

Territorio de resistencias y conquistas: transformaciones socio territoriales desde la política de integración socio urbana “Multicultural– entre Angelellis”¹

María Catalina Musso, Instituto de investigación de vivienda y hábitat (INVIHAB Gv IDH CONICET), catamusso8@gmail.com

María Pía Pedraza, Instituto de Humanidades (IDH- CONICET), mariapiapedraza@gmail.com

Introducción

En las ciudades argentinas, los procesos urbanos no garantizan condiciones de vida equitativas para muchos sectores de la población. Ante esta realidad, y entre respuestas conflictivas de diversos niveles del Estado, surge la necesidad de construir alternativas a la producción mercantil de la ciudad (Pirez, 2018). La producción social del hábitat (PSH) es una respuesta que aborda el problema del acceso al suelo, la vivienda, los servicios y los equipamientos básicos en el contexto de la urbanización capitalista (Topalov, 1979). En este sentido, comprendemos la PSH como una estrategia mediante la cual sectores excluidos de la urbanización capitalista disputan no solo su lugar en la ciudad, sino también políticas públicas que integren y mejoren sus condiciones de vida.

Desde la década del 90 hasta la actualidad, la consolidación de la hegemonía neoliberal agudizó los procesos de desigualdad socioterritorial. En la ciudad de Córdoba, durante las últimas dos décadas, la configuración urbana se caracterizó por un aumento sostenido del valor de los terrenos, escasez de tierra urbanizada accesible para familias de bajos ingresos y políticas públicas habitacionales restringidas (Elorza y Morillo, 2017). Este contexto favoreció el surgimiento de asentamientos autoproducidos. Según Monayar (2022), hasta 2020 se registraron 37 asentamientos en Córdoba, con más del 70% de ocupaciones de tierra posteriores a 2005 y el 61% de ocupaciones entre 2005 y 2015.

¹ Esta ponencia presenta un avance colectivo de tres investigaciones en curso. Por un lado, la investigación titulada: “En busca de un lugar en la ciudad: producción social del hábitat, acciones colectivas y entramado de actores en el barrio popular 12 de Septiembre, Ciudad de Córdoba, Argentina (2014-2024)” de María Pía Pedraza. Por otro lado, la investigación: “Participación comunitaria en la gestión de la política de integración sociourbana. Aportes desde las organizaciones sociales en la ciudad de Córdoba (2017/2024)” de María Catalina Musso. Además, la ponencia también se inscribe en el proyecto de investigación plurianual (PIP) titulado: “Integración socio urbana de barrios populares: procesos e implementación de la política de urbanización de estos territorios en la Ciudad de Córdoba” dirigido por Ana Laura Elorza.

Esta ponencia tiene como objetivo analizar las modalidades de participación social de residentes barriales en las líneas programáticas de la política pública de Integración Socio Urbana (ISU). El caso de estudio centra el proyecto de la ISU en diálogo con las PSH de tres barrios populares contiguos: La Huerta, 12 de Septiembre y El Milagro. Estos barrios han sido parte de un proceso acelerado y de gran alcance de PSH, originado en tomas de tierra colindantes a la urbanización estatal Obispo Angelelli I y II, en un entorno rural caracterizado por cortaderos de ladrillos y la cercanía a un ex basural a cielo abierto (Pedraza, 2023). Según ReNaBaP en estos barrios habitan 776 familias: 116 en La Huerta, 495 en 12 de Septiembre y 165 en El Milagro.

En estos barrios, la SISU ha tenido un gran alcance territorial a través de varios proyectos: un Proyecto Ejecutivo General (PEG) que busca integrar los tres barrios con servicios básicos; tres Proyectos de Obras Tempranas (POT) orientados a mejorar los espacios socio-comunitarios en los barrios 12 de Septiembre y El Milagro; 472 proyectos "Mi Pieza" (290 en 12 de Septiembre, 149 en El Milagro y 33 en La Huerta) destinados a mejorar viviendas para mujeres mayores de 18 años, entre otros. En esta ponencia, se analizarán el PEG y los POT para comprender las modalidades de participación social que surgieron entre las tres tomas, permitiendo la colectivización y extensión de demandas surgidas más allá de los límites territoriales de cada toma.

En este contexto, los distintos niveles del Estado intervienen a través de las políticas públicas de la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU). La experiencia de la SISU destaca la importancia de la interacción entre la comunidad, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y el Estado. Esta colaboración permitió aportar recursos y herramientas para mejorar la calidad de vida de sus residentes. En este proceso, quienes habitan cada barrio significan de maneras diversas la política, adecuándose a sus necesidades y demandas. De esta manera, la integración se convierte en una construcción colectiva y dinámica, no sin conflictos ni pujas de intereses, en donde las comunidades, las organizaciones de base territorial y la SISU trabajan mancomunadamente para la urbanización e integración social de estos territorios.

