

Artículos seleccionados

Intervenciones en la reurbanización del Playón de Chacarita. La construcción del derecho a la ciudad y los espacios de participación vecinal

Florencia Ayelén Ortone*

Fecha de recepción:	9 de marzo de 2020
Fecha de aceptación:	30 de abril de 2020
Correspondencia a:	Florencia Ayelén Ortone
Correo electrónico:	flor.ortone@gmail.com

*. Estudiante de la Lic. en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Resumen:

El presente artículo describe y contextualiza algunos aspectos del proceso de Reurbanización e Integración social y urbana del barrio Playón de Chacarita, e invita a reflexionar acerca de la intervención institucional, teniendo como eje central el paradigma del derecho a la ciudad y la participación vecinal. Para esto se analizará específicamente la instancia de los talleres de reconfiguración de manzana, de los que forman parte las/los vecinas/os de una manzana, el Instituto de Vivienda de la Ciudad y el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad.

Palabras clave: Derecho a la ciudad - Participación - Intervención institucional.

Summary

This article describes and contextualizes some aspects of the process of Redevelopment and social and urban Integration of Playón de Chacarita neighborhood, and invites us to reflect on institutional intervention, with the paradigm of the right to the city and neighborhood participation as its central axis. For this, the instance of the block reconfiguration workshops will be analyzed. Those who participate in it are the neighbors of a certain block of the neighborhood, the Housing Institute of the City and the Public Ministry of the Defense of the City.

Key words: Right to the city - Participation - Institutional intervention.

Introducción

El proceso de Reurbanización e Integración socio-urbana del barrio Playón de Chacarita fue sancionado en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mediante la ley 5799, en marzo del 2017 y plasmado en el Proyecto Integral de Reurbanización (en adelante, PIRU). La mirada que subyace este artículo fue construida durante las prácticas pre profesionales de las materias "Taller II y III" de Trabajo Social UBA, realizadas en la Secretaría Letrada del Derecho al Hábitat N° 2 (en adelante Secretaría), como parte de la Secretaría Jurisdiccional de Derechos Humanos y Procesos Colectivos del Ministerio Público de la Defensa (en adelante, MPD), como institución interviniente en dicho proceso, y a partir de la materia electiva "Intervenciones en Hábitat y Vivienda".

Este artículo se propone revisar el PIRU y las acciones realizadas durante los talleres de reconfiguración de manzana por parte de las instituciones intervinientes, teniendo como parámetro el paradigma del derecho a la ciudad y sus dimensiones, haciendo hincapié en la participación vecinal. El fin consiste en reflexionar acerca de si estas intervenciones son respetuosas de los derechos que están en juego, teniendo en cuenta la potencialidad del espacio y las posibles transformaciones que se pueden promover.

Para esto se realizará una descripción del proceso de reurbanización, teniendo en cuenta el marco normativo, la ubicación témporo-espacial y las características históricas, sociales y demográficas del lugar. Se analizará desde la perspectiva del derecho a la ciudad, a través de análisis hechos desde la práctica y datos recolectados a lo largo de las distintas instancias, mediante la utilización de diferentes instrumentos como guías de observación y la revisión de material bibliográfico.

Datos del barrio: ubicación, historia, características sociodemográficas y habitacionales.

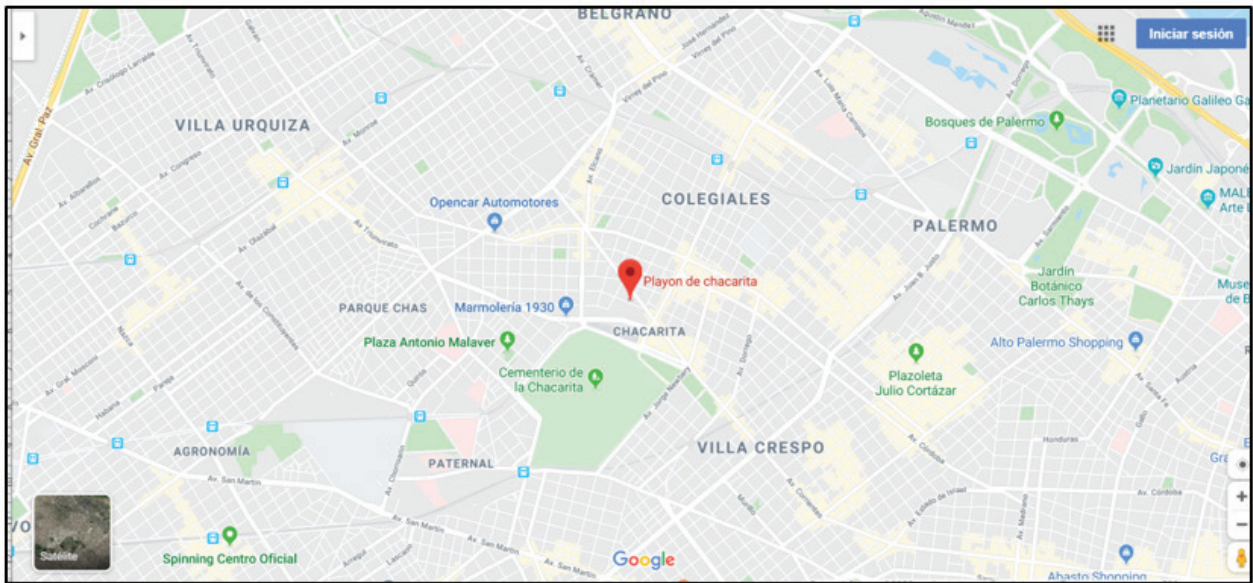
El barrio Playón de Chacarita o Villa Fraga (en adelante Playón) se encuentra entre las calles Fraga, Teodoro García, Palpa, Céspedes y las vías del Ferrocarril Urquiza, Comuna 15 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Son aproximadamente dos hectáreas diagramadas en 9 manzanas y según el Censo del Instituto de Vivienda de la Ciudad (en adelante, IVC) del 2016 viven 2764 personas, representando 1.042 familias en 513 viviendas.

