

**Alicia Gerscovich** | agersc@gmail.com  
**Judith Lehner** | judith.lehner@hcu-hamburg.de  
Universidad de Buenos Aires – Centro de Estudios del Hábitat y la Vivienda - FADU, Argentina  
Hafencity University Hamburg – Doctoral Program  
Urban Metamorphoses, Alemania

## NUEVAS CONFIGURACIONES SOCIO-TERRITORIALES EN POLÍTICAS PÚBLICAS DE HÁBITAT. EXPERIENCIAS SINGULARES EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.

### RESUMEN

En la ciudad actual, las relaciones entre dominio, apropiación y uso de espacios urbanos se vuelven más complejas y constituyen un desafío para un urbanismo más social. La existencia de “vacíos urbanos” se convierte en su potencial para agregar valor social y conectar participativamente espacios de vacancia con su entorno evitando la segregación social. A partir de una estrategia estatal universal de solución de vivienda terminada, frente a la crisis nacional del 2000, grupos sociales organizados posibilitaron la creación de una norma de autogestión de la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires que llevó a una ampliación de opciones habitacionales ubi-

cándose, frente a la caída coyuntural del precio de suelo, en intersticios centrales de la ciudad, cuestión que actualmente se ha modificado por la valorización inmobiliaria. Planteamos que los “vacíos urbanos” son potenciales suelos para uso social debiendo formar parte de regulaciones públicas de acceso a derechos a la ciudad. Los objetivos de la presente ponencia son analizar experiencias singulares (Movimiento Territorial Liberación y Movimiento de Ocupantes e Inquilinos) de acceso a la ciudad por colectivos sociales desde el derecho al lugar y demostrar la necesidad de considerar la inclusión de suelo urbano en las políticas públicas de hábitat.

**PALABRAS CLAVES:** POLÍTICAS PÚBLICAS - HÁBITAT - VACÍOS URBANOS - CONFIGURACIÓN TERRITORIAL - ACCESO AL SUELO.

## ABSTRACT

*In today's city, the relations between territory, ownership and use of urban spaces become more complex and pose a challenge to a social approach on urbanism. The existence of "urban voids" stands for the potential to add social value, to connect in a participatory way vacant spaces with their environment and to avoid social segregation. Dealing with a universal public housing strategy and facing the national crisis of 2000, social movements enabled the creation of a law for self-managed housing in the City of Buenos Aires, that led to an expansion of housing options, situated in central interstices of the city. This was made possible only*

*by a cyclical decline in land prices, an issue that has now changed because of real estate valorization. We propose that "urban voids" are potential land for social use and must be part of public policies to guarantee access to the right to city. The objectives of this paper are to analyse unique experiences (Movimiento Territorial de Liberación and Movimiento de Ocupantes e Inquilinos) of access to the city by social movements, as well as to demonstrate the need to consider the inclusion of urban land in public housing policy.*

**KEY WORDS:** PUBLIC POLICY, HABITAT, URBAN VOIDS, TERRITORIAL CONFIGURATION, ACCESS TO URBAN LAND.

## 1. MARCO TEÓRICO

En la ciudad actual, el proceso de metropolización difusa fragmenta la ciudad y se acentúa la zonificación funcional y la segregación social. La ciudad se disuelve, pierde su capacidad integradora. Es en la construcción de la ciudad donde se expresan los conflictos de clase de los actores sociales que intervienen en un determinado territorio. En un nivel general, la cuestión de áreas subutilizadas en las ciudades cobra cada vez mayor importancia, en contextos donde se pugna por un desarrollo sustentable se cuestionan los modelos de crecimiento ilimitado de las grandes metrópolis.

La Carta Mundial del Derecho a la Ciudad de Hábitat International Coalition (HIC), articula los esfuerzos de todos aquellos actores –públicos, sociales y privados– interesados en darle plena

vigencia y efectividad a este nuevo derecho humano dirigido a fortalecer los procesos, reivindicaciones y luchas urbanas. Son tres sus principios fundamentales: ejercicio pleno de la ciudadanía, gestión democrática de la ciudad y función social de la propiedad y de la ciudad. Respecto de este último, se sustancia a través de la formulación e implementación de las políticas urbanas y del interés común por sobre el derecho individual de la propiedad, haciendo un uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del espacio urbano. "El acceso a estos bienes y servicios [de la ciudad] está íntimamente ligado a la distribución desigual del producto social entre las distintas clases y grupos sociales.(...) En esta distribución, el espacio es un componente ineludible (...). Antes que un resultado, la cuestión espacial y territorial es un componente co-constitutivo de esa problemática" (Ostuni, 2010: 15,16).

El "derecho al espacio urbano" (Oszlak, 1991) es el derecho a fijar el lugar de residencia dentro de la ciudad y a gozar de las oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de la vivienda. Este derecho se conecta con el concepto de "derecho a la vivienda adecuada" (Rolnik 2011), que implica más allá de la provisión de vivienda en su ubicación, que permite el acceso a las oportunidades que brinda el barrio y la ciudad, que "convierte en dignas a las personas". El punto clave es la inserción de la vivienda en la trama urbana que destaca la importancia de la temática de suelo en conexión al hábitat. El "derecho a la vivienda adecuada" igual que el "derecho al espacio urbano" se plantean como contribución a la renovación de la cultura política en el ámbito de la ciudad y del gobierno local.

En el "derecho al espacio urbano" la conexión entre el suelo y el territorio la realizan las personas,

que lo marcan y nombran en base a sus relaciones sociales (Porto Goncalves et.al. 2001). Esto no se reduce sólo a la propiedad (o tenencia) de suelo sino también a la organización del territorio por colectivos sociales (Zibechi, 2011).

