

Cartografías colectivas en los procesos de Integración Socio Urbana: El caso de Nuevo Alberdi (2020-2022)

Tesis de grado | Lic. en Ciencia Política

Tesista: María Maroni
Directora: Dra. Gisela Signorelli

UNR

Universidad Nacional de Rosario
Facultad de Ciencias Políticas y RRH



AGRADECIMIENTOS

A mi directora de tesis, Gisela Signorelli, por su constante aliento, paciencia y apoyo, y por hacer posible esto.

A la Universidad Pública, especialmente a la Facultad de Ciencia Política y RRII, a la cual espero algún día poder devolverle todo lo que me dio.

A mis abuelos y mi nona, por prender incontables velas y por encomendarme a infinitos santos.

A mis hermanos, Agustín y Micaela, por ser un ejemplo a seguir.

A mis amigas Carola, Nara, Clara, Manuela y Zoé, por su amor, apoyo y amistad incondicional a lo largo de todos estos años.

DEDICATORIA

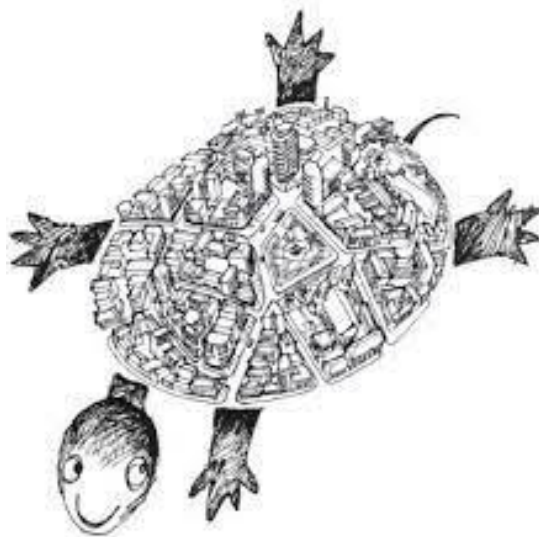
A mis padres, Gabriela y Alejandro, por estar presentes en cada momento de mi vida.

Índice

Resumen.....	6
Introducción	7
Capítulo 1: lentes teórico-conceptuales	11
Capítulo 2.....	20
2.1. Revisión histórica de los procesos de expansión urbana y crecimiento de los asentamientos populares durante el siglo XXI en Latinoamérica.....	20
2.2. Aproximación hacia el caso rosarino. Mercado urbano, políticas urbanas y antecedentes.....	24
2.3. Exclusión urbana: countries, gentrificación, el “Puerto Norte Rosarino”	27
Capítulo 3: Integración Socio Urbana, cristalización de una lucha desde abajo.....	29
Capítulo 4: Empleo de Cartografías Colectivas en Argentina	31
Capítulo 5: Nuevo Alberdi: historia de integración de un barrio olvidado de la ciudad.....	33
5.1. “Ya Basta”: Historia del Parque Habitacional Bouchard.....	33
5.2. Integración Socio Urbana Nuevo Alberdi.....	39
5.3. Cartografía colectiva Nuevo Alberdi	48
Conclusiones	62
Bibliografía	64
Anexos	71

«No hay tarea más noble que el intento de alcanzar un sueño colectivo. Cuando una ciudad acepta como un mandato mejorar su calidad de vida; cuando respeta a las personas que viven en ella y respeta su entorno; cuando se prepara para las futuras generaciones, las personas comparten la responsabilidad de ese mandato, y esto permite lograr ese sueño colectivo».

Jaime Lerner



*"Vivir juntos"
Esquema de Jaime Lerner*

RESUMEN

La presente tesina tiene como objetivo analizar los alcances de la metodología participativa “cartografía colectiva” empleada en el proceso de Integración Socio Urbana en el caso de Nuevo Alberdi en la ciudad de Rosario, entre los años 2020 y 2022.

Se indaga sobre esta práctica colectiva y su potencialidad para detectar, comprender y diagnosticar la experiencia vital de los vecinos de Nuevo Alberdi; específicamente sus problemas, deseos y emociones respecto al barrio. Además, se investiga la forma en que los vecinos participaron del dispositivo. Se explica en qué medida los proyectos propuestos en el Máster Plan y las Obras Tempranas recogen los frutos de las cartografías colectivas para lo cual se recopilan las opiniones y deseos mapeados que influyeron en las decisiones políticas y técnicas sobre cómo urbanizar el barrio.

Nuevo Alberdi se ha convertido en uno de los primeros procesos de urbanización que se llevaron adelante en Argentina en el marco de las iniciativas de urbanización de barrios populares impulsadas por la Secretaría de Integración Socio Urbana. La urbanización del barrio representó, asimismo, la oportunidad de que el Estado recupere el lápiz, es decir, que retome la capacidad de planificación y autoridad política sobre el territorio.

Se utiliza una metodología cualitativa que incluye la revisión de fuentes secundarias y la realización de entrevistas en profundidad con actores claves del proceso de integración de Nuevo Alberdi. De dicho análisis se desprende que las cartografías fueron de mucha utilidad para reconocer las necesidades de quienes habitan el barrio y una forma participativa efectiva para diagnosticar aún en el contexto de la pandemia del COVID-19.

Palabras claves: cartografías colectivas, Integración Socio Urbana, Nuevo Alberdi, participación.

INTRODUCCIÓN

A principio del siglo XX, sólo un octavo de la población mundial vivía en áreas urbanas y ciudades. Esta situación se revierte en la segunda mitad del siglo, en la que tuvo lugar una gran transición urbana: mientras que en 1950 vivían en ciudades 300 millones de personas, en 1980 la cifra creció a 1.800 millones; para el fin de la década del 90', cerca de la mitad de la población mundial (3 mil millones) vivía en ciudades. Ante esta expansión descontrolada de las ciudades, sin un plan de ordenamiento territorial impulsado por los gobiernos locales y frente a la ausencia de iniciativas de creación de suelo urbano a la escala requerida por el crecimiento demográfico, sumado a las dificultades de millones de personas para acceder al mercado formal del suelo, han emergido barrios populares como consecuencia de la falta de oportunidades y recursos para acceder a una vivienda en el marco de la ciudad formal.

Particularmente, en la ciudad de Rosario, la situación de los barrios populares se agrava en las décadas del 80' y 90' como resultado de las políticas neoliberales implementadas¹. Una de las consecuencias es la proliferación de asentamientos informales, constituyéndose en el indicador urbano principal de la pobreza estructural. La producción del espacio urbano se modifica a partir de los cambios estructurales en el plano económico, social y político. Los nuevos procesos generan formas y magnitudes de segregación en las áreas urbanas sin precedentes y la informalidad se convierte en el signo distintivo.

Desde la recuperación democrática, las demandas de regularización han sido impulsadas por los habitantes de los barrios, por sus organizaciones sociales, territoriales y políticas. Sin embargo, la disposición de los gobiernos para considerar estas demandas ha sido variable. En nuestro país falló el impulso de una política de regularización unívoca y los pocos intentos de articular una política integral y universal fracasaron, recayendo en la sanción de normativa específica para cada caso, o bien, estrategias que oscilaron entre paradigmas de erradicación o urbanización.

Frente a esta situación, un acontecimiento explica el efectivo crecimiento y consolidación de la política nacional de Integración Socio Urbana: la ley de Integración Socio Urbana (Ley N° 27.453) sancionada en 2018, que recoge más de 50 años de intensas luchas urbanas e intentos de institucionalización de leyes que de manera integral les garanticen a los habitantes de los 6.467 barrios populares del país una respuesta en términos de regularización del dominio.

Se llevó adelante por primera vez en el país un Relevamiento Nacional de Barrios Populares. Esta fue una política que logró articular la lucha de las organizaciones sociales junto con la voluntad del Estado nacional. “Este proyecto desplegó más de 13.000 relevadores en todo el territorio, con la finalidad de registrar todas las villas y asentamientos existentes” (García, 2023, párr.3). Se realizó el relevamiento masivo de los barrios del país y se conformó el primer Registro Nacional. La ley buscaba que a partir del relevamiento de los barrios populares, se promovieran proyectos que impulsen el desarrollo de quienes viven en ellos, a través de una mejora de las condiciones estructurales.

¹ El mayor crecimiento de barrios populares en Rosario se dio en la década del 80, cuando se crearon 31 de los 112 barrios que existen. En los 90 se formaron 24; en los 2000, 18; y entre 2010 y 2016 se habían registrado siete barrios nuevos. Y a nivel provincial, el salto de creación de barrios populares se dio en la década del 90. De los 341 registrados, 75 corresponden a estos diez años.

El barrio Nuevo Alberdi, al Noroeste de la ciudad de Rosario, se convirtió en uno de los primeros barrios en experimentar este proceso de Integración Socio Urbana en Argentina. A partir de la promulgación de la Ordenanza Municipal 1044/2020 “Plan de Ordenamiento Urbano Ambiental Canales Ibarlucea y Salvat”, Nuevo Alberdi se embarca en un proceso de Integración Socio Urbana, con la Ley Nacional de Barrios Populares como base.

En este contexto de iniciativas de Integración Socio Urbana como el del caso Nuevo Alberdi, la Secretaría de Integración Socio Urbana exige que se privilegien prácticas que prioricen un abordaje participativo de la comunidad, dado que los proyectos deberán contener las principales necesidades y prioridades del barrio y tendrán que estar validados por sus habitantes. En ese sentido, existe una práctica que ha ido ganando aceptación y relevancia: la cartografía colectiva². Se trata de un método colectivo, horizontal y participativo de producción de mapas sociales, fundamentalmente con el objetivo de realizar un diagnóstico del territorio reflejo de las experiencias, conocimientos y necesidades de las comunidades locales. Esta metodología cobró importancia en Latinoamérica al ser una propuesta construida “desde abajo” en los procesos de urbanización de los barrios populares, como una posibilidad de leer el territorio, descubrir sus potencialidades y sus facetas a cambiar.

El proyecto de Integración Socio Urbana en Nuevo Alberdi privilegió esta metodología participativa en el marco del diagnóstico del barrio. La cartografía colectiva se realizó para garantizar la participación ciudadana que aportara cantidad y calidad de información de gran importancia a la hora de identificar los sitios estratégicos de intervención desde una mirada funcional, subjetiva y simbólica.

La tesina se propone reflexionar sobre los aportes de la cartografía colectiva como instancia de construcción junto a otros en el proceso de Integración Socio Urbana de Nuevo Alberdi, para la transformación de la realidad y como movilización de formas de pensar colectivamente desde el territorio.

La investigación se fundamenta en la importancia de problematizar y reflexionar en torno a la construcción de metodologías territorialmente situadas. Las cartografías sociales son en este marco, una posibilidad de expresión y transformación de realidades sociales. En contextos sociales de precarización de la vida para importantes sectores de la población argentina, también es posible pensar en que estas coyunturas habiliten un posible germen que potencia el pensar y hacer desde otras lógicas que pueden ser transformadoras de las condiciones existentes (Escurrea y Rosso, 2020).

La urbanización de Nuevo Alberdi presenta a su vez la posibilidad de abordar de manera integral y multidimensional una asignatura pendiente de la democracia: la fragmentación y segregación socioespacial de la ciudad de Rosario. Para este fin, la lectura del territorio se convirtió en una de las herramientas fundamentales y es por ello por lo que la tesina indaga en la cartografía de precisión de Nuevo Alberdi para dar cuenta de esta práctica como estrategia.

² Un ejemplo de un mapeo colectivo realizado en el país es la cartografía colectiva en el barrio Abasto. Fue impulsada por el área de Patrimonio Porteño en diálogo con vecinos e instituciones de la zona y buscaba que por medio del mapeo de hitos, lugares y personajes más representativos del barrio, se lograra salvaguardar el patrimonio cultural barrial.

Al ser las últimas tierras urbanizables para construir ciudad, durante mucho tiempo la pregunta fue qué se podía hacer con esas últimas tierras de Rosario. Si se las apropiaba un pequeño grupo privado, una pequeña élite para hacer un mega barrio privado o se podría construir un proyecto que retomara la conducción pública de la planificación. Si en términos políticos la urbanización es retomar la conducción pública de la planificación urbana, en términos urbanísticos es la potencia creativa de inventar nuevos instrumentos de gestión de la ciudad. En ese sentido, se abren interrogantes sobre cuáles son los aportes y las limitaciones de esta perspectiva situada para pensar los territorios en el caso del proceso de Integración Socio Urbana en Nuevo Alberdi.

De este problema de investigación se desprende el **objetivo general**: analizar la metodología participativa “cartografía colectiva” para detectar, comprender y diagnosticar los problemas reales del barrio a partir de la participación vecinal, en su implementación en la experiencia de Integración Socio Urbana impulsada en Nuevo Alberdi, en la ciudad de Rosario en los años 2020 y 2022. Los **objetivos específicos**, por su parte, refieren a:

- Estudiar la utilidad de la cartografía como herramienta participativa para comprender de manera más profunda los problemas de un barrio y las experiencias vitales que a partir de ella se recogen a la luz de la experiencia de Nuevo Alberdi, Rosario (2020-2022).
- Identificar el rol de los vecinos en el proceso de cartografía colectiva y su impacto concreto en el caso de Integración Socio Urbana en el barrio Nuevo Alberdi 2020-2022.

La **metodología** empleada en el estudio del caso es de tipo cualitativa, reconociendo el carácter complejo, histórico y contradictorio de los procesos sociales en los cuales se inscribe el problema a investigar. Metodológicamente, esta tesis busca realizar un aporte que combina una perspectiva de abordaje cualitativo para el diseño de un instrumento técnico, plausible de ser aplicado al abordaje de problemáticas complejas y multidimensionales. Respecto a la técnica de investigación, se centra en la observación y análisis de documentos oficiales, la observación y análisis de documentos de prensa y se basa en información primaria: diálogo y entrevistas con actores locales y coordinadores/equipo técnico, entrevistas con actores –tanto institucionales como comunitarios y de representación de distintas áreas y disciplinas– de diversos momentos clave del proceso, realizadas en el mes de junio de 2024. Por otro lado, se recopila y estudia información secundaria de diversas fuentes: estadísticas, análisis de documentos de sistematización previos, bibliografía, documentos públicos, entre otros.

Los **supuestos de investigación** que sustentan el presente trabajo son:

#1: La implementación de la cartografía colectiva en el marco de los procesos de Integración Socio Urbana, específicamente en Nuevo Alberdi, Rosario, permitió detectar, comprender y diagnosticar los problemas reales del barrio desde la experiencia vital de quienes lo habitan, facilitando un diagnóstico más preciso y detallado del territorio y una formulación de estrategias que comprenden efectivamente las necesidades del barrio.

#2: La participación colectiva en la metodología no sólo permitió visibilizar aspectos antes ignorados o invisibilizados, sino que también promovió el empoderamiento comunitario en el barrio para que participe activamente en la planificación y gestión de su propio espacio. La cartografía facilitó la

inclusión de múltiples voces y perspectivas en la toma de decisiones urbanísticas y territoriales, promoviendo una mayor equidad y justicia espacial en el proceso de Integración Socio Urbana.

Para dar cuenta de ello, la tesina se estructura en cinco capítulos. En el primero, se desarrollan los aspectos teóricos y metodológicos que sientan las bases de esta tesis. En el segundo capítulo se realiza una aproximación a la historia regional y local sobre barrios populares. El tercer capítulo introduce la ley de Integración Socio Urbana y su implicancia en términos de políticas públicas orientadas al hábitat. El cuarto y quinto capítulo se adentran en las cartografías colectivas como método de participación empleado en los procesos de Integración Socio Urbana, para luego aproximarse al barrio Nuevo Alberdi, desglosando sus capas, sus problemas, sus características e implicancia de la cartografía colectiva en el proceso de Integración Socio Urbana de Nuevo Alberdi. Por último, en el sexto capítulo, se sitúan los resultados devenidos del proceso y se problematizan los aprendizajes y desafíos obtenidos a lo largo del mismo.

Capítulo 1: lentes teórico-conceptuales

Diversos han sido los enfoques a la hora de poner bajo la lupa los barrios populares y el derecho al hábitat, dado que la aproximación teórica sobre la problemática de la urbanización popular tiene no menos de 50 años. En los 60' y 70', comienza a llamar la atención cómo los asentamientos eran constitutivos del proceso de construcción de ciudad y, desde el debate de la mercantilización, comienzan a proliferar definiciones. Un ejemplo es Morse (1971), que elaboró una categorización del hábitat popular, clasificándolo en tres categorías: a) tipo conventillos; b) tipo callampas (villa), núcleos urbanos segregados, con ocupación ilegítima de la tierra, materiales de construcción precarios, ausencia de servicios sanitarios, localización generalmente periférica y mudanzas constantes provocadas por el crecimiento de la ciudad; y c) asentamientos suburbanos, en tierras propias con viviendas autoconstruidas con materiales precarios, ubicadas en la periferia y con distintos grados de acceso a los servicios públicos (Rey, 2020). En los 60' prima la noción de erradicación de estos barrios y las políticas en respuesta a esto estaban enfocadas en la ilegalidad de estos territorios. En algunos casos también se contempló el reasentamiento en viviendas construidas por el Estado.

Sin embargo, el término de urbanización popular según Duhau en *Hábitat Popular y Política Urbana* (1998), será común a todos estos intentos de definir al barrio popular, al caracterizarla como la forma de producción social de la ciudad generalizada en América Latina y en países en desarrollo. Como elemento general a las definiciones persiste la cuestión de referirse al hábitat como aquel que es producido por la propia acción de quienes lo habitan, que carece de formalidades en aspectos legales y normativos³; económicas, dado que no forman parte del “mercado formal”; socioculturales (guetos urbanos, excluidos, migrantes, pobres, etc.); urbanas y ambientales, debido a la ausencia o precariedad en el acceso a servicios e infraestructura urbana y la localización en “áreas prohibidas” (Davis, 2006).

Sin embargo, los 60' y 70' no se enfocan en la problemática del suelo. Esta falta será superada hacia la década del 80' cuando se incorpora en los debates, e incipientemente en la agenda, la cuestión de las políticas de asentamiento y regularización, dado que con el retorno a la democracia primó un enfoque que priorizaba la integración física de los asentamientos con el resto de la ciudad. Como ilustra Florencia Brizuela (2024), para finales de la década del 80 y comienzos de los 90', la interpretación de los barrios populares cambia y emergió la idea de que los asentamientos populares debían acompañarse debidamente de políticas de regularización dominial e integración al tejido urbano:

“Por lo tanto, ya no se trataba como en 1956 de erradicar sino de radicar con diversas prácticas: acciones para mitigar la degradación ambiental, obras de saneamiento y provisión de infraestructura, emprendimientos participativos para la recolección de basura y el mantenimiento de senderos, viviendas de desarrollo gradual a partir de un espacio habitable mínimo y unidad básica de servicios a ser completados por el beneficiario, créditos y capacitación para la autoconstrucción” (Brizuela, 2024:49).

Hoy día, la discusión está tomando un nuevo giro, a partir de lo que se puede reconocer ya como una nueva fase del capitalismo. Por una parte, las nuevas funciones productivas y comerciales y/o los espacios del ocio generan una demanda creciente de suelo urbano, que lleva a los precios de mercado a una incesante alza. Por otra parte, “la generación progresiva de población excedente y urbana, es decir,

³ Ausencia de tenencia o propiedad jurídica del suelo, ausencia de mercados formales de compra y venta de propiedades, conexiones ilegales a servicios públicos, etc.

sin función o lugar en el nuevo paradigma de producción y consumo” (Brazeiro, 2018:5). Estos dos procesos no hacen sino exacerbar tensiones y amenazar con la desintegración del tejido social y urbano, y como Mongin y Ricoeur (2006) afirman, actualmente la lucha de clases ha cedido su lugar a la lucha por el espacio urbano. En esta lucha por el espacio urbano aparece una nueva concepción de la ciudad, la cuestión de la ciudad problema y la ciudad negocio.