Imágenes 2 y 3. Manzanas coloreadas. Siguiendo Paiva (2007) la formación de Playón comenzó hace aproximadamente 20 años en la playa de maniobras del ex ferrocarril Urquiza, detrás de la estación Federico Lacroze, la misma había quedado en desuso en los años 90. Las primeras viviendas construidas pertenecían a los trabajadores del ferrocarril, que eran trasladados a la Ciudad de Buenos Aires para realizar tareas de mantenimiento y reparación. Estas viviendas pertenecían a la traza formal del barrio, más adelante, vecinas y vecinos de la zona que no podían seguir sosteniendo alquileres o eran desalojados/os, comenzaron a construir viviendas alrededor.

La autora menciona (a partir de un informe de la Defensoría de CABA) que en 2006, había 120 familias establecidas allí, y luego el censo general de población y viviendas del 2010 indica que para esa fecha la cantidad de personas era de 2324. Muchas de estas familias eran migrantes del interior del país y de países limítrofes. A su vez describe las condiciones sanitarias y habitacionales a partir de un informe de la Defensoría del Pueblo del 2008, en el que figura la falta de acceso al agua segura y demás servicios como electricidad, gas y recolección de residuos.

Imagen 1. Ubicación del barrio en la Ciudad de Buenos Aires



Fuente: Google Maps.

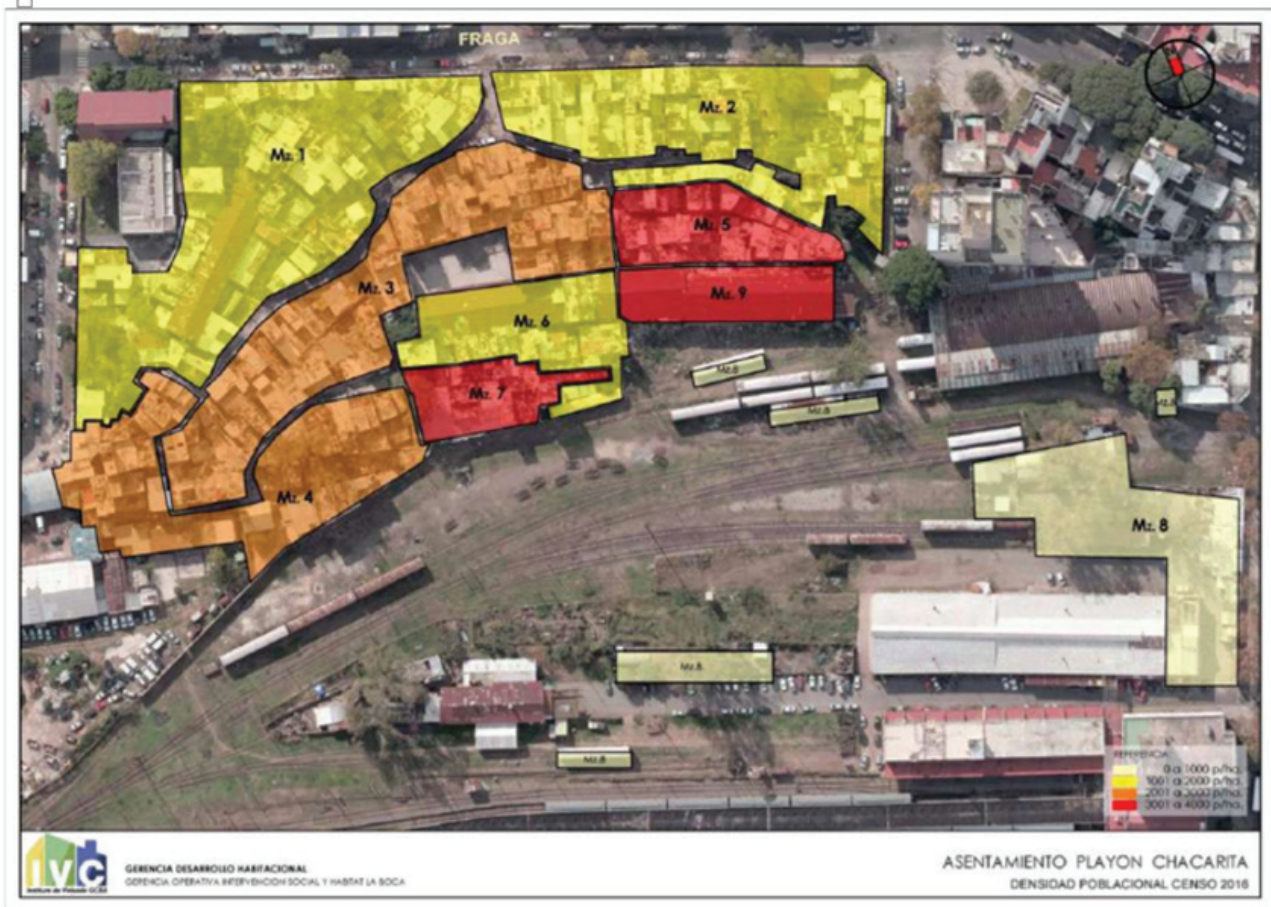
Imágenes 2 y 3. Manzanas coloreadas.



Fuente Instituto de la Vivienda de la Ciudad¹

1. Disponible en: <https://vivienda.buenosaires.gob.ar/censo-playon-chacarita>

Imágenes 2 y 3. Manzanas coloreadas.



Fuente Instituto de la Vivienda de la Ciudad

Según los datos relevados por el censo del IVC en el 2016 en cuanto a las condiciones habitacionales, se observa que un 67% de las viviendas se encuentra sobre un pasillo, el 20% sobre la calle, un 3% sobre la senda peatonal y de un 10% no se tienen datos. En cuanto a servicios, el 90,4% tiene acceso a la red eléctrica sin medidor, un 93% no tiene acceso a la red de gas, el 89,8% tiene acceso a la red de agua potable pública y el 92,6% se encuentra conectado a la red cloacal pública.

