



## **La Cooperativa de Trabajo Campo Unamuno: una experiencia de la economía popular en la construcción social del hábitat**

Noguerol María Cecilia

Ingeniera civil por la Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Buenos Aires

Representante Técnica de la Cooperativa de Trabajo Campo Unamuno Limitada

cecilianoguerol@gmail.com

### **Resumen**

En el presente artículo se hará un recorrido histórico de la conformación de la Cooperativa de Trabajo Campo Unamuno y se analizarán los programas ejecutados por la Cooperativa, haciendo foco en el rol de la participación comunitaria y comparando las estrategias utilizadas en cada uno de ellos.

Los programas seleccionados para el análisis son: 107 mejoramientos habitacionales del Plan Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios (primera obra llevada a cabo por la cooperativa), 90 mejoramientos habitacionales con financiamiento internacional y 74 viviendas nuevas del programa Casa Propia, del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.

La hipótesis del artículo es que los formatos que asumió la participación en cada barrio se vieron atravesados por ciertos paradigmas y factores intrínsecos a la institucionalidad y las trayectorias barriales, que mostraron diferencias en la finalización de los programas.

### **Introducción**

En el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), al igual que otras ciudades argentinas y latinoamericanas, la producción social del hábitat fue consolidándose como estrategia de acceso a suelo y a la vivienda por parte de los sectores pobres, configurando así sectores de las ciudades catalogados inicialmente como asentamientos informales, hoy definidos como barrios populares.<sup>1</sup>

Campo Unamuno no escapa de esta historia: es un sector de Villa Fiorito que está integrado por once barrios populares que se constituyeron de manera gradual, a través de diferentes tomas de tierras en los últimos 35 años. Es llamado así por estar ubicado a la vera del arroyo Unamuno, un desprendimiento de la Cuenca Matanza- Riachuelo, ubicado en el límite noreste del partido de Lomas

---

<sup>1</sup> Se toma la denominación Barrio Popular de acuerdo con la Ley 27.453 "Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana".



de Zamora, delimitado por el Camino de la Ribera (camino de sirga del Riachuelo en su margen sur), la Avenida General Hornos, las calles Chivilcoy y Plumerillo.

De acuerdo con el testimonio de referentes barriales, militantes y funcionarios de la municipalidad, Campo Unamuno fue territorio de aplicación de distintos tipos de planes y programas vinculados al hábitat, desde los años 90 hasta la actualidad. En consonancia con cada período histórico y casi como un reflejo exacto de la historia de la políticas a nivel nacional, las políticas urbanas que se aplicaron en este sector de Villa Fiorito tuvieron diferentes objetivos, características, modos de gestión y de ejecución y también diversos resultados: desde la interrupción o discontinuidad de las obras -por interrupción de contratos, deficiencias constructivas, falencias en el diseño, discontinuidad de los programas- hasta casos de éxito en las intervenciones.

**Figura 1**

Barrios integrantes de Campo Unamuno.



Nota: extraído de Gómez et al., 2022, p163.

### **La participación comunitaria en las políticas de mejoramientos**

El mejoramiento es un tipo de intervención que articula diferentes procesos de producción de la ciudad realizados por los diferentes actores que intervienen. Por un lado, se enfoca en optimizar los recursos aportados por la población que autoconstruye su vivienda y hábitat en el marco de una producción social del hábitat. Por otro lado, es una herramienta de producción estatal de vivienda y hábitat que busca potenciar el impacto de diferentes inversiones públicas en el territorio (infraestructura de servicios, espacio público, equipamientos, vivienda, etc.). Como resultado de la interacción entre



ambos procesos de construcción, aparece la necesidad de que la política pública actúe como dinamizadora de las intervenciones de diversos actores (Estado, población, organizaciones, sector privado, etc.). En este aspecto es donde la participación cobra relevancia.

En el campo de las políticas públicas, y en particular en el de las referidas al hábitat, la participación ha adoptado distintas definiciones. En la revisión que realiza Motta se incluye a la que adopta la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC):

“la participación como la colaboración de personas que persiguen objetivos que ellas mismas han definido. Se alude con esto a un trabajo colectivo tanto en el establecimiento de objetivos como de caminos para lograrlo. HIC entiende la participación no sólo como un método de consulta, sino como un encuentro de conocimientos entre, por un lado, el técnico que aporta saberes especializados, y, por el otro, el usuario que brinda información sobre sus necesidades, expectativas y posibilidades. La participación implica el reconocimiento y la aceptación del otro, permitiendo integrar necesidades jerarquizadas por la población en el proceso de planeamiento y diseño del hábitat” (Motta, 2018).