Metodológicamente, se retoma el diseño propuesto por Di Virgilio et al. (2012) para abordar los procesos de producción social de los barrios a escala barrial (Di Virgilio, Arqueros Mejica y Guevara, 2012). Se plantea una estrategia de tipo cualitativa que involucra el análisis de las

entrevistas en profundidad a residentes y referentes de cada barrio, los registros de campo, documentos estatales y las fuentes bibliográficas relevantes para esta investigación.

Producción social del hábitat y política pública: ¿en qué contexto socioeconómico, político e histórico se consolidó la Integración Socio Urbana (ISU)?

A partir del retorno a la democracia en Argentina, las organizaciones sociales y comunidades de urbanizaciones populares intensificaron su lucha y movilizaciones para demandar al Estado políticas de urbanización y mejoras en las condiciones de vida. Di Virgilio (2012) señala que, a partir de la década del 90, se comienzan a involucrar ONG y organizaciones de base territorial, en la gestión del hábitat en torno al interés social. Estas experiencias estaban relacionadas con la construcción de vivienda, al reordenamiento de asentamientos populares, a la provisión de lotes con servicio, a la construcción de redes de agua y cloacas, a la capacitación y el asesoramiento constructivo y a la regularización dominial (Di Virgilio, 2012).

En el contexto actual, marcado por la crisis socioeconómica generada por las políticas neoliberales del gobierno de Juntos por el Cambio, se creó un escenario político favorable para que las organizaciones y movimientos sociales exigieran al Estado políticas que mejoren las condiciones de vida y trabajo de la población en los barrios populares. Desde ReNaBaP, los barrios populares (anteriormente conocidos como villas o asentamientos) se definen como un conjunto de, al menos, 8 viviendas de familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad no cuenta con título de propiedad del suelo, ni acceso regular a, al menos, dos de los servicios básicos: red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal.

Las organizaciones que se aglutinan bajo la consigna “Tierra, Techo y Trabajo” dentro de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (actual Unión de Trabajadores de la Economía Popular), junto a ONG como Cáritas y Techo, durante el 2016 realizaron un acuerdo con el gobierno nacional para relevar por primera vez los barrios populares de todo el país. Estos procesos, que sentaron una base para la construcción de una propuesta de política, están vinculados a la III Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), desarrollada en Quito ese mismo año. En la misma, los Estados miembros de las Naciones Unidas se comprometieron en la implementación de una “Nueva Agenda Urbana”, vinculada a la necesidad de fomentar la producción de “ciudades más equitativas” (Elorza, A. L.; Alvarado Rodríguez, M.; Monayar, M. 2019)

A partir del Relevamiento Nacional de Barrios Populares y con la publicación del Decreto 358/2017, se crea el Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP). Allí quedaron asentados los datos de los barrios populares del país y se conformó por primera vez un registro oficial con información socio-demográfica y geo referenciada de las unidades habitacionales. El relevamiento permitió obtener un diagnóstico de la situación general: contó con los datos de 4416 barrios populares de todo el país.

El decreto, a su vez, establece la creación del Certificado de Vivienda Familiar, un documento que se otorga a las y los responsables de las viviendas relevadas. Esto les permite certificar su domicilio con el fin de acceder a servicios públicos, entre otras garantías. Esta política tenía entre sus objetivos relevar e identificar los bienes inmuebles donde se asientan los barrios populares y las condiciones de vida de las personas que habitan en ellos. Estos avances y la correlación de fuerzas de los actores involucrados (movimientos sociales y políticos), crearon las condiciones para el tratamiento y aprobación de la Ley de Integración Socio-Urbana (ISU) N.º 27.453 en octubre de 2018, acompañada de una enorme movilización popular.

En 2019, se institucionalizó la SISU y, a partir del Decreto N.º 819/2019, se creó el Fondo de Integración Socio Urbana (FISU), un fideicomiso financiero y de administración cuyo objetivo se encuentra dirigido a financiar la totalidad de las actividades que resulten necesarias para llevar adelante el objeto de la Ley N.º 27.453. En el año 2022, se logró la actualización del Registro Nacional. A través de la resolución ministerial 483/2022, se incorporaron barrios populares conformados con anterioridad al 31 de diciembre de 2018 y las construcciones existentes en dichos barrios. De esta manera, el RENABAP quedó integrado por 5.687 barrios populares. Dado que los territorios que analizamos se encuentran en transformación constantemente, actualizar el registro fue fundamental. Esto permite incorporar a las familias no registradas inicialmente y también a las nuevas, además de dejar asentados las transformaciones familiares que se suceden con el tiempo.

A fines del año 2023, mediante el Decreto 573/2023 se definió la extensión del Registro desde el 31 de diciembre de 2018 al 31 de diciembre de 2021, con el fin de que se logre dar cuenta de una manera más adecuada del estado de situación de los barrios populares en el país. De esta manera, en la actualidad existen 6.467 barrios populares en Argentina, conformados antes del 31 de diciembre del 2021.

En la ciudad de Córdoba se registraron 177 barrios populares, lo que representó el 55% de los barrios de toda la provincia. Para el caso de estudio abordado, en principio, esto implicó el reconocimiento a nivel nacional de las tres tomas de tierra como barrios populares. Luego, tal reconocimiento fue tomado por las OSC a los fines de que sucediera lo mismo a nivel provincial y municipal como así también el iniciar una etapa de lucha por políticas públicas que mejoren las condiciones habitacionales de los barrios relevados.

