



**Maestría en Administración y
Políticas Públicas
Tesis de Maestría**


Novena Promoción

**Aproximaciones a una política pública de reconfiguración de los Grandes
Conjuntos Habitacionales del Gran Buenos Aires.**

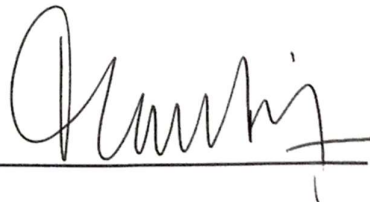
**El caso del Conjunto Habitacional Presidente Sarmiento en el Municipio de
Morón a cinco décadas de su concepción.**

María Cecilia Larivera - N° de legajo 25.492.218

Buenos Aires, Julio de 2019



Mg. Alfredo Garay



Dra. Marcela Vio

Agradecimientos

Agradezco especialmente a mis padres y hermanos por los valores inculcados, la humildad con que se traducen en actos de amor. Por la fe heredada y compartida, aliento y sostén de mi vida.

A Alfredo Garay y Marcela Vio, mis queridos directores, con quienes di mis primeros pasos en urbanismo allá por el año 2000. Agradezco la confianza depositada en mí, las oportunidades que me brindan para seguir aprendiendo y sus valiosas contribuciones para cerrar este proceso.

A Marcelo Corti, María Alejandra Olivarez, Josep María Llop y Patricia Pintos por sus aportes al desarrollo de esta investigación y testimonios profesionales.

Agradezco el apoyo recibido y dedico esta investigación:

A la memoria de mi padre José Antonio y mi hermano Fernando.

A mi madre Mabel y mis hermanos: Marisol, Leandro y Adriel.

A la memoria de mis abuelos, padrino y tía Ana.

A mi madrina Doris, a mis primos Matías y Lucas.

A mi familia de sangre y del corazón.

A mis queridos amigos y amigas.

A mis ahijados.

Al colectivo urbano PU GARAY - FADU | UBA.

A los directivos, compañeros docentes y exalumnos de USAL.

A la banda amiga de polpub9 UdeSA

A “Los Gardelitos”: Pablo Peirano y Cecilia Castillo. Y también a Fernando Galizia.

A SSTUV, UCIBa, DIS-DPA, DPE, UCEPO, Acuerdos Locales | MISP

A Banco Mundial, Municipio de Morón, OPISU, y vecinos del CHPS.

A quienes directa o indirectamente alentaron esta investigación y me acompañan en el proceso de crecimiento personal, trayectoria laboral, formación académica y profesional.

A los compañeros de emociones y colegas con los que transito este camino y comparto el desvelo por cambiar la suerte de quienes más necesitan.

Índice

Agradecimientos	2
Siglas y abreviaturas	6
Introducción	7
Capítulo 1: Marco conceptual para el abordaje de las políticas habitacionales de alta densidad	9
1. Estructura	9
Problema de Investigación	9
Objetivo General	10
Objetivos Específicos.....	10
Hipótesis	10
Abordaje Metodológico	11
Estudio de casos.....	11
Relevancia académica	15
2. Marco Conceptual	16
La racionalidad de la política pública	16
Teoría de la justicia social aplicada	20
Teoría de la justicia espacial aplicada.....	23
Las Políticas habitacionales que dieron origen a los GCH	27
Plan de Erradicación de Villas y Asentamientos (PEVE) 1967	30
Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT).....	33
Núcleos Habitacionales Definitivos (NHD) en Argentina 1972	35
Planificación de los procesos de decisión política y formulación de la política	40
Tipos de planificación.....	40
Actores sociales	41
Análisis situacional	44
Definición de los problemas	45
Definición de la estrategia.....	47
Definición de alternativas	48
Proyecto Urbano: política urbana y política habitacional	49
Capítulo 2. Estudio de Caso: Conjunto Habitacional Presidente Sarmiento.....	51
Diagnóstico	51
Proceso histórico de configuración barrial.....	51
Estructura urbana	71
Estructura Físico-Ambiental	76
Estructura Socio-Económica.....	77
Estructura Jurídica-Administrativa	79

Condiciones edilicias	83
Infraestructuras	87
Circulaciones y Espacios comunes	95
Estructura Institucional	97
Ejes Problemáticos.....	98
Árbol de problemas.....	99
Prospectiva.....	104
FODA.....	105
Escenarios alternativos.....	108
Capítulo 3. Aportes para la reconfiguración del Conjunto Habitacional Presidente Sarmiento	114
Hechura de la política	115
Justificación	115
Formulación	119
Monitoreo.....	135
Procedimiento replicable a otros casos	135
Reflexiones finales.....	137
Bibliografía	150
Glosario.....	154

Índice de figuras

Figura 1. Estructura de análisis para el CHPS	12
Figura 2. Propuesta de abordaje para el análisis y formulación de la nueva política.....	20
Figura 3. Localización de los Conjuntos Habitacionales Tipología 1 y 4.....	39
Figura 4. Pirámide de población del CHPS. Composición etaria por sexo.....	78
Figura 5. Árbol de problemas	100
Figura 6. Propuesta morfología urbana para el Escenario 4 Equitativo.....	110
Figura 7. Lineamientos para la política de reconfiguración del CH	120
Figura 8. Matriz de actores	129

Índice de cuadros

Cuadro 1. Dimensiones de análisis	13
Cuadro 2. Matriz de análisis	14
Cuadro 3. La emergencia habitacional en 1956	29
Cuadro 4. Conjuntos Habitacionales construidos en el Gran Buenos Aires	38
Cuadro 5. Conjuntos Habitacionales Tipología 1 y 4	39
Cuadro 6. Ocupación actual del suelo en el CHPS según usos.....	69
Cuadro 7. Cantidad de población del CHPS. Composición etaria por sexo	78
Cuadro 8. Situación Dominial de los hogares del CHPS	81
Cuadro 9. Cuadro síntesis de problemas por eje de análisis (estructuras)	102

Cuadro 10. FODA.....	106
Cuadro 11. Escenarios alternativos.....	111
Cuadro 12. Desarrollo de la operatoria.....	131
Cuadro 13. Instrumentos de gestión.....	132

Índice de imágenes

Imagen 1. Mapa con la localización de los conjuntos habitacionales en el GBA.....	38
Imagen 2. Mapa localización Conjunto Habitacional Presidente Sarmiento en la RMBA.....	52
Imagen 3. Localización del NHT – Villa Carlos Gardel.....	53
Imagen 4. Planta de la tipología residencial, módulos de vivienda NHT.....	54
Imagen 5. Módulos de vivienda NHT en Villa Carlos Gardel.....	55
Imagen 6. Planta del CHPS según proyecto original Etapas I - II.....	58
Imagen 7. Acceso y PB libres en Conjunto Habitacional Presidente Sarmiento.....	59
Imagen 8. Planta Baja libre.....	60
Imagen 9. Puentes de conexión entre edificios.....	60
Imagen 10. Etapas constructivas del Programa Federal de Construcción de Viviendas.....	65
Imagen 11. Transformaciones territoriales en torno al CHPS entre 2005-2017.....	66
Imagen 12. Programa Federal de Construcción de Viviendas próximas al Hospital Posadas.....	67
Imagen 13. Programa Federal de Viviendas próximas al CHPS.....	67
Imagen 14. Ocupación de los espacios comunes con construcciones precarias en el CHPS.....	69
Imagen 15. Expansiones precarias sobre espacios de uso común en el CHPS.....	70
Imagen 16. Relación trama y tejido urbano.....	70
Imagen 17. Foto aérea del CHPS y Viviendas resultantes del PFCV.....	71
Imagen 18. Localización del CHPS en el entorno regional.....	72
Imagen 19. Localización del CHPS en el entorno local.....	73
Imagen 20. Localización de las instituciones en el CHPS.....	74
Imagen 21. Corredores y pulmones del CHPS.....	77
Imagen 22. Zonificación por uso de suelo en el CHPS y sus alrededores.....	82
Imagen 23. Plancheta catastral del predio del CHPS y el PFCV.....	83
Imagen 24. Condiciones edilicias de los edificios del CHPS.....	84
Imagen 25. Fachadas y azoteas de los edificios del CHPS.....	85
Imagen 26. Detalle de conductos pluviales y montantes sanitarios en el CHPS.....	86
Imagen 27. Situación actual de los interiores de las Unidades Funcionales del CHPS.....	87
Imagen 28. Tanque general y tanques secundarios en azoteas de edificios del CHPS.....	89
Imagen 29. Estado de los desagües cloacales en el CHPS: montante y desobstrucción.....	90
Imagen 30. Instalaciones eléctricas en corredores dentro del CHPS.....	92
Imagen 31. Instalaciones de gas en corredores.....	93
Imagen 32. Corredores peatonales entre edificios dentro del CHPS.....	95
Imagen 33. Plaza central del CHPS.....	97

Siglas y abreviaturas

AySA	Aguas y Saneamientos Argentinos SA
BHN	Banco Hipotecario Nacional
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)
BM	Banco Mundial
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CH	Conjuntos Habitacionales
CHPS	Conjunto Habitacional Presidente Sarmiento
DPA	Dirección Provincial de Arquitectura (MISP-GPBA)
DPE	Dirección Provincial de Energía (MISP-GPBA)
EDENOR	Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte Sociedad Anónima
ENARGAS	Ente Nacional Regulador del Gas
GasBan	Gas Natural Fenosa
GBA	Gran Buenos Aires
GCH	Grandes Conjuntos Habitacionales
GPBA	Gobierno de la Provincia de Buenos Aires
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
IVBA	Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires
MISP	Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos
MM	Municipio de Morón
MPR	Marco de Políticas de Reasentamiento
NHT	Núcleo Habitacional Transitorio
NHD	Núcleo Habitacional Definitivo
OPISU	Organismo Provincial de Integración Social y Urbana (PBA)
PBA	Provincia de Buenos Aires
PEVE	Plan de Erradicación de Villas y Asentamientos
PFCV	Programa Federal de Construcción de Viviendas
RMBA	Región Metropolitana de Buenos Aires
SIEMPRO	Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales
SSTUV	Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda
SISU	Secretaría de Integración Social y Urbana (Ministerio de Desarrollo Social Nación)
UCA	Pontificia Universidad Católica Argentina
UF	Unidad Funcional
UCEPO	Unidad de Coordinación y Ejecución de Proyectos de Obras (MISP-GPBA)
UCIBa	Unidad de Coordinación de Infraestructura Barrial (MISP)

Introducción

En los '70, las medidas despóticas del Presidente de facto Juan Carlos Onganía promovieron la erradicación y desarraigo de la población villera, bajo la promesa de una vivienda digna a partir de dos programas: i) Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT) y ii) Grandes Conjuntos Habitacionales (GCH). Esta política habitacional fue desarrollada en el Gran Buenos Aires (GBA) bajo parámetros de diseño de alta densidad (en términos de escala constructiva, volumen de las edificaciones y de la densidad demográfica concentrada sobre el suelo). El objetivo de la misma fue dar respuesta al déficit habitacional incremental que imperaba por aquella época, y también promover la relocalización de la población proveniente de las villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y de aquellos hogares damnificados por la inundación de 1967 sobre las márgenes de los ríos Reconquista y Matanza.

Hoy, a casi cinco décadas de la concepción de la política, los GCH manifiestan emergencia habitacional reconocida en: i) la precariedad de las condiciones de vida de sus habitantes así como de las condiciones edilicias de los edificios, ii) la situación deficitaria de las redes de servicios de infraestructura y iii) la puja por la ocupación de los espacios comunes para ampliar los hogares y generar comercios con expansiones constructivas precarias.

Las problemáticas del Conjunto Habitacional Presidente Sarmiento (CHPS) en el Municipio de Morón, guardan cierta relación con otros ochenta GCH dentro del GBA que fueron concebidos en la misma época.

La tesis interroga la política del Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE) bajo la cual fueron concebidos los NHT y GCH, en base a un método de análisis situacional para proponer una estrategia de intervención que dé respuesta a la situación actual del CHPS desde un abordaje de planificación.

Para definir un curso de acción fue configurado un conjunto de escenarios, que después de ser evaluados permiten promover un plan, que organiza líneas de actuación. El plan propone dar respuesta a las necesidades básicas vinculadas con las condiciones materiales, tangibles y perceptibles como la puesta en valor de los edificios y las redes de servicios urbanos, pero también avanza sobre la promoción de los valores de identidad tanto históricos como culturales, y fundamenta criterios de índole económico, social y ambiental que harán sostenible esta intervención. El reconocimiento de actores claves, y sus múltiples interrelaciones, la identificación de los recursos financieros y administrativos son también destacados como condición para volver viable una política pública de reconfiguración del CHPS, y para abrir la posibilidad de replicar la experiencia a otros casos. El debate se enmarca en los supuestos de hábitat digno en términos de justicia social y espacial para sus habitantes.

Esta investigación se apoya en los antecedentes desarrollados para el “Programa Mejora del Hábitat en barrios vulnerables del Gran Buenos Aires (BIRF 8707-AR)”, que promueve el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, financiado por PBA y el Banco Mundial como así también otras actuaciones vinculantes (2016).

La tesis se estructura en tres capítulos. En el Capítulo I se desarrollan los abordajes metodológicos y conceptuales vinculados a: i) la estructura de la política pública según el enfoque racionalista limitado, ii) las teorías de justicia social y espacial, iii) las políticas habitacionales, iv) la planificación estratégica situacional. En el Capítulo II, se estudia el proceso histórico de configuración del CHPS y se lleva adelante un **diagnóstico integral** haciendo foco en el análisis situacional del que se desprenden los **ejes problemáticos** centrales así como oportunidades latentes. Se elabora un análisis prospectivo para la **evaluación de alternativas** de intervención posible desde una serie de **escenarios** que simulan la evolución de las condiciones actuales según grado de acción u omisión de los decisores. En el Capítulo III, se introducen los **lineamientos de acción** y un **modelo de gestión** a partir de los cuales se

constituye un Plan Maestro, como matriz para la formulación e implementación de una nueva **política pública**.

Capítulo 1: Marco conceptual para el abordaje de las políticas habitacionales de alta densidad

1. Estructura

En este capítulo se presenta el problema de investigación que ha dado origen a esta tesis y se definen: el objetivo general, los objetivos específicos, las principales hipótesis y los aspectos metodológicos. Asimismo, se efectúa una revisión de los aportes fundamentales que conforman el marco conceptual utilizado.

Problema de Investigación

Se inscribe en el campo del urbanismo, particularmente en el de las políticas urbanas y habitacionales. Radica por un lado, en analizar las problemáticas habitacionales presentes en los Grandes Conjuntos Habitacionales (GCH) del Gran Buenos Aires (GBA) construidos por el Estado en la década del '70, atendiendo como caso particular el Conjunto Habitacional Presidente Sarmiento en el Municipio de Morón y por otro lado, en abordar la formulación de una política pública de reconfiguración del mismo cuyo abordaje pueda replicarse a casos similares. Entendemos a esta política de reconfiguración, no sólo desde una propuesta de reestructuración espacial, de puesta en valor edilicia y mejoramiento barrial sino también desde una perspectiva de reorganización administrativa y legal.

Las preguntas de investigación que intentará responder el desarrollo de nuestra tesis pueden resumirse del siguiente modo:

- 1) ¿Por qué estos Conjuntos construidos por el Estado presentan estas condiciones de deterioro?
- 2) ¿Qué motivos pueden fundamentar una nueva intervención del Estado en el CHPS?
- 3) Bajo el supuesto de una nueva intervención del Estado ¿Qué características podría asumir dicha intervención? ¿Es posible que dicha intervención se sustente en los métodos que propone la planificación urbana para garantizar la eficacia de una nueva intervención estatal en el CHPS y otros GCH del GBA?
- 4) ¿Puede esta investigación aportar a la discusión acerca de la pertinencia de adoptar los principios de justicia social y espacial para orientar el diseño de una política pública para los GCH?

Objetivo General

Analizar las condiciones de habitabilidad atendiendo especialmente las cuestiones deficitarias y de oportunidad para la definición de una política pública de reconfiguración del CHPS sobre los principios de justicia espacial y social.

Objetivos Específicos

- Caracterizar las condiciones urbanas y habitacionales del CHPS desde un abordaje integral.
- Identificar las principales problemáticas y oportunidades que presenta el CHPS.
- Caracterizar el déficit urbano – habitacional cuantitativo y cualitativo del CHPS.
- Evaluar alternativas de intervención, formular lineamientos de acción y explorar instrumentos de gestión para la política de reconfiguración del CHPS.
- Identificar a los principales actores vinculados al proceso de formulación e implementación de la política pública.

Hipótesis

Esta tesis parte de cuatro postulados que pueden esbozarse a modo de hipótesis:

H1 | Las condiciones de deterioro del CHPS y de los GCH en el GBA se explicarían por fallas en los principios proyectuales y deficiencias en el diseño de la política habitacional.

H2 | El Estado debe asumir la responsabilidad de volver a establecer las condiciones de habitabilidad en el CHPS y de los GCH en el GBA que resultaron de la implementación de políticas públicas.

H3 | Los métodos que se inscriben en la disciplina de la planificación urbana pueden contribuir a la definición de la estrategia integral y a la evaluación de las alternativas para la reconfiguración urbana del CHPS y de los GCH en el GBA.

H4 | Los principios de justicia social y espacial pueden ser orientadores para la selección de la alternativa de reconfiguración urbana del CHPS y de los GCH del GBA.

Abordaje Metodológico

Estudio de casos

El planteo metodológico sigue las directrices de un estudio de casos según lo esbozado por Joaquín Garcilazo (2011). Este estudio refiere a distintos fenómenos desde el que se puedan reconocer patrones de comportamiento¹ a los que aplicar el abordaje de la política de reconfiguración de Conjuntos Habitacionales en el GBA, siempre atendiendo los rasgos de identidad local (barrial). Stake (Stake en Garcilazo, 2011), en contraste al pensamiento positivista de Yin aplicado a la planificación tradicional (Yin en Garcilazo, 2011) fundamenta bajo el paradigma constructivista² que el “estudio de casos es el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias

¹ Se define por tal a las características intrínsecas en el proceso de configuración y evolución histórica, a la estructura de problemáticas detectadas y oportunidades de intervención que ofrece el caso, no así a las propias características socio-económicas y culturales que atañen al territorio en estudio.

² El investigador ocupa un rol de interpretación frente a los datos dado que es el puente entre lo estudiado y las interpretaciones de los distintos actores en cuestión. (Guba & Lincoln, 1994).

importantes, y agrega tanto el proceso de aprendizaje como el resultado de ese aprendizaje”. Si bien en esta investigación la unidad es el medio para el análisis e interpretación, se busca **sentar bases teóricas que puedan ser aplicables a otros casos de similares características** (Eisenhardt & Graebner: 2007 en Garcilazo, 2011) a los cuales se podrá transferir resultados (Jensen en Garcilazo, 2011) como así también procedimientos. Si bien cada caso posee rasgos distintivos y un anclaje territorial específico, las posibilidades de replicar el abordaje se ciñe a su similitud en las condiciones de contexto al momento de su concepción, la tipología constructiva utilizada, las dinámicas espaciales de ocupación de los espacios comunes y la necesidad imperante de una re-consideración por parte del Estado.

Esta tesis propone llevar adelante el análisis situacional del CHPS desde un enfoque articulado entre los encuadres de **política pública**, los métodos de **planificación** y las **teorías de justicia social y espacial**. Entre las dimensiones de análisis se encuentran: proceso histórico de configuración barrial (PHCB), estructura urbana (EU), físico-ambiental (F|A), socio-económica (S|E), jurídica-administrativa (J|A), condiciones edilicias (CE), infraestructuras (INFRA), circulaciones y espacios comunes (C|EC), institucional (I).

Figura 1. Estructura de análisis para el CHPS



Fuente: Elaboración propia

La selección de estas dimensiones busca articular estructuras de análisis que en general son tratadas de forma sectorial.

Cuadro 1. Dimensiones de análisis

DIMENSIONES DE ANALISIS	
PHCB	<ul style="list-style-type: none"> • Núcleo Habitacional Transitorio “Villa Carlos Gardel” • Construcción Conjunto Habitacional Presidente Sarmiento: 1970-1972 • Co-existencia CHPS (NHD) y “Villa Carlos Gardel” (NHT): 1973 – 2004 • Plan Federal de Construcción de Viviendas: 2005-2018 • Expansiones precarias
URB	<ul style="list-style-type: none"> • Accesibilidad • Equipamientos • Usos de suelo
F A	<ul style="list-style-type: none"> • Relieve • Estado de las napas • Estudio de suelo • Análisis de los residuos sólidos urbanos
S E	<ul style="list-style-type: none"> • Composición etaria de la población • Origen de la población • Análisis de la pobreza • Condiciones de seguridad • Salud • Educación • Empleo
J A	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución del PH • Constitución del Consorcio de Administración • Situación dominial • Normativa Urbana • Catastro
CE	<ul style="list-style-type: none"> • Edificios • Unidades funcionales
INFRA	<ul style="list-style-type: none"> • Red de agua • Red de desagües cloacales • Red de desagües pluviales • Red de distribución de energía eléctrica • Red de distribución de gas domiciliario • Sistema de prevención de incendios
C EC	<ul style="list-style-type: none"> • Circulaciones • Espacios comunes
I	<ul style="list-style-type: none"> • Actores barriales • Municipio • PBA • Nación • Instituciones

Fuente: Elaboración propia.

El análisis propuesto para la investigación del caso se consolida a partir de los siguientes componentes:

Cuadro 2. Matriz de análisis

Escala de intervención	Proyecto urbano
	Piezas urbanas: recorte territorial Comprende el Conjunto Habitacional Presidente Sarmiento y su interrelación con las viviendas del Plan Federal, los equipamientos educativos y el Hospital Posadas. Análisis del entorno.
Producto final	Plan Maestro
Resultados parciales	Diagnóstico integral Análisis situacional Ejes problemáticos Análisis causal: árbol de problemas Prospectiva: FODA Escenarios alternativos Lineamientos estratégicos para la reconfiguración del Conjunto Habitacional Presidente Sarmiento
Instrumentos operativos	Modelo de gestión: instrumentos de gestión, matriz de actores, fuentes de financiamiento
Etapas	Proyección de la intervención a corto y mediano plazo
Legitimidad	Viabilidad política y consenso social

Fuente: Elaboración propia.

El diseño metodológico incluye el uso de técnicas cualitativas y cuantitativas. Para esto contamos con: i) datos recabados en la evaluación social que abarca instancias participativas (focus groups y entrevistas calificadas), ii) documentos elaborados para la formulación del Programa BIRF 8707-AR³, iii) datos resultantes del relevamiento socio-habitacional⁴, iv)

³ Proyecto de Transformación Urbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires: Programa de Mejora del hábitat en barrios vulnerables del Gran Buenos Aires.

⁴ Relevamiento efectuado en el período 19 de abril al 13 de mayo de 2018. Fue coordinado por SIEMPRO (Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales) del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) junto a: i) Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos, ii) Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, iii) OPISU-Organismo Provincial de Integración Social y Urbana de la Provincia de Buenos Aires, iv) Municipio de Morón, v) Equipo de Barrios Seguros - Gendarmería Nacional, Ministerio de Seguridad Nacional y la realización del trabajo de relevamiento a cargo del equipo del Observatorio de la deuda social argentina de la Pontificia Universidad Católica Argentina.

instancias participativas⁵, v) informes técnicos elaborados por los profesionales del MISP⁶ y vi) entrevistas a profesionales destacados en el tema.

Relevancia académica

Este estudio pretende aportar un método que se aplica para concebir estrategias de intervención en temas de urbanismo, vivienda y en la formulación e implementación de políticas públicas, en el marco de la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés.

En el campo de los estudios urbanos en general y, en particular, respecto del hábitat popular se ha producido abundante investigación sobre las problemáticas en villas y asentamientos del GBA. No obstante eso, son escasos los aportes que se hicieron sobre los GCH que resultaron de las políticas de Estado implementadas para responder a las necesidades habitacionales de los sectores populares entre las décadas del '60 a la actualidad. Destacamos la reciente contribución de Proyecto Rehabitar (2013). En este sentido, la tesis pretende sumar resultados de investigación sobre las principales problemáticas que atraviesan estos GCH y las posibles líneas de acción que podrían orientar la agenda pública en esta materia. Al mismo tiempo, esperamos que los resultados de esta investigación contribuyan a fortalecer una línea de investigación poco abordada desde la producción académica.

⁵ Instancias participativas con los vecinos y referentes, reuniones con los actores vinculados al proceso: empresas de servicios, oficinas gubernamentales, organismos financiadores, entre otros.

⁶ Se ha contado con mayor definición en el análisis a partir de las reuniones sostenidas con profesionales de las Empresas prestatarias de servicios y entes reguladores, entre los que se destacan: ENARGAS, GasBan, AySA y EDENOR.

2. Marco Conceptual

En este apartado se desarrollan los marcos conceptuales que sirven a las políticas públicas en general y, en particular, a la política habitacional que dio origen a los GCH. Así también, se abordan los desarrollos teóricos referidos a la justicia social y espacial. Por último nos referiremos a las teorías de planificación que articulan el diseño de una política de reconfiguración del CHPS.

La racionalidad de la política pública

Se toman como referencia los postulados enunciados por Tamayo Sáez (1997): “las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.” Esa definición contempla a los gobiernos como conjunto de organizaciones que combinan recursos⁷ y desde su acción u omisión provocan impactos sobre los ciudadanos. Se observa una primera limitación a estas premisas, dada por la eventual discontinuidad de los gobiernos y la interrupción en las políticas.

Los impactos de las políticas, ya sean positivos o negativos, pocas veces se evalúan en el corto plazo. Tal es el caso del Plan de Erradicación de Villas y Asentamientos (PEVE) que se propone revisar en esta tesis a cinco décadas de su concepción. Para eso, creemos importante analizar el ciclo de la política pública para ahondar en la línea de la reformulación (asumiendo que los resultados e impactos retroalimentan el proceso) y atender las fallas, mitigar los problemas y/o encausar mejoras. En la lógica de Tamayo Sáez (1997), poder analizar la evolución de la situación actual y sus causas, así como reconocer los actores para dar curso a la política, será el punto para definir la agenda pública⁸ desde la nómina de problemas.

⁷ Recursos normativos, humanos, financieros y tecnológicos.

⁸ Conjunto de situaciones problemáticas que requieren de la intervención del Estado a fin de encontrar solución a los problemas colectivos.

Claramente, no todos los problemas tienen la misma entidad, aunque conformen la agenda sistémica, luego estará en el decisor priorizarlos y sumarlos a la agenda política-institucional. Que los problemas sean declarados públicos, no quita que en el corto plazo esos mismos temas sean incubados por largo tiempo (1997), citando a Starling (Starling en Tamayo Sáez, 1997). Resulta prioritario evaluar también cuales son los condicionantes para definir la política, en tanto recursos, instrumentos y voluntad política. Cuando un problema se reconoce prioritario, y no se le da curso, se le da respuesta de forma limitada, o es retirado de la agenda por agentes externos (alterando la opción del decisor político por los condicionantes señalados u otros que pudieran aparecer), claramente se visualiza una situación latente que emerge y supera a la propia realidad y la condiciona, en la mayoría de los casos negativamente, produciendo una situación de alerta permanente si de lo que se trata es de dar respuesta a una cuestión crítica.

A menudo, suelen ignorarse aquellas necesidades de grupos sin poder y sin voz que se ven afectados por las acciones u omisiones de los decisores políticos que enfrentan el **dilema**⁹ de la erradicación de villas y asentamientos o la re-urbanización¹⁰ (que reconoce los derechos de acceso justo a la ciudad y a la vivienda digna) tan cuestionada históricamente por las clases dominantes. En épocas electorales, la opción para ese dilema, puede ser distintivo en el electorado y producir impactos en los resultados. La implementación de la política puede servir como instrumento de visibilidad política o así también como deslegitimación, por los propios desafíos que debe asumir, como por ejemplo el reasentamiento¹¹ de hogares. También puede asumirse la omisión a las problemáticas, desde la inacción.

La constitución de la agenda pública es un instrumento capaz de promover recursos para resolver problemas, sobre la base de la eficacia y la racionalidad del gasto y de los acuerdos

⁹ Un dilema es un argumento que está formado por dos proposiciones contrarias y disyuntivas.

¹⁰ Se asume una primera urbanización por los propios pobladores, aun en el marco de sus propias reglas.

¹¹ Relocalización de hogares por afectación a obras, vulnerabilidad ambiental o erradicación, entre otras.

necesarios para tal fin. Los recursos limitados con los que cuenta el Estado pueden soslayar las cuestiones prioritarias y demostrar acción a partir de soluciones simples, con resultados visibles pero poco sostenibles a largo plazo. Deberán evaluarse entonces: i) las metas y objetivos, ii) alternativas: impacto y envergadura, iii) selección de opciones o combinación de las mismas, iv) las etapas y los compromisos presupuestarios así como también de las responsabilidades de los diferentes actores y v) los acuerdos que deban darse en el marco de una estrategia integral.

La selección de alternativas bajo el modelo de racionalidad limitada que expresa Tamayo Sáez (1997) busca revertir los imprevistos y ahondar en una política satisfactoria, ya que la búsqueda de las alternativas que maximicen los objetivos priorizados suele ser ambiciosa para las limitaciones que encuentra el decisor. Esta selección de alternativas, en el método de la planificación se establece a partir de la definición de escenarios alternativos que buscan anticipar y medir los impactos de acuerdo a las posturas del decisor correspondiente, reconociendo asimismo las externalidades y los costes de oportunidad, según Matus (2006).

El desafío está en contrarrestar las limitaciones en las capacidades del propio decisor y articular con otros actores para convencerlos de ir en la misma línea. En este sentido, si la política se define desde un ámbito de coordinación transversal, superando a los decisores que solo miden objetivos sectoriales (departamentalización y fragmentación de la política), la política podrá romper las barreras de las misiones y funciones de las instituciones (especialidad funcional), y convertirse aún más en un marco de actuación integral.

La contracara de esta postura teórica subyace en la sobreabundancia de información (si no está sistematizada), la complejidad asociada a los mecanismos de coordinación y articulación, los altos costos de la operatoria y la simultaneidad de las decisiones, que pueden dispersar y en este caso hacer fracasar la política, ya que si un engranaje falla los impactos pueden ser contraproducentes en el accionar general. Recuperando el análisis de Herbert Simon (Simon

en Tamayo Sáez, 1997) “la presión de los precedentes y las expectativas y demandas de los usuarios, las alternativas socialmente deseadas y políticamente viables, limitan significativamente la capacidad de elección.”

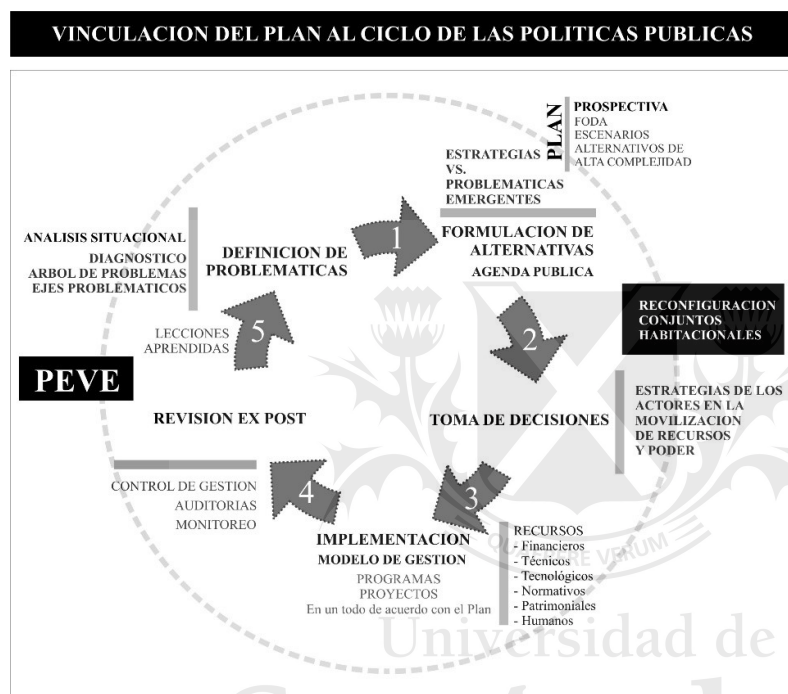
Tamayo Sáez (1997) esboza su crítica sobre Charles Lindblom (Lindblom en Tamayo Sáez, 1997) persuadiendo que el modelo incremental no es la mejor estrategia si las políticas precedentes muestran resultados insatisfactorios. El desafío por superar las críticas al modelo racional limitado subyace en la magnitud de la decisión a tomar y la adecuación de las capacidades conjuntamente a la disposición de recursos y la articulación de los decisores políticos en función de la evaluación de las alternativas posibles y deseables sobre la base de ensayos previos (escenarios alternativos) que analicen ganancias y pérdidas y que, a la vez, fundamenten las tomas de decisión.

En ese sentido, la política no es la opción por la mejor alternativa, sino la lectura de la implementación como un proceso, en el que se adoptan multitud de decisiones en torno a la complejidad de la acción conjunta, según lo expresan Pressman y Wildavsky (Pressman y Wildavsky en Tamayo Sáez, 1997). Los autores, resaltan que el éxito de la implementación dependerá de la capacidad de los distintos actores para alcanzar acuerdos y compartir recursos, con el mayor desafío puesto en la coordinación conjuntamente a la definición de roles, disponibilidad de recursos propios (financieros, tecnológicos y humanos), normas, decisiones y capacidades administrativas. La medida justa en la regulación de los grados de libertad y mediación sobre cada actor (que busca primar los objetivos individuales por sobre los colectivos), acompañan el mismo desafío.

Por sobre un modelo de política vertical, en el que el decisor impone a la administración el camino a seguir, se instaura el modelo bottom-up que permite aplicar la política bajo la adaptación de las características locales y también al contexto en el que se produce, como es el

caso del CHPS en esta investigación. Este enfoque permite adaptar las decisiones a la mejor iniciativa local sobre principios de justicia social y espacial, recuperando las demandas de los propios ciudadanos residentes en el barrio, que desde diferentes modos han resaltado los problemas que enfrentan a diario.

Figura 2. Propuesta de abordaje para el análisis y formulación de la nueva política



Fuente: Elaboración propia (2018)

Teoría de la justicia social aplicada

Recuperamos la postura de Rawls (1971, pág. 18), que considera a la estructura básica de la sociedad como objeto de la justicia, para asignar deberes y derechos, como empresa cooperativa para la obtención de ventajas comunes: “Hay una identidad de intereses puesto que la cooperación social hace posible para todos una vida mejor de la que pudiera tener cada uno si viviera exclusivamente de sus propios esfuerzos. Hay un conflicto de intereses puesto que las personas no son indiferentes respecto de cómo han de distribuirse los mayores beneficios producidos por su colaboración.”

Asimismo, desde la perspectiva de Rawls (1971) los individuos son concebidos como **seres libres, iguales, racionales¹² y razonables¹³**, y conformadores de la estructura básica de la sociedad en términos de beneficiarios de derechos y seres obligados a deberes, así como también partícipes en la distribución de ventajas económicas y sociales. Para el autor es dable reconocer, en primer lugar, que toda persona tiene derecho al sistema de libertades y, en segundo lugar, que debe garantizársele el acceso a una **equitativa igualdad de oportunidades**, como resultado del **principio de la diferencia**, (mediante el cual tratarían de equipararse las diferencias de los más desaventajados), como fundamentos de la teoría deontológica del derecho que él promulga. Por otra parte señala que todos los individuos nacen bajo el velo de la ignorancia, respecto de la posición original, seres que ignoran el posicionamiento en la sociedad, desconocen su suerte en la distribución de ventajas y capacidades naturales, su inteligencia, su fortaleza, entre otros. Ante este desconcierto del status quo primitivo, los principios de la justicia como imparcialidad se acuerdan en una situación inicial que es justa. Sobre la base de estos supuestos sugiere que sea regulada toda la crítica y reforma subsecuente de las instituciones. La teoría de Rawls (1971) constituye una alternativa al principio de utilidad, ya que en ésta prima la concepción de cooperación social entre personas iguales para beneficio mutuo. Así y todo, parte de dos principios bastante diferentes para el concepto “igualdad”: i) igualdad en la repartición de deberes y derechos y ii) las desigualdades sociales y económicas sólo son justas si producen beneficios compensadores, especialmente para los miembros menos aventajados de la sociedad. El bienestar de todos depende de un esquema de cooperación sin el cual ninguno podría llevar una vida satisfactoria. En palabras del autor: “La justicia social es el principio de prudencia racional aplicado a una concepción colectiva del grupo.” (1971, pág. 35).