En esta misma revisión, también se enuncian las definiciones que adoptan los organismos internacionales de crédito (BID, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, entre otras) que entienden a la participación como: a) un proceso activo a través del cual los beneficiarios ejercen influencia en la dirección y ejecución de proyectos; b) un proceso a través del cual los involucrados influyen y comparten el control sobre los recursos, decisiones e iniciativas de desarrollo que los afectan; c) un proceso a través del cual las personas especialmente en desventaja influyen la formulación de políticas y controlan el diseño de alternativas de intervenciones en sus comunidades; d) el involucramiento de los grupos objetivos en el diseño, implementación y evaluación de los proyectos, apuntando a construir la capacidad de los grupos pobres para mantener por sí solos las estructuras creadas durante la implementación del proyecto.

Clemente define 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 ... y su producción.” (Clemente, 2016). Si se aplicase esta definición a prácticas vinculadas a la producción del hábitat, la definición podría asimilarse parcialmente a las enunciadas anteriormente,



pero, Clemente agrega que, la participación además debe estar sujeta a determinantes que le dan sustento (históricos, sociales, económicos y políticos) y esto hace que la participación sea por definición también una participación política y que no pueda analizarse fuera de su contexto.

La misma autora profundiza sobre las motivaciones para participar, y las clasifica en: representación (se apoya en intereses comunes y su delegación en personas que son mandatadas en consenso por sus pares); adhesión (la participación en torno a un sistema de ideas)<sup>2</sup> y/o reproducción (motivada por necesidades de reproducción familiar).

A la participación definida anteriormente como el involucramiento de los grupos objetivos en el diseño, implementación y evaluación de los proyectos, el arquitecto Víctor Pelli la denomina “gestión participativa y concertada”, “forma de gestión mediante mecanismos de trabajo por consenso y/o acuerdo, instancias de convergencia de todos los principales actores involucrados, principalmente los habitantes ... adoptados como única fuente admitida de decisiones conceptuales sobre las acciones a emprender” (Pelli, 2010). Según Pelli, este método de gestión de proyectos requiere que el trabajo en el nivel técnico-profesional, además de ser multidisciplinario, sea también-intersectorial, es decir, incluya a todos los niveles sociales e institucionales involucrados. En una mirada más amplia, la adopción de esta metodología asume un cambio de concepción y de acción del trabajo técnico-profesional a la hora del abordaje de los proyectos.

En cuanto a la participación motivada por necesidades de reproducción, Jauregui reconoce que en el modo de autoconstruir ciudad este tipo de participación siempre está presente ya que para configurar espacio habitable se desarrollan estrategias que necesitan la interacción entre aspectos físicos y acciones sociales. Ejemplos de esto son la búsqueda de proveerse de servicios e infraestructuras (cloacas, drenaje, agua y electricidad) o la utilización de la calle como extensión del espacio privado. Es por ello que recomienda, a la hora de pensar proyectos de mejoramientos, dividir las tareas en dos grandes etapas: 1) elaborar el esquema de lectura de la estructura del lugar y 2) formulación del esquema urbanístico. La primera refiere al reconocimiento del territorio, tanto en sus condicionantes como en sus potencialidades, a través de la escucha de las demandas de los habitantes del lugar e identificando los aspectos físicos relevantes (conexiones con el entorno, las condiciones de accesibilidad, los equipamientos y servicios públicos disponibles), así como los aspectos comunitarios (el proceso de configuración histórica; el grado de organización de la comunidad). La segunda etapa es la formulación del proyecto propiamente dicho, valorando la información recabada en la etapa previa.

---

<sup>2</sup> La participación partidaria, religiosa, filantrópica, entre otras.



Finalmente, es destacable mencionar que la participación fue un componente obligado de las llamadas nuevas políticas sociales, focalizadas y en clave asistencial de los años 90, pero que en ese entonces se igualó su definición a la de “participación ciudadana”, tomando a la misma más como un ejercicio jurídico de derechos y obligaciones, que como un ejercicio efectivo de derechos sociales. “Fue un concepto que contribuyó a la despolitización de la participación en torno a reivindicaciones de carácter social (mejoramiento urbano, servicios públicos, salud, educación, etc.) sociales” (Clemente, 2016). En políticas de este tipo, la participación es solo usada como herramienta de consulta y convalidación o bien es exigida como contraprestación para acceder a la misma.