Para lograr el “derecho al lugar” los vacíos urbanos posibilitan a los ciudadanos establecer y mantener relaciones sociales con sus entornos significantes por sus ubicaciones en áreas consolidadas o centrales con infraestructura. La existencia de “vacíos” en la ciudad, con infraestructura subutilizada a la espera de mayores ganancias a través de la especulación inmobiliaria, impulsa el crecimiento urbano hacia la periferia con el consecuente costo de dotar a amplios sectores de infraestructura básica y con cada vez más tierra consumida en contra de una estrategia sustentable del uso de suelo. (compárese Ferber et.al., 2006)

La literatura europea define como “Vacíos Urbanos” tanto a inmuebles subutilizados como a tierras vacantes que han caído en desuso -áreas industriales, portuarias, ferroviarias, habitacionales, etc.- que se encuentran en el interior de áreas urbanizadas, consideradas espacios remanentes a la dinámica urbana. (compárese Charline, 1999; Hauser, 2003; Dissmann, 2011; Wolfrum, 2013). La definición de “vacío urbano” es diversa. Mientras Chaline (1999) se enfoca en lo físico-funcional del vacío, definiendo los tipos según su uso anterior, otros autores lo describen desde el punto de vista geográfico-técnico (Clichevsky, 2007) y/o simbólico-cultural (Fausto-Brito, 2005), poniendo el enfoque en la memoria colectiva que crearon estos espacios por su estrecha conexión histórica con el entorno.

Los vacíos son elementos integrales de los mercados de tierras de las ciudades y afectan a las políticas fiscales. “El manejo de tierra vacante podría conducir a mejorar las áreas urbanas, reducir la polarización social y fomentar igualdad”

(Clichevsky, 2007:274). Durand Lasserre y Pajoni (1992) sostienen que actualmente es paradójico que la regularización del dominio sea casi obligatoria en una política de hábitat mientras, por otra parte, la política económica acentúa, aún más, la disparidad en el acceso al suelo urbano.

En la formación de estos vacíos urbanos, intervienen otros procesos, como las prácticas socioculturales de la ciudadanía; “el modelo de ocupación del suelo (...), los recurrentes períodos de inestabilidad o crisis económica que además de afectar a la dinámica inmobiliaria, posicionan el suelo como una forma de inversión de pequeños y grandes capitales (...); la brecha salarial entre sectores sociales; la multiplicidad de agentes que intervienen (formales e informales) en la producción de espacios; la coexistencia de distintos regímenes de propiedad de la tierra; la cada vez menor participación del estado en las políticas urbanas y sociales; la poca o nula regulación de las autoridades en los procesos de ocupación del espacio, las lógicas propias de localización y deslocalización de actividades que producen zonas industriales desactivadas”. (Fausto et.al, 2001).

El uso social de los vacíos urbanos, según su tamaño y centralidad, pueden producir modificaciones claves en los entornos, a partir de considerar la potencial rentabilidad del uso del suelo, la capacidad física y funcional para los colectivos sociales y una nueva gestión pública más participativa, consolidando el acceso a la ciudad de sectores vulnerables, evitando su desplazamiento.

La modificación y sustitución del paradigma industrial y la ausencia de sanciones fiscales sobre la retención de suelo abandonado o sin uso determina la existencia de una cantidad importante de lotes vacantes urbanos. La falta de ordenamiento territorial se refleja en el crecimiento de los “vacíos urbanos”, subrayando desequilibrios y desigualdades en el acceso a la tierra urbana, en los

agudos problemas de segregación socio-espacial y en los impactos de la libre operación del mercado inmobiliario sobre la calidad de vida urbana. Paradójicamente, a pesar de la presión de demanda por áreas aptas para la implantación de nuevos desarrollos, la construcción en áreas urbanas consolidadas (dotadas de infraestructura y servicios urbanos) suele estar sometida a una regulación mucho más restrictiva que las áreas de la periferia. La rigidez de los planes de zonificación, los estándares de ocupación del suelo y las posturas municipales (a menudo anticuadas, elitistas y excluyentes) son algunos de los obstáculos que se suman a la lentitud de los procedimientos burocráticos de trámites y permisos de construcción, frente a los intentos de adopción de parámetros más flexibles de uso del suelo, alternativas más acordes a las necesidades contemporáneas y a la disponibilidad de recursos para su implantación. Esta mirada señala la importancia de realizar un análisis crítico, constructivo y prospectivo de la dinámica urbana en curso a través de la producción del suelo, de las políticas de vivienda, de la reconquista de terrenos subutilizados, de las relaciones público-privadas y de la planificación.

## **2.- DIAGNÓSTICO SOCIO-TERRITORIAL**

En la Argentina de los últimos 30 años todos los grupos sociales han sufrido importantes transformaciones como consecuencia de los cambios económicos, sociales y políticos acontecidos. A partir de los años noventa, el Estado pretendió retirarse de sus funciones de integración social, delegando hacia la gestión privada elementos básicos de la protección social.

De acuerdo con los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (Censo 2010), en la Ciudad de Buenos Aires viven 2.891.082 personas. Así como el Censo 2001 puso

de relieve la eclosión de los “nuevos pobres” y las clases medias empobrecidas, el Censo 2010 registra una continuidad en el aumento de “pobreza estructural”. De acuerdo con cifras oficiales, la crisis habitacional porteña registra un déficit de 100.000 viviendas, que correspondería a 500.000 afectados. El aumento de la población afectada, que requiere de la intervención estatal para mejorar su condición de hábitat no tiene un correlato en el presupuesto público asignado e invertido a lo largo de los últimos años. (fig 1)

Para el año 2014 la inversión pública en vivienda, que integra junto con salud, educación, promoción y acción social, cultura, trabajo y acceso al agua y alcantarillado los Servicios Sociales, es de 2,14% sobre el total del presupuesto. La Figura 1 estaría demostrando que la Función Vivienda sigue sin ser prioritaria en la política pública gubernamental, a partir del continuo desfinanciamiento del Instituto de Vivienda de la Ciudad y los altos grados de subejecución presupuestaria.