Con respecto a la ocupación según datos del mismo censo, teniendo en cuenta la población mayor de 18 años (64% del total), el 24% no trabaja, el 64% trabaja y del 12% no se tienen datos. De las personas que no trabajan, el 33% es por ser ama de casa, el 21% porque no encuentra trabajo y el 16% porque estudia.

Antecedentes: organización social, censo y sanción de la ley

Siguiendo a Benítez (2019), a fines del 2015 comenzaron a reunirse delegadas/os y referentes barriales con-

formando la Mesa Abierta por la Urbanización del Playón de Chacarita (MAU) a raíz de un nuevo escenario en el que la Ciudad de Buenos Aires y el Estado Nacional (propietario de los terrenos ferroviarios) coincidían en la alianza política gobernante. Este hecho presentaba la oportunidad para elaborar un proyecto de urbanización propio. El autor describe que a principios del 2016, se dan a conocer a través de los medios masivos de comunicación, los planes del GCBA de reurbanizar el barrio, sin contactar previamente con las/los vecinas/os. A partir de este hecho, el siguiente paso es la realización del censo del 2016 por parte del IVC. Más adelante en ese mismo año, al momento de la discusión de la ley en la legislatura, comienzan a haber ciertas tensiones internas entre las organizaciones que conforman la MAU (Colectivo por la Igualdad, El Hormiguero, El Movimiento Evita, el Partido Obrero, la Mutual Sentimiento, La Cámpora, ACIJ, la CCC, entre otros actores) en cuanto al proyecto de ley. Estas discrepancias debilitan su organización para las etapas posteriores del PIRU.

El 23 de marzo del 2017 se sanciona la ley y tal como describe Benítez (2019), vuelve al barrio el debate en

cuanto las prioridades en la reurbanización, en las distintas instancias que prevé la misma, como la Mesa de Gestión Participativa, mesas técnicas y asambleas abiertas realizadas en el barrio.

Marco institucional y legal del PIRU

La ley 5799 de Reurbanización e Integración socio-urbana del barrio Playón de Chacarita, establece en el artículo 26, al IVC como autoridad de aplicación de la misma. A su vez, crea la Mesa de Gestión Participativa (MGP) “con el objeto de garantizar e instrumentar la participación de los vecinos del barrio en todas las etapas del proceso de reurbanización” (ley 5799). La MGP está conformada por representantes del IVC, la Junta Vecinal del Barrio Playón de Chacarita, integrada por la Comisión Directiva y los Delegados de cada manzana integrante del barrio, la Defensoría del Pueblo y la Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires representada por la Secretaría Letrada del Derecho al Hábitat n° 2. También participan de la MGP tres despachos de la legislatura y vecinas/os legitimadas/os por manzana (elegidas/os en asambleas de cada manzana).

Como regla general, las decisiones en torno al PIRU surgen del consenso en la MGP, requiriendo de un quórum mínimo para sesionar con una/un representante del IVC, una/un delegada/o o vecina/o legitimada/o, dos miembros de la comisión directiva y un miembro de la Defensoría con la obligatoriedad de asistir a todas las reuniones. Luego de cada reunión (semanalmente los días miércoles) se redactan y se firman las minutas.

Desde la MGP se han establecido distintas instancias de trabajo para llevarlo adelante. Entre ellas los talleres de reconfiguración de manzana (en adelante talleres), mesas técnicas, mesas de seguimiento de casos particulares, talleres pre consorciales, consorciales y post mudanzas.

Operatorias

El Artículo 8 de la ley 5799, establece que “...cada familia del Barrio Playón Chacarita registrada en el Censo

realizado por el IVC en el año 2016 y en el Registro de Inquilinos No Censados del Barrio Playón Chacarita administrado por el IVC tendrá derecho a una solución habitacional única y definitiva...”

Para otorgar las soluciones habitacionales definitivas, el IVC se compromete a garantizar operatorias de crédito² mediante la valuación de la vivienda original de cada familia. El monto que arroje dicha valuación se descontará del valor correspondiente a la solución habitacional definitiva. Si una vivienda se encuentra afectada ya sea por encontrarse en el lugar de la apertura de una calle, la generación de espacios verdes o por esponjamiento³, la familia posee algunas opciones para acceder a su solución habitacional: la adjudicación de una vivienda nueva en los departamentos que se construyeron en la zona lindante al barrio histórico y el otorgamiento de un crédito para relocalizarse fuera del barrio. Existe una tercera opción que consiste en el canje de vivienda con alguien que quiera mudarse a uno de los departamentos nuevos y su vivienda original no se encuentre afectada, esta opción aún no se encuentra del todo reglamentada, por lo tanto no se puede optar por la misma. En caso de que la vivienda no se vea afectada, se realizará el mejoramiento de las mismas a fines de garantizar condiciones de habitabilidad dignas y adecuadas. En todos los casos, la familia deberá abonar una suma de dinero que dependerá de la situación en la que se encuentre, teniendo en cuenta la valuación de su vivienda de origen, los ingresos que posee, entre otros factores. Esta suma luego se divide en una determinada cantidad de cuotas según lo solicite la familia.

Instancias de participación previstas: trabajo en los talleres de manzana

Los talleres de reconfiguración de manzana son encuentros entre las/los vecinas/os de una manzana, representantes del IVC y de la Secretaría. El objetivo de cada taller es lograr una propuesta de intervención para la manzana convocada de acuerdo al código de planeamiento urbano⁴. Esta propuesta debe establecer cuáles son las viviendas afectadas, cuáles no, los espacios públicos, las aperturas de calles, entre otras características.

2. Las operatorias de crédito son las diferentes opciones que tendrán las/los vecinas/os cuya vivienda se encuentre afectada en el proceso.

3. Refiere a la necesidad de liberar espacios dentro del barrio para generar una densidad urbana más equilibrada en función de los requerimientos de la urbanización. En el caso de Playón de Chacarita, para que colocar infraestructura, entre otros ejemplos.