En su caracterización de las grandes ciudades, Georg Simmel (1903) alude a una suerte de “vida mental” de las grandes ciudades, donde se presencia la complejización de las relaciones sociales y el impacto en las subjetividades de los habitantes urbanos, relacionado a la explosión de las ciudades. Este espacio en el que convergen las relaciones sociales refiere, en una lectura de Rubio (2021:16) sobre Lefebvre, “a una relación social, pero inherente de las relaciones de propiedad; y, por otro lado, está ligado a las fuerzas productivas (que conforman esa tierra, ese suelo)”. Ante todo, este espacio es social, fruto de la acción de los actores, no es nunca neutral o inerte.

A través de la transformación espacial a la que se refiere conceptualmente, se advierte que los equipamientos de origen ciudadano se han difuminado por el territorio ‘rebasando’ los confines de la ciudad en términos espaciales y administrativos. La densidad espacial propia de la ciudad se fue transformando progresivamente en un problema en torno, no sólo a la circulación, sino también a la accesibilidad de determinados sectores dentro de los aglomerados (Capel, 1975). Lo urbano desbordó otros espacios que antes podrían considerarse periféricos respecto al intercambio propio de la ciudad.

Este corrimiento de la frontera urbana no sucede sino en base a una lógica de mercado que avanza excluyendo a grandes conglomerados urbanos del acceso a la propiedad formal de la tierra que deja de ser accesible para todos. Ilustran esto Casgrain y Janoschka al sostener: “El neoliberalismo y la globalización son dos caras de una reestructuración económica que ha introducido enormes cambios en las condiciones generales de la política urbana y en los modos de imaginar, diseñar y gestionar las ciudades” (Casgrain y Janoschka, 2013, párr.6). Las formas de pensar las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil dan un giro. Se acude a la abolición de lo societal y se reorienta la práctica social para poder adaptarla a las exigencias del mercado y de la maximización de utilidad, desprendiéndola de formas de regulación colectivo-institucional (Janoschka, 2011).

En este contexto, Haesbaert (2004) introduce la posibilidad de pensar la producción de una nueva territorialidad en Latinoamérica. Esta es fruto de las políticas de privatizaciones, liberalizaciones, flexibilización laboral y apertura en el marco de la desregulación. En esta nueva territorialidad, el Estado pierde capacidad articuladora y avanza el mercado, agravando y polarizando las diferencias existentes, dando como resultado territorios inestables que evolucionan a distintos ritmos. Así se habla entonces de sectores sociales “ganadores” y “perdedores”. Los asentamientos de la población ya no se dan sobre tierra urbanizada, en condiciones de vivienda y servicios básicos sino que los sectores empobrecidos y marginados pasarán a ocupar tierras sin condiciones formales de dominio, urbanización, servicios, infraestructura, etc.

En estos escenarios, los gobiernos locales emergen como impulsores del desarrollo para suplir las inequidades y posicionarse frente a las nuevas demandas del modelo:

“La política habitacional que impulsen puede facilitar el acceso a soluciones habitacionales consideradas por esas instituciones “dignas” o “adecuadas” a sectores de la población que, por causa de ingresos insuficientes, no logran resolver sus necesidades de vivienda por medios propios a través del mercado formal, y que en el caso de Argentina (así como de América Latina) satisfacen inadecuadamente sus necesidades habitacionales mediante diferentes estrategias individuales o colectivas” (Barreto, 2018:404).

Ciudad y política son inseparables etimológica e históricamente, dado que no es posible pensar los conceptos de espacio público, ciudadanía y Estado de manera separada. Los conceptos se entrelazan dialécticamente, no pudiendo existir en ausencia de uno de los tres (Borja, 2003). No es posible hablar de la producción de ciudad sin hacer referencia al derecho a la ciudad, término en disputa desde que fue acuñado, en la década del 60', por Lefebvre.

En el contexto de una crisis urbana sin precedentes, con la intención de establecer un nuevo modelo de urbanización asentando otros principios, se inició una construcción que tuvo como resultado un nuevo paradigma urbano: el derecho a la ciudad. La pregunta clave que debe hacerse es, ¿qué ciudad? Se trata, sin embargo, de una categoría política, no jurídica. En ese sentido ONU hábitat define el derecho a la ciudad como “derecho de los habitantes a habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades, pueblos y asentamientos justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, definidos como bienes comunes para una vida digna” (ONU, 2020, párr.1).

Según Carrión y Guardia (2019:9) no se podría identificar claramente un corpus teórico definido sobre el derecho a la ciudad, sino una propuesta teórica sobre la producción del espacio social: “lo que Lefebvre propuso como un concepto para discutir el sistema capitalista y el rol de lo urbano en el proceso de acumulación del capital a fines de los sesenta, hoy forma parte del discurso de un conjunto amplio de organismos internacionales, académicos, y movimientos sociales urbanos”.

El derecho a la ciudad se manifiesta como una forma superior de los derechos: derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar. El derecho a la obra y el derecho a la apropiación están imbricados en el derecho a la ciudad. Las organizaciones y los movimientos sociales urbanos en América Latina han colocado la necesidad del reconocimiento del derecho a la ciudad como respuesta estratégica a la exclusión social y a la segregación espacial. Gobiernos de todos los niveles han desarrollado instrumentos que incorporan este derecho. La incorporación del derecho en el repertorio de las organizaciones sociales está lejos de ser homogénea sino que al contrario, se pueden identificar distintos casos en los que el derecho a la ciudad es movilizado con diferentes sentidos, como aquellos casos donde opera como un paraguas general que involucra distintas demandas urbanas socialmente no satisfechas (Carrión y Guardia, 2019).

Relacionado con el derecho a la ciudad, otro concepto importante surge en la década del 70': el de la producción social del hábitat (PSH). La PSH es la consecuencia de la brecha entre las características y alcances de la producción capitalista de vivienda y la demanda de la misma.

La PSH da cuenta de una realidad innegable: la masiva capacidad de autoproducción de los sectores populares. En esta producción social del hábitat, juegan diferentes papeles los componentes individuales y familiares, que desarrollan estrategias para resolver sus necesidades. En ese sentido, y siguiendo a Chaves y Segura (2021, párr. 5.) “la producción social de hábitat no supone simplemente la ocupación

de estructuras construidas o por construir, sino que involucra la forma en que los habitantes producen y despliegan sus propias vidas”. Es un proceso colectivo de significación a través de prácticas y representaciones.

En el contexto en el cual una importante proporción de la población resuelve sus necesidades habitacionales por fuera de los mecanismos del mercado inmobiliario formal y al margen de las normativas urbanas vigentes, amplios sectores se vieron obligados a desarrollar estrategias de (auto) producción de suelo urbano y vivienda, dando origen a las urbanizaciones populares informales. La mayoría de los barrios resultantes de este proceso se caracterizan por la precariedad que presentan en sus condiciones habitacionales, lo cual excede las condiciones materiales de la vivienda, fomentando procesos de segregación y marginalidad e incidiendo en el desigual acceso a la ciudad.

En muchos casos, esas formas masivas de producción urbana fueron negadas: basta mirar ciertos mapas oficiales de décadas precedentes donde las villas lucen como manchas blancas en los mapas. En otras ocasiones, estas capacidades de autoproducción del territorio son funcionales al sistema y a la dinámica capitalista. La ciudad autoproducida por los sectores populares ha generado submercados habitacionales de propietarios, inquilinos y subinquilinos, mayormente "informales". Estas perspectivas nutrieron la posibilidad de pensar los barrios informales desde otro punto de vista, enriqueciendo discusiones sobre el urbanismo, superadoras del mismo (en su versión más tradicional). En otras palabras, la perspectiva de la Integración Socio Urbana se presenta como superadora de la perspectiva tradicional del urbanismo.

La Integración Socio Urbana está en la agenda pública. Con mayor o menor medida o intensidad, la problemática de los asentamientos informales está haciéndose un lugar en materia de relevancia política. Sin embargo, esta discusión no es nueva. Ya ha habido ideas para intervenir estos territorios, en las décadas de los 60' y 70'. Sin embargo, en estas décadas el debate público estaba guiado por ideas que tenían que ver con la erradicación de las villas. En línea con las ideas desarrollistas, del debate entre lo moderno y lo “viejo”, las villas no eran otra cosa que la manifestación de subdesarrollo, la otra cara de la moneda. Luego, con la vuelta de la democracia, el debate evoluciona hacia la idea opuesta: la de radicación definitiva, para luego, más tarde, pasar al concepto de reurbanización.

A partir de la década del 90', la regularización dominial de los asentamientos precarios en América Latina se convierte en una de las principales metas de los organismos internacionales de crédito debido a que, en línea con el Consenso de Washington, el título de propiedad garantizaría el acceso al crédito y desarrollo. Este paradigma, fue tomando impulso en la década del 90 de la mano de la agenda Tierra, Techo y Trabajo, bandera enarbolada por las organizaciones sociales.

Asimismo, la reforma del Estado y la reestructuración económica aplicada desde los 90' generaron cambios en las políticas sociales, a la vez que impactaron fuertemente en el funcionamiento del mercado de suelo urbano. “Desde entonces, el paradigma de políticas habitacionales se traslada de las políticas de vivienda tradicional a los lotes con servicio y posteriormente a la legalización y mejoramiento de barrios como política mainstream” (Vitale en Guevara, 2018, párr. 20).

Las políticas de Integración Socio Urbana no sólo se circunscriben al contexto nacional, sino también a tendencias mundiales y regionales sobre cómo encarar las problemáticas del hábitat. En el caso argentino, como fue mencionado anteriormente, las políticas de regularización se inscribieron en el

marco de las políticas de reforma del Estado y emergencia económica que se aplicaron desde fines de la década de 1980, después de la transición democrática. Siguiendo a Guevara (2018), puede ser paradójico que gobiernos neoliberales impulsen políticas de regularización, políticas que reconocen derechos y garantizan la tenencia formal de habitantes de villas. Pero está claro que la regularización dominial permite la incorporación potencial de miles de propiedades en el mercado formal de tierras y viviendas. En este sentido, es una política pro mercado, perfectamente compatible con los lineamientos de los organismos internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional.

Sin embargo, el enfoque de derechos que estructura la presente tesis considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que son titulares de derechos. Por lo tanto, los sujetos a quienes está dirigido el alcance del Decreto N° 358/17 son sujetos de derechos y su aplicación efectiva aparece como un desafío cuyo objetivo principal es mejorar la calidad de vida de miles de personas que aún no encuentran el efectivo goce del derecho a una vivienda digna y avanzar hacia la plena Integración Socio Urbana de sus barrios.

Fruto de estas negociaciones, durante el año 2016, se consensuó la propuesta de realizar un primer relevamiento de barrios populares. Se creó con esa finalidad la Unidad Ejecutora de Proyectos Socio Comunitarios dependiente de la Secretaría de Coordinación Interministerial de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. La metodología para llevarlo a cabo fue aportada por la organización no gubernamental TECHO, que venía realizando un relevamiento similar en nuestro país desde el año 2012. A la par de los primeros datos preliminares del relevamiento, en mayo de 2017, el Poder Ejecutivo sanciona el Decreto nacional n° 358/2017 sobre la “Creación del Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana en el ámbito de la Agencia de Administración de Bienes del Estado”. “El objetivo del Decreto es avanzar hacia la integración de los barrios populares, entendiéndose como condición necesaria para superar la segregación e incluir a las personas, garantizando sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales consagrados en la Constitución Nacional” (Guevara, 2018, párr. 36).

El Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP), incorporado dentro de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), tiene como objetivo registrar los bienes inmuebles donde están los barrios populares y recabar datos de las personas que las habitan a efectos de desarrollar políticas públicas habitacionales inclusivas. Sobre la base del Registro se realizarán las políticas de regularización dominial enmarcadas en la Ley n° 23.967, a partir de lo cual la AABE estará facultada para suscribir convenios con Provincias, Municipios y privados a los fines de posibilitar la transferencia de los inmuebles a las familias ocupantes. Asimismo, queda facultada para entregar — en conjunto con la ANSES — Certificados de Vivienda Familiar a los fines de acreditar la existencia y veracidad del domicilio, a los efectos de solicitar la conexión de servicios tales como agua corriente, energía eléctrica, gas y cloacas; solicitar la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT) y/o Laboral (CUIL), realizar peticiones ante los organismos públicos; solicitar prestaciones de salud, previsionales y educativas.

Junto con las herramientas mencionadas, el decreto crea una Mesa Nacional de Coordinación para Barrios Populares, la cual tiene las siguientes atribuciones:

“promover estrategias de gestión de suelo, infraestructura básica, servicios, espacio público y equipamiento comunitario; coordinar políticas, normas y procedimientos relacionados con la creación de lotes con servicios y nuevas urbanizaciones; procurar la provisión de servicios públicos e infraestructura barrial para los habitantes de los inmuebles enumerados en el RENABAP; coordinar las políticas participativas, normas y procedimientos respecto de la utilización y disposición de los bienes inmuebles enumerados en el RENABAP y coordinar la colaboración con asociaciones profesionales, organizaciones sociales, organismos internacionales de cooperación y universidades y entidades públicas o privadas afines, tendientes a la realización de proyectos globales de capacitación, reordenamiento urbano y vivienda” (Guevara, 2018, párr.40).

Entonces, ¿estamos ante un nuevo paradigma? Si bien es reciente para hablar de un nuevo paradigma de intervención en barrios populares, puede ayudar a orientar las acciones desde un plano conceptual y encontrar nuevos acuerdos. “La idea de Integración Socio Urbana resulta superadora a las formas en que se encuadró el trabajo estatal en estos territorios, desplazando por completo a la “erradicación” y proponiendo una nueva mirada respecto a la radicación o re-urbanización” (Chudnovsky, 2020, párr.4). El Estado pasó de ignorar o erradicar los barrios populares a querer integrarlos a las ciudades y tratarlos como parte de estas. Tiene su origen en una perspectiva humanista, que permite pensar los problemas desde la mirada de quienes los habitan, corriendo de la centralidad las miradas que solamente focalizan en algunos aspectos del proceso, ya sea vivienda, regularización etc., o corriendo el foco de aquellas miradas muy técnicas, urbanísticas o procedimentales y fundamentalmente, desde una forma superadora de entender el derecho al hábitat.

Este nuevo escenario fue principalmente promovido de abajo hacia arriba. Según Chudnovsky (2020, párr.7) “el sector de la economía popular, los excluidos y marginados del sistema formal, los movimientos sociales que trabajan diariamente en villas y asentamientos, son un actor emergente de estos últimos años que ha irrumpido en la escena política con cada vez más fuerza y capacidad de organización y presión”. En ellos, más que en cualquier actor político o académico, está presente la agenda de la Integración Socio Urbana de los barrios en los que habitan. Gracias a esta fuerza se consiguió definir una Secretaría de Estado con el desafío de abordar la problemática de los 6.467 barrios populares que existen en nuestro país.

La Integración Socio Urbana, según Chudnovsky (2020), es un tema complejo a nivel social; no obstante, es este aspecto social el que debe primar sobre las consideraciones técnicas. Además, este paradigma de integración pone en cuestión temas que no habían sido problematizados lo suficiente, como los vinculadas al desarrollo económico y productivo, la participación de la población, entre otras. “La esperanza radica en pensar el problema desde todas sus aristas y avanzar en las prioritarias” (Chudnovsky, 2020, párr.6). Para ello, el paradigma de integración contempla la asociación con un sujeto social organizado en particular: el sector de la economía popular. Estos movimientos sociales excluidos y marginados del sistema formal son actores con creciente poder organizativo. De esta manera, pensar la integración desde los movimientos de la economía popular permite, en primer lugar, cualificar la organización comunitaria, al asociar al trabajo de las cooperativas de construcción con las obras que necesitan los barrios; en segundo lugar, articular soluciones que otorguen trabajo a los habitantes de estos barrios.

Asimismo, el paradigma de Integración Socio Urbana permite aportar al debate en torno a “el problema de la vivienda”. Hace varias décadas que en el país - o bien en el mundo del urbanismo - se habla de

este debate: muchos creen que el déficit habitacional se soluciona principalmente construyendo viviendas nuevas, bajo estándares tradicionales. Sin embargo, en el paradigma de la Integración, si bien no debe subestimarse el eje de la vivienda, se apunta a bajar las expectativas de las soluciones cuantitativas, de lo que informalmente se conoce como “viviendismo”, dado que no se busca solucionar el problema de base con la simple construcción de viviendas, sino que se procuran soluciones superadoras, más multidimensionales e integrales.

La Integración Socio Urbana no puede escindirse de la Integración Socio Espacial, dado que el proceso “no solo implica generar las condiciones físicas para un acceso igualitario a la ciudad, sino que debe incorporar la dimensión jurídica, reordenamiento territorial, construcción de infraestructura y equipamiento comunitario, la participación ciudadana (...), el fortalecimiento comunitario y la generación de empleo y capacitación” (Guevara, 2018, párr.14). Al incorporar todas estas dimensiones, el autor sostiene que en lo que concierne a la tenencia, la integración no se agota en el reconocimiento del derecho de propiedad en las villas o urbanizaciones informales.

Las intervenciones de este tipo solo funcionan en la medida en que se garantiza la articulación entre la gestión estatal y su financiamiento con la gestión social de lo público:

“Esto último se expresa en dos grandes aportes: por un lado, asumiendo como protagónica la organización comunitaria y el entramado social existente: ningún arquitecto desempolvado le va a dar en el clavo si solo piensa desde el escritorio; y por el otro, la incorporación de las cooperativas de la economía popular que vienen peleando por más y mejores condiciones de trabajo, en un escenario en donde la exclusión del mercado laboral de millones de personas en nuestro país es la evidencia de un grave problema estructural y sistémico” (Chudnovsky, 2021, párr.9).

Asimismo, y más allá de la infraestructura y el equipamiento que conforman el andamiaje material de esta integración, existe un componente subjetivo e intersubjetivo, de carácter simbólico y que tiene que ver con el sentido de pertenencia y con la existencia de lazos sociales que integran a esa comunidad (barrio popular) con el resto de la ciudad. Esta es una dimensión que históricamente ha quedado relegada desde las políticas públicas y que con el paradigma de la Integración comienza a incorporarse a través de aquellas políticas de mejoramiento integral, que retoman los procesos históricos de formación de los barrios y la participación ciudadana como elemento constitutivo de la política.

En las últimas décadas, ha sido creciente la convocatoria a problematizar estas formas de coproducir políticas. Se ha incorporado la planificación participativa en las políticas públicas. Según A. Rofman y C. Foglia (2014), podría afirmarse que la relevancia que ha ganado el tema está ligada con el proceso de pérdida de legitimidad que enfrenta la institución estatal dado que los modelos centralizados de producción de políticas públicas y los mecanismos de democracia representativa resultan demasiado rígidos para hacer frente a la diversificación de demandas y formas de articulación de la sociedad que emergen a finales del siglo XX. Frente a ello:

“Se generó un conjunto de condiciones sociales que impulsaron la construcción de nuevas formas asociativas y de solidaridad social autónomas que exigieron la apertura de los espacios públicos y, se acentuó la relevancia de la participación ciudadana, en tanto que el afianzamiento de esta forma de gobierno ya no depende sólo de que los ciudadanos ejerzan libremente sus derechos políticos, sino de que también éstos se involucren activamente en los diferentes ámbitos y etapas del quehacer público” (Vallespín y Giddens, 2000: en Espinosa, 2009, párr.1).