El organismo público encargado de aplicar las políticas de vivienda es el Instituto de Vivienda de la Ciudad, actualmente bajo la órbita de la Secretaría de Hábitat e Inclusión Social. Entre sus facultades se encuentra, para nuestros ejemplos, las de otorgar créditos hipotecarios para la financiación de hasta el 100% del precio de compra, construcción, refacción, remodelación o ampliación del inmueble, junto con la de otorgarles derechos reales o personales, sin perjuicio de la potestad de otorgar créditos intermedios a personas jurídicas para la construcción de viviendas. Crea el “Banco de Tierras e Inmuebles” con las tierras e inmuebles aptos para la construcción y/o uso de vivienda de

propiedad del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Estado Nacional, Provincial o Municipal o entidades privadas a ser transferidas. Las políticas de vivienda en ejecución dan prioridad a la construcción y financiación crediticia de viviendas nuevas, con prototipos demasiado homogéneos y basados en la mayoría de los casos sólo en la creación de vivienda y no en un concepto integral de hábitat. A esto se suma la venta de inmuebles declarados innecesarios, que conlleva a una falta de política de suelo apropiada y del Banco de Inmuebles creado, que muchas veces derivan en ubicaciones inadecuadas alejadas de las oportunidades de trabajo, educación, salud, esparcimiento y cultura.

### NORMATIVA URBANÍSTICA

A los fines de los casos de estudio, se analiza en forma sintética la normativa urbanística para las Comunas 1 (conjunto El Molino) y 4 (conjunto Monteagudo).

La Comuna 1, integrada por los barrios de Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, Monserrat, San Telmo y Constitución, conforma un área muy heterogénea, en la cual los usos del barrio de Constitución podrían incluirse en los indicadores de la Comuna 4. El distrito característico de esta Comuna es el C-comercial- de predominio de actividades terciarias a escala regional, nacional y urbana (23,1% del total). Las Areas de Protección Histórica (APH) tienen su máxima expresión (8%). Existen distritos de Urbanizaciones Determinadas U (5,4%), que son objeto de regulación integral para establecer o preservar conjuntos urbanos de características diferenciales, como en este caso la Villa 31 (U31), espacios verdes

(UP), entre otros. No hay presencia muy marcada de zonificación Industrial.

En la Comuna 4, conformada por los barrios de La Boca, Barracas, Parque Patricios y nueva Pompeya, la normativa que rige en la mayor área corresponde al I1 (16,1%), que permite la localización de Industrias permitidas en la ciudad y cuyas características exigen su segregación de otros distritos. En forma paralela a la cantidad de superficie, el Código de Planeamiento permite la actividad residencial de baja densidad. Esto posibilitó la conservación de gran parte de la estructura edilicia actual, en un sector importante de la comuna, a través de los distritos residenciales generales, es decir aquellos que combinan el uso residencial con otros usos, que en total los R1 y R2 suman un 24,3% de su superficie. Además, se encuentran villas y complejos habitacionales municipales, U31, que ocupan el 4% del área.

La presencia de vacíos urbanos, en especial en la Comuna 4, tales como industrias desactivadas, predios sub utilizados o abandonados están marcando una oportunidad para la intervención pública a favor de las necesidades habitacionales.

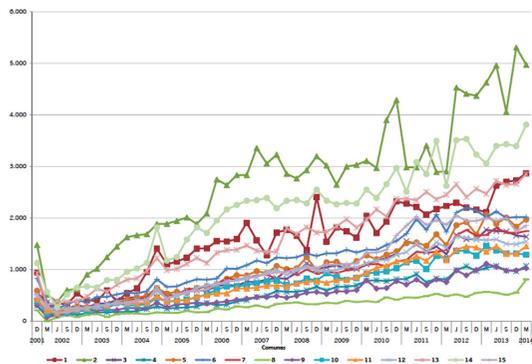
Mercado de suelo en la Ciudad de Buenos Aires El mercado inmobiliario en la Ciudad de Buenos Aires, actividad dinamizadora de la economía, no fue ajeno a la recesión económica iniciada en 1998, manifestándose en la fuerte contracción en los niveles de oferta de tierra y la caída de precio de suelo.

El valor promedio del suelo disminuyó de aprox. U\$S 550 el m2 desde fines de 2001, a U\$S 190 el m2 a mediados del año siguiente. Entre las múltiples causas de la grave crisis socioeconómica, que afectó en particular a este mercado, podemos mencionar los altos niveles de desempleo y pobreza existentes, la devaluación de la moneda local, ahorros en mano de los bancos, falta de acceso al crédito para los sectores medios y bajos y un estado ausente. Sin embargo, a partir de

Función	2010	2011	2012	2013	2014
Vivienda	1,59%	1,86%	2,57%	3,11%	2,14%

Figura 1. Incidencia de la función Vivienda sobre el Presupuesto total anual Fuente: Elaboración propia a partir datos oficiales en <http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/>

mediados del 2002, la economía mostró signos de reactivación, y frente a la abrupta caída en el precio del suelo urbano, comenzaron a vislumbrarse aumentos selectivos para algunas áreas de la Ciudad, quedando zonas vacantes centrales y del área sur con un valor relativo menor que pudo ser aprovechado por los sectores populares. Respecto del suelo, a fines del año 2005, el precio promedio había alcanzado el nivel registrado previo a la devaluación monetaria. Estudios realizados por el Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Metropolitano (CEDEM) del GCBA, demostraron que durante la totalidad del período de valorización inmobiliaria, entre junio de 2002 y diciembre de 2008, el precio promedio del suelo aumentó más de 5 veces. (Baer, 2012) Este proceso de valorización inmobiliaria fue acompañado por una profunda segmentación territorial del mercado inmobiliario. La brecha de precios del suelo entre los barrios porteños fue ampliándose cada vez más durante este período. Esto ha sido especialmente crítico en barrios con intensidades de valorización extremas.