4. Disponible en: http://cdn2.buenosaires.gob.ar/desarrollourbano/codigo_urbanistico/0_codigo_urbanistico_31_3.pdf

Cada taller consiste en 5 encuentros semanales o quincenales, de una duración de 1 hora y media aproximadamente y con lugar en la carpa del IVC ubicada en Playón. El primer día es informativo, el IVC describe cómo se llevarán a cabo los distintos encuentros, se establece un día y horario fijo. El segundo consiste en la división en grupos con el objetivo de plasmar en un plano (a modo de mapeo colectivo) las distintas problemáticas que las/los vecinas/os identifican en la manzana. Para la tercera semana, el IVC trae una propuesta y la misma se explica en distintos grupos, se pueden plantear modificaciones a la misma, que serán aplicadas si es posible. En el cuarto encuentro, el IVC ofrece una propuesta con posibles cambios, dependiendo de la viabilidad de los mismos. En el quinto encuentro se realiza una votación sobre la última propuesta y si hay mayoría simple en acuerdo, se firma el acta de propuesta definitiva para la manzana. Luego se trabaja con cada caso en particular, y en función de la operatoria correspondiente para cada situación.

El IVC se encarga de realizar la convocatoria a los talleres, planificarlos y coordinarlos. En paralelo se realizan mesas técnicas⁵ con el objetivo de establecer criterios que sirvan de insumo para los talleres. Durante los mismos, tanto para la coordinación como para el armado de las propuestas, el IVC debe tener en cuenta los criterios técnicos establecidos en dichas mesas. A su vez debe promover la participación vecinal en esta instancia.

La Secretaría es guiada por la necesidad de garantizar los derechos que se establecen en el proyecto de reurbanización y exigir su cumplimiento. Su accionar persigue la efectivización del derecho a una solución habitacional definitiva como así también el monitoreo de los factores que hacen al proceso participativo. Durante los talleres se interviene con el objetivo de recuperar la voz de las/los vecinas/os.

Los talleres resultan fundamentales en términos del proceso participativo que establece la ley 5799, ya que es la instancia en donde las/los vecinas/os tienen la posibilidad dialogar con representantes del IVC en cuanto al diseño de la manzana y pensar entre todas/os el reordenamiento del espacio. Se trabaja a partir de una metodología llevada a cabo por el IVC, en la cual se busca discutir y debatir las intervenciones necesarias para las

parcelas y la manzana en conjunto. Al mismo tiempo que se tienen en cuenta criterios sociales y técnicos, son utilizadas técnicas de participación comunitaria, con el objetivo de elaborar una propuesta en la que se encuentren incluidas las sugerencias, opiniones y deseos de los/las habitantes en cuanto al diseño de la manzana y la utilización de los espacios comunes. Cada taller tiene la potencialidad de ser un espacio propicio para manifestar estas inquietudes. También se da a conocer vasta información sobre las diferentes operatorias.

Perspectiva de la defensa pública

La Secretaría, como parte del MPD de CABA, y tal como se expresa en la revista institucional "Derecho a la ciudad, sin justicia social urbana no hay ciudadanía" (2016), se inscribe en el paradigma del derecho a la ciudad. Entiende que el contexto actual se encuentra caracterizado por altos grados de desigualdad, no únicamente en el ámbito económico, sino también en lo espacial, mostrando un alto nivel de injusticia social urbana. En este sentido, encuentra en el derecho a la ciudad, ciertos principios como el del bien colectivo sobre el individual, la función social de la propiedad, y la participación comunitaria en la planificación de la ciudad, que tienen como horizonte la justicia social urbana.

De esta manera, la Secretaría, planifica sus intervenciones teniendo en cuenta dichos principios, y su función radica en garantizar el acceso a la justicia y defender los derechos que engloba cada proceso del que participan. En Playón las acciones están guiadas por la supervisión e intervención para el cumplimiento del derecho a una solución habitacional de las familias censadas y a su vez poner especial atención en los derechos que abarca el PIRU.

Sobre la construcción del derecho a la participación

Desde la intervención de la Secretaría en los distintos talleres de reconfiguración de manzana, y como parte de las actividades de la práctica pre profesional, se ha confeccionado una guía de observación con distintos indicadores para completar al finalizar cada encuentro

5. La mesa técnica es un espacio de asesoramiento a la MGP sobre cuestiones específicas de diseño arquitectónico y urbanístico, en esta instancia participan arquitectos/as de la Secretaría, asesores/as técnicos/as del barrio, el IVC y vecinas/os. En la misma se discuten cuestiones técnicas como medidas, infraestructura, dimensiones de parcelas, mejoramientos, el diseño de las viviendas nuevas y las manzanas, así como de los futuros espacios públicos del barrio.

del taller. El objetivo perseguido consistía en analizar el proceso participativo de las/los vecinas/os, la forma de coordinación del IVC e incluso la propia intervención de la Secretaría, con el fin de proponer líneas de acción que aumenten el grado de participación vecinal en las distintas actividades del taller. Para ello, se han utilizado diferentes indicadores cualitativos y cuantitativos, entre ellos: objetivos de cada taller, % de asistencia vecinal, n° de intervenciones vecinales, tipo de intervención (duda/propuesta/consulta) y el contenido de las mismas, grado de claridad en la información brindada y grado de conformidad de las/los vecinas/os con la propuesta.

Luego de cada taller eran enviadas las observaciones, con el análisis según los ejes y las recomendaciones, a todo el equipo de manera tal que tuvieran la posibilidad de utilizarlas como insumo en la reunión de MGP, realizada los días miércoles, con posterioridad al taller de los martes.

Como resultado de estas observaciones⁶ fue posible registrar la dinámica de los encuentros, realizar un análisis en función de los distintos indicadores e incluso vislumbrar la disputa de sentidos de los diferentes actores sociales: vecinas/os, el IVC y la Secretaría.

Las conclusiones obtenidas a partir del análisis fueron concentradas en dos ejes.

