (IHS HOLANDA). Co-coordinadora PIRU de VILLA 20 (IVC-GCBA). E-mail: floalmansi@hotmail.com.
3. María Elisa Rocca: Doctoranda en Arquitectura (FADU-UBA). Magister en Vivienda (ETSAB-UPC). Arquitecta (FADU-UBA). Ex-becaria CONICET (IEH-FADU). Miembro del equipo coordinador del PIRU de la Villa 20. E-mail: merocca@gmail.com
4. Aníbal Emilio Acerbo: Maestrando en Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina (UBA). Licenciado y Profesor en Trabajo Social (UBA). Miembro del equipo coordinador del PIRU de la Villa 20. E-mail: anibalemilioacerbo@gmail.com
5. Belén Figueredo: Licenciada en Trabajo Social (UBA). Docente UBA. Miembro del equipo territorial del PIRU de Villa 20. E-mail: belenfigueredo07@gmail.com
6. Pilar Ramos Mejía: Licenciada y Profesora en Sociología (UBA). Docente UBA. Miembro del equipo territorial del PIRU de Villa 20. E-mail: pilar\_ramosmejia@hotmail.com
7. Nicolás Encina Tutuy: Maestrando en Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina (UBA). Arquitecto (UNNE). Miembro del equipo coordinador del PIRU de la Villa 20. E-mail: nicoencinatutuy@gmail.com
8. Rocío Oliveira: Estudiante de Antropología (UBA). Miembro del equipo coordinador del PIRU de la villa 20. E-mail: rocio.oliveira@gmail.com

## Resumen

La intervención en asentamientos populares representa un desafío para la planificación y gestión de los estados latinoamericanos. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha iniciado un conjunto de Proyectos Integrales de Re-Urbanización que tiene como eje una planificación-gestión de proceso-proyecto participativa.

El trabajo analiza los dispositivos utilizados en la planificación-gestión del proceso de Villa 20 (Lugano) y el rol de los mismos en el desarrollo de una participación holística, integral y ampliada al conjunto de actores involucrados.

En Villa 20 la participación involucra un conjunto de instrumentos, dispositivos o espacios dirigidos a incluir a los habitantes, referentes y organizaciones, así como también a las diferentes áreas de la administración pública, en la toma de decisiones del proceso de re-urbanización.

**Palabras Clave:** Proceso-proyecto, participación, derecho a la ciudad, re-urbanización, villa 20.

### Summary

*The intervention in popular settlements represents a challenge for the planning and management of Latin American states. The Autonomous City of Buenos Aires has initiated a set of Integral Re-Urbanization Projects that has as its axis a planning-management of participatory process-project.*

*The paper analyzes the devices used in the planning and management of the Villa 20 process (Lugano) and their role in the development of a holistic, integral and extended participation to the set of actors involved.*

*In Villa 20, participation involves a set of instruments, devices or spaces aimed at including the inhabitants, referents and organizations, as well as the different areas of public administration, in the decision-making of the re-urbanization process.*

**Key words:** Process-project, participation, right to the city, re-urbanization, villa 20.

## INTRODUCCIÓN: PRODUCCIÓN DE LA CIUDAD Y PARTICIPACIÓN

El proceso de urbanización de las ciudades viene asumiendo en todo el mundo una tendencia acelerada desde hace más de medio siglo, siendo uno de los principales desafíos para las administraciones de las ciudades latinoamericanas en particular (Hardoy, 1982; UN-HABITAT, 2003; Davis, 2006 y 2007; PNUD/UNFPA, et al., 2009; ONU-HABITAT, 2012; entre otros).

La ciudad es un escenario de tensiones sociales constantes y dinámicas. Sus protagonistas se constituyen como actores a través de sus trayectorias y experiencias, determinadas por el lugar que ocupan en la estructura social y en el ámbito urbano, por sus formas organizativas e instituciones representativas, y por el uso de los recursos

de poder disponibles (económicos, culturales, sociales, etc.). En este escenario la diferencial distribución y consumo de bienes y servicios urbanos pone de relieve las contradicciones y conflictos que se generan en la producción de la ciudad latinoamericana. La configuración del espacio urbano no es el resultado racional de la acción planificadora del estado o del equilibrio de los mercados solamente, sino que es el producto contradictorio de múltiples acciones de acumulación de capital privado y público, y de apropiación social. En este sentido, Lefebvre (1991) remarca que la noción de producción de la ciudad no se puede limitar a la producción económica, sino que también da cuenta de procesos y prácticas sociales, que abre el campo de actuación al ubicar a lo urbano en el corazón de las sociedades contemporáneas y observar una doble especificidad (social y espacial) en los conflictos, representaciones y prácticas.

Por lo tanto, el proceso de producción de la ciudad no es un acontecimiento lineal y automático que se produce de una vez y para siempre, es por el contrario un espacio donde se interconectan constantemente: las maneras en que la sociedad utiliza y percibe el espacio; las representaciones de planes y políticas urbanas concebidas y derivadas de la lógica de los saberes técnicos y racionales vinculados con las instituciones del orden vigente; y la práctica social que busca apropiarse al espacio, adaptándose o revelándose con formas de conocimiento local y menos convencional (Lefebvre, 1991). Estas tres lógicas de producción de la ciudad son interdependientes, y están conectadas a partir de una relación dialéctica.

En este marco los procesos de planificación en el contexto de la ciudad latinoamericana demandan la necesidad de articular los esfuerzos de los sectores populares en la producción social del hábitat (Romero Fernández, 2002; Ortiz Flores, 2003; Di Virgilio y Rodríguez, 2013) con las estrategias del Estado para llevar adelante un variado número de intervenciones físicas y sociales en pos del desarrollo de la ciudad. El resultado de esta articulación se dará siempre en un escenario de tensiones donde la participación, como garante de los derechos y como herramienta de resolución de los conflictos a la vez, es el componente vital del proceso de transformación de la ciudad.

Los modelos de gestión participativos pueden restringirse a incluir herramientas de información y comunicación dirigidos a validar acciones, pero también pueden buscar generar y promover espacios de toma de decisiones de manera conjunta dirigidos a una co-gestión por parte de diferentes actores (Pelli, 2007). Enmarcado en este último alcance de la gestión participativa, el Proyecto de Re-Urbanización de Villa 20 en el barrio de Lugano de la Ciudad de Buenos Aires, ha desarrollado y puesto en funcionamiento un conjunto de dispositivos que promueven una multiplicidad de “espacios” dirigidos a consolidar instancias de participación de los habitantes del barrio para la toma de decisiones.

El presente trabajo, realizado por un conjunto de técnicos involucrados en el proyecto de re-urbanización de Villa 20, describe y analiza los dispositivos que forman parte del encuadre participativo

que buscan garantizar la sustentabilidad social del proceso de re-urbanización de este sector de la ciudad.

### **El proceso participativo de re-urbanización: las prácticas sociales y el Estado**

El proceso de re-urbanización supone ampliar el espacio de acción estratégica de acción racional, dando lugar a los actores barriales que tradicionalmente se encuentran actuando tácticamente para subsistir en situaciones de fuerzas desiguales (De Certeau, 1979). Los actores, durante el proceso irán apropiándose de espacios de decisión, incorporando lógicas de acción y de intervención bajo su propia mirada (Bourdieu, 2007). Esta es la forma que encuentra el Estado para intervenir y legitimar su acción en el espacio: generando lógicas participativas y dispositivos para ponerlas en práctica.

En este punto aparece un primer nudo problemático, que observa el encuentro entre dos órdenes sociales, uno “normativo”, “legalizado”, y otro que por haber sido gestado en el margen, se rige con lógicas propias. Para esto, el Estado asume diferentes formas que le permitan acercarse y regular a nivel “micro” este espacio social de las prácticas cotidianas. La pregunta medular es cómo construir, en este contexto, ese espacio de creación conjunta (espacio participativo) sabiendo que la incorporación de escenarios de participación en las políticas sociales tiene como objeto generar un mayor impacto de las mismas y a su vez generar procesos complejos y contradictorios que en su devenir reproducen a nivel microsocioal la puja en torno a la distribución de beneficios que se da en otras escalas de la sociedad (Clemente, 2017).

Tanto la construcción de la ciudad que se ha dado al margen de las normas que rige el Estado, como la construcción conjunta de la misma implican tensión y relaciones de fuerza (Deleuze, 2014) - en ocasiones simbólica pero también física- que serán reproducidas a lo largo de los procesos participativos. En este sentido el Estado y los actores sociales generan un espacio de intercambio. Este espacio tiene un doble origen: por un lado, en el

proceso histórico de lucha y construcción de la ciudad por parte de los habitantes del barrio; y por otro lado, en la propuesta y habilitación del Estado en torno a la implementación de política pública en el territorio. Este último cobra legitimidad y contenido solamente si existe el compromiso de los actores sociales involucrados en la configuración de un campo de acuerdos y decisiones que sostengan el proceso. Estos acuerdos y decisiones permiten que el espacio sea flexible y pueda absorber las modificaciones necesarias para desarrollarse.

Es decir que los espacios de participación pueden entenderse como una estructura condicionante de las prácticas sociales al ser incorporadas como dispositivo por las políticas encargadas de brindar satisfactores (Clemente, 2017), pero a la vez sólo pueden ser determinados, legitimados y modificados por los protagonistas de estas prácticas. Es así que los habitantes, sujetos sociales y territoriales protagonistas, se constituyen en sujetos políticos responsables, individual y colectivamente junto con el Estado del proceso de re-urbanización (Marzióni, 2012).