**Figura 2.** Evolución del precio del suelo (USD por m2) según comuna. Ciudad Buenos Aires. Fuente: Mercado inmobiliario en la C.A.B.A. Secretaría de Planeamiento. MDU-GCBA, Abril 2014

Si se analizan la evolución y variación del precio de oferta de venta por m2, tomando tres períodos (2001-2004, 2005-2007 y 2008-2014), se observa que las tasas para el primer período son negativas como consecuencia de factores económicos y se rescata el hecho de observar una alta variabilidad para el segundo de los períodos en la zona Sur, que luego se mantiene para el tercer período, superando ampliamente a la zona Norte, la cual históricamente contiene los mayores valores. En

	2001-2004	2005-2007	2008-2014
CENTRO	-4.9	15.5	65.5
NORTE	-8.7	73.9	46.5
OESTE	-14.3	55.3	63.3
SUR	-26.4	68.0	74.9
CIUDAD	-3.8	43.7	62.5

**Figura 3.** Variación del precio promedio entre períodos según zonas. C.A.B.A Fuente: Mercado inmobiliario en la C.A.B.A. Secretaría de Planeamiento. MDU-GCBA, Abril 2014

el caso particular de análisis del sur de la Ciudad, la impronta territorial permite apreciar que el desarrollo industrial desde comienzo del siglo XX fue justamente uno de los rasgos salientes en la valorización del área. Luego, la reestructuración socioeconómica excluyente acontecida a escala nacional hace tres décadas, generó la reconfiguración del área en un contexto de profundas desarticulaciones sectoriales. En el área sur se inició el proceso de transformación socio territorial a mitad de la década del '70 con el cierre de una gran cantidad de establecimientos industriales, afectando considerablemente la dinámica de estos barrios. Esto se debió a la estrategia nacional de desindustrialización y por otra parte, a escala local, el proceso estuvo asociado a la prohibición de nuevas instalaciones industriales en un círculo de 60 Km de radio del centro de la Ciudad de Buenos Aires. (Alvarez de Celis, 2004). La normativa aplicada produjo un "cementerio de fábricas" que

se visualizan en el tejido urbano como grandes "vacíos urbanos".

La actual gestión de gobierno ha modificado la organización económica, social y urbana, en particular de la zona Sur, tomando medidas tendientes a impulsar y promover el mercado inmobiliario, desatendiendo los altos costos sociales. Las mismas tienden a desregular el mercado de suelo, a generar incentivos para proyectos emblemáticos con la creación de nuevas áreas temáticas –distritos-, y la revalorización inmobiliaria a través de políticas turísticas y culturales. En consonancia con esta política, se establecieron en esta zona los Distritos Tecnológico, de las Artes y del Diseño. (GCBA, 2014) Ello trajo aparejado inversiones públicas para atraer inversiones privadas junto con procesos de recambio social con debilitamiento de las políticas sociales y urbanas hacia los sectores más vulnerables residentes.

Estos procesos de renovación comenzaron a homogeneizar las diferentes situaciones barriales, que ante procesos de "gentrificación", suponen un desplazamiento de los grupos sociales de menores ingresos y su sustitución por otros de mayor poder adquisitivo que pueden pagar el encarecimiento del suelo y del mercado inmobiliario. (compárese Pacione 1990)

Según Baer (2012:57) la gran cantidad de inmuebles en la ciudad que son "propiedad pública y privada de los distintos niveles de gobierno, constituyen recursos estratégicos que abren la posibilidad de mejorar las condiciones de oferta de vivienda para los estratos sociales de medianos y bajos recursos en suelo urbano de calidad". Los vacíos urbanos, públicos o privados existentes en la zona sur se presentan como un desafío a las políticas públicas para generar territorios diversos a fin de que los grupos sociales organizados puedan acceder a las áreas centrales de la Ciudad.

### 3.- MARCO NORMATIVO

El presente capítulo da cuenta de dos estrategias que surgieron de la lucha y la oportunidad de acceso a las áreas centrales de colectivos sociales, apoyadas por una normativa de gestión de la Ciudad sobre la inclusión de procesos autogestionarios como alternativa a las políticas del hábitat público.

Programa de Autogestión para la Vivienda: Ley 341 y 964.

La Ley 341, aprobada en el año 2000 por la Legislatura de la Ciudad, permitió por primera vez la posibilidad de que colectivos sociales organizados pudieran presentarse como sujetos de crédito para la compra de predios en la ciudad, el desarrollo de un proyecto de vivienda y la construcción habitacional. Se concretó a través de un largo proceso de auto organización social, desde una racionalización de la autoconstrucción hasta una estructura de unión de las estrategias de hábitat públicas con las populares. El objetivo es otorgar créditos a hogares de pocos recursos e involucrar a los beneficiarios en la totalidad del proceso de construcción con la ayuda de equipos técnicos interdisciplinarios.

El proceso de producción puede realizarse a partir de nuevas construcciones o de la renovación y mejoramiento de edificios existentes. A través de la inclusión en la suma del crédito de la búsqueda y compra del terreno o del edificio por parte de los futuros habitantes, respetando su “derecho al lugar”, resultan distintas opciones para los afectados en cuanto a la selección de terrenos para la construcción y su inclusión a la ciudad.

La ley es el producto normativo de un largo proceso de transformaciones socio-territoriales donde el acceso al suelo, a la vivienda y a la ciudad fue cada vez más restringido para gran parte de la población, y donde la política pública fracasó en dar respuesta satisfactoria a las necesidades (habitacionales) de los sectores populares. Por

eso, no puede entenderse la creación de esta ley y su importancia para las políticas de vivienda de la Ciudad sin una mirada histórica.

Durante la última dictadura militar se dio un drástico aumento del fenómeno de ocupación de viviendas vacías en mal estado en Buenos Aires. Determinadas zonas y estructuras edilicias abandonadas o inconclusas a causa de la no realización de proyectos públicos –como autopistas por ejemplo-, ubicados mayoritariamente en los barrios centrales mostraban una densa ocupación por familias desalojadas en busca de condiciones de acceso a derecho que la ciudad puede ofrecer. En protesta contra dicha expulsión (violenta) de las zonas centrales urbanas, se formaron los primeros movimientos y organizaciones sociales por el acceso a la vivienda.

La sanción de la Constitución porteña en 1996, que da cuerpo a la autonomía de la Ciudad, plasma los fundamentos para la implementación del principio de autogestión, del derecho a la ciudad y la reutilización de espacios vacíos (Artículo 31). Dentro de un proceso interactivo “estado-grupos sociales” en general, junto con la descentralización de la política habitacional se genera la Ley 341. La innovación consistió en que, además de individuos, por primera vez también las organizaciones sociales podían acceder al crédito en forma mancomunada.

