



Hábitat Inclusivo

AUTOR:

Julián Salvarredy

Proyecto Habitar
www.proyctohabitar.org
Centro de Hábitat Inclusivo
www.habitatinclusivo.com.ar

CONTACTO:

info@proyctohabitar.org

Palabras Claves:

Políticas Públicas
Inclusión
Proyecto Urbano

Key words:

Public Politics
Inclusión
Urban Project

(1) La tesis fue dirigida por Javier Fernández Castro y co-dirigida por Dania González Couret.

LA GESTIÓN EN EL PROYECTO URBANO INCLUSIVO EN EL AMBA

Tanto desde el punto de vista de la planificación como desde las políticas de mejoramiento barrial y de vivienda, se han desarrollado trabajos que analizan críticamente la falta de integración entre los proyectos y programas que conforman las políticas públicas urbano habitacionales. Este trabajo desarrolla dentro de este marco la noción de Proyecto Inclusivo y su potencial rol político e integrador, a escala intermedia, de las propuestas formuladas en contextos de desigualdad. Este escrito se basa en un capítulo específico del trabajo de tesis de Maestría en Planificación Urbana y Regional (FADU, UBA), titulado “Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas urbano habitacionales” (Salvarredy, 2015).

En la tesis de Maestría en Planificación Urbana y Regional (FADU, UBA) (1) se investiga un caso de aplicación de políticas públicas urbano habitacionales inclusivas en múltiples escalas, en el sentido de las distintas competencias gubernamentales (nacional, provincial, municipal), así como en relación con las distintas problemáticas implicadas (políticas habitacionales, viales, cuencas). Más precisamente, se observa el caso de los barrios del sector oeste del Municipio de San Fernando (MSF) entre 2003 y 2011. El objetivo es conocer el modo de relación entre los elementos más destacados de las políticas urbanas inclusivas. Esta cuestión se observa en el proceso de transformación territorial de un caso, guiado por un proyecto urbano inclusivo (PUI) que además, por diversos factores que se desarrollan en el trabajo de tesis, constituye una experiencia relevante en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

Se desarrollan en este artículo tres transformaciones territoriales que dan cuenta de cuestiones significativas observadas en tres momentos específicos, en el proceso de producción del PUI: las articulaciones territoriales en escala micro, las calificaciones espaciales en la informalidad, y la adecuación a la dinámica territorial. Estas tres situaciones permiten conocer el modo de relación entre las políticas públicas urbano habitacionales para comprender su

desarrollo en contextos de desigualdad y detectar cuestiones claves para la generación de próximas políticas urbanas más certeras.

1- LA GESTIÓN TERRITORIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS URBANO HABITACIONALES. El proyecto para el sector oeste de San Fernando

Para el estudio de caso, se tomó el partido de San Fernando, por darse en el período de análisis una poco habitual confluencia de políticas públicas a escala municipal, y políticas de atención primaria -a escala barrial y de vivienda-. Esta experiencia ha dejado mucho para el análisis, ya que si bien la decisión de concebir e integrar propuestas en términos de escalas y de dimensiones problemáticas, formulada a nivel de un gobierno local, es trascendente, en la práctica se ha podido demostrar que chocó con limitaciones concretas. Estos obstáculos se han producido por una diversa confluencia de situaciones que tienen que ver con interferencias e inconsistencias, tanto en relación con la impronta de la metrópolis sobre el partido en relación con las escalas de las competencias gubernamentales, como en la imposibilidad del acceso a los servicios públicos y la inconsistencia en los procesos de participación de los actores, a nivel de dimensiones de la gestión urbana (Salvarredy y Jaime, 2011).

El caso se analizó comprendiéndolo como proceso territorial, en sus aspectos físicos y sociales. Los primeros se observaron en los planos utilizados por los organismos públicos, intervinientes en el proceso proyectual. Allí se incluyeron: planos catastrales, relevamientos barriales, proyectos de mejoramiento barrial, proyectos sectoriales o de infraestructura. En el mismo proceso proyectual, el aspecto social se relevó en la voz de sus protagonistas, a través de entrevistas a los actores sociales significativos, seleccionados por su incidencia en el proceso de producción de los proyectos. Se sumó el aporte de entrevistas realizadas a especialistas afines a la problemática de estudio. Estructuraron la investigación los procesos de producción de los proyectos urbanos y arquitectónicos del PROMEBA para los barrios Perón, San Martín y San Jorge del MSF, entre los años 2003 y 2011, en relación con las estrategias del Plan de Desarrollo Urbano (PDU, 2006).