En primer lugar se identificó que cada actividad, incluso las expositivas por parte del IVC, implican una enorme cantidad de información, a veces con terminologías específicas, de suma complejidad para la comprensión de las/los vecinas/os. Si bien, se pudo ver que desde el IVC estos conceptos intentaban ser explicados con claridad, las/los vecinas/os realizaban preguntas que manifestaban la falta de comprensión de los mismos, e incluso la incertidumbre con respecto a su propia situación.

En este sentido, teniendo en cuenta el hecho de brindar información como el nivel elemental de participación, resulta fundamental que esta sea clara y de calidad, para que las/los habitantes intervengan y tomen sus decisiones conociendo la totalidad de sus posibilidades. La cantidad de información brindada era tal que la hora y media aproximada de cada encuentro resultaba insuficiente para agotar las dudas de las/los vecinas/os.

La recomendación para este punto fue la división en grupos reducidos, que permita despejar dudas en un contexto de menos exposición, y posibilite una mayor circulación de la palabra con una posterior puesta en común que articule lo trabajado en cada grupo.

El otro eje considerado de suma importancia, es el de la instancia del mapeo colectivo. El mismo se realiza en el segundo encuentro y tiene el objetivo de realizar un diagnóstico de las problemáticas de la manzana. Para esta actividad se propuso la división en dos grupos, de 30 personas aprox., coordinados por talleristas del IVC. Cada uno se distribuyó alrededor de una mesa en la que había un plano de la manzanas, la tarea consistió en la ubicación de los principales usos de los espacios públicos, zonas de inundaciones, los ingresos a la vivienda, los ingresos al barrio, los lugares donde sacan la basura, hasta dónde ingresa la ambulancia/bomberos, lugares inseguros, iluminación de los pasillos, hitos, negocios, y cuestiones de ventilación e iluminación de las viviendas. La distribución espacial resultó un obstáculo para la participación de quienes se encontraban más alejados/as del plano, debido a la dificultad para observar el mismo y escuchar las intervenciones tanto del IVC, como de otras/os vecinas/os. La duración de la actividad fue de 25 minutos en cada grupo intervinieron menos de 10 personas.

La instancia del mapeo colectivo tiene la potencialidad de alcanzar un mayor grado de participación, debido a que posibilita que las/los vecinas/os puedan plasmar sus observaciones, necesidades, demandas y opiniones.

Es el momento en el que mayor lugar se da a la intervención por parte de las/os vecinas/os. La principal recomendación para este eje fue la división en grupos más pequeños para una mayor distribución espacial, que permita la escucha, observación e intervención de cada participante. Y a su vez, dedicar más tiempo a esta actividad, alrededor de dos o tres encuentros, permitiría la profundización de los contenidos y la posibilidad de que participen también vecinas/os que no hayan podido asistir el único día previsto para esta actividad. De esta manera se podría obtener una propuesta final con alto contenido aportado por las/los vecinas/os de la manzana, logrando un elevado grado de participación.

6. Los datos de las observaciones que se utilizan en este artículo provienen del Taller de reconfiguración de manzana 3, realizado los martes a las 19 hs en la carpa del IVC ubicada en Playón.

Participación ciudadana

Tener en cuenta las conceptualizaciones y los niveles de participación en procesos de reurbanización como política pública, permite comprender que se trata de un concepto sumamente amplio y que abarca distintas formas de intervención en el proyecto. La ley 5799 destaca la intencionalidad de que las/los vecinas/os participen en las diferentes instancias del PIRU, pero no aclara cuál es el rol que se espera por parte de las/los habitantes del barrio.

En esta línea, se consideran los aportes conceptuales sobre participación de Cardarelli y Rosenfeld (1998) en cuanto que las acciones guiadas por "necesidades" (sentidas, expresadas, decididas técnicamente, acordadas colectivamente) son el puntapié para los procesos participativos y tienen la particularidad de ser construcciones de los actores que definen los proyectos. Sostienen que "la participación (...) es un proceso de carácter estratégico que permite pasar de la necesidad a demandas más agregadas y calificadas, resignificándolas como derechos." (Cardarelli y Rosenfeld, 1998, p. 110).

Rofman y Foglia (2015) destacan la participación ciudadana como la interacción entre el Estado y la sociedad, incluyendo diferentes modalidades de intervención de la ciudadanía en políticas públicas. Según las autoras, con esta concepción se visibiliza que la participación ciudadana no se caracteriza únicamente por lo electoral y el sistema político, sino que cuenta con un amplio campo de participación caracterizado por la intervención de la sociedad en la decisión y la gestión de los asuntos públicos. A su vez, señalan que el calificativo "ciudadana" habla de experiencias en las que el Estado y las políticas públicas son interlocutores principales de la participación y donde la sociedad civil interviene en el marco de derechos y obligaciones.

También Clemente (2016) realiza aportes conceptuales en cuanto a la participación social como "un conjunto de prácticas de movilización y organización cuyo objeto es colectivizar tanto las prácticas de los sujetos sociales como, principalmente, sus resultados. Estos resultados se refieren a cuestiones que hacen a la vida en común, es decir, relacionadas con las condiciones de vida y su producción." (Clemente, 2016, p. 123). En donde la noción de producción hace referencia a la posibilidad de mejorar dichas condiciones.

A partir de los aportes conceptuales presentados, la participación ciudadana en el PIRU, específicamente en los

talleres de manzana, se entiende como la intervención colectiva por parte de las/los vecinas/os, en una política pública con el objetivo de mejorar sus condiciones de vida.

La clasificación aportada por la Asociación Internacional para la Participación Pública (2000) acerca de las distintas formas de participación ciudadana en la toma de decisiones en cuanto a políticas públicas, se separa en 5 niveles. El más básico corresponde al de brindar información, se trata de una comunicación unidireccional en la que se informa a ciudadanía sobre las decisiones tomadas por el gobierno. El objetivo consiste en generar conciencia pública y proveer la información necesaria para la toma de decisiones. Tal como se expresó en el apartado anterior, este es un eje fundamental a tener en cuenta como primer medida por parte de las instituciones intervinientes. Es decir, consolidar una forma de transmitir la información con mayor claridad, como por ejemplo el armado de grupos reducidos, destinando mayor cantidad de tiempo al momento de informar, entregando materiales impresos explicativos con un lenguaje que vaya de lo más simple a lo más complejo, de manera tal que las/los vecinas/os logren apropiarse de los contenidos y cuenten con las herramientas necesarias para avanzar hacia los siguientes niveles.