¹² Seres capaces de perseguir sus propios intereses

¹³ Seres capaces de perseguir aquellos fines morales que dan lugar a la cooperación social

En la misma línea, el Papa Francisco advierte que quienes "absolutizan la libertad de mercado, sobre todo la libertad de las grandes empresas, como principio fundamental de la vida social", olvidan que no todos nacen con los mismos privilegios y oportunidades. Asevera su postura diciendo: "Sería muy irresponsable dejar a los débiles solos entre los engranajes de este mundo voraz. Sería un 'alegre descuido' que tarde o temprano nos caerá encima." (Peiró, 2017)

Amartya Sen (2000) cuestiona el enfoque de Rawls, interpelando al espectador imparcial y la posición inicial. Señala que la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos, invitando a comprender mejor la naturaleza y las causas de la pobreza y la privación, trasladando la atención principal de los medios (de uno en particular: la renta) a los fines que los individuos tienen razones para perseguir y por lo tanto, a las libertades necesarias para satisfacer esos fines.

Hete aquí el principal aporte para entender las lógicas de participación distributivas como principio de la justicia social, de forma de confiar a las instituciones básicas de la sociedad la distribución apropiada de los beneficios y las cargas de la cooperación social.

En nuestro análisis dialogaremos con los conceptos desarrollados, y discutiremos su contribución para delinear una estrategia que se sostenga en una justa redistribución de ingresos y oriente la satisfacción de reivindicaciones postergadas a lo largo de décadas para amplios sectores populares, con especial hincapié en el CHPS.

Teoría de la justicia espacial aplicada

Se parte de la noción del espacio como un territorio en disputa, donde la lucha por el acceso al suelo urbanizado¹⁴ es el disparador de esa tensión, ya que ese suelo es el resultado de una inversión, que lo hace limitado y accesible para unos pocos.

Recuperando a Alain Musset (Filippo, 2017), “el hecho de no tener acceso a los recursos urbanos básicos es una injusticia.”

Se enlazan sobre el territorio procesos aislados, a veces contradictorios, distantes cultural e históricamente, pero que en definitiva producen una transmutación constante del espacio, como resultado de la demanda por el acceso al suelo urbanizado. El territorio se presenta algunas veces como campo de batalla, donde las fuerzas de los actores se miden en términos de poder para alcanzar sus propios objetivos, entendidas también las lógicas de las organizaciones formales e informales a las que éstos pertenecen. El interés individual supera el bien colectivo.

Alain Musset (Filippo, 2017, pág. 4), resalta de las lecturas de Rawls que “la igualdad debe ser sustituida por la **equidad**, porque al tratar de manera igualitaria a individuos que no gozan de las mismas capacidades, en términos de Amartya Sen, sólo llegaríamos a perjudicar a los más dotados, competitivos y eficientes”. Resalta el autor que el término de igualdad, solo se recupera para el diseño de marcos jurídicos y normativos abstractos.

Gran parte de las acciones que ha implementado el Estado argentino en política urbana-habitacional estuvieron asociadas a tres grandes ejes: i) la normativa de ordenamiento urbano y códigos de edificación (aplicando los métodos de la planificación tradicional), ii) la obra pública y iii) la protección de derechos de la propiedad privada.

¹⁴ Dotado de bienes de infraestructura, conectado a las redes de transporte y cualificado con pavimento y mobiliario urbano.

Entre otras causantes de corte natural, las asimetrías dentro del territorio, se dan por la desigualdad de esta implementación: i) la normativa urbana como regulador de la ocupación, delimitación del territorio y asignación de usos e indirectamente como mecanismo de valorización del suelo para el mercado, ii) los códigos de edificación como establecimiento de pautas para la asignación de las condiciones mínimas de habitabilidad¹⁵ pero asimismo restrictivas en los grados de libertad para la ocupación del suelo, y iii) la propiedad privada como preservación de derechos de ocupación y protección hacia la tenencia de los bienes transables, dejando al margen los suelos retirados del mercado¹⁶. Estas cuestiones han cobrado un lugar importante en la agenda de debate de los últimos tiempos resaltando los signos de injusticia espacial imperantes sobre el territorio, producto de las limitaciones a las que se ven expuestos muchos habitantes ante el acceso a la ciudad (suelo, vivienda, servicios de infraestructura, entre otros).

En consonancia a lo expuesto “las obligaciones asumidas por el Estado, fuerzan a conciliar el derecho a la propiedad con los derechos a la vivienda y la ciudad de los ocupantes, en su gran mayoría en situación de extrema vulnerabilidad, pensando en alternativas habitacionales que superen la estrecha visión en que la garantía de un derecho suprime la vigencia de otro, desconociendo la dimensión de los múltiples derechos en juego.” (Territoriale & Tedeschi, 2015, pág. 53).

En la misma línea, la Iglesia Católica promulgó la Carta Encíclica *Populorum Progressio* (Papa Pablo VI, 1967). En su artículo 23, se expide: “La tierra ha sido dada para todo el mundo, no tan sólo para los ricos¹⁷. Significa que la propiedad privada para nadie constituye un derecho incondicional y absoluto. Nadie puede reservarse para uso exclusivo lo que de la propia

¹⁵ Atención del déficit cuanti y cualitativo habitacional. Esto incluye no solo la vivienda sino el entorno.

¹⁶ Servidumbres de paso, suelos depredados excavas y tosqueras, áreas inundables, espacios comunes, etc.

¹⁷ De Nabuthe c.12, n. 53: PL 14, 747. Cf. J. R. Palanque, *Saint Ambroise et l'empire romain*, Paris, De Boccard, 1933, p. 336 ss.

necesidad le sobra, en tanto que a los demás falta lo necesario. En una palabra: el derecho de propiedad no debe ejercerse con detrimento de la utilidad pública, según la doctrina tradicional de los Padres de la Iglesia y de los grandes teólogos. Si se llegase al conflicto entre derechos privados adquiridos y exigencias comunitarias primordiales, corresponde a los poderes públicos aplicarse a resolverlos con la activa participación de las personas y de los grupos sociales¹⁸.” Sin ir más lejos, fue el Papa Francisco quien reivindicó el lema: “Tierra, Techo y Trabajo” en pos de velar por esos derechos, muchas veces, olvidados por quienes toman decisiones públicas.

Esta disputa sobre la propiedad privada, cobra importancia también en el enfoque¹⁹ de Oszlak (1991) cuando hace mención al derecho de acceso al espacio urbano, que no necesariamente implica una dicotomía propietario-no propietario, sino alude a un sin-número de figuras bajo las cuales se inscriben los bienes espacialmente²⁰. En la línea de lo que Cravino (2008) nos propondrá como modalidades del Hábitat Popular.

Aun cuando existe la voluntad por parte del Estado, existe un gran letargo en los procesos de regularización dominial ya que las viviendas y lotes siguen en sus registros después de varias décadas de reconocido el derecho.

Contrariamente a estas posturas, la teoría retributiva de Nozick (1974), privilegia lo correcto por sobre lo bueno, basándose a su vez, en la violación de los principios básicos de su teoría sobre la **justicia en la adquisición** y conformidad en la pertenencia, desde la óptica de la **justicia en la transferencia**. El autor veía a la erradicación como una manera de **rectificar las injusticias** en la pertenencia. Sus postulados permiten comprender que la usurpación de

¹⁸ Carta a la Semana social de Brest, en *L'homme et la révolution urbaine*, Lyon, Crónica Social, 1965, p. 8-9

¹⁹ Si bien el análisis de Oszlak es contemporáneo a la gestación de la política PEVE, es pertinente referir a su contribución ya que viene siendo un problema atemporal que persiste.

²⁰ Comodatos, usufructo, tenencia, locación, entre otros

predios privados, estaría incumpliendo con el **derecho de propiedad privada**²¹, fundamentando que no hay ninguna transacción voluntaria que garantice la toma de posesión, sino todo lo contrario. Claro está que el trasfondo oculto del origen del PEVE, como política de desalojo, tiene correlato en la teoría de Nozick (1974). Es decir, en la primacía que ponía la dictadura para devolver a los terratenientes los derechos de **propiedad privada** de sus fundíos pese a la necesidad habitacional de los pobres urbanos.

Menciona Musset (Filippo, 2017) que fue el mismo Henri Lefebvre, allá por 1968, quien abordó la noción del derecho a la ciudad, afirmando que no es la ciudad la que hace a la sociedad, sino todo lo contrario. El “derecho a la ciudad” tiene una connotación básicamente espacial ya que se considera como un derecho, el acceso a los lugares claves de la ciudad (centros de empleo, de salud, de representación, de justicia, de cultura, de educación, de ocio, de comercio, etc.). En tal sentido, “como condensación y expresión física de una ideología, la ciudad sólo escenifica e impone en un territorio y en formas arquitectónicas las ideas, reglas y prejuicios de un grupo social dominante en un momento dado de su historia”.

Contemporáneamente, David Harvey (1992) reconoce a “la justicia social como una distribución justa a la que se pueda llegar justamente.” En esta conceptualización refiere a distribución de ingresos²² en sus ocho²³ principios, de los cuales se centra en tres: la necesidad, el bien común y en el mérito. Así puede ejemplificarse la vivienda como necesidad insatisfecha y derecho no alcanzado por la totalidad de la población.

²¹ Según la teoría de Locke: “Alguien puede empeorar por la apropiación de otro, de dos maneras: primera, perdiendo la oportunidad de mejorar su situación con una apropiación particular o una apropiación cualquiera; y segundo, por no ser ya capaz de usar libremente (sin apropiación) lo que antes podía.”

²² Toma el concepto de ingreso de Titmuss (Titmuss, 1962), y establece como definición socialmente justa del ingreso, porque, de hecho, sería una gran injusticia concebir una distribución socialmente justa de algo definido de un modo injusto.

²³ 1) Igualdad innata, 2) Valoración de los servicios en función de la oferta y la demanda, 3) Necesidad, 4) Derechos heredados, 5) Mérito, 6) Contribución al bien común, 7) Contribución productiva real y 8) Esfuerzos y Sacrificios.

Por su parte Edward Soja (2001) en alusión a Harvey agrega que “los «modos de funcionamiento normales» del sistema urbano, las prácticas cotidianas y las particularidades del urbanismo como modo de vida tienden, cada uno en sí mismo, a producir y reproducir una redistribución regresiva del ingreso real que beneficia de forma persistente a los ricos a expensas de los pobres.”

Las Políticas habitacionales que dieron origen a los GCH

La problemática habitacional en Argentina, ha sido objeto de análisis y debate de política pública desde que las ciudades, como puntos neurálgicos de concentración de actividades, cobraron protagonismo en el escenario económico capitalista. Las **Villas de Emergencia** se expandieron por el territorio del GBA²⁴, reflejando la explosión demográfica (por natalidad y migración de población de diferentes sectores de Argentina y países limítrofes) en los centros urbanos. Se asocian las causas de su gestación al sinnúmero de oportunidades que se dan en las ciudades en materia de empleo y acceso a los bienes y servicios urbanos. Las consecuencias de la pauperización urbana se visibilizan en polígonos bien definidos dentro del territorio. Estos polígonos se caracterizan por su posicionamiento territorial estratégico²⁵, crítico²⁶ o periférico²⁷, y por las condiciones precarias respecto de la tenencia de suelo y las características de las unidades habitacionales. La falta de acceso a los servicios de infraestructura básica y al espacio urbano es un rasgo predominante. Por otra parte, hay cuestiones imperceptibles que cada hogar refleja detrás de sus propias historias individuales.

²⁴ El INDEC denomina GBA como el área comprendida por la Ciudad de Buenos Aires más los 24 Partidos del Gran Buenos Aires: Lomas de Zamora, Quilmes, Lanús, Gral. San Martín, Tres de Febrero, Avellaneda, Morón, San Isidro, Malvinas Argentinas, Vicente López, San Miguel, José C. Paz, Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, Almirante Brown, Merlo, Moreno, Florencio Varela, Tigre, Berazategui, Esteban Echeverría, San Fernando y Ezeiza. Debe aclararse que a lo largo de la investigación se hablará de los partidos del GBA pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires, y los nombres de los Municipios podrán variar producto de la subdivisión y reconfiguración territorial a partir del año '95 de los mismos.

²⁵ Próxima a centros urbanos

²⁶ Pasivos ambientales

²⁷ Alejados de los núcleos poblacionales

A esos polígonos, varios autores los definen bajo la concepción del **Hábitat Popular**. Destacaremos a Vio y Martinelli (2018) quienes refieren al “hábitat de las clases populares, como resultado de las acciones orientadas a dar satisfacción a sus propias necesidades habitacionales. Dichas acciones a la vez, son el resultado de estrategias que se dan los hogares para acceder al suelo y a la vivienda, que tratándose de las clases populares suelen ser modalidades de acceso informal o por parte del Estado toda vez que establece una política de vivienda y ejecuta las obras públicas implicadas.” En tanto Cravino y Varela (2008), ejemplifican y denominan “formas (o modalidades) del hábitat popular al conjunto de prácticas habitacionales de los sectores populares en todo su abanico: urbanizaciones informales, situaciones de tenencia extra-legal²⁸ como las ocupaciones de viviendas o construcciones vacantes, formas de autoconstrucción en lote propio, barrios por cooperativa o por ONGs, conventillos, hoteles pensión, conjuntos habitacionales producidos por el Estado, etc.” Por su parte, Edesio Fernandes (2018) resalta que si no fuera por los procesos informales las mayorías urbanas, en especial las mayorías pobres, no tendrían acceso a la vivienda, afirmando que la enorme dificultad de integrar políticas urbanas, de vivienda, de transporte y ambientales con políticas públicas de ordenamiento territorial ha originado el 70 % de las dinámicas informales de expansión en varios países de Latinoamérica.

Para comprender la dinámica en Argentina, Oscar Yujnovsky (1984) parte del estudio de la **estructura social** como premisa principal para interpretar el problema de la vivienda y del desarrollo urbano. Señala que la producción de la vivienda puede darse de forma capitalista (bajo la forma de ganancia o de renta de suelo), o bien como producto de organizaciones, trabajo independiente o autoconstrucción.

²⁸ Término que refleja la corriente del pluralismo jurídico.

A lo largo del período 1965-1973 se visualizan instancias de participación del Estado, en lo referido a la cuestión habitacional, pero se destaca especialmente, el momento de concepción de la política que diera respuesta a las demandas habitacionales de las villas²⁹. Como se anticipó, el **primer dilema** evaluado fue: i) avanzar en un proceso de urbanización o mejor dicho de re-urbanización asumiendo las pre-existencias (considerada por algunos autores como informal o ilegal) donde prima la necesidad de los propios habitantes de resolver su propio techo y cobijo, o ii) avanzar en un proceso de erradicación fundado en la criticidad de la localización, las condiciones emergentes a las que se ven expuestas (condiciones ambientales de riesgo, de precariedad constructiva) o el hecho de liberar suelo que fuera tomado ilegalmente. El dilema no tuvo mucha vigencia por aquella época porque como señala Yujnovsky (1984) a partir de la “Revolución Libertadora” de 1955 las villas empiezan a ser un problema no sólo habitacional sino social, haciendo alusión a la ambiciosa política de erradicación que se pergeñaba ya desde ese momento.

Las cifras estimadas que manejaba la Comisión Nacional de la Vivienda (CNV), alcanzaban 1.9% de la población del AMBA³⁰, desagregándose territorialmente así:

Cuadro 3. La emergencia habitacional en 1956

Ubicación	Número de Villas	Número de Habitantes
Capital Federal	21	33.920
Partidos del Gran Buenos Aires	41	78.430
Total Área Metropolitana (AMBA)	62	112.350

Fuente: Informe CNV³¹

²⁹ Oszlak (Oszlak, 1991, pág. 19) define a las villas como la invasión de terrenos de propiedad fiscal o privada, en los que un variable número de familias construye viviendas extremadamente precarias, privadas de elementales servicios.

³⁰ Almirante Brown, Avellaneda, Berisso, Berazategui, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero.

³¹ En el informe de 1957, se menciona a 101 agrupamientos con 125.000 habitantes.

En el trasfondo, para Oszlak (1991) esa Revolución es la reconstitución de la estructura social, destinada a “poner las cosas en su lugar” y “corregir los vicios del pasado” en que gobiernos débiles fueron sometidos en exceso a las alternativas de la lucha social. Durante la dictadura, el Gobierno imperante procedió a iniciar el desalojo y expulsión de los habitantes de las villas existentes dentro del perímetro de la Ciudad de Buenos Aires, encarando de inmediato, en los terrenos desalojados, obras viales, parquización y construcciones variadas. Pese a que cada persona movilizada sería beneficiaria de una vivienda provista por la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV), la verdad sucumbió toda promesa, y la “acción compensadora” desplegada por los “bomberos del estado” que pretendieron aliviar a los más desprotegidos se vio subsumida a los avatares de la época. Oszlak (1991), resume los entredichos y contradicciones del gobierno que resaltaban a las villas como objetos de aberración urbanística, convirtiéndose en una amenaza para el progreso de la ciudad: “el problema de las villas no se reducía a una cuestión habitacional, si no que involucraba además aspectos estéticos (ornato de la ciudad) y morales (necesidades espirituales de la vida humana) que trascendía los intereses y carencias de los sectores directamente implicados, y afectaban al conjunto de la vida urbana”. Continúa su relato haciendo referencia a las publicidades que por aquellos años cubrían el espacio público, a partir de las cuales se refería a esa población como una clase especial no merecedora de la asistencia o tolerancia de la sociedad y el Estado, ya que “obtienen beneficios y privilegios de los que no gozan otros habitantes de la ciudad: no pagan impuestos ni servicios, explotan comercios clandestinos o forman parte de mafias organizadas”.

Plan de Erradicación de Villas y Asentamientos (PEVE) | 1967

En octubre de 1967 cuando el Río Reconquista y el Matanza-Riachuelo sufrieron picos máximos del desborde de sus cursos hídricos, los pobladores que residían en sus márgenes se vieron afectados con la pérdida material de viviendas y pertenencias, agravándose la situación habitacional dentro del GBA. Si bien esta población fue evacuada rápidamente, las soluciones

habitacionales tardaron en llegar. En “Morón, de los orígenes al bicentenario” (Saez, 2010, pág. 335) se menciona que “hubo en aquellos años importantes inundaciones en las localidades próximas al río Reconquista: Villa Udaondo, Williams Morris, las tierras del actual Camino del Buen Ayre y los parques recreativos y deportivos aledaños. Estas tierras, a pesar de estar bajo la cota mínima que habilita la construcción, en algunos casos se lotearon y vendieron, y en otros fueron ocupadas por personas de muy bajos recursos.”

El PEVE se pone en marcha a partir de la sanción de la Ley 17.605 por el Poder Ejecutivo Nacional en manos del Presidente Teniente General Onganía con fecha del 29 de diciembre de 1967. Luego de varios intentos fallidos por gobiernos anteriores, dicha Ley define el “Plan de promoción social, construcción y financiación de viviendas” tendiente a revertir el déficit increíble. Se plantea en el documento que dio origen a la política³² que los damnificados por las inundaciones en mayor grado eran habitantes de las denominadas “Villas de Emergencia”, los cuales en calidad de *intrusos* tienen instaladas sus *improvisadas* viviendas en terrenos baldíos privados unas veces y fiscales las más.

Existió disparidad en los cálculos de población residente en villas por los movimientos centrífugos y centrípetos (entre la Capital Federal y la periferia metropolitana-GBA), que redefinen como línea de base para el Ministerio de Bienestar Social, la cifra de 70.000 familias (20.000 en Capital Federal y 50.000 familias en los partidos bonaerenses-GBA) cuya población estimada rondaba las 280.000 personas. El error básicamente fue estimar 4 habitantes por vivienda cuando rondaba en 6 habitantes. En efecto, señala Yujnovsky (1984), que en un censo incompleto del Ministerio de Bienestar Social efectuado en 1968, se estimaban 102.143 habitantes en las villas de la Capital Federal y un total de 526.043 habitantes contando el Área

³² República Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Bienestar Social, Plan de Erradicación de Villas de emergencia de la Capital Federal y el Gran Buenos Aires: Primer Programa-Erradicación y alojamiento transitorio, Buenos Aires, 1968.

Metropolitana. Habiendo evaluado las condiciones sociales y la capacidad económica se concluyó que el 60% de los hogares requiere ser subsidiado para acceder a la vivienda, un 20% podría hacerlo con créditos amortizables y a interés moderado, y el 20% restante adoptaría soluciones propias. Esto implica que la estructura del Plan debía abordar la resolución de 56.000 viviendas en 7 años, de las cuales 42.000 serían viviendas de alquiler y 14.000 viviendas de propiedad, promediando la construcción de 8.000 viviendas al año.

Anahí Ballent (2004) señala que la construcción masiva de viviendas fue concebida a partir de una arquitectura habitacional que promovió la alta densidad, la gran dimensión y el uso de grandes áreas urbanas, pero que se diferenciaba al introducir espacios intermedios entre ciudad y vivienda, reflexionando sobre lo público y lo privado en la ciudad de modo tal de atender a las necesidades de los usuarios, recreando a la vez la vitalidad de la ciudad. Esta reflexión será debatida al describir la estructura urbana del CHPS.

El PEVE contemplaba dos programas de ejecución simultánea: i) **Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT)** y ii) **construcción de Núcleos Habitacionales Definitivos (NHD)**, cuya tipología sería el Conjunto Habitacional, concebido bajo la lógica de la unidad vecinal, con servicios comunales³³ y el desarrollo de un plan de promoción social: salud, educación, capacitación, integración de los grupos, participación en todos los niveles, entre otras dimensiones del abordaje. El primer programa de “viviendas transitorias” contemplaba unidades donde la población viviría en “estado de adaptación”, sucesiva de otra de preparación y asistencia en la villa original, de forma de crear una “actitud positiva al traslado”.

Las ideas originales de este programa no se restringieron sólo a la solución habitacional, sino a dar respuesta en términos de bienestar social, alcanzando mejores niveles de sanidad,

³³ Ubicados próximos a las fuentes de trabajo y medios de transporte. Cada unidad constaría de un centro comunal, una escuela primaria, un centro de abastecimiento y artesanado, destacamento policial, capilla e instalaciones completas de redes de servicios públicos.

educación, seguridad y asistencia (1984). Claro está que se dejaba de lado la organización interna barrial por una lógica de sumisión.

Por ese entonces, se promovía un mayor control territorial por parte de los Municipios, para impedir la aparición de nuevas villas, la construcción de nuevas viviendas y/o el aumento de población dentro de las viviendas. El gobierno declara que el “congelamiento” se debe a que no es posible que se sigan burlando impunemente las reglas de juego en la toma de los espacios urbanos, ya que atentan la propiedad privada, y su restablecimiento implica gastos considerables a la comunidad. Esta afirmación va en línea de la teoría de Nozick (1974).

Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT)

Como señalan Yujnovsky (1984) y Gaité (2005), el primer año de implementación del PEVE involucraba 8.000 unidades precarias – y asimismo alojamientos definitivos a partir del otorgamiento de créditos a sectores necesitados en otras zonas del país. Según se expresa en la formulación de la política, las unidades brindarían a los habitantes 3 seguridades básicas: i) Jurídica (protección de posibles desalojos), ii) Física (los terrenos no son inundables y los materiales utilizados cubren riesgo de incendio) y iii) Sanitaria (cuenta con agua y cloaca). A eso se sumarían las ventajas del terreno individual con espacio de explotación para huerta o área de esparcimiento (no prevista para la ampliación de la unidad) y la separación de las funciones de la vivienda: cocinar, lavar, dormir, estar, lavar. No estaban habilitadas las mejoras, ya que el esfuerzo debía estar puesto en llegar a la vivienda definitiva sobre la base del ahorro.

El plan, en los aspectos vinculados a la vivienda, sería ejecutado por la Secretaría de Vivienda con el apoyo del Banco Hipotecario Nacional e Ingenieros del Comando en jefe del Ejército quienes prestarían mano de obra la ejecución de infraestructuras. Otros organismos como la Secretaría de Salud Pública, los gobiernos de la Capital Federal y de la PBA, la Secretaría de

Seguridad Social, Dirección de Migraciones, Banco de la Nación Argentina e Instituciones Privadas trabajarían activamente en la implementación del Plan.

Se estimaba que esos módulos se desarmarían al cabo de siete años y la población se trasladaría a las unidades funcionales definitivas dentro de los Conjuntos Habitacionales.

Una vez declarada la insalubridad de la Villa de Emergencia en cuestión y asegurado el albergue a sus ocupantes tal como se expresa en el Art. 7 de la Ley 17.605, se procedería a la demolición de viviendas. En su Art.5, se afirma asimismo que los terrenos correspondientes a las villas serían declarados de utilidad pública y sujetos a expropiación.

El financiamiento del plan se cubrió fundamentalmente con fondos del presupuesto nacional, y con el primer crédito para vivienda otorgado por Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El desarrollo del Plan encontró un límite al sustanciarse la escasez de tierras aptas³⁴ donde llevar adelante la construcción de viviendas. Se acude a un análisis de tierra fiscal en diferentes organismos, ya que la demanda inicial llegaba a las 64 hectáreas para las 8.000 viviendas en 17 grupos de núcleos (NHT) y luego pasar a 557 hectáreas donde se dispondrían las 56.000 viviendas. Este punto, sumado a los circuitos burocráticos de los procesos licitatorios, hizo que los NHT pasaran a ser residencias permanentes.

Señala Yujnovsky (1984) que este detonante se vio agravado por la precariedad de los materiales y sistemas constructivos empleados que rápidamente sintieron los efectos del deterioro junto a las reducidas dimensiones de las unidades.

En el caso de Carlos Gardel, recién en 2005, después de varios intentos fallidos de urbanización, se desarrollaron las bases para la vivienda definitiva a partir del Programa

³⁴ Terrenos fiscales, de grandes dimensiones, localizados en las proximidades a los núcleos urbanos y con aptitud hidráulica, entre otras características.

Federal, como se verá más adelante. Hoy, a 5 décadas de su construcción, aún están habitados y en pie los NHT de Villa Puerta de Hierro y San Petersburgo, en el Municipio de La Matanza.

Núcleos Habitacionales Definitivos (NHD) en Argentina | 1972

El segundo programa del PEVE incluyó los Núcleos Habitacionales Definitivos cuya tipología fue la de Grandes Conjuntos Habitacionales (GCH). Esta tipología tiene antecedentes a nivel mundial sobre los que amerita reflexionar antes de pasar a los NHD en Argentina.

Antecedentes Conjuntos Habitacionales

Se denomina Conjunto Habitacional al conjunto de viviendas sociales de alta densidad³⁵ nucleadas en edificios (monoblocks) con espacios comunes, equipamientos comunitarios y calles de uso público pero de dominio privado a los que suelen adicionarse otros usos de suelo: comerciales, educativos, de salud, etc. Estos GCH han sido concebidos dentro de un concepto integral, como único proyecto o programa por la autoridad pública de aplicación.

En Argentina, se instituyen bajo el régimen de Propiedad Horizontal (PH). Según lo establecido en el Art. 2 de la Ley 13.512 (1948): “Cada propietario será dueño exclusivo de su piso o departamento y copropietario sobre el terreno y sobre todas las cosas de uso común del edificio”.

Estos barrios forman parte de la ciudad, si bien producen cierta ruptura con el tejido urbano circundante, participan de la diversidad de la trama urbana. Suelen estructurarse alrededor de un sub-centro local, en general próximo a áreas de transferencia de transporte. Están relacionados funcionalmente con áreas predominantemente residenciales, se homologan entre sí, respecto de la morfología y la homogeneidad social.

³⁵ Cantidad de habitantes por hectáreas: superior a 700 hab/ha

A nivel mundial, esta tipología residencial tuvo su reminiscencia como respuesta a las altas tasas de crecimiento demográfico atadas al proceso de industrialización, a la migración del campo a la ciudad y a las migraciones internas, que implicaron una demanda incremental de viviendas, no sólo por la necesidad de albergar a la población móvil sino como parte de los planes de reconstrucción de las ciudades afectadas por los bombardeos de la primera y segunda guerra mundial. Las migraciones de las áreas rurales a la ciudad promovidas por la oferta de empleo y la cobertura de servicios fueron el principal dinamizador de las tasas de crecimiento y del incremento de las densidades de los núcleos urbanos. Esto implicó abordar desde los Estados y los profesionales vinculados a la arquitectura y la ingeniería, la complejidad desde una lógica de mayor escala, sustentada por los cambios tecnológicos y la estandarización de las técnicas constructivas: el uso del hormigón armado, el ascensor, entre otros.

El desafío para dar respuesta a esta problemática supuso la definición de una nueva célula habitacional más compacta y el incremento de la densidad de habitantes/m² (metros cuadrados), que implicó la agrupación de estas células en barrios de vivienda en altura, tal como fueron promovidos desde los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) en la Carta de Atenas de 1934. El Movimiento Moderno parte de la definición de 4 funciones para las ciudades³⁶: habitación, trabajo, esparcimiento y circulación. El auge de la aplicación de estos postulados del CIAM, se dio en los períodos de post guerra con uno de sus exponentes más reconocidos: “la Unidad de Marsella”, encargada a Le Corbusier en 1946 por el Ministerio de reconstrucción francés.

A diferencia y similitud de lo que podrá verse en Argentina, el paradigma habitacional se sostuvo en los siguientes conceptos: i) estos CH fueron construidos y administrados por los Estados a partir de contratos de alquiler con los habitantes, cuya cuota permitió solventar parte

³⁶ Zoning: división geográfica por usos de suelo

de la inversión y el mantenimiento de los mismos, ii) estos CH estuvieron desde sus orígenes desvinculados de las tramas de las ciudades rompiendo con los ejes de continuidad e implantando barrios autónomos y autosuficientes (en términos de servicios urbanos), iii) se convirtieron en “ciudades dormitorio” (visión fragmentada de ciudad).

El futuro de los barrios se tornó preocupante para los Estados porque empezaron a notar que los costos de mantenimiento superaban los ingresos percibidos. El debate de los Estados se enfrentó a un nuevo dilema: a) **política de demolición** como se avanzó en Pruitt Igoe en St. Louis (EEUU, 1972), Robin Hood Gardens (Reino Unido, 2017), Toulouse Le Mirail (2001), un sector del Conjunto Ejército de Los Andes (Tres de Febrero, Argentina, 2001), Wiesser Riese (Alemania, 2019) y Las Velas, Scampia, Nápoles (Italia, 2019) b) **reconversión de los edificios** para asumir transformaciones acordes a los requerimientos edilicios y a las demandas de los habitantes, tales son los casos en Saint Nazaire (Bordeaux, 2014-16) y Tour Bois le Prete (París, 2011) por los Arquitectos Druot Lacaton & Vassal y, Park Hill de Sheffield (Inglaterra, 2013) por citar algunos ejemplos.

Paradójicamente, cuando a partir de los años '70 en Europa y EEUU empezaba a analizarse este dilema, en Argentina se presentaba como la solución óptima para dar respuesta a la demanda habitacional imperante.

Conjuntos Habitacionales en Argentina

Como se anticipó, la construcción de los mismos debía darse de forma simultánea a los NHT pero tuvo sus complicaciones, tratándose de una promesa que la dictadura no logró cumplir y recién el Tercer Gobierno Peronista vuelve a poner en agenda a partir del Plan Alborada.

Por aquella época, el déficit habitacional en Argentina ya rondaba en 1.350.000 unidades, demanda que afectaba al 23% de las familias del país. No obstante dicho crecimiento, los

recursos destinados a cubrir esta necesidad se habían reducido, pasando del 6,4% del PBI³⁷ en 1950 al 4% en 1964 (Liernur & Aliata, 2001). En ese punto, Oszlak (1991) ironiza que el Gobierno de Onganía no eliminó el “problema de las villas” pero al menos logró estabilizarlo ya que el número de erradicados compensó al de nuevos villeros.

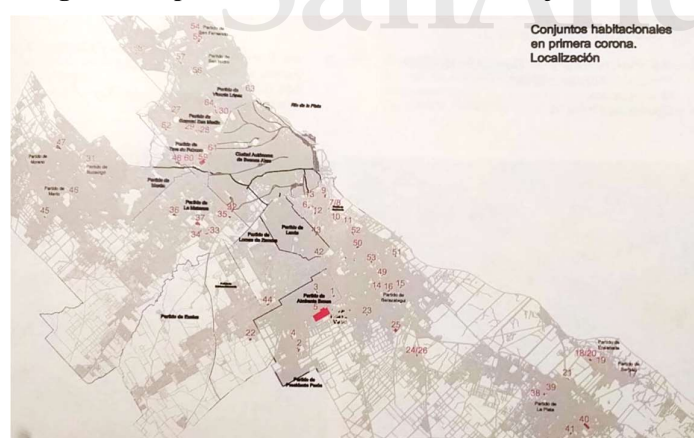
En relación a los conjuntos de vivienda social construidos por el Estado se identifican alrededor de 691 CH que comprenden 235.000 viviendas cuya población asciende a un millón de habitantes a escala país (Beckinstein, 2017). En Proyecto Rehabitar (2013) se hace mención a los 80 CH dentro del GBA, de los cuales 15 estuvieron enmarcados en el Plan PEVE y finalizados en el marco del Plan Alborada (previos al año 1977), y 65 CH fueron construidos bajo el Plan FONAVI³⁸ (posteriores al año 1977).³⁹

Cuadro 4. Conjuntos Habitacionales construidos en el Gran Buenos Aires

Gran Buenos Aires	Cantidad de C.H.	Cantidad de Viviendas
Plan Alborada	15	9.967
Plan FONAVI	65	31.478
Total	80	41.445

Fuente: Elaboración propia sobre investigación Proyecto Rehabitar (2013)

Imagen 1. Mapa con la localización de los conjuntos habitacionales en el GBA



Fuente: Proyecto Rehabitar (2013)

³⁷ PBI | Producto Bruto Interno: Valor agregado que genera el país

³⁸ FONAVI: Fondo Nacional de la Vivienda cuyo régimen de financiamiento se establece en la Ley 21.581/77.

³⁹ El estudio brinda una serie de parámetros que definen tipologías y categorías de clasificación diversas que responden a las características constructivas, densidades y cantidad de unidades.

Si se amplía el espectro a la PBA, la totalidad de CH asciende a 117 barrios, que involucran 64.236 viviendas (incluye GBA). Siguiendo los parámetros comparativos sobre los CH, se distinguen tipologías edilicias en función de la cantidad de unidades funcionales (UF) que presentan: 1° categoría⁴⁰ de 500 a 999 y 4° categoría⁴¹ de 1000 a 1999 UF.

Cuadro 5. Conjuntos Habitacionales Tipología 1 y 4

N°	MUNICIPIO	AÑO	UBICACIÓN	N° VIVIENDAS
1	Almirante Brown	1979	Charcas / Salaberry / Rawson	604
2	Almirante Brown	1986	Av. Monteverde / Squiu / Araujo / Figueroa / Humahuaca / cont Pedro Lacace	560
3	Avellaneda	1979	Cnel Casacuberta / Centenario Uruguayo / Los Pozos / Daeza / La Fuente / El Salvador	1690
4	Avellaneda	1979	Irala / Comb de Malvinas / Agrelo / Quiroga / Defensa / Mazzini / Acc Sudeste	894
5	Avellaneda	1990	Gral Escalada / Edison / Cucha Cucha / Genova / Agrelo / Morse	586
6	Florencio Varela	1981	927 A Trenque Lauquen	1302
7	Gral. San Martín		J.M. Campos / Boulogne Sur Mer / Cuba	872
8	La Matanza		Av. Int Crovara / Camino de Cintura (Ciudad Evita)	3364
9	Lanús	1993	Posadas / Cno Gral Belgrano / vías provinciales FFCC	1315
10	Lomas de Zamora		Barrio Campanario / Lavallol	556
11	Moreno	1988	Ruta 23 cruce con Arroyo Las Catonas	1600
12	Morón	1972	Av Marconi / Carlos Gardel	1172
13	San Fernando	1995	Pasteur / Sarratea / Carlos Casares / Plumerillos	1000
14	San Isidro	1979	Acc Norte / Cno Real Morón / San Fernando / Figueroa Alcorta	1500
15	Tres de Febrero	1993	Av Bernabe Marquez / Pte Perón / Leandro Alem / Juan XXIII	504
				17519

Fuente: Síntesis sobre la información elaborada por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires. Año 2008.⁴²

Figura 3. Localización de los Conjuntos Habitacionales Tipología 1 y 4



Fuente: Elaboración propia sobre Google Earth, 2016

⁴⁰ Tipología 1: Edificios en tiras PB hasta 3 pisos sin ascensor

⁴¹ Tipología 4: Combinación de más de una tipología de edificios

⁴² Nota: Los conjuntos habitacionales de La Matanza y Don Orión, en Almirante Brown, aparecen detallados de forma separada. La sumatoria de las partes excede el total de UF pero respeta la tipología constructiva.