Para comprender el contexto territorial del caso seleccionado, es necesario pensar el partido de San Fernando como parte del AMBA, centro estructural de la República Argentina. En el territorio que se analiza convergen dos períodos

(11) El Conurbano Bonaerense está definido como los 24 partidos del Gran Buenos Aires (GBA) que, unidos a la ciudad capital, conforman un gran conjunto o aglomerado urbano (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INDEC, 2005: p3). Originalmente, se trataba de 19 partidos que, entre los años 1993 y 1994, se transformaron en 24 mediante varias subdivisiones y cambios que hizo la provincia de Buenos Aires.

de gobiernos que coinciden políticamente, en relación a la pertinencia partidaria y también al acento en el desarrollo de políticas urbano habitacionales inclusivas. Esta confluencia ha tenido manifestaciones materiales, como la gran inversión en programas vinculados al hábitat que se destinó a obras localizadas en el MSF desde el gobierno nacional, y se viabilizó desde el gobierno provincial. El monto total de la inversión pública en San Fernando, medido en función de la cantidad “soluciones habitacionales” producidas por los programas estatales en relación con el total de viviendas (51.976 unidades habitacionales), indica que éste alcanza el 5,29%. Se trata de una gran inversión si consideramos, en cambio, que el promedio del Conurbano (11) es casi el 1% y el total nacional apenas supera el 0,5%. En relación al monto de inversión estatal por cada solución habitacional, el dato resulta igualmente significativo, ya que la inversión pública en el MSF duplica los promedios del Conurbano y de la Nación.

En el período analizado (2003-2011), el Municipio de San Fernando desarrolló un diagnóstico urbano que permitió conocer la profunda estratificación socio territorial que caracterizaba el partido. A la fragmentación detectada, la política urbana municipal le ha opuesto algunas acciones concretas, incluidas en el PDU. Trabajó en la urbanización de los sectores más postergados, generó un espacio público sobre la ribera, y ejecutó uno de los varios pasos a nivel previstos en la traza del FFCC Mitre para favorecer la conectividad este-oeste. Los ambiciosos objetivos y estrategias del PDU plantearon iniciativas en relación con la ocupación y el uso del suelo, la distribución de la población, los espacios verdes recreativos y costas, el patrimonio, la accesibilidad y conectividad, estableciendo además la necesidad de mecanismos participativos (III). Luego de la determinación de objetivos y estrategias generales, se estructuran cuatro estrategias sectoriales complementarias: tres enfocadas a sectores urbanos específicos (Este, Intermedio y Oeste) y una cuarta de integración territorial.



Figura 1 Estrategias del PDU. (III)

(III) El Capítulo I “Objetivos y Estrategias del Plan de Desarrollo Urbano” está dividido en tres incisos, que describen principios básicos, finalidades y estrategias generales. El primer punto, abarca una muy amplia gama de intenciones: desde reducir la desigualdad, pasando por los procesos de recuperación del patrimonio, o la implementación de mecanismos de participación.

Para el caso del sector oeste, donde se focaliza esta investigación, el PDU propone una serie de estrategias particulares: la estructuración del sector a partir de la localización de equipamientos de centralidad en correspondencia con la promoción de una mayor densificación habitacional y de actividades; el reordenamiento urbano de los asentamientos precarios; y la ampliación de los servicios de infraestructura y de la oferta de espacios públicos.

Entre las políticas urbanas desarrolladas en el periodo de análisis, se abordan en este trabajo, en primer lugar, el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), fundamentalmente las etapas de los barrios Perón, San Jorge y San Martín. Entre los años 2003 y 2011 se gestionaron cuatro obras de infraestructura; el objetivo de la intervención era el mejoramiento del sector urbano, que beneficiaría, según los documentos oficiales, a más de 5.000 pobladores.



Figura 2 Proyectos PROMEBA en el territorio de análisis.

Las figuras que no especifican una fuente, son parte de la tesis referida y elaboradas por el autor (Salvarredy, 2015). En este sentido, se contó con la colaboración de Daniela Sias y Oscar Gordillo.

Como se analizará en el apartado siguiente, tanto los registros de lectura de los distintos actores intervinientes en el proyecto, como los documentos

proyectuales de PROMEBA, tenían serios problemas de discordancia. Así, el redibujo del conjunto de estos proyectos en el territorio de análisis (figura 2), demandó una serie de ajustes que es interesante mencionar. La documentación de lectura disponible en las distintas áreas del Municipio de San Fernando era muy diferente en sus características (tipo de información, escala, orientación) hasta el punto de diferir, por ejemplo, en la forma de las manzanas entre los planos de Catastro y de Reordenamiento Urbano. Los planos que conformaban el proyecto de PROMEBA, por su parte, también tenían diferencias significativas, por ejemplo, en las dimensiones y disposición de los espacios públicos o parques ribereños.

Los barrios seleccionados por el PROMEBA para las intervenciones parciales rondan los 65.000 m². Sin embargo, la totalidad del sector que aquí se propone analizar como proyecto urbano, alcanza los 800.000 m². Es decir, que éste llega a cuadruplicar la superficie resultante de la suma de los proyectos PROMEBA. Esta diferencia se debe a dos cuestiones fundamentales. Por un lado, la continuidad territorial de las intervenciones parciales se encuentra fragmentada por grandes equipamientos industriales que se consideró oportuno incorporar al ámbito de análisis. Por otro lado, el sector territorial localizado entre el cauce antiguo del Río Reconquista y el cauce rectificado también es entendido como parte del proyecto urbano, y es objeto de diversas iniciativas de la acción pública, que se tratarán más adelante.