### La organización de la planificación participativa en el proceso-proyecto continuo de re-urbanización

La participación no es un proceso casual, sino que requiere espacios, estructuras y organización. En este sentido, la planificación participativa de un proceso-proyecto de reurbanización (Motta, et al. 2017) requiere de la intervención activa de las comunidades, en forma organizada, decidiendo concertadamente acerca de las soluciones a sus problemas, estableciendo prioridades, estudiando las causas, proponiendo soluciones y asumiendo compromisos de forma coordinada en la ejecución de los proyectos.

Abordar la re-urbanización involucra una doble lógica: procesual del proyecto (proyecto se modifica a medida que avanza el proceso); y a la vez una proyectual del proceso (proceso se modifica a medida que el proyecto se va definiendo) de intervención socio-espacial. Este sistema abierto de proceso-proyecto (Motta, et al., 2017) o proyecto-proceso (Pedro, 2017) aplicado a la planificación

permite un abordaje complejo y continuamente adaptado a la situación particular del barrio y apunta a lograr la optimización de los resultados a través del consenso comunitario en la toma de decisiones. En este sentido, la generación de espacios de participación en las diferentes etapas de la intervención es un eje central para garantizar: por un lado, el ejercicio de derechos; y, por otro, la sostenibilidad de los procesos de gran escala y largo plazo (Motta, et. al, 2017).

Por ello, la población desempeña un papel protagónico, estableciendo y extendiendo sus derechos y asumiendo sus responsabilidades públicas. Es un proceso mediante el cual las personas intervienen en acciones colectivas de carácter público, que tienen diversos grados o niveles de organización a partir de un entramado de instrumentos para diferentes niveles de participación que abordan desde la escala urbana hasta la escala de intervención en cada vivienda del barrio.

Es de importancia en este esquema la adopción de diferentes metodologías, instrumentos de planificación, normativas, etapas, recursos, tipologías de organización, etc. Asimismo, la planificación por proceso-proyecto implica la utilización de la más variada e innovadora gama de instrumentos de intervención, organización y gestión que permitan ampliar su capacidad de adaptación al contexto (Motta, et al., 2017). Los elementos centrales a considerar en este esquema de planificación incluyen:

- una *política* que apuntale un proceso de inclusión de la población en la toma de decisiones respecto a las acciones que lleva a cabo el gobierno;
- un *contexto abierto de gestión* que permite cumplimentar con estrategias y consensos según los vaivenes del proceso;
- un *entramado de actores con poder en la toma de decisiones* que buscan (teniendo el proceso de re-urbanización e integración socio-urbana como meta) el consenso para dar los pasos necesarios para cumplir con el proceso y sus objetivos;
- un *equipo que conduzca* el proceso a partir de considerar sus principios básicos y estructurar procesos participativos abiertos en todas las instancias de resolución de conflictos y defini-

ción de momentos o pasos a transitar durante el proceso;

- una *variedad de instrumentos* de planificación y gestión participativa que permiten consolidar la construcción de consensos;
- un “*producto meta*” que surge de un proceso territorial y no como un “*producto predefinido*”. Dicho producto meta no necesariamente está completamente definido, sino que más bien constituye una meta-propósito a la cual se direccionan las acciones del proceso permitiéndose modificaciones en torno al camino y finalidad a alcanzar.

## El proceso de re-urbanización de Villa 20: prácticas sociales en un contexto de tensiones

La Villa 20 es un espacio construido en este marco de tensiones, cargado de simbolismo en las prácticas sociales que han buscado a lo largo de 50 años apropiarse el espacio con formas de conocimiento local, en una dialéctica con las normas urbanas que regula el Estado. Los primeros asentamientos en el barrio se produjeron entre las décadas de 1910 y 1930, mientras que el barrio comenzó a organizarse a partir de 1948, cuando durante el primer gobierno peronista la Fundación Eva Perón conformó un núcleo de viviendas sobre calle Larraya, las cuales fueron asignadas a familias de sectores de bajos recursos (Borthagaray, 2002).

Un crecimiento sostenido del barrio continuó hasta la década de 1970 cuando la dictadura militar implementó una fuerte política de erradicación de villas. En este período la población del barrio disminuyó notablemente, aunque en la década siguiente comenzaría un repoblamiento y crecimiento que continuaría firme hasta la actualidad. Las luchas de los pobladores permitieron que en el año 2005 se sancionara la Ley N° 1.770<sup>9</sup>, cuyo objeto era la urbanización del barrio a partir de la definición de un plan de urbanización; implementar un proceso participativo, y realizar un censo

de población y vivienda en el barrio. En 2014 el barrio fue escenario de una toma de parte del predio del ex-cementerio de autos que dio origen al barrio Papa Francisco, el cual fue desalojado unos meses después (TLPS, 2014).

Según datos del censo realizado por el IVC en 2016 (Instituto de Vivienda de la Ciudad, 2016) vivían en Villa 20, 27.990 personas<sup>10</sup>, conformando 9.116 familias, las cuales habitaban en unas 4559 viviendas. Algunos de los datos poblacionales más relevantes que arroja el censo es que un 24% de las familias alquilaba, la población es en su mayoría joven (un 63 % era menor de 29 años), un 59 % tenía trabajo, en su mayoría (un 33%) en el sector privado, un 25 % por cuenta propia y solo un 11% en el sector público. Con respecto a las viviendas un 70 % cuentan con planta baja y un piso, un 90 % cuenta con acceso a servicios básicos en condiciones deficitarias, y en su mayoría están consolidadas con buenos materiales de construcción.

Es así que el barrio ha sufrido intervenciones urbanas por parte de múltiples y diversos actores, radicaciones, erradicaciones y nuevas radicaciones (Borthagaray, 2002; Pedro, 2017; Motta, et. al, 2017). Su espacialidad es resultado de esta construcción histórica: por momentos desordenada y juxtapuesta, por momentos organizada en torno a lógicas de autoconstrucción, construcción cooperativa y hasta del autoabastecimiento.

En este sentido, el espacio en Villa 20 es creado y determinado en las prácticas de los actores que allí habitan y, a su vez, estas prácticas son creadas y determinadas por el mismo espacio en un proceso continuo. Esta construcción se encuentra en el discurso de los actores: el hastío por las condiciones precarias; los relatos sobre aquellos lugares por los que se evita circular; las referencias orgullosas a la construcción autónoma de las instalaciones de infraestructura cloacal o eléctrica; y el vínculo de afectividad por la vivienda “hecha con las propias manos”, entre otras (IVC, 2017).

9. Y su modificatoria, la Ley N° 2054.

10. Se proyecta alrededor de 30.000 personas, considerando también las viviendas en construcción, deshabitadas, con población ausente y con población negada.

En la actualidad la Villa 20 esta transitando un período de re-incorporación como “Barrio” de la ciudad. En este período, el proceso de involucramiento de sus pobladores, así como también de organizaciones cuyo trabajo en el barrio cuenta con una experiencia de relevancia, viene siendo un eje de acción para lograr la re-urbanización del barrio.

En este proceso, se parte del reconocimiento de un proceso histórico de construcción del barrio (urbanización) para plantear un escenario futuro que trata de incorporar el territorio del barrio como parte de la Ciudad, “hacerlo Ciudad” (re-urbanización). Esta lógica queda enmarcada en una de las apuestas fundamentales del proyecto conjunto que viene realizando el Estado junto con los vecinos y organizaciones: la integración socio-urbana.

### Espacios de participación y soporte del proceso participativo de villa 20

El proceso de re-urbanización de Villa 20 retoma a inicios de 2016 el proceso histórico de urbanización del barrio a partir de la realización de reuniones con vecinos, referentes y organizaciones del barrio, las cuales permitieron comprender el contexto general de la demanda, configurar un mapa de actores y plantear un modelo de gestión participativo para llevar a cabo el proceso.

En cuanto al modelo de gestión se diseñaron diferentes dispositivos de participación que permitan

la articulación inter-actoral en diferentes niveles de complejidad (internos y externos a los procesos del IVC):

- a) el *nivel institucional* plantea un esquema de articulación de áreas del organismo que tiene al equipo de la Coordinación del Proceso-Proyecto Integral de Re-Urbanización de Villa 20 (PIRU) y las diferentes áreas de sociales, técnicas y legales como actores involucrados;
- b) el *nivel gubernamental* se configura en una unidad de gestión de gobierno que permite la articulación de los tres poderes del Estado y de todas las áreas del Poder Ejecutivo involucradas en el desarrollo del proceso de re-urbanización;
- c) el *nivel barrial* incluye a vecinos, referentes, organizaciones e instituciones del barrio y se configura en el espacio de la Mesa de Gestión Participativa de Villa 20 (la cual tiene dos niveles internos de funcionamiento: uno general y abierto; otro técnico y específico);
- d) el *nivel de sectores y manzanas* que incluye a vecinos, referentes, organizaciones e instituciones de la manzana y se configura en el espacio de las Mesas de Trabajo y Talleres de Manzana;
- e) el *nivel de vivienda* que incluye a las familias involucradas en el proceso de definición de viviendas.