La mayoría de los GCH se encuentran localizados en la primera⁴³ y segunda⁴⁴ corona⁴⁵ del GBA.

Planificación de los procesos de decisión política y formulación de la política

Como señalamos en el marco conceptual, la planificación supone un abordaje metódico a fin de evitar la improvisación en las definiciones y la actuación. A eso, le suma Matus (2006) que anticipar los problemas, las oportunidades y las amenazas, permite visualizar las posibilidades de juego, ambicionando afinar las reglas de juego hasta que el sistema opere con eficacia y eficiencia. En palabras del autor (Matus, 2006, pág. 18) “planificar significa pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática, explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces.”

Tipos de planificación

La **planificación tradicional** (Matus, 2006), primeramente como técnica de proyección económica y luego como planificación del desarrollo económico y social⁴⁶, ignora los *actores del proceso social* (excepto el Estado o gobernante que planifica). Es de corte determinístico y predictivo, de rasgo tecnocrático y autoritario.

La planificación social tradicional (Robirosa, Cardarelli, & Lapalma, 1990) ha sido el instrumento de un contexto socio-político autoritario y represivo, que buscaba garantizar mejores resultados a partir de procesos centralmente planificados. Este enfoque promovió una planificación tecnocrática, centralista, autoritaria y poco realista, generando que: i) los

⁴³ Incluye los Municipios de Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza (una parte), Morón, Tres de Febrero, San Martín, Vicente López, San Isidro

⁴⁴ Incluye los Municipios de Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Esteban Echeverría, Ezeiza, Moreno, Merlo, Malvinas Argentinas, Hurlingham, Ituzaingó, Tigre, San Fernando, José C. Paz, San Miguel, La Matanza (otra parte), Almirante Brown.

⁴⁵ Recorte territorial también denominado cordón.

⁴⁶ Desarrollo de la estadística y la econometría, con proyecciones limitadas a lo social.

proyectos fueron postergados, no dotados de recursos, no implementados, interrumpidos o modificados; ii) aun los implementados hasta el final generaron más problemas de los que solucionaron. A nuestro juicio el PEVE es resultado de ese enfoque de planificación.

Por otra parte, la **planificación estratégica corporativa**, de corte determinístico y heredera de la planificación tradicional es dirigida a las grandes empresas, incluso aplicable a empresas públicas que compiten en el mercado, es inapropiada como herramienta al servicio del aparato público, de los actores políticos y de los gerentes públicos.

Contrariamente, la **planificación estratégica situacional** (PES) (Matus, 2006) es un método y una teoría de la Planificación Estratégica Pública, una apuesta con fundamento estratégico, para tratar los problemas públicos y buscar así formas para prevenir e incidir sobre los resultados futuros, aun sin controlar los resultados de la acción, pero sí contrarrestando parte de las sorpresas e incertidumbres de la propia trayectoria. Considera varios actores⁴⁷ en un juego de conflicto y cooperación (governabilidad).

Actores sociales

Siguiendo a Matus (1987) y Robirosa (1990), el actor social es una agrupación humana o una organización que, en forma transitoria o estable, persigue intereses particulares, tiene capacidad de acumular recursos de distinta índole, desarrolla intereses propios y compartidos, define y satisface necesidades e interviene en una situación determinada produciendo hechos, con grados y bases de poder muy diversos.

Por su parte Matus (1987) sostiene que el futuro depende del accionar del hombre, en su calidad de individuo o en torno al conocimiento de las estructuras del poder, o sea la capacidad del hombre de incidir sobre los demás para controlar la incertidumbre en la arena donde se

⁴⁷ Partidos políticos, gobernantes, o dirigentes de organizaciones públicas, empresariales y sindicales.

repliegan las fuerzas colindantes. La audacia subyace en conocer o aproximarse a las estrategias de los demás para sacar ventajas comparativas.

Los problemas cobran mayor vigor desde las organizaciones, desde actores sociales con una lógica de acción colectiva⁴⁸, aunque las metas no siempre alcancen su fin acabado. Aun así, los provechos individuales resultarían mayores ante una actitud grupal. Existe una disyuntiva en este planteo y es Garret Hardin(1968)⁴⁹ quien rechaza la hipótesis en “la tragedia de los comunes” resaltando los intereses particulares en detrimento de la acción colectiva. En esa línea también Mojica Sastoque (1997) cita a varios autores como Raymond Boudon, Pierre Bordieu, Alain Tourraine y Michael Crozier, quienes desmitifican la acción colectiva, y profundizan en la concepción de la racionalidad individual en defensa de intereses propios.

Pedro Pérez (1995) sostiene que los actores sociales son las unidades reales de acción en la sociedad: tomadores y ejecutores de decisiones que inciden en la realidad local. Son a su vez, parte de la base social, y asimismo definidos por ella. Con local⁵⁰ o regional, se advierte que la sociedad, en tanto barrio o ciudad, supone un aglomerado de soportes físicos que permiten que las relaciones sociales puedan darse y co-existir con otros actores que tienen la responsabilidad sobre el diseño y la ejecución de las políticas. Llevándolo al caso que compete a esta investigación, es interesante recuperar la clasificación que hace el autor:

A. Actores que realizan procesos orientados predominantemente por una lógica de obtención de ganancia en la producción **de** y **en** la ciudad, y en menor medida en los barrios.

⁴⁸ Para Crozier (1990) la acción colectiva no es un fenómeno natural que surge de manera espontánea, sino un “constructor social” creado, inventado y diseñado por los actores sociales para resolver problemas específicos.

⁴⁹ Falta de cooperación de los individuos en su afán por perseguir sus propios intereses en una sociedad que **crea** en la libertad de los bienes comunes, pero no se compromete a actuar como tal.

⁵⁰ Según Pérez (1995), lo local significa un recorte dentro de la sociedad. Es una parte que se diferencia dentro de otra unidad social mayor.

Producen la ciudad quienes producen los componentes materiales y funcionales, o sea quienes producen los soportes materiales (producción del suelo urbano, rural), los servicios públicos (redes de agua, saneamiento, pluviales, gas, luz y teléfonos), servicios urbanos (transporte público de pasajeros) infraestructuras (calles, veredas, autopistas) y equipamientos (escuelas, hospitales, comedores, etc.)

Producen en la ciudad quienes realizan actividades económicas "urbanas", básicamente actividades industriales, comerciales, financieras, servicios (de todo tipo). Son actores que operan la ciudad a partir de un "juego de lógicas" donde suele tender a predominar la racionalidad económica (cálculo de costo-beneficio).

B. Actores que participan en la producción de la ciudad orientados predominantemente en función de **una lógica política**, sin tener que someterse a la obligación de obtener ganancia económica, no están orientados a la búsqueda de una ganancia expresa, pero llevan a cabo gestiones que garantizan la satisfacción de necesidades sociales. Si bien, como se dijo, no hay una ganancia económica, y muchas veces el recupero por inversión en proyectos sociales es prácticamente nulo, el rédito político por obra ejecutada es muy alto.

Son estos mismos actores que bajo la lógica política, determinan a partir de normas, regulaciones, reglas y acciones concretas las actividades de los privados (aspectos comerciales, relación con el medio ambiente) y los flujos (transporte comunicaciones, etc.).

C. Existen actores que se determinan en razón de la **lógica de la necesidad**. Esta razón se desarrolla fuera (total o parcialmente) del mercado y de las políticas públicas. Son aquellos que se encargan de materializar la ciudad y la vivienda autoconstruida, el barrio auto gestionado, el sector más relegado, excluido y olvidado. La respuesta se materializa desde: a) **acciones individuales o colectivas directas**, b) **organización comunitaria**, de base solidaria para la producción directa, c) organización de **movimientos reivindicativos** frente a los actores

gubernamentales, d) orientación hacia **relaciones clientelares**, conformándose en clientela de algunos actores gubernamentales o políticos.

La mayor o menor convergencia entre actores es proporcional a la ejecución de las políticas y a la absolución parcial de necesidades y demandas.

Análisis situacional

Matus (2006) señala que la técnica de escenarios⁵¹ consiste en que el actor puede elegir su plan, pero no puede elegir las circunstancias en que va a realizarlo. Al respecto, Dror (Dror en Tamayo Sáez, 1997) sostiene que el incrementalismo⁵² en política pública solo es la mejor estrategia para desenvolverse en un entorno estable, ante problemas con soluciones conocidas y comprobadas. No ante un escenario de incertidumbre, donde lo que se busca es escoger alternativas para controlar la acción sobre el futuro.

A diferencia de la planificación tradicional que se estanca en el **diagnóstico sectorial**, Matus (2006) propone llegar al **análisis situacional** a partir de la **definición por problemas**⁵³ (los problemas reales cruzan los sectores), para ello, es importante identificar el rol de quien explica, pues una misma realidad puede ser interpretada de manera diferente. Y en función de eso, actuar en consecuencia. El cálculo interactivo, entre uno y otro actor, es propio de la planificación estratégica. Señala Matus (2006) que hay problemas actuales, que dan origen a la planificación reactiva y problemas potenciales que fundamentan la planificación proactiva. En el método PES se trabaja sobre “macro-problemas”, por contarse con una visión

⁵¹ El método reúne fenómenos, tendencias, hipótesis, potencialidades y resultados que permitan aproximarse a todos los futuros posibles y explorar todos los caminos que conducen a ellos con el fin de subsanar efectos negativos de acciones presentes, o simplemente encausar acciones presentes y sus posibles consecuencias futuras.

⁵² Teoría expresada por Charles Lindblom, que se asienta en una aproximación por etapas a la identificación y resolución del problema público. El decisor opta por la política que ofrece un incremento de valor marginal por sobre las políticas previas o alternativas.

⁵³ Los problemas deben ser precisos y monitoreables. Algunos estarán absolutamente bajo el control de quien planifica y otros fuera de su gobernabilidad.

integral/global, cuya interpretación radica en un modelo causal. Cada acción genera impactos positivos y negativos, y a la vez puede generar nuevos problemas.

Dentro de su enfoque, Matus propone 4 modelos⁵⁴ de acuerdo a las características de la realidad, esta investigación se centrará en el de Incertidumbre Dura, o muy compleja siguiendo a Dror (Dror en Tamayo Sáez, 1997). Las características son: i) genera problemas cuasi-estructurados⁵⁵, ii) el futuro no es conocible, sólo pueden reconocerse algunas ramas limitadas de posibilidades, iii) incerteza cuantitativa y cualitativa, iv) la capacidad de predicción es casi nula y la capacidad de previsión es muy limitada, v) los escenarios definen la actuación en diferentes circunstancias, vi) los planes de contingencia ayudan a enfrentar las sorpresas⁵⁶.

El problema central de la gestión planificada racional, implica aprender a manejarnos y a actuar en medio de la turbulencia de los cortos plazos, sin perder la direccionalidad en vista al mediano y largo plazo, según Robirosa (1990).

Definición de los problemas

La definición objetiva del problema para Tamayo Sáez (1997) permite alcanzar la o las alternativas más acertadas, marcando el éxito de la política. Agrega asimismo, que los problemas no existen, sino que son contruidos, definidos subjetiva e interesadamente por un observador o un actor más, como resalta Matus (2006). De ese modo, actores disímiles entenderán el problema de manera diferente. Pues entonces, la definición del problema puede darse desde los resultados definidos por herramientas políticas (consultas, reuniones, etc.) hasta lograr veracidad del mismo a partir de datos empíricos (cualitativos o cuantitativos), una delimitación acotada del problema, evaluación de la gravedad e intensidad del mismo.

⁵⁴ Modelos: i) Sistemas determinísticos con certeza, ii) Sistemas estocásticos, iii) Sistemas de incertidumbre cuantitativa y iv) Sistemas de incertidumbre dura.

⁵⁵ Solo algunas variables que lo definen son precisas y enumerables, por ende solo algunas relaciones entre las mismas también lo son, y la solución al problema es situacional, puede ser debatible.

⁵⁶ Tanto el error humano como el error por ignorancia son muy amplios, los planes son apuestas.

El problema es necesario anticiparlo para revertir las amenazas, controlar sus efectos, sus alternativas de solución, sus impactos y su definición en términos de costo – beneficio / costo – efectividad (proyectos sociales) como métodos de evaluación ex - ante. Consideramos que el diagnóstico desarrollado en el Capítulo 2 de esta investigación podrá explicitarlos.

Para Robirosa (1990), un problema puede ser interpretado como una brecha entre lo que se desea como resultado de un proceso, y la salida que efectivamente dicho proceso produce. El autor desanda una visión, más que el desarrollo de una estrategia como propone Matus.

Las soluciones urgentes a las problemáticas visibles no siempre llegan a la raíz de la cuestión, ya que para ello es necesario reconocer los procesos mediante los cuales se desencadenan los problemas, y por ende la interacción entre las ramas que conducen a esa raíz, vale decir problemas unificados en un eje problemático. El reconocimiento de la multiplicidad de dimensiones e interacción causal⁵⁷ entre las mismas, permite validar el diseño de la política pública, no desde una lógica sectorial sino bajo la coordinación integral de acciones en el marco de una operatoria que brega por la decisión política y el apoyo de los actores vinculantes.

La investigación a cerca de políticas puede darse a partir de datos (visión tecnocrática) y descubrimientos⁵⁸, ideas y crítica⁵⁹, y argumentos o informes para la acción⁶⁰ (Weiss, 1999). Aunque de forma limitada, se utiliza la sistematización de los acontecimientos a partir de las relaciones entre orígenes, causas y efectos de los mismos en pos de dimensionar las problemáticas. El diagnóstico es una herramienta útil para trascender a la problemática en sí misma y analizar la causalidad de los componentes, desde el análisis situacional.

⁵⁷ La investigación promueve el desarrollo del “árbol de problemas” para tal fin.

⁵⁸ Los datos aportan mayor desagregación sobre las condiciones actuales, la evaluación de la eficacia de los programas pasados y presentes (historicidad), y las probables consecuencias futuras de las diversas opciones de acción.

⁵⁹ Fundamentaciones de los grupos de interés a cerca de las insuficiencias de políticas actuales, provocando dudas en el statu quo, proponiendo a los responsables de la formulación una reconsideración sobre lo que se está haciendo y sobre lo que se debería hacer.

⁶⁰ Conjunto de valores, opciones dentro de una gama ideológica.

- La descripción caracteriza el fenómeno que se pretende modificar de acuerdo a una taxonomía, es decir de un grupo de categorías descriptivas según esquema de clasificación.
- La explicación se condice con las relaciones causales entre variables que determinan la situación actual, y cuya alteración será factible desde una propuesta que altere el equilibrio actual para producir una realidad transformadora.

Definición de la estrategia

El diagnóstico, formulado por problemas es insuficiente sino define alternativas hacia el qué hacer, cómo hacer y quienes deberían hacerlo. Es indispensable que puedan desagregarse aquellas variables instrumentales, de las que aparecen como condicionantes o externalidades.

La planificación de la acción de un gobierno es útil en la medida que constituye un cálculo que **precede** y **preside** su acción. En los países latinoamericanos existe una brecha entre planes y proceso de toma de decisiones diarias, por lo cual los gobiernos se ven dominados por lo intrascendente y la imprevisión, sustancia Matus (1987).

Así el plan se constituye en una herramienta útil, ya que plasma una estrategia integrada con mirada a largo plazo que no siempre está ligada al comportamiento real, si no que se construye paralelamente a éste, se sustancia en un diagnóstico situacional que permite ubicar históricamente la situación inicial encabezando el análisis estratégico y prospectivo. Parte de la premisa de lo que **debe** hacerse, condicionado por lo que **puede** hacerse, interpretando su **viabilidad** respecto de las condicionantes externas y coyunturales, y la formación de consenso e inclusión de los actores que deben llevarlo adelante. El plan se traduce en políticas de distinta índole. El presagio fundamental es que exista una cierta concatenación en la hechura de las políticas, que haya coordinación entre las mismas y que se pondere por etapas así como se le dé una continuidad en el tiempo.

Definición de alternativas

El método prospectivo contribuye a la planificación sistemática para disipar el grado de incertidumbre imperante, sobre la base de rangos de análisis, entre éstos: aspectos **cualitativos**, y otros **cuantitativos** (proyecciones).

Tal cual lo expresa Riffo Olivares (1997), Michel Godet es un referente clave por sus primeras aproximaciones metodológicas. Sostiene Godet que la participación de diferentes actores contribuye a las definiciones de regiones sectoriales. Esta técnica permite identificar variables que pueden ser controlables, de forma tal de disminuir la incertidumbre sobre el futuro, desde el descubrimiento de ciertos factores imprescindibles a la hora de la toma de decisiones.

Así el planificador se ve obligado a emplear ciertos métodos que le permitan revisar determinados patrones de desarrollo, anticiparse a los hechos y prever líneas de acción posible sobre el análisis de tendencias y variables. Entre otros, son objeto de este abordaje: el **árbol de problemas** y junto con éste, la **matriz FODA | Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas** y, **los escenarios alternativos**.

A partir de esos análisis se definen **lineamientos** de actuación acompañados por herramientas de gestión para hacer frente a las problemáticas detectadas. Una **estrategia** se define en términos de medios y acciones que vinculan los objetivos con las situaciones más probables.

Cabe recordar que el propósito de un escenario no es predecir el futuro, sino explorar y persuadir sistemáticamente los puntos focales de una determinada situación y/o su direccionalidad en el tiempo. En términos de Godet (Godet en Riffo Olivares, 1997), consistiría en la secuencia de eventos que partiendo de una situación definida (o una situación presente) pueda alcanzar, vale decir la definición hacia un futuro previsible (construido probabilísticamente). Aquí subyace el ciclo de políticas públicas. Si bien puede haber

discrepancias, o incertidumbres por cuestiones coyunturales, o avances tecnológicos, puede afirmarse que a partir de este método se puede incidir en el cambio.

Godet (Godet en Riffo Olivares, 1997) señala que “la prospectiva es una actitud mental, en la que están presentes la anticipación y la voluntad, y un camino de conducta que implica imaginación y esperanza, movilizadas para asegurar calidad y control de la existencia presente y futura de una sociedad”. Esta afirmación puede ser discutida, ya que es fundamental la estrategia que se da en la matriz de articulación de actores para cooptar esas voluntades.

Proyecto Urbano: política urbana y política habitacional

Conjugando la noción de plan aplicado a un territorio concreto, se define desde el proyecto urbano el recorte del análisis (pieza urbana) para concebir una intervención integral. Es importante conjugar las dimensiones de análisis con el **recorte territorial**, para encontrar mayor precisión a las alternativas. Señala Alfredo Garay al respecto que “la ciudad es el soporte material de la estructura social”. Deja entrever en su afirmación que el **territorio**⁶¹ es el articulador de las diferentes dinámicas. Poder interpretar la interrelación de esas dinámicas e intentar dilucidar el comportamiento futuro, permitirá saltar de los diagnósticos causales a los lineamientos propositivos que sienten las bases de un plan de intervenciones.

Esta afirmación encuentra un punto de contacto en Corti (2015, págs. 46-47): “se trata de una visión que considera la totalidad del territorio, tanto en sus aspectos físicos como sociales, económicos, culturales y políticos, que reconoce la multiplicidad de actores y agentes que intervienen en los procesos urbanos, y que asume con responsabilidad y compromiso el posicionamiento técnico-profesional frente a realidades complejas”.

⁶¹ El territorio es la definición de los límites, lleva implícito las nociones de apropiación, ejercicio del dominio y control de una porción de superficie terrestre e indirectamente se suscribe con la idea de pertenencia y de proyectos que una sociedad desarrolla sobre el mismo.

Es importante destacar que la evolución histórica del área urbana desde su proceso de gestación hacia la transformación puede ser moderada a nula. Existen sectores del territorio que presentan cierta inercia de funcionamiento y otros en los cuales se concentra una dinámica particular, leídos como procesos de valorización o desvalorización. Citando nuevamente al Arq. Garay, el **proyecto urbano** refiere a “intervenciones⁶² sobre partes significativas del tejido urbano⁶³, basadas en la aplicación de nuevas modalidades de gestión que combinan la aplicación de diferentes instrumentos⁶⁴, buscando incluir en su desarrollo un espectro de instituciones y actores sociales más numeroso con un entramado de relaciones más complejo.”

Es necesario reconocer la falencia de la planificación tradicional en la configuración territorial, que implica saltar de la noción pura y exclusiva del marco normativo plasmado en los códigos de ordenamiento urbano y territorial (con la aplicación del zoning) a la conceptualización de la planificación situacional como método para la definición de la nueva agenda urbana, más próxima a las necesidades y expectativas de la estructura social.

Para ello debe perder la visión tecnocrática que rara vez se aproxima a la realidad y debe tomar verdadero contacto con las dinámicas propias del recorte territorial (pieza urbana, polígono de intervención, región, barrio) para avanzar en políticas urbanas y habitacionales bajo programas concretos que articulen las dinámicas sociales sobre el territorio dado. En línea a lo expuesto se propone “territorializar las políticas sectoriales para asegurar un abordaje más integral y cercano a las demandas y a los conflictos (Catenazzi, Jaime, & Novick, 2015, pág. 10).”

⁶² Alteraciones deliberadas del curso de la realidad

⁶³ Resultados de la edificación e impacto sobre las tres dimensiones en un territorio parcelado (morfología urbana)

⁶⁴ Conjunto de útiles o herramientas procedimentales a los que es posible recurrir para economizar esfuerzos y para mejorar la eficacia de la actuación.

Capítulo 2. Estudio de Caso: Conjunto Habitacional Presidente Sarmiento

En el presente capítulo se desarrolla el análisis situacional del Barrio a partir del análisis de los datos recolectados, así como también la observación e interpretación de información recabada. Las dimensiones de análisis comprenden el proceso histórico de configuración barrial y la caracterización del CHPS desde las siguientes estructuras: i) urbana, ii) físico-ambiental, iii) socio-económica, iv) jurídica-administrativa, v) condiciones edilicias de los edificios y unidades funcionales, vi) infraestructuras, vii) circulaciones y espacios comunes y viii) institucional. Se asume como postulado inicial que abordamos una realidad en movimiento (que evoluciona) y está en permanente transformación. El diagnóstico resultante puede variar en función de la evolución de los procesos que originan las dinámicas. Con el diagnóstico se pretende dar fundamento a la Hipótesis 1.

A partir del análisis de los indicadores serán enunciados los ejes problemáticos sobre los cuales se avanzará en la instancia prospectiva, desde una matriz FODA⁶⁵ y la formulación de los escenarios alternativos.

Diagnóstico

Proceso histórico de configuración barrial

El CHPS se encuentra ubicado en la localidad de El Palomar, dentro del Municipio de Morón, en el primer cordón del lado Oeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)⁶⁶.

⁶⁵ Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas | La evolución de la realidad barrial dependerá en gran medida de condiciones que se le imponen (externalidades), pero también de otras condiciones internas sobre las que se puede incidir su posible evolución y reconfiguración.

⁶⁶ En términos de este análisis la Región Metropolitana de Buenos Aires está comprendida por las siguientes jurisdicciones, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipios de la Provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Luján, Malvinas

Imagen 2. Mapa localización Conjunto Habitacional Presidente Sarmiento en la RMBA



Fuente: Elaboración propia sobre Google Earth (2017)

El CHPS se inscribe en un polígono denominado “pieza urbana⁶⁷” cuya delimitación es más amplia, ya que su dinámica de interacción territorial se circunscribe a: la Autopista del Oeste (AUO) que lo conecta con una distancia de 4 km a la CABA, y las calles Carlos Gardel, Marconi y Perdriel, ésta última efectuando de límite con el Municipio de Tres Febrero. Esta pieza pertenecía a Villa Sarmiento, pero cuando en 1989 se modificaron los límites de las localidades de Morón, pasó a conformar El Palomar.

Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López y Zárate.

⁶⁷ La PIEZA URBANA queda representada por el polígono que incluye al Conjunto Habitacional Presidente Sarmiento, las viviendas del Barrio Carlos Gardel, el Hospital Posadas y las instituciones circunscriptas en dicho polígono.

A continuación se presentará el proceso de configuración territorial desde la materialización de los NHT, la construcción del NHD, las viviendas del Programa Federal y las transformaciones dadas en la pieza urbana desde 1968 a la actualidad.

Núcleo Habitacional Transitorio “Villa Carlos Gardel”

El predio⁶⁸ donde se encuentra el Hospital Nacional Profesor Alejandro Posadas, construido en 1954, poseía varias hectáreas libres y se subdividió para la localización del NHT. En 1968 se había permitido la localización de las primeras 400 familias del PEVE, en el extremo superior (norte) del predio del Hospital (predio cuyo dominio estaba asentado en la Secretaría de Salud Pública Nacional) sobre las calles Carlos Gardel (de ahí su denominación como Villa Carlos Gardel) y Marconi.

Imagen 3. Localización del NHT – Villa Carlos Gardel



Fuente: Municipio de Morón (2000)

⁶⁸ Predio definido catastralmente bajo Circunscripción III, Sección C, y Parcelas 187K, 187R, 187P, 187u, 187n.

Los módulos del NHT tuvieron proporciones mínimas: contaban con 22,5 m² cubiertos y 33,75 m² de espacio verde. Los mismos eran de estructura pre-fabricada y de terminaciones constructivas precarias aunque admisibles respecto de la caducidad que planteaban. Para este caso, el NHT contaba de 40 manzanas de 16 lotes por manzana. De la uno a la ocho las casas eran de madera y el resto de bloques porosos de conchilla. Las manzanas estaban separadas por pasillos de 1,50m para el paso de las infraestructuras.

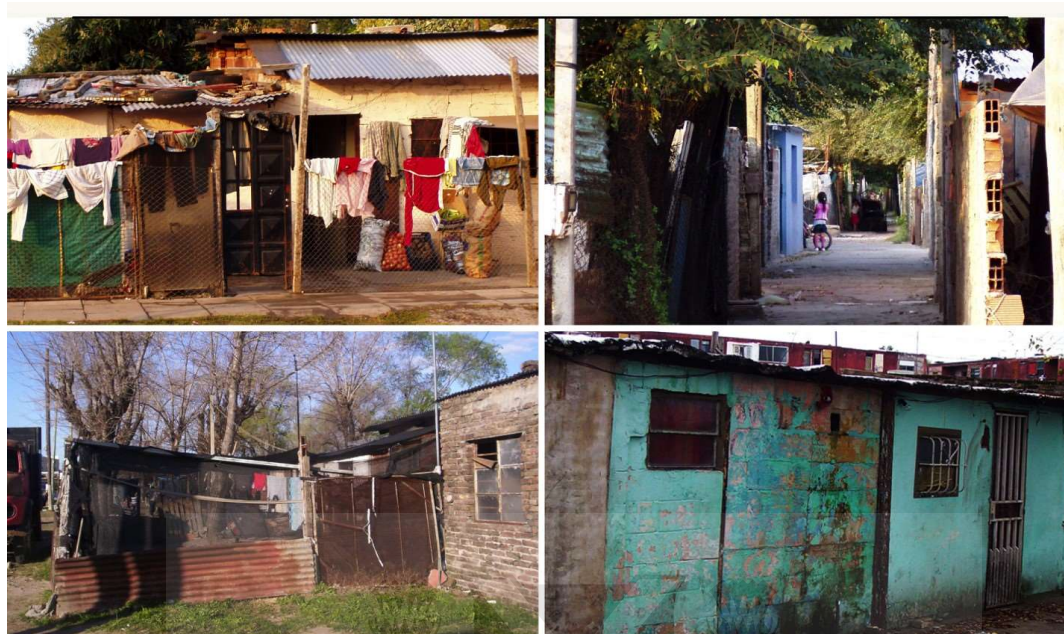
Esta suerte de viviendas transitorias, que presuponían un corto plazo de “adaptación” para sus habitantes en vías del acceso a la “vivienda definitiva”, adolecieron de contención y salvaguarda de la vida misma, en un contexto donde los habitantes relocalizados buscaban sentir el resguardo del techo, el abrigo del hogar y la protección del Estado, un Estado que estuvo lejos de cubrir esa necesidad básica mínima.

Imagen 4. Planta de la tipología residencial, módulos de vivienda NHT



Fuente: Documento de definición de la Ley 17.605

Imagen 5. Módulos de vivienda NHT en Villa Carlos Gardel



Fuente: Municipio de Morón (2004)

Construcción Conjunto Habitacional Presidente Sarmiento: 1970-1972

La segunda fase “Núcleo Habitacional Definitivo (NHD)” que debía desarrollarse en simultáneo, se ejecuta a posteriori. En 1970, desde el Ministerio de Bienestar Social, se imparten las bases para el llamado a Concurso-Licitación⁶⁹ para la construcción del CHPS⁷⁰.

En esta instancia, el diseño de los prototipos de vivienda deja de estar en manos de los profesionales de las oficinas estatales y se abre el juego a las firmas privadas, tanto estudios de arquitectura y/o proyectistas, como empresas constructoras. La propuesta implicaba proyecto ejecutivo y presupuesto. Catenazzi y Boselli (1997), rescatan de esta operatoria que la respuesta del sector privado por sobre las oficinas técnicas estatales, privilegiaba la capacidad creativa y la resolución tecnológica de los grandes estudios de arquitectura, aunque sostienen que corre el riesgo de convertirse en un círculo vicioso de promoción reiterada. Tal es así que, desde el

⁶⁹ Al respecto dice la Arq. Marina Waisman en Summa 64-65 (1973): el concurso-licitación resultaba acertado en cuanto obligaba a plantear soluciones estrictamente ajustadas a posibilidades de realización.

⁷⁰ Resulta ganador el Estudio de Arquitectura STAFF perteneciente a los arquitectos Jorge Goldemberg, Ángela Bielus, Olga Wainstein-Krasuc. La Empresa a cargo de llevar adelante la materialización fue Seidman y Bonder.

Estudio STAFF, desarrollaron de forma simultánea similares propuestas en CABA y varios distritos del GBA: Ciudadela I y II (La Matanza), Soldati (CABA), Barrio Ejército de los Andes (Tres de Febrero), entre otros. Estos GCH representan parte de los 700.000 m² que fueron proyectados y construidos por el estudio STAFF. Los mismos guardan racionalidades constructivas y rasgos distintivos en su lenguaje arquitectónico (identidad, definición de trama, tipologías constructivas, fachadas similares y combinación de colores).

➤ **El proyecto**

El estudio STAFF realizó una propuesta para “masificar constructivamente el conjunto” y apoyada en los postulados teóricos imperantes en la época: economía de la producción, eficiencia funcional, tipificación⁷¹, seriación de viviendas⁷², máxima optimización y armonía sobre las propias necesidades del hábitat a conformar sin limitar el diseño. Basado en la crítica a la ciudad existente, el proyecto se enmarcó en lo que se denominó “arquitectura de sistemas” (Liernur & Aliata, 2004, pág. 57), donde los aspectos funcionales, económicos, técnicos y de transformación de la vida comunitaria tomaron un lugar predominante. Con un enfoque de tono científico-teórico respecto del método de diseño que pretendía innovar el concepto de habitar y una visión optimista del futuro, se intentaron promover transformaciones radicales en las formas de producir la ciudad.

Según la memoria consultada del proyecto⁷³, la propuesta contemplaba la subdivisión de tres conjuntos en un mismo predio, separados por una calle vehicular pública. Señalan los arquitectos que su propuesta “Trío” englobaba los tres proyectos en una misma “unidad demográfica”, haciendo referencia al grupo humano de 7.000 personas que allí residirían y harían uso del equipamiento comunitario (escuelas, guarderías). La calle que estructura el

⁷¹ Tipologías de unidades funcionales de viviendas según tamaño y características de distribución.

⁷² Producción en serie y estandarizada ubicadas de forma repetitiva y alternadas según prototipos.

⁷³ Memoria del proyecto en Revista SUMMA 64-65 (Waisman, 1973)

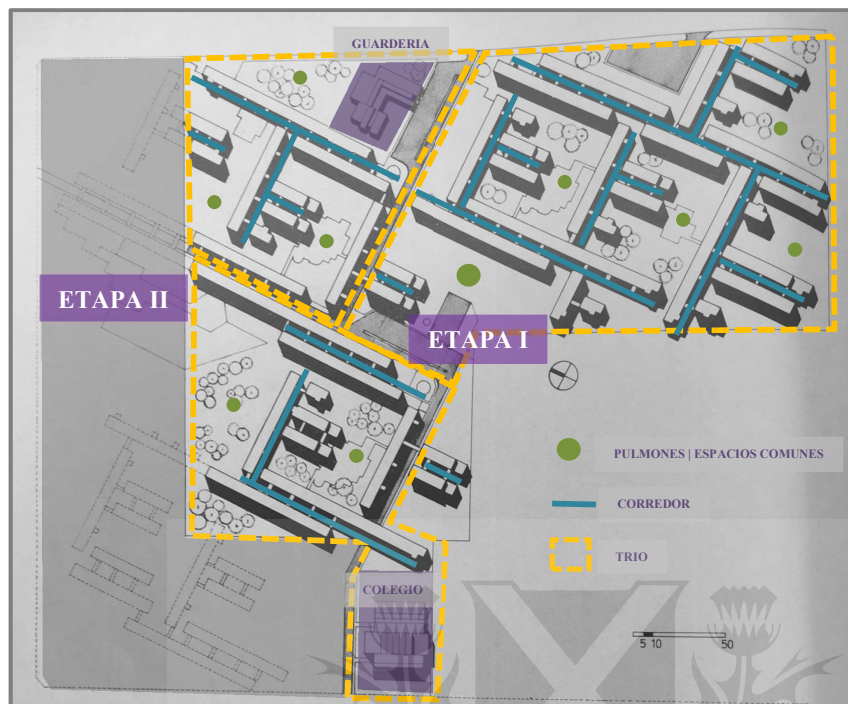
proyecto de los 3 grupos de monoblocks “Trío”, es a la vez la vía de integración con el tejido urbano colindante. Pero sólo son estos tres puntos los que vinculan el CHPS con el entorno, produciendo situación de borde y límite a la vez.

La Arq. Olga Wainstein (2018), una de las autoras, destacó que el entorno urbano poseía un grado de consolidación intermedio, y que la ruptura de la trama a partir de la rotación de la volumetría propuesta, respondía a una premisa de las bases del concurso que requería contar con un alto porcentaje de las viviendas orientadas a las mejores condiciones de ventilación e iluminación de los departamentos.

El CHPS cuenta con 1.172 departamentos (UF) y dos locales distribuidos en “Monoblocks” y equipamientos comunitarios, entre ellos la Escuela I8 y E15. La tipología Monoblock se organiza a partir de tiras de viviendas de Planta Baja y 3 pisos distribuidas en 48 edificios.

La construcción del CHPS fue definida en etapas, que podrían cumplimentarse en función de los avances de obra y de la gestión social que acompañaría los procesos de reasentamientos necesarios para habilitar la segunda etapa de la construcción. Los cambios en las corrientes ideológicas, tras el regreso a la democracia y la instauración de un nuevo gobierno, alteraron los avances. La finalización del CHPS se enmarcó en el Plan Alborada, gracias a la reasignación de financiamiento durante el Tercer Gobierno Peronista. Los departamentos fueron entregados en el año 1972, sólo a algunos vecinos de los NHT, ya que muchos fueron usurpados por personas ajenas a la Villa Carlos Gardel. Así, el proyecto original quedó trunco obstaculizando la Etapa II, que requería la liberación de la superficie asignada a los NHT. Esta Etapa no se materializó nunca más, y se acentuó el crecimiento de la Villa Carlos Gardel en torno al NHT. El proceso de re-urbanización con la consecuente liberación de superficie se dio casi cuatro décadas después, con el inicio del Programa Federal de Construcción de Viviendas (sobre otros paradigmas habitacionales).

Imagen 6. Planta del CHPS según proyecto original | Etapas I - II



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Revista SUMMA N° 64-65 (Julio 1973)

Desde ese entonces, en un tiempo de fuertes cambios políticos, aquellos vecinos relocalizados a la fuerza por el gobierno de facto, se encontraban en medio de enfrentamientos políticos bajo el gobierno democrático.