Entendida de esta forma, la participación ciudadana refiere al despliegue de un conjunto de acciones mediante las cuales los ciudadanos se involucran en la elaboración, decisión y ejecución de asuntos públicos que les afectan, les competen o son de su interés; “remite a un tipo de interacción particular entre los individuos y el Estado, a una relación concreta entre el Estado y la sociedad, en la que se pone en juego y se construye el carácter de lo público (Espinosa, 2009, párr.9)”. Independientemente de que la participación ciudadana se encuadre en modalidades institucionales, sociales, etc., la misma es siempre una acción colectiva en la cual participa la ciudadanía para la construcción, gestión, evaluación y desarrollo de los asuntos públicos.

En este contexto, en las últimas décadas las ciudades asumieron cada vez más protagonismo en la implementación de políticas públicas participativas, lo que provocó a su vez, otras maneras de concebir la vida democrática a nivel municipal. Estas formas disputan las formas tradicionales de hacer política y las formas tradicionales de representación de lo público. Los temas que ocupan la atención de la participación ciudadana no se restringen a las problemáticas que afectan a los involucrados en las experiencias participativas, sino que son cuestiones de interés social y colectivo. Por otro lado, “el término ciudadanía, no hace estrictamente referencia a que la intervención social es en instancias de políticas públicas, sino que también lleva a comprender la participación de la sociedad civil en el marco de los derechos y obligaciones establecidos normativamente desde el Estado” (Cunill Grau, 2004: en Rofman, 2016:105).

Además, la participación ciudadana está estrechamente relacionada con el concepto de autoproducción de ciudad (definido anteriormente). La implementación de políticas de participación ciudadana implica un interés por incorporar a la sociedad en el proceso de producción de la ciudad.

Ahora bien, fue definido su aspecto ciudadano y público pero resta describir el aspecto político de la participación ciudadana. La participación refiere a la intervención de la sociedad en políticas públicas de bienestar e incide así en la orientación de la acción del Estado, lo que fundamenta el contenido político. Los procesos de participación constituyen, en sí mismos, formas de disputa por el poder. La intervención de la sociedad en el proceso de las políticas puede tener como objetivo influir en la construcción de la agenda, en la definición de la política, como propone el modelo de la incidencia; o también puede tener lugar en el momento de la implementación.

Incluir la dimensión territorial en el análisis sobre la participación es de suma importancia, ya que hace referencia a la pertenencia de los sujetos dentro del territorio sometido a la autoridad estatal (Rofman, 2016). Este sustrato territorial y situado, cobra relevancia cuando se habla de prácticas de participación ciudadana como son las cartografías sociales: “La cartografía social, mapa social o sociograma es considerada como una opción metodológica que permite realizar una aproximación de una concepción sobre determinado territorio en permanente cambio, a la vez que permite consolidar sentido de pertenencia a partir de representaciones gráficas de la realidad existente en la comunidad” (Uribe, Donoso y Ramírez, 2017: en Alonso, Mora y Aguilera, 2023, párr.2).

A partir de utilizar instrumentos técnicos y vivenciales, en el contexto de una investigación colectiva, se pretende arribar a un conocimiento integral, profundo y riguroso del territorio, siendo una herramienta participativa de planificación, diagnóstico y transformación social. Ontológicamente reconoce que la realidad es construida por las personas y, por tanto, la ciudad es un constructo desde

las experiencias culturales, interpersonales y políticas. Este instrumento parte de la idea de que quien vive en el territorio es quien más lo conoce. Ilustra esta premisa el hecho de que la cartografía social rompe con la idea presente en muchas iniciativas de urbanismo de que es el técnico quien, siendo externo al territorio, ingresa en él y trae una solución desde afuera. “Mapear vuelve a convertirse en dibujar, escribir, transformar, relatar, trazar, comunicar de otro modo. Adquiere una dimensión artística que busca des-sujetar creando nuevas realidades” (Brizuela, 2016:219). La realización de procesos de investigación participativa busca generar transformaciones en las realidades de aquellos actores que habían sido considerados hasta el momento sujetos pasivos, para pasar a ser protagonistas de la generación de nuevo conocimiento.

Esta metodología posibilita el abordaje no solo de problemas sociales, sino también de la manera como se integran los diferentes actores en los procesos de co-construcción social del conocimiento, intercambio colectivo de saberes y adicionalmente, en la identificación de sus recursos para la transformación de sus realidades. “Estos recursos para el caso de los activos comunitarios se dan en sentido positivo, reconociendo de manera explícita cuáles son y lo que aportan al desarrollo comunitario” (Loaiza, Vélez Álvarez y Sánchez Palacios, 2019, párr.3).

A su vez, se diagnostican problemas y se buscan vías de solución. La información es manejada de manera dinámica y visual a través del mapeo, ayudando a identificar cómo cada vecino del barrio se relaciona con los demás, con su entorno y qué resultado tienen esas interacciones⁴:

“Así, en la cartografía social se asume el mapa como una representación gráfica de aquellos fenómenos presentes en una comunidad -se concibe como un medio, no como un fin-, en el cual se esquematiza la realidad existente y las relaciones territoriales a través de signos, símbolos y palabras que se identifican por medio de convenciones y que tienen significados compartidos y proyecciones colectivas” (Barragán y Amador, 2014: en Loaiza, Vélez Álvarez y Sánchez Palacios, 2019, párr.9).

⁴ Se retoma el tema de las cartografías colectivas en el capítulo 4.

Capítulo 2

2.1. Revisión histórica de los procesos de expansión urbana y crecimiento de los asentamientos populares durante el siglo XXI en Latinoamérica.

Como fue mencionado en la introducción, en los últimos 50 años, las ciudades de las regiones menos desarrolladas han experimentado un crecimiento mayor al de las megaciudades de los principales países del mundo. Basta con observar el 37% de aumento de la población de Nueva York con el 3.200% de Dhaka (Bangladesh). A inicios del siglo XXI, más de la mitad de la población mundial habitaba en las grandes ciudades, pasando de 750 millones en los años 50, a 2860 millones en el año 2000. Desplazándonos al contexto latinoamericano, la región experimentó el mayor crecimiento en el mundo de la población urbana desde 1950, pasando de una tasa de urbanización del 41% en 1950, a una del 80% en 2015 (CAF, 2017). Sin embargo, el crecimiento económico no se movió al compás de estos índices de urbanización sino que fue completamente inestable. Así es que para el año 2010, “América Latina experimentó una convergencia relativa con el mundo desarrollado en niveles de urbanización, más no en niveles de ingreso, donde la brecha se cuadruplicó -esto es lo que la bibliografía ha denominado situación de urbanización sin desarrollo” (CAF, 2017:25).

Así en los países latinoamericanos, “la producción de las ciudades modernas resulta del funcionamiento de dos lógicas de coordinación social: la del mercado y la del Estado; pero también de una tercera: la lógica de la necesidad. Esta última movió un conjunto de acciones individuales y colectivas que promovieron la producción de las ciudades populares” (Abramo, 2012, párr.3). Las ciudades latinoamericanas se han convertido en un entramado complejo donde es posible observar las contradicciones más profundas del capitalismo y donde la urbanización se movió en el sentido de una “triple informalidad”: de acceso a la vivienda, el transporte y el empleo en las ciudades. En el contexto, “una importante proporción de la población resuelve sus necesidades habitacionales por fuera de los mecanismos del mercado inmobiliario formal y al margen de las normativas urbanas vigentes, dando como resultado un mosaico de informalidad urbana que atenta contra la construcción de un hábitat inclusivo y sustentable” (Guevara, 2018:456).

La brecha social tuvo sus manifestaciones a nivel territorial. Reflejo de esto son los asentamientos irregulares y villas miserias, que evidencian la fragmentación y segregación en las ciudades y las poblaciones “excedentes”. Los territorios metropolitanos se enfrentan a una mutación ya que la ciudad tradicional se “disuelve” en una ciudad cada vez más fragmentada y polarizada, pero con periferias cada vez más extensas y límites más difusos:

“Más allá del evidente problema central que es la pobreza en la que se encuentran sumergidos los habitantes de los asentamientos y villas, existen dos cuestiones que hacen más complicada la vida cotidiana en estos espacios. Por un lado, la imposibilidad de acceder de manera formal a servicios básicos como agua, luz, cloacas, espacios públicos y transporte; y por otro, la no integración a la trama urbana formal, con las consecuencias sociales que esto trae aparejado a largo plazo en términos de sociabilidad, acceso a un empleo digno y educación” (Territorios en Acción, 2021:11).

La vivienda se hace imposible de adquirir para los sectores de menores ingresos, debido a sus altos costos. Por lo tanto, las necesidades de estos sectores se terminan solucionando por medio del mercado

informal (CAF, 2017). Los “asentamientos informales”, “barrios populares” o “villas”, se convierten en un medio de numerosas familias para acceder a la vivienda en las ciudades latinoamericanas. Además, emergen otras prácticas de carácter informal, como son los loteos clandestinos, las tomas, los asentamientos irregulares, etc. De esta forma, se reproducen esquemas de relaciones sociales desiguales que se expresan en relaciones excluyentes entre quienes pueden acceder a servicios básicos, infraestructura y quienes quedan completamente excluidos del sistema, entre unos y otros.

En Argentina, el proceso de transformaciones sociales y económicas que comenzaron en los años setenta y se profundizaron en los noventa, “trajeron no sólo un aumento de la pobreza, sino también un cambio en su composición, en tanto se redujo la incidencia de los pobres transicionales, mientras que se triplicaron los pauperizados y se deterioraron las condiciones de vida de los pobres estructurales” (Di Virgilio y Rodríguez, 2018: en Rey, 2020:4). Los datos del Relevamiento Nacional de Barrios Populares, realizado entre 2015 y 2016, arrojaron un total de 4.416 villas y asentamientos; en los que 935.000 familias - alrededor de 4 millones de personas - viven sin acceso a servicios básicos ni titularidad del suelo que habitan (Sisu, 2019). El derecho a la vivienda está reconocido en el Art 14 de la Constitución, sin embargo, el déficit en el acceso a este derecho es uno de los problemas más graves del país. La ocupación informal de tierras se ha consolidado como una manera de acceder a un techo por los sectores de bajos recursos.

El proceso de reforma del Estado, los cambios ocurridos en el mercado de trabajo y la regresiva estructura de distribución de ingreso produjeron grandes modificaciones en las formas en que los sectores de menos recursos acceden al hábitat y eso explica, en parte, las cifras mencionadas anteriormente. En este nuevo escenario, aquellos barrios de bajos ingresos que no llegan a constituirse en demanda para las nuevas empresas privatizadas, permanecen aislados y segregados, agravado por la explosión y coexistencia a pocos metros de urbanizaciones cerradas como countries, clubes de campo, barrios cerrados, etc.

Es en ese sentido que, Axel Borsdorf (2003:43) agrega, “el contraste entre una ciudad rica y una ciudad pobre se fue intensificando cada vez más. La polarización resultó del principio de estructuración espacial más importante seguido por otro principio subordinado: el del crecimiento celular fuera del perímetro urbano”.

El país no se ha caracterizado por desarrollar -particularmente en los últimos cuarenta años- políticas urbanas y de viviendas que enfoquen la ciudad en forma integral. Las estrategias que se priorizaron en la formulación de las políticas, planes, programas y proyectos se centraban casi exclusivamente en estabilizar el déficit habitacional y focalizaron los recursos en el financiamiento de la oferta de vivienda a través de programas denominados “llave en mano”; en tanto que fueron contadas las oportunidades de abordar la problemática desde una visión integradora de los derechos básicos de la ciudadanía, tal como lo plantean los acuerdos internacionales sobre el tema (Hábitat para la inclusión, 2011).

En este contexto, la respuesta del Estado en términos de gestión de asentamientos y barrios populares ha variado. En primer lugar, es necesario definir qué se entiende por política habitacional. Siguiendo a Barreto, se entiende a la política habitacional como:

“la intervención directa de organismos específicos del Estado en el campo de la producción habitacional para facilitar el acceso a soluciones habitacionales consideradas por esas instituciones “dignas” o “adecuadas”, a sectores de la población que, por causa de ingresos insuficientes, no logran resolver sus necesidades de vivienda por medios propios a través del mercado formal, y que en el caso de Argentina satisfacen inadecuadamente sus necesidades habitacionales mediante diferentes estrategias” (Barreto, 2018, en Rey, 2020:15).

Por lo tanto, las políticas habitacionales que lleven adelante los gobiernos tendrán como trasfondo una tensión fundamental: la concepción de vivienda social como derecho social o como un bien mercantil. Generalmente, se identifican tres períodos en la política habitacional argentina desde el retorno a la democracia:

- 1983-1989: programas que diversificaron las estrategias de acción con respecto al modelo de provisión de vivienda “llave en mano”.
- Los 90’: política habitacional reflejo del Consenso de Washington.
- Principios de los 2000: en línea con las políticas de enfoque desarrollista, distributivo y anticíclico.

Respecto a la primera etapa, es relevante primero mencionar la política de FONAVIS. La misma se basó en una doble estrategia, que buscaba en primer lugar incidir en la demanda a través de la implementación de subsidios, y por otro lado buscaba incidir sobre la oferta, por medio de la dinamización de relaciones privadas (Vio, 2007). FONAVI consistió en un esquema centralizado de gestión, alimentada por impuestos, pero afectada tras la caída de ingresos y de la ocupación.

En la década del 80’ tiene lugar un cambio de paradigma. El Estado empieza a optar por desarrollar programas para integrar los barrios populares a la ciudad, siendo este el paradigma internacional para la gestión de barrios. Por lo tanto, empiezan a implementarse programas de mejoramiento de barrios, integrando los mismos mediante infraestructura vial, sanitaria, entre otros medios. Durante esta etapa, se generaron varios programas que introdujeron una diversificación de las estrategias de acción con respecto al modelo de provisión de vivienda “llave en mano”.

En los 90s, la Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental pierde su función distribidora y los recursos se traspasan a la administración provincial sin poder de fiscalización nacional: “(...) se instrumentó la reforma del Estado “facilitador”, desmontando las estructuras propias del Estado de Bienestar. Vinculado con la estrategia de reducción del gasto público que impulsaba el área económica, el sector público resolvió renunciar a pagar su porcentual sobre los salarios, que representaba nada menos que la mitad del FONAVI” (Vio, 2007:37). La salida para la sobrevivencia de este consistió en el cambio de origen de los recursos que integraban el fondo, 40% de los ingresos que percibe el Estado por el impuesto a los combustibles.

Llega una nueva ola de intervenciones. Se buscaba abordar la problemática de la manera más integral posible, acompañando las inversiones en integración física, las inversiones en obra pública e infraestructuras con intervenciones para promover la integración social de los habitantes de los barrios populares a la ciudad. Comienzan acciones públicas orientadas a las necesidades habitacionales de la población. Sin embargo, a pesar de ello, su mayor importancia fue la de colocar en la agenda pública las cuestiones relativas a los déficits cualitativos de los sectores populares.

En este contexto de Estado “facilitador”, la política habitacional les dio prioridad a medidas tendientes al perfeccionamiento del mercado financiero de la vivienda, como la titulación e hipotecas individuales para la constitución de un mercado de títulos negociables: emergen propuestas que tienen que ver con la formalización y titularización de la tierra. En este contexto se buscó impulsar políticas no estructurales, menos complejas y más económicas, que terminaron por instaurar una suerte de gerencialismo como nuevo paradigma de gestión (Rey, 2020). Entre 1989 y 2003, surgen las primeras experiencias de mejoramiento barrial, de infraestructura y vivienda, como el Programa Arraigo en Argentina, Chile Barrio de Chile, Vivir Mejor en México, y Habitar-Brasil. A nivel local, incipientes intentos como fue Rosario Hábitat.

Sin embargo, a comienzos del siglo XXI, Argentina se encuentra sumida en una de las peores crisis de su historia. Hacia fines de la década, la situación social presenta ya un cuadro de profunda gravedad: el desempleo trepa, la pobreza crece y era evidente que la liberalización de los mercados y el crecimiento económico de los 90’ no se expresaba en mejor distribución de la riqueza ni disminución de la pobreza. En este contexto, se conforma la Mesa de Diálogo Argentino, que intentó priorizar el fortalecimiento de programas sociales dirigidos a la emergencia habitacional y a la finalización de viviendas en ejecución en el marco de FONAVI. En el sector habitacional, el gobierno del presidente Kirchner generó un brusco giro re-centralizador. Las políticas habitacionales y de infraestructura urbana y territorial se concentran en un área clave con nivel ministerial, manteniendo así estas inversiones como motor de las políticas de empleo y contención social. De este modo, nuevamente se otorga un rol central a la obra pública, donde la producción de vivienda es un eslabón de esa cadena.

Se articulan programas en base a un enfoque desarrollista, distributivo y anticíclico que se propuso el gobierno nacional para reactivar la economía luego de la crisis social y económica de 2001-2002. El Estado pasa a ser el centro de escena y ejemplo de esto fue el lanzamiento en 2003 de la Política Federal de Vivienda. Asimismo, se implementó el Programa de Mejoramiento de los Barrios Populares (PROMEBA) con un claro enfoque social. La pobreza y las políticas habitacionales se conciben de forma multidimensional.

A partir de 2015, se inauguró una nueva etapa con la llegada al gobierno de “Cambiamos”. En términos generales, se pararon las acciones de la PFV, se aprobó la ley de Contratos de Participación Público Privada (Ley 27.328) que, entre otras cosas, habilitaba las asociaciones con el Sector Privado; además, se dividió el Ministerio de Planificación Federal, Inversión pública y servicios. Algo que se constituye como un retroceso dado que la política de vivienda quedaba a cargo del Ministerio del Interior. Por otro lado, se dio continuidad a PROMEBA; se creó el Programa Integral de Hábitat y subsidio a la vivienda y, como uno de los hitos fundamentales, se aprobó la Ley N°27.453, que creó el Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana. La ley fue motorizada en gran parte por organizaciones sociales.

La Integración Socio Urbana de barrios populares es la política de Estado más potente con la que cuenta la Argentina para superar la pobreza estructural. La ley 27.453, sancionada en 2018, fue un paso muy importante para la consolidación de esta política, consagrando derechos fundamentales. Dicha norma sentó los pilares para la consolidación de la Integración Socio Urbana como política de Estado en Argentina, i) reconociendo el registro de RENABAP (que comprende barrios informales de todo el país

donde al menos la mitad de los vecinos no tienen acceso formal a 2 de los 3 servicios básicos de agua potable, cloacas y electricidad, ni título de propiedad de sus viviendas), ii) declarando de utilidad pública y sujeto a expropiación los inmuebles incluidos en el RENABAP, iii) estableciendo la creación del Programa de Integración Socio Urbana (PISU), iv) instruyendo a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) a que establezca un “marco regulatorio especial para la regularización dominial de las viviendas que se encuentran en los bienes inmuebles identificados en el RENABAP”, y v) prohibiendo los desalojos en los barrios del RENABAP por 4 años.