2. LA GESTIÓN DEL PROYECTO URBANO INCLUSIVO

Antes de las intervenciones analizadas, el sector estaba caracterizado por una situación que puede resumirse en el siguiente modelo (figura 3), y que los distintos instrumentos de lectura relevados en esta investigación describían como:

_Desigualdad y fragmentación urbana producto de la falta de acceso a la ciudad.

_Degradación ambiental por las industrias contaminantes, y el estado del río Reconquista y sus adyacencias.

_Precariedad habitacional a escala doméstica y barrial, debido al estado de sus materiales, escasez equipamiento y servicios urbanos.



Figura 3 y 4 Imagen síntesis de la situación pre proyecto y del proyecto urbano para el sector.

Por motivos diversos, tanto las políticas nacionales, como las municipales se ejecutaron parcialmente. Esta situación, de acuerdo con los objetivos de investigación planteados, nos permite establecer el modo de vinculación de las intervenciones en el proceso de producción del PUI, asociado también con los límites y alcances de las políticas urbano habitacionales.

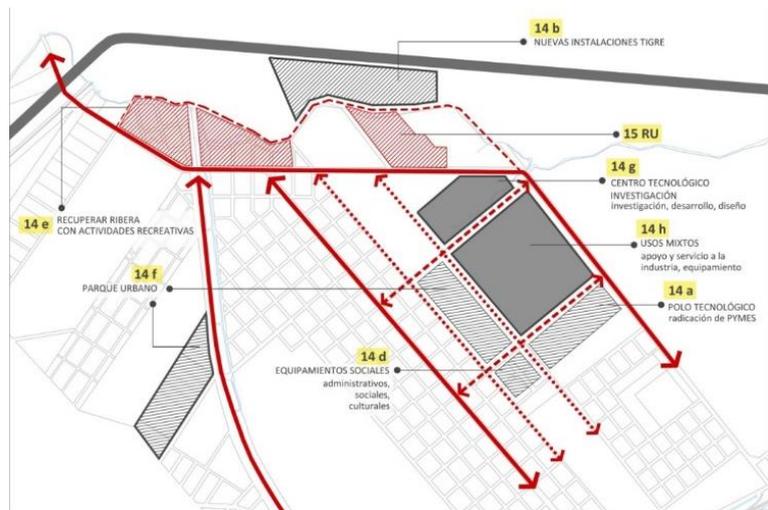


Figura 5 Tácticas y estrategias escala mezo.

Entonces, debido a la concreción parcial de un importante número de políticas lanzadas en el proceso territorial estudiado, se ha optado por describir una serie de cuestiones puntuales significativas, en general vinculadas con aspectos específicos o sectoriales de la gestión del proyecto urbano. En este contexto, este apartado pone el foco en la escala de la planificación del territorio local. El PDU, desde una perspectiva explícitamente inclusiva e integradora, se propone revertir o mitigar la desigualdad territorial. Para ello dispone de una serie de iniciativas muy importantes para el sector oeste, un número mayoritario de ellas directamente vinculadas al territorio del proyecto urbano que integran los barrios Perón, San Martín y San Jorge. La pregunta que dispara el caso observado es: ¿qué sucede cuando de muchas iniciativas proyectadas para un mismo territorio, sólo se ejecutan algunas, e inclusive parcialmente?



Figura 6 y 7 Proyecto Urbano total y esquema de obras ejecutadas.

2.1 La gestión pública de la informalidad urbana. Articulaciones socio territoriales para la habitación escala micro

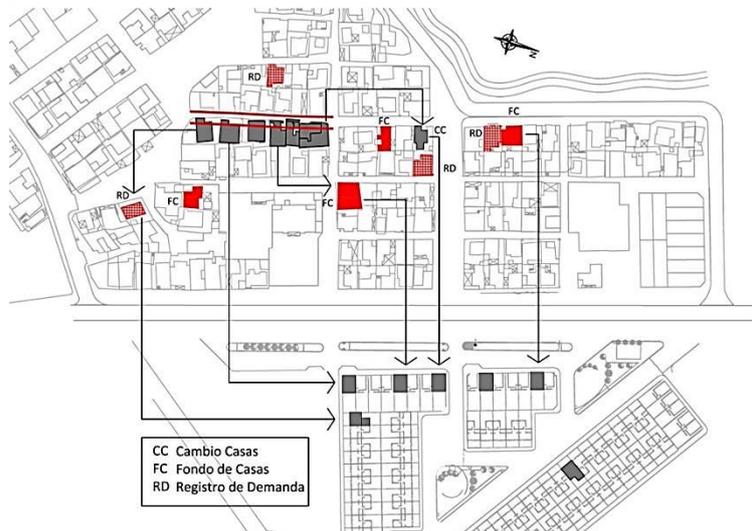


Figura 8. Articulaciones en la gestión escala micro. Alternativas para la relocalización en el Barrio San Jorge.

El trabajo de gestión del proyecto urbano en la escala barrial, encuentra en la determinación de criterios de relocalización, dinámicas y mecanismos, un punto decisivo. En el caso del barrio San Jorge, la experiencia de trabajo producida, aporta una serie de instrumentos que operan de forma integrada frente a un problema de alta complejidad en la escala micro.