El crecimiento demográfico de esos años, presentó indicadores preocupantes ya que la población se había triplicado al momento de la mudanza. El proyecto original ya no era suficiente para absorber esa demanda, y la cuestión habitacional entraba en jaque, manifestándose un nuevo déficit cuantitativo.

Según censo “Hacia fines de los sesenta, Carlos Gardel tenía una población estimada de 3.500 personas. Se había constituido en 1969, como se mencionó antes, en su mayoría con migrantes internos y hacia 1973 contaba con 9.000 habitantes.” (Saez, 2010, pág. 338)

Imagen 7. Acceso y PB libres en Conjunto Habitacional Presidente Sarmiento



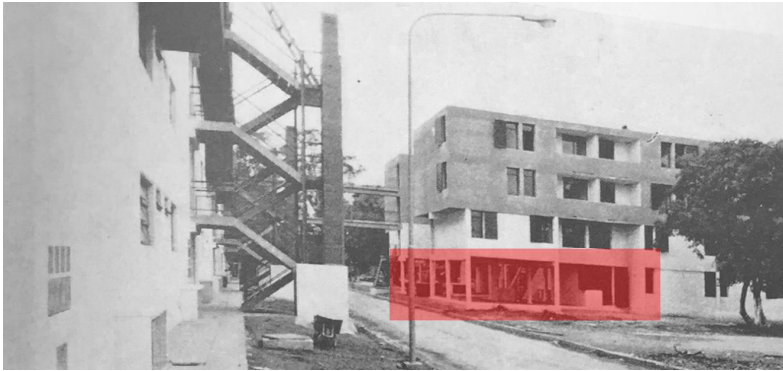
Fuente: Revista SUMMA N° 64-65 (Julio 1973)

La **alta densidad** se definió como la única alternativa posible para una ciudad que crecía a ritmos vertiginosos y en los que se empezaba a sentir la presión de la mancha urbana sobre el entorno metropolitano. La escasez de suelo urbanizado (dotados de infraestructura) y sus altos valores, intentan sortearse por esta política habitacional promoviendo una optimización racional. Este paradigma atiende otros sustentos: la optimización de las redes de infraestructura, la estandarización en la construcción, el Fordismo⁷⁴, el montaje racional de la producción y la masividad de las soluciones ante la demanda. La mayor limitación de esta tipología, yace en las restricciones de ampliación de las unidades funcionales.

En el caso del CHPS la tecnología pre-moldeada facilitó los montajes de los elementos portantes. Para el resto de la construcción se utilizó el sistema tradicional, ya que según los proyectistas ofrecía mayores garantías, rapidez y posibilidades de construcción.

⁷⁴ Sistema de producción industrial en serie, que alude a la producción de vehículos de la empresa liderada por Henry Ford.

Imagen 8. Planta Baja libre



Fuente: Revista SUMMA N° 64-65 (Julio 1973)

Las playas de estacionamiento se unen a las entradas de los Monoblocks, y puntos significativos del conjunto, en coincidencia con **supresiones de viviendas en planta baja** y liberación de espacios semi-cubiertos como se ve en la imagen anterior. Cabe destacar que en los '70 el automóvil era un objeto de deseo con poco alcance para la media poblacional, con lo cual no fue considerado con el peso relativo que se reconoce actualmente.

Los núcleos de escalera y pasadizos conectan los edificios entre sí, haciendo a la vez de punto de encuentro y patio elevado, según lo resaltara la Arq. Wainstein (2018). Este punto del proyecto es cuestionado, ya que el ancho acotado de los mencionados puentes solo puede atender la circulación, no así situaciones de estar. Sí se destaca la situación de balcón que recobra la noción de los vacíos y los espacios comunes.

Imagen 9. Puentes de conexión entre edificios



Fuente: Revista SUMMA N° 64-65 (Julio 1973)

Esta resolución proyectual adolece de carácter urbano, no por su localización estratégica, sino por la incapacidad de dar respuestas desde la arquitectura a las demandas del sujeto urbano. En términos del Arq. Alfredo Garay, el CHPS es la “anti-ciudad” ya que más que una pieza que le da sentido de pertenencia al enclave en el cual se localiza, se convierte en un fragmento que produce una fuerte ruptura con el entorno. Asegura asimismo que se trata de una “mala praxis” de la política pública y de la gestión, por las condiciones de diseño (tamaño de las UF) y materialización de la solución (calidad de los materiales) y la nula participación que se dio a los beneficiarios a lo largo del proceso de apropiación y constitución del “Barrio⁷⁵”.

Co-existencia CHPS (NHD) y “Villa Carlos Gardel” (NHT): 1973 – 2004

Con la llegada del “Proceso de Reorganización Nacional” (dictadura militar) en 1976, comenzó una etapa de represión tanto a los vecinos como a empleados del Hospital Posadas, funcionando un centro clandestino de detención en el propio Hospital. En 1979, 640 familias de la villa Carlos Gardel fueron intimadas por el Secretario de Bienestar Social del Municipio de Morón, a desalojar la villa para su demolición, mientras en los “Monoblocks” se intervino la administración del CHPS. En 1983, con el regreso de la democracia, el gobierno de Raúl Alfonsín suspendió los desalojos y en 1987, implementó la construcción de viviendas mediante el sistema de autoconstrucción y ayuda mutua, con el Plan Habitacional del Banco Hipotecario Nacional. Los habitantes de la Villa Carlos Gardel se organizaron y se asociaron con la Mutual AMEBA, la que a su vez recibió la cesión de las tierras por parte del Municipio para la nueva construcción. Cada vecino se asoció y pagó una cuota, que lo habilitaba a participar del plan, sin embargo, al poco tiempo, el Plan quedó sin efecto, según lo relata Macha (2009).

Según comenta Costa (2009) para el caso del CHPS, muchos vecinos vendieron su departamento con escrituras impagas o inexistentes ingresando en el mercado inmobiliario

⁷⁵ El concepto de buen “barrio” para el Arq. Garay es amplio y toma varios aspectos desarrollados en el glosario.

informal. Por otra parte, las familias crecieron (los hijos casados quedaron viviendo con los padres) y se vieron imposibilitadas de acceder a una nueva vivienda, llegando en algunos casos a convivir tres hogares por departamento, manifestando índices de hacinamiento crítico.

Tanto ante las crisis de 1989 (hiperinflación) como en el año 2001, la organización de los vecinos volvió a primar en el barrio. La guardería en los monoblocks, los comedores y la cancha de fútbol fueron espacios de participación y vida comunitaria donde la junta vecinal y las manzanas⁷⁶ del barrio tuvieron un rol protagónico. Sin embargo, las diversas frustraciones acumuladas y las condiciones críticas de habitabilidad, atentaron contra la organización vecinal y favorecieron las respuestas individuales. El delito tomó vigor y los grupos relacionados al robo y el narcotráfico se adueñaron de los espacios comunes (Macha, 2009).

En 2003, la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de Nación puso en marcha el Plan de Protección Integral de Barrios que nominó al barrio Carlos Gardel como uno de los tres más peligrosos. Se construyeron cinco garitas en su perímetro y se enviaron 400 miembros de la Policía Bonaerense con el objeto de poner fin a la venta ilegal de autopartes (Garber & Tabbush, 2008).

Podría cuestionarse si estos programas de seguridad denominados “protección integral” y su réplica de 2017 bajo el nombre “Barrios seguros” van de la mano de una política habitacional.

Plan Federal de Construcción de Viviendas: 2005-2018

Macha (2009) expone que desde el año 1999, la Municipalidad de Morón fue presentando distintos proyectos en busca del financiamiento necesario para la construcción de viviendas definitivas para los vecinos que habitaban el NHT (Decreto del Departamento Ejecutivo N°

⁷⁶ Trabajadoras vecinales

1979/0). Por su parte, Cravino (2012) agrega que el Municipio también aplicó al Programa Mejoramiento de Barrio (PROMEBA), del que no resultó seleccionado.

En 2004, con el lanzamiento del Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV), se puso en pie un Estado con vocación de propender al bien común y decisión para convertirse en institución hegemónica para la resolución de las necesidades sociales vinculadas a las mejoras de las condiciones de habitabilidad y de los servicios urbanos.

A partir de ese entonces, se realizó un censo entre el Municipio y el IVBA dando como resultado unas 8.000 personas en los monoblocks y en el sector del NHT un total de 432 Familias. Sin embargo, el censo registró problemas y se procedió a su corrección dando un nuevo resultado para febrero de 2005 de 482 viviendas para el NHT.

Al mismo tiempo, en enero del año 2005 se anuncia la implementación del Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios contenido en el PFCV, para el barrio Carlos Gardel. El Ministerio de Salud y Medio Ambiente de la Nación dona tierras pertenecientes al Hospital Posadas para la construcción de las nuevas viviendas. El Subprograma con fondos nacionales se otorga a la PBA y ésta encarga el seguimiento de la obra al IVBA siendo que el proceso de urbanización queda en manos del Municipio (Macha, 2009).

El Municipio creó el Plan de Promoción Socio-Urbana de los Barrios Carlos Gardel y Presidente Sarmiento, y para su ejecución constituyó la Mesa de Gestión conformada por áreas dependientes de la Municipalidad entre las que cuentan la Dirección de Tierras, Vivienda y Obras Particulares, luego Dirección de Producción Social del Hábitat, la Secretaría de Relaciones con la Comunidad, la Unidad de Gestión Comunitaria N° 3 (U.G.C.) y el Centro de Orientación Comunitaria (C.O.C.) instalado en el mismo barrio. El IVBA apoyó esta gestión participativa, asistiendo al Municipio. También, la Asociación Civil Madre Tierra, especializada en metodologías participativas en proyectos de hábitat popular, colaboró en el

proceso de implementación junto con la ONGC+D / Comunicación y Desarrollo Humano. Trabajaron junto a Referentes Vecinales elegidos con la participación de todos los vecinos (Campano, 2013).

La obra de las nuevas viviendas se inicia en mayo de 2005 e incluye en la 1° Etapa un tramo de 70 viviendas y otro de 136 viviendas, y la 2° Etapa implica la construcción de las 276 viviendas restantes. Por otra parte, en el Plan se incluyó el Jardín Maternal y el Centro de Atención Primaria de la Salud (CAPS). La 1° Etapa de construcción de viviendas finalizó en el año 2007 pero para el año 2013 se agregaron 48 viviendas más gestionadas por el Municipio. Éstas últimas fueron entregadas en 2017, si bien se encuentran habitadas aún resta la conexión a las redes de infraestructura y terminaciones de revoques interiores y cielorrasos (obras que actualmente se encuentran en curso financiadas por el GPBA). Posteriormente se inició la construcción de 10 viviendas más para completar el tejido urbano, pero las mismas fueron tomadas ilegalmente interrumpiendo su ejecución. Esto hace un total de 540 viviendas.

Si bien surgieron numerosos conflictos, las instancias participativas tuvieron resultados positivos en el diseño de las viviendas (densidad de ocupación y tipología), en la asignación de las mismas, así como en la elección de la nomenclatura de las nuevas calles.

La nueva urbanización incluyó la instalación de redes de agua, gas natural y cloacas, alumbrado público y energía eléctrica, como también, la aperturas de calles, reparación de cercos y colocación de nuevo arbolado, beneficiando directamente a los vecinos del PFCV, pero no así a los habitantes de los monoblocks (Garber & Tabbush, 2008).

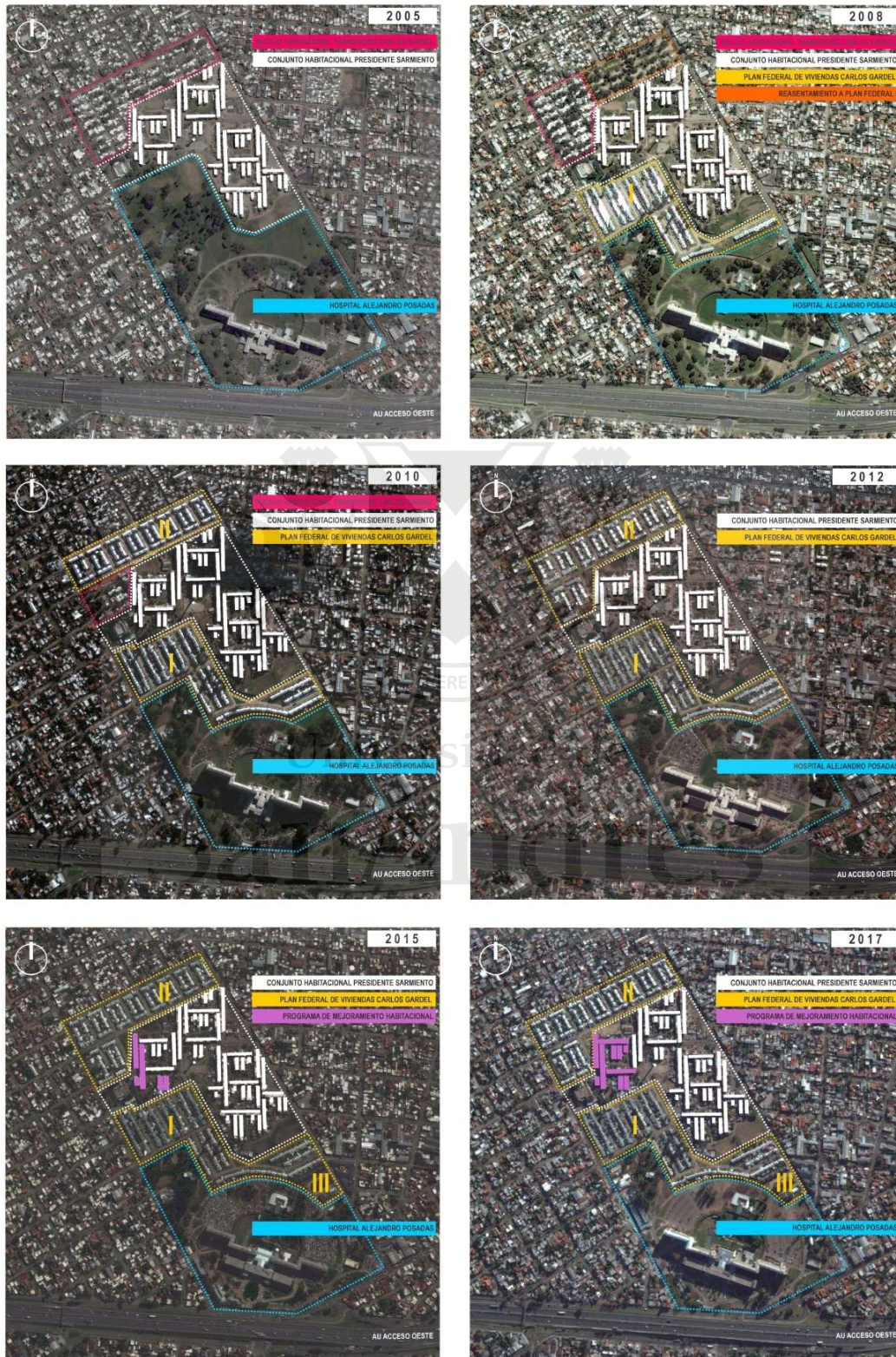
Imagen 10. Etapas constructivas del Programa Federal de Construcción de Viviendas



Fuente: Elaboración propia con información suministrada por Municipio de Morón.

Resulta importante señalar que el proyecto de nuevas viviendas buscó integrarse al barrio lindero dando continuidad a las características del tejido (baja densidad en lotes individuales) y a la trama urbana (calles), aunque no puede decirse lo mismo respecto de la articulación con el CHPS, ya que el mismo de por sí rompe con la implantación ortogonal y el damero del trazado colonial, significando esto la **fragmentación urbana**, no solo en relación al sector analizado sino al territorio próximo.

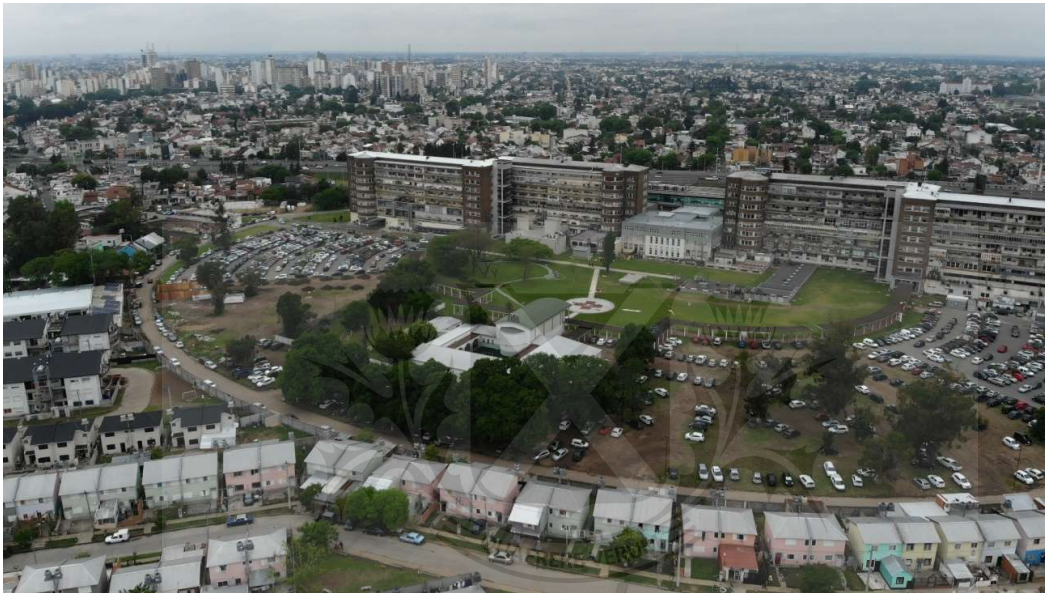
Imagen 11. Transformaciones territoriales en torno al CHPS entre 2005-2017



Fuente: Elaboración propia sobre base Google Earth 2017

La fuerte dicotomía que se presenta en esta entidad barrial, resultante de los procesos de urbanización del PFCV y el CHPS (propios también de la época en que fueron gestados), produce puntos de encuentro y ruptura a la vez que dificultan la relación social y la articulación espacial-territorial.

Imagen 12. Programa Federal de Construcción de Viviendas próximas al Hospital Posadas



Fuente: MISP, Octubre de 2018

Imagen 13. Programa Federal de Viviendas próximas al CHPS



Fuente: MISP, Octubre de 2018

Expansiones precarias⁷⁷

La configuración original de la estructura interna del CHPS fue mutando en la última década, absorbiendo diferentes procesos de transformaciones sobre los espacios comunes vacíos. Se produjeron expansiones precarias y nuevas construcciones en las áreas vacantes, en los espacios comunes, áreas verdes así como también sobre los bordes del predio.

A partir del relevamiento socio-habitacional efectuado entre abril y mayo de 2018, se detectaron aproximadamente 580 nuevas construcciones en el terreno del CHPS:

- 62 completamientos en las plantas bajas libres de los edificios monoblocks
- 518 nuevas expansiones dentro del predio, de las cuales 379 son viviendas, 47 son espacios de guardado y/o cocheras, 67 comercios, 25 otros usos.

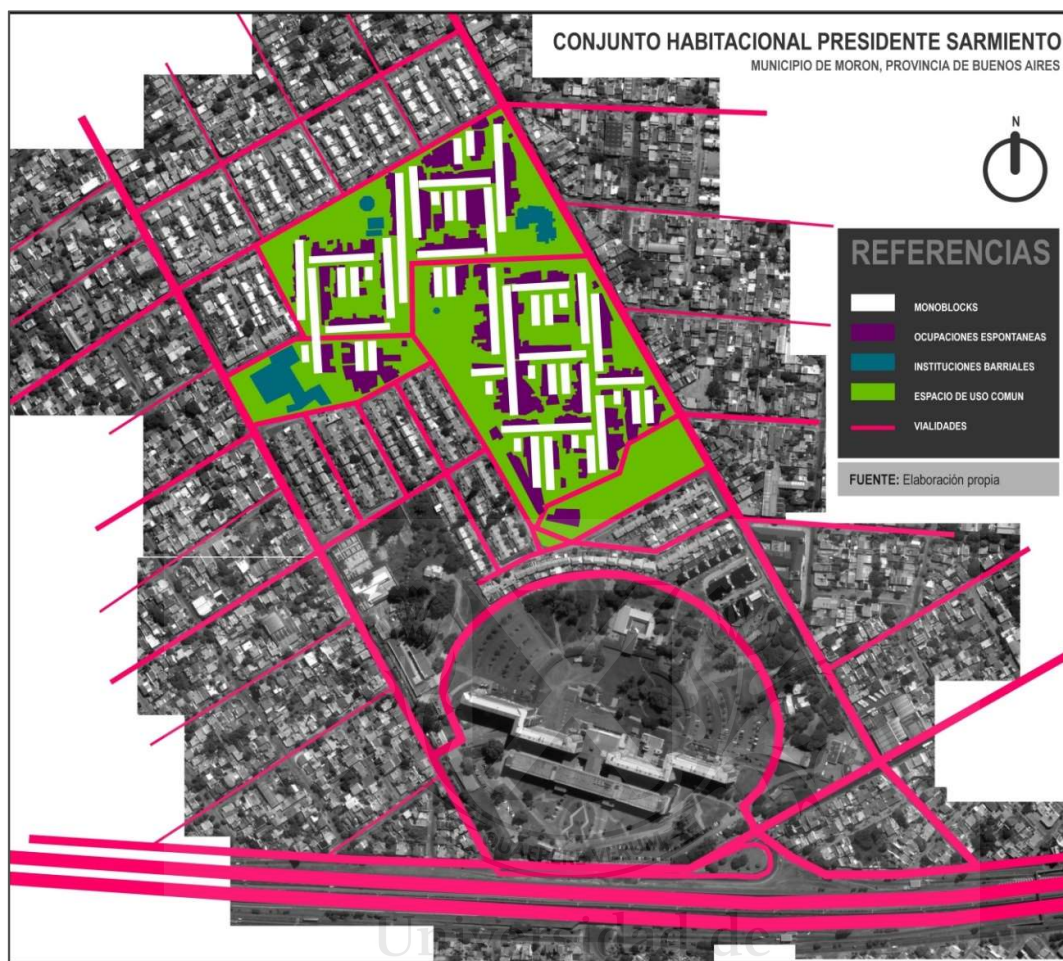
Las expansiones se corresponden en su gran mayoría con ampliaciones de departamentos de las plantas bajas y en reducidos casos de los niveles superiores que se apoyaron sobre éstas. En gran medida, se presume que estas ampliaciones surgieron para contrarrestar el hacinamiento crítico y afrontar las restricciones económicas de las familias para acceder a la compra y/o alquiler de unidades habitacionales en el mercado.

Asimismo, para superar la lógica de la “ciudad dormitorio” pura y netamente asignada en el proyecto original a uso residencial, se incorporan a la dinámica barrial las propias demandas cotidianas no cubiertas como: cocheras, espacios de guardado, y unidades domésticas productivas así como comercios de escala barrial.

Del total mencionado, unas 72 unidades funcionales nuevas tienen carácter autónomo, es decir no son expansiones de viviendas existentes. Estas a su vez no se adscriben a ningún tipo de registro dominial.

⁷⁷ También conocidas como ocupaciones espontáneas, ilegales o informales. Toman el carácter de construcciones o expansiones precarias.

Imagen 14. Ocupación de los espacios comunes con construcciones precarias en el CHPS



Fuente: Elaboración propia sobre base Google Earth (2017)

Según la lectura que pudo hacerse sobre la foto aérea (Imagen 17), se concluyó que hoy en día las ocupaciones espontáneas absorben el 26% del terreno disponible originalmente.

Cuadro 6. Ocupación actual del suelo en el CHPS según usos

Distribución de superficies por uso	m2	%
Equipamientos comunitarios	2.785	2%
Edificios Monoblocks (pisada de edificios)	21.014	17%
Ocupaciones espontáneas (superficie cubierta)	17.155	14%
Áreas descubiertas de las ocupaciones espontáneas (Patios)	15.183	12%
Canchas de fútbol	6.372	5%
Áreas de juego y esparcimiento	12.585	10%
Espacios comunes libres	38.814	32%
Circulación vehicular	9.238	8%
TOTAL	123.146	100%

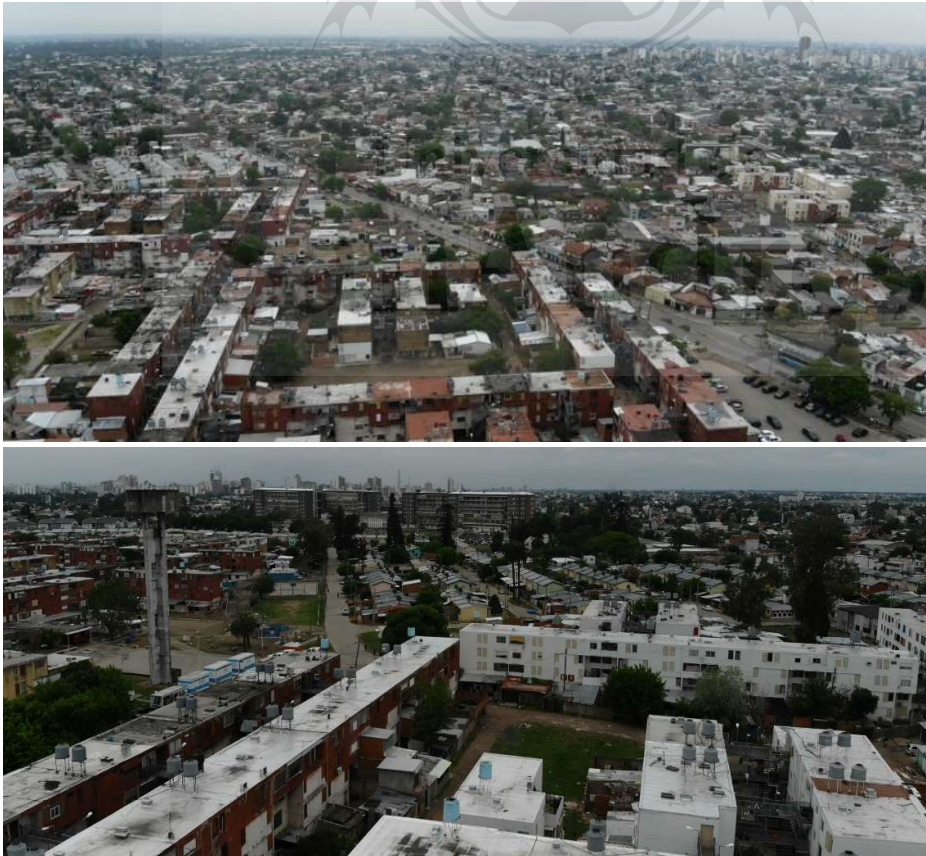
Fuente: Elaboración MISP según fotolectura Imagen 17 (2018)

Imagen 15. Expansiones precarias sobre espacios de uso común en el CHPS



Fuente: Tomas propias, Mayo - Junio de 2018

Imagen 16. Relación trama y tejido urbano



Fuente: MISP, Octubre de 2018

Imagen 17. Foto aérea del CHPS y Viviendas resultantes del PFCV



Fuente: AySA, Abril 2018.

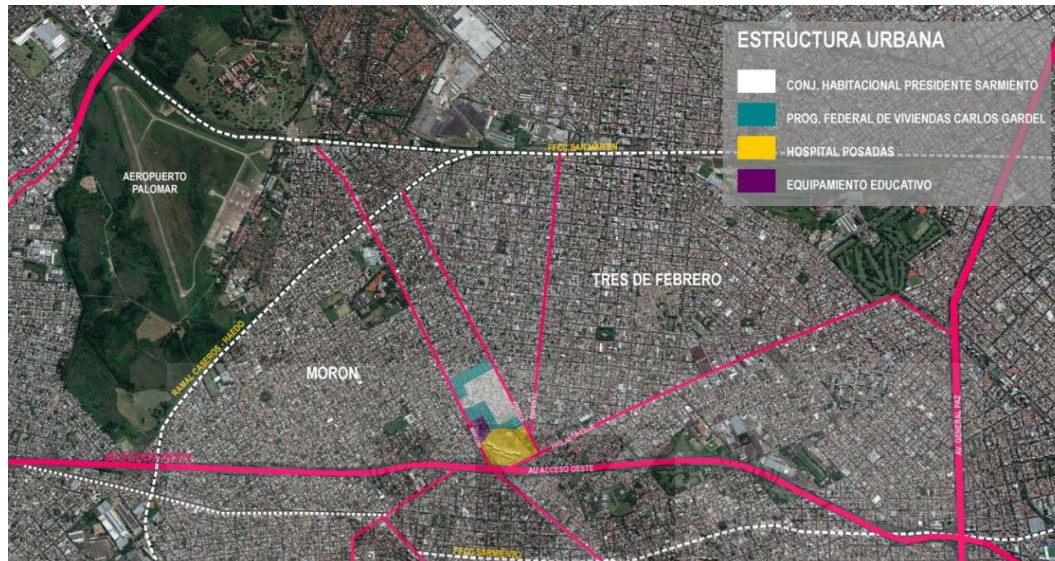
Estructura urbana

El posicionamiento estratégico del CHPS en las proximidades de la AU del Oeste facilita la conexión con el Sistema de Centros y Sub-centros de la RMBA. Pese a esto, es el mismo elemento que funciona como barrera divisoria, obstaculizando la conexión con el tejido urbano hacia el Sudeste, en lo que refiere a Villa Sarmiento.

Su trama abigarrada y disruptiva con el entorno, por su rotación respecto de la cuadrícula imperante en su alrededor, la convierte en una pieza única de difícil vinculación.

Su relación con el área central del Municipio de Morón es limitada por las escasas vías rápidas y la acotada oferta de transporte público.

Imagen 18. Localización del CHPS en el entorno regional



Elaboración propia sobre la base de Google Earth (2017)

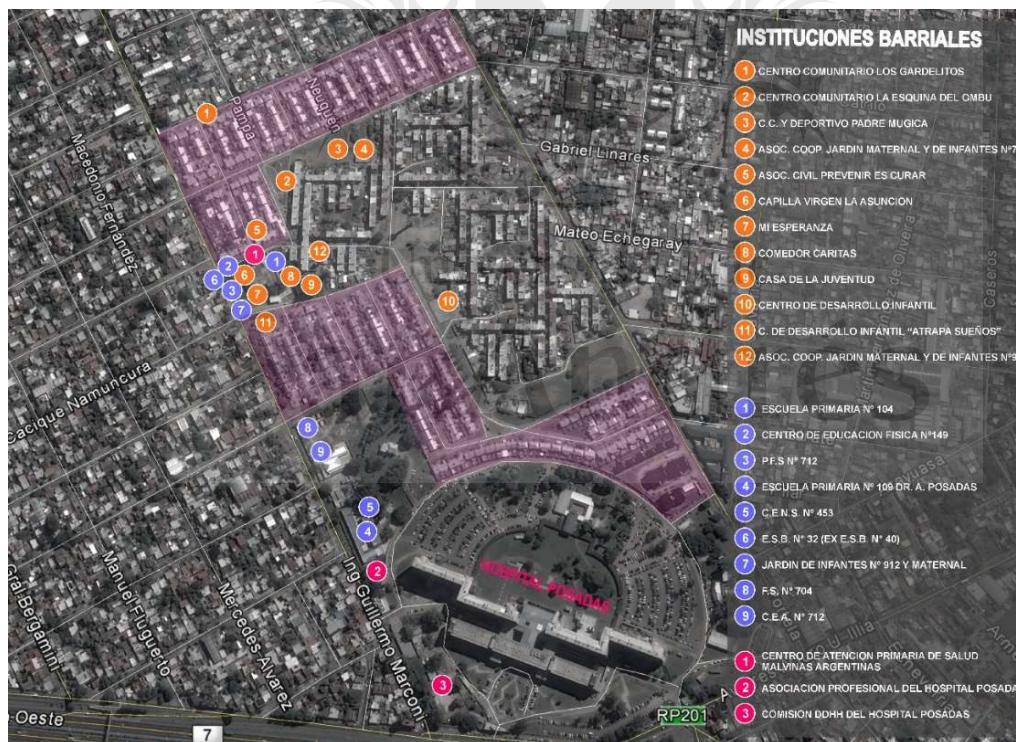
El área donde dicha pieza urbana se localiza se encuentra limitada por la vías del FFCC San Martín, el ramal desafectado Caseros-Haedo, que limita con el Aeropuerto de El Palomar, la Autopista del Oeste (AUO), y hacia el este, un sector de grandes predios ocupados por la playa de maniobras del FFCC San Martín en Santos Lugares, la Cancha de Golf del Club Sáenz Peña, el Conjunto Habitacional Ejército de los Andes más conocido como “Fuerte Apache” y la Av. Gral. Paz. Dentro del CHPS sólo existen dos calles de conexión vial que separan el “Trío” y las vías perimetrales lo nuclean con las viviendas del PFCV.

Equipamientos

A los establecimientos educativos del CHPS se suman el Jardín Municipal Maternal, la Escuela Provincial N° 36 a 800 m sobre la calle Perdriel, la escuela N° 67 Esteban Echeverría a 800 m sobre la calle Villegas, y la Escuela N° 98 a 700 m del otro lado de la AUO. Por otra parte, algunos colegios privados de renombre, como son el Colegio Ward y el Colegio Emaús con tres niveles educativos y su Escuela Técnica se localizan en las inmediaciones del Barrio.

En cuanto a la salud, además del Hospital Posadas y del Centro de Salud, se encuentran en las cercanías el Instituto de Cirugía Dr. Güemes, en Haedo, y el Hospital Dr. Ramón Carrillo a 2 Km, en el Partido de Tres de Febrero.

Imagen 20. Localización de las instituciones en el CHPS



Fuente: MISP, 2016

Usos del Suelo

➤ Comercial

En el entorno del barrio no se desarrollan arterias comerciales de la jerarquía de centralidad, existiendo tan solo algunos autoservicios y quioscos aislados. Se destacan grandes centros comerciales como el Mercado de Tres de Febrero sobre la Av. Presidente A. Illia a 2 Km, un Hipermercado Coto en Ciudadela, sobre la AUO, y el Centro Comercial “Al Oeste”, junto a cines, y a los Supermercados Carrefour y Makro, en Haedo, contiguos al Hospital Dr. Güemes. Dentro del Barrio cobra importancia la feria comercial que se instaló en el edificio de la guardería, y los comercios sobre los corredores y espacios comunes. Estos últimos no fueron concebidos en el proyecto original como fuera mencionado anteriormente.

➤ Espacios Verdes

Existen algunas plazas y parques locales del otro lado de la Autopista, sin embargo observamos una elevada densidad constructiva y demográfica, que da cuenta de la carencia de espacios verdes que padece el Municipio de Morón con tan sólo 0.78 m²/hab de espacios verdes y libres públicos (Garay & Fernández, 2013).⁷⁸ Dentro del CHPS, las áreas verdes originales del proyecto fueron ocupadas informalmente, reduciendo así la capacidad de absorción y la superficie destinada al ocio. Asimismo, las áreas comunes cuentan con mantenimiento limitado (por parte de trabajadores municipales, tras la ausencia del Consorcio).

➤ Residencial

El entorno del Barrio es primordialmente residencial y es alternado con depósitos y fábricas dentro de la trama urbana. A su vez la trama de damero presenta interrupciones en su continuidad por el cambio de dimensiones del amanzanamiento, por orientación de la trama, como se da en el partido de Tres de Febrero, y por la localización de grandes predios ocupados

⁷⁸El DL 8912/77 establece 10 m²/hab

por clubes, industrias, complejos habitacionales, un establecimiento militar y un cementerio privado. La tipología de vivienda “Casa Cajón⁷⁹” predomina en todas sus variantes y modificaciones, con retiro de frente, y en cuanto a la ocupación del fondo, varía entre jardines y la ocupación total. La tipología imperante en el CHPS responde, por proyecto, a tiras de vivienda de Planta Baja y tres pisos que están rotadas buscando mejor asoleamiento y ventilación, irrumpiendo así con la trama colindante.

Estructura Físico-Ambiental

El relieve no presenta grandes alteraciones ni disrupciones en sus cotas de nivel aunque en vistas del incremento de las expansiones precarias se ve comprometido el libre escurrimiento y absorción del suelo. También se observan alcantarillas abiertas y sectores inundados debido a la obstrucción de los desagües pluviales. Estas condiciones generan la aparición de ratas e insectos que transmiten enfermedades a la población.