### **Los primeros procesos de organización barrial en Campo Unamuno y las políticas en torno al hábitat**

Inicialmente, cada uno de los barrios tuvo diferentes formas de organización comunitaria previa: juntas vecinales, comisiones barriales, sociedades de fomento, “copas de leche” o merenderos y comedores, ámbitos políticos de diferentes Juventudes Peronistas o de organizaciones de las izquierdas, entre otras. Un ejemplo fue el “Grupo promotor de Asociación Amigos Defensa del Barrio 1º de Octubre”, que en octubre de 1992 realizaba boletines barriales para convocar a las familias a diversas actividades que hacían a la mejora del barrio.

Otro fue la denominada por referentes y vecinos como “mesa distrital”. Juan Fernández, uno de los referentes del barrio Dos de mayo, y actual trabajador de la cooperativa, cuenta que se trataba de una mesa con representantes de los distintos barrios y de las instituciones barriales, como ser el Club Estrella, el club Los Gauchitos, algunas sociedades de fomento, jardines y escuelas. Esta mesa fue en realidad uno de los Consejos de Organización de la Comunidad (COC), política que fue parte del Proyecto Lomas: un programa de descentralización de la gestión municipal llevado a cabo durante la intendencia de Bruno Tavano iniciado en 1991. Se dividió al municipio en 53 zonas, donde en cada una funcionaría un COC que agrupaba a los vecinos en organizaciones de un territorio (Sociedades de Fomento, Juntas Vecinales, Clubes de Jubilados, Centros Culturales y Deportivos, entre otros tipos de instituciones) y estos articulaban con la Secretaría de Promoción de la Comunidad. Vecinos y representantes de las organizaciones conformaban el Consejo y designaban a su presidente ante el Municipio, en tanto un agente municipal actuaba como coordinador.

Durante el funcionamiento de este COC se desarrollaron los programas Arraigo y Programa de Mejoramiento de Barrios (ProMeBa). El programa Arraigo fue un programa que consistió en realizar un relevamiento nacional de las tierras fiscales ocupadas por asentamientos irregulares con el fin de



impulsar acciones tendientes a lograr la regularización dominial<sup>3</sup>. El ProMeBa tenía como objetivo general mejorar el hábitat de los hogares residentes en villas y asentamientos irregulares del país a través la legalización de la tenencia de la tierra, la provisión de infraestructura, el saneamiento ambiental y el fortalecimiento de la gestión, y fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El ProMeBa aplicado en Campo Unamuno sólo trabajó sobre el eje de provisión de infraestructura<sup>4</sup>, y fue proyectado y ejecutado durante los años 2005 a 2010. Las obras fueron adjudicadas por el municipio a la empresa EMA S.A.

En relación con la participación, de acuerdo con el testimonio de varios vecinos, ellos solo fueron generadores de la demanda desde el COC, colaboraron en etapas previas de censos, armado de planos y mapas de la zona<sup>5</sup>, pero que al momento de ejecutar las obras no se contó con la participación de la comunidad: “nosotros desde esa mesa peleamos para que el ProMeBa salga, pero después el proyecto lo tenían todo hecho”.

En la misma época del ProMeBa se implementó un primer convenio del Subprograma de urbanización de villas y asentamientos precarios que comprendía la ejecución de 505 viviendas. La forma de contratación fue a través de licitación pública con el municipio de Lomas de Zamora y la empresa adjudicataria fue también EMA S.A. Si bien las obras de ambos proyectos figuran en documentos como ejecutadas al 100%<sup>6</sup>, varios testimonios de quienes participaron del armado de la cooperativa manifiestan que no fueron completadas en su totalidad:

“Lo primero que hay en Fiorito es el plan, el programa de villas y asentamientos, que es del 2004. Con ese programa se financiaron las viviendas, con el ProMeba a la infraestructura. El programa ese termina de salir, en 2004, 2005 se empieza a censar, se aprueba en 2007, se contrató a la empresa que empieza a trabajar. En 2009 le hacen una ampliación del presupuesto, y bueno, fue un fracaso total, en 2010 se van, habiendo casi

---

<sup>3</sup> El programa Arraigo crea la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales y posteriormente se complementa con la ley 23.967 (1991) que determina que las tierras nacionales ocupadas por viviendas permanentes serían transferidas a los Estados Provinciales y a la hoy Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para su posterior venta a los actuales ocupantes. Es un antecedente de la actual Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE).

<sup>4</sup> En sus lineamientos generales, el ProMeBa posee cuatro componentes centrales: legalización de la tenencia de la tierra, provisión de infraestructura, equipamiento y saneamiento ambiental, incremento del capital social y humano y fortalecimiento de la capacidad de gestión.