En este sentido, para las relocalizaciones en el barrio San Jorge se asumieron algunas tácticas proyectuales de gestión que es necesario rescatar como sinergias producidas en la escala barrial. Se trata, en primer término, del establecimiento de criterios de trabajo, establecidos participativamente y sostenidos por todos los actores involucrados; y de la generación de tres mecanismos de trabajo, que facilitaban la ejecución de la obra, viabilizando creativamente la transformación, respetando los intereses de los actores que se constituían simultáneamente en participantes y afectados.

El tema de las relocalizaciones, abordado en varias situaciones por esta investigación, es observado desde distintas perspectivas por los actores proyectistas y gestores del proyecto urbano. Un técnico municipal deja

(IV) Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo – América Latina, fundado por Jorge Hardy.

constancia de los efectos productores de adversidad en la gestión, debido al proyecto elaborado a partir de la prudencia en el trabajo integrado con los pobladores en la etapa de lectura.

La gestión en el barrio San Jorge es la más antigua del sector del PU. Como puede leerse en las entrevistas, la ONG IEEDAL (IV), que fue socia estratégica del MSF durante todo el proceso, había colaborado en el año 2002 para la organización de una cooperativa que funcionaba como lugar de encuentro entre los vecinos y de promoción del mejoramiento del hábitat barrial. Al mismo tiempo, el equipo de campo PROMEBA del barrio fue conformado con parte de esta ONG. Todos estos factores favorecieron la posibilidad de establecer criterios de consenso para la determinación de las prioridades en la elección de las relocalizaciones necesarias para la apertura de calles que el proyecto requería.

Por otra parte, el proyecto original planteaba que las familias que habitaban las casas afectadas por la nueva traza vehicular y peatonal debían mudarse a las nuevas viviendas ejecutadas en un predio próximo, ubicado exactamente del otro lado de la ruta 202, es decir a unos trescientos metros. Sin embargo, frente a la variada actitud (rechazo, aceptación, negociación) que esta cuestión provocaba en los pobladores, equipo de campo, ONG, cooperativa, MSF y pobladores participantes, pudieron acordar una serie de parámetros y mecanismos alternativos, que constituyen un modo de vinculación asociativo y creativo entre los distintos actores sociales. Los criterios estaban compuestos por tres elementos principales: la antigüedad en el barrio, la situación social de necesidad (tipo de familia, ingresos, etc.) y el pago de la cuota de la cooperativa.

Los instrumentos creados para el establecimiento de posibles variables de solución habitacional fueron:

- 1) Fondo de casas: se constituía un registro de pobladores con intenciones de dejar el barrio, por los motivos que fuere. Este registro estaba a cargo del equipo de campo PROMEBA.
- 2) Cambios de casas: para los casos en los que los pobladores afectados por la nueva traza no quisieran salir del barrio, se los habilitaba a buscar a los poseedores de una casa en el barrio que sí quisieran hacerlo. De esta manera,

los vecinos afectados se mudaban a la casa encontrada, y los pobladores de ésta a la casa asignada a los primeros.

3) Registro de demanda: el MSF contaba en el área social de la oficina de Reordenamiento Urbano con un registro de demanda, en el que constaban ya los datos de vecinos del barrio San Jorge en situación de necesidad habitacional. Para estos vecinos se priorizaba la asignación de nuevos lotes que se generaban a partir de las nuevas configuraciones que surgían de la ejecución del proyecto.

El registro de la gestión de las operaciones necesarias para la relocalización de una de las tandas, por ejemplo, que fue elaborado por el consultor urbano del barrio San Jorge, estableció complejos pasos subdivididos a su vez en tareas específicas. El ejemplo permite observar también, cómo las competencias son al mismo tiempo, claras en la responsabilidad de cada instrumento, y complementarias en la búsqueda de soluciones para los pobladores.

2.2 Las calificaciones espaciales formales en barrios informales.

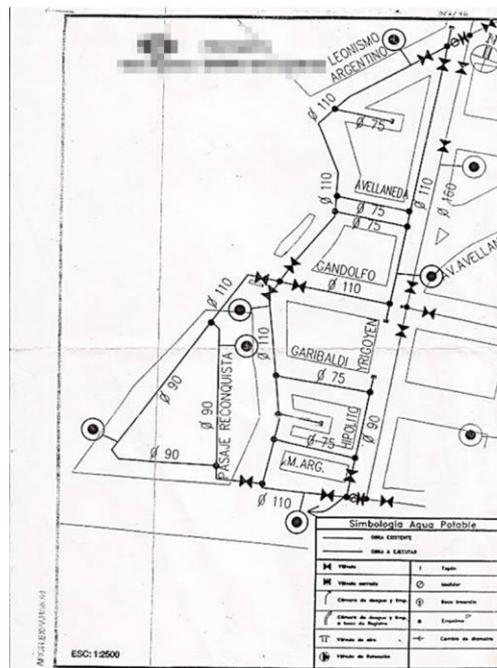


Figura 9. Plano disponible de la provisión de agua potable en el barrio San Martín. Fuente: Equipo de Campo.