Figura Nº 1: Modelo de Gestión de Proceso-Proyecto de Re-Urbanización





Dichos espacios de articulación se constituyen en dispositivos catalizadores de acuerdos y tomas de decisiones en el marco del conflicto interactoral. En este sentido, el proceso generado crea un marco de toma de decisiones que ha permitido la definición de:

- El diseño participativo del operativo de Censo realizado en agosto de 2016 por el IVC y también enmarcado en el cumplimiento de la Ley Nº 1770;
- La confección, aprobación y reglamentación del proyecto de ley de re-urbanización, zonificación e integración socio urbana de la Villa 20 aprobada en noviembre de 2016 (Ley Nº 5705) que permitió legitimar el proceso y reglamentó 3 aspectos fundamentales del proceso-proyecto: i) la creación de la “Mesa de Gestión Participativa” con el objeto de garantizar e instrumentar la participación activa de los vecinos del barrio en todas las etapas del proceso de reurbanización, conformada por los organismos con competencia en la urbanización del gobierno de la Ciudad, los/as delegados/as y vecinos/as del barrio como así también organizaciones barriales, sociales y religiosas con presencia en el mismo y de otros organismos del Estado, y empresas prestatarias de servicios públicos; ii) la generación de un marco general de la metodología de trabajo a implementar para la definición de todos los pasos del proceso (censo, relevamiento, construcción, adjudicación y financiamiento del PIRU); y iii) el establecimiento de

las normativas urbanas que permiten garantizar a todos los sectores del barrio condiciones de habitabilidad apropiadas: afectación, apertura de calles, normas urbanas, etc.

- El diseño participativo del operativo de Relevamiento Socio Espacial (en actual proceso de implementación) que permite complementar la información del Censo con vistas a desarrollar el Proyecto Integral de Re-Urbanización del barrio; entre otros.

### Pasos metodológicos del PIRU

Contando con estos antecedentes se inicia el proceso de re-urbanización de Villa 20 consensuado por todos los actores intervinientes. La trayectoria de cada familia y del PIRU a lo largo del proceso de reurbanización se puede resumir en los siguientes 11 pasos.

Cada una de las familias del barrio atraviesa estos 11 pasos para llegar a la mejora de su situación habitacional:

1. **Censo:** Fue realizado en agosto de 2016, marcando el inicio del proceso.
- 2 y 3. **RELSE:** Se convocó a cada familia a la reunión de presentación del proceso de relevamiento Socio-Espacial (RELSE) de su manzana y vivienda, conociendo así todos los datos que serán requeridos en el relevamiento.

Figura Nº 2: Pasos metodológicos del PIRU



4. Se realizó el RELSE en cada vivienda y hogar.
5. **Diagnóstico:** Se procesaron los datos sociales y técnicos de cada una de las viviendas/hogares relevados. Estos datos permiten armar el plano de la manzana general para ser presentado a los vecinos.
- 6 y 7. **Talleres PIRU:** Se convocó a los vecinos y participaron de diversas instancias de taller para definir en conjunto el proyecto de urbanización de la manzana.
8. **Adjudicación:** Una vez votados y acordado el proyecto de la manzana se realizan reuniones con cada uno de los vecinos afectados por apertura de calle, pasillo o patio.
- 9 y 10. Se presentan a todos los vecinos de la manzana los acuerdos alcanzados con cada una de las familias.
11. **Mudanza/Mejora:** Algunas familias se mudan a la solución habitacional elegida y las familias que no se relocalizan reciben un mejoramiento en la vivienda existente.

### Dispositivos de soporte del proceso participativo

Cada uno de los pasos del PIRU encierra diferentes instrumentos y dispositivos puestos en juego. Además se suman otros instrumentos que hacen al soporte del proceso participativo de re-urbanización en sus diferentes espacios, escalas y escenarios organizados.

Todos estos dispositivos/espacios son necesarios más allá de su jerarquía, ya que constituyen el soporte del proceso de participación, y además se van modificando (ampliando, sustituyendo o rediseñando) a medida que las etapas de implementación y sus tensiones van avanzando.

### Espacio de relevamiento y diagnóstico

En relación a las herramientas utilizadas para poder conocer a la población del barrio, posterior al censo realizado en el año 2016, comenzó a ejecutarse el Relevamiento Socio Espacial (RELSE) de todas las viviendas del barrio. Esta metodología se convierte en uno de los primeros pasos de in-

Figura Nº 3: Dispositivos de soporte del proceso participativo de villa 20



intervención directa y permite el acercamiento concreto a la realidad en la que viven los vecinos. Los instrumentos utilizados para la realización del RELSE fueron diseñados en el marco de la Mesa de Gestión Participativa que conforman los diferentes actores implicados en este proceso.

Se busca que el relevamiento social y técnico constituya un espacio de participación concreto en el cual se recuperan las historias de vida, los deseos de las familias en relación al futuro de su vivienda y sus trayectorias habitacionales. Es importante destacar que la aplicación de este instrumento no se trata de una mera convocatoria hacia los espacios de discusión e intervención para la reurbanización, sino que institucionalmente hay una clara decisión de acercarse directamente a la cotidianeidad de la vida del barrio.

El relevamiento se convierte así en un lugar para poder profundizar cuestiones subjetivas de cada una de las familias. Es un momento en el cual se expresan aspectos individuales, para luego elaborar la construcción colectiva en conjunto con los demás vecinos, quienes tendrán la posibilidad de participar y apropiarse del proyecto de reurbanización.

Para facilitar el acercamiento a cada una de las familias en las diferentes manzanas que conforman el barrio, se trabaja en conjunto con las organizaciones barriales, organizaciones sociales, y referentes que acompañan el proceso.

Durante la realización del RELSE surgen cuestiones referidas a lo habitacional, pero además se hace posible conocer las distintas problemáticas por las cuales están atravesando los sujetos, sus capacidades y limitación para involucrarse en un proceso de reurbanización en el marco del ejercicio pleno de derechos.

Los relevamientos son realizados por el Equipo Territorial, conformado estudiantes y profesionales del campo de la arquitectura y las ciencias sociales. Ambos campos disciplinares articulan la elaboración del diagnóstico de cada una de las viviendas y de las manzanas en su conjunto.

El proceso de relevamiento de las 9.200 familias (4.500 viviendas) que habitan el barrio se estructura en etapas, ordenadas en relación a las ins-

tancias de entrega de viviendas nuevas para la relocalización de las familias. A modo organizativo, el RELSE se va aplicando en diferentes sectores geográficos, según la planificación de manzanas, sectores y apertura de calles determinada por la ley N° 5705.

Para dar comienzo al relevamiento se convoca a un taller a todos los vecinos de esa zona, con el objeto de dar a conocer al procedimiento y transmitir la importancia del mismo. La finalización del relevamiento de cada sector o manzana permite la sistematización posterior de la información, la elaboración del diagnóstico y la realización del taller de elaboración del proyecto participativo de dicho sector o manzana con los vecinos involucrados.

El diseño y ejecución de los relevamientos y los análisis socio-espaciales que se realizan posteriormente en cada uno de los sectores o manzanas es compartido por el equipo del RELSE con las familias involucradas en cada taller como condición para democratizar el proceso de diseño y reordenamiento de los sectores. La revisión, completamiento y ajuste del diagnóstico por parte de los vecinos permite garantizar la creación colectiva de los criterios del proceso de reurbanización, que es la clave para dar legitimidad a la intervención.

## Espacios de concertación de acuerdos

La *Mesa de Gestión Participativa* (MGP) (creada en la ley 5705) es el espacio quincenal donde se dan a conocer los avances del PIRU y se trabajan temas específicos surgidos de la demanda del barrio, como por ejemplo: educación, basura, salud, etc. A este espacio concurren todos los vecinos del barrio que son convocados tanto por el IVC y como por las organizaciones barriales.

Pueden concurrir invitados de otras instituciones para el tratamiento de temas específicos. Las MGP son instancias de información general sobre el avance que realiza el IVC en función de continuar el debate e informar cuestiones importantes. Se elaboran para cada una de las instancias de MGP documentos de trabajo con la información presentada, los cuales son enviados vía mail a todos los vecinos registrados.

Figura 4: Diagnóstico del sector producto de la información del RELSE



Reuniones MGP



## Reuniones MGP



- La *Mesa Técnica de Gestión Participativa* (MTGP) es un espacio de carácter técnico conformado por el IVC, vecinos y organizaciones sociales del barrio, donde se planifica en conjunto y se validan los pasos y acciones a seguir. Se trata de instancias periódicas donde se estipula el orden del día, junto con los antecedentes, proyectos, informes y toda otra documentación que sea necesaria para una correcta comprensión de los temas a tratar. Son invitados a participar a todas las reuniones de la MTGP y MGP, en carácter permanente, los siguientes organismos: Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Ministerio Público Tutelar. Dichos actores velan por la transparencia del proceso y por la generación de consensos generales. Se elabora en cada instancia de MTGP un acta de la reunión que es escaneada y enviada a cada uno de los integrantes de la mesa.
 