<sup>5</sup> Existen mapas denominados de “consulta urbana”, donde figura que los nombres de los barrios fueron aportados por los vecinos y algunos planos de anteproyecto están titulados como “documentos para consulta pública”

<sup>6</sup> En la página oficial del programa ProMeBa figura como proyecto terminado, con avance físico acumulado al 100%: <https://promeba.gob.ar/proyecto/62>



no construido nada. A un dólar a 3.27 construyeron casas que valían 54.000 dólares, e hicieron, no sé, 70, de 500 a 505 que venían a censar.”

Adicionalmente, en una entrevista del año 2015 realizada por el Ministerio Público de la Defensa, los referentes barriales Juan Jara y Alberto Larez también dan cuenta de esto:

“La raíz es que hace unos años, todo el tema del ProMeBa en este barrio, nosotros pensábamos que iba a dar un buen resultado, pero la verdad que no fue así entonces decidimos unificarnos y trata de constituir una mesa de trabajo (...) Si vos recorres la plaza del barrio, está floreciendo la materia fecal en una de las esquinas, frente a la escuela 98, eso nos parece que es un problema grave al que queremos ponerle solución”

“la planta de gas si vos te fijás en internet está terminado al 100% y la planta de gas no existe, tenemos miles de pesos enterrados en caños de gas, todo lo que es la cañería de gas está terminada, falta la planta reguladora de gas, es una picardía”

Ante las obras inconclusas, se inicia un camino hacia la unificación de las demandas para el conjunto de todos los barrios de Campo Unamuno. Si bien las y los referentes comprendían que la vulneración de derechos era común al barrio aledaño, las instancias de demanda ante el Estado Municipal, Provincial y Nacional estaban circunscritas a cada barrio hasta el año 2013, cuando se realiza una de las primeras acciones colectivas: la construcción de la Ley Provincial N.º 14.660 de declaración de utilidad pública y sujeta a expropiación las parcelas de dominio privado sobre las cuales se asentaba una parte del barrio Soledad y el barrio Libre Amanecer.

Esta acción colectiva culminaría en la formación de la Mesa de Trabajo Campo Unamuno, con representantes de cada uno de los barrios integrantes, cuyo hito fundamental para su consolidación fue el conocimiento de la Causa Mendoza<sup>7</sup>. En el 2014, tras una difusión de las características de la Causa y de los beneficios que podía tener obtener un patrocinio jurídico, se remitió un petitorio firmado por 1.097 vecinos y vecinas a la Defensoría General de la Nación para obtener su acompañamiento. Desde entonces, funciona una Mesa de Gestión Barrial, abierta a la participación vecinal, en la que están involucrados organismos de Nación, el Municipio y las prestatarias de servicios.

---

<sup>7</sup> La causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)” se inició cuando un grupo de habitantes del partido de Avellaneda presentó una demanda contra el Estado Nacional, la Provincia, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas, reclamando la recomposición del ambiente, la creación de un fondo para financiar el saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo y un resarcimiento económico por daños y perjuicios. Posteriormente, la misma se amplió hacia los 14 municipios bonaerenses por los que se extiende la Cuenca.





A partir de 2015, en los años de gobierno nacional y provincial de la alianza Cambiemos y ante la ausencia de un avance concreto de las soluciones habitacionales comprometidas en el marco de la manda judicial, la Mesa de Trabajo de Campo Unamuno decidió pasar de la demanda y la denuncia, a la búsqueda de ser parte de la ejecución y administración de las obras propiamente dichas. Para ello fue necesaria la constitución de un instrumento que así lo habilitara. Así, el 27 de marzo de 2016 nació formalmente como entidad la Cooperativa de Trabajo “Campo Unamuno” Limitada. Si bien la agenda política se mantuvo ajena a las necesidades de las familias más humildes, la obra pública fue cooptada por las denuncias judiciales y en este marco, a fines del año 2017 y a inicios del 2018, la Cooperativa de Trabajo comenzó a realizar las primeras obras en articulación con el Municipio de Lomas de Zamora. En la actualidad, la Cooperativa está compuesta por más de 200 trabajadores y trabajadoras, socios y socias residentes de los barrios populares, que realizan obras de integración socio urbana. Estas obras comprenden los denominados “mejoramientos habitacionales” de viviendas, que incluyen ampliaciones de ambientes, construcción de baños y cocina, instalaciones de agua potable, de gas y de electricidad y construcciones de viviendas nuevas de entre 38 y 75 m<sup>2</sup>. Otras obras son los denominados Proyectos de Obras Tempranas que consisten en la instalación sanitaria de agua potable y/o la instalación eléctrica de una vivienda, que se ejecutaron en cada barrio de Campo Unamuno, y la construcción de equipamiento urbano y veredas. Hacia adelante, la cooperativa tiene el objetivo de avanzar con obras de mayor envergadura y escala, es por ello que se encuentran en proyecto obras de infraestructura como desagües pluviales, redes de cloacas y pavimentos.