La reglamentación de la Ley 341 dentro de las estructuras del Instituto de Vivienda permitió diseñar un proceso de organización controlable desde la solicitud de crédito hasta la finalización de la obra. La implementación de las leyes 341 y su modificadora 964 se llevaron a cabo en el marco del Programa de Autogestión para el Hábitat Popular (PAHP). Con la resolución del Programa fue definida la secuencia: desde la búsqueda del crédito para la compra del predio hasta su otorgamiento para producción de la vivienda, así como

las competencias de cada actor:

- El Instituto de Vivienda, parte administrativa para “garantizar la regularización dominial de los inmuebles a favor de los destinatarios como cooperativas”
- La cooperativa, forma jurídica legítima para el otorgamiento de créditos, a familias que se organizan colectivamente, en precaria situación habitacional en su mayoría y.
- Los Equipos Técnicos Interdisciplinarios (ETI) para asesoramiento a las cooperativas durante todo el proceso de producción, integrados por profesionales, técnicos de la construcción, de las áreas sociales, abogados y contables.

*El Programa de Autogestión para el Hábitat Popular* atravesó varias fases y cambios durante su implementación y no operó siempre de la misma manera, sino que fue adaptándose a las distintas administraciones de gobierno. A lo largo de su historia, el Programa viene sufriendo una constante desfinanciación. Se ha cerrado la inscripción para nuevas cooperativas desde hace varios años. A comienzo del 2012, el IVC encaró una revisión entera del programa “Créditos bajo la modalidad de la Ley 341” y así justificó detener transitoriamente la adjudicación de créditos para evaluar todas las solicitudes presentadas.

Aunque se pudieron comprar más de 100 terrenos a lo largo de la existencia del programa, es importante indicar que esto fue en un periodo oportuno, cuando el mercado inmobiliario se encontraba en crisis. (Guevara et. al., 2011) En un Taller Diagnóstico, realizado en octubre del 2012 en la Legislatura de la Ciudad con la participación de adjudicatarios y futuros miembros de cooperativas, las conclusiones recogen las distintas miradas explicitadas, entre las que uno de los problemas principales es la necesidad de creación de una ley de acceso al suelo. Otras indican que

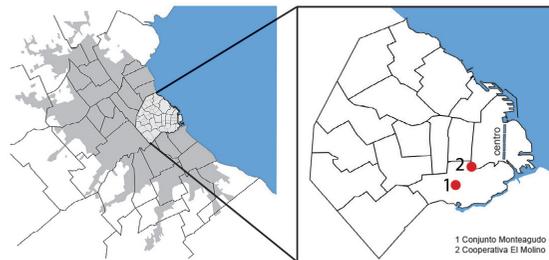
existe casi nula oportunidad de compra de suelo por el encarecimiento de los valores de mercado, aún en las zonas más alejadas de la Ciudad, que la ley y su programa precisan una política de suelo. Por esta razón se propuso en el Taller una nueva reglamentación que transparente y visible las propiedades que pertenecen a la Ciudad, tanto terrenos como inmuebles y se descentralice en las comunas la base de datos de los bienes.

#### 4.- EXPERIENCIAS SINGULARES

Desde la temática del suelo urbano en forma de vacíos urbanos en conexión con las teorías de la producción del hábitat social se propone un análisis de dos casos, a partir de contextualizar la ubicación en vacíos urbanos de los conjuntos en el entorno, las formas de gestión en relación al acceso al suelo y apropiación de lo construido, el contexto urbano y la escala de abordaje, así como la identidad del conjunto y su identificación barrial.

##### EL CONJUNTO MONTEAGUDO Y EL MOVIMIENTO TERRITORIAL DE LIBERACIÓN –MTL–.

El MTL, como organización, comenzó a desarrollarse en la Ciudad de Buenos Aires, fundamentalmente desde la Emergencia Habitacional que se vivía en la ciudad, en junio de 2000. Quienes lo



**Figura 4.** Área Metropolitana de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con los dos casos de estudio **Fuente:** Elaboración propia, 2014.



**Figura 5.** Fotos del complejo habitacional Monteagudo **Fuente:** Archivo Judith Lehner, 2014.

componen vinieron de experiencias vinculadas a la problemática habitacional de villas y asentamientos, desarrollando una fuerte impronta en la resistencia a los desalojos expulsivos de cientos de familias. Desde la propia necesidad, el MTL tomó la decisión de iniciar su propio proyecto de construcción. A fin de obtener financiación para la construcción optó por inscribirse en el Programa de Autogestión para el Hábitat Popular y formó una cooperativa.

##### Formas de gestión en relación al acceso al suelo y apropiación de lo construido

El conjunto Monteagudo se ubica en el Barrio de Parque Patricios, en el sur de la Ciudad. El terreno abarcaba dos manzanas de la trama urbana existente. En él se encontraba la fábrica de pinturas Bunge y Born abandonada, desactivada desde hacía 20 años. A partir del 2003, se llevó a cabo la búsqueda del terreno, estudios de factibilidad por parte de los arquitectos del movimiento y la presentación del proyecto arquitectónico. El predio fue comprado y escriturado a nombre de la Cooperativa MTL Limitada por un monto de 1.400.000U\$, y una superficie total del terreno de aprox. 14.400 m<sup>2</sup>. El diseño del proyecto de viviendas realizado por el



**Figura 6.** Fotos del complejo habitacional Monteagudo **Fuente:** Archivo Judith Lehner, 2014.

Estudio de los arquitectos Pfeifer y Zurdo, modificó gran parte de las dos parcelas del predio, pero conservó la fachada de un edificio existente, los tanques de agua y una chimenea como símbolos barriales. De esta manera se respetó la historia del antiguo vacío urbano y del barrio obrero al mismo tiempo de apropiarse de lo construido de manera inclusiva.

##### El contexto urbano y la escala de abordaje

El Estudio diseñó una tipología de tiras de viviendas compactas, de cuatro pisos. Ello permitió generar patios internos entre los bloques a ser utilizados como áreas verdes, estacionamiento y espacios de encuentro, con acceso a los departamentos desde el interior de estos patios. Propuso un total de 326 departamentos. Los núcleos de circulación vertical se proyectaron con acceso a 4 unidades por piso, sin ascensor, a fin de efectuar un ahorro económico, tener menor superficie común para cuidar con la consecuente reducción del mantenimiento en el conjunto. Como equipamiento se diseñaron locales comerciales a comercializar por el Movimiento, una guardería y plaza pública como nexos con el entorno vecinal. Además se posibilitó el uso de las porterías como biblioteca, salón de usos múltiples, local destina-

do a una radio comunitaria, atención médica para los habitantes del conjunto y los vecinos del entorno y la apropiación del estacionamiento como patio común.