El segundo nivel es el de la consulta, la comunicación es bidireccional, la/el ciudadana/o solicita una información específica y el gobierno responde, o el mismo gobierno consulta la opinión de la ciudadanía mediante encuestas, entrevistas, audiencias públicas, etc. En los talleres, una conformación de grupos más reducidos permitiría una mayor circulación de la palabra y escucha, y a su vez una disminución en el pudor que significa tomar la palabra frente a grupos de numerosas personas.

En el tercer nivel el Estado involucra a las opiniones y los saberes de la ciudadanía en las políticas públicas. Se realiza mediante talleres, debates abiertos, foros, etc. De todas formas, es el gobierno tiene la última palabra y define qué ideas tomar en consideración, pero asegura que las mismas son escuchadas y evaluadas como alternativas. La existencia de un espacio de escucha por parte del IVC, se vuelve primordial para que los saberes y experiencias de las/los vecinas/os se encuentre contenidos en las propuesta de diseño de manzana. Es así que la instancia de mapeo colectivo debe tener un lugar central en los talleres, contando con el número necesario de encuentros para que los aportes hechos por parte de la

comunidad se vean reflejados en el diseño de manzana, y a su vez todas/os tengan la posibilidad de intervenir.

El cuarto nivel es la colaboración. La misma se establece en la interacción entre un grupo de ciudadanas/os con el Estado, en la toma de decisiones o búsqueda de solución a un problema determinado. En esta etapa el poder de decisión es compartido entre el gobierno y la ciudadanía. La votación al finalizar cada taller de reconfiguración de manzana tiene el objetivo de alcanzar este nivel, es por eso, que se torna necesario el fortalecimiento de los pasos anteriores, es decir, de apropiación de la información por parte de las/los habitantes, la inclusión de sus aportes en la propuesta de diseño y el intercambio de saberes entre la comunidad y las instituciones intervinientes, de forma tal de que las/los vecinas/os cuenten con todas las herramientas para decidir.

El quinto es el empoderamiento, en este nivel se traspasa el poder de la toma de decisiones a la ciudadanía. Es el grado más alto de participación, en el que se pone la decisión final en manos de la ciudadanía, por lo que el gobierno deberá implementar aquello que la ciudadanía decidió. Teniendo en cuenta el derecho a la ciudad y la importancia que este le otorga a la participación ciudadana en la urbanización como parte de un proceso colectivo, lograr el empoderamiento sería ideal. Revisando las intervenciones en los encuentros del taller, no parece utópico acercarse cada vez más a este nivel.

Esta clasificación tiene la finalidad de facilitar la comprensión del grado de participación en el que se encuentran las acciones realizadas por las/los habitantes de Playón, con la intención de contribuir a la revisión de la intervención institucional en pos de superar los niveles ya alcanzados y consolidar un piso mínimo para la toma de decisiones.

Si se tiene en cuenta el Acuerdo por la Urbanización de las Villas (2016), realizado por ACIJ y numerosas organizaciones que trabajan con el derecho al hábitat en nuestro país, es pertinente decir que el Estado posee la responsabilidad primordial de la integración urbana y social entre los barrios populares y el resto de la ciudad. Con una política habitacional participativa, que posibilite garantizar la variada gama de derechos humanos incorporados a la Constitución Nacional, fundamentales para poder ejercer la ciudadanía. En el segundo punto del Acuerdo, se enfatiza la importancia de la participación vecinal en los procesos de urbanización en barrios populares. Caracterizando a esa participación como

activa en la toma de decisiones en las distintas etapas de diagnóstico, diseño, planificación, ejecución y evaluación de los proyectos a implementar. En este punto se enuncia que la participación vecinal, tiene como objetivo la apropiación territorial, fortaleciendo la identidad y el reconocimiento del entorno, otorgando valor a los saberes y experiencias de las/los habitantes.

Paradigma del derecho a la ciudad

Los objetivos que se enuncian en la ley 5799 son la reurbanización, zonificación e integración social, cultural, ambiental y urbana del barrio, basándose en los principios de igualdad, de justicia espacial, de integración y de no discriminación, enmarcados en el paradigma del derecho a la ciudad, y mediante la implementación de medidas que permitan lograr una inclusión social plena y permanente de las/los habitantes del barrio.

Para analizar estos propósitos y la forma concreta en la que se llevan a cabo, es necesario desarrollar el concepto de derecho a la ciudad y las diferentes dimensiones que abarca.

Siguiendo a Zárate (2016), el derecho a la ciudad fue formulado por el sociólogo, filósofo y geógrafo francés Henri Lefebvre a fines de los años 60, a partir del impacto negativo sufrido por las ciudades en países de economía capitalista a raíz de la creciente industrialización y con el objetivo de desmercantilizar a las ciudades y reivindicar la idea de que la gente se vuelva dueña. En su conceptualización, “este derecho, colectivo y complejo, implica la necesidad de democratizar la sociedad y la gestión urbana, no simplemente accediendo a lo que existe, sino transformándolo y renovándolo.” (Zárate, 2016, p. 28) Para ello, resulta importante la función social de la propiedad y “hacer efectivo el derecho a participar en la toma de decisiones”. (Zárate, 2016, p. 28) Este concepto fue retomado por David Harvey, quien sostiene que “El derecho a la ciudad es mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que esta almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos.” (Harvey, 2013, p. 20) Asegura que es un derecho más colectivo que individual, ya que reinventar la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización.