En este contexto, remarcamos que la ISU, desde el 2016 al 2020, fue ejecutada desde el ámbito del Estado Nacional en articulación con OSC, pero que en lo referido al escenario provincial y municipal, el reconocimiento de parte de estas jurisdicciones, fue parte de un proceso de lucha que las OSC llevaron adelante. Es así como, la provincia de Córdoba no adhirió a la Ley N.º 27.453 y en diciembre del año 2020, sancionó una ley a nivel local, con número 10.738.

En lo relativo a la economía popular, la ley también establece que las obras propuestas dentro del marco de los proyectos de integración socio-urbana deberán adjudicarse, en un veinticinco por ciento (25%) como mínimo, a las cooperativas de trabajo u otros grupos asociados de la economía popular integradas, preferentemente, por los habitantes de los mismos barrios. Esta definición se constituye en un reconocimiento a las organizaciones sociales en la producción del hábitat, una demanda y lucha de largo tiempo.

Líneas programáticas y participación social: ¿Cómo, por qué y qué se logró? ¿quienes participaron en el diseño, implementación y ejecución de la política?

En el marco de la secretaría, se han definido dispositivos destinados a los barrios populares y las personas que allí habitan. La SISU financia la elaboración y ejecución de proyectos de integración socio urbana para los barrios del Registro contemplando la participación de las organizaciones comunitarias y de trabajadores y trabajadoras de la economía popular. Son las organizaciones de la sociedad civil (OSC), les residentes con Certificado de Vivienda Familiar, las provincias, los diferentes municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires quienes se encuentran habilitados para la presentación de proyectos.

La Secretaría presenta diferentes dispositivos mediante los cuales ejecuta los proyectos de integración socio urbana e interviene en los territorios de los barrios populares. Para el caso de

estudio propuesto, presentamos la descripción de las líneas programáticas ejecutadas en el territorio de los tres barrios a analizar dado el alcance de intención de la política .

- Proyectos de Obra Temprana (POT): obras específicas que mejoran las condiciones de vida, conexiones a los servicios básicos, veredas, pavimento, construcción de espacios recreativos y comunitarios, entre otras. Se busca mejorar la accesibilidad y conectividad, la construcción de infraestructura o equipamiento y el acceso a los servicios básicos. A estas obras las pueden solicitar Organizaciones de la Sociedad Civil con personería jurídica, Gobiernos provinciales y municipales.
- Proyecto Ejecutivo General (PEG): proyectos integrales desde el punto de vista urbano, social, ambiental y de seguridad en la tenencia. Contemplan la totalidad de las obras de infraestructura y servicios básicos que hacen a la integración socio urbana de los barrios populares. Incluye el trabajo sobre la regularización dominial de las tierras sobre las que se asienta el barrio. A este programa lo pueden solicitar los Gobiernos provinciales y municipales.
- Mi Pieza: es una línea de asistencia económica para que mujeres, mayores de 18 años, que viven en barrios populares puedan mejorar y/o ampliar sus viviendas. Las beneficiarias pueden solicitar el financiamiento para mejoramiento de techo, pared, piso o aberturas; división de interiores; refacción menor de plomería y/o electricidad o ampliación de vivienda.

En relación a la ejecución y gestión, desde la letra escrita, se impulsa la organización y participación de quienes habitan los barrios populares a través de distintas instancias, siempre en articulación con organizaciones sociales, entidades comunitarias y otros actores presentes en cada barrio. Dichas instancias se establecen como Mesas de Integración Barrial, que son espacios que se desarrollan en los barrios en donde hay obras ejecutándose, que tienen como finalidad el involucramiento de vecinas y vecinos en la toma de decisiones en los proyectos.

El territorio del caso de estudio que abordamos se consolidaba socio territorialmente - en dos terrenos privados de aproximadamente 251.301 m²: La Huerta 48.875 m², 12 de Septiembre 122.000 m² y el Milagro 80.426 m²- sin reconocimiento del ámbito catastral de la municipalidad de Córdoba. Este dato no es menor ya que las tres tomas de tierras en cuestión se dieron, entre el 2011 y el 2015, en el marco de las continuas faltas de respuesta de los distintos ámbitos del

Estado por el acceso al suelo y el aumento tanto de la migración externa, e interna, como así también de los hogares de familias que viven alrededor (Pedraza, 2023).

En relación al caso de estudio, analizamos dos líneas programáticas de la SISU que se vinculan entre sí: los POT “Playón Polideportivo 12 de Septiembre” y las “Instalaciones intra domiciliarias de electricidad en barrio Doce de Septiembre” entre los años 2021 y 2023, “Centro Comunitario Barrio el Milagro” desde el año 2023 y sin finalización aún, y el PEG “Multicultural – Entre Angelillis”, el cual inició en 2021 y también sigue en desarrollo. El POT “Centro Comunitario Barrio el Milagro” y el PEG “Multicultural - Entre Angelellis” enfrentan condicionamientos debido al desfinanciamiento de la política desde enero de 2024. Cada proyecto presenta características únicas de participación comunitaria desde su diseño, gestión y ejecución, influenciadas por los procesos organizativos de los barrios y las particularidades del entramado actoral involucrado en cada línea programática.