La recolección de residuos es uno de los problemas que afecta a la zona de intervención, dado que muchas viviendas se encuentran alejadas de las dos calles troncales y avenidas de borde (Marconi y Perdriel). El sistema de recolección y disposición es insuficiente. Hay áreas donde la basura se acumula, deteriorando los espacios comunes, las áreas recreativas y el hábitat en general. Se detectan puntos de vuelco de residuos a cielo abierto, generando focos de exposición, contaminación y vulnerabilidad a la que se ve expuesta la población.

Las infiltraciones en napas freáticas por las conexiones cloacales informales son uno de los mayores agravantes de contaminación de suelo y riesgo sanitario.

⁷⁹ Casa Cajón: vivienda individual popular suburbana, compacta de aproximadamente 60m², donde cada ambiente tiene las dimensiones estrictamente necesarias y los materiales utilizados la hacen viable económica y funcionalmente.

Imagen 21. Corredores y pulmones del CHPS

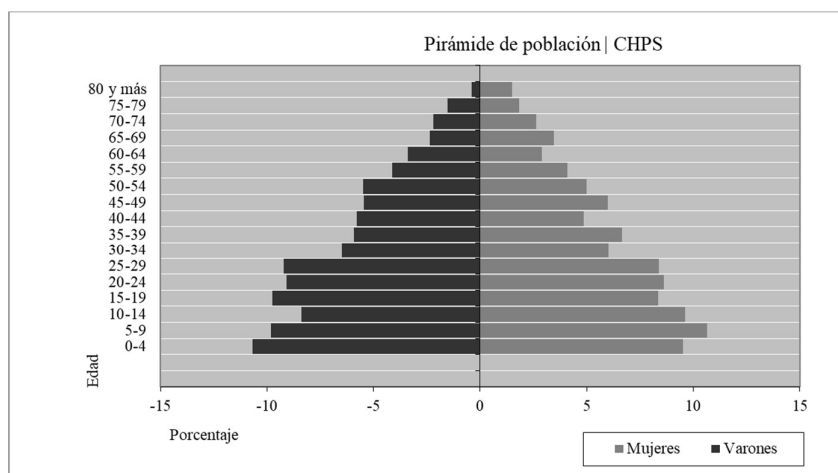


Fuente: Tomas propias, Junio 2017.

Estructura Socio-Económica

Según la información compilada a partir del relevamiento socio-habitacional, se recuperan los siguientes datos estadísticos que permiten caracterizar la población residente y la situación de los hogares. Se relevaron 1105 hogares que dan cuenta de 4246 habitantes en el CHPS⁸⁰.

⁸⁰ El relevamiento socio-habitacional tuvo un 74% de efectividad, presentándose 389 ausentes/rechazos que hacen los 1494 hogares reconocidos entre los departamentos y las ocupaciones.

Figura 4. Pirámide de población del CHPS. Composición etaria por sexo

Fuente: Elaboración propia sobre datos del relevamiento socio-habitacional (2018).

A continuación se expresan los datos en valores absolutos (VA) y porcentuales (%).

Cuadro 7. Cantidad de población del CHPS. Composición etaria por sexo

EDADES	Total	Sexo			
		Varones		Mujeres	
		VA	%	VA	%
0-4	428	218	10,69	210	9,52
5-9	435	200	9,80	235	10,65
10-14	383	171	8,38	212	9,61
15-19	383	199	9,75	184	8,34
20-24	375	185	9,07	190	8,61
25-29	373	188	9,22	185	8,39
30-34	265	132	6,47	133	6,03
35-39	268	121	5,93	147	6,66
40-44	225	118	5,78	107	4,85
45-49	243	111	5,44	132	5,98
50-54	222	112	5,49	110	4,99
55-59	174	84	4,12	90	4,08
60-64	133	69	3,38	64	2,90
65-69	124	48	2,35	76	3,45
70-74	103	45	2,21	58	2,63
75-79	71	31	1,52	40	1,81
80-84	41	8	0,39	33	1,50
TOTAL	4.246	2.040	100	2.206	100

Fuente: Elaboración propia sobre datos del relevamiento socio-habitacional (2018).

Del cuadro anterior se desprende que aproximadamente el 60% de los habitantes pertenece al rango de Población Económicamente Activa (PEA) aunque la precariedad laboral afecta a casi 6 de cada 10 ocupados.

Por otra parte, se reconoce que poco más de un tercio de la población que reside en el barrio se corresponde con niños, niñas y adolescentes de hasta 17 años (34,9%).

Del relevamiento se obtuvo que el 97.3% de la población es de nacionalidad argentina, el 1.7% es de nacionalidad uruguaya, y el 1% restante es oriunda de otros países.

Se sintetizan algunos datos relevantes que dan cuenta de la situación socio-económica:

- ✓ Aproximadamente la mitad de los hogares cuenta con jefatura femenina (48,3%).
- ✓ El 56,9% de los jefes de hogar no terminaron la escuela primaria.
- ✓ La asistencia escolar alcanza al 95,8% entre los niños y niñas de 5 a 12 años y desciende al 89% entre los adolescentes de 13 a 17 años.
- ✓ El 24,9% de los jóvenes entre 19 y 24 años no estudia ni trabaja.
- ✓ Casi dos terceras partes de los niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años están cubiertos con asignaciones familiares contributivas y Asignación Universal por Hijo.
- ✓ El 55,5% de la población posee cobertura de salud.
- ✓ El 67,8% de los hogares son pobres⁸¹.
- ✓ El ingreso familiar promedio rondaba los \$12.863
- ✓ El 4,7% de los hogares presenta hacinamiento crítico (más de 3 personas por cuarto)

Estructura Jurídica-Administrativa

Constitución del PH

Desde la aprobación de los planos de mensura y subdivisión, y tras la registración del predio del CHPS en el Registro de la Propiedad (PBA), entra a regir la Ley 13512 de Propiedad

⁸¹ Nota: la indigencia y la pobreza se calculan por ingresos. En el mes de Mayo, un hogar tipo debía tener ingresos de más de \$7.473 para no ser indigente (es decir para cubrir los gastos de alimentación) y de más de \$18.833 para no ser pobre. En el caso de la población, la valorización de la canasta para un adulto equivalente (varón de 30 a 60 años) alcanzaba, en el mismo mes, los \$2.418 (indigencia) y los \$6.095 (pobreza).

Horizontal (1948), constituyendo el régimen de PH a partir del cual como lo establece su artículo 2: “cada propietario será dueño exclusivo de su piso o departamento y copropietario sobre el terreno y sobre todas las cosas de uso común del edificio, o indispensables para mantener su seguridad.” El mismo es aprobado como PH 101-192-82 por la Dirección Provincial de Catastro con fecha 12 de agosto de 1982.

Constitución del Consorcio de Administración

El Reglamento de Co-Propiedad se enmarca en la Ley 6707 (1961) actualizada por Ley 9099 (1978) que delega en el IVBA la Administración General del CH. El mismo se instituye a partir del 15 de octubre de 1982, con la designación del Tte. Cnel. Alberto Mingote.

En el libro *Morón, de los orígenes al Bicentenario* se menciona que “cada monobloque tenía su administración parcial, se cobraban las expensas para el mantenimiento de los edificios y los espacios comunes.” (Saez, 2010, pág. 338)

El Reglamento establece las responsabilidades de los propietarios sobre las unidades funcionales dentro de los 48 edificios y de las partes de propiedad exclusiva y áreas y bienes comunes (art. 3) hasta la participación en el marco del Consorcio. A partir de esta instancia queda establecido el Reglamento de Convivencia, Uso y Administración.

Este Consorcio funcionó por última vez en el año 1992.

Situación dominial

El dominio original del predio⁸² fue inscripto a nombre del IVBA bajo número 111.871 por el Registro de la Propiedad con fecha del 21 de septiembre de 1982. De las respuestas del relevamiento socio-habitacional (registro del 72.8% del total de UF) se reconoce que tan solo

⁸² La superficie original fue de 103.023,38 m².

el 23,8% de los hogares cuenta con la documentación que atestigua la adquisición de sus viviendas (vía escritura formal).

Asimismo, el IVBA, dio cuenta de 267 escrituras (22,8%) que aún se encuentran en su poder.

Cuadro 8. Situación Dominial de los hogares del CHPS

Documentación que acredita situación dominial	VA	Porcentaje
Acta de adjudicación	37	4,3
Boleto de compra - venta otorgado por Provincia/ Municipio	37	4,3
Boleto de compra - venta otorgado por un particular	168	19,7
Escritura otorgada por Provincia/Municipio	203	23,8
Escritura otorgada por particular	115	13,5
Tenencia precaria (sin validez legal)	20	2,3
No tiene ninguna documentación	211	24,7
Otros (especificar)	30	3,5
Ns / Nc	31	3,6
Sin dato	1	0,1
Total	853	100,0

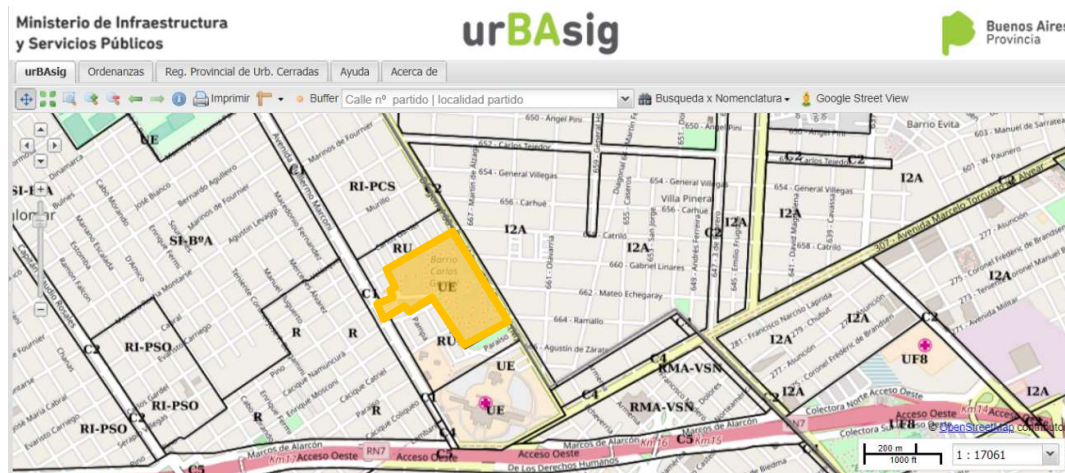
Fuente: SIEMPRO, en base a relevamiento socio-habitacional (Mayo, 2018)

Normativa Urbana

Desde el punto de vista de la normativa urbanística, la zonificación del entorno del Barrio, en el Partido de Tres de Febrero se define como Distrito I2A, “Industria y Depósitos con carga y descarga”, Distrito C2, “Comercial” para el eje Perdriel. En el partido de Morón se encuentran los distritos: RI-PCS “Residencial Mixta Palomar Centro Sur”, C1 “Comercial”, R “Residencial de Baja Densidad Barrio Las Rosas”, vivienda unifamiliar, SI – BA° A “Semi Industrial –Barrio Almafuerte”, C5 “Comercio, Viviendas, Servicios, Administración”.

Dentro del Barrio se reconocen los Distritos RU, “Residencial Urbano” y UE “Uso Específico”.

Imagen 22. Zonificación por uso de suelo en el CHPS y sus alrededores



Fuente: GeoBasig, Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, GPBA, 2018.

➤ Antecedente normativo


El Municipio de Morón a través de la Ordenanza N° 7252/05 desafecta de la zona UE (Uso Específico) a los bienes denominados catastralmente como: Circunscripción III, Sección C, Parcelas 187 u (parcial), 187k, 187n, para designarlos como RU (Residencial Urbano). Dicha ordenanza fue convalidada por Decreto Provincial N° 1482/07.

El objeto de la sanción de la Ordenanza N° 7252/05 estuvo enmarcada en un proyecto habitacional en el marco del “Programa Federal de Construcción de Viviendas”. La Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial del MISP por Disposición N° 1832/06 otorga la convalidación urbanística al mismo en el marco del Decreto N° 3736/91 (condicionado a la aprobación del proyecto de saneamiento hidráulico por la Autoridad del Agua).

Catastro

Los predios correspondientes al CHPS refieren a los bienes denominados catastralmente como: Circunscripción III, Sección C, Parcelas 187 u (parte), 187k, 187n.

Imagen 23. Plancheta catastral del predio del CHPS y el PFCV



Nº	NOMENCLATURA CATASTRAL	OCCUPACIÓN / TITULAR	PLANO	LINEALES
1	PARCELA 187 P	PRIVADO / PARTICULAR	Según plano 101-17-1982 s/ARBA	1057
	(*) ver TITULARIDAD en tabla de excel embebido	ESTADO NACIONAL		1
		PROV. DE BUENOS AIRES		258
		INST. DE LA VIVIENDA DE BS AS.		15
			TOTAL	1331
2	PARCELA 187 R	INST. DE LA VIVIENDA DE LA PROVINCIA DE BS AS.	Según plano 101-17-1982 s/ARBA	MAT921 99/1985
3	SEC. C FRACC 1	DIRECCIÓN GENERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA PROV. DE BS AS.	Según plano 101-22-2011 s/ARBA	MAT1 129078
	SEC. C FRACC 3			
	SEC. C FRACC 4			
	SEC. C MANZ 25			
	SEC. C MANZ 26			
	SEC. C MANZ 27			
4	SEC. C MANZ 28			
	SEC. C MANZ 33			
	SEC. C MANZ 40			
5	PARCELA 187 Y	HOSP. POSADAS (D.G.C.Y EDUCACIÓN)		
	187 T	BAJO AUTOPISTA - VÍA PÚBLICA - ENA		
	187 K	Ver investigación en la página siguiente		PR 4479 / AÑO 1977

Fuente: Administración de Bienes del Estado

Condiciones edilicias

El análisis será desdoblado, primeramente refiriéndonos a los edificios y sus elementos constitutivos y en segundo lugar, a las unidades funcionales (departamentos).

Edificios

➤ Estructuras de hormigón armado (H° A°)

En general las estructuras de H° A° se encuentran en buen estado, y no se han observado fisuras u otros signos de colapso estructural por deficiencias de dimensionamiento, sobrecargas excesivas, o cesión de fundaciones. No obstante, los deterioros se dan a causa de la falta de mantenimiento y agresiones localizadas.

Los deterioros observados corresponden en general a:

- Agresiones físicas que han recibido las columnas.
- Filtraciones en las losas superiores por falta de impermeabilizaciones
- Filtraciones que han afectado losas de puentes de vinculación de acceso a los edificios.

De acuerdo a la inspección visual y relevamiento efectuado⁸³, existe:

- Pérdida de sección en columnas
- Armadura expuesta y deteriorada (se aprecian distintos grados de avance del deterioro: corrosión incipiente, corrosión generalizada y reducción del área de la sección transversal en las barras de acero).
- Pérdida del hormigón de recubrimiento (el hormigón falto de adherencia se desprende dejando armadura expuesta).

Imagen 24. Condiciones edilicias de los edificios del CHPS



Fuente: MISP, 2017-2018

El grado de deterioro registrado en los distintos elementos estructurales, permite afirmar que no existe riesgo de derrumbe. Pero se avizoran mayores desprendimientos de fragmentos de hormigón de recubrimiento. Las escaleras de H°A° ya fueron reemplazadas en 2007.

➤ Fachadas y revestimientos

Las fachadas presentan un avanzado grado de deterioro, salvo los monoblocks 1 a 6 (edificios) que han recibido obras para de puesta en valor (colocación de membranas, revoque y pintura) en los últimos 6 años. El resto de los edificios preservan las condiciones originales. Pese a esta

⁸³ Efectuada por el equipo de profesionales y técnicos del MISP - GPBA

puesta en valor, en una instancia de consulta, los habitantes de los mencionados edificios reiteraron filtraciones por azotea cuyo perjuicio incide en los interiores de las UF.

Imagen 25. Fachadas y azoteas de los edificios del CHPS



Fuente: MISP, 2017-2018

Las fachadas presentan envejecimiento en sus elementos constitutivos ya que no fueron tratados debidamente en estos años, manifestando patologías propias de la falta de mantenimiento. Se reconoce desprendimiento de revoques e incremento de la porosidad de los paramentos envolventes. Esto remite asimismo a la falta de adecuación del CHPS a las inclemencias climáticas y la falta de respuesta a la inercia térmica.

Asimismo vale resaltar que las fachadas sufrieron modificaciones en su morfología original, por los tendidos de cañerías exteriores amuradas a las mismas⁸⁴, como así también complemento de nuevos volúmenes adosados, recambio y anexo de carpinterías, entre otros.

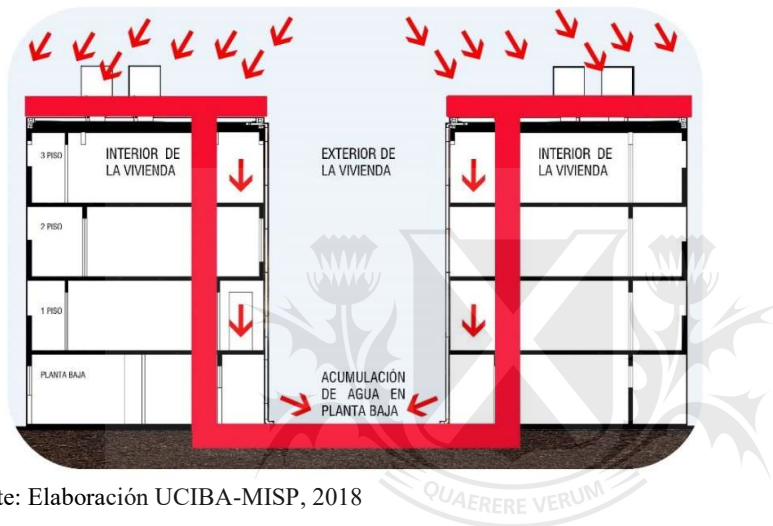
Las mismas observaciones son pertinentes a los dos edificios comunitarios: i) Centro de Educación Física (CEF) y ii) Guardería (que actualmente funciona como feria comercial).

⁸⁴ Redes de agua potable que vinculan los nuevos tanques en azotea y alimentan los departamentos, y otras correspondientes a redes complementarias efectuadas informalmente por los propios habitantes gas, electricidad, desagües cloacales

Unidades funcionales

Los interiores de las unidades funcionales presentan problemas de humedad provenientes de la condensación e infiltración en las proximidades a los montantes interiores tanto de agua como cloacas, así como de los desbordes en los troncales de desagües pluviales.

Imagen 26. Detalle de conductos pluviales y montantes sanitarios en el CHPS



Fuente: Elaboración UCIBA-MISP, 2018

Es de destacar que las UF del último nivel presentan mayor afectación que el resto de las UF debido al deterioro o inexistencia de impermeabilizaciones de azoteas, como así también por resultar excedida el área tributaria de los embudos de bajada de las mismas y las pérdidas adicionales que producen los tanques complementarios por flotantes rotos. En muchos casos estas filtraciones fueron resueltas a partir de la colocación discontinua de membranas en las azoteas, o a través del relleno y nivelación de las mismas para que escurran las aguas de lluvia directamente al exterior en su gran mayoría evacuándolas por las paredes de los edificios ya que no se cuentan con ductos o goterones que puedan perfilar el agua hacia los canales adecuados. Esto ha incrementado la cantidad de fisuras sobre fachadas y el desprendimiento de revoques y pintura, afectando los hierros estructurales (oxidación).

Los marcos de las carpinterías presentan signos de oxidación, pese a que algunos fueron restituidos, alterando la modulación original de los vanos. Las celosías presentan las mismas patologías, así como rotura de herrajes y bisagras.

Imagen 27. Situación actual de los interiores de las Unidades Funcionales del CHPS



Fuente: MISP, 2018

En general las unidades presentan **déficit cualitativo** producto de la falta de mantenimiento y readecuación de sus locales interiores respecto de soluciones informales por la incapacidad de afrontar los costos de las reparaciones. Se reconoce obsolescencia de las redes de infraestructura en los locales húmedos (baño y cocina) y de las condiciones edilicias en general.

Las UF presentan restricción al crecimiento de los hogares, manifestándose en hacinamiento crítico y hacinamiento de hogar, traduciéndose en incremento del **déficit cuantitativo**.

Infraestructuras

El relevamiento en lo que respecta a las redes de servicios de agua, cloacas, gas y electricidad así como pluviales existentes, denotan un alto grado de obsolescencia y colapso por demanda insatisfecha y falta de mantenimiento como será ampliado a continuación.

➤ **Red de agua**

Originariamente el barrio se abastecía mediante dos pozos de agua con perforación subterránea que luego fueron desafectados cuando el CHPS se conectó al servicio de AySA. Éstos bombeaban el agua subterránea a un tanque central elevado, con capacidad de 150.000 litros según fuera informado por el Municipio. Luego, AySA construyó una nueva cisterna conectada a tres bombas de accionamiento manual instaladas en una cámara subterránea que impulsa agua directamente a la red interna, utilizando el tanque elevado existente como tanque de cola.

En los edificios, en correspondencia con cada núcleo húmedo, se han instalado en azotea duplas de tanques de PVC de 1000 litros, que se alimentan con cañería exterior de PVC para dar servicio a las UF a las cuales no llegaba agua con presión suficiente. La red general de agua potable que mantiene AySA finaliza en la mencionada cisterna (por ser límite del PH); las bombas y la red interna dependen del mantenimiento de empleados municipales tras la inexistencia de la Administración de consorcio.

Existen pérdidas en las cañerías de distribución de los edificios, produciendo el despilfarro de agua y un exigido funcionamiento del sistema de bombeo. Además, se detecta el rebalse de los tanques por rotura de flotantes con la consecuente inundación de las terrazas y filtraciones internas como ya fuera mencionado. La distribución interna de cañerías es la original, salvo arreglos o cambios por parte de los vecinos. Las mismas presentan corrosión y pérdidas.

En las paredes de los edificios se evidencian pérdidas provenientes de las cañerías, generando paredes humedecidas con el agravante de la electrificación y riesgo por accidente dentro de las UF. Se detectaron a simple vista conexiones ilegales a las cañerías que potencian la problemática de baja presión.

Imagen 28. Tanque general y tanques secundarios en azoteas de edificios del CHPS



Fuente: MISP, 2018

El sistema general requiere mejoras en el sistema de automatización de bombeo, y en la distribución hacia las unidades, ya que las pérdidas en estos sectores redundan en una sobre exigencia del bombeo.

Según los datos extraídos del relevamiento socio-habitacional, el 55,1% de los hogares resalta baja presión de agua.

➤ **Red de desagües cloacales**

Las cañerías internas de desagüe cloacal de los edificios son las originales de hierro fundido (verticales) y plomo (secundarias). Estas últimas han sido modificadas en algunos casos, tras las remodelaciones de baños, cocinas y lavaderos y las originales, en general presentan pérdidas y alto grado de deterioro que se agrava con humedad permanente en los locales húmedos⁸⁵.

Las cañerías colectoras de desagüe cloacal troncales fueron renovadas con cañerías de PVC en los últimos años, reutilizando las cámaras de inspección y bocas de registro existentes. Se detectan zonas con descargas e infiltraciones directas a napas, descargas superficiales, y cañerías en mal estado o con perforaciones, manifestándose alteraciones en la circulación de

⁸⁵ Baño, cocina, lavadero.

aguas servidas y de excretas, en su gran mayoría vinculadas a las expansiones precarias, cuyos habitantes efectuaron conexiones de forma clandestina al sistema.

Imagen 29. Estado de los desagües cloacales en el CHPS: montante y desobstrucción



Fuente: UCIBA, 2018

Pudo detectarse la obstrucción y falta de mantenimiento de las cámaras y bocas originales en los corredores. De igual manera las descargas internas (ramales secundarios de cocinas y baños) de cada unidad de vivienda manifiestan la necesidad de reparación, reemplazo y/o verificación de estanqueidad.

Se observaron desde los niveles superiores de las UF, puntos de descargas de lavarropas y piletas de lavar que caen a modo de gárgola informal sobre los corredores.

➤ **Red de desagües pluviales**

El predio posee buen escurrimiento sobre las calles perimetrales, no existiendo problemas graves de inundación. No obstante eso, en los sectores centrales de los pulmones⁸⁶ se detectó zonas de concentración de aguas servidas y de agua de lluvias.

⁸⁶ Espacios comunes entre edificios tipo patios centrales de claustros.

El sistema de desagües pluviales exterior original está conformado por canales de hormigón ubicados a lo largo de los corredores y conectados a los pluviales verticales que se encuentran en los interiores de los edificios (Imagen 26). El sistema cuenta con varios puntos fuera de operación. Los caños pluviales originales del interior de los edificios monoblocks presentan pérdidas que se canalizan en los interiores de las UF.

Según fuera indicado por empleados municipales a cargo del mantenimiento, dichos canales pluviales fueron parcialmente demolidos e inutilizados cuando se produjo el recambio de las cañerías de agua y cloacas y la construcción de las nuevas escaleras de los monoblocks. Esta situación altera el funcionamiento natural y las cañerías cloacales de los corredores funcionan a la vez como pluviales saturando el sistema y provocando anegamientos en los espacios circulatorios (corredores).

Según los datos extraídos del relevamiento socio-habitacional, el 78,3% de los hogares resalta filtraciones provenientes de azoteas.

➤ **Red de distribución de energía eléctrica**

La red eléctrica presenta dos puntos de distribución nucleados en las cámaras transformadoras de 1000 KVA pertenecientes a la distribuidora EDENOR, cámara N° 8383 “Pino” y cámara N° 8384 “Orense”. Ambas cámaras cuentan con buen estado de mantenimiento, con medidores comunitarios en funcionamiento según Acuerdo Marco Decreto Nacional N° 1972/2004 - Decreto Provincial N° 617/2005. Bajo este acuerdo, el GPBA es responsable del pago del consumo eléctrico del CHPS. El Acuerdo Marco está sin efecto desde octubre de 2017 sin perjudicar el abastecimiento eléctrico en el CHPS, manifestando por EDENOR la necesidad de regularización de la situación con la consecuente solicitud de colocación de medidores pre-pagos a cada UF.

Las redes internas de distribución de baja tensión hacia cada monoblock son subterráneas. El tendido actual es el original, con el mantenimiento y/o cambios realizados por la prestataria del servicio. Se presenta una situación de alerta por los conductores enterrados que han quedado bajo las expansiones precarias sometiendo a una situación de riesgo a los hogares. Esto a su vez, ha desencadenado el incendio de algunas viviendas producto de la criticidad que revisten las instalaciones de suministro eléctrico, la sobrecarga a la red sumado a la falta de mantenimiento de las condiciones edilicias. Esta situación se ve agravada en los pisos superiores que presentan signos de electrificación de paredes y cielorrasos producto de las filtraciones por azoteas y el estado de las conexiones eléctricas descripta.

El alumbrado público es insuficiente en los encuentros de corredores y/o espacios comunes, básicamente por tratarse de faltantes de artefactos, y en otros casos por no contar con mantenimiento regular. Se ve como un agravante a la seguridad barrial.

Según los datos extraídos del relevamiento socio-habitacional, el 55,9% de los hogares resalta baja tensión de electricidad. Las instalaciones de las UF se encuentran en estado irregular no conforme a normativa eléctrica (seguridad de la instalación).

Imagen 30. Instalaciones eléctricas en corredores dentro del CHPS



Fuente: UCIBA, 2018

Se visualizan trabajos de alimentadores nuevos e inconclusos desde las Cámaras Transformadoras⁸⁷, para reemplazar los alimentadores originales. Los mismos fueron afectados por actos de vandalismo y presentan alto grado de deterioro e inutilidad⁸⁸.

➤ **Sistema de prevención de incendios**

El polígono del CHPS cuenta con la disposición de 27 válvulas esclusas que habilitan la red de hidrantes al cual se conecta el camión autobomba de bomberos. Dichas válvulas se encuentran estancas producto de la falta de uso y mantenimiento. Difícilmente puedan activarse ante una situación de incendio. No completa las medidas mínimas de seguridad.

➤ **Red de distribución de gas domiciliario**

La distribución del gas llega a los edificios monoblocks mediante cañerías enterradas hasta los nichos de medidores localizados en cada corredor entre edificios. Existen conexiones sin medidor, puenteadas con los más variados materiales, lo que genera una potencial problemática de escape, intoxicación y explosión. Existen cañerías del material original deterioradas por corrosión, motivo por el cual se suplantaron por cañerías a la vista con materiales no aptos para tal fin y fuera de toda normativa. No existe regulación en el PH.

Imagen 31. Instalaciones de gas en corredores



Fuente: MISP, 2016-2018

⁸⁷ Proyecto de EDENOR y ejecución inconclusa de la empresa Radiotónica como contratista del Municipio de Morón (2014)

⁸⁸ Informe efectuado por EDENOR en 2018.

Se han detectado fugas de gas en las proximidades de los medidores, dentro de las UF y en los montantes de los monoblocks. Estas anomalías ponen en riesgo la seguridad de los habitantes, traduciéndose en el incendio de algunas UF producto de la combustión interna y la criticidad en la que se encuentran las instalaciones y artefactos (calefón, termotanques, estufas y cocinas).

Tan solo un 10% de residentes abonan el consumo de sus UF. La deuda acumulada con la Empresa Naturgy SA (ex GasBan) excede los \$ 20 millones.

➤ **Tarifas**

Con relación al pago de los servicios, detectamos que actualmente los residentes no abonan el servicio de electricidad sino que está incluida en el Convenio Marco entre Empresa y GPBA, respecto del agua no tiene sistema de mediciones y por último, en relación al gas, tan solo un bajo porcentaje de la población cumple con el pago.

Nos preguntamos aquí sobre la razonabilidad y magnitud de aplicación de cargas a los usuarios más pobres para determinar la accesibilidad al servicio, frente a su limitada capacidad de pago. Frente a eso, en Argentina se ensayan dos modalidades de tarifas diferenciadas a modo de subsidios (tomadas como externalidades positivas) para sumar beneficiarios que podrían mostrarse vulnerables al suministro de la prestación: a) Tarifa social⁸⁹, b) Tarifa cruzada⁹⁰.

Revisando los aspectos teóricos, encontramos que la aplicación de las tarifas tiene un trasfondo que pretende limitar la aparición cada vez más frecuente de Free-Riders⁹¹, a partir de la aplicación del sistema de medidores para usuarios y consumidores de servicios, en particular

⁸⁹ Se trata de un subsidio solidario para apoyar a estos sectores de menos recursos, a quienes se les bonifica un porcentaje de la tarifa, que luego es abonado por el Estado. En el caso del CHPS se ha mencionado el Convenio Marco actual con Edenor.

⁹⁰ A grandes rasgos, los beneficiarios del servicio de mayor poder adquisitivo subsidian a los de menores ingresos. La Organización Mundial de la Salud estima que el valor del servicio de agua y cloacas no puede superar el 5% del ingreso del grupo familiar. Según el INDEC, quienes menos cobran invierten el 7.1% de sus ingresos, mientras que los que más ganan, sólo invierten el 1.2%

⁹¹ Free Riders (polizón): alguien que vive por cuenta de otro, alguien que no coopera

de agua, gas y electricidad. De este modo, se anticipan a posibles beneficiarios/usuarios de los servicios que saliéndose de las reglas de juego, desertan de la acción cooperativa y usan ilimitadamente el servicio, disminuyendo la disponibilidad para unos cuantos. Es válido en este caso aludir a la premisa de Shepsle y Bonchek (Shepsle & Bonchek, 2005) que dice que la oferta resultará siempre inferior en comparación con los niveles que preferirían los miembros de la sociedad, denotando falencias en el suministro de servicios.

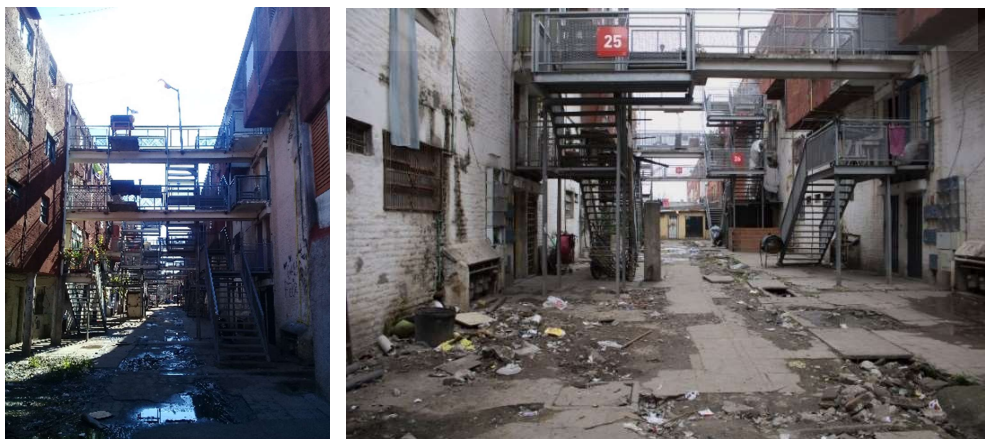
Circulaciones y Espacios comunes

Circulaciones

➤ Corredores Peatonales

Los corredores peatonales offician a la vez de soporte a la accesibilidad peatonal y también como reducto de las infraestructuras de servicios (a nivel subterráneo y sobre fachadas). La alteración en la circulación se ve condicionada por las expansiones y construcciones precarias que impactan negativamente en la circulación peatonal, dificultando la accesibilidad y reduciendo la movilidad.

Imagen 32. Corredores peatonales entre edificios dentro del CHPS



Fuente: UCIBA, 2018

➤ **Veredas**

Se ven comprometidas las condiciones de accesibilidad peatonal por la falta de continuidad superficial en los pavimentos y veredas, y asimismo por las construcciones en los corredores. Se ve mayormente comprometida para personas con movilidad reducida, ya que las superficies no están preparadas para recibirlos.

➤ **Vialidades**

Como se mencionó anteriormente tan solo dos calles delimitan las macro-manzanas del Trío. Aun así, el uso del automóvil, no considerado en el proyecto original, ha cobrado gran protagonismo en el Barrio, y se han trazado vías vehiculares alternativas que penetran los pulmones y los sectores de borde, especialmente sobre calle Perdriel.

A la fecha, aproximadamente, un 20% de las construcciones precarias se destinan a cocheras.

Espacios Comunes

Las áreas comunes carecen de identidad y función definida, por lo cual se convierten en lugares inhóspitos y de uso limitado por parte de los vecinos. Los espacios comunes se ven expuestos a ser ocupados espontáneamente, distinguiéndose la precarización y degradación de los mismos. Estos espacios comunes de uso público pero de propiedad privada (PH), también se han convertido en basurales, focos contaminantes (pasivos ambientales), o pastizales sin ningún valor agregado para la comunidad. Las denominadas “punteras”⁹², carecen de carácter programático y son lugares de paso y disposición informal de residuos. En la planta baja de la mayoría de los contrafrentes de los edificios (monoblocks) y también sobre los corredores se da el gran porcentual de construcciones precarias con distintos tipos de uso: locales comerciales, ampliaciones de viviendas, taller, garaje, viviendas precarias, entre otras. Las mismas presentan diferente grado de consolidación y terminación.

⁹² Punto de encuentro de corredores en los extremos de los edificios

El barrio cuenta con pocas zonas de arbolado, las mismas se ven concentradas en algunos puntos específicos: plazas, pulmones de manzanas y veredas.

➤ **Plaza Central**

La plaza central es el espacio más convocante del CHPS, al que asisten niños y adolescentes a jugar y practicar deportes. No existen espacios adecuados para la población de la tercera edad. Como hemos señalado, no existe diversidad programática, convirtiéndose más en lugares de paso que de estar. El mayor protagonismo lo toman las canchas de fútbol y potreros (playón multipropósito, cancha predio AABE, zona parroquia).

Imagen 33. Plaza central del CHPS



Fuente: MISP, 2018

Estructura Institucional

Como se anticipó en la estructura Jurídica-Administrativa, no se ha constituido el Consorcio de Co-Propietarios, motivo por el cual se ven limitadas las acciones de organización formal del CHPS. Para el desarrollo de actividades en los espacios comunes, los vecinos se auto organizan y ponen en valor canchas de fútbol y algunos espacios.

La labor de recolección de basura, limpieza de ejes viales y mantenimiento de tanque principal es llevada adelante por el equipo de trabajadores municipales que hacen base en el COC (Centro de Orientación Comunitaria) dentro del CHPS.