Tal como señala Camargo (2015) en su ensayo, Lefebvre entiende el derecho a la ciudad, como la posibilidad y

capacidad de la clase obrera de crear y producir la ciudad en la que habitan, y critica las posturas que sostienen la fragmentación de la vida en común en funciones sociales compartimentadas como el trabajo, la escuela, el consumo, educación, etc. Argumenta que esta fragmentación habilita al Estado y al capitalismo como únicos decisores en torno a la vida urbana. En este sentido, Lefebvre argumenta que el urbanismo moderno impide una mirada de la ciudad como totalidad, por lo tanto se dificulta la realización de la vida urbana como construcción colectiva.

Siguiendo el mismo ensayo de Camargo (2015), el autor toma a Harvey, quien sostiene que el derecho a la ciudad en su expresión desde los movimientos anticapitalistas urbanos "Es la posibilidad de transformar y recuperar la ciudad como bien común" (Camargo, 2015, p. 9). Por su parte, reivindica las "prácticas ciudadanas insurgentes", como aquellas expresiones de las periferias urbanas populares que irrumpen en la agenda estatal, para conseguir la construcción colectiva de alternativas urbanas.

De esta manera es posible pensar que en los talleres del PIRU se promueva, por parte de las instituciones intervinientes, la construcción de lazos vecinales, y se habilite el espacio para su organización, teniendo como horizonte la apropiación del proyecto por parte de las/los habitantes.

Por otra parte, la escucha de las demandas vecinales por parte de las instituciones que intervienen en el PIRU, tiene una importancia fundamental para la construcción del derecho a la ciudad. En la Carta mundial por el derecho a la ciudad, escrita entre 2003 y 2005 como producto del Foro Social Mundial, se remarca la importancia de este derecho en el sentido de mejorar la calidad de vida de las personas empezando por la vivienda y el barrio, hasta lograrlo a escala de la ciudad y el entorno rural. Critica las políticas públicas, que numerosas veces van en sentido opuesto a los principios del derecho a la ciudad, haciendo referencia a los desalojos masivos, la segregación y como consecuencia, el deterioro de la convivencia social. (Carta mundial por el derecho a la ciudad, 2005)

En la misma Carta se establecen los principios y fundamentos estratégicos del derecho a la ciudad, englobando una amplia cantidad de dimensiones que hacen a este paradigma y a la idea de habitar la ciudad que propone. Ellos son:

- El ejercicio pleno de los Derechos Humanos en la ciudad. Todas las personas tienen el derecho de en-

contrar en la ciudad las condiciones necesarias para su realización política, económica, cultural, social y ecológica, asumiendo el deber de la solidaridad. También tienen el derecho de participar en la elaboración, definición, implementación y fiscalización de las políticas públicas y del presupuesto municipal de las ciudades, para fortalecer la transparencia, eficacia y autonomía de las administraciones públicas locales y de las organizaciones populares.

- Función social de la tierra, la propiedad y la ciudad. La ciudad debe realizar proyectos e inversiones en beneficio de la comunidad urbana en su conjunto, dentro de criterios de equidad distributiva, complementariedad económica, respeto a la cultura y sustentabilidad ecológica. Se debe priorizar el interés colectivo, garantizando el uso social justo y ambientalmente equilibrado del territorio en condiciones seguras y sin perder de vista el enfoque de género.

- Igualdad, no-discriminación. Estos derechos, deben ser garantizados para todas las personas que habiten en forma permanente o transitoria en las ciudades sin discriminación alguna. Enfatiza en la desigualdad de género existente. Para ello, se deben asignar los recursos necesarios para la efectividad de las políticas urbanas y establecer mecanismos con indicadores cuantitativos y cualitativos para monitorear el cumplimiento en el tiempo.

- Protección especial de grupos y personas en situación de vulnerabilidad. Estos grupos (personas mayores, mujeres, niñas/os) tienen derecho a medidas especiales de protección e integración, distribución de los recursos y acceso a los servicios esenciales.

- Compromiso social del sector privado. Se debe promover la participación del sector privado en programas sociales y emprendimientos económicos con la finalidad de desarrollar la solidaridad.

- Impulso de la economía solidaria y políticas impositivas progresivas. Se debe promover la creación de programas de economía solidaria y sistemas impositivos progresivos para garantizar una justa distribución de los recursos y los fondos necesarios para la implementación de las políticas sociales.

Al momento de llevar adelante una política urbana de tal envergadura como es el PIRU, es menester no perder de vista este paradigma que incluye una amplia gama de

derechos a tener en cuenta, y que es responsabilidad del Estado garantizar. Los objetivos enumerados en la ley 5799 hacen alusión a estos fundamentos, y muchos de ellos se encuentran expresados en las distintas instancias del proyecto. Esto demuestra que el derecho a la ciudad está en permanente construcción, no es algo acabado, por lo cual se torna indispensable revisar las intervenciones institucionales y las prácticas profesionales que se inscriben en dicho paradigma en pos de alcanzar los objetivos que persigue y teniendo en cuenta siempre la voz de las/los habitantes y sus demandas en cada instancia.

A modo de cierre

Tener a mano las dimensiones y fundamentos del derecho a la ciudad debe ser una constante para las instituciones estatales que llevan adelante procesos de reurbanización como el PIRU. Es responsabilidad del Estado realizar intervenciones respetuosas de este derecho, que a su vez involucra el reconocimiento de otros como la vivienda, el hábitat y la salud. La existencia de espacios como el de los talleres de reconfiguración de manzana, tienen la potencialidad de poner en práctica los distintos niveles de participación enunciados. Poner el foco en estas instancias, planificando las intervenciones y realizando evaluaciones de las acciones llevadas a cabo, sin dudas contribuye a ampliar los límites de la participación vecinal.

Tal como afirma el Acuerdo por la urbanización de las villas (2016) es fundamental que los procesos de urbanización sean respetuosos de los espacios construidos por los habitantes valorando sus experiencias y saberes, en pos de promover la apropiación del proyecto y la continuidad en el tiempo. Teniendo en cuenta la incertidumbre que generan los cambios de gobierno, y la larga duración de proyectos del estilo, es primordial aprovechar

estos espacios, para generar lazos entre las/los vecinas/os, que permitan su organización para el futuro de la urbanización. En definitiva, apuntar a la construcción colectiva del derecho a la ciudad es uno de los principios más importantes sobre los que se ha fundado.