El POT construido en el barrio 12 de Septiembre fue una de las primeras obras realizadas desde la SISU y la primera en el sector de análisis. Esto se debió a que el barrio contaba con una participación comunitaria, fruto de la experiencia de la PSH que se consolidó, desde 2014 hasta la actualidad, de manera progresiva con organizaciones de base territorial. Organizaciones que, en un marco de articulación nacional, vienen sosteniendo disputas con el Estado en todas sus jurisdicciones, demandando la intervención estatal por la resolución de algunas demandas, cristalizadas en proyectos como la Ley de Emergencia Social (Ley 27345), que devino en el “Salario social complementario” y luego “Potenciar trabajo”, la “Ley de Emergencia Alimentaria (Ley 27519)” y posteriormente, la “Ley de Integración Sociourbana (Ley 27453)”

Estas organizaciones de base territorial, ancladas en los barrios populares del país, lograron canalizar sus demandas al interior de la concepción de “economía popular”, reconfigurando así un nuevo actor que, desde el 2010 en adelante, representa a los sectores excluidos del mercado de trabajo asalariado, ocupados en actividades de subsistencia (Tóffoli, 2021).

Con respecto a esto, consideramos que el POT del barrio El Milagro está estrechamente relacionado con la experiencia consolidada en 12 de Septiembre, dado que quienes habitan este barrio, sentaron las bases de participación comunitaria en diálogo con instituciones estatales y políticas públicas sociales y habitacionales. Por ello, y gracias al acercamiento de referentes de El Milagro a 12 de Septiembre, se amplió el trabajo territorial entre los barrios y se comenzó a

trabajar de manera conjunta una de las dimensiones centrales de la PSH de cada barrio: la construcción de espacios socio comunitarios, en vínculo con programas estatales.

Es pertinente destacar que el barrio 12 de septiembre, durante el 2014, inició su PSH desde trabajos comunitarios. En simultáneo, la organización política Patria Grande llegó a este territorio, proponiendo aportar al trabajo comunitario. Posteriormente, en 2017, gran parte de las y los vecinos se organizaron en el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), comenzando a trabajar por brigadas, en trabajos comunitarios que mejoraran las condiciones del barrio. Desde 2019, estas brigadas se transformaron en ramas de trabajo, ancladas a definiciones de la organización MTE a nivel nacional, con miras a estrategias más profundas. Es así como, desde la OSC se define la cooperativización de las y los trabajadores de la rama de construcción, para luego, con la creación de la SISU, adjudicar las obras del “Playón deportivo” en 12 de Septiembre y las conexiones intradomiciliarias de electricidad en el mismo barrio. En el Milagro, desde 2015, los vecinos produjeron socialmente su hábitat a través de trabajos comunitarios con SURRBaC (Sindicato Único de Recolección de Residuos y Barrido de Córdoba). Sin embargo, debido a tensiones por el enfoque verticalista, se apartaron del sindicato y continuaron la autoconstrucción de su barrio de manera independiente a la organización, lo que los llevó a reubicar las actividades de su espacio comunitario -merenderos, copas de leche, apoyos escolares y huerta- en sus viviendas. Al unirse a “La 12” y participar en sus brigadas, se movilizaron para diseñar y ejecutar un nuevo centro comunitario desde la ISU, dado que la organización SURRBaC se apropió del espacio comunitario anterior. Esto consolidó la red barrial y permitió la incorporación de vecines de El Milagro, trabajadores del MTE, a la Cooperativa de trabajo “Cuchara, balde y corazón”, en colaboración con el equipo técnico de la organización MTE, en la regional Córdoba. Esta cooperativa desarrolla trabajos en distintos barrios populares de Córdoba. Puesto que, una de las características distintiva del diseño y ejecución la política en el caso de estudio devienen de las maneras en que cada territorio organiza y produce socialmente su hábitat en diálogo con organizaciones de base territorial, una segunda diferencia se encuentra en la unidad ejecutora de cada programa y en cómo estas últimas implementan la política. En el caso del PEG, la unidad ejecutora fue la provincia de Córdoba, desde la Secretaría de Hábitat mientras que, en el caso de los POT, fue la cooperativa de trabajo “Cuchara, balde y corazón”. Esta distinción quedó evidenciada en la siguiente cita de entrevista:

“Cuando nos enteramos del PEG exigimos una Mesa de Integración, exigimos un diagnóstico. En el barrio ya habíamos hecho las capacitaciones, ya veníamos trabajando las políticas de la SISU y antes, con ReNaBaP, nos habíamos formado en rama de Integración Socio Urbana algunos compañeros. Ellos nunca plantearon una mesa de diálogo o participación. Para mí sirvió muchísimo la capacitación de integración socio urbana. No solamente a nivel de conocimiento sino también saberla discutir (...) Ellos no querían saber nada con tener la mesa. Nosotros exigimos y logramos reuniones en donde nos informaban que calle iban a ir, cuales frentes iban a tomar, cuánto más o menos se iban a demorar para transmitirle a los vecinos. Salíamos de esa reunión y armábamos flyer, mensajes y mandábamos a los grupos. Y había algunos, viste, que no los leen. Así que íbamos casa por casa o hacíamos reuniones cuadra por cuadra” (Vecina residente y referente de La 12).