Las instituciones barriales con mayor protagonismo en el desarrollo de actividades comunitarias son: la Casa de la Juventud, el Centro de Salud, el Centro de Educación Física⁹³, la Parroquia Ntra. Sra. De la Asunción, la Biblioteca, el Centro de Desarrollo Infantil y el Centro de Apoyo Escolar, entre otros. El Hospital Posadas interactúa de forma limitada.

Se destaca el incipiente rol de articulación y gestión de mecanismos de participación tanto vecinal como institucional, que viene llevando adelante el equipo del MM junto a: OPISU, SISU⁹⁴, UCIBa, Ministerio de Desarrollo del GPBA, Gendarmería Nacional, Policía de la PBA y otras dependencias del Estado (nacional, provincial y municipal).

El diagnóstico presentado resulta de los aportes generados en los encuentros participativos con referentes barriales, funcionarios y técnicos de las diferentes dependencias así como resultados de las mesas de trabajo inter-institucional, de los cuales también se desprenden varios de los ejes problemáticos que se presentan en el próximo apartado.



Ejes Problemáticos

Como fuera mencionado en el marco teórico es necesario avanzar en la definición de los problemas. Para ello se llevará adelante la construcción del árbol de problemas a fin de

⁹³ Aunque de uso limitado por el avanzado grado de deterioro edilicio similar a las patologías señaladas para los edificios

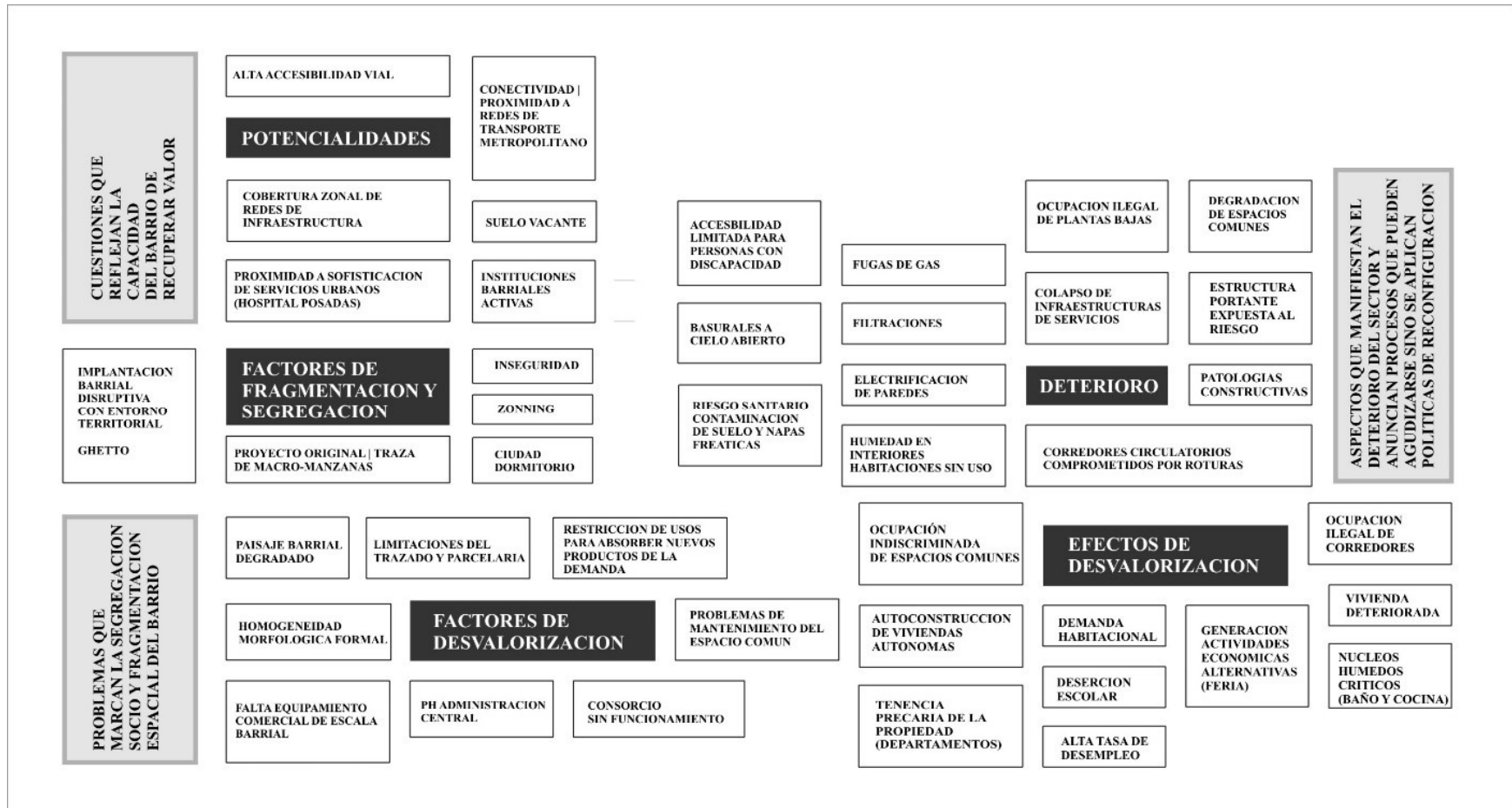
⁹⁴ SISU: Secretaría de Integración Social y Urbana (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación)

categorizar los ejes problemáticos sobre el entrecruzamiento de variables analizadas en las estructuras de abordaje.

Árbol de problemas

Este método, transforma un problema en una red secuencial y jerárquica, a su vez que permite definir los niveles de causalidad y complejidad. El método consiste en el entrecruzamiento de los principales temas surgidos en cada estructura de análisis para definir un problema desde un rango más complejo a uno más simple. A partir de la identificación de estos ejes problemáticos, es posible definir un determinado número de objetivos y acciones a los que se deberá dar respuesta. Las ventajas comparativas del método permiten mayor coherencia entre los objetivos y la asignación de recursos para lograrlos.

Figura 5. Árbol de problemas



Fuente: Elaboración propia

Como síntesis a tal esquema, las situaciones problemáticas que potenciaron el **proceso de desvalorización y fragmentación**, se hacen evidentes desde múltiples formas:

1. **Inadecuada respuesta proyectual** demostrada en la concepción de la estructura espacial-territorial. Mala praxis en la definición de la política habitacional. Demanda no cubierta de usos comerciales, de salud, educación, cultura y deporte.
2. **Fragmentación urbana.**
3. **Riesgo ambiental.** Existencia de pasivos ambientales
4. **Anomia funcional y nula capacidad administrativa.** Inexistencia de la Administración del Consorcio de Co-Propietarios.
5. **Irregularidad en la tenencia.**
6. **Déficit habitacional cuantitativo** que indujo ampliaciones, remodelaciones y construcción de nuevas unidades funcionales precarias.
7. **Segregación social:** altos índices de desempleo, inseguridad.
8. **Patologías constructivas | déficit cualitativo** (deterioro de las condiciones edilicias) producto de la mala calidad constructiva de los edificios y la falta de mantenimiento. Vulnerabilidad de la población a las condiciones de deterioro de sus UF
9. **Inexistencia de mecanismos de regulación y control** sobre los espacios comunes facultaron construcción de nuevas viviendas y comercios y la reducción de los mismos.
10. **Obsolescencia de las infraestructuras de servicios urbanos**
11. **Escasa participación comunitaria**

Se detallan a continuación las variables que definen esos ejes problemáticos

Cuadro 9. Cuadro síntesis de problemas por eje de análisis (estructuras)

EJES PROBLEMÁTICOS	
PHCB	<ul style="list-style-type: none"> - El proyecto original no consideró la actividad comercial, productiva ni de uso comunitario. Básicamente se estableció la lógica del zoning implantando una Ciudad dormitorio - Ruptura con la trama urbana (rotación de los volúmenes). - Alta Densidad organizada en Macro-manzanas (Trío)
INADECUADA RESPUESTA PROYECTUAL	
URB	<p><u>Usos de suelo</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Alteración de los usos originales de: i) guardería (actualmente feria) y ii) colegio (actual Centro Educación Física-CEF). - Construcción precaria de comercios y viviendas - El automóvil no tuvo protagonismo en el trazado original, hoy ocupa los espacios comunes - Nuevos equipamientos comunitarios e instituciones barriales definieron loteos informales (Equipamientos de Culto, Comedores, Bibliotecas, Apoyo escolar). - Limitada vinculación con el entorno
FRAGMENTACIÓN URBANA	
F/A	<ul style="list-style-type: none"> - Contaminación de napas por extensión informal de redes cloacales - Contaminación de suelo producto del desprendimiento de óxido de automóviles y chatarra abandonados en vía pública y espacios comunes - Focos de basurales a cielo abierto - Falta de adaptación de edificios y unidades funcionales a las condiciones climáticas.
RIESGO AMBIENTAL	
S/E	<ul style="list-style-type: none"> - El 67% de los hogares son pobres. - Inseguridad - Redes de narcotráfico con alto poder territorial - Riesgo sanitario por contaminación de napas (vuelco de excretas) - Afectaciones a la salud (asma, reuma, artrosis) provocadas por las filtraciones y humedad en el interior de los departamentos - Deserción escolar - Intoxicación por monóxido de carbono emanado por los artefactos de gas mal conectados (cocina, estufas y calefón/termotanque).
SEGREGACIÓN SOCIAL	
J/A	<ul style="list-style-type: none"> - Único PH constituido según Ley 13.512 (carácter indivisible) - Reglamento de Co-Propiedad del año 1982. Sin actualización - Administración consorcial inexistente desde el año 1992 - Tenencia precaria. Sólo el 23,8% cuenta con escritura otorgada por la PBA - El IVBA tiene bajo su tutela 267 escrituras. - Tan sólo 110 propietarios cuentan con tenencia perfecta.
ANOMIA FUNCIONAL Y NULA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULARIDAD EN LA TENENCIA	
CE	<p><u>Edificios Monoblocks de Departamentos y Equipamiento Comunitario (Feria y CEF)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Patologías constructivas Déficit cualitativo Degradación de las condiciones materiales Hierros oxidados y reducidos en su espesor Desprendimiento de revoques Carpinterías oxidadas - Rajaduras y filtraciones en azotea (78.3% de los departamentos) - Mal funcionamiento de los tanques de agua. - Accesibilidad limitada para personas con discapacidad - Degradación de los espacios circulatorios entre edificios (corredores) - Estructuras portantes de Hormigón Armado deteriorada

	<p><u>Unidades Funcionales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Hacinamiento Hacinamiento de vivienda (más de un hogar por vivienda) Hacinamiento crítico (más de 3 personas por cuarto) - Patologías Constructivas Déficit cualitativo Filtraciones en cielorrasos. Humedad por montantes de agua y cloacas. Oxidación de hierros. Electrificación de paredes. - Poco a nulo mantenimiento de los interiores de departamentos (instalaciones, revoques, pintura) <p>DEFICIT HABITACIONAL PATOLOGÍAS CONSTRUCTIVAS</p>
INFRA	<ul style="list-style-type: none"> - Colapso y obsolescencia de las infraestructuras de redes de servicio Fugas de gas. Conexiones eléctricas que no están bajo normativa. Conexiones cloacales informales en corredores Alteraciones a las redes sanitarias internas Saturación y desborde de las cámaras de inspección cloacal - Instalaciones domiciliarias fuera de norma regulatoria (gas y electricidad) Cableados aéreos de electricidad conectados informalmente - Falta de mantenimiento de las redes de servicios básicos (gas, electricidad, agua, cloaca y pluvial). <p>OBOLESCENCIA DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE SERVICIOS URBANOS</p>
C EC	<ul style="list-style-type: none"> - Expansión y construcciones precarias sobre los espacios comunes Se reconocen: 580 nuevas ocupaciones (expansiones y volúmenes independientes). - Desconexión de calles existentes con el entorno urbano. - Interrupción de las calles internas con ocupaciones espontáneas. - Delimitación imprecisa de las Plantas Bajas (uso común y uso privado) Se ocuparon 62 pases de interconexión entre edificios con la construcción de viviendas y locales comerciales. - Ocupación informal de los espacios verdes comunes. Poco a nulo mantenimiento del paisaje urbano: espacios verdes, vías de acceso, veredas, corredores. <p>INEXISTENCIA DE MECANISMOS DE REGULACIÓN Y CONTROL</p>
I	<ul style="list-style-type: none"> - Poca a nula organización Barrial - Pobreza política⁹⁵ - Poca enlace y articulación inter-institucional de las entidades dentro del CHPS - No existen redes de cooperación comunitaria - Articulación acotada con el Hospital Posadas <p>PARTICIPACION BARRIAL LIMITADA</p>

Fuente: Elaboración propia

⁹⁵ En términos de (Robirosa, Cardarelli, & Lapalma, 1990) poca participación de los interesados en las decisiones

De la entrevista realizada a los profesionales Marcelo Corti (2018)⁹⁶ y María Alejandra Olivarez (2018)⁹⁷, se desprenden las siguientes reflexiones:

Corti (2018) reivindica la definición conceptual del proyecto, en tanto preserva la lógica de **ciudad compacta**⁹⁸ que evita la dispersión y consolida la trama urbana, pese a ello resalta que se han intentado generar soluciones arquitectónicas novedosas o experimentales que no estaban incluidas en la memoria colectiva y terminaron siendo un fracaso. Por su parte, describe que los mayores problemas de estos GCH se vinculan a: i) las cuestiones administrativas (ausencia de consorcios y falta de mantenimiento), ii) los trasfondos de corrupción asociados a las empresas constructoras y iii) adjudicación de las UF y iv) mala resolución del espacio público (ya que no está bien segmentado lo que es público de lo que es común).

Por su parte, Olivarez (2018) coincide en las fallas proyectuales ya que no previeron condiciones tecnológicas de bajo mantenimiento, resaltando asimismo que los problemas administrativos no sólo se deben a la inexistencia del consorcio sino a la falta de evaluación de factibilidad de los beneficiarios para afrontar gastos de mantenimiento de servicios comunes y readecuación de sus propias UF.

La especialista en rehabilitación Renee Dunowicz (2010) menciona que “La población de menores ingresos es la que padece el problema de la degradación progresiva de su hábitat, careciendo de recursos para prevenir o revertir esta situación”.

Prospectiva

El **análisis prospectivo** permitirá visualizar a través de la matriz **FODA** y de la formulación de una serie de **escenarios alternativos** cuál es la factibilidad y direccionamiento posible, en

⁹⁶ Arquitecto, Urbanista, autor de un sinnúmero de publicaciones, editor de Café de las Ciudades

⁹⁷ Arquitecta, a cargo del programa de evaluación de Conjuntos Habitacionales desde Auditoría de CABA.

⁹⁸ Una ciudad en la que la población reside en áreas de mediana y alta densidad, los diversos usos urbanos coexisten en la mayoría de los distritos y el crecimiento se produce por continuidad inmediata con el borde urbano, u ocupando espacios vacíos al interior de la aglomeración existente (Corti, 2015)

función de la actuación de los decisores políticos. Buscaremos vincular problemas y distorsiones, como también identificar oportunidades y potencialidades que permitan sentar las bases de la formulación e implementación para la reconfiguración del CHPS, con un escenario de actuación a corto y mediano plazo. Con estos lineamientos se buscará definir una estrategia integral apoyada en **instrumentos de gestión** que permitan hacer operativa la intervención, identificando la **matriz de actores** para la implementación.

FODA

Se presenta a continuación la matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas construida sobre las estructuras e indicadores vistos en el diagnóstico, a fin de diseñar estrategias para la toma de decisiones y la acción propiamente dicha, objeto de abordaje del Capítulo3.

Cuadro 10. FODA

	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
	Aspecto positivo de una situación interna y actual	Aspecto positivo del entorno exterior y su proyección futura	Aspecto negativo de una situación interna y actual	Aspecto negativo del entorno exterior y su proyección futura
P H C B	- Patrimonio (stock construido) resultante de la inversión del Estado: Urbanización del NHT, NHD y Construcción del Programa Federal de Viviendas	- Entorno urbano consolidado. - Producto de Política Pública. - Priorizado por el Estado Nacional y Provincial	- Ciudad dormitorio. - Macro-manzanas. - Mayor densificación - Estigmatización territorial - Pérdida de valor inmobiliario	- Barreras urbanas - Dificultad en el corto plazo de revertir un proceso de desvalorización que lleva muchos años.
U R B	- Alta accesibilidad. - Usos comerciales y productivos - Potencial permeabilidad de la pieza urbana. - Suelo urbanizado vacante	- Población que no vive en el Barrio accede a los servicios y equipamientos del CHPS. - Apertura de calles. - Interés de empresas e instituciones para radicación dentro del barrio. - Suelo vacante AABE	- Restricciones geométricas del trazado. - Reducción del % áreas comunes. - Limitaciones para regularizar los nuevos usos de suelo en Reglamento de Co-Propietarios original.	- Desarrolladores inmobiliarios imponen reglas de mercado en la zona. Presión sobre el valor de suelo. - Subdivisión parcelaria privada. - Limitaciones en la conectividad. - Debilidad estatal para avanzar en la gestión urbana.
F A	- Disponibilidad de áreas verdes - Aptitud hidráulica	- Puesta en valor del paisaje - Forestación	- Napas contaminadas - Basurales a cielo abierto	- El Municipio retira la recolección de residuos en el interior del CHPS por ser considerado PH.
S E	- Población originaria del barrio - Alto porcentaje de PEA - Individuos con predisposición a colaborar en acciones comunitarias.	- Generación de empleo por obras. - Proceso de valorización del entorno - Empresas quieren invertir en el Barrio	- Alto índice de pobreza - Alto índice de desempleo - Deserción escolar - Riesgo sanitario. Afectaciones en salud.	- Migración de población de bajos recursos - Aumento de la inseguridad. - Radicación de redes narcotráfico
J A	- IVBA cuenta con potestad (aunque limitada) para accionar el Consorcio. - IVBA cuenta con 267 escrituras en su poder. - 110 propietarios residen en CHPS.	- Normativa vigente con factibilidad para regularizar la situación de usos, consorcial y dominial.	- El instrumento PH limita la reorganización legal del CHPS. - Administración consorcial inexistente - Informalidad en la tenencia - Dificultades para regular las expansiones y crecimiento de UF.	- Judicialización de la emergencia habitacional - AABE vende a alto costo el terreno ocupado.

CE	<ul style="list-style-type: none"> - Patrimonio construido - Potencial para rehabilitación de los edificios - Capacidad de ampliación de las unidades funcionales 	<ul style="list-style-type: none"> - Posibilidad de financiamiento para poner en valor el patrimonio construido. - Innovación tecnológica para atender las patologías 	<ul style="list-style-type: none"> - Hacinamiento de hogar (más de un hogar por vivienda). Implica más UF - Alerta de derrumbe por sobrecarga o falta de mantenimiento - Incremento de la informalidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Avanza la obsolescencia constructiva del CHPS. - Magnitud de los recursos necesarios frente a los exiguos recursos disponibles - Reasentamiento por obras
INFRA	<ul style="list-style-type: none"> - Redes de servicio en funcionamiento - Mantenimiento Municipal 	<ul style="list-style-type: none"> - Posibilidad de financiamiento para ejecutar obras de reacondicionamiento y renovación de redes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Obsolescencia de las infraestructuras de redes de servicio. - Explosión de UF por fugas de gas. - Incendio por falla eléctrica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desinversión de las prestatarias de servicios. - Magnitud de la intervención frente al exiguos recursos disponibles. - Las Empresas reclaman tarifas contra-prestación de servicio e inversión en mejoras. - Reasentamiento por obras
C EC	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilidad de áreas comunes vacantes con potencial de ser intervenidas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Espacios verdes de integración al servicio de la comunidad del CHPS y entorno. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento de ocupaciones espontáneas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reasentamiento para mejorar accesibilidad urbana
I	<ul style="list-style-type: none"> - Potencial empoderamiento de las organizaciones vecinales. - Alianzas entre vecinos y con los organismos estatales para avanzar en el mantenimiento y preservación del CHPS 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento institucional. - OPISU como coordinador encara programa para la creación de asociaciones vecinales. - Nuevas instituciones deciden instalarse en el Barrio 	<ul style="list-style-type: none"> - Resistencia a la participación - Rechazo a la articulación institucional - Fallas en la estrategia de comunicación 	<ul style="list-style-type: none"> - Prioridad de aspectos individuales por sobre los colectivos. - Organizaciones de Hábitat y Vivienda promocionados por abogados intervienen negativamente y deslegitiman el Plan.

Fuente: Elaboración propia

Escenarios alternativos

Este apartado retoma los orígenes de las técnicas intuitivas de investigación desarrolladas en primer lugar por Osborn (1979), quien formuló las leyes del Braimstorming⁹⁹ y por otra parte por Gordon (1963), creador de la sinéctica, sobre la base de lo que De Bono (1989) denominó “pensamiento lateral”. El método reúne fenómenos, tendencias, hipótesis, potencialidades y resultados que permiten aproximarnos a todos los futuros posibles y explorar distintos caminos a fin de subsanar efectos negativos de acciones presentes, o simplemente encauzar acciones presentes y visualizar sus posibles comportamientos futuros.

La presente metodología consta de los siguientes componentes:

1. Delimitación del sistema o problema en estudio: delimitación de las variables claves con una jerarquía propia (variables internas y externas), y un estudio global y exhaustivo que permita encontrar la relación entre éstas. Se toma como base de datos la resultante de los ejes de diagnóstico (estructuras de análisis).

2. Análisis retrospectivo: permite detectar el origen del cambio dentro de los movimientos, y del cruce con la situación actual que incluye la clara delimitación de las estrategias de los actores (motores del sistema) y los mecanismos de poder con los que cuentan para concretar sus proyectos.

3. Escenarios propiamente dichos: evolución del sistema y de sus componentes, en el que incide también el comportamiento de los actores. Esto supone explorar y definir el rango de alternativas futuras a partir de escenarios **posibles**¹⁰⁰, otros **realizables**¹⁰¹, y por último un

⁹⁹ Torbellino o Tormenta de ideas que permite caracterizar intuitivamente, vale decir sin lógica alguna, determinados problemas, conceptos o cuestiones.

¹⁰⁰ Posibles: todo aquello que pueda ser imaginado

¹⁰¹ Realizables: todo aquello que es posible considerando las restricciones al respecto

listado de escenarios **deseables**¹⁰², u óptimos. Se analizan así también las situaciones coyunturales que modifican un escenario óptimo, en uno factible u otro desfavorable.

Para el caso del CHPS, se sintetizará el abordaje a partir de los siguientes escenarios: i) desfavorable, ii) sesgado o excluyente, iii) inclusivo y iv) equitativo. Los mismos cruzan probabilidades en función del diagnóstico obtenido.

El **Escenario 1 | Desfavorable** refleja la proyección tendencial de la propia realidad amenazada por externalidades negativas. El accionar en el CHPS se ve limitado por la falta de consenso de los vecinos y la falta de resolución de las cuestiones jurídicas-administrativas. De sostenerse esta proyección, será inminente la declaración de la emergencia habitacional alterando el rumbo y temporalidad de la intervención. La justicia será la que imponga mandas específicas para el desarrollo del plan de intervención.

El **Escenario 2 | Sesgado-Excluyente** presenta la resistencia de los vecinos que deberán ser reasentados (afectación por obras de infraestructura). Ellos manifiestan disconformidad ante el pago inminente de tarifas por servicios de gas, electricidad, gastos comunes (expensas) y trámites de escrituras. Los hogares reasentados que aceptan una vivienda nueva o una UF dentro del CHPS deberán asumir el pago de las nuevas UF (suelo y vivienda). Este escenario se limita a un reducido número de obras de infraestructura.

El **Escenario 3 | Inclusivo** admite la incorporación de las ampliaciones de las plantas bajas en el régimen del PH y avanza con las obras sobre los sectores formales con el apoyo de los vecinos que aceptan el reasentamiento tras una nueva unidad funcional subsidiada. Mejoran las condiciones de habitabilidad. Las obras a ejecutar solo sirven para paliar la emergencia.

¹⁰² Deseable: aquello que es posible pero no necesariamente realizable en su totalidad

El **Escenario 4 | Equitativo** reconoce los derechos de todos los habitantes censados a través de la reconfiguración espacial y jurídica-administrativa. Se avanza en la reorganización espacial (nuevas manzanas, calles, espacios comerciales y de uso público) y la consolidación de una malla estructural tridimensional que permite ampliar las UF y así dar respuesta a las necesidades y derechos de ampliación de todos por igual. Paralelamente se da solución a las UF autónomas.

Los alcances de cada uno de estos escenarios se amplían en el siguiente cuadro que toma como ejes algunas estructuras de análisis. El presente abordaje es de elaboración propia. El mismo, asume la concatenación decisional en función de condiciones internas y externas, y el involucramiento de actores barriales, institucionales y decisores políticos diversos.

Figura 6. Propuesta morfología urbana para el Escenario 4 | Equitativo



Fuente: Los Gardelitos (2019)

Cuadro 11. Escenarios alternativos

	ESCENARIO 1 Desfavorable	ESCENARIO 2 Sesgado - Excluyente	ESCENARIO 3 Inclusivo	ESCENARIO 4 Equitativo
URB + F/A	<ul style="list-style-type: none"> - El proceso de desvalorización barrial se acrecienta - Avanzan las expansiones precarias en los espacios comunes. - Se acelera el grado de deterioro de las UF y de los edificios - No se controla la contaminación - Pasivo urbano-ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> - Persiste la estructura de las macro-manzanas. - Se consolidan transitoriamente y de forma reducida los espacios comunes. - No se consolida el Proyecto Urbano 	<ul style="list-style-type: none"> - Se crean nuevas parcelas de vivienda social en los terrenos aledaños: AABE y Educación. - Se demuelen las expansiones precarias en los corredores. - Se abren nuevas vialidades. - Se liberan PB ocupadas para usos comerciales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se logra desarrollar una nueva propuesta de morfología urbana. - Se define un tejido que da respuesta a las construcciones precarias y habilita el crecimiento de la totalidad de departamentos Malla estructural. - Se liberan algunas PB. Se generan nuevos usos comerciales y equipamientos. - Se generan puntos comunes de estacionamiento - Se libera suelo ocupado informalmente. - Se generan más espacios verdes.
S E	<ul style="list-style-type: none"> - Continúan activas las redes de narcotráfico - Mayor inseguridad - Sube la tasa de desempleo - Mayor índice de pobreza - Aumenta la tasa de mortalidad por insalubridad y patologías constructivas. - Se incrementan las migraciones al CHPS - Aumenta la tasa de nacimiento 	<ul style="list-style-type: none"> - La devaluación económica actual obstaculiza la presentación de las Empresas Constructoras en los llamados a licitación de obra pública previstos. - La inflación afecta los alcances de las obras. Los recursos presupuestarios se tornan insuficientes. - El plan de reasentamientos fracasa por la falta de acuerdos con los habitantes radicados informalmente en los corredores y espacios comunes. - El narcotráfico se sostiene con una leve reducción 	<ul style="list-style-type: none"> - El narcotráfico disminuye considerablemente - Los habitantes del CHPS son empleados en las obras. Se genera mano de obra especializada - Se definen mecanismos de concesión (alquileres de parcelas nuevas). Con los fondos generados por los alquileres se re-invierte en mantenimiento de edificios y la construcción de viviendas para los ocupantes de viviendas autónomas que no es posible regularizar. - Mejoran los ingresos de los hogares. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se capitalizan las inversiones por los hogares. - Se re-valorizan las UF. - Los nuevos propietarios aportan para el pago de los servicios comunes y gastos de administración y mantenimiento. - Los habitantes asumen los costos de los servicios urbanos (Con tasas subsidiadas). - Con los fondos generados por alquileres de nuevos usos comerciales, productivos e institucionales se reinvierten y solventan los gastos de mantenimiento de cada Consorcio.

Fuente: Elaboración propia

J A	<ul style="list-style-type: none"> - No se logra constituir el Consorcio de Administración. - Judicialización de la emergencia habitacional. - Letargo en los procesos administrativos y proyectuales (de reconfiguración y puesta en valor). 	<ul style="list-style-type: none"> - La limitación del PH reduce la capacidad de operación e intervención tan sólo a los edificios de departamentos y equipamientos comunitarios originales del proyecto. - Se sostiene la informalidad: tenencia precaria de viviendas. - No se logra avanzar en la regularización dominial de las unidades funcionales (departamentos). 	<ul style="list-style-type: none"> - Se conforma Consorcio. Se nombra Administrador General. Se define un nuevo Reglamento de Co-Propiedad. - Se engloban todas las parcelas y se define un nuevo polígono barrial. - Se subdivide en mayor cantidad de manzanas. - Con el IVBA se avanza en la regularización dominial de los hogares radicados en departamentos. - Ordenamiento de los polígonos de las ocupaciones. <p>Con el apoyo de los propietarios y el IVBA se legitiman los derechos de los habitantes de las construcciones precarias de PB.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las viviendas, los equipamientos y comercios autónomos continúan revistiendo situación dominial precaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - El nuevo Consorcio, organiza una red de sub-consorcios por edificios. Se definen nuevas unidades administrativas. - Se amplía la regularización dominial a todos los habitantes registrados al momento del relevamiento (censo). - Se reduce el monto de pago de expensas por gastos comunes por el ajuste porcentual de UF.
INFRA + CE + C EC	<ul style="list-style-type: none"> - Los análisis estructurales denotan riesgo de colapso en ciertos edificios. Esta medida implica demolición parcial o total de los edificios. - Se debe reasentar a la población afectada a la demolición. - No alcanzan los recursos para afrontar las soluciones habitacionales que deberán ser construidas para dar respuesta a los hogares afectados a los edificios a demoler. - Las Empresas proceden al corte de servicio de las conexiones informales (gas y electricidad). 	<ul style="list-style-type: none"> - Solo de desarrollan obras de infraestructura en corredores libres (alto porcentaje comprometido por ocupaciones). - Falta de apoyo social (ocupantes, propietarios e inquilinos) para avanzar con las obras de las redes críticas (gas y electricidad) en los interiores de los departamentos. - Resistencia al pago de tarifas de servicios. - No se pueden habilitar los nuevos tendidos de redes de infraestructura producto del bajo porcentaje de conexiones de las UF (siguen funcionando simultáneamente las dos redes). 	<ul style="list-style-type: none"> - Se logran avances en las obras destinadas a la rehabilitación edilicia y renovación/expansión de infraestructuras tan solo en los corredores. - Se ponen en valor los espacios verdes: plaza central y plazoletas. - Se mejoran las condiciones de accesibilidad - Se habilita la malla de circulación peatonal y vehicular - Se construyen nuevos equipamientos comunitarios 	<ul style="list-style-type: none"> - Se construye una malla estructural 3D para ampliar los departamentos generando nuevos cuartos y/o patios elevados. - Se ejecutan las obras de puesta en valor edilicia - Se desarrolla la totalidad de las obras de infraestructura de servicios. - Se ponen en valor los espacios comunes: pulmones y plazas. - Se conceden préstamos y/o subsidios para las mejoras en los interiores de las UF

-	<ul style="list-style-type: none"> - Las Organizaciones Sociales denuncian maniobras del estado al promover obras en propiedad privada (PH). Paralizan la intervención. - Abogados asesoran a los vecinos y los alertan sobre el accionar del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cambios en la gestión de gobierno en el nivel nacional y/o provincial y/o municipal, introducen demora en la ejecución del préstamo comprometido para el desarrollo de la operatoria. - No se consigue el apoyo necesario para la implementación del Plan - Fallan los mecanismos de comunicación - Pocas instancias participativas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se consolida una red institucional barrial. - Se crean asociaciones vecinales por temáticas. - El Municipio va delegando funciones en el Consejo de Administración. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se generan programas de capacitación en oficios en vías del mantenimiento futuro. - Las organizaciones vecinales se especializan en oficios y ofrecen servicios a la comunidad.
---	---	---	---	--

Capítulo 3. Aportes para la reconfiguración del Conjunto Habitacional

Presidente Sarmiento

Como ya fuera mencionado, hasta el momento poco se ha debatido sobre la calidad de los productos resultantes de la política urbana y habitacional en los GCH, menos aún, en relación a los impactos sociales y urbanos que esta producción masiva ha causado en el entorno y directamente sobre sus propios residentes.

En relación a los supuestos analizados anteriormente, en el presente Capítulo se busca dar fundamento a la Hipótesis 2 e indagar sobre las restricciones y grados de libertad que subyacen en torno a la formulación e implementación de la nueva política. Para esto, se parte de **un segundo dilema**: demolición o reconfiguración del CHPS. Si se siguieran los parámetros de la planificación tradicional se podría someter la decisión a: i) obras públicas, ii) resolución acatando el derecho de propiedad privada o iii) evaluación del costo-beneficio desde una óptica exclusivamente economicista, asumiendo de raíz la restitución al estadio original o **demolición total** por obsolescencia del patrimonio construido. En el mejor de los casos esta alternativa podría asumir la construcción de nuevas unidades habitacionales para dar respuesta a la población censada y afectada a reasentamientos. Una segunda alternativa podría definir líneas de acción sobre el ensayo de los escenarios presentados a fin de rescatar el valor de lo existente como patrimonio y capital invertido por el Estado y los pobladores, de forma de readecuar las condiciones edilicias y urbanas sobre la base de los principios de justicia socio-espacial. Para finalizar, esta tesis propone indagar esta segunda línea de abordaje en el marco de la política pública de **reconfiguración del CHPS**, cuyos términos serán discutidos en el presente capítulo.

Hechura de la política

Sobre la evaluación ex ante a la que se pudo llegar con el diagnóstico presentado, la hechura de la nueva política supone una instancia de 1) **justificación**, 2) **formulación** a partir de los lineamientos estratégicos, 3) **implementación** que incluye: matriz de actores, etapas de avance, instrumentos de gestión pública, recursos financieros y comunicación y difusión, 4) **monitoreo** y 5) **procedimiento replicable a otros casos**.

Justificación

A cuenta de los mencionados **ejes problemáticos**, se establece la necesidad de una nueva intervención por parte del Estado sobre la base de los siguientes fundamentos: i) la mala praxis en el diseño e implementación de la política habitacional PEVE, ii) la participación del IVBA como condómino del Consorcio de Propietarios, iii) el déficit habitacional (cuantitativo y cualitativo) que impera entre los hogares del barrio¹⁰³, iv) la magnitud de la inversión necesaria, v) las limitaciones económicas de la población para afrontarla, vi) el derecho a la vivienda digna y el ambiente sano, entre otros. Por lo antedicho, las problemáticas mencionadas toman carácter público. Se sugiere una agenda de intervención en el corto y mediano plazo.

Sobre los escenarios mencionados, se definen directrices para la política pública de reconfiguración del CHPS que recuperan los principios de la **justicia social y espacial**, en tanto acceso justo al hábitat. Se considera una adecuada reminiscencia sobre el **proceso de reconfiguración** (no sólo morfológica-espacial, sino jurídica-administrativa) y puesta en valor del **patrimonio construido** (mejoramiento barrial).

¹⁰³ Condiciones críticas de la red de gas y electricidad que produjeron la explosión de UF en 2016.

El escenario resultante dependerá del grado de consenso y voluntad de los actores por llevar adelante la concreción de los lineamientos propuestos.

Marco Legal Internacional y Nacional

Un vasto cuerpo legal a nivel nacional e internacional reivindica el derecho a la vivienda y el acceso justo al hábitat. A saber:

Los Tratados Internacionales tienen rango constitucional. Se encuentran receptados en el Artículo 75 inc. 22 del texto de la Constitución y por ende tienen rango superior a las leyes. Se consideran: i) la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre (DADDH) (1948), ii) la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (DUDHNU) (1948), iii) la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica” (PSJCR) (1969), iv) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (1966), que son aplicables en forma complementaria a las cláusulas constitucionales.

La **DADDH** establece en su Artículo XI que “toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondiente al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad”. También establece en el Artículo XXIII que “toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes”. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social en los casos y según las formas establecidas por la ley.

La **DUDHNU** establece en el Artículo 17° inciso 1: “toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente. Inciso 2: Nadie será Privado arbitrariamente de su propiedad”. En el Artículo 22° se expresa: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la

seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.” Y en el Artículo 25º: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”

Por su parte el **PSJCR** define en el Artículo 21 inciso 1º que “Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.” Inciso 2: “Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.”