Además, los artículos 13 y 14 de la ley determinaron la creación de un fideicomiso (FISU) con el objeto de financiar todas las acciones previstas en la ley: desde compensaciones por expropiaciones hasta las inversiones en proyectos integrales para, entre cosas, dotar de servicios básicos a los barrios del registro. En este sentido, la ley no sólo reconoce una necesidad y crea derechos, sino que establece un mecanismo para su financiamiento a escala y sostenibilidad. Además, FISU está habilitado para ser capitalizado por los fondos provistos por organismos internacionales u organizaciones no gubernamentales (fundamentalmente multilaterales que apoyan este tipo de programas, incluyendo el BID, el Banco Mundial y la CAF), por ingresos por legados y donaciones, ingresos por cualquier cargo o mecanismo de aporte que sea resuelto en oportunidad de establecer la regularización dominial de las viviendas que se encuentren en los bienes inmuebles sujetos a expropiación, aportes de las jurisdicciones subnacionales involucradas en los proyectos, y operaciones de crédito público.

Hasta el año 2019, el grueso de la inversión de la Integración Socio Urbana se realizó desde la Secretaría del Hábitat del Ministerio del Interior que financiaba proyectos en barrios populares, pero también otras inversiones en infraestructura urbana. Sin embargo, en diciembre de 2019 se votó en el Congreso la ley de emergencia económica, que estableció la creación del impuesto país. Más allá de la pertinencia o no de este impuesto, con él se comenzó a capitalizar el FISU, dado que los impulsores de la norma promovieron que el 9% de lo recaudado sirva para fondar el fideicomiso.

En 2019, con el cambio de gobierno y la llegada de nuevas autoridades a la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU), se aceleran los proyectos de Integración Socio Urbana.

2.2. Aproximación hacia el caso rosarino. Mercado urbano, políticas urbanas y antecedentes

La ciudad de Rosario se ubica al extremo sudeste de la Provincia de Santa Fe y consiste en un núcleo fundamental de la economía regional y nacional. Desde su origen, estuvo ligada a un perfil portuario e industrial, gracias al ferrocarril y el hecho de ser una de las principales ciudades agroexportadoras. Este polo económico se construye a partir de la producción agrícola, esencial para la comercialización y exportación de productos como la soja, maíz y trigo. Además, debe mencionarse la centralidad que adquiere su puerto, uno de los más relevantes del país.

Rosario no solo se limita a la producción agrícola o agroexportadora; existió una tendencia general de la región a la reconversión productiva, signada por dos cambios, la reconversión del sector agrícola, pasando de una producción extensiva a una intensiva, orientada al cultivo de soja y por otro lado, tiene lugar una fuerte reestructuración industrial, a partir del desmantelamiento de algunos sectores y la reconversión tecnológica de otros, en la década del 90 y en línea con el desmantelamiento del Estado.

Estos cambios se traducen en un re-perfilamiento urbano de toda la región, donde se registran nuevas dinámicas y morfologías. Su tejido económico se diversifica a través de diversas industrias, desde la automotriz hasta la química y la metalúrgica.

A partir de la década del 90, tras el desmantelamiento del Estado de Bienestar, Rosario experimenta profundos cambios relacionados al espacio urbano, fruto de la transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales y el mayor protagonismo de estos junto con la retirada del Estado y el avance del neoliberalismo. Estos cambios impactan profundamente la estructura social de la ciudad. A comienzos de siglo, la segregación urbana en Rosario coincidió con un crecimiento exponencial de las inversiones en el sector inmobiliario producto de las altas ganancias de los sectores económicos ligados a la exportación de materias primas agrícolas generadas en la región pampeana. Esta coyuntura no solo generó un fuerte impacto en la transformación del área central de la ciudad, a partir del boom de la construcción de propiedad horizontal como refugio de inversión, sino también, una expansión de las inversiones hacia la periferia, generando de esta forma una revalorización del suelo urbano en zonas hasta ese momento marginales y linderas a asentamientos irregulares.

Los efectos de la globalización no tardaron en reflejarse en el mundo urbano. El capital se precipitó, y comenzó a verse el mercado inmobiliario como receptor de inversiones y la ciudad fragmentada hizo su aparición definitiva. Este consumo del suelo impacta en la suba de valores de la propiedad y, a su vez, en el crecimiento de la pobreza, al excluir a grandes porciones urbanas del acceso a la propiedad y al mercado formal de suelo. La fragmentación se acentúa en la periferia rosarina, hacia el norte y noroeste el boom inmobiliario, mientras que hacia el oeste y suroeste/sur con población de ingresos medios-bajos, en asentamientos irregulares.

La polarización social continuó agudizándose, marcando una notable diferencia en los sub-mercados que se fueron generando en cuanto a la ubicación, precios y tipología. El mercado inmobiliario rosarino reprodujo más polarización. Por un lado, al producirse la valorización del cuadrante norte y noroeste - consecuencia del boom inmobiliario - orientado a los sectores de ingresos medios y altos. Esto provocó el traslado de las familias residentes hacia sectores de menor renta, generalmente en zonas periféricas o en la extensión metropolitana. Por otro lado, los cuadrantes oeste, suroeste y sur no tuvieron grandes inversiones sino urbanizaciones tradicionales que fueron ocupándose lentamente y construyendo viviendas unifamiliares, vivienda pública y el crecimiento de asentamientos irregulares.

Entonces, las periferias se fueron construyendo a partir de la operación pública (como rutas, corredores viales, saneamientos de arroyos, etc.) y de la operación privada (barrios cerrados, countries, etc.). “Los bordes de la ciudad son áreas de fronteras que delimitan, contienen y alojan una gran heterogeneidad de usos del suelo, biodiversidad, paisajes, actividades y conflictos” (Ciarniello, Gómez y Galimberti, 2023:78). Desde 1991 a 2008, el gobierno municipal planteó su política urbana en distintas versiones del Plan Urbano. Asimismo, lo hizo en cuatro ordenanzas diferentes, que luego se incorporarían al Código Urbano de Rosario (Barenboim, 2013).

El Plan Urbano Rosario es la principal figura del planeamiento en la que se define el proyecto de ciudad y de ordenamiento integral del territorio municipal; presenta las directrices generales de ordenamiento, los proyectos de carácter estructural para su transformación y los procedimientos que orientan la gestión municipal. El Plan Regulator de Rosario de 1968 se ha ido actualizando a través de distintos planes que

no lograron pasar la instancia legislativa como un único documento. Por tal motivo, se fueron aprobando por partes los distintos sectores de Rosario a través de instrumentos menores, como la Ordenanza de urbanizaciones y subdivisión del suelo (6492/97). Esta norma regula la clasificación urbanística del suelo, así como su subdivisión y todo fraccionamiento de tierra en suelo urbano o rural. Por último, el Plan Urbano Rosario 2007-2017 cuenta con instrumentos específicos orientados a escalas menores y a una planificación más particularizada. Estos son: planes de distrito, plan maestro, plan especial y plan de detalle.

Es sabido que las regulaciones urbanas y la acción o inacción estatal define los cambios de magnitud de los precios de suelo, favoreciendo intencionalmente en algunos casos al sector privado, o bien el desarrollo de ciertos emprendimientos o sectores. Sin embargo, hasta el año 1992 las iniciativas vigentes consistían en el Plan Regulador y el Código Urbano de 1968, junto con la Ordenanza N°33.337/66 de regulación de las urbanizaciones y loteos: “existía una falta de correspondencia entre el proyecto de la ciudad y los instrumentos que regulaban la misma. Se abordaron tres ordenanzas que desarrollaron⁵ problemas parciales de la periferia (...): la de trazados en áreas de extensión urbana, la de protección de áreas inundables y la de localización, proyecto y ejecución de conjuntos habitacionales” (Barenboim, 2013:49).

Si bien con estas herramientas se perseguía regular el crecimiento urbano, la expansión hacia la periferia complejizó la escena local. Consecuentemente, en 1992, se reemplazó la antigua ordenanza de urbanizaciones (Ord. N° 33.337/66), desarrollándose un proceso que culminó en 1997, con la entrada en vigor de otra ordenanza de Urbanizaciones y/o subdivisión de suelo N° 6.492. Luego, la Ordenanza N° 4.766/89 constituye el trazado oficial municipal, la Ordenanza N° 4.557/89, la disposición de urbanizar tierras en toda el área afectada por las inundaciones de la ciudad. La Ordenanza N° 5.596/93 regulaba el proceso de localización, proyecto y ejecución de conjuntos habitacionales (públicas o privadas) dentro de la ciudad con el objetivo de dar forma a la periferia rosarina, orientando la ubicación y la configuración espacial de las intervenciones habitacionales. La Ordenanza N° 6.492/97 instaura una clasificación urbanística del suelo en función de las calidades de ocupación, regulaciones de construcción y políticas condicionadas por los niveles de servicios e infraestructura, para la realización de operaciones de urbanización y subdivisión.

El Código Urbano dejó de estar en vigencia a partir del año 2008. En la actualidad, rige el Plan Regulador, y a través de los años, el Plan General fue modificado en varios momentos, al compás de políticas relacionadas con el ordenamiento y configuración de los bordes de la ciudad de Rosario. De todos modos, las versiones de este no han logrado aun pasar la instancia legislativa (Barenboim, 2013).

Es importante mencionar, en relación al tratamiento de los bordes urbanos, el **Plan Urbano Rosario 2007-2017**, que continuó con los lineamientos del Nuevo Plan Director en relación a identificar las características de las periferias. El proyecto planteaba configurar dicho territorio a través de usos residenciales, industriales y áreas de reserva ambiental (Barenboim, 2013). La intención del plan era

⁵ Las periferias son regiones simultáneamente excluidas e incluidas en la ciudad. Aunque están en los extremos de la ciudad, la distancia que marca la separación respecto al centro no es geográfica. Son aquellos espacios excluidos de los beneficios sociales materiales y simbólicos, normalmente asociados a los espacios centrales, aunque resulta complicado constatar su traducción geográfica (centro-afuera): hay periferias en el centro de las ciudades, dentro de zonas privilegiadas y periferias dentro de periferias. Por eso elijo aquí hablar de periferias en plural, y no una sola periferia. Es por eso por lo que aquí hablamos de periferias en plural y no singular.

controlar y programar las acciones de expansión de la ciudad en relación con los siguientes componentes territoriales: los accesos (incluyendo el Puente Rosario-Victoria), el sistema de rondas territoriales (Av. de Circunvalación y Av. de Segunda Ronda), el aeropuerto, las potenciales áreas de localización de servicios logísticos, el parque empresarial y el predio ferial, las áreas industriales más consolidadas de la ciudad, los grandes parques metropolitanos y las reservas de suelo rural (Plan Urbano Rosario 2007-2017, 2008). Desde el año 2008 que este plan, sumado a una serie de ordenanzas que fueron aprobadas, fueron conformando las “Normas Urbanísticas de la ciudad de Rosario”, que reglamentaron la ciudad en cuanto al uso y división de la tierra, bajo la ordenanza N° 9262/201429.

El plan intentaba instalar un modo de hacer ciudad a partir de concertaciones público-privadas en tanto acuerdos entre la Municipalidad de Rosario y el desarrollador, invirtiendo los procesos tradicionales utilizados en materia de urbanización: ahora sería el urbanizador quien presenta un proyecto y el Municipio lo aprueba conforme a la norma vigente (Barenboim, 2013). Estos primeros Planes Especiales son los que habilitaron las proyecciones de intervención sobre los valles de inundación de la Cuenca del Arroyo Ludueña, incluso sobre áreas identificadas como ‘No Urbanizables’, según ordenanza vigente a la fecha de hoy, situación que es posible observar en el Barrio Nuevo Alberdi, que va a ser desarrollada en los capítulos siguientes.

En conclusión, a lo largo del recorrido de las sucesivas versiones de los planes urbanos se expone cómo el ordenamiento del borde urbano va tomando mayor importancia en la planificación local. En los últimos años han sido distintas normativas particulares, generalmente planes especiales y de detalle, para el ordenamiento territorial de múltiples sitios en las periferias.

2.3. Exclusión urbana: countries, gentrificación, el “Puerto Norte Rosarino”

Las reformas estructurales del neoliberalismo, en el contexto de globalización, tuvieron su aparición en la escena urbana a través de las transformaciones en las políticas de hábitat, acceso al suelo urbano y los servicios públicos. Esto permite comprender el desarrollo y consolidación de la desigualdad y segregación socio-espacial existente en las ciudades latinoamericanas, que tuvo como resultado la conformación de ciudades fragmentadas. No existe acuerdo entre los autores para referirse a este proceso. Algunos deciden hablar de ciudades difusas, dispersas o fragmentadas (Indovina, 1990 y Monclus, 1998 en Usach y Yserte, 2009, párr.3). Se produce la explosión de “comunidades enrejadas” según Maristella Svampa (2001), barrios privados o countries en los cuales los espacios públicos han sido privatizados. Estos barrios son la más cruda representación de la fractura social en la sociedad argentina (y latinoamericana).

Según Borsdorf (2003), esta es una nueva separación de funciones y elementos socio espaciales, donde los elementos económicos y barrios habitacionales se dispersan y mezclan entre sí. Ejemplo de esto son las urbanizaciones de lujo localizadas en barrios muy pobres, shoppings instalados en todas partes de la ciudad o barrios marginales que entran en los sectores de la clase alta. Se hace imposible pensar la ciudad en términos de unidad: “es un fenómeno de proximidad entre personas ricas y pobres, pero en espacios herméticamente cerrados, lo que establece relaciones asimétricas entre las dos partes de la ciudad, conformando lo que se conoce como una ciudad dual” (Territorios en acción, 2021:10). Los efectos de esta ciudad dual afectaron en mayor medida a las clases medias latinoamericanas, que rápidamente se dividieron entre "los que perdieron" y "los que ganaron" (Svampa, 2001).

Rosario no ha quedado exenta de esta lógica de “ganadores y perdedores”. Puerto Norte⁶ es un gran ejemplo del boom inmobiliario, que intenta desplazar a los más pobres de lugares que han habitado durante años. En ese sentido, el concepto de gentrificación puede servir para describir esta situación: “la misma sucede cuando un proceso de renovación y reconstrucción urbana se acompaña de un flujo de personas de clase media o alta que suele desplazar a los habitantes más pobres de las áreas de intervención” (ONU Hábitat, 2022, párr.1). Se produce, por lo tanto, la transformación de zonas urbanas o semi rurales en espacios exclusivos de residencia o recreación de clases más acomodadas, que tienden a producir una mayor segregación social al desplazar, por encarecimiento del valor del suelo o reducción del stock de tierras disponibles, a sectores sociales pobres.

Añaños (2016:10) sugiere que este proceso “(...) va hacia una fuerte gentrificación en los bordes y lugares donde el Estado genera condiciones para la especulación inmobiliaria. Al interior de estos bordes, si bien hay signos de gentrificadores individuales, se piensa que su expansión está muy condicionada por la estructura de suelo y el aumento del costo de los terrenos”. Estos procesos excluyen y desplazan a los antiguos habitantes, de sectores bajos de Pichincha y Refinería, o bien, Nuevo Alberdi, con el boom inmobiliario de los countries como el country Palos Verdes⁷.

Se constituyó de este modo un nuevo escenario de lucha por la apropiación del suelo, sin enfrentamiento abierto entre clases ni presencia reguladora del Estado - pero con su complicidad por omisión- en la que desarrolladores, inversores y financiadores han sido los reales artífices de la producción del suelo.

⁶ El barrio Puerto Norte de la ciudad de Rosario Argentina, es un proyecto urbano que se encuentra dentro de un gran proyecto denominado: “Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz”. Dicho proyecto ha generado un fuerte contraste y segregación socio- espacial con su entorno barrial. Se expulsó a los pobladores ubicados en la zona durante muchos años, se destruyó parcialmente y reciclaron edificios del extremo norte del antiguo puerto de Rosario, para construir otros de alta gama y concretar un proyecto de renovación urbana.

⁷ Palos verdes es un country ubicado en Nuevo Alberdi, Rosario. Se encuentra en un área de 87 hectáreas, dividida en 4 sectores: Sector Recreativo (club), Sector de Barrio Cerrado, Sector de Condominios (dos) y un último sector, próximo a desarrollarse, para Áreas Deportivas y Sectores Comerciales.

Capítulo 3: Integración Socio Urbana, cristalización de una lucha desde abajo

El presente capítulo breve se orientará a desarrollar las características de un antecedente fundamental del caso de estudio retomando lo desarrollado en el capítulo primero: el RENABAP y los procesos de Integración Socio Urbana.

La ley entiende por Integración, al conjunto de acciones que de manera progresiva, integral, participativa y con enfoque de género y diversidad estarán orientadas a: 1- Mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura; 2- Acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos; 3- Eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental; 4- Fortalecimiento de las actividades económicas familiares; 5- Redimensionamiento parcelario; 6- Seguridad en la tenencia; 7- Regularización dominial.

Este proyecto de recomposición de un lazo social deteriorado en las comunidades excluidas sería imposible sin la articulación de la Secretaría de Integración Socio Urbana o SISU. La misma con su respectivo Fondo de Integración Socio Urbana (FISU), junto con la sanción de la ley de Barrios Populares, fueron los dos acontecimientos que pueden explicar el crecimiento y consolidación de la política de Integración Socio Urbana en la Argentina. Además, la SISU, por ley, implica que el primer paso para comenzar a urbanizar un barrio popular sea que un polígono RENABAP, legalmente relevado y constituido solicite a la Secretaría de Integración Socio Urbana su voluntad de hacerlo y se organice para ello. Esta solicitud puede ser hecha por un Municipio, Provincia u organización.

Respecto a esta solicitud, es preciso aclarar que la SISU tiene varias líneas de acción, que pueden conformar los proyectos a presentar en el programa. En primer lugar, se encuentran los Proyectos Ejecutivos Generales (PEG), proyectos integrales que se componen de todas las acciones necesarias para la Integración Socio Urbana definitiva, abarcando la promoción de equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. La elaboración del PEG tiene a su vez diversas exigencias como son memoria descriptiva, plano de localización, planos: plantas, cortes, vistas, plan de trabajos y curva de inversión, plan de gestión de obra, cómputo y cuadro presupuestario con costos estimados totales), estudios y certificados de factibilidad de las obras, diagnósticos socio-ambientales, estudios específicos (planimetría, análisis de suelo físico, químico entre otros).

En segundo lugar, se encuentran los Proyectos de Obras Tempranas (OT), los cuales refieren a obras específicas de menor escala, tales como de infraestructura, equipamiento urbano, espacio público, accesibilidad o espacios comunitarios, conexiones domiciliarias e instalaciones intra-lote de agua, cloaca y/o electricidad. En tercer lugar, aparecen los lotes con servicios, es decir la constitución de lotes que contengan los servicios básicos para ser destinados a vivienda única familiar. Aquí se ubican a su vez, dos líneas de intervención. Por un lado, el financiamiento de obras para constituir lotes en tierras de la Provincia, Municipio o Nación; y por otro, el loteo posterior a la adquisición de tierras en oferta de parte de Municipios, Provincias, Nación o privados.

El FISU o Fondo de Integración Socio Urbana es la principal fuente de financiamiento de la Ley de Barrios Populares, que logró el crecimiento significativo en la capacidad operativa. El mismo implicó que se pudieran llevar adelante numerosas obras generales de infraestructura, loteo, generación de nuevo suelo urbano, mejoramiento de viviendas, entre otras obras (Monticelli, 2023). Este salto exponencial implicó que, para finales del año 2022, se lograra impactar el 95% de los barrios populares del registro.