Repasando algunas particularidades de la gestión de servicios públicos en el proceso del PUI analizado, resulta significativo detenerse en dos ejemplos, representativos de la complejidad en la incorporación de estos barrios a la “formalidad” necesaria para su incorporación a las redes de servicios. En el caso de la provisión de agua del barrio San Martín, por ejemplo, la licitación parte de una situación “sin provisión”, leída desde la suposición más desfavorable, dada la falta de condiciones para relevar en detalle la situación con mayor precisión (lo mismo sucede con el servicio eléctrico). La obra es licitada y adjudicada en esas condiciones. Sin embargo, al comenzar la ejecución, la empresa constructora realiza por su parte la consulta correspondiente a la empresa que gestiona el servicio, recibiendo como respuesta el plano que precede este párrafo.

La situación de complejidad creciente no termina allí, ya que la situación constatada en el barrio, no se condice ni con la lectura más desfavorable, ni con la versión de la empresa prestataria, sino que compone una red que luego hay que relevar caño a caño, e ir comparando con la situación licitada, de manera de generar las tareas necesarias para alcanzar el objetivo final de provisión adecuada del servicio, de acuerdo a lo contratado entre las partes.

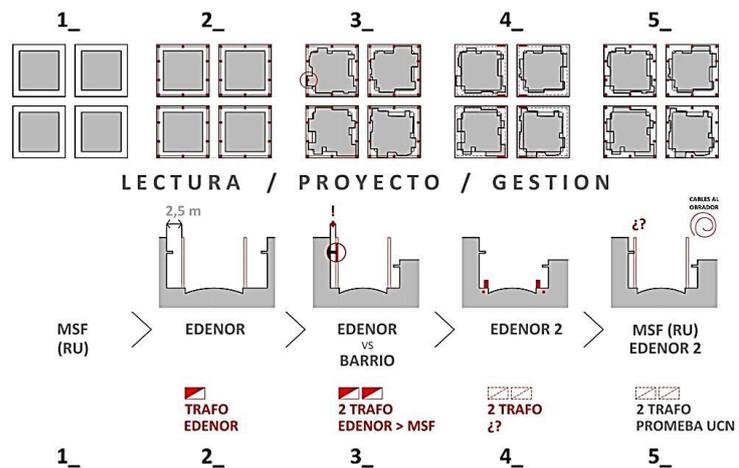


Figura 10. Esquema. Calificaciones de la informalidad. Secuencia de gestión de la provisión eléctrica. Barrio Perón.

La secuencia de gestión de la provisión de electricidad para el barrio Perón, presentada en la figura anterior, resulta una muestra de las dificultades en la interacción de actores en este asunto.

1_ Sobre la base de una lectura ideal, que suponía distancias formales entre frentes reconstituidos, la empresa distribuidora de energía eléctrica EDENOR realiza un proyecto de provisión por tendido de cables aéreos, que requiere una distancia de 2,5 entre cables y líneas de frente. Por otra parte, asegura en reuniones informales a la MSF que proveerá los transformadores adicionales necesarios para la provisión del servicio.

Los pobladores recibían el servicio pasando por un medidor comunitario que proveía a todo el barrio, y cuyo costo era afrontado por el Estado Nacional.

2_ Durante la gestión de la obra, luego de la licitación con los criterios descritos en el punto 1, EDENOR modifica su criterio de interacción de manera unilateral, obligando a la MSF a afrontar la inversión de los transformadores para proveer el servicio eléctrico.

Por otra parte, al ejecutar el pavimento y reconstruir los frentes definitivos, se establecen las medidas de redes viales y peatonales. Las calles más angostas no superan los cuatro metros, con veredas de 1,5 m. Esto hace imposible la ejecución de la instalación prevista respetando las regulaciones vigentes.

3_ EL MSF pide colaboración a la UCN de PROMEBA en la gestión de este problema. UCN se manifiesta incompetente para accionar sobre EDENOR, sin embargo, destina recursos adicionales para el transformador.

EDENOR, por su parte elabora un proyecto alternativo, que se basaba en la ubicación de medidores por cuadra en las esquinas, idea que requiere: triplicar el monto licitado para este rubro, y determinar un mecanismo de gestión para instalaciones que irían por las nuevas veredas, pero seguirían siendo privadas para prestatarias y reguladoras.

4_ La situación final es una muestra de incompatibilidad de criterios y condicionantes, en el marco de una supuesta integración de metas. EDENOR aprueba la instalación área, pero no se compromete a su gestión formal, ni a la

aprobación de la instalación posterior de medidores domiciliarios, que era en definitiva la forma de materialización de la inclusión formal propuesta para este rubro.

Frente a esta situación, el MSF determina la no colocación de los cables, ya provistos por la empresa, y su acopio en el obrador. Siendo aún esta situación la que todavía se registraba algunos años después del final de la obra, en la que se pueden observar los postes sin ninguna función, obstaculizando el paso por veredas estrechas que comunican viviendas cuya electricidad sigue provista por un medidor comunitario, a través del tendido pre existente.

2.3 La dinámica territorial y la mecánica de la gestión pública.



Figuras 11 y 12 Dinámicas territoriales de la gestión urbana.