### Figura 2

Actividad con presencia del intendente Bruno Tavano, años 90.



Nota: aporte de vecinos.





### **Los primeros pasos de la cooperativa: los 107 mejoramientos habitacionales**

La primera obra ejecutada por la cooperativa fue la realización de 107 mejoramientos habitacionales. mejoramientos exigidos por la Causa Mendoza para el barrio Unamuno y de acuerdo con el Convenio Marco del año 2010.<sup>8</sup> Tuvo financiamiento del Plan Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios y se ejecutaría en tres convenios distintos de 39, 29 y 39 mejoramientos respectivamente. Este programa permitía construir viviendas de diversa superficie para responder a las necesidades que impone la composición de las familias. Esta “adaptabilidad” de las unidades introduce una novedad respecto de los tradicionales planes habitacionales. De acuerdo con los fundadores de la cooperativa, la primera obra no quiso ser “agarrada” por ninguna empresa ya que se trataba de intervenciones en viviendas existentes y en lotes separados:

“Nosotros judicializamos el tema y lo primero que agarramos fue unos mejoramientos, tres módulos de 39, 29 y 39 mejoramientos habitacionales, pero estaba completamente desactualizado el precio. Nos adjudicaron a nosotros porque cuando los quisieron adjudicar ninguna empresa los quiso agarrar y nosotros armamos la cooperativa y los presentamos, hicimos una compulsa y nos lo dieron. Con compulsa de precio fue la manera de contratarnos y a partir de ahí lo repetimos, pero el convenio era el 2017 y nos adjudicaron la plata a fines de 2018, por lo cual en el medio estuvo la devaluación de 17 a 34”<sup>9</sup>.

El gobierno municipal tuvo a su cargo el diseño de los proyectos de intervención, el llamado a licitación pública y la consiguiente contratación. El gobierno nacional financió y auditó los proyectos presentados por el municipio y el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA) supervisó el avance de las obras. Esto último hizo que la certificación del avance físico, la gestión y administración de los recursos fueran tareas compartidas entre municipio y provincia, incrementando aún más las demoras en los pagos a la cooperativa, que en última instancia concluyó con el desfinanciamiento de los convenios y la paralización de las obras. De los 107 mejoramientos proyectados, solo fueron ejecutado 25 del primer convenio y 7 del tercero.

En lo que respecta a cómo se llevaron a cabo las obras, la ausencia de pautas orientadoras para la implementación (como manuales, instructivos, talleres de capacitación) hizo que la cooperativa definiera sus propias formas: se contrató a un equipo de arquitectos que se ocuparon de volver a visitar

---

<sup>8</sup> “Convenio Marco para el Cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo, segunda y última etapa”.

<sup>9</sup> En referencia a la devaluación del peso de 1 U\$D = \$17 a 1 U\$D = \$34



los lotes donde se realizarían las intervenciones, adaptar el proyecto elaborado por la municipalidad y luego realizar el seguimiento de obra.

Con relación al vínculo con las familias beneficiarias, se realizaba una primera visita previa al inicio de donde, además de relevar los lotes para ajustar el proyecto en términos de obra, se encuestaba a las familias para determinar su estructura familiar y los usos que le daban a cada espacio de la vivienda. Una vez elaborado el proyecto definitivo, como último paso del proceso, se realizaba otra visita para comunicar a los beneficiarios cómo sería el mejoramiento y el desarrollo de la obra.

### **Programas con organismos internacionales de crédito**

La cooperativa tuvo dos experiencias con programas cuyo financiamiento provino de organismos internacionales. La primera experiencia fue en el año 2019 realizando mejoramientos habitacionales con la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y otra más reciente, en 2021, con una línea de mejoramientos de vivienda de la Secretaría de Integración Socio Urbana, a través del Programa de Integración Socio Urbana PISU-BID, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El programa de UNOPS era un programa integral de infraestructura social, que se implementó en nueve provincias, a través de financiación a organizaciones comunitarias locales o a Gobiernos municipales. Para el caso de Campo Unamuno, en 2019 se relevaron casi 200 familias con un equipo de UNOPS y la Universidad de La Matanza y se firmó un convenio para realizar 32 mejoramientos de vivienda, que se consideró una prueba piloto para ejecutar más mejoramientos a futuro.