Respecto al componente participativo de la política, se contemplaba la participación de organizaciones sociales de la economía popular para reivindicar una nueva forma de trabajo, marcada por la apuesta a la reactivación de las economías barriales por medio de la ayuda de estas cooperativas. Es por ello que las mismas se convierten en un pilar fundamental de la política. Afirma Monticelli (2023:26) que “un 56% de los proyectos son ejecutados por estas entidades (el resto son ejecutados por unidades gubernamentales, ya sean Municipios o Provincias)”.

Como fue mencionado anteriormente, otro elemento fundamental es el Certificado de Vivienda Popular, que permitió acreditar la posesión de la vivienda hasta que se avanzara en la formalización del dominio, y evitar así cualquier intento de desalojo. Asimismo, esto impulsó la acreditación de la vivienda por parte de mujeres, admitiendo su rol protagónico.

De esta forma las políticas abarcaron a segmentos de la población a los que el Estado no había llegado antes. Si bien la Secretaría ha proporcionado capacidades técnicas e institucionales en el desarrollo del Máster Plan, estos logros no serían posibles sin la Mesa Nacional de Barrios Populares y la participación colectiva, en otras palabras, los resultados son un logro colectivo (Monticelli, 2023). El trabajo de la SISU no hizo sino reconocer el potencial del trabajo participativo y creativo de los barrios en solucionar problemas estructurales, problemas a los cuales el Estado en numerosas ocasiones no había podido llegar. Es fundamental reconocer el potencial del Estado en estas ocasiones de articular y llamar a los barrios populares a co-producir soluciones a los problemas.

El proyecto de regularización dominial buscó ser un punto de partida de una política de dignificación y construcción de ciudadanía, que implique que Argentina “pueda y deba constituir decenas de ciudades mejor planificadas e integradas, con servicios razonables, donde el acceso al suelo no sea una quimera y a partir de las cuales la movilidad de las personas se base en criterios menos angustiantes” (Quetglas, 2018, párr.16). Con la movilidad social ascendente de las villas ralentizada⁸, con generaciones de argentinos viviendo sin servicios básicos y en las grandes metrópolis allí donde no llega el Estado, a veces puede llegar un movimiento social; pero muchas veces no se corre esta suerte y el poder sobre el territorio se disputa de los peores modos posibles. En ese sentido, y siguiendo a Quetglas (2018), es necesario que el Estado argentino intervenga, mediante estrictez técnica. A su vez, la ley establece un paso necesario el cual es la cooperación multinivel, que debe convertirse en una estrategia sostenida de lucha contra la exclusión y pobreza.

⁸ Según Indec (Manzano, Duclos, 2024) cuatro de cada 10 personas son pobres, dado que la pobreza alcanzó el 41,7% en el segundo semestre de 2023, y el 11,9% de la población quedó por debajo de la línea de indigencia. El reporte del segundo semestre de 2023 da cuenta de 12,3 millones de argentinos pobres, y 3,5 millones bajo la línea de indigencia.

Capítulo 4: Empleo de Cartografías Colectivas en Argentina

En ámbitos académicos y políticos han comenzado a utilizarse, en las últimas décadas, metodologías que tienen que ver con la producción de mapas a partir de las vivencias de grupos sociales como pueden ser comunidades originarias y afrodescendientes, habitantes de barrios populares, comunidades campesinas, entre otros (Romero, 2021). Definitivamente estas no son un conjunto homogéneo de metodologías y prácticas y, por tanto, han recibido distintos nombres: cartografía social, colectiva, mapeo, etc.

Esta propuesta conceptual y metodológica se ha convertido en la última década en un instrumento valioso para el estudio del territorio y el entorno, dado que permite conocer cómo la comunidad reconoce y convive con su territorio que a la vez comparte con otros habitantes, permitiendo la vinculación de la población dentro del estudio de su territorio. Siguiendo a Alonso, Mora y Aguilera (2023), por medio de las cartografías se puede conocer la realidad del barrio, a partir de la participación de este en la metodología. Además, el mapeo permite el acercamiento del barrio a su medio, reafirmando la pertenencia al mismo y despertando el interés por el involucramiento en la resolución de los problemas que se identifiquen.

La cartografía en la investigación social parte de la premisa de que quien vive en el territorio es quien lo conoce y recurre así a los habitantes para poderlo comprender, posibilitando el abordaje no solo de problemas sociales, sino también de la manera como se integran los diferentes actores en los procesos de co-construcción social del conocimiento, de intercambio colectivo de saberes y adicionalmente, en la identificación de sus recursos para la transformación de sus realidades. Según Cravino (2008), la herramienta posee las siguientes bondades:

“Esta base cartográfica se piensa como una herramienta capaz de facilitar la toma de decisiones de quienes construyen las políticas públicas en torno a la problemática del hábitat. Constituye un elemento potente para difundir, intercambiar y retroalimentar información entre los diversos actores y resulta apta para desarrollar conocimiento que pueda también ser apropiado por las organizaciones comunitarias vinculadas, por equipos de investigación interesados y por el público en general” (Cravino, 2008:65).

Asimismo, gracias a las cartografías la población local puede tener conciencia del espacio que habita, reconociendo sus propias problemáticas y fortaleciendo sus sentimientos de pertenencia, apego e identidad a la comunidad y territorio. No es solamente una herramienta para la planificación e investigación en la toma de decisiones en el marco de un diagnóstico (Alonso, Mora y Aguilera, 2023). En algunas ocasiones, el objetivo de la producción de cartografías sociales es obtener un producto final: un mapa para difundir y visibilizar alguna problemática o usarse como un instrumento. En otras ocasiones, es una actividad en sí misma, dado que se espera que durante la actividad se generen debates, reflexiones, aprendizajes y se fortalezca el vínculo con el territorio o el barrio. Es decir que los mapas no son unívocos ontológicamente. “En consecuencia, es habitual que el mapa en papel se descarte ya que el mapa no está contenido allí” (Romero, 2021:14) sino que son representaciones ideológicas.

En ese sentido, es clave recordar que el “mapeo” es una práctica, una acción de reflexión en la cual el mapa es sólo una de las herramientas que facilita el abordaje y la problematización de territorios sociales, subjetivos, geográficos. Por eso anteriormente se sostuvo que el mapa no tiene necesariamente

como resultado un mapa, sino que hay que concebir el mapeo como un medio y no como un fin. Debe formar parte de un proceso mayor, ser una "estrategia más", un "medio para" la reflexión, la socialización de saberes y prácticas, el impulso a la participación colectiva, el trabajo con personas desconocidas, el intercambio de saberes, la disputa de espacios hegemónicos, el impulso a la creación e imaginación, la problematización de nudos clave, la visualización de las resistencias, el señalamiento de las relaciones de poder, entre muchos otros. La utilización crítica de mapas apunta a generar instancias de intercambio colectivo para la elaboración de narraciones y representaciones que disputen e impugnen aquellas instaladas desde diversas instancias hegemónicas.

En Argentina, las metodologías que se agrupan bajo la denominación de "cartografías sociales" han sido utilizadas en una amplia gama de contextos. Sus practicantes han buscado contribuir mediante su uso a la resolución de distintos tipos de problemas espaciales, los cuales a su vez han sido definidos desde diferentes perspectivas teóricas. "Algunas cartografías sociales han buscado producir mapas pasibles de ser difundidos tal como los mapas-afiche de Iconoclasistas⁹ o los mapeos de villas. La mayoría de las experiencias se centran en el proceso de emergencia de cartografías, cuyo producto final, el mapa, puede incluso ser descartado" (Romero, 2021:27). Iconoclasistas fue una organización clave en el proceso de difusión de estas prácticas en el país, ya que desde el 2008 desarrollaron de forma ininterrumpida talleres de mapeo colectivo dinamizando una percepción crítica de los territorios y potenciando los procesos de subjetivación y producción de sentidos colectivos. En los últimos años este tipo de herramientas han ido ganando su lugar, mostrando su potencia tanto en los abordajes territoriales organizados por instituciones educativas, culturales y políticas como en los gestionados por espacios barriales, vecinales y colectivos.

En principio, pueden destacarse los primeros mapeos llevados adelante por la ONG Fundapaz en el año 2000, que buscaban mapear las áreas en las que viven las comunidades de pueblos originarios, con el fin de respaldar el reclamo judicial de titularización de tierras. A partir de ello, y de softwares específicos como GIS y GPS, la ONG ha continuado su labor y ha impulsado otros trabajos de mapeos cartográficos. Otros ejemplos o antecedentes en Argentina es el mapeo empleado en el barrio Rodrigo Bueno (Buenos Aires). Este barrio, ubicado en la zona sur de la ciudad de Buenos Aires, ha implementado mapeos colectivos para identificar necesidades específicas de infraestructura y servicios básicos. Los residentes y organizaciones locales colaboraron para mapear áreas con deficiencias en acceso a servicios públicos, así como para identificar oportunidades de mejora urbana. O bien, la ex-Villa 31, ahora Barrio Mujica, donde se mapeó la condición de vida del barrio para planificar mejoras en infraestructura urbana. De igual forma pueden mencionarse los mapeos en Barrio La Cava y Barrio Las Flores, donde en esfuerzos de urbanización se realizaron cartografías colectivas y estos mapas han sido utilizados luego para informar decisiones de políticas públicas locales y mejorar la calidad de vida de los residentes.

⁹ Iconoclasistas genera gráficas creativas de investigación colaborativa para elaborar narraciones críticas que disputen aquellas instaladas desde diversas instancias hegemónicas.

Capítulo 5: Nuevo Alberdi: historia de integración de un barrio olvidado de la ciudad.

El siguiente capítulo se propone abordar la cartografía colectiva a la luz del proceso de Integración Socio Urbana llevado adelante en Nuevo Alberdi entre los años 2020 y 2022.

5.1. “Ya Basta”: Historia del Parque Habitacional Bouchard.

En la periferia norte de Rosario se encuentra Nuevo Alberdi. El mismo cuenta con unas aproximadamente 500 hectáreas de tierras en la que viven más de 200 familias que, desde hace más de 35 años, se han asentado en estas tierras rurales en búsqueda de un lugar donde poder vivir y trabajar dignamente. Sin embargo, una importante parte de los habitantes vive en situación de pobreza. La principal actividad formal es la producción artesanal de ladrillos. También se realizan actividades agropecuarias de supervivencia, dado que existen núcleos familiares abocados en la cría de animales y otros a la producción hortícola (Zamboni, 2021). En el centro del territorio se ubica el tambo “La Resistencia” que funciona como una cooperativa que comercializa mediante circuitos cortos.

El barrio podría calificarse como de características “híbridas”, siendo la actividad productiva principal asociada a la producción primaria, destinada al autoconsumo y al mercado mediante redes informales e institucionalizadas. Además, las familias han desarrollado estrategias de diversidad ocupacional en contextos de precarización e informalidad para la subsistencia. Por otra parte, el barrio se caracteriza por un bajo grado de urbanización y una infraestructura básica, la mayor parte del trazado de calles no cuenta con pavimentación y la edificación posee patrones de dispersión y baja densidad. Además de ser un espacio de asentamiento y vivienda, la tierra se convierte en un medio de vida: no sólo la habitan, sino que también la producen.

Nuevo Alberdi contiene grandes vacíos que son las últimas tierras urbanizables de la ciudad. No es casualidad que sea uno de los barrios “calientes” por varias razones: la puja inmobiliaria, el accionar de las fuerzas de seguridad y bandas narco, etc. El barrio, estructurado por fuera de los límites de la trama urbana delimitada por la Avenida Circunvalación, contiene dos zonas que se pueden identificar con facilidad, una de carácter urbano, con calles, casas bajas, y otra rural, donde predominan actividades de tipo agro y productivas como fue mencionado anteriormente. Es decir, Nuevo Alberdi Este y Oeste (Territorios en Acción, 2021).

En cuanto a la dimensión socio-organizativa, existe un grado importante de vinculación familiar, por lo que las relaciones interpersonales son estrechas. Un factor que contribuyó a esto tiene que ver con Giros, un movimiento social que desde hace 20 años actúa en el territorio. Está integrado por un conjunto de jóvenes que desde 2003 realizan trabajo social en el territorio; luego pasaría a consolidarse como partido político y llamarse Ciudad Futura (Travela, 2020). Puede sostenerse que esta dimensión socio-organizativa nace también como respuesta a la situación política del barrio. El caso de Nuevo Alberdi evidencia una pugna por el control y gestión del territorio en un contexto de extractivismo urbano.

A partir de los años 90, beneficiados con las transformaciones en materia de mayor vacancia de áreas disponibles para urbanizar - debido a la disminución de las superficies reguladas por las ordenanzas de los años 1988, 1996, 2003 y 2011, y por la consolidación de las vías rápidas de acceso a la ciudad como

la autopista Rosario-Córdoba-, comienza un proceso de urbanización del ‘Frente Territorial’ correspondiente al oeste rosarino, orientado a los sectores medios y medios-altos. Tuvo su auge a partir del 2003 cuando se produce un fenómeno de expansión urbanística.

Debido a la ausencia de urbanizaciones y usos consolidados, diversas familias en situación de vulnerabilidad y sin vivienda comenzaron a establecerse en esta área. El sector no solo proporcionaba tierras para la construcción de viviendas, sino también la oportunidad de criar animales y establecer ladrilleras, es decir la posibilidad de producir la tierra. Estos factores contribuyeron al desarrollo de un barrio popular que se ha vuelto cada vez más densificado. Sin embargo, es necesario hablar de un suceso fundamental, que marca un antes y después del barrio:

“Hacia 2007, una histórica inundación fue inclemente con Nuevo Alberdi. Esa planicie de unas 500 hectáreas, surcada por los canales Ibarlucea y Salvat, tributarios del arroyo Ludueña, fue castigada aquel año por el desborde de esos cursos fluviales, poniendo en riesgo a las casi dos mil familias que vivían ahí. No pocos fueron los rosarinos que, recién entonces, advirtieron que Nuevo Alberdi formaba parte de su ciudad” (Bozzano, 2021, párr.2).

Una vez que el agua bajó, comenzó a despertarse el interés de empresas desarrolladoras inmobiliarias, que empezaron a adquirir terrenos inundables a precios muy bajos, junto con el ejercicio de presión y amenazas de desalojo a los vecinos, que resistieron a través de acciones legales. Llegaron al lugar desarrolladores inmobiliarios que decían pertenecer “a la empresa Aldea”: ventas de terrenos y desalojos en silencio hicieron real la sospecha: alguien pensaba construir allí barrios privados.

De esta manera, comienzan a desplegarse convenios de tipo público-privados, en los cuales se asociaban el Municipio con los monopolios. Era la intención del Municipio de posicionar a la ciudad como símbolo de urbanismo y progreso. Sin embargo, estos convenios no hicieron sino generar una distribución desproporcional de la plusvalía urbana a través de la mercantilización de estas tierras, las cuales eran compradas a muy bajo costo luego de la inundación (Tepp, Gelfuso y Vera, 2011). Rosario estaba abierta a esas posibilidades, favorecida a su vez por el fervor económico en Argentina y los efectos derramados en la ciudad fruto del precio internacional de la soja y las extraordinarias cosechas. Las inversiones inmobiliarias comenzaron a ser sorprendentes, y también incomprensibles, donde enormes flujos de capital erigían torres, barrios privados y urbanizaciones cerradas. Nuevo Alberdi parecía que iba a correr la misma suerte.

En ese sentido, hace más de una década la zona rural de Nuevo Alberdi es un territorio en disputa dado que constituye uno de los escasos espacios para expandir la frontera urbana de Rosario. Un elemento clave que contribuye a esta característica del barrio tuvo que ver con un proyecto lindero con Nuevo Alberdi. Había un incipiente barrio privado: Palos Verdes, construido años después sobre el valle de inundación del arroyo Ludueña como resultado del proceso ampliado en los párrafos anteriores.

Los vecinos de Nuevo Alberdi, en articulación con Giros, denunciaron durante años la presencia de operadores territoriales de la empresa de negocios inmobiliarios CIMAR S.A. que privatizó gran parte de la periferia de la ciudad. Desde el año 2005, esta empresa intentó el desalojo de manera “silenciosa” mediante instrumentos espurios y amedrentando a los vecinos que se resistían. Luego, continuó por la vía de la judicialización que presenta hasta el día de hoy varios vaivenes. Giros permitió visibilizar y

masificar la resistencia. En 2012, por ejemplo, se realizó una acampada frente a la Municipalidad que logra frenar los desalojos rurales y proteger temporalmente el territorio en disputa. El apoyo del movimiento al barrio motorizó acciones de visibilización de la situación del barrio:

“los vecinos se opusieron a entregar terrenos y recibieron el apoyo de un grupo de jóvenes que hizo propia esa causa: los militantes del movimiento social Giros, hoy partido político Ciudad Futura. Nuevo Alberdi escapaba así a fatídicas opciones del momento para las zonas periféricas (ser barrio privado o ser asentamiento irregular) y, en busca de un destino mejor, se adentró en un extenso conflicto legal, social y político” (Bozzano, 2021, párr.5).

A continuación, se puede observar una imagen que da cuenta de la “población excedente” y la segregación entre los habitantes del country Palos Verdes, y los pobladores de Nuevo Alberdi.

Figura 1: Imagen aérea que compara Nuevo Alberdi al barrio privado lindero, Palos Verdes.



Fuente: “En Nuevo Alberdi quedaron atrás los duros años de conflicto y ya piensan en un barrio ícono de la Argentina” en Suma política.

Asimismo, puede observarse debajo una imagen satelital de la diferencia urbana entre ambos predios y el problema de segregación urbana.

Figura 2: Barrio Nuevo Alberdi Oeste Rural. Fuente: elaboración a partir de foto aérea de Google Earth.



Fuente: Figuras de protección urbano-rural. Aportes para la interpretación de áreas periurbanas inundables: el caso de Nuevo Alberdi Oeste Rural, Rosario-Argentina.

Además de las problemáticas de la inundación, pobreza, difícil acceso, falta de infraestructuras adecuadas y las problemáticas ambientales, se agrega un ingrediente a la complejidad: la flexibilidad normativa de los instrumentos urbanos de la zona, lo cual desencadena en diversos conflictos entre desarrolladores inmobiliarios y residentes. El boom inmobiliario favoreció el alza de los precios de alquileres e inmuebles expulsando a grandes sectores de la sociedad a quedar fuera del mercado formal del suelo y vivienda. Se transformó en una barrera infranqueable (Peinado, Barenboim, Nicastro y Lagarrigue, 2018). Y es en este contexto, en el que surgieron los grandes proyectos urbanos en la ciudad. Este crecimiento del mercado inmobiliario, junto con las nuevas normativas municipales, dio lugar a grandes transformaciones edilicias en toda la ciudad, con dos marcadas tendencias de crecimiento horizontal y vertical:

- * Un movimiento hacia el interior de la ciudad, de densificación vertical (edificios y torres).
- * Un expansivo crecimiento hacia la periferia y hacia el área metropolitana de Rosario, orientado a nuevos emprendimientos de carácter residencial (barrios abiertos/cerrados, parques habitacionales), mediante una transformación y reconfiguración geográfica de la construcción. La misma se desplazó del centro de la ciudad hacia el área norte y noroeste, entre 2009 y 2011 (Peinado, Barenboim, Nicastro y Lagarrigue, 2018).

En esta línea, en Nuevo Alberdi la situación, posterior a los años 2000, se refleja en la construcción de tres tipologías de urbanizaciones:

- Barrios y Clubes privados (Ej, complejo Palos Verdes);
- Urbanizaciones abiertas;
- Planes Especiales y de Detalle (impulsados por el Plan Urbano 2007-2017).