Fuente: Google Earth. Captura superior 13.10.2005; Captura inferior 20.01.2012

El proyecto urbano posee una escala que viabiliza los proyectos de la planificación urbana, y al mismo tiempo, depende de todas las escalas y dimensiones de la gestión que lo componen. En esto, el tiempo y las transformaciones que suceden en el territorio ofrecen lecciones valiosas.

Enfocarse en la cuestión del proceso particular de la ribera del cauce antiguo del río Reconquista en el sector correspondiente al barrio San Jorge, resulta por demás ilustrativo de esta cuestión. En el momento de la lectura, la problemática de la ribera es rápidamente detectada. Esta cuestión aparece tan intempestivamente en el territorio como contradictoria en el análisis. El municipio genera el PDU, gestiona los proyectos PROMEBA. En las dos escalas se pretende un parque de ribera al costado del cauce antiguo del río Reconquista. Luego, el arroyo es rellenado, y el Municipio habilita de manera informal la aparición de un basural de escombros. Las características del deslinde propuesto –más allá de las contradicciones internas que tenía como diseño- varían de manera sustancial e improvisada. Vinculando a los pobladores con el basural de manera directa y cotidiana, e invitándolos a interactuar con él. Se han marcado otros conflictos del proceso de gestión del proyecto urbano, que al obstaculizar una parte de las obras, o transformar una sector del territorio hasta el punto de poner en crisis lo proyectado, ponen en juego el sentido de toda la operación del sector. Esto que se señala a modo de ejemplo en esta situación, vale para la imposibilidad de proveer electricidad al barrio Perón, la necesidad de rehacer los proyectos eléctricos y de gas en su totalidad frente a cada modificación en la traza vial, la complejidad en la gestión de las cuencas, la falta de decisión política y/o creatividad para intervenir sobre los actores de la producción. Todas estas situaciones interpelan los modos de gestión del PUI.

3. SOBRE EL MODO DE VINCULACIÓN DE LAS POLÍTICAS URBANO HABITACIONALES. REFLEXIONES FINALES.

Las situaciones que se presentan en este artículo han sido, junto a otras siete, las que estructuraron el proceso de análisis del trabajo de investigación. Este proceso incluyó la combinación de técnicas propias de las ciencias sociales (observación participante, trabajo en campo, entrevistas semiestructuradas y

en profundidad), y las herramientas gráficas (el redibujo, al análisis de concordancia de los planos de proyectos y planes).

El proceso de la investigación ha sido, tal cual se postula para el proceso proyectual, un proceso dialéctico y dinámico. Los pasos del plan de trabajo y las técnicas utilizadas han sido enriquecidos en el proceso por nuevas relaciones y observaciones que permitieron comprender mejor la complejidad de la cuestión indagada. El mapa de actores, por ejemplo, ha sido producido varias veces y reformulado en función de lo recogido de las entrevistas. En el mismo proceso de investigación, el redibujo de las propuestas elaboradas como totalidad sintetizada, ha permitido poner en evidencia las inconsistencias de las propuestas espaciales al ser atravesadas por los actores involucrados y sus conflictos. En función de todas estas cuestiones es posible aproximar algunas conclusiones, siempre preliminares, para avanzar en el conocimiento de estos procesos y en algunas pautas para el diseño de intervenciones futuras.

3.1 El proyecto urbano inclusivo como proceso dinámico territorial.

Los logros relevados en el caso estudiado y en las referencias incorporadas dan cuenta de la relevancia del proyecto urbano como instrumento de gestión territorial. El sector urbano, como territorio y escala de trabajo en la transformación urbano habitacional, requiere de un dispositivo de gestión de fuerte carácter proyectual, que actúe desde el territorio y coordinado con las otras escalas y dimensiones de la política urbano habitacional. El barrio resulta una escala de trabajo cuyos proyectos y el alcance de sus objetivos se encuentran condicionados principalmente por factores externos. La ciudad, por su parte, es un todo que requiere la operación en escalas menores para su gestión y transformación. En el caso de las políticas analizadas, propias de la escala intermedia, resulta evidente la afectación permanente por los cambios y dinámicas territoriales.

En este sentido, si bien es conocido que la arquitectura y el urbanismo han incorporado, desde el movimiento moderno hasta nuestros días, la noción de proceso a su acción, las políticas de hábitat continúan diseñándose desde la óptica estática en la que predomina la provisión de objetos. Las políticas han estado históricamente orientadas a la aportación de nuevos productos físicos (generalmente viviendas prototípicas) a incorporar en la realidad urbana

existente. En el proyecto y la gestión del caso observado, las dinámicas territoriales no han sido tenidas en cuenta de manera totalmente eficiente y/o explícita, como parte de los procesos de gestión, sin previsión sobre los cambios que se producen permanentemente en la realidad barrial y urbana. Por otra parte, pero en el mismo sentido, cabe señalar que la noción de proceso interpela de manera elocuente a las políticas focalizadas, que recortan un sector urbano de su contexto inmediato. En consecuencia, se desatiende total o parcialmente la relación entre estos sectores de ciudad, generalmente mediados por alguna situación de deslinde, y con otros sectores o barrios vecinos de la misma ciudad, lo cual condiciona en la gestión las posibilidades de mejora de unos pobladores u otros.