La situación en La Huerta es más compleja. La comunidad, antes de organizar la instalación de los servicios básicos de la ISU, debe enfrentar la demolición de 19 viviendas autoconstruidas sobre tres calles y su posterior relocalización en la cancha de fútbol del Milagro, lo que ha generado gran preocupación a vecinas y vecinos del Milagro puesto que la falta de propuestas asamblearias por parte de la provincia ha generado muchos conflictos territoriales entre ambos barrios. Según las entrevistas realizadas, antes de la implementación de ReNaBaP y la ISU, la intervención comunitaria estaba vinculada a resolver necesidades socio comunitarias a través de un espacio vecinal en el que funciona una copa de leche, un comedor y clases de apoyo escolar, históricamente vinculadas a la Coordinadora de Barrios Eva Perón.

“Entonces, imagínate, era como, “che, no valió nada a nuestro sacrificio de cuidar un espacio a donde a nosotros nos representa y que es un espacio para nuestros hijos, para el poder de nuestros hijos, para poder tener sus actividades y demás”. Entonces, bueno, esa era la condición. Entonces, bueno, entre negociaciones con la trabajadora social, una arquitecta que venía y nosotros lo referente del barrio, bueno, no, mira, no te vamos a dar esto, no te vamos a dar y no íbamos a ceder todo el terreno, porque ellos abarcaron todo. (...) Entonces, bueno, los plantamos en que no le íbamos a dar y que ellos tenían que buscar otra solución para los vecinos que... estos que estaban afectados y que la urbanización se hiciera. Así que, bueno, entre peleas y peleas y charlas y los diálogos con estas reuniones que se hacían, se llevó a una solución de que, bueno, che, se pudo

acomodar un poco de gente en “La huerta”, lo pudieron re acomodar. O sea, re acomodar es una forma de decir, lo ubicaron a través de la misma “Huerta”. En la misma “Huerta” los trajeron los planos y lo mostraron como iba a quedar, pero a sí mismo teníamos que saber igual el espacio en la cancha. Entonces, bueno, se dio un poco del espacio para que hicieran las viviendas...” (Vecina residente y referente de El Milagro).

Ante este escenario, los barrios se han organizado para expresar sus demandas, desacuerdos y conflictos con la entidad ejecutora provincial, dado que la articulación de un proyecto que incluye la urbanización de tres barrios diferentes, que originalmente se produjeron de maneras distintas, es complejo y requiere una atención integral. De esta manera, fue solicitado por vecinas y vecinos que el PEG se trabaje conjuntamente con organizaciones comunitarias y de base territorial para garantizar el bienestar y los derechos de los tres barrios, teniendo en cuenta sus procesos anteriores de producción social del hábitat. Las referentes comunitarias han enfatizado que, antes de implementar el PEG, y dada la extensión total del territorio a intervenir, la provincia tendría que haber accionado en sus barrios con un enfoque horizontal, como establece el proyecto de ley. Esto implica haber realizado con anterioridad, y con tiempo, un diagnóstico participativo que involucre a referentes comunitarios, organizaciones locales, empresas y residentes en el proceso de toma de decisiones puesto que el proyecto es muy ambicioso, multidimensional y complejo a resolver a corto plazo y en etapas. Sostenemos que la experiencia de PSH y su entramado actoral, han acompañado las bases organizativas necesarias para adecuarse a la letra de la política en cuanto a la participación social, lo que habilitó una implementación, gestión y ejecución de gran alcance territorial.

Alcances y limitaciones: ¿Qué debates y conflictos entraron en diálogo con la participación social?

Para las y los vecinos de estos barrios, la urbanización de estos territorios era considerada una demanda histórica. Desde la conexión a los servicios formales, como la mejora de calles, veredas y arboleda hasta la creación de equipamiento urbano, todas son necesidades que se demandan en estos barrios desde hace mucho tiempo.² Sin embargo, vecinas y vecinos refieren que la provincia

² Antecedentes encontrados en: La Tinta 2016: <https://latinta.com.ar/2016/08/08/san-calle/>

La tinta 2017: <https://latinta.com.ar/2017/04/19/barrio-12-de-septiembre-cientos-de-familias-pelean-por-una-tierra-para-sus-hogares/>

desembarcó en el territorio con una propuesta ya concluida, que si bien pusieron a disposición del territorio, fue solo a los fines de comentar el proyecto y no de habilitar sugerencias o una propuesta de desarrollo participativo del mismo.