La cooperativa fue la encargada de diseñar las intervenciones y ejecutar las obras, UNOPS únicamente realizaba un seguimiento mensual de las obras a través de un equipo conformado por una psicóloga y un arquitecto. Aunque los planes de gestión social que incluía el programa exigieran una mayor vinculación con las familias, el modo de trabajo fue similar al de experiencias anteriores (visitas individuales a cada familia para acordar los proyectos) ya que no hubo financiamiento de un equipo social propio para la cooperativa que pudiese establecerse en el territorio. Al finalizar las obras se realizó un único encuentro con todas las familias beneficiarias para intercambiar sus experiencias durante la ejecución y finalización de las obras.

El proyecto financiado por el BID fue en el marco del programa PISU-BID, de una línea denominada “Contratación de Entidades para mejoramiento habitacional de las familias de barrios populares para mitigar las deficiencias sanitarias para la gestión de la pandemia por COVID-19”. La cooperativa Campo Unamuno realizó entonces 58 mejoramientos habitacionales, 30 localizados en el barrio DAM de Campo Unamuno y 28 en Santa Catalina, otra localidad del partido de Lomas de Zamora. Fueron las



primeras obras de la cooperativa ubicadas fuera de Villa Fiorito, lo que requirió además de una logística de obra para contar con un obrador y base operativa en otro lugar, tener articulación con referentes barriales y vecinos de otros barrios.

Este programa tuvo un instructivo y plan de acción definido y contaba con un Plan de Salvaguardas Sociales y Ambientales (PSSA) basado en: consultas significativas con las partes interesadas; establecimiento de mecanismos de atención de quejas y reclamos; divulgación de la información; autorizaciones ambientales pertinentes; gestión adecuada de residuos.

Los mejoramientos tenían un formato predeterminado por la SISU, donde se contaba con nueve formas de intervención llamadas “componentes” y quedaba a cargo de la cooperativa la selección de casos y de componentes a ejecutar en cada caso, existiendo un monto tope de intervención por vivienda. Un dato interesante es que en el primer relevamiento de las viviendas se incluía una pregunta que permitía a las familias beneficiarias priorizar componentes de mejoramiento en función de sus propias percepciones, lo cual que fue tenido en cuenta luego por la cooperativa a la asignación de componentes a cada caso.

Para la implementación del programa, desde la SISU se realizaron encuentros de capacitación virtuales para las cooperativas y se envió un equipo de acompañamiento social a cada visita mensual de certificación, en conjunto con un equipo dependiente de la Universidad de Lanús que verificaba el cumplimiento del PSSA. Desde la cooperativa, adicionalmente, se realizaron jornadas pre obra con los vecinos donde se informó acerca del programa y se realizó una actividad para que cada familia. Esta actividad consistía en que cada familia fuese identificando qué mejoras se podrían realizar en su vivienda y los usos que daban a cada espacio, a fin de agilizar luego los relevamientos y de generar un espacio de reflexión acerca de las mejoras a introducir y el futuro cuidado de las viviendas.

### Figura 3



Jornada con familias del barrio DAM, frente al obrador de la cooperativa.



Nota: aporte de la cooperativa

### **La experiencia del programa Casa Propia en Mi Barrio: hacia una gestión participativa y concertada**

El programa Casa Propia dependiente del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat tiene subprogramas con diferentes objetivos. En el caso de la cooperativa Campo Unamuno, se está ejecutando una línea del programa llamada Casa Propia en Mi Barrio, destinada a la refacción y/o ampliación de viviendas existentes, en diferentes lotes. Hay un proyecto finalizado en marzo de 2023 de 24 Mejoramientos Modulares y dos proyectos en ejecución de 24 y 26 Mejoramientos Modulares. La selección de casos es ordenada por el convenio marco del año 2010 de la Causa Mendoza, el gobierno municipal tiene a su cargo el diseño de los proyectos de intervención, la confección de los pliegos, el llamado a licitación pública y la consiguiente adjudicación y contratación y el gobierno nacional financia los proyectos presentados por el municipio. La certificación del avance físico, la gestión y administración de los recursos son tareas compartidas entre municipio y nación y se suma en esta instancia una auditoría externa llevada a cabo por la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Este programa tampoco cuenta con lineamientos precisos sobre cómo llevar a cabo las obras y la vinculación con las familias, por lo cual nuevamente la cooperativa, esta vez con el apoyo de la Subsecretaría de Hábitat del municipio, desarrolló su propia estrategia para el abordaje de cada intervención. Este abordaje tiene tres ejes principales:

Un primer eje es la asignación recursos humanos específicos para el proyecto: un responsable de compras, un equipo técnico-social conformado por un maestro mayor de obra, una arquitecta y una trabajadora social y un equipo de obra dividido en rubros (albañilería, instalaciones sanitarias, instalaciones eléctricas, pintura y terminaciones), con cuadrillas específicas con su capataz por rubro



y un capataz general, todos coordinados por la representante técnica de la cooperativa y parte del consejo de administración.