La coordinación de procesos incluye nuevamente factores internos y externos: los procesos propios del PROMEBA, y los que relacionan estos proyectos con la gestión urbana en general. Las dificultades señaladas en la escala intermedia permiten observar críticamente la gestión urbana y la interacción de sus distintas escalas y dimensiones. Los procesos son diseñados de manera fragmentaria, la vinculación entre los actores es tangencial y en muchas ocasiones no deseada. La oficina de reordenamiento urbano de San Fernando durante el periodo analizado resuelve sus procesos con un grado de coordinación interna verdaderamente inusual, como ha sido registrado en las entrevistas, por muchos de sus miembros y responsables. Aun en este contexto, cuando la gestión urbana debe vincularse en “horizontal” con otras áreas del municipio, en “vertical” con otras escalas de gobierno, o en “diagonal” con las empresas prestatarias de servicio, las posibilidades de acción sobre las interferencias propias de la fragmentación de la gestión resultan insalvables. La experiencia de los proyectos técnicos para la provisión de la red eléctrica del barrio Perón da cuenta de este tipo de dificultades u obstáculos.

En el proyecto del parque de la ribera del antiguo cauce del río Reconquista, esta cuestión presenta su ejemplo más acabado. Se postula originalmente como un trazo a nivel municipal, en el PDU. Luego, es trasladado por los proyectistas de cada barrio, presuponiendo el éxito del proyecto total, plasmado en los objetivos de planificación.

Esta serie de estrategias y tácticas proyectuales, que como se ha observado registran antecedentes desde hace más de cuarenta años, se plantean a partir de dos premisas erradas: suponen una secuencia mecánica de proyecto y gestión; aspiran desde una perspectiva idealista a sortear todas las dificultades de gestión que el proyecto total implica. Entre estos obstáculos pueden observarse: la limpieza del cauce antiguo y sus márgenes, la coordinación política y ambiental de los municipios de la cuenca, trabajo articulado con el área de hidráulica de provincia, apropiación colectiva acrítica por parte de los pobladores de un espacio de referencia no requerido, por mencionar algunos de los registrados en entrevistas y planos. El planteo continúa su derrotero de debilidad si se suma a esto la dificultad observada para gestionar transformaciones sobre la propiedad privada formal, en las que esencialmente no se plantean afectaciones, y que deben ser socias de este emprendimiento.

En este contexto, y a la luz de la experiencia, se pone en cuestión la asociación mecánica e idealista entre las escalas de la gestión del proyecto urbano. La determinación de un espacio lineal, que opere como deslinde territorialmente virtuoso entra en crisis en las dos direcciones: longitudinalmente depende de una serie de consensos y coordinaciones para las que no dispone estrategias de gestión, transversalmente establece un deslinde definiendo la situación espacial de uno solo de sus márgenes, planteando el interrogante de su efectividad, aun en el caso de que el primer gran obstáculo –longitudinal– hubiera sido saldado.

Los procesos de gestión de escala municipal, metropolitana y regional condicionan permanentemente el desarrollo de los procesos de gestión de los proyectos urbanos. El carácter estático predominante en la elaboración de los proyectos de todas las escalas conspira contra el alcance de las metas y objetivos tratados en los puntos anteriores. Frente a la primera dificultad, de las múltiples relatadas en este texto, todas las estructuras de gestión se ven obligadas a reformulaciones que de manera sorprendente llevan en ocasiones más tiempos y recursos de gestión que la elaboración del proyecto original.

El PDU establece tres estrategias y más de veinte proyectos, su determinación es política y disciplinariamente orientada por su voluntad inclusiva e integradora. Luego, la gestión, determinada fuertemente por la coyuntura política, en la que

lo municipal es condicionado por la oferta provincial y nacional, acciona según sus límites y posibilidades. Allí es donde el aporte realizado por el proyecto urbano es puesto a prueba por sus gestores. En este caso, las posibilidades de acción en el mejoramiento barrial de manera prioritaria y casi única, han operado de manera contradictoria en relación a los objetivos de inclusión que originalmente proponían. Objetivamente, como se ha verificado en documentos y entrevistas, se ha alcanzado parcialmente el objetivo de inclusión urbana de los pobladores, que accedieron a mejores condiciones habitacionales, servicios básicos y han comenzado trámites de mejoramiento en la condición de tenencia. Por otra parte, al no avanzar las otras políticas vinculadas a la integración de los sectores este y oeste del partido (relocalización de Tigre, polo industrial, parque urbano), el proyecto urbano ve claramente limitado su potencial integrador.

En relación a la coherencia, integración y coordinación, la tendencia mecánica en la gestión lleva a diseñar procesos preponderantemente estancos. Estos procesos determinan metas, objetivos y procesos. Existe entonces un primer momento para el establecimiento de las metas, que sucede de modo diverso, más o menos participativamente según el caso, redactadas luego con una impronta altamente estandarizada. Un segundo momento de elaboración de objetivos, que en algunos de los casos observados, los proyectos son diseñados sin contacto alguno con el proceso de aporte multiactoral de establecimiento de metas. Por último sucede, un tercer momento de gestión que estará condenado al éxito o al fracaso según la precisión y fortuna de las metas y objetivos fijados oportunamente. Este modo mecánico de diseño colisiona con el modo dialectico en el que los procesos territoriales se desenvuelven, modificando metas y objetivos, transformando proyectos más allá de lo diseñado, proponiendo en definitiva miradas más creativas para la elaboración de los procesos de gestión.