El **PIDESC** en su Artículo 11 establece que “Toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, a una mejora continua de las condiciones de existencia y al agua.”

La **Constitución Nacional**, establece principios normativos de rango superior a partir del cual se ordenan las normas inferiores. La misma distribuye las funciones entre los poderes del Estado a partir de los cuales se definen las competencias de los organismos estatales y las jurisdicciones comprometidas en materia de hábitat. Asimismo, establece un conjunto de principios pertinentes a la temática, de protección de derechos subjetivos de los ciudadanos, que imponen la obligación de ser respetados por el Estado, según lo establece el artículo 14 enumerando una serie de derechos fundamentales, y la cláusula de protección social del **Artículo 14 bis**. Al respecto en la última parte establece lo siguiente: “...la defensa del bien de

familia, la compensación económica familiar y el acceso a la vivienda digna.” También fija la protección de la propiedad privada en el Artículo 17: “La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada...” Dentro del conjunto de nuevos derechos y garantías constitucionales corresponde citar el Artículo 41 que establece: “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin necesidad de comprometer la de generaciones futuras...”

Por su parte en la Provincia de Buenos Aires, la **Ley 14.449/13** de Acceso Justo al Hábitat (2013) tiene el espíritu de la promoción del **derecho a la vivienda** y a un **hábitat digno** y sustentable, conforme lo establece la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. En su artículo 3° establece que “El derecho a una vivienda y a un hábitat digno comporta la satisfacción de las necesidades urbanas y habitacionales de los ciudadanos de la Provincia, especialmente de quienes no logren resolverlas por medio de recursos propios, de forma de favorecer el ejercicio pleno de los derechos fundamentales. Este Artículo aún se encuentra sin reglamentar. Otra limitante de la Ley es que no registra a los Conjuntos Habitacionales dentro de sus postulados abduciendo que solo el déficit es cuantitativo y no considera la dimensión cualitativa y dominial en el acceso justo al hábitat.

Las instancias presentadas anteriormente buscaron fundamentar las Hipótesis 1 y 2, asintiendo sobre la situación deficitaria del CHPS y la responsabilidad del Estado en dar respuesta. A partir de aquí se fundamentaran las Hipótesis 3 y 4.

Formulación

La formulación de la política reconoce el antecedente desarrollado por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, conjuntamente con el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre mayo y diciembre de 2016. El GPBA diseñó la operatoria para gestionar una línea de crédito del Banco Mundial en el marco del Proyecto “Transformación Urbana del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)”. El objetivo general de dicha operatoria es promover soluciones integrales para contribuir a la mejora de la calidad de vida de los habitantes en situación de vulnerabilidad del Área Metropolitana, mediante el desarrollo de 5 componentes: 1) Integración social y urbana de la Villa 31 y 31 bis en la CABA, **2) Mejora del hábitat en Barrios Vulnerables del Gran Buenos Aires (GBA)**, 3) Fortalecimiento del Planeamiento y la Gestión del Área Metropolitana de Buenos Aires y 4) Administración, seguimiento y monitoreo para los componentes de la C.A.B.A.; **5) Administración, seguimiento y monitoreo para el componente PBA.**

El diseño de la operatoria estuvo a cargo de la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda (particionada por Decreto provincial N° 35/18¹⁰⁴) y de la Unidad de Coordinación y Ejecución de Proyectos de Obra (UCEPO), ambas dependencias del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos (MISP) sumado a la participación activa del Municipio de Morón. El préstamo fue aprobado en Directorio del Banco Mundial a fines de febrero de 2017. Desde enero de 2018 el OPISU | Organismo Provincial de Integración Social y Urbana de Jefatura de Gabinete de Ministros (PBA) sustancia el liderazgo en las incumbencias que le transfiere la Ley 14989/17 (2017) y parte de la Ley de Acceso Justo al Hábitat (2013).

¹⁰⁴ Las incumbencias de Tierras pasaron al Ministerio de Desarrollo Social, las de Urbanismo quedaron en el MISP durante 2018 y desde 2019 pasan a Ministerio de Gobierno, las de Vivienda siguen en el IVBA quien pasó a la órbita de la Subsecretaría de Obras Públicas-MISP.

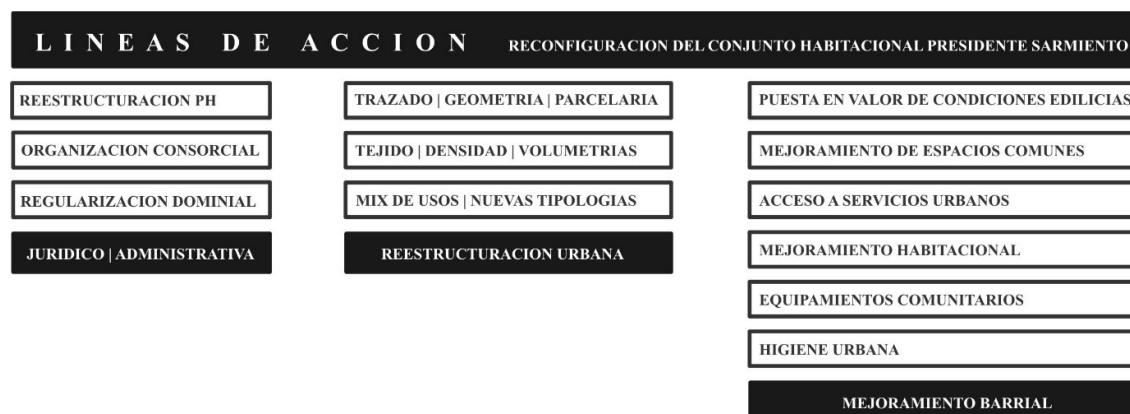
El Conjunto Habitacional Presidente Sarmiento ha sido seleccionado para la aplicación del Componente 2 “Mejora del hábitat en Barrios Vulnerables del GBA”. En el marco del subcomponente 2.1 Planificación Urbana del Programa, este desarrollo pretende ser un aporte a la formulación del Plan Maestro, introduciendo recomendaciones a la reconfiguración del CHPS y postulados generales para los otros casos, desde la definición de: lineamientos estratégicos, etapas, matriz de actores y recursos para la implementación.

Lineamientos de acción

Se parte de una idea de **oportunidad** sustanciada en el financiamiento otorgado para implementar la intervención que tiene por objeto dar respuesta a una **necesidad** impuesta por el déficit cuantitativo y cualitativo detectado. La estrategia busca promover una vivienda digna, espacios públicos de calidad, mejora en las redes de infraestructura urbana, conectividad y accesibilidad, sustentabilidad ambiental, sostenibilidad económica, seguridad en la tenencia, regulación administrativa, entre otros.

La lógica de **reconfiguración del CHPS** se estructura en tres ejes de actuación: i) readecuación jurídico-administrativa, ii) reestructuración urbana, iii) mejoramiento barrial, con los componentes que se describirán a continuación:

Figura 7. Lineamientos para la política de reconfiguración del CH



Fuente: Elaboración propia.

➤ **Readecuación Jurídico – Administrativa**

La gestión administrativa del CHPS deberá ser revisada, de forma simultánea a la definición de la intervención espacial y el mejoramiento barrial, de forma de regularizar el funcionamiento del PH y establecer las condiciones legales para la sostenibilidad administrativa futura.

- **Reestructuración del PH (Propiedad Horizontal)**

La Ley 13.512/48 (1948) por sí sola, presenta limitaciones para la restitución del régimen de PH. Es por ello que el IVBA, en su carácter de titular de 267 UF y de organismo promotor del CHPS, busca contar con la conformidad expresa de los titulares de dominio según lo establece el Art. 2061 del Código Civil y Comercial de la Nación (CCCN). Sumado a eso, en el Art. 2059 del CCCN se sustenta la posibilidad de auto convocatoria para la asamblea y en el Art. 2060 del CCCN se sustancia la alternativa que la mayoría de los presentes propongan decisiones a ser validadas, hasta el plazo de quince días de notificados los propietarios ausentes, excepto que estos se opongan antes por igual medio con mayorías suficiente.

- **Organización consorcial**

Para poner nuevamente en funcionamiento el Consorcio, el IVBA, conjuntamente con los 110 titulares de dominio que residen en el Barrio¹⁰⁵, deberán aunar criterios para la conformación del Consorcio General. El consorcio nombrará administrador general y redactará el nuevo reglamento de co-propiedad. Recién allí se podrá pensar en la organización de sub-consorcios, una vez definida la nueva morfología espacial, subdivisión parcelaria y reasignación de porcentuales a las UF (Escenario 4).

- **Regularización dominial**

El CHPS es el reflejo de la acción u omisión de diversos actores, especialmente del Estado, sobre el territorio. En el proceso de producción del hábitat popular, la informalidad se convierte

¹⁰⁵ Datos resultantes del relevamiento socio-habitacional, Abril-Mayo 2018.

en un círculo vicioso, fomentado por la exclusión de la población que no alcanza a cubrir sus necesidades mínimas y los recursos públicos que se tornan insuficientes para atender todas las problemáticas mencionadas. Las omisiones están atadas a un sinfín de años de olvido y la acción dispar de sus habitantes versus un Estado limitado en capacidades. Uno de los principales debates está vinculado a la regularización de las tierras sobre las que se asienta, con un Estado que por momentos sólo tiende a favorecer las prácticas de los inversores con sus políticas de división del suelo e inadecuadas políticas fiscales (income tax). (Fernandes & Smolka, 2004)

En ese sentido, el reconocimiento de la función social de la propiedad como disparador de la regularización dominial podrá atentar contra el derecho de la propiedad privada, para reconocer derechos posesorios a las 580 nuevas UF (expansiones y construcciones precarias). Caso contrario, estaríamos asistiendo al “estado de naturaleza” referido por Hobbes, donde prima la lucha de todos contra todos, donde prevalece el más fuerte por sobre el más débil. En este caso: entre los débiles y menos débiles, ya que el grado de vulnerabilidad atañe a todos.

Si bien se busca reconocer el derecho a un hábitat digno, la regularización dominial por sí sola no lo garantiza, así como tampoco lo garantiza la mejora barrial ni la reestructuración urbana por sí sola. Esto habilitaría un nuevo canal de informalidad porque el problema de raíz, no estaría resuelto.

Hernando de Soto (2001) señala que los ciudadanos pobres que carecen del registro legal de sus propiedades (titulares de dominio), no pueden utilizar sus bienes como garantía para conseguir préstamos bancarios, para ampliar sus negocios o para mejorar sus propiedades y en consecuencia para elevar sus estándares de vida.

Para el CHPS se podrá tomar como base la normativa vigente dentro de la PBA, entre otras la ley 13342 (2005)¹⁰⁶. La operatoria será implementada por la Escribanía General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, el IVBA, el Registro de la Propiedad y los mecanismos administrativos municipales.

➤ **Reestructuración urbana**

Este eje de acción aspira a dar respuesta a las **fallas en el pensamiento proyectual original** y a las problemáticas devenidas del proceso histórico de configuración del CHPS.

La **reestructuración urbana** supone la reorganización espacial del CHPS asignando nuevos usos, reconociendo derechos sobre las pre-existencias (expansiones y construcciones precarias) así como la articulación de la pieza urbana barrial con las viviendas del PFCV, el Hospital Posadas, los equipamientos comunitarios y el entorno urbano.

Para ello será necesario avanzar en las siguientes líneas:

- Trazado | Geometría | Parcelaria

Para la constitución del nuevo régimen de PH, se requiere el englobamiento parcelario¹⁰⁷, según lo establecido en el DL 8912/77 (1977), el DL 10.128/83 (1983) y el Código de Ordenamiento Urbano del MM¹⁰⁸. Una vez efectuada la unificación parcelaria, podrá subdividirse en nuevas manzanas y parcelas ya con la correspondiente asignación de usos (residencial, comercial, esparcimiento, institucional, etc.). Se aplica al PH original y también a los terrenos seleccionados para la construcción de nuevas viviendas dentro de la parcela 187K.

El trámite deberá ser aprobado por Catastro de PBA, e inscripto en el Registro de la Propiedad de forma tal de poder transferir dominio a los habitantes en una etapa posterior.

¹⁰⁶ Es muy probable que deba ser modificada y actualizada.

¹⁰⁷ Englobamiento se define a la reunificación parcelaria

¹⁰⁸ El mismo deberá ser actualizado y validado de acuerdo a los procedimientos administrativos vigentes.

- ✓ Englobamiento parcelario y subdivisión, para generar parcelas más acotadas a las capacidades de administración consorcial y a la organización interna.
 - ✓ Apertura de calles y conexión de nueva malla vial con las vialidades existentes intrapredial y entorno urbano.
 - ✓ Definición de usos de las plantas bajas y delimitación de los corredores.
 - ✓ Asignación de nuevos usos comerciales y productivos a parcelas específicas.
 - ✓ Generación de nuevos¹⁰⁹ espacios verdes de uso público: plazas y espacios de encuentro
 - ✓ Definición de límites parcelarios para espacios comunes en “pulmones”.
 - ✓ Integración de la nueva red de movilidad: apertura de sendas peatonales.
 - ✓ Conexión de los corredores con la nueva malla circulatoria peatonal.
 - ✓ Incorporación de paradas de colectivos en las inmediaciones y/o dentro del Barrio.
- Tejido | Densidad | Volumetrías
 - ✓ Densificación del tejido urbano existente para absorber los reasentamientos (por riesgo, obra o proyecto urbano) y así también para incorporar la demanda habitacional actual.
 - ✓ Construcción de equipamientos urbanos al servicio de la comunidad barrial y zonal (habilitar uso por sobre los límites físicos de la nueva parcelaria)
 - Mix de usos | Nuevas tipologías
 - ✓ Liberación de las plantas bajas pasantes bajo monoblocks para incorporar usos mixtos (comerciales y usos productivos).
 - ✓ Gestión de nuevas parcelas para usos comerciales y productivos dentro del predio.
 - ✓ Promoción de línea de créditos y subsidios para la construcción de equipamientos socio-productivos y comercios. Gestión de la renta (alquiler, comodato).

¹⁰⁹ Tras la recuperación de suelo, post reasentamiento y demolición de ocupaciones precarias.

➤ **Mejoramiento barrial**

Comprende el mejoramiento de los espacios comunes y la puesta en valor del CHPS en sus diferentes dimensiones como se ampliará a continuación.

- Puesta en valor de las condiciones edilicias

Sobre la base de estudios previos, la ejecución de pruebas testigo (análisis estructural) y la elaboración de proyectos ejecutivos se definen:

- ✓ Obras de mejoramiento edilicio: impermeabilización de azoteas y paredes, restauración de columnas, elementos estructurales, ejecución de revoques y pintura.
- ✓ Adecuación de los núcleos verticales y horizontales (accesos a edificios).
- Mejoramiento de espacios comunes
 - ✓ Malla circulatoria: apertura y pavimentación de calles, ejecución de sendas peatonales, adecuación de las condiciones de accesibilidad en corredores.
 - ✓ Espacios verdes: puesta en valor de plazas y espacios comunes (pulmones/claustros), mejoramiento de áreas verdes, forestación, etc.
 - ✓ Iluminación
 - ✓ Mobiliario urbano
- Acceso a los servicios urbanos

Sobre la base de estudios previos, pruebas de funcionamiento y la elaboración de proyectos ejecutivos se definen:

- ✓ Obras de agua y saneamiento: readecuación de redes primarias y secundarias, conexiones domiciliarias, cámaras de inspección, cañerías de impulsión, cierre de mallas, automatización y restauración de tanque central y de tanques individuales, etc.
- ✓ Obras de tendido de red eléctrica: reactivación y reparación de la red subterránea, instalación eléctrica en interiores de UF, conexiones a tableros generales y seccionales,

conexión a medidores, nueva red de alumbrado en espacios comunes, remoción de tendidos informales.

- ✓ Obras de tendido de red de gas: nueva red de troncales subterráneos, instalación de cañerías montantes, renovación de las redes internas en unidades funcionales, conexiones a medidor, remoción de cañerías no reglamentarias, etc.
- ✓ Obras pluviales: re-direccionamiento de las aguas de lluvia por conductos verticales (desde azoteas), canalizaciones horizontales (corredores y veredas), sistema de bombeo y estructuras de infiltración controlada, etc.
- ✓ Prevención de incendios: readecuación del sistema existente a partir de la renovación de válvulas y la colocación de elementos constitutivos del sistema.

- Mejoramiento Habitacional

Dada la poca flexibilidad espacial y las restricciones al crecimiento que ofrecen las UF se sugiere la ampliación de las mismas a partir de la construcción de una malla estructural en 3 Dimensiones para equiparar la ventaja comparativa que han tenido las UF de Planta Baja. Esta superficie permitiría generar nuevas superficies cubiertas, semi-cubiertas o descubiertas según necesidad de los propietarios.

Por otra parte se propone la formulación de créditos a tasa fija y/o subsidios, para que los propietarios puedan acceder a mejorar las condiciones deficitarias de los interiores de sus UF: renovación de instalaciones de núcleos húmedos (baños, cocinas y lavaderos), recambio de revestimientos y reparación de cielorrasos, recambio de carpinterías, pintura, entre otros.

- Equipamientos de salud, educación y actividades comunitarias

Para ampliar la mixtura de usos del CHPS, se manifiesta la necesidad de consolidar el eje sobre la Avenida Marconi con usos educativos, reactivar el CEF y promover el regreso a la escuela, así como el diseño de programas de capacitación en oficios.

Respecto del eje salud, se sugiere mayor articulación con el Hospital Posadas, la Escuela de Enfermería y la ampliación del servicio de atención del Centro de Atención Primaria.

Para las actividades comunitarias, se apunta a la promoción de una red que articule las Organizaciones Barriales y amplíe la interacción de las mismas efectuando líneas de trabajo común a favor de la comunidad.

- **Gestión de Residuos**

Con la apertura de calles se facilita el ingreso del camión recolector de residuos, y es a partir la consolidación de los espacios verdes y la generación de la malla de circulación peatonal que se facilitará la limpieza de las áreas comunes. Ahora bien, estas definiciones por si solas no son suficientes, deberá estar acompañado de:

- ✓ Generación de puntos de reciclado
- ✓ Habilitación de mayor cantidad de zonas de vuelco en puntos estratégicos
- ✓ Programa de concientización de separación de basura
- ✓ Gestión Municipal de la disposición final

Modalidad de gestión

El Plan supone la coordinación y articulación de los **actores** involucrados directamente en el CHPS: la población residente, los referentes barriales y las instituciones barriales y organismos afectados por competencias e incumbencias a la formulación e implementación.

➤ **Matriz de actores**

El Organismo Ejecutor (OE) del Programa BIRF desde 2019¹¹⁰ es el **Organismo Provincial de Integración Social y Urbana** (OPISU). El OPISU tiene entre sus facultades la planificación integral, así como la formulación, implementación y ejecución de los planes y programas habitacionales de intervención que se definan en vistas de la integración socio-urbana en las villas, asentamientos y conjuntos habitacionales de la PBA.

El Organismo Sub-Ejecutor (OS) del Programa será el Ministerio de Infraestructura y Servicio Públicos (MISP) quien brindará apoyo al OE a través de las diferentes áreas técnicas coordinadas por la Unidad de Coordinación de Infraestructura Barrial (UCIBa)¹¹¹ cuya principal misión responde a la articulación con las áreas técnicas al interior del MISP, así como la atención a las demandas provenientes del OPISU y el asesoramiento a los equipos técnicos del Municipio de Morón, organismo contratante de obras y principal gestor socio-territorial de la intervención. El MISP será el responsable de la ejecución de los proyectos de obras del Programa planificados en conjunto con el OE y el MM, incluyendo la preparación de proyectos que cumplan con los criterios de elegibilidad y la realización de adquisiciones acorde a los procedimientos del contrato de préstamo y su Reglamento Operativo.

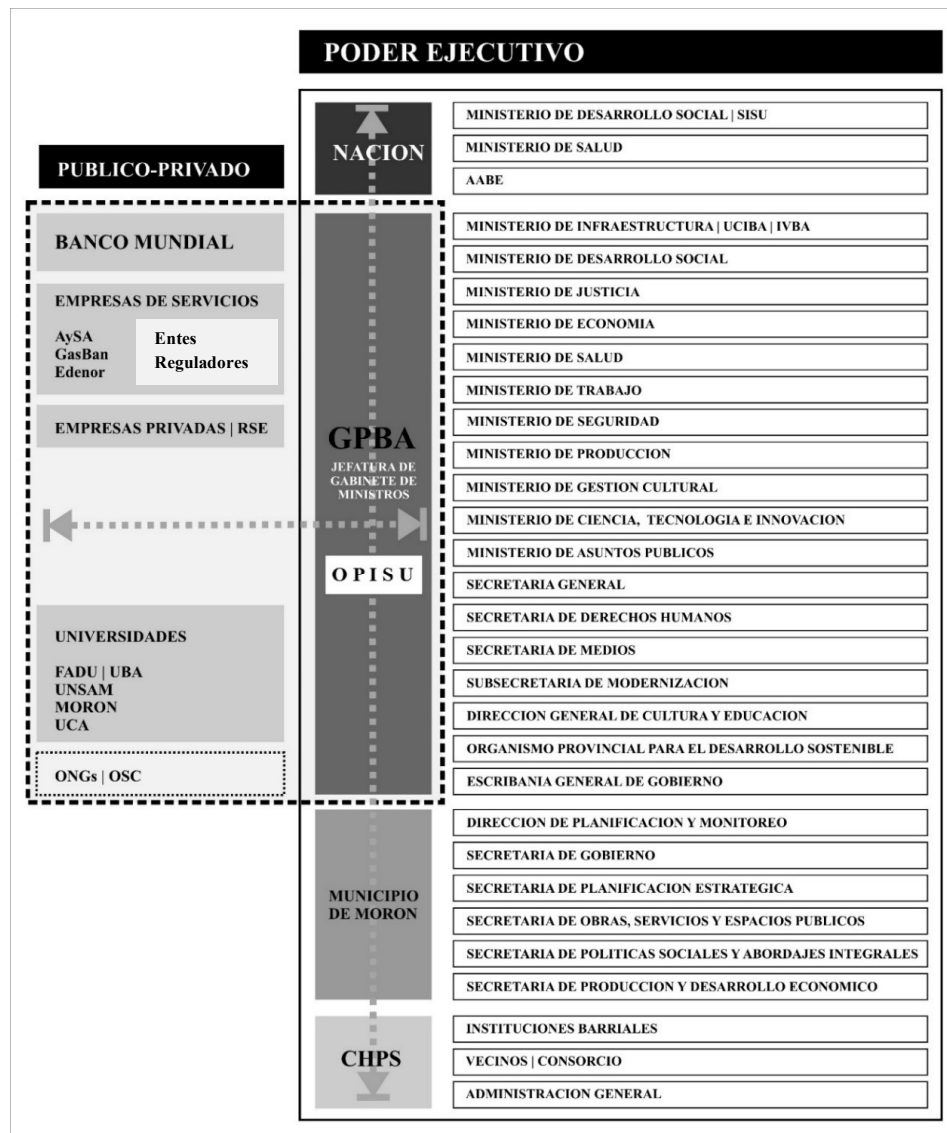
El gran desafío que enfrenta el OPISU, a cargo de la coordinación, diseño, planificación y ejecución de las intervenciones a efectuarse en el marco del Programa, es la consolidación, programación y coordinación en la implementación de la **estrategia de intervención integral** (las de corto plazo que den respuesta a la urgencia y emergencia latente, y las de mediano y largo plazo, enmarcadas en el Plan Maestro). Actualmente, OPISU cuenta con el apoyo político

¹¹⁰ Formalizado a partir de los cambios efectuados en el contrato original PBA-Banco Mundial.

¹¹¹ Resolución 677 del MISP, 21 de Junio de 2018

y articulación vertical con los diferentes Organismos del Gobierno Nacional y el Municipio de Morón, así como la articulación horizontal con los Ministerios del GPBA.

Figura 8. Matriz de actores



Fuente: Elaboración propia.

El Plan propone **mecanismos de participación** en diferentes estadios del Plan Maestro: reuniones, talleres, audiencias, entre otros, que incluye a los habitantes del CHPS y demás actores intervinientes, de manera de garantizar el consenso, apoyo al desarrollo e implementación de la intervención.

Cuando el proceso incluye la participación de los habitantes y de los referentes de las instituciones barriales en la definición del diagnóstico, así como en la formulación de las intervenciones, el programa se convierte en un **acuerdo social y político**, entre responsables municipales, provinciales y referentes locales, que permite distribuir responsabilidades y beneficios en el marco del proyecto barrial.

Solo a partir de la participación comunitaria y el fortalecimiento del vínculo de los habitantes entre sí, se lograrán afianzar las redes de capital social en pos de procesos asociativos y contributivos. El debate para acordar las bases de un proyecto común, permite que todos y cada uno de los actores intervinientes ajusten sus intereses hacia un escenario previsible y posible, donde se priorice el bien comunitario, a fin de procesar las diferencias individuales en pos del bienestar colectivo. Este es un punto primordial en la construcción de consensos, para avanzar en la dirección deseada por la mayoría teniendo en cuenta la diversidad de posturas en torno al mismo desafío.

El rol del Municipio de Morón, como actor local, es fundamental en el enlace territorial con los vecinos, como llave a sus inquietudes y demandas.

➤ Instrumentos de gestión pública

Se denomina así a los mecanismos de actuación y a los procedimientos de gestión público-privada que viabilizan la implementación de la operatoria propuesta.

En el proceso de transformación de la realidad, los instrumentos son el conjunto de herramientas para multiplicar la capacidad de acción, para volverla más precisa, para incrementar la velocidad o mejorar la calidad de las intervenciones. Su utilización permite economizar esfuerzos y mejorar la eficacia de la realización.

Se listan a continuación los instrumentos de gestión definidos para dar respaldo a la implementación del Plan Maestro.

Cuadro 13. Instrumentos de gestión

Instrumentos	Tipo	Acciones
Obras Públicas Licitaciones Públicas ¹¹²	Rehabilitación Edilicia	Refuerzo y malla Estructural (Hormigón Armado) Revoques Pintura. Tratamiento térmico de fachadas Membranas en azoteas. Tratamiento térmico
	Infraestructuras	Desagües pluviales horizontales y verticales Desagües cloacales: reparación de cámaras Reparación de Tanques de Agua Automatización de las bombas del Tanque principal
	Espacios Comunes	Plazas, punteras, pulmones, malla peatonal Canchas de fútbol
	Viviendas	Construcción de viviendas para reasentamiento de UF afectadas a las obras y definición proyectual de reconfiguración del Conjunto Habitacional.
	Mejoramiento de viviendas	Red de gas Red eléctrica

¹¹² Sobre la base de la Ley 6021/59, el Decreto-Ley Orgánica de Municipalidades 6769/58 y las políticas del Banco Mundial.

Normativo	Uso de suelo	Cesión de espacios públicos al Municipio: calles y plazas
		Cambios de usos y densidades en parcelas (Modificación en Código de Ordenamiento Urbano)
		Cambios morfológicos (tejido): FOS, FOT, Líneas Municipales y de Frentes. Tangentes.
		Cambios de uso de suelo: comercial, equipamientos de salud y educativos
	Edificio	Readecuación al Código de Edificación (condiciones de ventilación e iluminación)
	Gestión de suelo	Englobamiento parcelario (Decreto-Ley 8912/77)
		Reparcelamiento catastral (Decreto-Ley 8912/77)
Expropiación		
Administración	Consortios	Art. 2060 –2º párrafo del Código Civil y Comercial de la Nación.
	PH	Artículos 2059,2060, 2061 del Código Civil
	Prescripción adquisitiva	Ley 24.320
	Regularización dominial	Ley 13.342
Presupuestarios	Crédito	Fondos Préstamo BIRF 8707-AR
	Organismos multilaterales	Anexo en nuevo préstamo Banco Mundial
	Fuente 11	Contraparte Rentas Generales PBA Aportes de otros Organismos estatales
	Agentes Privados	Fondos provenientes de RSE (Responsabilidad Social Empresaria)
	Subsidios Créditos personales	Mejoramiento de viviendas Interiores de las Unidades Funcionales: revoques, pintura, núcleos húmedos (baños y cocinas) Tarifas sociales
Control	Inspección – Supervisión y Auditoría	Control y regulación sobre nuevas obras
	Control y Regulación	Entes Reguladores de Servicios ENRE, ENARGAS, ENOHS
Compensación	Fondos	Compensación por perjuicios sociales o ambientales (reasentamientos, compensaciones y subsidios)

Fuente: Elaboración propia

➤ Recursos financieros

Los recursos que cubrirán las demandas financieras para la ejecución de las acciones planteadas en los diferentes ejes de intervención se obtendrán de los fondos previstos por la operatoria “Programa Mejora del hábitat en barrios vulnerables del Gran Buenos Aires” que establece un monto de U\$S 30 millones financiados por el Banco Mundial y U\$S 7,5 millones de contrapartida local (GPBA), a ser ejecutados en 4 años. Esta partida presupuestaria se incrementa a partir de la contribución del Gobierno Nacional en materia de Seguridad, intervenciones en espacio público, del Gobierno Municipal en gestión y mantenimiento de los espacios comunes (incluida la recolección de residuos), los fondos aportados por distintas dependencias del GPBA entre ellos Ministerio de Desarrollo Social, Salud, Escuelas y Justicia, y los aportes de Empresas en el marco de programa de Responsabilidad Social (RSE).

➤ Gestión social y ambiental

El Plan Maestro considera la gestión social y ambiental por los impactos (especialmente negativos) de las acciones propuestas. Por la ejecución de las obras y la implementación de los lineamientos del Plan, se considera la afectación de UF y ocupaciones espontáneas. Esto implicará el reasentamiento de hogares. Para eso, el Banco Mundial solicitó al Organismo Ejecutor la elaboración de un Plan Específico de Reasentamientos apoyado en el Marco¹¹³ de la Política Operacional OP 4.12 y la elaboración del Plan de Gestión Social y Ambiental por cada intervención física apoyada en el Marco homónimo¹¹⁴ definido a partir de la Política Operacional OP 4.01.

113

http://www.ec.gba.gov.ar/areas/finanzas/organismos_multilaterales/proyecto_transformacion_urbana/marco_politica_%20de_reasentamiento/161024%20MARCO%20REASENTAMIENTOS%20PBA%20para%20web.pdf

114

[http://www.ec.gba.gov.ar/areas/finanzas/organismos_multilaterales/en_preparacion/birf/MGAS%20\(BIRF%208707\)%2023-04-2019.pdf](http://www.ec.gba.gov.ar/areas/finanzas/organismos_multilaterales/en_preparacion/birf/MGAS%20(BIRF%208707)%2023-04-2019.pdf)

➤ **Comunicación, difusión y participación**

La definición de los canales de comunicación, los mecanismos de difusión (de información, convocatorias y registro de los encuentros), así como las instancias de participación de los actores claves de cada uno de los organismos intervinientes y de los vecinos del CHPS cumple un rol central para la legitimidad social (consenso) y política (viabilidad y transparencia de la gestión) del Plan. Es importante considerar la manera de comunicar la operatoria, sus objetivos, hasta las propias contingencias. Se deberá difundir de manera clara y efectiva cada eje del Plan y poner a debate los escenarios alternativos. Por lo expuesto desde los vecinos, poco se ha difundido el programa de actuación, motivo por el cual se resisten algunas acciones previstas.

Monitoreo

El Plan Maestro deberá contar con un sistema de seguimiento de los indicadores que permitan plasmar instancias de monitoreo sobre la implementación del mismo, así como evaluar la sostenibilidad, grado de preservación y mantenimiento futuro del CHPS. Mediante un sistema de evaluación y monitoreo de los Programas, y del Plan en su integralidad, se deberá ir ajustando la implementación del mismo, de forma de prever las eventualidades a las metas previstas y el diseño e implementación de las adaptaciones necesarias. El Plan no es un documento cerrado sino que se presenta como una estrategia que cuenta con una actitud de constante revisión a partir de mecanismos tácticos, volviendo a la lógica de Matus (1972).

En ese sentido, el grado de avance del Plan irá demostrando cerca de cuál de los escenarios se aproxima el resultado final de la política.

Procedimiento replicable a otros casos

En función de la evaluación ex post, en términos de Tamayo Saéz (1997), de esta nueva política de reconfiguración urbana del CHPS, se espera poder diagramar un esquema de abordaje

teórico y procedimental como instrumento capaz de ser replicado a otros casos, de forma de alcanzar la formulación e implementación de la política de Reconfiguración Urbana de Grandes Conjuntos Habitacionales del GBA.

Para ello, se considera fundamental efectuar un relevamiento y categorización de las tipologías existentes¹¹⁵, densidades, características constructivas¹¹⁶, programas habitacionales que dieron origen y fuentes de financiamiento bajo los cuales fueron construidos, análisis de los orígenes, entre otras variables.

Es importante complementar el análisis territorial a partir de la geo-referenciación (Sistema de Información Geográfica) de los Conjuntos Habitacionales del GBA y de la PBA, (y por qué no llevarlo a nivel nacional) estableciendo un criterio de catalogación para las tipologías definidas. Así también, se sugiere puedan ser incorporados dentro del Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios¹¹⁷ de la PBA, elaborado en el marco de la Ley 14449 (2013).

¹¹⁵ Tipologías: tiras de viviendas, torres, niveles de desarrollo de edificios, grado de ocupación del suelo.

¹¹⁶ Estado de preservación y performance de la edificación según normas ISO 6241.

¹¹⁷ <http://190.188.234.6/mapa/>

Reflexiones finales

El desarrollo de la investigación nos permite brindar respuestas a las preguntas que nos formulamos al empezar el trabajo.

Nos preguntamos en primer lugar: **¿Por qué estos Conjuntos construidos por el Estado presentan estas condiciones de deterioro?**

Consideramos que la causa está asociada a que *los postulados de justicia social y espacial no estuvieron presentes en el proyecto original, que optó por erradicar, a los supuestos beneficiarios de un escenario urbano que los responsables de la política entendieron que no les correspondía.*

Constatamos que el CHPS presenta condiciones deficitarias producto de las **fallas en el diseño de la política** que le dio origen. Los gestores públicos que impulsaron el PEVE priorizaron la defensa de la propiedad privada por sobre el derecho a la vivienda digna y el acceso justo a la ciudad. Al “sacar a los pobres de un escenario urbano que entendieron no les correspondía” enmascarando con normalidad un proceso de relocalización masiva hacia la periferia. Los desplazaron de los lugares donde vivían sin el menor reconocimiento (indemnización) por haber perdido sus viviendas por efecto de las inundaciones, y les impusieron el acceso a un crédito sin contemplar niveles de ingresos de cada hogar, las condiciones de las familias, ubicándolos en una tipología de Unidad Funcional y de configuración barrial, que tenía más que ver con las concepciones arquitectónicas y urbanísticas de la época, que con los modos de vida, formas de convivencia, y capacidad de organización de sus habitantes, como surge del análisis de la configuración barrial, y del poco acompañamiento social verificado, que no se condice con la letra del programa (Yujnovsky, 1984)

Esto queda evidenciado con la falta de sentido de pertenencia que verificamos en la actualidad, que en caso de haber sido un “Buen Barrio¹¹⁸” no deberían presentarse. Las principales limitaciones del proyecto están asociadas a las bases del concurso del que resultara electo el que se construyó. También en el formato de la operatoria que no consideró adecuadamente las verdaderas demandas de los beneficiarios ni las condiciones del territorio donde se iba a implantar. Entre los principales factores que incidieron en los magros resultados de la propuesta arquitectónica observamos en primer lugar: la distancia entre la propuesta programática y el diseño de las unidades funcionales y las necesidades reales de los hogares destinatarios. Esto se reconoce, particularmente, en la estandarización de las soluciones habitacionales, la tipificación de las unidades, las tecnologías adoptadas y la calidad de los materiales, sumada a las restricciones propias del diseño arquitectónico para absorber transformaciones.

Gran parte de las acciones que ha implementado el Estado argentino en política urbana-habitacional estuvieron asociadas a tres grandes ejes: i) la normativa de ordenamiento urbano y códigos de edificación (aplicando la planificación tradicional), ii) la obra pública y iii) la protección de derechos de la propiedad privada.

Las asimetrías dentro del territorio, se dan por **la desigualdad de esta implementación**: i) la normativa urbana como regulador de la ocupación, delimitación del territorio y asignación de usos e indirectamente como mecanismo de valorización del suelo para el mercado, ii) los códigos de edificación como pautas para la asignación de las condiciones mínimas de habitabilidad pero asimismo restrictivas en los grados de libertad para la ocupación del suelo, y iii) la propiedad privada como preservación de derechos de ocupación y protección hacia la tenencia de los bienes transables, dejando al margen los suelos retirados del mercado.