Los primeros talleres donde se definieron las aperturas de calles se desarrollaron en 4 instancias: a) la 1º instancia tenía como objeto enmarcar los talleres en el contexto del proceso general del PIRU y presentar la metodología para la definición participativa del proyecto. Aquí se presentan los resultados del RELSE; b) la 2º instancia se trabajaba en grupos completando o bien corrigiendo la información surgida del RELSE y proponen alternativas de ordenamiento de la manzana; c) la 3º instancia se hacía una devolución de las alternativas trabajadas en el taller anterior analizadas según su viabilidad técnica<sup>11</sup>; y d) la 4º y última instancia incluía el desarrollo de la votación de propuesta y elaboración del acta de PIRU de manzana donde queda plasmado el acuerdo sobre la alternativa elegida. A partir del cumplimiento de dichas instancias el IVC comenzaba a realizarlas entrevistas individuales con cada una de las familias que deben ser relocalizadas según la alternativa votada, con el fin de definir su solución habitacional.
- *Talleres de Proyecto Integral de Re-Urbanización* (PIRU). Son las instancias centrales del proceso de planificación participativa que se realizan con todas las familias de cada manzana con el objetivo de elaborar el proyecto de reordenamiento de la misma y de las aperturas de calles en el barrio. Los talleres fueron sufriendo modificaciones y adaptaciones metodológicas con el fin de encontrar la mejor manera de llegar a acuerdos consensuados.
 

Con el cambio de escala de entre los talleres de apertura de calles (40 flías) a los talleres por manzanas (200 a 400 familias) se requirió de una modificación en la metodología adoptada.

El carácter de la definición de apertura de una calle fue diferente al carácter de la definición de un “esponjamiento” (generación de patios), ya que el primero estaba establecido por la ley y permitía resolver la accesibilidad del barrio res-

11. En esta instancia se les entregaba a los vecinos los planos con alternativas para poder revisar junto a sus familias previo a la votación en la instancia final. Asimismo, se identifican las familias que quedaban afectadas a relocalización en cada propuesta.

## Talleres PIRU de Manzanas



pecto a otros sectores de la ciudad y al acceso de servicios (bomberos, ambulancias, etc.). Esta ventaja fue fácilmente identificada por los todos participantes de los talleres. Sin embargo, los esponjamientos si bien están mencionados en la ley como la garantía para lograr umbrales mínimos de ventilación e iluminación en las viviendas, no está definido exactamente la cantidad de los mismos. Además, estos últimos afectan al “espacio privado” de familias en beneficio de otro espacio privado de otras familias.

Con el aporte de las organizaciones referentes del barrio en el marco de la MTGP se plantearon modificaciones en las instancias de taller para lograr una metodología que permitiera: a) incorporar propuestas pedagógicas para explicar diferentes conceptos particulares como ser

los de esponjamiento, afectación por la falta de espacios de ventilación, requisitos necesarios escriturar (medidas mínimas de ventilación, medidas aprobadas para dormitorios, anchos de pasillos de PH, etc.); b) destinar la primera instancia a dar más espacio a la información y comprensión del proceso en general; c) entregar el plano de la vivienda junto con un plano de la manzana donde se identifique la ubicación de esa vivienda; d) trabajar propuestas de esponjamiento por mayor grado de consenso; e) realizar las reuniones de la instancia de generación de alternativas de reurbanización por diferentes zonas de la misma manzana para que los vecinos puedan mostrar in situ los problemas y se puedan debatir acerca de las propuestas; f) destinar todas las jornadas que sean necesarias hasta lograr el consenso.

En función de estas modificaciones requeridas se redefinieron los talleres del siguiente modo:

- a) Instancia de contexto general y metodológico. Incluye, por un lado, la contextualización de los talleres en el marco más general del PIRU, la presentación de la metodología a desarrollar para la definición participativa del proyecto y la entrega del plano de la vivienda junto con un plano de la manzana donde se identifique la ubicación de la misma. Por otro lado, también se enfoca en la concientización sobre el impacto del hacinamiento y la tugurización en las condiciones de salud de las familias, para lo cual se cuenta con la participación de Agentes de Salud en el taller. Asimismo, se brinda información sobre las dimensiones necesarias de cada parcela (vivienda) y cada ambiente para alcanzar la adaptabilidad habitacional y su posterior regulación dominial. Finalmente, se despliegan los planos del diagnóstico para que los vecinos interesados puedan empezar a analizarlos.
- b) Instancia de análisis y propuestas. Consta de dos talleres. En el primero los vecinos se organizan en grupos pequeños de entre 10 y 30 familias según su pertenencia a diferentes sectores de la manzana. Los vecinos completan o modifican el diagnóstico elaborado a partir de RELSE, a partir del mapeo de diferentes situaciones de interés (lugares de circulación, problemas de iluminación, problemas de ventilación, zonas inundables, problemas con la basura, etc.). Luego, se comienzan a plantear propuestas para el ordenamiento general de la manzana teniendo en cuenta las situaciones de interés mapeadas. En el segundo taller se trabaja en los mismos grupos que en el taller anterior con las propuestas verificadas técnicamente y mapeadas. Se vuelve a trabajar sobre las aperturas de calles y pasajes o los espacios a ser esponjados, teniendo en cuenta la situación de familias que quisieran mudarse o permanecer en el sector. Si quedaran sectores de esponjamiento aún sin definir se vuelven a repensar en las entrevistas con los vecinos que se realizan en instancias siguientes. En caso de presentarse situaciones de incertidumbre respecto a la propuesta o al proceso general de re-urbanización se realiza una jornada de consulta en la misma manzana durante la semana,

de manera que los vecinos arrastren la menor cantidad de incertidumbre respecto al proceso (se busca aclarar todo lo posible en cuanto a su situación actual y sus posibilidades de mejora habitacional a futuro).

- c) Instancia de definición de propuestas. Los participantes exponen en forma plenaria las propuestas elaboradas para cada uno de los sectores de la manzana. Se intercambia con otros grupos diagnósticos y análisis generales de cada sector. A partir de la exposición parcial de cada subgrupo y de las modificaciones a que puedan surgir del diagnóstico general, se expone la propuesta de manzana a ser estudiada por los equipos del IVC para cumplir con los requisitos técnicos establecidos.
- d) Instancia de votación. Se presentan las propuestas definitivas ya revisadas y consensuadas en las instancias anteriores y se acuerda la alternativa de intervención de la manzana. Para ello, se realiza una votación organizada por padrones según los grupos de trabajo de las instancias de análisis y propuestas. El recuento de votos se realiza en forma pública con la veeduría de vecinos y del Ministerio Público de la Defensa. Luego de la elección se elabora un Acta donde queda plasmado el acuerdo respecto a la alternativa elegida. Para finalizar el taller se comunica a los vecinos la realización de las siguientes etapas del proceso a partir de entrevistas individuales con cada una de las familias que deben ser relocalizadas según la alternativa votada. Asimismo, se comunica la realización de una convocatoria para una nueva reunión general luego de definidas la situación de cada una de las familias del sector. En dicha reunión, se comunican los acuerdos realizados con cada una de las familias para su relocalización con vistas a transparentar el proceso de definición de soluciones habitacionales.

### **Espacios de atención a la demanda**

El espacio de atención a la demanda es diseñado con el fin de canalizar las problemáticas, principalmente individuales, que surgen a partir del proceso de re-urbanización y poder abordar respuestas

Figura N° 5: Sectores y manzanas del barrio con proyecto de ordenamiento acordado



a las mismas. El Espacio de Consulta se desarrolla en la Oficina Territorial de Gestión del IVC instalada en el barrio, con una frecuencia semanal y una concurrencia de alrededor de 50 personas por semana. Las principales consultas se refieren al proceso de intervención del PIRU, la realización del RELSE, las fechas de realización de reuniones y talleres, y situaciones derivadas de conflictos en la relación de dueños e inquilinos, entre otras. En este espacio se comunica la información referida al proceso de re-urbanización: las soluciones habitacionales previstas, las condiciones de relocalización y los conflictos entre vecinos. Con el fin de lograr canalizar la demanda se realiza un registro semanal de con-

sultas evaluando la cantidad de casos recibidos, resueltos y derivados a otros organismos.

### Espacios de adjudicación de soluciones habitacionales

Una vez acordado el PIRU de apertura o manzana se realizan entrevistas con cada una de las familias afectadas por los proyectos de ordenamientos. El objetivo de las reuniones con las familias total y parcialmente afectadas es informar detalladamente los motivos de la afectación de la familia al proyecto de re-urbanización de la man-

Figura N° 6. Registro mesa de consulta





zana y acordar con cada familia afectada la solución habitacional a adoptar y las condiciones para su acceso. En este sentido, las familias a relocalizar pueden optar por mudarse a las viviendas en construcción, comprar una vivienda fuera del barrio a través de un crédito hipotecario o bien mudarse a una vivienda en el mismo barrio la cual se libera por ser ofrecida en canje. Aquellas familias que no se encuentran afectados por el reordenamiento y de todas maneras quieren relocalizarse pueden ofrecer su vivienda en canje. Este proceso puede incluir una o más entrevistas. Como resultado de estos encuentros cada familia formaliza un acuerdo individual de relocalización con base en la elección de una de las operatorias y, luego, se da inicio al acompañamiento de esa opción según sus particularidades.

Paralelamente al proceso de entrevistas se realizan visitas a las viviendas nuevas en construcción en el predio de Papa Francisco. Las visitas de obra tienen por objeto mostrar a los vecinos los avances de la misma y poder corroborar los materiales utilizados, terminaciones, mobiliarios y equipamientos, las dimensiones de los espacios, los espacios comunes, la relación y visuales con el patio interior, las calles o pasajes laterales y los frentes y contrafrentes, entre otros. De esta manera, las familias afectadas a relocalizaciones por el PIRU que tienen dudas respecto a que solución habitacional tomar pueden acceder a los recorridos. Estas visitas se realizan dos veces por semana, acompañadas por los inspectores de obras del IVC, los técnicos de seguridad e higiene y un representante del equipo territorial o coordinación.