Tuvimos la oportunidad, como investigadoras y en calidad de observación participante, de participar en el desarrollo de una serie de Mesas de Integración Barrial (MIB). En estas instancias, se desarrollaron tensiones y conflictos en la gestión de la política, es decir, la vecindad se mostraba de acuerdo en la ejecución de lo diseñado, pero no en los métodos que luego se implementaron. En dichas MIB, surgieron descontentos vinculados a: los horarios de las reuniones y el desconocimiento de los movimientos y tiempos del territorio. (ejemplo: las y los vecinos demandaban realizar las reuniones por la tarde, ya que durante la mañana no se encontraban porque trabajaban fuera del barrio); la falta de apertura a escuchar sugerencias cuando los habitantes demostraban la necesidad de cambios; la toma de decisiones de manera autoritaria, (ejemplo: desde la provincia, se definió achicar las medidas del espacio que entre vecinos habían destinado a actividades deportivas, recreativas y lúdicas, sin previo aviso y sin discutirlo con quienes habitan el territorio); la escasez de respeto por los tiempos territoriales, (ejemplo: todas las decisiones debían tomarse de manera inmediata, a pesar de que muchas y muchos vecinos demandaban la falta de participación de la gran mayoría por los horarios, esgrimiendo necesidades de tiempos burocráticos); la falta de planificación y coordinación entre las etapas de la obra, (ejemplo: se rompían caños de agua ya colocados, cuando se comenzaba a ejecutar la parte vinculada al servicio de cloacas); la falta de comunicación entre los responsables de las empresas contratadas para cada etapa de la obra, para coordinar; la falta de medidas de seguridad en la obra y las partes del barrio que se encontraban intervenidas, (ejemplo: las vecinas y vecinos se encontraban muy disgustados porque se dejaban pozos destapados, sin ninguna señalética para advertir a quienes caminaban por allí); el incumplimiento de adjudicar el veinticinco por ciento (25%) de la obra a cooperativas de trabajo formadas por vecinos y vecinas de los barrios a urbanizar (ejemplo: las vecinas y vecinos nucleados en la organización del MTE tuvieron que iniciar reclamos para que se respeten los acuerdos y políticas establecidas para garantizar la participación activa de la comunidad en la PSH de sus propios barrios).

Este recorte de algunas demandas realizadas, nos permite acercarnos a la concepción que la provincia propone sobre la ISU y la categoría de participación social y comunitaria y sus alcances, vinculada a procesos de participación regulada (Clemente, 2019) solo en la disposición

de espacios que propician la consulta y opinión. Encontramos numerosos limitantes a la participación comunitaria en la ejecución de la política por parte de la provincia, obstaculizando lo que la letra de la política propuso en alianza con distintas OSC del país.

Se percibe que en los procesos de producción del hábitat de los tres barrios populares existieron condiciones territoriales y de organización vecinal distintas, que fueron permitiendo a su vez, que en el barrio Doce de Septiembre y el Milagro, la organización comunitaria pudiera transformarse y sobrepasar la escala vecinal, mediante el vínculo con la organización social del MTE. Este proceso de transformación, que nace mediante la organización por la toma de tierra, luego irá profundizando sus demandas barriales, constituyéndose en demandas colectivas, de mayor escala. Es decir, pertenecer a una organización social les permitió colectivizar y extender las demandas entre un gran red de escalas espaciales. Esta red, en palabras de Gutiérrez Puebla (2011), interacciona entre agentes que actúan en ámbitos espaciales distintos, los cuales para el caso que abordamos se sostuvo tanto de la acción colectiva de quienes residen y militan en el barrio como así también de los lazos que ambos actores consolidan por fuera del territorio.

A su vez, esto último lo encontramos fuertemente vinculado a los modos en que el Estado Nacional constituyó la participación territorial y comunitaria en vínculo con una política pública. “La pertenencia a colectivos delimitados espacialmente es lo que habilita a los actores de la sociedad a interactuar con el Estado como ciudadanos y a participar, como tales, en la vida política y en los procesos de política pública.” (Roffman, 2016). Las posibilidades de ejecutar políticas de esta envergadura, desde los propios territorios y mediante la organización vecinal, se ve condicionado por los métodos en que los distintos niveles del Estado proponen en cuanto a la participación comunitaria. Sin ánimos de abordar esta temática en su totalidad, porque corresponde un análisis más exhaustivo, nos acercamos a la idea de que las condiciones demandadas por el Estado Nacional a los fines de ejecutar las obras de la SISU, potencian la inserción a una organización social, fomentando su participación desde la misma y colectivizando sus demandas. La ejecución de estas políticas es viable en el marco de adquirir cierta institucionalidad, mediante la conformación de cooperativas y esta última, tras el abordaje de este caso, fue posible de lograr ya que existía una organización de base territorial que antecede la política pública. La implementación de la política de integración sociourbana en los barrios populares debe entenderse desde una mirada amplia de acceso al hábitat, porque habilita y potencia prácticas políticas y reivindicaciones de los sectores populares, en donde el barrio se

propone como escenario de este fenómeno; la política social modela la sociabilidad territorial, las demandas y los “sentidos de luchas” (Pacífico, 2019); y, a su vez, las organizaciones sociales hacen diferentes “usos” de los recursos que pone a disposición, reconfigurando accesos y sentidos propios.