¹¹⁸ Ver componentes de la noción de Buen Barrio en el Glosario.

Las obligaciones asumidas por el Estado, fuerzan a conciliar el derecho a la propiedad con los derechos a la vivienda y la ciudad de los ocupantes, en su gran mayoría en situación de extrema vulnerabilidad, pensando en alternativas habitacionales que superen la estrecha visión en que la garantía de un derecho suprime la vigencia de otro, desconociendo la dimensión de los múltiples derechos en juego.” (Territoriale & Tedeschi, 2015, pág. 53). Pero cabe aclarar que tampoco se verifica la realización del derecho a la propiedad en la medida que las viviendas no se escrituran.

Para cerrar la evaluación, fueron presentados como características de ese deterioro: la fragmentación urbana, riesgo ambiental, anomia funcional, irregularidad en la tenencia, déficit habitacional cuantitativo y cualitativo (producto de las patologías constructivas), segregación social, tan solo por nombrar algunos.

Todas estas observaciones han quedado documentadas y explican porque el CHPS y varios conjuntos habitacionales construidos por el Estado no hace tanto tiempo, presentan tan alto nivel de deterioro.

En segundo lugar, nos preguntamos **¿Qué motivos pueden fundamentar una nueva intervención del Estado en el CHPS?**

Nuestro planteo es que el Estado debe asumir la responsabilidad de volver a establecer las condiciones de habitabilidad en el CHPS y en los GCH, ya que en su momento fueron construidos con otros criterios, en especial porque en el presente la sociedad exige que se respeten los principios de *justicia social, derecho a la vivienda digna y a una ciudad consolidada*, y estos GCH han *pasado a conformar una dimensión particular del déficit habitacional* que el Estado debe tratar de revertir.

Para desarrollar esta cuestión retomamos el análisis del paradigma del **Estado de Bienestar**, que representa un consenso sobre las garantías básicas: el acceso al hábitat digno, el derecho a la vivienda y la función del Estado como garante de esos derechos y promotor de la justicia social y espacial. Es bajo ese paradigma que en las condiciones actuales las Instituciones se ven comprometidas a enmarcar sus políticas de desarrollo y crecimiento, sobre estos supuestos, concretando la noción de un Estado justo en términos redistributivos. En concordancia con el abordaje de Ozlak (2003) no nos referimos a un Estado mínimo, sino a la acción de un mejor Estado que pueda formular políticas públicas integrales (que asocien a las diferentes problemáticas: salud, educación, vivienda, empleo, desarrollo, etc.) articulando los actores que tienen poder de decisión en las temáticas. Deben hacerse a un lado las políticas distorsivas y restrictivas que solo promueven soluciones parciales a problemáticas complejas.

Podemos concluir que se ha llegado a la situación presente porque las políticas habitacionales de la época no consideraron estos valores como partes importantes de su propuesta, pero que en las actuales condiciones, estos temas no se pueden soslayar.

Hemos observado que los recursos limitados con los que cuenta el Estado tienden a poner en juego la definición de prioridades y **demostrar acción a partir de soluciones simples**, con resultados visibles pero poco sostenibles a largo plazo.

Citamos a Lefevre para afirmar que el “derecho a la ciudad” tiene una connotación básicamente espacial ya que se considera como un derecho, el acceso a los lugares claves de la ciudad (centros de empleo, de salud, de representación, de justicia, de cultura, de educación, de ocio, de comercio, etc.). Condición que completa Harvey cuando sostiene que “la justicia social es una distribución justa a la que se pueda llegar justamente. La necesidad, el bien común y el mérito constituyen tres criterios básicos (Harvey propuso agregar otros) para organizar esa distribución. Así puede considerarse que la vivienda como necesidad insatisfecha y como

derecho no alcanzado constituyen un campo de acción del Estado, sea cual fuere la condición en la que hayan sido producidos los espacios que habitan quienes encarnan esta demanda.

Respecto de nuestro tercer interrogante, partimos del supuesto de una nueva intervención del Estado y nos preguntamos **¿Qué características podría asumir dicha intervención? ¿Es posible que dicha intervención se sustente en los métodos que propone la planificación urbana para garantizar la eficacia de una nueva intervención estatal en el CHPS y otros GCH del GBA?**

Consideramos que la planificación es un método que se aplica para concebir estrategias de intervención en temas de urbanismo, vivienda y en la formulación de políticas públicas (como la salud, la educación, la obra pública, etc.). El repaso de la bibliografía disponible nos permite pensar que como método indica un cambio substancial respecto de la manera en que estas intervenciones eran concebidas a mediados de la década del sesenta.

La diferencia fundamental consiste en que se ha superado una visión de la ciudad como objeto (de un Conjunto Habitacional como un problema de arquitectura grande) para concebir la producción de la ciudad como proceso. La manera de auscultar los datos de la realidad para producir un diagnóstico, el análisis de la evolución probable de esa realidad, y la configuración de escenarios prospectivos, en función del tipo de medidas que se proponga implementar, proveen nuevas herramientas para comprender el comportamiento de la realidad, y por lo tanto para operar sobre su evolución con menos probabilidades de error.

Matus propone llegar al **análisis situacional** a partir de la **definición por problemas**. Para ello, es importante identificar el rol de quien explica, pues una misma realidad puede ser interpretada de manera diferente. Y en función de eso, actuar en consecuencia.

La identificación de actores, que pujan en un campo de fuerzas, concibiendo estrategias, negociando, confrontando y estableciendo alianzas, define otra manera de analizar el problema del poder, de la asignación de recursos y la viabilidad política de las intervenciones de urbanismo en contextos democráticos.

Por último, el repaso de algunos conceptos en la bibliografía disponible sobre pensamiento estratégico permite identificar avances superadores, que contribuyen a operar con mayor claridad.

Antes de intervenir deberán evaluarse i) las metas y objetivos, ii) alternativas: impacto y envergadura, iii) selección de opción o combinación de las mismas, iv) las etapas y los compromisos presupuestarios así como también las responsabilidades de los diferentes actores y v) los acuerdos que deban darse en el marco de una estrategia integral. Es este un abordaje esencialmente diferente del usado en el momento de la erradicación (PEVE).

Carlos Matus (2006) señala que la técnica de escenarios consiste en que el actor puede elegir su plan, pero no puede elegir las circunstancias en que va a realizarlo. Observa que el incrementalismo (Lindblom) en política pública es la mejor estrategia cuando podemos desenvolvernos en un entorno estable, ante problemas con soluciones conocidas y comprobadas. No ante un escenario de incertidumbre, donde lo que se busca es escoger alternativas para controlar la acción sobre el futuro.

Asumimos que la viabilidad de esta intervención se desarrollará en un contexto de gran incertidumbre, de un futuro frente al que tendremos una capacidad de predicción muy limitada, pero que permite configurar algunos escenarios prospectivos, que definen alternativas de actuación en diferentes circunstancias, y aporta planes de contingencia que ayudan a enfrentar las sorpresas. Si bien la planificación urbana es todavía una disciplina bastante nueva, todavía

en formación, y su aplicación no excluye riesgos, aporta muchas herramientas para mejorar su performance respecto de la experiencia anterior.

En estos términos podemos concluir que sí, se puede confiar, considerando que la intervención que se propone es una propuesta innovadora, que introduce nuevos elementos de inclusión social, que deberán atravesar por proceso de decisión (política, institucional) que exceden ampliamente las posibilidades de actuación de quienes formulan la propuesta.

Para finalizar nos interrogamos si **¿Puede esta investigación aportar a la discusión acerca de la pertinencia de adoptar los principios de justicia social y espacial para orientar el diseño de una política pública para los GCH?**

En este punto, el trabajo no puede más que sostener la duda, en tanto no se sabrá si la experiencia ha sido *exitosa, por lo tanto replicable, y posible de ser asumida como una referencia de política pública, hasta tanto no constituya una realidad, que pueda ser evaluada como un estudio de caso, y en función de sus resultados ser proyectada como ejemplo de buenas prácticas.*

Dicho esto se puede considerar que la implementación del plan puede fracasar si no se arbitran los medios para buscar el apoyo, consenso y medios para la actuación de los distintos actores. Es fundamental que predominen los **principios de equidad**, ya que una mala distribución del ingreso, de la inversión y de la reconfiguración del CHPS, puede profundizar más las inequidades. Será necesario que el Plan genere mecanismos de compensación para revertir la falta de apoyo así como la resolución de eventualidades por posibles externalidades y situaciones coyunturales.

Del conjunto de escenarios expuestos por el Plan, las condiciones actuales lo aproximan al Escenario 2¹¹⁹ (Sesgado-Excluyente). Este escenario es el que reproduce los principios de la planificación tradicional, que prioriza la obra pública como herramienta para paliar la emergencia habitacional, la normativa es restrictiva, y la reafirmación del derecho de propiedad privada predomina sobre los supuestos de la planificación situacional que nos propone Matus (2006) donde la participación en las decisiones debe ser el motor para viabilizar el Plan. En ese sentido, a nuestro criterio, la evolución posible debe aproximarse a los escenarios 3 (Inclusivo) y 4 (Equitativo), ya que se aproximan a los postulados de justicia social y espacial propuestos.

Las instancias participativas respecto de la evolución del Plan se constituyen en un componente central para que cobre sentido **comunitario**. Como dice Walzer (Walzer, 1982) la justicia es relativa, no sólo dependiendo del tipo de bien que esté en juego, si no, de la cultura de la que se trate, al referirse a bienes sociales¹²⁰. Los habitantes del CHPS son portadores de una historia común, una identidad colectiva, reglas de juego particulares, cultura propia, un modo de relacionarse y de lazos de comunidad, donde predominan las lógicas de interacción de una red por sobre las leyes de mercado, que dan lugar a mecanismos de intercambio y producción dentro de las unidades domésticas, como el trueque (Coraggio, 1998), el cooperativismo, la organización colectiva del trabajo, y asimismo la socialización espacial. Estos hombres y mujeres, diríamos, modelan su propio destino sean cuales fueren las restricciones, cierra Walzer (Walzer, 1982). De nada sirve la imposición de un Plan si no se logra sortear el rumbo para donde el viento de transformación manda.

Resulta evidente que un sentido de **cooperación** y **organización colectiva** facilitará la resolución de gran parte de los problemas detectados, a través de: i) la reorganización social y

¹¹⁹ Ver páginas 109 a 113

¹²⁰ Los bienes sociales tienen significados sociales, y nosotros encontramos acceso a la justicia distributiva a través de la interpretación de esos significados.

reconfiguración espacial, ii) generación de capacidades al interior del CHPS y iii) organización consorcial que promueva la interacción entre vecinos y genere lazos de unión y aporte colectivo al mantenimiento de los espacios comunes y las condiciones edilicias.

Consideramos que la **capacitación en oficios** permite incorporar el aporte de trabajo local (barrial) a la ejecución de las obras. Esto supone el fortalecimiento de las capacidades individuales de pobladores del CHPS y también colectivas que podrán volcarse en: nuevas oportunidades de empleo en el marco de las obras públicas de ejecución municipal, tareas de mantenimiento de los espacios comunes del CHPS, la ejecución de obras de puesta en valor de los interiores de las unidades funcionales como así también en el sostenimiento futuro del CHPS. En síntesis, el fortalecimiento de las capacidades aludidas incrementaría la calificación de la mano de obra local que podrá ser empleada por los consorcios. En este sentido, proponemos recuperar el análisis de Amartya Sen (Bekerman, 2007) en particular cuando refiere a la necesidad de poner la mirada sobre las capacidades básicas desplazando a la que se posa sobre los bienes, pues las primeras facilitan alcanzar los grados de libertad necesarios en tanto medio para decidir entre iguales en una situación presente pero sobre todo a futuro. Mientras que el bien es algo material y finito, las capacidades, en cambio, refieren a ciertas habilidades que permiten al ser humano insertarse en un mundo de oportunidades, reduciendo los obstáculos a las libertades esenciales y posibilitando de esa manera una mejor adecuación a la división social del trabajo. Desde esta perspectiva, cada quien contribuye a una lógica productiva comunitaria y de consumo equilibrado.

El CHPS se puede sostener en pie y pujante si se consolida la capacidad de articulación de las redes sociales y el intercambio de: compromisos individuales, esfuerzos colectivos y la organización consorcial.

Es importante señalar que el impacto positivo del título de propiedad y de las mejoras provenientes de las obras se verá reflejado en el proceso de valorización de las unidades funcionales en sí mismas y capitalización¹²¹ de los residentes. Este beneficio no será gratuito y vendrá de la mano del “pasaje a la formalidad” que implicará el cumplimiento de ciertas obligaciones: pago de las tasas por alumbrado, barrido y limpieza, los servicios urbanos (tarifas de gas, electricidad y agua y saneamiento, entre otras) y las expensas por mantenimiento de los espacios comunes.

Desde los años '90 el Estado argentino ha acudido a mecanismos de privatización¹²² de los servicios urbanos. Desde ese entonces, el Estado se ve enfrentado a la negociación con las prestatarias de servicios por la ejecución de obras de mantenimiento y renovación de redes y la regulación de tarifas por la prestación de los servicios. Apoyado en la teoría de Mairal (Mairal, 1993), el Estado se desliga de la prestación de los servicios ya que ésta no constituye una actividad administrativa. En términos de Duhau (Duhau, 1991), esta decisión estuvo acompañada por: “el crecimiento de las necesidades a mayor velocidad que el de los recursos financieros asignados y las capacidades de previsión, planeación y regulación”. Las Empresas prestatarias de servicios (AySA, GasBan y Edenor), en tanto administradoras y responsables por garantizar los servicios (en este caso: agua y saneamiento, gas y electricidad), asumen el control, mantenimiento y expansión de las redes hasta los límites del polígono correspondiente al CHPS según régimen establecido en reglamento de propiedad horizontal considerando al CHPS como un Barrio Privado. Esta situación podrá ser revertida cuando se avance en la reestructuración urbana, con la subdivisión parcelaria del PH, la constitución de nuevas vialidades públicas y la adjudicación de la responsabilidad del mantenimiento de las redes a

¹²¹ Como mercancía que se comercializa en el mercado y permite contar con ese activo progresivo.

¹²² Para Nallar (Nallar, 1999): “La privatización es un proceso mediante el cual se transfieren, por razones de conveniencia o por mandato legal, bienes y actividades del sector público al privado, conservando el sector público, sobre dichos bienes o actividades, potestades de regulación y fiscalización”.

dichas prestatarias y en menor medida en los Consorcios. En esta instancia los Entes reguladores, desempeñan un rol fundamental porque arbitran los términos de las prestaciones a las que referimos. Siguiendo a Ostrom (Ostrom, 2000) en su reflexión acerca de los COMUNES¹²³, la misión de los mismos es: limitar y gestionar mejor los recursos públicos y privados para asegurar su viabilidad económica a largo plazo, dada la falta de cooperación de los individuos en su afán por perseguir sus propios intereses en una sociedad que cree en la libertad de los bienes comunes, pero no se compromete a actuar en consecuencia (Hardin, 1968). En este sentido, la cuestión de la acción en la regulación, sigue siendo un punto de inflexión y un eje de debate que parte aguas.

El sistema de premios y castigos, léase por tal la implementación de tarifas, contribuye por un lado a financiar las obras para la propagación del bien (renovación y expansión del servicio), mantener las redes, asimilar los gastos por producción del servicio y por otro a regular los consumos. Es meritorio entonces que se obligue al Estado o las prestatarias a efectuar las obras necesarias para paliar el déficit de cobertura de los servicios y se discuta el tipo de tarifa diferencial a aplicar a la población con bajos ingresos.

Ojalá como dice el Santo Pontífice, podamos encontrar la valentía en aquellos decisores que tienen el desafío de mejorar la suerte de los pobladores del CHPS.

“¡Qué hermosas son las ciudades que superan la desconfianza enfermiza e integran a los diferentes, y que hacen de esa integración un nuevo factor de desarrollo! ¡Qué lindas son las ciudades que, aun en su diseño arquitectónico, están llenas de espacios que conectan, relacionan, favorecen el reconocimiento del otro!” (Papa Francisco, 2013)

¹²³ **COMMONS:** Bienes que un grupo, comunidad o sociedad utiliza en común (bienes comunes)

Si bien se asume como estratégica la ingeniería institucional que deba desarrollarse para desandar los procedimientos administrativos para alcanzar tal fin, la recompensa es superior. Vemos que el Gobierno que representa a nuestro país firma activamente Acuerdos y adscribe a los protocolos internacionales del G20, de la Nueva Agenda Urbana¹²⁴, los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹²⁵ y los principios de la Política Nacional Urbana Argentina (estos últimos promovidos por ONU-Hábitat), pero que lejos estamos de cumplirlos, si no tomamos distancia con las recetas enlatadas y nos aproximamos a la escala de intervención de los territorios concretos: a los barrios y sus pobladores. Detrás de la visión tecnocrática con que tradicionalmente se planifica la “ciudad ideal” está la “ciudad viva y latente”, la ciudad compuesta por barrios, barrios de quienes ven restringidas sus posibilidades de comprar un lote, una vivienda en el mercado o tomar un crédito para tal fin. En este caso nos hemos ocupado de aquellos que su propia historia les ha jugado una mala pasada. Que pese a haber obtenido *un techo* a través de una política pública no cuentan con los recursos suficientes para acceder a un hábitat digno, y deben afrontar las peculiaridades del proceso de desvalorización y déficit incremental del recinto al que fueron confinados, viéndose imposibilitados de producir mejoras en su propio hábitat.

Señalan Larivera y Mazzola (2015) que la vivienda no es sólo un techo para abrigarse, sino también un lugar para vivir y reunir a la familia, un espacio donde proyectar sueños: “para muchos, es el patrimonio más importante en términos monetarios y, principalmente, afectivo que logra reunir una unidad doméstica. La mayor inversión de una vida y, muchas veces es el lugar donde se generan los recursos que sustentan el hogar. La vivienda es, además, la unidad

¹²⁴ La ciudad debe ser compacta, inclusiva, participativa, resiliente, segura y sostenible.

¹²⁵ Fin de la pobreza, Hambre Cero, Salud y bienestar, educación de calidad, Igualdad de género, Agua limpia y saneamiento, Energía asequible y no contaminante, Trabajo decente y crecimiento económico, Industria, innovación e infraestructura, Reducción de las desigualdades, Ciudades y comunidades sostenibles, Producción y consumo responsables, Acción por el clima, Vida submarina, Vida de ecosistemas terrestres, Paz, justicia e instituciones sólidas, Alianzas para lograr los objetivos.

que por agregación conforma el barrio, la ciudad. Una parcela es la unidad de medida mínima, pero de aspiración máxima por cada ciudadano de nuestro país y una condición básica para acceder a la justicia distributiva.”

Por último, esperamos que esta Tesis sea inspiradora para el estudio de otros casos, así como para la construcción de una perspectiva teórica que fortalezca la formulación de la política pública de reconfiguración de GCH.

Bibliografía

- Ballent, A. (2004). Vivienda de Interés social. En F. L. Aliata, *Diccionario Histórico de Arquitectura, Hábitat y Urbanismo en la Argentina*. Buenos Aires: Clarín.
- Beckinstein, E. (2017). *Sociedad de Arquitectos*. Obtenido de http://socearq.org/2.0/wp-content/uploads/2017/07/nota_Beckinschtein.pdf
- Beckinstein, E., Calcagno, L., & Risso Patrón, D. (2013). *Hacia un programa de rehabilitación de los conjuntos habitacionales construidos por el Estado*. Buenos Aires: Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo; Sociedad Central de Arquitectos.
- Bekerman, M. (2007). *Universidad de Buenos Aires*. Obtenido de Encrucijadas #40: <http://www.uba.ar/encrucijadas/40/sumario/enc40-mujeresypobreza.php>
- Campano, M. (2013). Comunicación, participación y ciudadanía: la implementación del Subprograma Federal de villas y asentamientos precarios en el Barrio Carlos Gardel. *Avatares de la comunicación y la cultura* N°6.
- Catenazzi, A., & Boselli, T. (1997). Los arquitectos proyectistas y las políticas oficiales de vivienda: área metropolitana de Buenos Aires 1963-1973. *AREA* 5.
- Catenazzi, A., Jaime, E., & Novick, F. L. (2015). Repensar la política urbana: actores e instrumentos. En *Derecho a la tierra y a la vivienda, aportes al consenso*. Buenos Aires: CELS.
- Clichevsky, N. (2000). *Información y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. Santiago de Chile: CEPAL, Edición Medio Ambiente y Desarrollo N° 28. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5712/1/S00100859_es.pdf
- Coraggio, J. L. (1998). *Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local*. Los Polvorines, Malvinas Argentinas: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Corti, M. (2015). *La ciudad posible. Guía para la actuación urbana*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Corti, M. (7 de Noviembre de 2018). Reflexiones sobre CHPS. (CL, Entrevistador)
- Costa, M. I. (2009). Gubernamentalidad y condiciones de vida. El caso del complejo habitacional Carlos Gardel - Presidente Sarmiento (Morón, Provincia de Buenos Aires). *Margen* 54.
- Cravino, C. (2012). *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los programas federales de vivienda en el AMBA (2004-2009)*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus y Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cravino, M., & Varela, O. (2008). Mil nombres para mil barrios. En M. C. Cravino, *Los mil barrios (in)formales* (pág. 46). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema*. Madrid: La Alianza.
- De Bono, E. (1989). *El pensamiento lateral. Manual de creatividad*. Buenos Aires: Paidós.
- De Soto, H. (2001). *The mystery of capital*. London: Bantam Press.
- Duhau, E. (1991). Gestión de los servicios urbanos en México: alternativas y tendencias. En M. Schteingart, & L. D'Andrea, *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*. México: El colegio de México.
- Dunowicz, R., & Boselli, T. (2010). *La rehabilitación del hábitat*. Buenos Aires: Ediciones FADU y Nobuko.
- Fernandes, E. (5 de Septiembre de 2018). *Agencia de noticias Universidad Nacional de Colombia*. Obtenido de Viviendas informales, patrón de urbanización en América Latina: <http://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/article/viviendas-informales-patron-de-urbanizacion-en-america-latina.html>

- Fernandes, E., & Smolka, M. (2004). *Lincoln Institute of Land Policy*. Obtenido de Land Regularization and Upgrading Programs Revisited: <https://www.lincolninst.edu/publications/articles/land-regularization-upgrading-programs-revisited>
- Filippo, F. D. (Septiembre de 2017). *Fundación Rosa Luxemburgo*. Obtenido de Centro de Estudios y Acción por la Igualdad: <https://rosaluxspba.org/wp-content/uploads/2017/10/Extractivismo-Urbano-004.pdf>
- Gaite, A. (2005). *Desarrollo urbano y vivienda. Introducción al estudio de la acción del Estado*. Buenos Aires: Nobuko.
- Garay, D., & Fernández, L. (2013). *Biodiversidad urbana*. Los Polvorines, Malvinas Argentinas: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Garber, C., & Tabbush, C. (10, 11 y 12 de Diciembre de 2008). *Tensiones y paradojas entre la distribución de la violencia y las políticas públicas en un barrio bonaerense*. Obtenido de V Jornadas de Sociología de la UNLP: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6071/ev.6071.pdf
- Garcilazo, J. (2011). *El estudio de casos como estrategia de investigación aplicada a las organizaciones*. Obtenido de http://www.academia.edu/3141268/El_estudio_de_casos_como_estrategia_de_investigaci%C3%B3n_aplicada_a_las_organizaciones
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (2016). *Ministerio de Economía*. Obtenido de http://www.ec.gba.gov.ar/areas/finanzas/organismos_multilaterales/proyecto_transformacion_urbana.php
- Gordon, W. J. (1963). *Sinéctica. El desarrollo de la capacidad creadora*. México: Herrero hermanos sucesores.
- Hardin, G. (1968). La tragedia de los comunes. *Science*.
- Harvey, D. (1992). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI.
- Larivera, C., & Mazzola, R. (15 de Febrero de 2015). *El reto de urbanizar*. Obtenido de Página 12, Suplemento Cash: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-8293-2015-02-15.html>
- Liernur, F., & Aliata, F. (2004). *Diccionario de Arquitectura en la Argentina. Tomo S/Z*. Buenos Aires: Clarín.
- Liernur, J. F., & Aliata, F. (2001). *Arquitectura en la Argentina del siglo XX: La construcción de la modernidad*. Buenos Aires: Fondo Nacional de las Artes.
- Macha, M. F. (2009). *La urbanización del Barrio Carlos Gardel del Municipio de Morón: un proceso de planificación*. Obtenido de Universidad Nacional de Lanús: http://www.repositoriojmr.unla.edu.ar/download/Tesis/MaEGyPS/024721_Macha.pdf
- Mairal, H. (1993). La ideología del servicio público. *Revista de Derecho Administrativo N°14*.
- Matus, C. (1972). *Estrategia y Plan*. México: Siglo XXI, Editor.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: ILPES; OPS; Fundación Altadir.
- Matus, C. (2006). *Planificar para gobernar. El método PES*. Buenos Aires: CIGOB, Fundación Altadir, Universidad de La Matanza.
- Mazzola, R., & Larivera, C. (15 de Febrero de 2015). *El reto de urbanizar*. Obtenido de Página 12, Suplemento Cash: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-8293-2015-02-15.html>
- Mojica Sastoque, F. J. (1997). Juego de actores y estructuras de poder. En E. O. Vasquez, *Prospectiva: construcción social del futuro* (págs. 201-211). Cali: ILPES, Universidad del Valle.
- Nallar, D. (1999). El Estado Regulador y el nuevo mercado del Servicio Público. En *Análisis Jurídico sobre la privatización, la regulación y los entes regulatorios*. Buenos Aires: Depalma.
- Nozick, R. (1974). Anarquía, Estado y Utopía. En *Capítulo 3: La racionalidad de las restricciones laterales*. Nueva York: Fondo de la Cultura Económica.

- Olivares, L. R. (1997). Métodos de investigación prospectiva para la toma de decisiones. . En E. O. Medina, *Prospectiva: construcción social del futuro* (págs. 108-147). Cali: Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de Administración, ILPES.
- Olivarez, M. A. (14 de Noviembre de 2018). Reflexiones sobre CHPS. (CL, Entrevistador)
- Organización de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Obtenido de <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Organización de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Obtenido de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>
- Organización de los Estados Americanos. (1969). *CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José)*. Obtenido de https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- Organización de los Estados Americanos;. (1948). *Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre*. Obtenido de <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>
- Osborn, A. F. (1979). *Applied imagination: principles and procedures of creative problem-solving*. New York: Charles Scribner's.
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes*. México: FCE.
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Humanitas-CEDES.
- Oszlak, O. (Enero-Marzo de 2003). El mito del Estado mínimo. *Desarrollo Económico*, vol. 42, N° 168, . Obtenido de *Desarrollo Económico*, vol. 42, N° 168. Enero-Marzo, 2003: Buenos Aires, Argentina.: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/El%20mito%20del%20Estado%20minimo%20una%20dec%20de%20ref%20est%20en%20Arg.pdf>
- Papa Francisco. (24 de Noviembre de 2013). *Exhort. ap. Evangelii Gaudium*. Obtenido de <http://www.vatican.va/evangelii-gaudium/sp/files/assets/basic-html/page165.html>
- Papa Pablo VI. (1967). *Encíclica populorum Progressio*. Roma: Libreria Editrice Vaticana.
- PBA, S. y. (2005). *Ley 13342 "De la operatoria para la regularización dominial"*. Obtenido de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/1-13342.html>
- Peiró, C. (17 de 12 de 2017). *Infobae*. Obtenido de *Cuál es la diferencia entre "popular" y "populista" según el papa Francisco*
- Pirez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *Ciudades* 28.
- Rawls, J. (1971). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de la cultura económica.
- Robirosa, M., Cardarelli, G., & Lapalma, A. (1990). *Turbulencia y planificación social, lineamientos metodológicos y gestión de proyectos sociales*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Saez, G. L. (2010). *MORON, de los orígenes al bicentenario*. Morón: Municipalidad de Morón. Obtenido de <https://historiamoron.files.wordpress.com/2016/08/moron-de-los-orc3adgenes-al-bicentenario-20101.pdf>
- Sen, A. (2000). *La pobreza como privación de capacidades, en desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.
- Senado y Cámara de Diputados de la Nación. (1948). *Ley 13512*. Obtenido de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/46362/norma.htm>
- Senado y Cámara de Diputados de la PBA. (1961). *Ley 6707*. Obtenido de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/1-6707.html>

- Senado y Cámara de Diputados de la PBA. (1977). *Decreto Ley 8912*. Obtenido de Ordenamiento Urbano y Uso de Suelo: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html>
- Senado y Cámara de Diputados de la PBA. (1978). *Ley 9099*. Obtenido de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-9099.html>
- Senado y Cámara de Diputados de la PBA. (1983). *Decreto Ley 10128*. Obtenido de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-10128.html>
- Senado y Cámara de Diputados de la PBA. (2013). *Ley 14449*. Obtenido de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14449.html>
- Senado y Cámara de Diputados de la PBA. (2017). *Constitución del OPISU*. Obtenido de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14989.html>
- Shepsle, K., & Bonchek, M. (2005). *Las fórmulas de la política: instituciones, racionalidad y comportamiento*. México: Santillana.
- Soja, E. (2001). *Postmetrópolis: Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Oxford: Blackwell.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. y. Bañón, *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza.
- Territoriale, A., & Tedeschi, S. (2015). Para terminar con la ciudad elitista. Herramientas y recomendaciones. En *Derecho a la tierra y a la vivienda, aportes al consenso nacional para un hábitat digno* (págs. 51-73). Ciudad de Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).
- Titmuss, R. (1962). *Income Distribution and Social Change*. Londres: George Allen & Unwin Ltd.
- Vio, M., & Martinelli, V. (2018). *¿Qué sabemos del hábitat popular en el Conurbano bonaerense posconvertibilidad?* Buenos Aires.
- Wainstein, A. O. (19 de Julio de 2018). Proyecto. (CL, Entrevistador)
- Waisman, M. (1973). Conjunto habitacional Presidente Sarmiento. *Summa 64-65*.
- Walzer, M. (1982). *Las esferas de la justicia: una defensa del pluralismo y la igualdad*. México: Fondo de la Cultura Económica.
- Weiss, C. H. (1999). La investigación de políticas: ¿datos, ideas o argumentos? En P. Wagner, & B. W. Carol Hirschon Weiss, *Ciencias sociales y estados modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*. México: FCE.
- Yujnovsky, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino - 1955/1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Glosario

Actor social | es una agrupación humana o una organización que, en forma transitoria o estable, persigue intereses particulares, tiene capacidad de acumular recursos de distinta índole, desarrolla intereses propios y compartidos, define y satisface necesidades e interviene en una situación determinada produciendo hechos, con grados y bases de poder muy diversos.

Buen Barrio | Refiere a estos rasgos según el Arq. Alfredo Garay:

- Relación con el ambiente: Árboles, pájaros, áreas verdes (jardines) paisaje. Sitio que sugiere pasear por recorridos agradables, hacer actividad física, contar lugares donde estar.
- Espacio limpio, cuidado, en el que no se acumule basura, y no presente dejadez, ruido, contaminación.
- Que el trazado sea generoso (ancho de calles y veredas), presente circulación fluida, señalada (sin accidentes)
- Que cuente con lotes de medidas adecuadas para permitir crecimiento y la apertura de un local o taller
- Circulación con diferentes medios de transporte público (cercano, frecuente y económico)
- Combinación de densidades de construcción y alternativas de vivienda (en un contexto eficiente)
- Equipado de infraestructuras, fáciles de mantener (costos)
- Que disponga una buena escuela, confortable y otros servicios públicos de cierta complejidad
- Que la escuela desarrolle otras actividades (recreativas, deportivas, sociales, capacitación) que contribuyan a la integración de vecindario. (Anonimato, comunidad)
- Que existan instancias para procesar conflictos. (Formas de representación o delegación)
- Diversidad vecinal (edad, origen social, cultural, etc.). Que haya posibilidad de intercambio
- Oferta de bienes y servicios variada (complejidad: pequeños comercios, oficinas y talleres)
- Posibilidad de encontrar empleo y oportunidad de generar negocios (emprendimientos)
- Que favorezca el desarrollo de organizaciones solidarias (clubes, sociedad de fomento, culturales, etc.)
- Sitio donde se desarrollen festividades, eventos rituales, que favorezcan la integración y el intercambio.
- Que exista compromiso con el cuidado y la seguridad del barrio.
- Permeabilidad al cambio y la innovación (tecnológica, cultural, de las costumbres)
- Capacidad de construir y sostener una identidad que refiera a la construcción de redes sociales
- Que cada uno se pueda realizar (libertad) en el contexto de una colectividad que se realiza

Conjunto Habitacional | Conjunto de viviendas sociales de alta densidad nucleadas en edificios (monoblocks) con espacios comunes, equipamientos comunitarios y calles de uso público pero de dominio privado a los que suelen adicionarse otros usos de suelo: comerciales, educativos, de salud, etc.

Condiciones de habitabilidad | Se definen como adecuadas o deficitarias. Para medir ambas condiciones se hace referencia a los indicadores que proporciona el INDEC que establece que un hogar padece déficit habitacional siempre que habite en viviendas irrecuperables –incluye en esta categoría a las tipologías: casilla, local no construido para habitación, pieza de inquilinato, vivienda móvil; o en casas “tipo B” (recuperables) –incorpora dentro de esta categoría a las casas que no disponen de canilla con provisión de agua en su interior y/o no poseen retrete con descarga de agua y/o poseen piso de tierra u otro material precario-. Asimismo y en el marco de esta tesis se considerará que un hogar presenta condiciones de habitabilidad inadecuadas si padece hacinamiento crítico evidenciando más de tres personas por cuarto sin contar como cuartos a la cocina y al baño y cuando existen más de dos hogares por vivienda.

NHT | Núcleo Habitacional Transitorio: unidades habitacionales de proporciones mínimas (contaban con 22,5 m² cubiertos y 33,75 m² de espacio verde). Los mismos eran de estructura pre-fabricada y de terminaciones

constructivas precarias. Para el caso de Carlos Gardel, el NHT contaba con 40 manzanas de 16 lotes por manzana. De la uno a la ocho las casas eran de madera y el resto de bloques porosos de conchilla. Las manzanas estaban separadas por pasillos de 1,50m para el paso de las infraestructuras.

NHD | Núcleo Habitacional Definitivo. Se utiliza en este caso para definir al Conjunto Habitacional Presidente Sarmiento

Hábitat popular | Hábitat de las clases populares, como resultado de las acciones orientadas a dar satisfacción a sus propias necesidades habitacionales. Dichas acciones a la vez son el resultado de estrategias que se dan los hogares para acceder al suelo y a la vivienda, que tratándose de las clases populares suelen ser modalidades de acceso informal o por parte del Estado toda vez que establece una política de vivienda y ejecuta las obras públicas implicadas.

Hacinamiento crítico | Hogares en los que habitan más de tres personas por cuarto (INDEC)

Hacinamiento de vivienda | Más de un hogar por vivienda

Hogar | Persona o grupo de personas, parientes o no, que viven en la misma vivienda y comparten los gastos de alimentación. Las personas solas también constituyen un hogar.

Solución Habitacional | Puede referir a una vivienda, departamento (UF) o compensación económica para tal fin.

Unidad Funcional | Unidad habitacional. Se considera a los departamentos del CHPS.

Villa | Invasión de terrenos de propiedad fiscal o privada, en los que un variable número de familias construye viviendas extremadamente precarias, privadas de elementales servicios. Características: Tramas urbanas muy irregulares. Pasillos. Hábitat transitorio hacia un “posible” y anhelado ascenso social. Responden a la suma de prácticas individuales y diferidas en el tiempo. Generalmente cuentan con buena localización, con relación a los centros de producción y consumo, en zonas donde escasea la tierra. En la CABA se asentaron en tierras de propiedad fiscal. Viviendas con diferentes grados de precariedad. Alta densidad poblacional.

Vivienda | Espacio donde viven personas. Debe ser un lugar separado e independiente, estar rodeado por paredes u otro elemento de separación, cubierto por un techo (para poder dormir, alimentarse y protegerse del medio ambiente); y tener una entrada independiente para que sus ocupantes puedan entrar y salir sin pasar por el interior de otras viviendas.