#### Visitas de obra en construcción



#### Espacios de articulación con instituciones y organizaciones territoriales

El trabajo de articulación con otras instituciones del barrio, son significativas a la hora de estructurar la participación en el proceso. Podemos mencionar dos niveles de articulación general. El primero, refiere a la coordinación de actividades y acciones propias de cada uno de los efectores que comparten el territorio en pos de la resolución de algún problema social. Generalmente estas articulaciones se dan en función de situaciones complejas que requieren de una intervención en conjunto. El horizonte de estas articulaciones institucionales tiene como modelo, dentro del proceso del PIRU, la co-responsabilidad ante un problema/conflicto, y la misma requiere de una intervención coordinada, asumiendo responsabilidades desde las competencias de cada institución, circulando información y buscando entre todos la máxima respuesta a los problemas abordados. El otro nivel de articulación entre las instituciones hace referencia a aquellas problemáticas que se desatan en el barrio y no cuentan con una estrategia de actuación definida, ni cuentan con los instrumentos para abordarlas. Por lo tanto, se requieren espacios de encuentro y reflexión para poder

pensar las mejores intervenciones respetando las especificidades de cada una de las instituciones<sup>12</sup>.

Además junto con el relevamiento de las viviendas y las familias de la villa 20(RELSE), también el proceso de reurbanización incorpora el relevamiento de las organizaciones e instituciones presentes en el barrio. El relevamiento a organizaciones tiene como objetivo conocer y establecer un vínculo con las mismas, e identificar sus demandas para posibles intervenciones edilicias o con equipamientos. También se prevé un espacio particular para trabajar en la articulación con organizaciones, ya que estas interpelan y son interpeladas por el proceso de reurbanización de manera especial y es necesario analizar y trabajar coordinadamente con ellas en aspectos específicos del desarrollo del PIRU, sin replicar ni competir con otros espacios inter-institucionales del barrio.

194

## Reflexiones finales: La participación como un conjunto de dispositivos participativos

El proceso de re-urbanización de un barrio de gran escala implica el desafío de estructurar una metodología holística con instrumentos de planificación participativa abiertos e integrales. Dichos instrumentos asumen un doble rol en el desarrollo de la gestión: por un lado, permiten dar respuesta a un abordaje complejo de la problemática, tendiendo así a abarcar los escenarios imprevistos que puedan surgir; por otro, permiten coordinar y articular las diferentes dimensiones del problema produciendo una sinergia que dinamiza la perspectiva de abordaje no sectorial buscada.

El diseño de dichos instrumentos asume la necesidad de proyectar instancias de participación flexibles, ya que el devenir del proceso mismo plantea la necesidad de constantes modificaciones que surgen de la evaluación conjunta y conti-

nua. Esto implica que tanto la administración del gobierno, como los habitantes del barrio (participantes) toman un rol en tanto dinamizadores y evaluadores del proceso participativo, así como también en tanto diseñadores de las modificaciones necesarias. La revisión constante del proceso es un requisito indispensable para poder abordar la re-urbanización de estos territorios.

En este sentido, el rol de los espacios o dispositivos de participación es central para: por un lado, recolectar información acerca del proceso en sus diferentes aspectos y poder diagnosticar problemas a solucionar; por otro, permitir un diseño integral de las acciones incluyendo la perspectiva de diferentes actores. Por ello, todos los dispositivos o espacios son necesarios como soporte del proceso general. La falta de funcionamiento de algún dispositivo implica una alerta en el desarrollo del proceso. Es así que es necesario repensar la jerarquía de espacios para horizontalizar la articulación de los mismos en torno a la complejidad del proceso.

Finalmente, el sostenimiento de los espacios se realiza con equipos de trabajo comprometidos y capacitados para el abordaje de procesos de alta complejidad. El rol de los profesionales involucrados implica competencias que, en la mayoría de los casos, no están incluidas en las incumbencias de la formación. Es por ello que el desarrollo de instancias de capacitación e involucramiento hacia adentro del equipo también es de importancia para lograr compromiso y potenciar las acciones del conjunto. Para lograr la necesaria articulación de espacios y dispositivos es necesaria una dinámica de co-responsabilidad y co-acción entre los diferentes actores involucrados en cada aspecto del proceso.

El esquema de intervención por proceso-proyecto que se viene desarrollando en torno al PIRU de Villa 20 demuestra la necesidad de permitir ampliar el esquema de la participación con eje de estruc-

12. Tal es el caso de la problemática de desalojos de inquilinos. Una vez definidas las familias que debían mudarse al estar afectadas ya sea por la apertura de la traza de calle o pasaje, o bien por la necesidad de generar un esponjamiento, se pudo constatar que algunos vecinos que alquilaban habitaciones dentro del barrio, instaban a los inquilinos a que se retiren de sus casas para alojar en las mismas a familiares o conocidos y de esta manera obtener un beneficio a la hora de las relocalizaciones. Estas situaciones fueron percibidas por diferentes instituciones del barrio: Defensorías, ATAJO, CAJ e IVC, y se propuso un trabajo conjunto a partir de diferentes estrategias y mecanismos para intervenir. Una de las acciones propuestas fue penalizar este tipo de conductas quitando puntos del scoring elaborado con el fin de estipular prioridades de adjudicaciones de soluciones habitacionales, o bien instrumentar herramientas que busquen ir formalizando las relaciones de alquiler dentro del barrio.

turación de procesos integrales de re-urbanización según la perspectiva del derecho a la ciudad en procesos de planificación y gestión de re-urbanización que se realiza en forma conjunta entre los habitantes del barrio, los referentes barriales, los equipos de trabajo, las instituciones y otros actores involucrados.

Por ello, el diseño de dispositivos que tiendan a articular e involucrar las instancias de participación de dichos actores permite ampliar la toma de decisiones por parte del conjunto de los mismos. Es en esta ampliación de los espacios de toma de decisión (o de influencia en el diagnóstico o propuesta de la toma de decisión) donde el proceso de planificación y gestión participativa pone en tensión una perspectiva de no participación (procesos donde la toma de decisiones se realizan sin participación de los actores involucrados) con una de participación integral (procesos donde la toma de decisiones se realizan de forma co-gestionada por diferentes actores involucrados). La participación holística implica un enfoque de acción dirigida a producir tensiones al interior de los procesos con el fin de ampliar la participación de los actores y la toma de decisiones por parte de los mismos en las todas las instancias posibles.

## Bibliografía y fuentes consultadas

- Bourdieu, Pierre (2007). *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentinos SA.
- Borthagaray, Dora (2002). *Villa 20*. Cronista Mayor de Buenos Aires, Año 5 (Núm. 34), octubre: pp. 1-8. BsAs: Secretaría de Cultura. Instituto Histórico de CABA.
- Clemente, Adriana (2017) “*La Participación social en las políticas sociales. Una necesaria revisión*”. Medio Ambiente y Urbanización, Volume 86 (Number 1), May 2017: pp. 191-204. IIED-América Latina.
- Davis, Mike (2006, 2007). *Planet of slums*. Barcelona: Verso.
- De Certeau, Michel (2000 [1979]). *La invención de lo cotidiano*. Tomo 1. Artes de hacer. México DF: Universidad Iberoamericana.
- Deleuze, Gilles (2014). *El poder: curso sobre Foucault II*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Cactus.
- Di Virgilio, María M.yMaría C. Rodríguez (Coord.) (2013). *Producción Social del Hábitat*. Abordajes conceptuales, prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur. BsAs.ires: Café de las Ciudades.
- Hardoy, Jorge E. (1982). “*International Cooperation for Human Settlements*”. Latin American Research Review Vol. 17 (Nº 3): pp. 3-28. The Latin American Studies Association.
- Instituto de Vivienda de la Ciudad (2016). Informe Final Censo 2016 Villa 20. Buenos Aires: Departamento de Estadísticas y Censos, Gerencia Operativa de Intervención Social y Hábitat, Gerencia de Desarrollo Habitacional.
- Instituto de Vivienda de la Ciudad (2017). Relevamiento Socio-Espacial de Villa 20 (2017-2018). Buenos Aires: Instituto de Vivienda de la Ciudad.
- Lefebvre, Henry (1991). *The production of space*. En Nicholson-Smith, D. Oxford: Blackwell Ltd.
- Marzoni, Guillermo (2012). *Hábitat popular: encuentro de saberes*. BsAs: Nobuko.
- ONU-HABITAT (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y El Caribe 2012*. Rumbo a una nueva transición urbana. Rio de Janeiro: PND.
- Motta, Jorge Martín y Florencia Almansi (2017). “*Gestión y planificación por proceso-proyecto para el mejoramiento de villas y asentamientos de gran escala*. El caso de la Re-urbanización de Villa 20 en la CABA”. Medio Ambiente y Urbanización, Volume 86 (Number 1), May 2017: pp. 145-168. IIED-AL.
- Ortiz Flores, Enrique (2003). “*La producción social del hábitat: ¿opción marginal o estrategiatransformadora?*”.Mundo Urbano, (Nº 21).Disponible en: [http://mundourbano.unq.edu.ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=66&catid=99](http://mundourbano.unq.edu.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=66&catid=99)
- Pedro, Beatriz H. (2017). “*Espacios académicos que aborden la formación de los profesionales que intervienen en el hábitat desde el compromiso con los intereses y necesidades populares*”. Hábitat y Sociedad (Nº 10), noviembre: pp. 79-98. Sevilla: Editorial Universidad de Sevilla.
- Pelli, Víctor S. (2007). *Habitar, participar, pertenecer: acceder a la vivienda: incluirse en la sociedad*. Buenos Aires: Nobuko.