También, muchas de las demandas de vecinas y vecinos sobre las obras ejecutadas eran realizadas a quienes estaban organizados en el MTE, aun sin ser quienes ejecutaban el PEG. Esto lo encontramos vinculado al reconocimiento de que la organización trabaja e interviene en el barrio y a la cercanía con el vecino o vecina que participa de la organización y bien recibe la demanda. Es así como la participación de la organización social se volvió clave para la ejecución de las distintas obras en el territorio.

“Logramos que se sepa que el PEG es de la SISU pero igual hay que trabajarlo porque está desdibujado qué se ejecuta desde el PEG y que desde el POT. Ir puerta por puerta. Haciendo asambleas generales. PowerPoint. O sea, todo un laburazo para que entendieran. Le hicimos que cambiaran el nombre del proyecto que se llamaba: “Entre Angelelli”. Le hicimos poner “Multicultural”. Entonces nos unimos los tres barrios. Porque antes trabajaban ellos como barrio dividido. Entonces dijimos no. Eso no se va hacer, vamos a trabajar todos los barrios juntos. Y lo que logramos también es que había previo el polideportivo. Entonces, el poli pasó a ser el primer ejemplo de la urbanización” (Vecina residente y referente de La 12).

A nuestro entender, se configura un entramado donde la organización colectiva barrial adquiere gran valor en la gestión de la política en los territorios (definiendo proyectos, negociando presupuestos, articulando con los agentes estatales), generando estrategias de resolución de necesidades sociales y a la vez, problemáticas surgidas en el proceso: se promueve la organización colectiva y también, se genera una dinámica territorial que habilita la viabilidad del desarrollo de la obra. En palabras de Musante (2022), “la organización es un elemento central para avanzar en los procesos de urbanización popular”.

Por último, si bien quienes participan de las organizaciones sociales pueden realizar balance y evaluación y definir el alcance de la política vinculado al crecimiento y la formalización que implicó para las y los trabajadores de la economía popular y los cambios experimentados en los barrios, el desfinanciamiento de la política significó un limitante frente a todo lo avanzado: en primer lugar, en relación a la situación edilicia de los barrios. Las obras no solo se frenaron, por

la falta de ejecución de fondos, sino que al retirarse el estado con la obra a medio hacer, se generaron nuevos problemas vinculados a la conexión de servicios o la accesibilidad del barrio:

“Y la... actualmente esa obra de “Integración Socio Urbana” no solamente que está frenada sino que se está destruyendo todo lo que se está haciendo. Hicieron cordón cuneta, cloaca, agua y alumbrado público. O sea las extensiones, nada más. O sea es lo único que sé que hizo” (Vecina residente y referente de La Doce)

A su vez, otro limitante se percibe en relación al acceso al trabajo de las y los vecinos cooperativizados. Como mencionamos anteriormente, la Ley establece que las obras propuestas deberán adjudicarse, en un veinticinco por ciento (25%) como mínimo, en manos de las cooperativas de trabajo formadas por vecinos y vecinas de los propios barrios a urbanizar. El desfinanciamiento dejó esta etapa sin ejecución alguna, empeorando las condiciones de las y los trabajadores, que deben volver a insertarse en el mercado informal de trabajo, sin protección alguna para garantizarse un ingreso.

Reflexiones final: Transformación socio cultural

Si bien en esta ponencia no profundizamos en todas las propuestas programáticas de la secretaría, destacamos la importancia de una mirada integral de la política de la SISU y sus tres líneas programáticas. Estas líneas están íntimamente relacionadas, ya que abordan problemas emergentes en barrios populares, atendiendo demandas y necesidades de sectores de bajos ingresos desde una perspectiva multisectorial y multiescalar. Es decir, considerando la intervención de actores estatales y no estatales en distintos ámbitos espaciales y sectores, buscando garantizar una respuesta integral y situada.

En este contexto, por un lado, nos interesa destacar la característica de intervención situada que presenta la política, que busca atender las necesidades de cada territorio a través de las organizaciones comunitarias y sociales. Esta intervención se centra en consensuar los abordajes, problemas y demandas con los propios vecinos y vecinas, reconociendo su experiencia territorial. El trabajo realizado y obras ejecutadas, demuestran una sólida trama organizativa popular que ha fortalecido institucional y territorialmente a las comunidades, gracias a la representatividad social y capacidad de intervención que los agentes sociales le han dado a la política en sus territorios.

Por otro lado, y con respecto a las condiciones negativas mencionadas, creemos que la participación social generó que la política no pase desapercibida y sin cuestionamientos, por lo que en todo el país, y en Córdoba particularmente, desde el año 2022 se comenzó a desarrollar la Mesa provincial de Barrios Populares, vinculada a una instancia nacional que lleva el mismo nombre. Desde allí, se convoca a vecinas y vecinos de los barrios populares de Córdoba para exigir que se reactive el FISU para las obras frenadas y que se continúen urbanizando los barrios que aún quedan pendientes. Asimismo, es una instancia participativa que involucra a otros actores, como investigadores, universitarios y militantes en general, que contribuyen significativamente al proceso. Actores que comparten la convicción de que esta política debe contar con un presupuesto a largo plazo y continuo en el país.