En concordancia se encuentra el Plan Especial de Desarrollo Urbano y Social: Parque Habitacional Bouchard. Se impulsa, según lo declara el ordenanza N.º 8.885, con el objetivo de recuperar la ribera del Arroyo Ludueña y del Canal Ibarlucea, promoviendo un modelo de urbanización innovador en la zona noroeste de Rosario. En una superficie de 380 has, se busca promover un desarrollo armónico,

integrado y abierto del sector con la posibilidad de articular la coexistencia de residencia unifamiliar o colectiva destinada a distintos sectores sociales, con espacios públicos, equipamientos colectivos, emprendimientos sociales y deportivos.

En 2011, esta propuesta del Ejecutivo fue avalada por quince concejales, frente a otros cinco que se opusieron. La ordenanza regulaba nuevos usos de la tierra en una porción de la zona noroeste de la ciudad que hasta hace años era inundable, quedando habilitada para nuevos emprendimientos después de concretarse una serie de obras hidráulicas encaradas por el gobierno provincial. Su finalidad era establecer el modo de actuación a impulsar para lograr crecimiento del cuadrante de la ciudad; resolver la situación social que se registraba; fijar las condicionantes e indicadores urbanísticos generales; definir la organización del área en unidades de gestión; y establecer las pautas y criterios para proceder con posterioridad, a la regulación de los indicadores urbanísticos particulares en los planes de detalle que se elaboren y aprueben en lo sucesivo para cada unidad de gestión. La ordenanza dividía el territorio en unidades de gestión, con su respectivo Plan de Detalle y la aprobación del Concejo.

Fueron cinco unidades de gestión las creadas por la Ordenanza N° 8.885/11. Sin embargo, desde su sanción sólo está construida la UG1, que contiene el barrio cerrado/country Palos Verdes. “Cabe señalar, además, que dentro de la Ordenanza 8885/11 se modifica la zona IV en la que se encuentra Palos Verdes, pasando de uso no urbanizable (rural) a integración urbano-rural residencial” (Peinado, Barenboim, Nicastro y Lagarrigue, 2018, párr. 62). La UG1, al promover un tipo de urbanización e inclusión social, excluyente, produce conflictos con las unidades de gestión aledañas que fueron consideradas en el proyecto del Plan Especial Parque Habitacional Bouchard.

Se puede observar cómo claramente la planificación de la ciudad no promovía un tipo de suburbanización que construyera nuevos centros (sino que no se desligaba de las tradicionales áreas centrales de la ciudad) y por otro lado no buscaba insertar nuevos grupos sociales excluidos a la ciudad. De esta forma se consolidaban estos barrios cerrados, sin espacios públicos ni colectivos, que promovían claramente la segregación (Mosconi Frey, 2018).

En un comunicado, el Movimiento Giros aseguró que la iniciativa del Municipio, presentada como una estrategia apuntada a sanear el curso del Ludueña, promover la reserva de suelo y organizar programas de viviendas, escondía aportes públicos ya que la mayor parte de los fondos provenían del Estado, en beneficio de unos pocos. El proyecto eludía la posibilidad de que la ciudad debata y defina para sí el uso de las últimas tierras que quedan disponibles, y esto legitimaba y avalaba la especulación inmobiliaria. Además, denunciaban que el proyecto del Municipio favorecía claramente la posición monopólica de Cimar¹⁰ ya que obligaba a los pequeños propietarios a “asociarse” a los fines de “consensuar” la urbanización.

Fue precisamente en estos territorios, y bajo estas circunstancias de flexibilidad normativa favorecedora de formas de urbanismo excluyentes, donde surgieron los argumentos para la elaboración de la ordenanza ‘Ya Basta’ (2010) por parte de la organización social Giros, que prohíbe la instalación de urbanizaciones, por la cual el barrio cerrado ‘Palos Verdes’ pasó a ser una de las últimas edificaciones

¹⁰ Cimar S.A. es una empresa argentina que está ubicada en la ciudad de Rosario en la provincia Santa Fe. La compañía opera en el mercado inmobiliario.

de este tipo Rosario (Mosconi Frey, 2018). En la ordenanza N° 8725/2010 se suprimió la figura de barrio privado o cerrado para la totalidad de la tierra comprendida en el ejido municipal de la ciudad de Rosario, dispuesta en la Ordenanza N° 6492/97.

La ordenanza ‘Ya basta!’ fue una síntesis de la construcción política del Movimiento Giros, que tuvo consecuencias para el futuro del barrio:

“Para Nuevo Alberdi esta batalla ganada permitió abrir muchas cabezas acerca de la posibilidad concreta de cambiar el destino de barrio privado por una urbanización más inclusiva y democrática. La respuesta del poder fue contundente: con topadoras y parapolicías más un juicio de desalojo en tiempo récord contra el último tambo de la ciudad, ubicado en el corazón de la zona rural del barrio y como broche de oro, un fuerte lobby en el Concejo para aprobar tras bambalinas la ordenanza que se conoció con el nombre de “Parque Habitacional Bouchard” (2011), un convenio público privado perfectamente a medida de los empresarios” (Gelfuso y Tepp, 2022, párr.13).

Luego, en el año 2016, la Municipalidad de Rosario avanzó en un proyecto de urbanización de Nuevo Alberdi que contemplaba soluciones habitacionales para vecinos que residían hace años en las tierras, involucrando un total de 490 hectáreas en la zona noroeste de la ciudad. El proyecto modificaba la ordenanza 8885 que fijaba los indicadores urbanos para la zona Parque Habitacional Bouchard y promovía urbanizar 230 hectáreas, destinando 45 a calles y avenidas, 20 a espacios verdes y otras 20 a soluciones habitacionales. Esto implicaba un avance, dado que las 200 familias que residían en Nuevo Alberdi no serían trasladadas como se preveía en las intenciones de los convenios urbanísticos privados, sino que se preservaría el tambo en terrenos lindantes y se reconocería que el predio era lo suficientemente grande como para viviendas de sectores medios y trabajadores.

No obstante, en paralelo a este plan, estaba la situación del barrio: 1.605 familias que vivían en la zona urbana y 331 en la zona rural. No había escuelas: debían salir, cruzar la vía y la ruta 34 para acudir a clases:

“Pero a los 6.040 residentes no sólo acceder a la educación se les hacía difícil. La exclusión se corporizaba hasta en los detalles más nimios: hacer kilómetros para llegar a un cajero automático, hasta un supermercado de Circunvalación o hasta el barrio Rucci; todavía más kilómetros para un trámite municipal, hasta Villa Hortensia; hasta tenían que cruzar las vías del tren y la peligrosa ruta 34 para comprar verduras, carne o lo que fuera: todo está al otro lado, o más lejos. Y los colectivos del transporte urbano, que en otras zonas de la ciudad dejan a los pasajeros en la esquina o a dos, tres o cuatro cuadras de sus casas, ahí lo hacen a 2 kilómetros. Y de noche, está claro, no entran al barrio” (Correa, 2018, párr.12).

Sin embargo, a pesar de las intenciones de construir una política de Estado con continuidad, que pueda superar las vicisitudes del gobierno de turno y de la coyuntura política particular, fue un suceso el que aceleró los procesos de Integración Socio Urbana. La llegada de F. Miño a la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) precipitó los tiempos para que luego, el 1 de septiembre de 2020 luego de 15 años de conflicto se firmara el convenio de urbanización de Nuevo Alberdi (Gelfuso y Tepp, 2022).

Con el precedente de “Ya Basta”, la sanción de la ley 27.453 y el RENABAP, y apenas firmado el convenio, Ciudad Futura desde el Concejo Municipal impulsó la derogación de la ordenanza Parque Habitacional Bouchard, para que en articulación con el ejecutivo municipal se reemplace por el “Plan

de Desarrollo Urbano-Ambiental Canales Salvat-Ibarlucea” (Ordenanza N° 10144 / 2020¹¹), aprobado por unanimidad en julio de 2021.

5.2. Integración Socio Urbana Nuevo Alberdi

Como fue profundizado en el capítulo anterior, en Nuevo Alberdi, en las últimas dos décadas se produjeron una serie de debates, litigios e intercambios entre el Estado, movimientos sociales y las propias familias que posibilitaron el desarrollo de un conjunto de instrumentos y normativas articuladas que se canalizaron en la aprobación de una ordenanza de gestión socioambiental (Ordenanza N° 10144 / 2020) para orientar el abordaje integral del territorio.

Fue clave en este proceso el partido Ciudad Futura, tanto su papel en la inundación como en el desarrollo y expansión de la disputa con desarrolladores inmobiliarios y el gobierno municipal ante las luchas contra los desalojos y el uso de la tierra. El barrio desembocó, en el año 2020, en el desarrollo del Plan de Desarrollo Urbano Ambiental Canales Salvat Ibarlucea. Este nuevo plan de ordenamiento para Nuevo Alberdi proponía intervenir sobre 490 has, previendo sectores con distintos usos, como puede verse en la figura 3 y que serán desarrollados a continuación:

1- Área de Integración Socio Urbana: Su finalidad principal era desarrollar vivienda de gestión pública, resolver la situación de los/as actuales habitantes garantizando la Integración Socio Urbana y el acceso a la vivienda. La delimitación corresponde a las parcelas ubicadas en el sector denominado Polígono ID 1759 "Zona Rural" según la Ley Nacional N° 27.453 (Ley de Integración Socio Urbana).

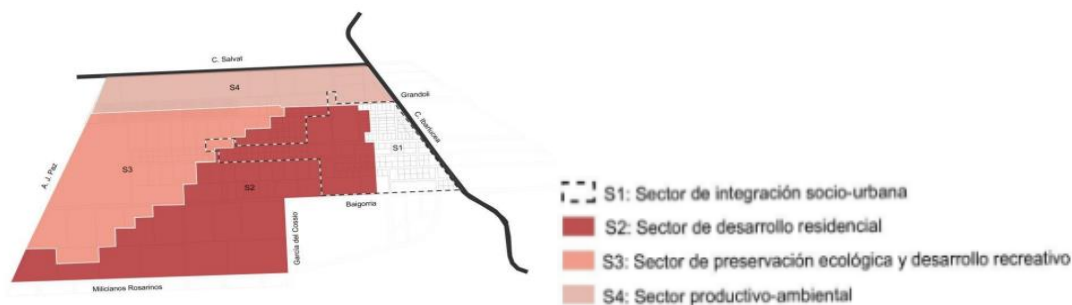
2- Área de desarrollo habitacional: se buscaba la promoción del desarrollo de vivienda unifamiliar, agrupada y colectiva. Usos dominantes previstos: usos residenciales de baja y media densidad, usos comerciales, de servicios y recreativos.

3- Área de preservación ecológica y desarrollo recreativo: su finalidad era la protección de las condiciones ambientales y biológicas del área mediante la incorporación de actividades deportivas, recreativas y residenciales de baja densidad.

4- Área productiva-ambiental: su finalidad era la producción y comercialización agroecológica, ganadera; fruticultura; horticultura; floricultura; apicultura. Usos dominantes previstos: instalaciones de unidades productivas (establecimientos agroecológicos), producción de alimentos, parques agrarios, turismo rural y colonias agrícolas.

¹¹ Ordenanza N.º 10144 / 2020- Plan Especial Urbano Ambiental Canales Ibarlucea y Salvat.

Figura 3: Sectorización del Plan de Desarrollo Urbano Ambiental Canales Salvat Ibarlucea.



Fuente: Ordenanza 10.231 de la ciudad de Rosario.

La trama estructural del polígono presentado arriba sería la matriz que orientaría la progresiva urbanización. Dicha trama consistió en la articulación entre los siguientes componentes: a) red vial jerárquica, b) corredor de integración Este-Oeste, c) sistema de espacios públicos, d) infraestructuras verdes de mitigación hídrica y, e) equipamientos comunitarios (Ordenanza N°10.231). La ordenanza fue innovadora en muchos aspectos, relacionado a los mecanismos que ponía en funcionamiento:

“(…) los arroyos de la zona dejarían de conformar la variable especulativa del valor de la tierra, transformándose en un humedal urbano a preservar. Pero, además, la ordenanza creó mecanismos nuevos como el reparcelamiento, reajuste de tierras y donaciones anticipadas de suelo, apoyo técnico, para darle al proyecto mayor agilidad e incentivos para quienes se sumen al plan integral. Otro elemento innovador fue la fijación del porcentaje de donación de tierra más alto de los convenios urbanísticos de Rosario, llevándolo al 30%, por lo que los propietarios que quisieran construir tendrían que donar ese porcentaje de suelo para desarrollo público” (Gelfuso y Tepp, 2022, párr.19).

Según la ordenanza, junto con la presentación de los respectivos Planes de Detalle al Concejo Municipal, se establecería el sistema vial secundario y de distribución para el sector, que garantice un modelo de urbanización abierta, junto con un gran corredor de integración Este-Oeste, entre Bulevar Bouchard y calle Somoza, desde el canal Ibarlucea hasta la Avenida A.J. Paz, en el oeste, y un sistema de espacios públicos y ensanches que incluían una serie de obras que serán desarrolladas en breve.

Además de la gestión de los espacios públicos, se planteaba un tipo de urbanización en supermanzanas, conformadas por una o varias parcelas y explícitamente delimitadas con el objeto de promover el uso racional del suelo, facilitar la provisión de infraestructuras y servicios y el cumplimiento de las normas y obligaciones urbanísticas.

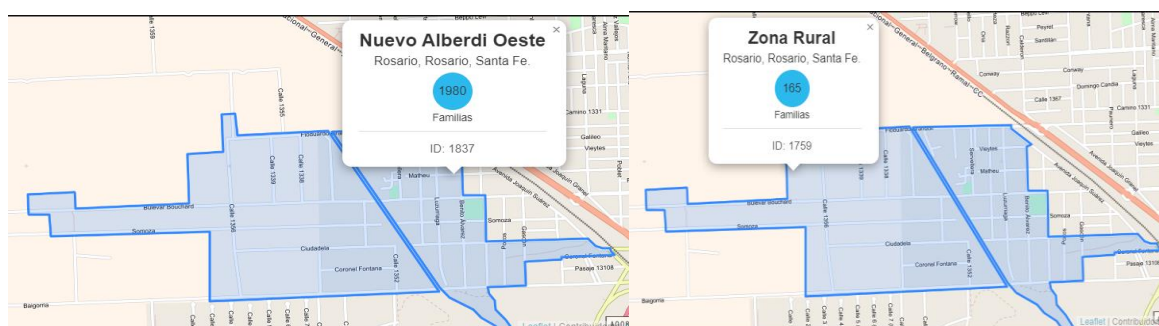
Es por ello por lo que el proyecto contemplaba acompañar y potenciar el proceso de urbanización de Nuevo Alberdi y no solo resolver un conflicto que llevaba más de una década, sino hacer la urbanización más grande y justa de la historia de la ciudad, que alcanza a 6.040 habitantes (969 de la zona rural y 5071 de la zona urbana) y a 1.936 familias (331 en la zona rural y 1605 en la urbana). Respecto a la delimitación del RENABAP del proyecto, la definición del polígono abarca 150 hectáreas. Sin embargo, la estrategia que diseñó la organización abarcó la totalidad del territorio, unas 500 hectáreas. De esta forma, la de Nuevo Alberdi se convirtió en la mayor intervención que lleva adelante la Secretaría de Integración Socio Urbana de la Nación en Rosario y en una de las más importantes de Argentina, como puede verse en la figura 4.

Figura 4: Delimitación geográfica del polígono de Integración Socio Urbana Nuevo Alberdi



Fuente: IGC - Informe Final PEG, 2021

Figura 5: Polígono de RENABAP correspondiente a Nuevo Alberdi Oeste y Este



Fuente: RENABAP.

De esta forma, la ordenanza estableció un plazo de cinco meses para que el Departamento Ejecutivo Municipal remita el Nuevo Plan Especial al Concejo Municipal para su tratamiento y aprobación a partir del cual se fije el proyecto urbano definitivo que respete los lineamientos establecidos. Esto dio lugar a la formulación de un proyecto para un sector de Nuevo Alberdi de desarrollo urbano y social delimitado por los polígonos del RENABAP, que en su espíritu buscaba recuperar la integración entre lo urbano y lo rural, incorporando equipamientos colectivos, sociales, deportivos y considerando también los aspectos ambientales de la zona.

De esta forma fue presentado el Plan Estratégico General (o PEG) como exige la SISU, denominado Plan Maestro en conjunto con un paquete de siete Proyectos de Obras Tempranas (o OT). Esto fue llevado adelante por medio de coordinación interactoral entre los profesionales del Instituto Gestión de Ciudades (IGC), Ciudad Futura, vecinos de Nuevo Alberdi y la oficina técnica municipal de Servicio Público de la Vivienda y Hábitat (Ciarniello, Gómez y Galimberti, 2023). Así se proyectó la urbanización, englobando todas las obras necesarias para la integración definitiva del barrio, con dos características principales: una intervención multiescalar y actuación multidimensional.

El Máster Plan contemplaba los siguientes proyectos:

Sobre conectividad e infraestructuras

- Integración Vial (Eje Bouchard-Somoza / García del Cossio)

- Red de agua y red cloacal zona urbana
- Conectividad digital
- Mejoramiento red eléctrica zona rural
- Equipamientos e institucionalidad barrial
- Escuela de Gestión Social: La Ética
- Escuela Primaria Provincial

- Sede Nuevo Alberdi de la UNR
- Eco sistema de cuidados (primera infancia, adultos, mujeres)
- Nodo de gestión Estación NA
- Centro cultural Plaza de alambre
- Laboratorio audiovisual

Sobre espacios públicos e infra verde

- Plaza de la estación
- Plaza de la ética
- Canchita de Servellera
- Plaza comestible
- Parque del canal
- Sistema de reservorios y humedales urbanos

Sobre desarrollo socio-económico

- Centro comercial Bouchard
- Área de producción de alimentos saludables
- Reconversión de ladrilleros: fábrica de premoldeados hormigón y adobes
- Escuela de oficios tradicionales y tecnológicos
- Economía del cuidado
- Cuidadores del ambiente y espacio público
- Plan especial de los canales Ibarlucea-Salvat

El Máster Plan involucraba dos procesos: por un lado, la urbanización e integración a la ciudad del barrio donde habitan 2000 familias, financiado por la Secretaría de Integración Socio Urbana de Nación; y por otro lado, el desarrollo y crecimiento urbano sobre las 500 hectáreas de ese sector de la ciudad, donde se estima vivirán más de 60 mil personas de todos los sectores sociales, y cuya regulación urbana-ambiental fueron definidas por las ordenanzas votadas a mitad de año por el Concejo Municipal.

Dentro del Plan Estratégico General (PEG), se impulsaba la transformación de los márgenes de los canales Ibarlucea y Salvat, para preservar el entorno natural de la cuenca. El área designada como Área de Protección Ecológica y Ambiental constituiría una reserva de suelo. Para ello, el equipo del IGC desarrolló con más detalle un proyecto de gestión ambiental denominado “Gran Parque del Canal”, un humedal urbano, que se ideó trabajando en colaboración con el Concejo Municipal de Rosario, buscando una manera de poder integrar las 500 hectáreas contiguas al polígono de RENABAP, así como para elaborar un marco normativo local para el ordenamiento urbano del sector. De esta forma se logró arribar al Plan Especial Urbano Ambiental Canales Ibarlucea y Salvat (o bien, Plan Especial de los Canales) que luego sería aprobado por la Ordenanza 10.231 en 2021 (Ciarniello, Gómez y Galimberti, 2023).