Esta experiencia de construcción del complejo habitacional Monteagudo se realizó a través de su Cooperativa de Vivienda, Crédito, Consumo y Construcciones MTL Limitada y de la empresa constructora creada de su propiedad.

### **La identidad del conjunto e identificación barrial**

Los futuros habitantes fueron seleccionados por el Movimiento al final de la construcción del conjunto en función de la mayor necesidad de vivienda y su compromiso militante. Los participantes de esta experiencia de autogestión, señalan la importancia de haberse involucrado en un emprendimiento de carácter colectivo como vía de resolución de sus problemas de vivienda. Así, la participación aparece como un punto de inflexión en sus vidas, con mayor involucramiento y compromiso, visualizado a través de diferentes trabajos en la cooperativa o en otros emprendimientos. De los habitantes seleccionados desde distintos “zonales” de la organización, la mayoría no habitaba originalmente el barrio Parque Patricios de la comuna 4. Aun así se destaca en entrevistas<sup>1</sup> que construir las viviendas en un barrio de trabajadores tiene un significado enorme para el movimiento. Se identifica con su historia popular obrera. Además, se quiso evitar la transformación del conjunto en un “depósito de pobres”, por el contrario incorporarse al barrio dándole “mucho vida social”. (Cabrera y Scheinsohn, 2013:153) Por esta razón buscaron un terreno en un área que no fuera típicamente de viviendas de interés social, sino un emplazamiento que permitiera la integración a un barrio tradicional de la ciudad.

El principio de autogestión permitió la participa-

ción activa del Movimiento en todas las decisiones sobre la configuración y producción de los espacios habitacionales del conjunto y dio visibilidad a un nuevo sujeto-interlocutor en los programas de vivienda pública. A seis años de habitado, por problemas legales y administrativos, las familias aún no poseen el título de propiedad de sus unidades. Ello conspira para que el conjunto se convierta en hábitat para sus habitantes en detrimento de la integración propia y al barrio.

### **LA COOPERATIVA EL MOLINO Y EL MOVIMIENTO DE OCUPACIÓN E INQUILINOS (MOI)**

La cooperativa El Molino nace en el año 2002, luego que familias provenientes de hoteles y pensiones se organizaron y establecieron contacto con el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI)<sup>2</sup>. Así, a partir de dos cooperativas formadas anteriormente por dichas familias se crea esta cooperativa.

#### **Formas de gestión en relación al acceso al suelo y apropiación de lo construido:**

En el marco de la Ley 341 pudo finalmente comprarse en el año 2002 una edificación que anteriormente había sido un molino harinero desactivado, por un precio de 850.000 U\$ por un terreno con edificaciones existentes de aprox. 3.500m<sup>2</sup>, luego de una larga búsqueda donde se perdieron varias opciones de predios, debido a los largos tiempos de procedimientos y la desconfianza de propietarios privados frente a la administración pública. Por el gran tamaño del proyecto, superando la media de aprox. 25 unidades por cooperativa, se iniciaron conversaciones con el IVC, con el resultado de que el mismo sería llevado a cabo

<sup>2</sup> El Movimiento de Ocupantes e Inquilinos –MOI-, creado a principios de los '90, es una organización social que tiene como ejes centrales la vivienda digna, el hábitat popular y el derecho a la ciudad.



**Figuras 7.** Fotos de la Cooperativa El Molino  
**Fuente:** Archivo Judith Lehner, 2014.



**Figura 8.** Fotos de la Cooperativa El Molino  
**Fuente:** Archivo Judith Lehner, 2014.

por etapas y que, con el correr del tiempo habría que buscar nuevos afiliados.

Los principios del cooperativismo son puntos centrales en El Molino, a mantener también luego de su finalización. Por ello, una de las metas del MOI es que cada cooperativista no sea dueño de su vivienda, sino que sea dueño común de todo el conjunto. Así, los interesados en pertenecer al MOI deben pasar por varias etapas de aprendizaje, desde la autogestión y los principios cooperativistas hasta la ayuda mutua, conocer otras experiencias, los

<sup>1</sup> Entrevista “La radio - Movimiento Territorial Liberación”

fundamentos y estructuras de trabajo del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos y adquirir conocimientos de asuntos jurídicos, la vida pre-cooperativa, etc. El ETI se compone de profesionales, que forman parte del MOI y se comprometen con la organización. Los arquitectos del proyecto El Molino son Ricardo Jiménez y Néstor Jeifetz.

### **El contexto urbano y la escala de abordaje**

El conjunto está situado en el sur de la ciudad, cerca de la estación de trenes y de transferencia de Constitución. Las características de la zona son, como en Parque Patricios, la gran cantidad de edificios industriales vacíos y de depósitos. En el terreno, con salida por 2 calles, se encuentra el edificio de un viejo molino y depósitos. La selección de este “vacío urbano” – un predio dentro del tejido urbano con infraestructura y algunas construcciones abandonadas– para la compra fue una decisión consciente de parte de la organización, cuyo origen histórico son las ocupaciones de edificios en desuso. Así era posible el uso de la estructura existente para reuniones de la cooperativa y del movimiento.

### **La identidad del conjunto e identificación barrial**

Los miembros de la cooperativa El Molino habitan en distintos hoteles y pensiones, muchos de ellos de la zona sur y central de la ciudad. Uno de los motivos principales del MOI por la selección de lugares para sus cooperativas es la cercanía a la infraestructura de la ciudad y a los puestos de trabajo. Otro motivo, igual a las razones de MTL, es la inserción del proyecto en un barrio de trabajadores que refleja el origen de muchos de los miembros.