3.2 Las complejidades de la gestión del proyecto urbano inclusivo

En relación a la relevancia social de la producción de políticas públicas de mejoramiento habitacional, el análisis realizado permite observar el potencial articulador del proyecto urbano, de manera de trascender tanto las políticas

puntuales de vivienda o infraestructura, como inclusive –y muy especialmente– las planteadas como mejoramiento barrial.

Hacia la escala municipal, o de la planificación regional y urbana, el proyecto urbano opera también como viabilizador, en este caso de estrategias y proyectos planteados desde la mirada vertical y lejana, que requieren ser espacializados y pensados en el proceso de conformación del territorio urbano. Esta cuestión también afirmada en este análisis, abre nuevos interrogantes, y por lo tanto un campo de trabajo sobre el desarrollo teórico y programático del proyecto urbano inclusivo como herramienta de planificación urbana, y como unidad de gestión territorial. La tendencia a modos de vinculación fragmentaria, mecánica o idealista, registradas como productores de obstáculos en la gestión de la producción de los proyectos urbanos inclusivos, suman aspectos de diseño a propuestas de políticas públicas, que pueden sumarse a experiencias regionales de trabajo en sentidos similares, como el programa favela a barrio o el urbanismo inclusivo.

Por otra parte, esta escala intermedia de lectura, proyecto y gestión urbana, lejos de constituir una idea contradictoria con el desarrollo teórico de la atención primaria de hábitat como parte integrada de un sistema público, agrega a este desarrollo un aspecto sustancial, el eslabón intermedio de trabajo entre la vivienda, el barrio y la planificación urbana. Las políticas orientadas al mejoramiento del barrio y la vivienda que no contemplen el diseño urbano de la escala intermedia podrían encontrarse con los mismos obstáculos relevados en este trabajo, ya que no alcanzarían las condiciones planteadas desde la atención primaria de hábitat (trabajo intersectorial, interdisciplinario y bases territoriales).

En el mismo sentido, queda demostrada la fuerte impronta del contexto de informalidad en las posibilidades y límites del trabajo en el proyecto urbano inclusivo. Esta informalidad resulta un condicionante y al mismo tiempo es un potencial inspirador de proyectos y mecanismos de gestión. La informalidad opera sobre la temporalidad de los consensos, sobre la capacidad de espera, sobre la continuidad de las políticas de distintas gestiones, sobre la factibilidad de integración de equipamiento, infraestructura y servicios urbanos, sobre las posibilidades de inclusión productiva (económica, laboral, legal), de los barrios

y las personas que los habitan. Por lo tanto, lejos de ser un dato anexo al proyecto urbano inclusivo, constituye uno de sus determinantes, tanto de sus características como de la pertinencia misma de la existencia del desarrollo teórico, y la producción de experiencias de proyecto y gestión urbana.

Bibliografía

CATENAZZI, Andrea (2011); "La planificación urbana en cuestión"; La revista del Plan Fénix, año 1 número 5. ISSN 1853-8819.

FERNÁNDEZ CASTRO, Javier (2006) "Metro < Intra > Meta. Categorías para leer y proyectar la Ciudad Latinoamericana" En revista Talca n° 1 Escuela de Arquitectura de la Universidad de Talca, Chile 2006; y en 6as. Jornadas de Investigación en Arquitectura, Ediciones FARq. Montevideo, Uruguay 2007.

FERNÁNDEZ CASTRO, Javier (2011) "las formas de lo informal. Hipótesis y lineamientos desde la investigación proyectual para la inclusión espacial y productiva en el Área Metropolitana de Buenos Aires." Instituto de la Espacialidad Humana. Centro Hábitat Inclusivo. IEHu – CHI.

KULLOCK; David; (2010) "CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad" - VOL. 9 - Nº 9 (Octubre 2010) pp. 243-274. ISSN 1666-6186. (pp.243, 274)

O'DONNELL, Guillermo. (1984): "Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas" Desarrollo Económico. Vol. XXXIII Nº 130.

OSZLAK, Oscar (1991) "Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano". CEDES. Humanitas.

PELLI, Víctor (2007). "Habitar participar, pertenecer". Nobuko. Buenos Aires.

Plan de Desarrollo Urbano de San Fernando, 2006

REESE, Eduardo. (2003). Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. Lincoln Institute, Lima, Perú.

SALVARREDY, (2015). "Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas urbano habitacionales". Tesis de Maestría en Planificación Urbana y Regional, FADU UBA.

SALVARREDY, Julián; JAIME, Eugenia (2011) Planificación urbana para la inclusión, potencialidades y límites. El caso del Plan de Desarrollo Urbano del Partido de San Fernando. Proyecto Habitar, Buenos Aires, Argentina. (Inédito)

UMEC. Encuesta Socio demográfica y Económica de San Fernando (ESDE), Municipalidad de San Fernando, 2006-2007