Asimismo, más allá de las obras mencionadas arriba, en el Proyecto Ejecutivo General (incluye ambos OT y Plan Maestro) para la Integración Socio Urbana que se presentó ante la SISU, su enfoque de intervención se centra en cinco líneas estructurales:

1- Conectividad e Infraestructuras: se buscaba mejorar las vías de acceso al barrio para la movilidad motorizada, no motorizada y peatonal. Además, se desarrollarían infraestructuras básicas, como suministro de agua potable, desagües cloacales y servicios digitales, promoviendo la inclusión y equidad en la era digital. También se mejorarían los cruces peatonales en la ruta nacional N° 34 y se establecería un acceso a la zona rural por el sur, junto con una doble vialidad, un corredor central, que conectara el área urbana y rural, integrando el transporte público y las bicisendas, además, los comercios que integraban el corredor, serían parte de un gran centro comercial, con veredas, iluminación, apoyo con

microcréditos y estrategias de formalización fiscal. Se cambiaría la puerta de entrada al barrio, la cual era la estación ferroviaria, señalada por las mujeres en los mapeos de sentimientos, como el sitio que mayor temor les significaba. De esta forma se buscaba impulsar la creación de una plaza iluminada, y con parada del transporte público, cruces seguros, espacios deportivos, juegos. El espacio patrimonial sería reciclado, y funcionaría allí el centro de acceso a la justicia, con una antena de cercanía del Municipio, un cajero automático, la oficina del proyecto de urbanización y una sede de la UNR. Se preveía fortalecer la educación con la construcción de una escuela primaria y un nuevo edificio para la Escuela de Gestión Social "La Ética" y un emblema por la lucha por inclusión educativa: más aulas, salones de usos múltiples, entre otros, y además, en la calle J.J.Pérez, la escuela primaria en el predio de la capilla, contando con el compromiso del Ministerio de Educación de la Provincia de destinar fondos a la causa.

2- Equipamientos y espacios públicos: se propuso la creación de espacios públicos como la Plaza de la Estación y otras plazas ubicadas cada 400 metros, como espacios públicos cotidianos de encuentro que fortalecieran los vínculos sociales y la seguridad para la comunidad. Luego, la creación de la canchita, con césped sintético e iluminación, juegos infantiles, área de descanso y encuentro y un espacio para alojar ferias y artesanos. Además de lo mencionado anteriormente, el jardín también se propuso con su lugar para infancias cuidadas y libres. Sobre el ingreso, y debajo de la arbolada existente, se planteó la primera plaza de la zona rural, aquella que fue reclamada en los talleres y kits familiares. Sobre la calle J.J.Pérez, la primera plaza comestible de la ciudad: un espacio de juegos bajo la sombra de los árboles.

El proceso se propuso remediar desigualdades y construir ciudad, por ello, se trabajó en el Concejo Municipal para sumar las 500 hectáreas contiguas al polígono de RENABAP, para un verdadero proyecto de integración. Esto implicaba inaugurar una puerta al barrio adicional, a partir de una avenida que nace en el Autódromo de la ciudad, cruza el corredor central. En esa ciudad de proximidad, con mixtura de usos y cuidado ambiental, se proponía una mayor densidad edilicia, y la idea de supermanzana y una macro trama de viabilidades principales, define polígonos, donde se concentra la movilidad, los usos comerciales, y edificaciones de mayor altura, el interior, más bajo.

3- Organización e institucionalidad barrial: se estipuló el aumento de la presencia de los distintos niveles del gobierno en el barrio mediante un Nodo de Gestión Barrial en los edificios recuperados del ferrocarril. Además, se pretendía incrementar la atención a las necesidades de los jóvenes con espacios para actividades deportivas y culturales, que eran inexistentes.

4- Inclusión laboral: se promoverían alternativas para fomentar la actividad económica, como la mejora del corredor comercial Bouchard e incorporar pagos digitales, como posnet y billeteras virtuales. También se desarrollarán actividades productivas en la zona rural, como la producción de alimentos y la reestructuración de la actividad de los ladrilleros para reducir su impacto ambiental. Junto al tambo y la cooperativa láctea, tendrían lugar nuevos emprendimientos que configuren esa nueva ciudad donde la residencia y la producción sustentable de la tierra, son compatibles. Además, la creación de una Escuela de Oficios con apoyo de la Universidad.

5- Mitigación de inundaciones: se planteaba mitigar los riesgos y aprovechar la oportunidad para crear un gran parque lineal en el borde del canal. Este parque funcionaría como un valle de inundación y se

utilizaría para actividades recreativas, deportivas, productivas (agricultura urbana) y paisajísticas, transformando la imagen y los usos del sector (Ciarniello, Gómez y Galimberti, 2023:95).

Asimismo, sobre los instrumentos y la normativa, debe ser señalado que para esta nueva ingeniería urbana se buscaron el reparcelamiento, el reajuste de suelo, indicadores diferenciales, sesión anticipada y banco de tierras. Para acelerar las intervenciones dentro del polígono RENABAP, se buscó conformar un fondo de desarrollo urbano que recibiera los aportes de los proyectos en las nuevas áreas habilitadas, la compensación de cambios de usos de rural a urbano, la sesión de tierras por fraccionamiento y el uso de indicadores diferenciales. La Ordenanza del Plan Especial es la herramienta que tiene el Municipio para “hacer que las cosas sucedan”.

El ambicioso plan empezaría por lo que se denominan Obras Tempranas (7 obras), teniendo en cuenta que el barrio fue seleccionado para la ejecución de OT en el marco del Programa Argentina Unida por la Integración de Barrios Populares de la SISU. Esta modalidad de intervención que presentaba la SISU resultaba interesante para implementar proyectos en el corto plazo que permitieran visibilizar las políticas públicas, transformar las condiciones de vida de las personas e incrementar las relaciones de confianza con los actores territoriales. La priorización de estas OT requería de un cruce de variables entre las que se puede destacar: a) la posibilidad de ejecución en el corto plazo, b) factibilidad técnica del proyecto, c) impacto objetivo y subjetivo de la intervención, d) coordinación de actores institucionales, e) validación de los vecinos.

Las OT para Nuevo Alberdi fueron 7 a desarrollarse en dos etapas:

1. Etapa 1: Red de agua en zona urbana, Canchita de Servellera, Plaza Comestible J.J. Pérez.
2. Etapa 2: Red de cloacas en zona urbana, Escuela Ética de Gestión Social, Plaza de la ética y Parque de la Estación¹².

Las obras tempranas respondían a un orden de prioridades. Fueron las urgencias más acuciantes votadas en el barrio por unanimidad: agua, las dos primeras plazas y después la escuela. Comprendían el tendido de las redes de aguas y cloacas de la zona urbana del barrio; la reconversión del ingreso al barrio, en lo que se denominó “Plaza de la Estación”, donde se instaló un Centro de Acceso a la Justicia, un Nodo de Gestión Barrial y una sede de la Universidad Popular (iniciativa que se viene desarrollando en articulación con la UNR); el ensanche de la calle J. J. Pérez junto a la instalación de una plaza comestible con diversos árboles frutales; la reconstrucción de la cancha de fútbol del barrio (con césped sintético, una cubierta multifunción y el armado de un predio para la realización de ferias y actividades al aire libre); y la construcción del edificio de la escuela ÉTICA (fundada por Ciudad Futura en el 2011, y el único centro educativo existente en Nuevo Alberdi).

Respecto a la red de agua potable, la obra comprendió la ejecución de la red de distribución del sector delimitado por las calles F Grandoli, Servellera, Matheu, Luzuriaga, Vieytes, B Alvarez, Somoza, Dr Perez, Ciudadela, J Suarez, Fontana, Gazcon, Baigorria y el Canal Ibarlucea. Las obras a realizar

¹² Hoy en día hay tres obras ya licitadas y adjudicadas que conforman un sistema de espacios públicos (Parque de la estación, Plaza y Cancha Servellera y Plaza Comestible) que fueron frenadas por el gobierno actual. Una asamblea de urbanización está diseñando un plan para que las obras puedan ser llevadas adelante por el Municipio y la Provincia.

correspondieron a la extensión de la red existente a los sectores que no contaban con servicio o cuyo servicio era informal.

Luego, respecto a las obras tempranas relacionadas a las Plazas Aromáticas y playones deportivos, se materializó como obra temprana la ejecución de la plaza con juegos infantiles, el playón deportivo para niños y el sector de plaza aromática se buscó que funcionaran como un estímulo importante para el barrio. La esquina de Servelera y Bouchard constituyó el punto de encuentro del barrio y de los jóvenes en particular que se reúnen allí para jugar al fútbol. Cualificar el espacio mejoró la calidad de vida de los ciudadanos y reforzó los rasgos de identidad local.

Respecto de la Plaza de la Estación, el proyecto se propuso realizar tareas de mantenimiento de las zanjas existentes, comenzando con el saneado, desbarrado y nuevo perfilado de la cuneta existente por calle Joaquín Suárez, totalizando unos 193 metros lineales de zanja a cielo abierto (sobre zanjas existentes), una nueva dársena de transporte público, alcantarillado con la colocación de tubos prefabricados de hormigón de 50 cms. de diámetro. De esta forma, se jerarquizó y ordenó el área de cruces que estaría acompañado con iluminación y mobiliario urbano. La superficie total del área a intervenir fue de 6.651m², de los cuales 5.408m² era área parquizada o de uso recreativo y 1243 m², superficie de la nueva red peatonal.

Lo interesante y atractivo de todo este proceso fue el alto grado de participación de los vecinos. Según un vecino entrevistado, *“los vecinos participaron de toda la gestión y creación del proyecto. Ejemplo de esta participación tuvo que ver con la red de agua potable, dentro de las OT. Los vecinos se sentaron en igualdad de condiciones con las empresas de agua, a negociar qué caño, de qué calidad, dónde, dónde ubicar la cajita, hasta donde llega el agua”* (Entrevista vecino Nuevo Alberdi, 2024). Esto asimismo requirió talleres de capacitación a los vecinos, para poder entender cómo funcionaba el sistema del agua y reclamar que se hiciera como ellos querían. Que el proceso se participativo, como se señaló, es una condición de los proyectos presentados a la SISU.

Ahora bien, para arribar a la formulación del Máster Plan y de las Obras tempranas, fue necesario un proceso de diagnóstico y relevamiento exhaustivo del territorio, de precisión de la situación catastral y socioeconómica del barrio. Este diagnóstico fue llevado adelante de una manera participativa. Se organizaron tres momentos: vuelo de dron, que arrojó imágenes exactas de la morfología de terrenos y construcciones; pre-censo realizado mayoritariamente por vecinos del barrio y militantes de la organización capacitados de manera virtual para precisar la concordancia de imagen y pre-censo y finalmente se desarrolló el censo socio económico, ambiental y dominial con un aplicativo en dispositivo telefónico, también realizado mayoritariamente por vecinos y militantes. *“Esta etapa de diagnóstico fue la parte más técnica del proceso, pero también existieron otras instancias de diagnóstico en el proceso, que privilegiaban un aspecto más bien social y colectivo, como fue la cartografía colectiva”* (Entrevista equipo técnico IGC, 2024).

El pre-censo y censo fueron desarrolladas por más de 80 personas, de las cuales alrededor del 60% fueron vecinos del barrio capacitados y entrenados a ese efecto (Organizaciones Sociales en el proceso de urbanización de barrios populares, 2021). La actividad duró 5 días y su despliegue generó un alto involucramiento y entusiasmo en los vecinos. Ilustración de esto es la frase que se empezó a popularizar en el barrio: “salimos a urbanizar”.

El censo se desarrolló en un polígono de 70 hectáreas y más de 6 mil habitantes: se censó a todo el barrio, identificando las familias, los límites de cada casa y lote. Así, con más de 80 censistas capacitados en la app del SISU, se cargó en tiempo real la información que se georreferenciaba en cada lote familiar; mientras el dron pasaba por arriba de cada vivienda, comparando el plano con la realidad, y desde abajo, un arquitecto constataba dónde pasaba cada alambrado que dividía el lote. Este fue el trabajo de cartografía de precisión técnica necesario para establecer la cartografía de base donde se proyectaría el Máster Plan que permitió que cada familia pueda tener su certificado de Vivienda Familiar a su nombre. Esto posibilitó que Nuevo Alberdi se convirtiera en uno de los barrios con mayor porcentaje de certificados del país y que las familias pudieran acceder al programa de mejoramiento de viviendas de la SISU “Mi Pieza”.

Desde el punto de vista de la gestión, es fundamental recordar que el proyecto de Urbanización de Nuevo Alberdi se desarrolló en plena pandemia del COVID-19, por lo que fue necesario desplegar una plataforma que contemplara tres pilares articulados: organización territorial, planificación técnica y convite. En la plataforma se articularon las estrategias para el abordaje y el desarrollo del proceso de Urbanización, donde participaron referentes del Estado a nivel nacional, provincial y municipal, la Universidad Nacional de Rosario y las organizaciones del territorio (IGC, 2021).

Asimismo, desde la militancia se decidió que - para cuidar el proceso de urbanización - Ciudad Futura no administraría ni ejecutaría ninguna obra. Todas serían administradas por el Municipio y licitadas como cualquier obra pública. La propuesta estructural la realizaba entonces el Municipio, mientras que la gestión y el plan de detalle, los desarrolladores con aprobación final del Concejo. Así, el rol de Ciudad Futura fue organizar el territorio¹³, diseñar junto con los vecinos el Máster Plan y las obras prioritarias, convertirlas en proyectos ejecutivos con sus planos, cómputos y presupuestos para que la SISU los apruebe y financie al Municipio quien licita y ejecuta. Luego, controlar y ayudar desde el territorio a que la obra se desarrolle como estaba prevista.

De acuerdo a la entrevista realizada a un vecino: *“se hacía imposible realizar una multiplicidad de talleres de muy pocos vecinos y poder llegar a la totalidad de ellos en el contexto del aislamiento obligatorio”* (Entrevista vecino barrio Nuevo Alberdi, 2024). Por ello mismo la pandemia implicó una serie de desafíos a cómo se da un proceso colectivo y participativo de tal dimensión.

A continuación, se ilustran las fases de la plataforma de gestión desarrollada en el contexto de pandemia, que fue mencionada anteriormente.

¹³ Acompañado por la asistencia técnica del Instituto de Gestión de Ciudades, de amplia experiencia en planificación estratégica en Argentina.

Figura 6: Plataforma de gestión



Fuente: IGC/Nuevo Alberdi. Presentación UNA.

Básicamente las fases buscaron lograr la solidez técnica y organización territorial, en base a la articulación entre la Municipalidad, la Provincia y Nación. Se buscó indagar, relevar, comunicar/visibilizar/ co-producir el territorio:

- Indagar dado que en un principio se prioriza la búsqueda de materiales del barrio y experiencias como buenas prácticas (Abre, Promeba, Incluir, etc.).
- Relevar dado que se analizó los instrumentos de relevamiento, se diseñó el dispositivo de entrenamiento de relevadores y los protocolos de cuidados para poder llevar adelante la cartografía de precisión, el pre-censo cartográfico y por último el censo/relevamiento integral.
- Comunicar y visibilizar, dado que se instaló el proyecto en el barrio, con herramientas como la radio, las duplas territoriales. En la Co-producción se emplearon los mapeos del barrio, se trazaron líneas históricas para construir la identidad del barrio, y se delinearono travesías en base al reconocimiento colectivo de sueños para el futuro del barrio.

La fase de organización del territorio buscaba responder al interrogante de cómo involucrar a los vecinos e instituciones en la urbanización y cómo dejar instaladas capacidades para sostener y defender el proyecto en el tiempo. En esta instancia se involucra Ciudad Futura e IGC, siendo el momento de empoderamiento. Puede considerarse que esta fase transversalizó las demás fases. *“Era necesario construir la prehistoria del barrio, trazar una prehistoria del proceso de urbanización de Nuevo Alberdi. Se realizaron talleres, para poder construir una línea histórica del barrio, e identificar los líderes y liderazgos del barrio y obtener radiografía de cuestiones sociales del barrio”* (Entrevista equipo técnico IGC, 2024).

En esta fase de organización de territorio adquiere una centralidad fundamental la participación de los vecinos, como por ejemplo la participación en el Programa de Radio FM y YouTube que tuvo lugar. También fueron parte de esta fase las duplas territoriales, quienes establecieron los contactos directos de la organización con los vecinos. A partir de la división del terreno en cuadrantes, se designaba la dupla para cada uno; delegando en cada dupla la responsabilidad de llegar a los hogares con la información, así se obtenía un conocimiento exhaustivo de la situación de los vecinos.

En estos encuentros se conjugaba el saber de quienes habitan el barrio junto con los referentes para imaginar el futuro deseado del barrio. Entre las metodologías de trabajo participativas se puede mencionar una línea de tiempo donde los vecinos reconocieron hitos, luchas, obstáculos y triunfos colectivos. Se recolectaron los WhatsApp de los vecinos, construyendo una base de datos que permitió

efectuar convocatorias, avisos etc. También enviar las devoluciones de todos y cada uno de los dispositivos desplegados, generando un espacio de socialización ante la reducción de la presencialidad.

La fase de desarrollo técnico implicaba el desarrollo de las obras y la búsqueda del financiamiento por parte del SISU y el diseño de programas y proyectos integrales como opciones estratégicas de la organización. En esta instancia participaron el IGC, Ciudad Futura, la Municipalidad, Provincia y Nación. El desarrollo técnico fue el momento más riguroso.

La fase de Convite era una dimensión innovadora que perseguía la innovación social y pública. El saber de las organizaciones puesto a disposición para aportar a la mejora y consolidación de la Integración Socio Urbana y a la expansión del proyecto para su re-aplicabilidad. A este eje también lo conformaron los vecinos y comerciantes, que aportaron iniciativas, ideas, desde su experiencia viviendo y trabajando en el barrio: *“A este eje a también lo conformaron los comerciantes. Se realizó un relevamiento en la calle Bouchard, a partir del cual se contempló la gran cantidad de comercios en la calle. El pensamiento común fue que, en otras zonas de la ciudad, la calle Bouchard tranquilamente podría convertirse en un centro comercial a cielo abierto. ¿Por qué en Nuevo Alberdi no era este el escenario?”* (Entrevista equipo técnico IGC, 2024).

El caso de Nuevo Alberdi implicó la oportunidad de que la Municipalidad no sólo capte mayores porcentajes de plusvalía urbana y genere nuevos mecanismos para garantizar su captación, sino que también “recupere el lápiz”, es decir la capacidad de planificación y definición sobre el suelo, que no es otra cosa que la autoridad política sobre el territorio. “La apuesta política fue que la ciudad crezca y se expanda ya no en base a los proyectos de negocios concebidos desde el sector inmobiliario sino según el diseño urbano que define el sector público y con sus reglas orientar la iniciativa privada” (Gelfuso y Tepp, 2022, párr.20). La urbanización de Nuevo Alberdi derivó luego de diez años de lucha social de un territorio que se negó a sucumbir ante el olvido del Estado y la voracidad del mercado y que, de último barrio excluido de Rosario, pasó a ser escenario de una disputa de modelos de ciudad.

5.3. Cartografía colectiva Nuevo Alberdi

Como fue desarrollado anteriormente, los proyectos de Integración Socio Urbana son esencialmente proyectos de construcción colectiva y en ese sentido, en Nuevo Alberdi se concibió la participación barrial como vector de la acción pública. Para ese fin fue necesario dar a conocer la iniciativa, garantizar el acceso a la información, promover el involucramiento de los vecinos/as en el proceso, lo que al mismo tiempo llevó a incorporar nuevas modalidades de trabajo.