El segundo eje es el abordaje individual con cada familia. Este consiste en la revisión de los relevamientos y proyectos aprobados por el Municipio, una primera visita a las viviendas, la adecuación de los proyectos si fuera necesario y por último reuniones con cada familia para llegar a un acuerdo sobre la obra a ejecutar. En la primera visita se realiza una entrevista técnico-social y la medición y replanteo del lote y las construcciones existentes. En esta instancia se indaga en información básica de la composición de los grupos familiares, situación de salud, situación socioeconómica, proyección de la obra y organización familiar mientras se desarrolla la obra, utilizando un instrumento de registro elaborado por la Cooperativa nombrado "Ficha Social". Posteriormente, el equipo elabora la adecuación del proyecto y/o los documentos técnicos de la obra y se coordina una reunión con cada familia.

En esta reunión participan el equipo técnico-social, el capataz general, la familia y representantes del municipio. El objetivo es dar a conocer el proyecto adecuado propuesto por la cooperativa, verificar su viabilidad y acordar con la familia y la municipalidad qué proyecto, cómo y cuándo se llevará a cabo. En tercera y última instancia, se diseñó un abordaje grupal de todos los beneficiarios. Para ello se plantean varios talleres con las familias beneficiarias, idealmente uno al comienzo de la obra y otros cuando las mismas se acercan a su etapa final, donde participan miembros de la cooperativa, la mesa de trabajo y la municipalidad. El objetivo general de los talleres es la apropiación de la política de mejoramientos y buscan promover la dialéctica entre lo individual y lo colectivo a través del reconocimiento de que el mejoramiento de mi vivienda mejora la vida barrial y comunitaria y, en paralelo, trabajar sobre el contexto de lucha y organización que dio origen la cooperativa que ejecuta los mejoramientos.

Los encuentros tienen dos momentos, uno de carácter informativo y otro donde se realizan dinámicas participativas entre familias. En el primer momento se brinda información acerca del marco general del Programa Casa Propia y la Causa Mendoza, las responsabilidades y competencias de la Cooperativa de Trabajo y del Municipio de Lomas de Zamora y las pautas para el cuidado y mantenimiento de la vivienda. En el segundo momento se indaga y se fomenta el intercambio sobre los conocimientos previos de cada vecino acerca de la mesa de trabajo de Campo Unamuno, sus expectativas con relación a la nueva vivienda, sus vivencias durante el proceso de la obra, sus demandas para el barrio, entre otros aspectos.





**Figura 4**

Equipo técnico y de obra en una de las intervenciones.



Nota: aporte de la cooperativa

**Figura 5**

Taller con familias en la Municipalidad de Lomas de Zamora



Nota: aporte de la cooperativa.

### **Consideraciones finales**

En lo que respecta a las tres experiencias de aplicación de programas, se pudieron identificar distintas formas en las que la participación de los vecinos beneficiarios estuvo presente, de menor a mayor grado y con distintas finalidades.

En en la primera experiencia, las instancias de participación fueron pocas, de forma individualizada con cada familia y más bien motivadas por una necesidad de adecuación de cada proyecto al lote y al



presupuesto disponible que por la inclusión de las familias beneficiarias en el diseño. En la última experiencia, en cambio, estas instancias con vecinos estuvieron planificadas e incluyeron al menos un encuentro grupal con otras familias que fomentará el intercambio y la puesta en valor colectiva de las obras. Además, en esta última experiencia se incluyó la participación de algún representante de la municipalidad, hecho que en un principio no ocurría (el vínculo se daba exclusivamente entre la cooperativa y las familias).

Con relación a los proyectos financiados por organismos internacionales de crédito, las distintas definiciones de participación que dan estos organismos apuntan a que los grupos objetivos influyeran en la formulación, el diseño y la implementación de las políticas, no obstante, en las dos experiencias, el acompañamiento financiado solo se basó en un seguimiento mensual, más vinculado a la comprobación de la ejecución de las obras que un acompañamiento real de las familias en el territorio. Se destaca la innovación en el proyecto de mejoramientos implementado en conjunto con la SISU, donde al momento del relevamiento se incorporaba una pregunta acerca de qué intervención priorizaría el vecino, antes del diagnóstico técnico. No obstante, las acciones participativas que fueran enunciadas como requerimientos en los planes de gestión social y ambiental se redujeron a reuniones preobra y relevamientos individuales, cuya realización fue más motivada por el trabajo territorial de la cooperativa que por los programas.