La decisión conjunta y el tamaño del proyecto requieren de actividades para conectarse con la vecindad como, por ejemplo una guardería para los niños, presentación de películas, campañas

de vacunación a través del centro de salud local, asesoría jurídica para los afiliados y vecinos, fiestas y exposiciones, etc., todo ello permite una relación con los vecinos y las organizaciones sociales de los alrededores. Además, los espacios son utilizados para las asambleas semanales de los miembros, actividades de los diversos grupos (comisiones de ayuda mutua, participación y apoyo) y el consejo de administración.

Según los vecinos, la empresa molinera era un empleador para una gran cantidad de habitantes del barrio desde el principio del siglo pasado y marcó su influencia en la vida diaria del entorno<sup>3</sup>. El diseño del proyecto intenta respetar esta conexión con la historia del edificio y el barrio. El “Centro Educativo Integral Autogestionario” se situará en el edificio original del antiguo molino en el centro de la parcela, simbolizando la identificación y la conciencia por el patrimonio y al mismo tiempo dándole un nuevo uso. Aparte, se respetó el deseo de vecinos y cooperativistas de conservar la chimenea como símbolo del antiguo molino. La selección de materiales como ladrillo a la vista para las nuevas viviendas, se conecta con el lenguaje estético de la chimenea y del antiguo edificio central.

La aprobación e implementación de la Ley 341, con la lucha y el apoyo del MOI, abrió una etapa importante de cambio en la política pública de vivienda, con la introducción de los principios de autogestión y cooperación. Por ello, la lucha activa por el derecho a la vivienda y a la ciudad se muestra a través de la organización de las cooperativas y del desafío de obtener la propiedad colectiva del hábitat.

## **5. REFLEXIONES A MODO DE CIERRE**

Los elementos seleccionados para el análisis de dos conjuntos paradigmáticos en el marco de la

<sup>3</sup> Entrevista realizada a vecinos y miembros de la cooperativa en octubre del 2012 y marzo del 2014.

Ley 341/964, dan cuenta del carácter estratégico que poseen los vacíos urbanos en la trama social y el rescate de la memoria colectiva barrial, asociados a su ubicación de centralidad respecto de la construcción de vivienda social pública, así como la participación activa de los movimientos en la toma de decisiones.

El proyecto de ambos ejemplos, a partir del diseño habitacional y la consideración de equipamiento como base sustancial de integración barrial, da como resultado dos conjuntos diferenciados y a su vez integrados al tejido con improntas particulares. En ambos casos la búsqueda de una escala mayor al predio tradicional de la ciudad de 8,66 m de frente, es decir de vacíos urbanos a la espera de nuevos usos, se presenta como desafíos a escala proyectual, de gestión, de organización, consolidación, apropiación, dominio y pertenencia. Por ello la ubicación de los mismos no puede considerarse como una variable más en el proceso, sino que es la que posibilita el acceso a los bienes de la ciudad. Podemos considerar a los conjuntos como productos físicos, sociales y culturales, donde se produce el primer intercambio entre sus habitantes, es lugar de identidad e identificación y también como procesos relacionales y de generación de lazos. Pero los conjuntos no son autónomos, en estos ejemplos la localización y compra posibilitada por las normas, se corresponde con un uso social de vacíos urbanos para consolidar y desarrollar determinadas áreas de vacancia, incorporando funciones y actividades acordes a los propios colectivos y al entorno.

La Comuna 4, donde se localiza el Conjunto Monteagudo y es borde del de El Molino, se ha transformado en los últimos años por las enormes inversiones por parte del GCBA con el objeto de generar un crecimiento de la actividad económica. El instrumento utilizado es el Distrito Tecnológico, acompañado por obras de infraestructura,

como la conexión del sur con el Norte con la estación Parque Patricios del Subte Línea H y la instalación de la sede central del Banco Ciudad que será ocupada por el Jefe de Gobierno (GCBA, 2014).

Los efectos del aumento exponencial del precio del suelo no solo inhiben la radicación de nuevos proyectos de vivienda en esta zona de baja densidad, sino también generan situaciones de expulsión de los habitantes residentes, así como de las cooperativas que han comprado sus terrenos y esperan la implementación de la Ley 341. Instrumentos públicos que generan el fenómeno de gentrificación asociados al aumento del precio del suelo significan una amenaza para sectores vulnerables, en el sentido de que las viviendas habitadas se convierten en un bien de cambio regidas por las leyes del mercado.

Los dos casos de estudio tienen un acercamiento distinto al tema de la gentrificación y el resguardo de la valorización del suelo y la vivienda, por su elección de la forma de propiedad. Mientras en el conjunto Monteagudo, las viviendas serán de propiedad individual, la cooperativa El Molino decidió por la propiedad colectiva. Por un lado, existe la prohibición de vender las viviendas de Monteagudo por los primeros diez años, situación que protege a las familias en un plazo corto. En el caso de El Molino las familias no serán propietarias de un departamento, sino que conforman un dueño común que no permite la venta individual. Esto significa una protección real de venta a personas con más recursos y garantiza una mezcla socio-económica del barrio a largo plazo.

En Argentina, el gobierno local tiene un rol estratégico en la gestión de “vacíos urbanos”. Dispone del marco jurídico que le permite cristalizar la estructura espacial a través de normas administrativas que regulan los procesos de creación y uso de suelo urbano, así como la ejecución de las obras públicas. Estas actuaciones inciden en la valoriza-

ción del suelo que experimentan los predios reconfigurados y su entorno. Es decir, es el gobierno local, a través de sus cuerpos ejecutivos y legislativos, quien decide sobre el interés colectivo de la gestión de los vacíos y establece las condiciones urbanísticas para producir su desarrollo, en el marco del modelo territorial de la ciudad.

Es a través de esta relación entre la sociedad local con su territorio que se promueve la generación de un sentido de pertenencia entre sus habitantes, favoreciendo la construcción de una identidad local, marcada por una serie de permanencias y ausencias, por continuidades y rupturas. La identidad se va consolidando a través del intercambio con otros grupos, mientras que el arraigo con el territorio se hace más fuerte si es posible la comparación, la defensa y la proposición de cambios. Como señala Arocena “el deseo de permanecer ha llevado a numerosos grupos a importantes transformaciones gracias a una doble dinámica presente en los procesos identitarios: continuidad en un territorio y rupturas necesarias para permanecer” (2001:30).