Por último, creemos que a pesar del desfinanciamiento, la ISU ha sido un proceso que potenció y fortaleció la producción social del hábitat de estos territorios, que con conflictos y disputas de intereses, ha renovado los vínculos comunitarios y reforzado la participación territorial. Lo que ha permitido la participación comunitaria mediante la consolidación de una red de escalas espaciales que, desde el trabajo conjunto realizado con organizaciones, movimientos y sindicatos sociales, generó diversas articulaciones con los distintos niveles del Estado, permitiendo interacciones con agentes que actúan en ámbitos espaciales distintos. Como resultado, se consolidaron relaciones dentro y fuera del territorio analizado, fortaleciendo la participación y el trabajo conjunto entre la comunidad, las organizaciones de la sociedad civil y el Estado, promoviendo la participación comunitaria y la colaboración entre distintos actores de la sociedad.

Bibliografía:

- Abramo, P. (2008) Mercado informal y producción del hábitat: la nueva puerta de acceso a los asentamientos populares en América Latina. En: *Los lugares del hábitat y la inclusión*, coordinado por Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa.
- Clemente, A. (2019). Urbanización de villas en la ciudad. Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, 3(2), 13-41.
- Del Río, J. P.; Vertiz, F. Ursino, S. (2014) "La acción pública en el espacio urbano: debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana". En: *Estudios sociales contemporáneos*, No. 11. Dirección URL del artículo: <https://bdigital.uncu.edu.ar/6826>
- Di Virgilio, M.M.; Arqueros Mejica, M.S.; Guevara, T. y Perea, M.C. (2012). Accidentes, decisiones y sorpresas: Un relato acerca de cómo es posible abordar las transformaciones de urbanizaciones populares en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social. No3. Pp. 20-34.

Elorza, A. L. y Morillo, E. (2017). El territorio urbano en disputa: representaciones y prácticas en procesos de autoproducción del hábitat. Revista digital de Trabajo Social. Vol.1.No.1.Pp. 28-46.

Elorza, Ana Laura; Alvarado Rodríguez, Mónica Johanna; Monayar, María Virginia; ¿Concesión estatal o conquista social? El Registro Nacional de Barrios Populares como política social frente a la cuestión habitacional en la ciudad de Córdoba, Argentina; Universidad Nacional del Nordeste; Cuaderno urbano; 26; 26; 11-2019; 49-68

Gutiérrez Puebla, J. (2010). Escalas espaciales, escalas temporales. Est. Geográficos. Vol. 62, N° 242.

Monayar, María Virginia (2022). Las tomas de tierra en Córdoba: formas de crecimiento y variables territoriales vinculadas. Urbe. Revista Brasileira de Gestao Urbana, v14,e20210291.Brasil.

Musante, F. (2022) Entre la organización colectiva y el Estado: reflexiones a partir de una urbanización popular en el periurbano de la ciudad de La Plata, Buenos Aires, Argentina. Revista del Área de Estudios Urbanos de IIGG de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) NU.

Ortiz, E. F. (2012). Producción social de la vivienda y el hábitat. Bases conceptuales y correlación con los procesos habitacionales. HIC. México.

Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Web <https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/307>

Pacífico, F. (2022) Las casas como procesos colectivos. Reflexiones etnográficas sobre prácticas políticas de mujeres de la economía popular. Rev. antropol. (São Paulo, Online)

Pedraza, M. P. (2023). Producción social del hábitat del barrio 12 de Septiembre, ciudad de Córdoba (2014-2022) en Julieth Bonardi, V. J.; Cattáneo, C.M; Décima, D.L. (Compiladoras), III Encuentro Nacional de la Red de Asentamientos Populares. Emergentes y debates en torno al hábitat popular. (I ed., Vol. I, pp. 1-785). INTEPH, CONICET-UNT.

<https://redasentamientos.ar/libro-iii-encuentro-emergentes-y-debates-en-torno-al-habitat-popular/>

Pirez, P. (2018) El derecho a la ciudad y la mercantilización de la urbanización; Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Plan Fénix; Voces en el Fénix.

Rofman, A. (2016) Introducción en "Participación, políticas públicas y territorio". Aportes para la construcción de una perspectiva integral" Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

Tóffoli, M. (2021). El proceso de organización de la economía popular en Argentina: una articulación de estrategias, dinámicas de interacción y disputas discursivas (2011-2019).

Sudamérica (15), 168-194. En Memoria Académica. Disponible en: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.15622/pr.15622.pdf

Topalov, C. (1979). La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis. Ciudad de México: Edicol.

Fuentes consultadas: RÉGIMEN DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL PARA LA INTEGRACIÓN SOCIO URBANA - Ley 27453. Obtenido de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/315739/norma.htm>

Nueva Agenda Urbana (2017) Disponible en <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>