Los vecinos y referentes que son asociados de la cooperativa participan inevitablemente en la gestión e implementación de los programas, pero aún falta que estos sean involucrados en las instancias de diseño. Se pudo observar que, en esta gestión, con el transcurso de los años y la consiguiente experiencia adquirida en la ejecución de obras, la cooperativa fue incorporando gradualmente mecanismos de participación que pueden ubicarse en las recomendaciones de Jauregui y en las definiciones de Pelli sobre gestión participativa y concertada, y que los mismos se fueron perfeccionando e intensificando.

Algunos ejemplos de esto son: el sostenimiento de una mesa de trabajo mensual con representantes de varios organismos estatales, niveles de gobierno, cooperativa y vecinos; la inclusión de los vecinos beneficiarios en la toma de decisiones con relación a sus futuras viviendas; la divulgación de la información hacia cada parte participante en la ejecución de los proyectos (equipos técnicos y sociales, vecinos beneficiarios, capataces de obra, representantes de la municipalidad).

Esto demuestra que, en sus años de vida, la cooperativa se ha ido profesionalizando y esto no excluye a la forma de gestionar los proyectos y de incorporar elementos de la participación. Cabe la aclaración que esto no debe analizarse como un hecho aislado sino vinculado con la historia de conformación de





la cooperativa (de una mesa de gestión barrial reivindicativa a la herramienta de ejecución de obras) y a su actual composición donde los asociados son vecinos del barrio. Esto pone de manifiesto lo enunciado por Clemente acerca de los determinantes y la necesaria politización de la participación. Como reflexión final puede decirse que, en materia de hábitat, la variedad de organismos y niveles del Estado intervinientes, los distintos tipos de programa que existen y la falta de líneas de acción claras, contribuyen a que la adaptación de los proyectos al territorio termine recayendo en la voluntad de quienes los ejecutan: las empresas constructoras o las cooperativas de trabajo. En este sentido, es destacable mencionar que del universo de programas que se aplicaron en Campo Unamuno, aquellos que fueron realizados por la cooperativa lograron completar las obras, salvo en casos donde el financiamiento fue discontinuado, mientras que, de acuerdo con los testimonios recogidos, las experiencias con empresas constructoras fueron fallidas.

Por esto, resulta importante diversificar los contratos para la ejecución de grandes obras en materia de vivienda e infraestructura, teniendo en cuenta a las cooperativas y empresas locales que parecieran tener mayor capacidad de innovación y adaptación para gestionar. Como parte de esta innovación y adaptación, la articulación entre los distintos actores y la participación de la comunidad son dos de los aspectos destacables.

Ante los resultados positivos de los programas y la relación entre estos logros y la participación comunitaria, la expectativa queda puesta entonces en qué tanto desde otras experiencias en la economía popular como de quienes diseñan y aplican políticas públicas en torno al hábitat, se puedan tener iniciativas creativas para la construcción de nuevos barrios con una mirada popular que sorteen la búsqueda individual de la tierra y el techo para pasar a ser soluciones colectivas y que desde el Estado se posibiliten nuevas relaciones de cooperación y negociación con las organizaciones territoriales.

### Referencias bibliográficas

Clemente, A. (2016). La participación como enfoque de intervención social. En *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral* (pp. 119-136). Ediciones UNGS.

Gómez, H. P., Llambí, A., Noguerol, M. C., Mora, M., & Poczynok, C. (2022, diciembre). Cooperativa de Trabajo Campo Unamuno: una experiencia de la economía popular. *Cuestión Urbana*, (12), 161-168.  
<https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/cuestionurbana/article/view/8627/7281>



Jauregui, J. M. (2004, julio 7). *Traumas urbanos: "urbanización" fuera de control, "urbanismo explosivo" en América Latina* [Conferencia pronunciada en el marco del debate "Traumas urbanos. La ciudad y los desastres"]. Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.

Motta, J. M. (2018, junio). Procesos de mejoramiento del hábitat y la vivienda en Latinoamérica. La participación como instrumento de producción de la ciudad. *Cuestión Urbana*, 2(3), 27-57.

Pelli, V. S. (2010, noviembre). La gestión de la producción social del hábitat. *Hábitat y Sociedad*, (1), 39-54. [www.habitatsociedad.us.es](http://www.habitatsociedad.us.es)