La gestión de los vacíos urbanos requiere un nuevo sustento jurídico legal (leyes de desafectación del suelo de usos previos, nuevas normas urbanísticas), una comunidad organizada democrática con clara conciencia social que participe en todo el proceso y una estructura administrativa capaz de garantizar en un plazo razonable el logro de los proyectos. La reconversión de áreas vacantes para colectivos sociales que puedan generar hábitat no son hoy consideradas en los planes de desarrollo territorial. Debiera ser prioridad, por parte de los municipios, a fin de investigar su extensión, los límites vivenciales de los barrios involucrados detectando áreas que han quedado social y funcionalmente marginadas. Por ello, insistimos en la consolidación y ampliación del Banco de Suelo e Inmuebles creado, con una visión estratégica

apuntando a una ciudad con mixtura social, integrada, inclusiva en el acceso a sus derechos, que posibilite a sus habitantes ser sujetos autónomos, en nuestro caso de acceso al crédito para la producción social de su hábitat en áreas urbanas consolidadas, y no sólo beneficiarios de programas de construcción de viviendas, sin el consiguiente empoderamiento y creación de una nueva cultura ciudadana.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alvarez de Celis, F. (2004). El sur de la ciudad de Buenos Aires. Caracterización económica territorial. En: Cuaderno 6, Buenos Aires, Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Metropolitano (CEDEM-GCABA)
- Arocena, J. (2001). Desarrollo local: un desafío contemporáneo. Montevideo, Editorial Taurus.
- Baer, L. (2012). Mercado de suelo y producción de vivienda en Buenos Aires y su área metropolitana. Tendencias recientes de desarrollo urbano y acceso a la ciudad. En: riURB Revista Iberoamericana de Urbanismo, Buenos Aires, n°8., (pp. 43-58).
- Cabrera, C.; Scheinsohn, M. (2013). Actores y prácticas en la producción de normativa urbana. Una perspectiva desde el desarrollo a escala humana para el caso de la ciudad de Buenos Aires. Boletín CF+S. Madrid, No 54, La ciudad a escala humana, Mayo 2013, (pp. 25-36).
- Chaline, C. (1999). La régénération urbaine, Paris, Presses Universitaires de France.
- Clichevsky, N. (2007). Tierra Vacante en Ciudades Latinoamericanas, En: Smolka, M. et al., Perspectivas Urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina, Cambridge, Mass., Lincoln Institute of Land Policy, (pp. 274-277).
- Dissmann C. (2011). Die Gestaltung der Leere zum Umgang mit einer neuen städtischen Wirklichkeit, Bielefeld, transcript.
- Durand Lasserre, A.; Pajoni, R. (1993). Managing the access of the poor to urban land: new approaches for regularization policies in the developing countries. Mexico City, Urban Management Programme Symposium, World Bank - United Nations Development Programme - United Nations Centre for Human Settlements.
- Fausto Brito, A. (2005). Conceptos relacionados con los espacios vacantes en la ciudad. Revista Geografía y Gestión Territorial, No 5 / 11-12, (pp. 19-26).
- Fausto Brito, A.; Rábago, J. (2001). ¿Vacíos urbanos o vacíos de poder metropolitano?. Ciudades, Mexico, Red Nacional de Investigación Urbana (pp. 33-43).
- Ferber, U.; et al. (2006). Sustainable Brownfield Regeneration: CABERNET Network Report. Nottingham, University of Nottingham.
- GCBA (2014). Distrito Tecnológico, Recuperado el 13.7.2014, del sitio web <http://www.buenosaires.gob.ar/distribuseconomicos/distritotecnologico>
- Guevara, T.; Raspall, T.; Zapata, M.C. (2011). Acceso al suelo de calidad para sectores populares. Balance de la Ley 341/964 y el Programa de Autogestión de la Vivienda. En: Di Virgilio, Mercedes; Hilda Herzer et al. La cuestión urbana interrogada. Buenos Aires, Café de las Ciudades (pp. 109-129).
- Hauser S. (2003). Ästhetik der Revitalisierung. En: Genske, DD y Hauser, S. (Ed), Die Branche als Chance. Ein transdisziplinärer Dialog über verbrauchte Flächen. Berlin u.a., Springer, (pp. 3-26).
- Informe Territorial. Comunas 1 y 4. GCBA. Recuperado el 13.7.2014, del sitio web [http://www.ssplan.buenosaires.gov.ar/dmdocuments/comuna\\_01.pdf](http://www.ssplan.buenosaires.gov.ar/dmdocuments/comuna_01.pdf) y [http://www.ssplan.buenosaires.gov.ar/dmdocuments/comuna\\_04.pdf](http://www.ssplan.buenosaires.gov.ar/dmdocuments/comuna_04.pdf)
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Recuperado el 8.5.2014, del sitio web <http://www.censo2010.indec.gov.ar/>
- La radio, Movimiento Territorial Liberación, Recuperado el 13.7.2014, del sitio web <http://www.radiosur.org.ar/mtl.php>
- Ostuni, F. (2010). Políticas nacionales y escenarios locales. Reflexiones sobre la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires, Cuadernos de Urbanismo. Vol. 3, Número 5, Bogotá, Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo – Facultad de Arquitectura y Diseño.
- Oszlak, O. (1991). Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al Espacio Urbano, Buenos Aires, Ed. Humanitas.
- Pacione, M. (1990). Urban problems. An Applied Urban Analysis. London, Routledge.
- Porto, G.; Walter, C. (2001). Geo-grafías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad. En: Zibechi, R. Territorien des Widerstands: Eine politische Kartografie der urbanen Peripherien Lateinamerikas, Berlin, Assoziation A. (pp.33).
- Wolfrum S. (2013). urban void\_un|planbar. En: Lippert H.G., Köth A. y Gollan R.M. (Ed.), Un|planbar. Agora und Void. die Funktion der Mitte in Architektur und Städtebau. Dresden, w.e.b., Universitätsverlag- und Buchhandel, (pp.149-158).
- Zibechi, R. (2011). Territorien des Widerstands: Eine politische Kartografie der urbanen Peripherien Lateinamerikas, Berlin, Assoziation A