- PNUD/UNFPA, UNICEF y PMA (2009). *“Tema 1 del programa: Crecimiento demográfico y rápida urbanización: aumento de la inseguridad alimentaria en contextos urbanos”*. En Reunión conjunta de las Juntas Ejecutivas del PNUD/UNFPA, el UNICEF y el PMA. NY: PNUD/UNFPA, UNICEF y PMA.
- Romero Fernández, Gustavo (2002). *“La producción social del hábitat: reflexiones sobre su historia, concepciones y propuestas”*. En Ortíz Flores, E. y M. L. Zárate (Edit.). Vivotos y coleando: 41 años trabajando por el habitat popular en América Latina. HIC-AL.
- Taller Libre de Proyecto Social (TLPS) (2014). Barrio Papa Francisco. Vivienda, Barrio y Ciudad para los que lo necesitan.
- UN-HABITAT (2003). *The Challenge of Slums*. Global Report on Human Settlements. United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). Earthscan Publications Ltd.

SECCIÓN  
/ RESEÑAS



## SOBRE LA COMPLEJIDAD DEL FENÓMENO CARTONERO

### Reseña del libro

Cirujas, Cartoneros y Empresarios. La población sobrante como base de la industria papelera (Buenos Aires, 1989-2012) de Nicolás Villanova, Ediciones Razón y Revolución, Investigaciones CEICS n°12, 2015, Buenos Aires, Argentina.



### Reseña

El libro de Nicolás Villanova es un interesante aporte a las investigaciones sobre la recuperación y reciclado de residuos sólidos urbanos (RSU) en el área Metropolitana. En éste se analizan las relaciones sociales que organizan al conjunto de personas dedicadas a la recolección y clasificación de productos reciclables en la Ciudad de Buenos Aires en el período 1989-2012. La especificidad del trabajo radica en pensar a los trabajadores cartoneros como una “capa específica del proletariado argentino”. En ese sentido, el autor propone que éstos trabajadores provienen tanto de la descomposición de otras fracciones y capas de la clase obrera como así de la propia capa de la población sobrante.

El recorrido presentado se basa en un exhaustivo relevamiento de distintos tipos de fuentes primarias y secundarias entre las cuales se destacan: el análisis de noticias en diarios de tirada nacional en el

período 1989-2000, la realización de observaciones en los espacios de trabajo de los cartoneros, la aplicación de un cuestionario a 125 trabajadores, la realización de entrevistas a cartoneros de “larga data” en la actividad así como a otros que han ingresado de manera más reciente en la misma, a intermediarios abocados a la compra venta de papeles y cartones, a trabajadores de la industria papelerera y a dirigentes de las organizaciones cartoneras, entre otros. Asimismo, se han relevado fuentes estadísticas, normativas vinculadas al cirujeo, registros, informes y relevamientos gubernamentales y no gubernamentales, tesis de licenciatura y doctorales, así como diversos artículos que han abordado la temática en los últimos años. El libro retoma cinco dimensiones centrales de la problemática cartonera (organizadas en cinco capítulos) que han sido abordadas por varios autores, aunque en este caso desde un enfoque marxista, dándole así una impronta particular a la investigación.

La primera dimensión refiere a determinar el carácter de clase de los cartoneros, su origen social y los cambios históricos que se han suscitado en la actividad. En pos de establecer su posición teórica, el autor realiza (en el primer capítulo) un recorrido analítico crítico de los enfoques que han abordado -fundamentalmente desde el ámbito latinoamericano- el estudio de los sectores populares, tales como las perspectivas de marginalidad urbana, informalidad y exclusión social. La especificidad de su crítica se asienta en los postulados marxistas afirmando que estos discursos, al abogar por una supuesta desaparición de la clase obrera, tienden a afirmar la desaparición de la posibilidad de un cambio revolucionario. De ahí que, y en contraposición a las miradas reseñadas, el autor se sitúa en un análisis de clase, ubicando a los cartoneros como parte de la sobrepoblación relativa.

Partiendo de esta caracterización, en el capítulo 2 el autor propone una historización de la evolución de la recuperación de residuos en el AMBA (con especial énfasis en el papel del reciclado en la industria papelerera), así como de las variaciones que se dieron en las condiciones de trabajo de los cirujas hasta la década del '90 y la legislación relativa a estos trabajadores en el período previo al 2001. El trabajo realizado en este punto es suma-

mente exhaustivo y novedoso en el marco de los estudios cartoneros que, en los últimos años, han estado más centrados en el análisis de los actores de la cadena y sus articulaciones, así como en las políticas ambientales. Este análisis le permite a Villanova establecer que los cartoneros aparecen como “producto de la crisis de la Gran Industria en Argentina” acaecida en la década del '70 y definirlos como una fracción de la clase obrera: la sobrepoblación relativa en su modalidad estancada. Las condiciones intensivas de trabajo y los bajos salarios percibidos por estos trabajadores serían expresiones de su pertenencia a este sector.

La definición del trabajador cartonero como parte de la población sobrante implica también para el autor entender a los cartoneros como trabajadores asalariados, que en este caso cobran un salario a destajo que es pagado por las industrias y el Estado. Partiendo de esta consideración es que en el capítulo 3 aborda la estructura de relaciones que constituyen a los cartoneros (“los empleados”) a partir del análisis de los “empleados”, es decir, aquellos que utilizan la “fuerza de trabajo cartonera” en pos de su beneficio. En base a esta distinción, Villanova identifica tres actores en la “compleja red de intermediación” que se establece entre los cartoneros y la industria: los camiones intermediarios (entendido como una “especie de asalariado en función de capataz”), los galponeros (considerada “una burguesía más o menos rica”) y los recorteros (entendidos como una “burguesía relativamente desarrollada”). Es la existencia de estos actores lo que permite mediar la “vinculación indirecta” e “informal” que se establece entre empresas y cartoneros, caracterizada por el “pago a destajo”. Son ellos los que garantizan la llegada de la mercancía producida por el trabajo de los cartoneros y de esta manera establecen también una mediación en el salario cartonero. El otro “empleador” identificado por el autor es el Estado que, en este caso, ha formalizado los vínculos con los cartoneros, aunque no a través de un reconocimiento como empleados directos. Las distintas prestaciones otorgadas por el Estado hacia los cartoneros a través de las cooperativas son entendidas como un subsidio indirecto hacia las industrias recicladoras, por lo cual el Estado estaría operando -en función de la perspectiva adoptada- como representante de la burguesía,



es decir de la propiedad privada de los medios de producción. Esta visión, si bien novedosa en el marco de los estudios cartoneros, deja por fuera las posibilidades de análisis de las disputas que se han entablado al interior del propio Estado, fundamentalmente cuando se tiene en cuenta que ha sido un importante sector de trabajadores estatales el que ha impulsado la cooperativización de estos trabajadores y permitido así la incorporación -aunque precaria- de miles de trabajadores al acceso a un cúmulo variado de recursos de diversa índole.

En el capítulo 4, el autor distingue las formas de utilización de la fuerza de trabajo cartonera a partir de una descripción sobre los procesos de trabajo y las condiciones laborales en las distintas modalidades del cartoneo en la actualidad. Así, retomando las categorías establecidas por Marx en el SXIX para analizar la evolución del proceso de trabajo en el capitalismo, establece las etapas de la producción de la “mercancía cartonera”. Asimismo, analiza la conformación de los ingresos cartoneros a partir de entenderlos como un “salario” compuesto por dos tipos de fuentes: el Estado, a través del canon otorgado a las cooperativas, y las industrias a través del pago a destajo. Esta mirada resulta controvertida por varias cuestiones: en primer lugar, la cantidad de mediaciones establecidas entre la industria y los recolectores complejizan la determinación de la existencia de una relación salarial a destajo entre estos actores, más aún cuando los cartoneros -sí bien en su mayoría tienen vínculos estables con quienes comercializan los materiales recuperados- en la mayor parte de los casos no lo hacen por encargo directo. A su vez, analizar esta relación meramente desde el establecimiento de la vinculación salarial, deja por fuera el acceso a otro cúmulo de recursos y bienes que se generan durante la recolección, o bien a través de los vínculos estables construidos con los acopiadores; cuestión que ha sido señalada

en varias ocasiones por diversos trabajos especializados en la temática. En este punto tampoco se tiene en cuenta las articulaciones que estos trabajadores realizan entre los bienes recuperados y otros circuitos de comercialización que se desligan de los materiales reciclables, tales como la venta de ropa, muebles y otros bienes recuperados en espacios como ferias barriales, que también representan parte de los ingresos obtenidos a partir del trabajo de recolección.