Para finalizar, cabe mencionar que dentro del sistema capitalista, resulta un tanto complicado imaginar una urbanización que responda a una lógica de producción del hábitat respetuosa de los derechos de los habitantes y por fuera de un interés de ganancia mercantilista. ¿Se puede pensar la construcción del derecho a la ciudad dentro del capitalismo? Para esto es interesante lo que plantea Camargo (2015), tomando a Harvey, en cuanto a la viabilidad del derecho a la ciudad en las ciudades capitalistas: las condiciones se deben generar a través de la conjunción de prácticas políticas por parte de los sectores populares que convierta a las/los habitantes en diseñadores del espacio urbano, y de esta manera se cuestione la lógica del mercado liberal anteponiendo el bien común sobre los intereses del capital. “En este orden de ideas, el derecho a la ciudad vendría a ser una condición que permite a los seres humanos reconstruirse al replantear las dinámicas a través de las cuales el capital domina espacialmente la ciudad.” (Camargo, 2015, p. 44)

Estas líneas tienen la intencionalidad de adoptar el ejercicio de revisión continua de las acciones que se llevan adelante desde el Trabajo Social y las instituciones intervinientes. Al mismo tiempo entendiendo que el derecho a la ciudad está cargado de tensiones, pero el hecho de encontrarse en construcción permanente permite pensar que no todo está dicho. Las acciones orientadas a generar una mayor incidencia de la población sobre las políticas de urbanización, sin dudas pueden significar un puntapié para transformaciones mayores, o al menos significativas para las/los vecinas/os del barrio.

Bibliografía

- ACIJ y otros. (2016) *Acuerdo por la urbanización de las villas: diez puntos por la integración sociourbana de los asentamientos*. Documento institucional, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Buenos Aires. [en línea. Disponible en: <http://acuerdoporlaurbanizacion.org/>]
- Benítez, J. (2019). La reurbanización del Playón de Chacarita como problema público: Arenas, actores y políticas públicas. Marengo, M.C. (compiladora). I Encuentro de la Red de Asentamientos Populares: aportes teórico - metodológicos para la reflexión sobre políticas públicas de acceso al hábitat. Córdoba: Editorial de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba, 1a ed, pp. 249 - 262. [en línea. Disponible en: https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/13231/benitez_eje%20.pdf?sequence=22&isAllowed=y]
- Camargo, F.M. (2015) *El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea*. Folios, 44, pp. 3-19. [en línea. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3459/345945922001.pdf>]
- Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (1998). Programación social y metodologías participativas: un juego para armar. En *Las participaciones de la pobreza: Programas y proyectos sociales*. (pp. 109-137) Buenos Aires, Argentina: Paidós. [en línea. Disponible en: <https://filadd.com/doc/125-cardarelli-y-rosenfeld-la-participacion-de-la>]
- Carta Mundial por el derecho a la ciudad (2012). Versiones: Quito 2004, Barcelona 2004, Porto Alegre 2005, Barcelona 2005. Revista Paz y conflictos, 5, pp. 184-196. [en línea. Disponible en: https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf]
- Clemente, A. (2016). La participación como enfoque de intervención social. En A. Rofman (Ed.), *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*. (pp. 119-136). Buenos Aires, Argentina: Ediciones UNGS. [en línea. Disponible en: https://www.ungs.edu.ar/cm/uploaded_files/publicaciones/696_Participacion,%20politicas%20publicas%20y%20territorio_Web.pdf]
- Documento preliminar del MPD de la CABA: Defensa Pública y Justicia Social Urbana. En L. Tarbuch. (2016) *Derecho a la Ciudad. Sin justicia social urbana no hay ciudadanía*. (pp. 11-23). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Revista Institucional de la Defensa pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 10. [en línea. Disponible en: <https://leerlaciudadblog.files.wordpress.com/2016/05/derecho-a-la-ciudad-sin-justicia-social-urbana-no-hay-ciudadan-c3ada.pdf>]
- Foglia, C. y Rofman, A. (2015). La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los '90 a la actualidad): Asistencia, movilización, institucionalización. *Estado y Políticas Públicas*, (5), pp. 41-61.
- Gerencia de Desarrollo Habitacional Gerencia Operativa de Intervención Social y Hábitat Departamento de Estadísticas y Censos (2016). *Censo 2016 Playón Chacarita*. [en línea. Disponible en: <https://vivienda.buenosaires.gob.ar/censo-playon-chacarita>]
- Harvey, D. (2012). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Traducción de Rebel Cities. From the Right to the City to the Urban Revolution, tr. por Juanmari Madariaga. Madrid: Ediciones Akal, S. A. [en línea. Disponible en: http://www.cronicon.net/paginas/Documentos/CIUDADES_REBELDES.pdf]
- IAP2, (2000). *Spectrum of Public Participation*. International Association for Public Participation, [en línea. Disponible en https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf]
- Paiva, V. (2017) La villa "playón de Chacarita": surgimiento y expansión, conflictos entre nuevos y viejos vecinos. En M. Boy y M. Perelman (Coords.) *Fronteras en la ciudad* (pp.129-146). Buenos Aires: Tesseo Press. [en línea. Disponible en: <https://leerlaciudadblog.files.wordpress.com/2016/05/boy-y-perelman- fronteras-en-la-ciudad-reproduccion-de-desigualdades-y-conflictos-urbanos.pdf>]
- Zárate, L. (2016). Derecho a la ciudad: Enfoques y herramientas para los desafíos de la justicia social en una centuria urbana. En L. Tarbuch. (2016) *Derecho a la ciudad. Sin justicia social urbana no hay ciudadanía*. (pp. 27-35). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Revista Institucional de la Defensa pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 10. [en línea. Disponible en: <https://leerlaciudadblog.files.wordpress.com/2016/05/derecho-a-la-ciudad-sin-justicia-social-urbana-no-hay-ciudadan-c3ada.pdf>]