Finalmente, en el último capítulo se abordan las formas de lucha y organización política de los cartoneros, desde las acciones entabladas a fines de los años ´80 y principios de la década del ´90 hasta el año 2012. Se presenta una descripción detallada en términos históricos de las diferentes acciones colectivas llevadas a cabo por estos trabajadores, teniendo en cuenta las articulaciones establecidas con otros actores, tales como los movimientos sociales. En este punto, el autor coincide con otros investigadores en destacar cómo los cambios en los formatos organizativos del sector establecidos en la última década, a partir de la expansión de la cooperativización así como la masificación en la distribución de recursos desde el Estado implicaron un proceso en la mejora de las condiciones laborales del sector, al mismo tiempo que una vía de integración de los cartoneros al régimen político, yendo ello en detrimento de la construcción de “consignas unificadoras” que “beneficien al conjunto de los trabajadores”.

El libro, en suma, presenta un enfoque novedoso en el marco de los estudios cartoneros así como un exhaustivo análisis de diversos tipos de fuentes. Sin embargo, la adopción de dicho enfoque obstaculiza el análisis de la complejidad del fenómeno cartonero en tanto que limita su análisis a un marco de relaciones asalariadas, dejando de lado las especificidades propias de lo laboral en la actualidad.



## VECINOS, CIUDADES Y DERECHO

### Reseña del libro

Régimen jurídico municipal, delegacional y metropolitano, de Fernández Ruiz, J. México: Instituto Nacional de Administración Pública-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2017.



### Reseña

Los seres humanos, por naturaleza, somos proclives a agruparnos en familias, vecindades, colonias, ciudades, municipios; en fin, Estados. Requerimos sentirnos parte de un grupo que nos ofrezca seguridad y referentes de identificación a la vez que contribuimos al mantenimiento de la organización social de la que formamos parte. Este es el tema del libro que abordamos: la organización vecinal con énfasis en el municipio, hoy considerada como una persona jurídica de derecho público, integrada por un grupo social interrelacionado, en donde ocurre el primer encuentro de los individuos con el poder público (Fernández Ruiz, 2017: 19).

El libro se integra por seis capítulos y un epílogo, en donde se examinan, con puntualidad, los orígenes del municipio, la historia de esta figura organizativa en México y otras latitudes, sus alcances, funciones y elementos, y el fenómeno metropolitano.

El primer capítulo, titulado “Sociedad y Estado”, contiene una reflexión en torno al hombre y a la sociedad, en donde se pone de relieve la idea de que ésta es un sistema autosuficiente de acción capaz de existir un periodo superior al de la vida de los individuos, en donde hay cooperación para alcanzar fines compartidos; por ejemplo, la preservación del grupo. Además, la sociedad humana admite diversas modalidades: sociedades internacionales, sociedades nacionales, sociedades locales, sociedades políticas, sociedades científicas, entre otras. Con todo, las sociedades humanas se encuentran dentro del ámbito natural de ejercicio del poder político; es decir, el Estado, surgido a raíz de la aparición del sedentarismo y del incremento de la complejidad de las relaciones sociales: la familia, la fratría, las tribus y las *polis*. En consecuencia, el Estado, ente articulador de la sociedad, nace y subsiste por una coincidencia de voluntades y su objetivo primordial es procurar su supervivencia y, con ella, la de la sociedad que en él habita, cuyos objetivos, básicamente variables, son establecidos por el conjunto (Fernández Ruiz, 2017: 44).

El capítulo segundo, “La organización vecinal”, presenta un estudio sobre fenómeno que el autor llama universal, caracterizado como “una forma de relación social fincada en la vecindad de sus integrantes, con talante de autogobierno y miras a dar solución a los problemas de la comunidad” (Fernández Ruiz, 2017: 67). La organización vecinal ha recibido distintos nombres: condado, comuna, municipalidad, alcaldía, delegación y comarca. El concepto municipio, propio del influjo romano –aunque el ente municipal no fue inventado por Roma sino que se limitó a nombrarlo– es el que persiste hasta la actualidad. Acerca del origen del municipio existen diversas corrientes doctrinarias: las que sostienen su origen divino, cuyo exponente más notable es Alexis de Tocqueville; otras, las iusnaturalistas o sociológicas, que postulan que el municipio es un nivel intermedio de las sociedades humanas, ubicándose entre la familia y el Estado, siendo su autor más ínclito el alemán Enrique Ahrens; unas más, las jurídicas, que argumentan que el municipio es resultado de la potestad estatal en ejercicio de la función legislativa, ya que sólo la ley puede crear, transformar, fusionar o disolver al ente municipal, y las administrativistas, que sostienen que el municipio

es resultado de la descentralización administrativa territorial, conforme se le otorga personalidad jurídica propia.

Además, en este capítulo, se hace un recuento minucioso de los antecedentes históricos del municipio en Roma, la Edad Media, España, en el México precortesiano, y en la Nueva España. Esta revisión histórica permite exponer la evolución del marco constitucional del municipio en México, merced a la revisión de los ordenamientos constitucionales de 1836, 1857 y 1917, así como a las reformas, once en total, al artículo 115 de la Constitución Mexicana que crea y regula al municipio.

En el capítulo que sigue, el tercero, “Las actividades atribuidas al municipio”, se ofrece una exposición sobre el *telos* (finalidad) que persigue y alcanza el municipio, que pueden ser agrupadas en funciones públicas, servicios públicos, obras públicas, y actividades socioeconómicas residuales. La función pública es aquella actividad esencial, que se funda en la idea de soberanía, cuya realización atiende al interés público (Fernández Ruiz, 2017: 113), entre las que destacan las funciones legislativa, jurisdiccional y administrativa. Los servicios públicos, por su parte, están destinados a la satisfacción de necesidades de carácter general.

En el ordenamiento mexicano, los servicios públicos a cargo del municipio son: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública; en fin, los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. La obra pública puede ser realizada por el ente estatal (federación, entidades federativas o municipios), en un inmueble con un propósito de interés general que se destina al uso público. Finalmente, en las actividades socioeconómicas residuales se pueden distinguir dos tipos: la de interés público, carentes de prestación de servicio al público, pese a lo cual tienen un carácter prioritario, y las simples, que son desempeñadas de manera ordinaria por los parti-

culares, pero que el municipio puede realizar de forma subsidiaria ante la ausencia, insuficiencia o ineficiencia de los particulares.

Los capítulos cuarto y quinto se destinan a analizar a las organizaciones vecinales, denominadas delegaciones, en todos los estados de México. Una delegación es “una demarcación territorial en que su titular ejercer un cúmulo de atribuciones que le transfirió el ayuntamiento del municipio en el que se encuentra ubicada” (Fernández Ruiz, 2017: 172). Los capítulos mencionados son muy completos para el interesado en las organizaciones vecinales existentes en México, ya que se presenta información de las 32 entidades federativas sobre territorio, habitantes, la constitución como figuras jurídicas de las delegaciones, sus nombres y normas, la forma de elección de los delegados municipales, y sus atribuciones. Esta aportación es pionera en el estudio de las ciudades mexicanas y de la forma de organización social.

El capítulo que cierra la obra, el sexto, “La organización vecinal metropolitana conurbada”, es un ensayo que reflexiona sobre la migración del campo a la ciudad y lo que ello ha significado: incremento demográfico en las ciudades, necesidad de mayores servicios, diversificación de fuentes de empleo; en fin, los procesos de metropolización y la conurbación. Así, las cada vez más cercanas ciudades y sus suburbios conforman las metrópolis, mientras que la conurbación ocurre a través del conjunto de varios núcleos urbanos, de inicio independientes y contiguos por sus márgenes que, al crecer, forman una unidad. Con ello, se incrementan, a la vez, los problemas colectivos teniendo la administración pública que ser heurística. Se pasa de la administración de las ciudades a la administración de las zonas metropolitanas. En el caso mexicano, esto ha ocurrido mediante la creación de entes administrativos llamados comisiones o asociaciones intermunicipales. El caso

más significativo del empleo de este tipo de organismos en México es la Comisión Ambiental de la Megalópolis cuya tarea es proteger al ambiente, y preservar y restaurar el equilibrio ecológico. Las acciones de esta comisión afectan a las 16 delegaciones de la Ciudad de México y a los 224 municipios de los estados de México, Morelos, Hidalgo, Puebla y Tlaxcala.

En México, existen 59 zonas metropolitanas, en las que residen 63.8 millones de habitantes; esto es, 56.8 por ciento del total nacional, en un total de 367 delegaciones y municipios metropolitanos. En suma, el fenómeno metropolitano integra un componente de tipo demográfico, que se expresa en un gran volumen de población y de movimientos intrametropolitanos de tipo centro-periferia; el mercado de trabajo, expresado por el perfil económico y del empleo, y su ubicación sectorial en el territorio; la conformación espacial, determinada por la expansión urbana, y la delimitación político-administrativa, en función de los gobiernos locales que involucra (Sobrinó, 2003).

Finalmente, el epílogo es un llamado a la actualización de las normas para hacer frente a los problemas derivados de la metropolización y los reclamos sociales que tienen lugar en la organización vecinal por excelencia: el municipio. Solamente considerando a este nivel organizativo, como el motor la vida asociada, podrá transformarse el actuar gubernamental y pensar en un futuro incluyente.

## Bibliografía

- Sobrinó, J. (2003) “*Delimitación de las zonas metropolitanas en México en 2000*”, en CONAPO-SEDESOL-INEGI-Instituto de Geografía, UNAM, La delimitación de las zonas metropolitanas en México. México.



# PROCESOS SOCIALES Y POLÍTICOS EN EL GRAN BUENOS AIRES

## Reseña del libro

Conurbano Infinito.  
Actores políticos  
y sociales, entre la  
presencia estatal  
y la ilegalidad, de  
Rodrigo Zarazaga S.  
J. y Lucas Ronconi  
(compiladores).  
Siglo veintiuno editores.  
2017. Buenos Aires



## Reseña

La obra compilada por Zarazaga y Ronconi, integra una serie de trabajos de gran importancia para la actualización de los procesos políticos y sociales que se desarrollan en la compleja trama del Gran Buenos Aires. Organizado en una introducción y ocho capítulos, el libro tiene la potencialidad de abordar diversas cuestiones referidas a los vínculos entre actores y dinámicas estatales, las estrategias, intereses e interacciones puestas en juego en este universo social. Desde lentes teórico-metodológicos transdisciplinarios como la ciencia política, antropología, sociología e historia, las diferentes investigaciones analizan el papel de referentes barriales –llamados “punteros” aquí–, intendentes, movimientos sociales, trabajadores informales y una densa red de mercados y transacciones ilegales que hacen del Conurbano un espacio con desenvolvimientos complejos y enmarañados.

En la introducción, Rodrigo Zarazaga se sumerge en la conceptualización del Estado desarrollado dentro del Conurbano como Estado Golem. Valiéndose de la mitología judía, presenta al Estado bajo un doble rostro: en tanto figura ambivalente que conllevaría protección, presencia y solución a los habitantes de los conglomerados urbanos empobrecidos, demuestra a la vez, un aspecto “aterrorizante” que en ocasiones llega a rebelarse ante aquellos a los que debería brindar respuestas. La inmersión del Estado en redes de ilegalidad, la obturación de derechos a poblaciones en condiciones de desigualdad, su “ausencia” o presencia incómoda, describe este autor, muchas veces termina configurando problemáticas más que opciones de resolución, de allí la búsqueda de la obra por establecer principios de políticas para el desarrollo en esta región.

El primer capítulo, denominado “Punteros, el rostro del Estado frente a los pobres”, del mismo autor, abarca una mirada desprejuiciada y rigurosa sobre el papel de los llamados punteros en los barrios populares del Gran Buenos Aires. Atendiendo al carácter de mediadores entre el Estado –específicamente los jefes políticos, intendentes o candidatos, quienes se valen de esta estrategia para gestionar escasos recursos– y los sectores empobrecidos, Zarazaga inicia su propuesta derribando una triple falacia vertida desde academia, medios de comunicación y sentido común sobre los referentes barriales. Lejos de ser una creación del peronismo, estar embebidos en una verticalidad autoritaria y ser resultado de la “ausencia” estatal en territorios despojados, el autor demuestra que los punteros son un modo de hacer política y gobernar el territorio más allá de los motivos ideológico-partidarios, haciendo presente al Estado para los pobres. Por el conocimiento que tienen de los barrios y sus vecinos, facilitan la provisión de obras, bienes y servicios y con ello aportan a la contención social y aseguran gobernabilidad. Además, sustentan una base de apoyo para sumar votos y marcan el territorio por medio de estrategias electorales y actitudes “ilegales” o arbitrarias.

Los barones del Conurbano, son el siguiente foco de análisis del libro. Domínguez y Szwarcberg Daby describen el desarrollo cronológico que permite dar cuenta de cómo estos jefes te-

rritoriales han ido ganando peso en los proyectos políticos desde el retorno a la democracia. Con gran manejo de votantes y poder para gestionar recursos ante las autoridades nacionales –quienes distribuyen premios y castigos con total discrecionalidad–, además de las oportunidades de reelección que poseían hasta no hace demasiado y la salvedad que sobre ellos recae con los fueros judiciales, los intendentes del Gran Buenos Aires han logrado poseer un sustento a pesar de los diferentes matices ideológicos y políticos de liderazgos presidenciales durante los últimos 25 años. El artículo demuestra a partir de enriquecedores datos y cuadros comparativos en qué medida la denominación de barones se sustentó en la influencia sobre políticas –además de los modos de hacer política– y decisiones desde sus bases locales, la consolidación de largos mandatos y el carácter fuertemente masculino de las respectivas gestiones.

De interesante perspectiva, el tercer capítulo escrito por Eugenia Giraudy analiza algunos puntos que permiten aproximarnos a una explicación sobre la victoria PRO a nivel nacional en las últimas elecciones presidenciales. En este sentido, “De la dominación peronista a la victoria PRO. Las estrategias electorales de la centroderecha en el Conurbano bonaerenses”, pone el énfasis en comprender las estrategias de un partido de centroderecha para atraer a sectores populares ideológicamente antagónicos. Para ello, se vale de un análisis cuantitativo sobre discursos y retóricas del partido a partir del cual puede extraer diversos resultados en relación con las modalidades de captación de votantes. La autora señala que la moderación económica en relación con posicionamientos promercado y el subrayar la mejora del empleo en tanto eje de gestión, el enfoque en cuestiones institucionales como el resguardo de la democracia o la independencia del poder judicial, y la penetración territorial a través de obras y políticas en beneficio de sectores desfavorecidos, entre otras cuestiones, permitieron una contundente victoria del PRO sobre el peronismo en muchas de las jurisdicciones a nivel nacional.

Lucas Ronconi nos presenta en el cuarto capítulo un panorama sobre la informalidad laboral, sus causas y consecuencias, a la vez que algunos apuntes para pensar en términos de políticas



públicas cómo atender a este fenómeno. En este sentido, ciertas características de las interacciones informales entre trabajadores, empresarios y Estado reafirman la desigualdad social: las personas no registradas son las de menores ingresos, quedan excluidos del sistema de protección social y poseen pésimas condiciones de seguridad e higiene. Incluso conlleva para la dinámica económica una merma en la productividad y la asignación de recursos, la profundización de la competencia desleal y el truncamiento del sistema de contribuciones a la seguridad social, consolidando una desfiguración en las nociones de derechos y obligaciones cívicas.

En el siguiente artículo, “Los movimientos de desocupados en el Conurbano. Protesta, política social y política partidaria”, Candelaria Garay realiza un estudio sobre los aspectos que posibilitaron la aparición, consolidación y permanencia de estas agrupaciones socioterritoriales. Desde un continuum que atraviesa diversos momentos político-económicos a nivel nacional, la investigadora se pregunta por las fuentes de poder que hicieron de los movimientos de desocupados un eje de protesta sostenido en el tiempo. Primero, el acceso a programas sociales para sostener microemprendimientos y contraprestación laboral en territorio, segundo la alianza con sindicatos y tercero las interacciones con el Estado, a partir de las cuales muchos dirigentes de organizaciones llegaron a ocupar funciones en la administración pública, son los aspectos que Garay identifica como factores de fortalecimiento y continuidad.

Por su parte, Matías Dewey se adentra en el fenómeno socioeconómico de La Salada. El autor apunta a describir en primer lugar los avatares de la industria de indumentaria, cuya heterogeneidad y progresiva informalidad facilitó la consolidación de circuitos de producción y consumo no conductores con los mercados formales. Luego, establece una serie de relaciones entre el universo de La Salada y diferentes agencias estatales, las cuales se refuerzan gracias a un sistema impositivo y de recaudación paralelo. Allí, la transferencia de recursos y la neutralización de normas y reglamentaciones comerciales y económicas posibilitan la

supervivencia de tal vigorosa red de producción y comercialización de prendas textiles.

Como séptimo capítulo del libro, encontramos el trabajo de Jorge Ossona “Detrás de La Salada. Ocupaciones territoriales y economías clandestinas en la localidad de Santa Catalina, Lomas de Zamora”. No exento de afirmaciones polémicas y a partir de una conjunción de relatos de pobladores y talleristas –que el autor advierte sobre su posible no veracidad–, el artículo trata las ocupaciones informales de tierra en Lomas de Zamora y los vínculos que emergen de este proceso con el fenómeno de La Salada. En relación, según Ossona, con el desarrollo de organizaciones delictivas y un mercado inmobiliario informal basado en el control territorial, la producción en talleres clandestinos, la trata -incluso afirmando casos de esclavitud- y la “narcoproducción”, se traza una retroalimentación entre economía ilegal y parafiscalidad policial y estatal, aspectos que hoy darían a la región una impronta de continuidad basada en apoyos políticos y sociales.

Por último, el libro cierra con el interesante trabajo de Pablo Semán sobre las lógicas de producción y resignificación cultural que se dan entre jóvenes del Conurbano. Específicamente centrado en los géneros musicales, el investigador articula un análisis de los movimientos que producen el rock chabón, la cumbia villera o el hip hop en torno a experiencias y subjetividades. Dentro de cambios estructurales profundos en la coyuntura económica política nacional, estos estilos canalizaron modos de crítica social, exploraciones de las sexualidades e identificaciones que repercutieron en la vida cultural del AMBA.

Para concluir, podemos precisar que el lector encontrará en Conurbano Infinito una compilación de distintos enfoques sobre algunos de los actuales procesos sociales, económicos y políticos –por qué no, culturales– de esta región. Lejos de agotar su comprensión, conllevan disparadores para seguir pensando en abordajes eficaces con los cuales desanudar desde medidas gubernamentales condiciones de desigualdad por las que transitan los pobladores del Conurbano bonaerense.