Asimismo, existía el condicionamiento de los proyectos a presentar ante la SISU, que implicaba identificar problemáticas y potencialidades de desarrollo socio comunitario y socio productivo del área de intervención priorizando la participación de la comunidad para identificar, diseñar, financiar y ejecutar acciones tendientes a garantizar la prestación de servicios en ejes rectores prioritarios, teniendo los proyectos que contener las principales necesidades y prioridades de la comunidad y requiriendo la validación de sus habitantes (FISU, Manual de proyectos PEG). Es en ese sentido que la práctica participativa elegida fue la de cartografía colectiva.

A la hora de diseñar el proceso de diagnóstico del barrio de una manera colectiva, existía una gran limitación: el aislamiento obligatorio. *“Entonces había que pensar en instrumentos que generan*

insumos desde la ciudadanía” (Entrevista equipo técnico IGC, 2024). Propiciar el involucramiento y participación de la comunidad en este proceso se convirtió en un verdadero desafío: “Tampoco podían llevarse a cabo miles de talleres contando con una participación limitada dado que extendieron muchísimo el proceso” (Entrevista vecino Nuevo Alberdi, 2024).

Se buscaron entonces estrategias para habilitar estas prácticas, evitando el contagio. Esto agudizó el desafío, buscando maneras ingeniosas, como el programa radial: “Aquí y ahora Nuevo Alberdi” con el reparto de radios¹⁴, que fue el primer catalizador de información, consultas y visibilización de realidades diversas y desconocidas como la de los comerciantes y artistas del barrio. Según relatan desde el equipo técnico del IGC la primera instancia de participación fue a través de talleres colectivos de hasta 10 personas:

“Entonces se hicieron microtalleres. La gente que participaba era un referente por manzana, que funcionó como una suerte de nexo entre el equipo de proyecto y el resto de los vecinos que componían la manzana. Ese fue el primer paso de participación donde se construyó la historia social del barrio. Se volvió para atrás para reconocer los hitos, los momentos de lucha, de organización colectiva. Consistió en reconstruir la historia social del territorio. Y también funcionaba como una suerte de excusa para hacerles saber acerca del proyecto. Se hicieron 10 talleres de 10 personas” (Entrevista equipo técnico IGC, 2024).

El segundo paso de participación fue la estrategia de los mapeos colectivos. Para poder llevarse adelante, la herramienta fundamental que se buscaba que propiciara el involucramiento en el mapeo (junto a la radio mencionada anteriormente) fue la de los kits familiares. Había que llevar a cada casa lo que no podía realizarse en talleres o asambleas multitudinarias.

Los kits consistían entonces en un sobre con un plano síntesis del barrio, íconos para recortar, tijera, goma de pegar y un instructivo para conocer el uso del barrio, actividades por fuera de él y la movilidad para cada caso:

“Los mapas resultaban completamente didácticos y simples de completar. El nivel de complejidad de las cartografías no fue para nada alto, y permitió no solo recabar información de los flujos dentro del barrio, y los deseos y temores de los vecinos, sino que también establecer un contacto directo con la gente del barrio, en esas recorridas puertas a puerta de las duplas. Implicó un lenguaje universal, que no hubiera podido lograrse con un mapa de Google Maps por ejemplo, o cualquier otro tipo de mapa técnico como el catastro o mapa satelital” (Entrevista equipo técnico IGC, 2024).

Para llegar a los vecinos y repartir los kits, trabajaron las duplas territoriales de dos jóvenes militantes, siendo 46 duplas en total. “Se organizó el territorio por manzanas y se logró cubrir la totalidad de familias del barrio a partir de duplas territoriales, que eran voceros de urbanización, que hicieron llegar a todas las familias todo” (Entrevista equipo técnico IGC, 2024).

No solamente repartieron los kits, sino que se buscaba construir una política de cercanía que permitiera construir y consolidar lazos de confianza y legitimación en el territorio, dando a conocer la iniciativa e

¹⁴ FM 99.9 Aquí y ahora se consolidó como un espacio donde comunicar avances de la urbanización y poder responder preguntas, comentarios, deseos, etc. La iniciativa superó su objetivo inicial, dado que comenzaron a sumarse muchos vecinos, como comerciantes vendiendo sus productos, o músicos compartiendo su arte. Para el programa de radio se pudiera desarrollar, se impulsó una campaña para juntar celulares viejos que tuvieran radio y repartirlos entre los vecinos que no tenían. El programa se convirtió en un éxito los sábados por la tarde en el barrio.

involucrar a los vecinos. La sabiduría tácita de quienes viven, perciben y producen el territorio convertida en sabiduría social a través de la participación activa, que permitiera recoger esas expectativas y deseos realmente existentes (Viú, 2022). Se buscaba que las cartografías funcionaran como insumo valioso para el diseño de las estrategias de intervención a proponer luego en el PEG:

“Lo interesante de esta propuesta consistió en el hecho de que la técnica de mapeo es en general fácil, didáctica, que dice mucho, marca la caracterización del barrio y prioridad de los proyectos. Es altamente lúdica, cualquiera puede resolver de acuerdo a sus percepciones. Además, la propuesta generó un nivel muy alto de compromiso. Los vecinos se referían a la misma como “la tarea”, y se involucraron en un alto porcentaje. Era común escuchar a los vecinos decir “tengo la tarea, ¿me la pasan a buscar?”. Es posible que haya sido el contexto de encierro, pero sin lugar a duda, fue la mejor forma de llegar a los vecinos. Los vecinos se sacaban fotos, las compartían, participaban de la radio comentando su experiencia. Era una suerte de proceso de autogestión” (Entrevista equipo técnico IGC, 2024).

De esta manera se dio forma a la cartografía colectiva en Nuevo Alberdi. A cada burbuja (familia por vivienda) se le entregó el *kit* familiar y un instructivo de cómo hacer la “tarea”, junto con los dos mapas del barrio mencionados anteriormente (simples, gráficamente amigables y comprensibles):

- **¿Qué uso? y ¿Cómo llego?:** para relevar los flujos y movimientos de las personas dentro del barrio y hacia otros barrios de la ciudad, cómo usaban el territorio y cómo se movían, y las principales arterias que circulaban para llegar a esos lugares;
- **Emociones y Deseos:** diseñado para conocer las sensaciones que provocan los distintos espacios del barrio y despertar imaginarios de distintos lugares del territorio.

En las figuras 7 y 8, pueden verse los *templates* de ambas cartografías. Es decir, el mapa base que era entregado a los vecinos con consignas para que ellos los customizaran.

Figura 7: Cartografías: ¿Qué uso y cómo llego?





FUENTE: Recursos IGC.

La iniciativa del *kit* familiar permitiría obtener la opinión de vecinos sobre el barrio que querían. Se buscó que la iniciativa no se diseñara “desde un escritorio” sino a partir del trabajo de los vecinos. “¿Dónde compro la comida?, ¿A qué escuela voy?, ¿En qué lugar puedo hacer trámites o retirar dinero? ¿Dónde me encuentro con amigos? ¿Cómo llego a esos lugares? ¿Caminando, en bici, moto, auto? ¿Qué lugares me enamoran del barrio? ¿Cuáles me dan temor?” (IGC, 2022, párr.4). Según declara una de las entrevistadas, líder de IGC y de la iniciativa (Entrevista equipo técnico IGC, 2024), esto fue una “*auténtica genealogía de la vida cotidiana*”. Desde el IGC sostienen que la participación de los vecinos superó las expectativas.

Esta fue la primera cartografía implementada que buscaba evaluar en qué medida las actividades se realizaban dentro del barrio, y en qué medida se debía salir, cruzar la ruta 34, para hacer las actividades cotidianas. El mapa fácilmente identificaba los puntos claves como circunvalación, la ruta 34, la avenida Bouchard, Grandoli y Baigorria, el canal Salvat, las vías del tren, el tambo La Resistencia, el autódromo y puntos como la iglesia, el centro de salud, la biblioteca. El mismo contenía debajo los iconos recortables para pegar en el mapa. Asimismo, en la esquina superior derecha, un espacio para el nombre de la familia y su teléfono, aunque el recuento final era completamente anónimo. Los íconos recortables incluían los siguientes iconos:

¿Qué uso?

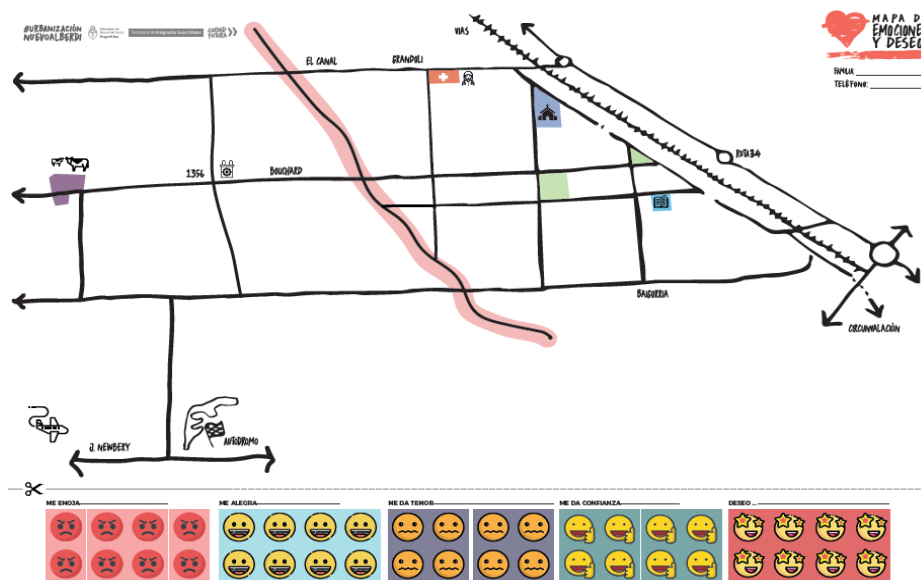
- Compras: Alimentos, hogar, kiosco, ropa, construcción
- Trabajo
- Culto
- Educación: Escuela, biblioteca
- Salud: Hospital, centro de salud, farmacia, veterinaria
- Recreación: encuentro con amigos, plaza, cancha, asado
- Trámites: comisaría, banco, Anses

¿Cómo llego?

- Colectivo, a pie, auto, taxi/remis, bicicleta, moto

Luego, otra gran cartografía colectiva implementada fue la de Emociones y Deseos, mencionada anteriormente.

Figura 8: Cartografía Emociones y Deseos



FUENTE: Recursos IGC.

En este caso, los íconos a recortar y pegar en el mapa tenían que ver con emociones y situaciones del barrio que enojan, alegran, dan temor, confianza y deseo, y luego explicar en qué medida o cómo.

La participación de los vecinos fue muy amplia. Esta gran participación no hubiera sido posible sin el papel crucial que tuvo la difusión del proyecto por parte del equipo, tanto a través de la radio como de las duplas territoriales que recorrían las viviendas:

“Aquí y Ahora (radio) nace con la función de difundir esto, un golazo. Toda esta tarea se realizaba en familia, lo tomaban como un juego, pero estaban participando en la urbanización de su barrio. La gente llamaba a la radio para hacer preguntas del kit, para confirmar que el kit estaba listo. Era un verdadero ida y vuelta con los vecinos. El programa de radio fue la mejor herramienta en este contexto. Llamaban y mandaban fotos haciendo la tarea” (Entrevista Vecino Nuevo Alberdi, 2024).

A continuación, pueden observarse imágenes de las viviendas realizando “la tarea”, completando el *kit* territorial. Algunas de estas imágenes fueron enviadas a la radio por las mismas familias, mostrando como en esa unidad familiar se avanzaba en la cartografía.

Figura 9: Duplas territoriales y kits familiares





FUENTE: IGC org (www.igc.com.ar).

Las familias y unidades familiares se reunían a hacer “la tarea” de forma conjunta, lo cual fortaleció el vínculo de los vecinos entre ellos, además de potenciar y propiciar la participación en el dispositivo de cartografía:

“Respecto a la relación de los vecinos entre sí, hubo un cambio total. Fue sorpresivo. A pesar de no poder tener contacto por la pandemia, el cambio fue gigante. Los vecinos se cruzaban por la calle, y estaban al tanto del proceso y participaban. Eh! ¡Ya tengo el kit! ¿Cuándo lo buscan?” (Entrevista Vecino Nuevo Alberdi, 2024).

La metodología de trabajo implicó que se seleccionen de manera aleatoria 400 viviendas (de zona rural y urbana) y las duplas entregaron los mapas y el *kit* familiar; al sábado siguiente lo pasaban a buscar nuevamente:

“Se dividió todo el territorio, cada dupla territorial tenía a cargo una manzana y las manzanas hicieron el primer mapeo, lo cubrieron con las viviendas pares (Ej. se visitaron 500 familias de números pares) y el segundo mapeo (emociones) les tocó a las familias que no les había tocado en la primera instancia, o sea las impares. Se pensó de esa manera, aunque en el territorio se tuvo que adecuar, porque en un barrio irregular, la cuestión de par e impar no existe. El objetivo era que el que le tocó el primer mapeo no le toque el segundo. Y de esa manera se logró cubrir las 6 mil personas” (Entrevista equipo técnico IGC, 2024).

De acuerdo a uno de los partícipes claves de la gestión de cartografía, quien trabajó en el equipo técnico que llevó adelante las mismas, el método de procesamiento de los mapas consistía en trabajar con la recurrencia o frecuencia. El equipo técnico sistematizaba los mapas intervenidos, identificaba recurrencias, singularidades y “notas de color” que después fueron utilizadas como insumos tanto para el diagnóstico como para la etapa proyectual. El equipo recibía los mapas de los vecinos y contaba aritméticamente, cargando en una planilla cuántas veces aparecía una variable. A partir de esto, se procedía promediando y en base a eso se crearon los mapas finales, que consistían en una suerte de mapa de calor o *scatterplot*, donde el “manchón” de color implicaba la máxima recurrencia. Las

planillas que se emplearon para contar la frecuencia de las variables del mapeo usos y flujos se encuentran adjuntadas a continuación:

Figura 10: Sistematización de mapeo usos y flujos

2	COMPRAS		313	19	SALUD		206	
3	Alimentos	34	56	20	Hospital		63	
4	Hogar	3	23	21	Centro Salud	44	8	
5	Kiosko	81		22	Farmacia	1	54	
6	Ropa	5	61	23	Veterinaria		36	
7	Mat.Construcción	9	41	24				
8				25	RECREACIÓN		167	
9	TRABAJO		55	26	Encuentros	13	25	
10	Trabajo	14	41	27	Plaza	23	34	
11				28	Cancha	27	20	
12	CULTO		42	29	Asado	11	14	
13	Culto-Religión	24	18	30				
14	EDUCACIÓN		78	31	TRÁMITES		162	
15	Escuela	13	50	32	Comisaría	4	49	
16	Biblioteca		15	33	ANSES		54	
17				34	Banco		55	
				35				
				36				
				37		306	717	

F	G	H
CÓMO LLEGO?		
Auto		42
Taxi-Remis		26
Colectivo		75
Moto		49
Bicicleta		60
A pie		143

FUENTE: Recursos internos IGC.

Puede observarse, como ejemplo, la variable más votada sobre “cómo se llegaba a lugares” fue “a pie”. A pie para cruzar la ruta 34 y hacer las compras en el supermercado detrás de circunvalación, para ir al trabajo, a la escuela, etc. Esta sistematización simple, de acuerdo a uno de los informantes clave (Entrevista personal técnico IGC, 2024) se hizo con el fin de identificar aquellas variables que podrían ser una problemática aislada identificada por una persona o aquellas que tenían mayor grado de identificación por la población; se buscaba arribar a un resultado simple y fácil de interpretar por cualquiera.

A continuación, se incluyen algunas planillas utilizadas en la sistematización de la segunda cartografía, cartografía de Deseos y Emociones, a modo de ejemplo.

Figura 11: Sistematización de emociones y deseos

Donde	Que	Cantidad	Observaciones
Autódromo	Ruido	2	
Barrio	Pocas accesos/salidas del barrio	1	
Barrio	Falta de servicios	1	
Barrio	Zanjas sucias	6	
Barrio	Servicio de transporte publico malo	3	
Barrio	Actividades delictivas	2	
Barrio	Pavimento	4	
Barrio	Falta control policial	1	
Barrio	Falta de plazas	1	
Barrio	Inseguridad	4	
Barrio	Limpieza	3	
Barrio	Falta escuela primaria	2	
Barrio	Alumbrado publico	8	
Centro Salud	Atención medica	1	
Centro Salud	Ubicación	2	
El canal	Inseguridad	1	
El canal	Sucio, sin cuidado	10	
Plaza	Falta Hamaca PARA NIÑOS PEQUEÑOS	2	
Plaza		1	
Redes domiciliarias de servicio	Agua corriente	3	
Redes domiciliarias de servicio	Cloacas	1	
Redes domiciliarias de servicio	Electricidad	1	
Ruta 34, cruces	Falta de semáforo, senda peatonal, iluminación	9	
Ruta 34, cruces	Inseguridad	3	
Zona rural	Quema de gomas para ladrillos	3	
Zona rural	La ruralidad	1	Pide urbanizar: Plazas, viviendas, comisaría y contenedores.
Zona vía	Basural	4	

Donde	Que	Cantidad	Observaciones
Aeropuerto	Aviones	1	
Barrio	Inseguridad	11	
Barrio	Falta de vereda	2	
Barrio	Alumbrado público	4	
Barrio	Usurpaciones	1	
Centro Salud	Ubicación	4	
El canal	Inseguridad	6	Robos y falta de equipamiento
Escuela	Peleas	1	
Plaza		1	
Ruta 34	Parada colectivo	1	
Ruta 34	Señalización y equipamiento para cruzar	5	
Cruces formalizados, ruta 34	Falta de semáforo, senda peatonal, iluminación, ACCESIBILIDAD y barrera	7	
Cruces formalizados, ruta 34	Inseguridad	1	
Transformador EPE		2	
Zona Vías	Robos, alumbrado y cruces escasos	6	

Donde	Que	Cantidad
Autódromo		1
Barrio	Servicio de mantenimiento e higiene urbana	1
Barrio	Pavimento	1
Barrio	Lugares de compras	3
Barrio	Tranquilidad	2
Barrio	Taller/proyecto urbanización	2
Barrio	Destacamento móvil policial y garita	2
Barrio	Alumbrado publico	1
Barrio	Solidaridad	1
Biblioteca??		1
Bosque	Caminatas recreativas	1
Centro salud		5
Iglesia		7
La ética	La escuela	4
Los cruces, ruta 34 ???	Los puentes	1
Plaza	Cancha de fútbol	1
Plaza		1
Redes domiciliarias de servicio	Agua corriente	1
Redes domiciliarias de servicio	Electricidad	1
Salida a J. Newbery		1
Tambo		7

Fuente: IGC

Puede observarse cómo de la cartografía de deseos se evaluaron situaciones que ocasionaban enojo, temor, alegría, confianza y deseo entre los vecinos. De las situaciones que ocasionaban enojo, se repiten mayormente el canal, el cruce inseguro de la ruta 34, la basura, la falta de iluminación y la inseguridad. Luego, entre las situaciones que causaban temor sobresalen: la inseguridad en las cercanías del canal y nuevamente en el cruce de la ruta 34. Luego, los indicadores identificados como causantes de alegría: el centro de salud (que también fue el mayor causante de confianza), la iglesia y el Tambo La Resistencia. Por último, los deseos. En esta categoría fueron señalados: la escuela, cloacas, equipamiento, agua corriente, plazas, alumbrado público, transporte público, polideportivos, comisaría y mayor presencia policial, entre otras.

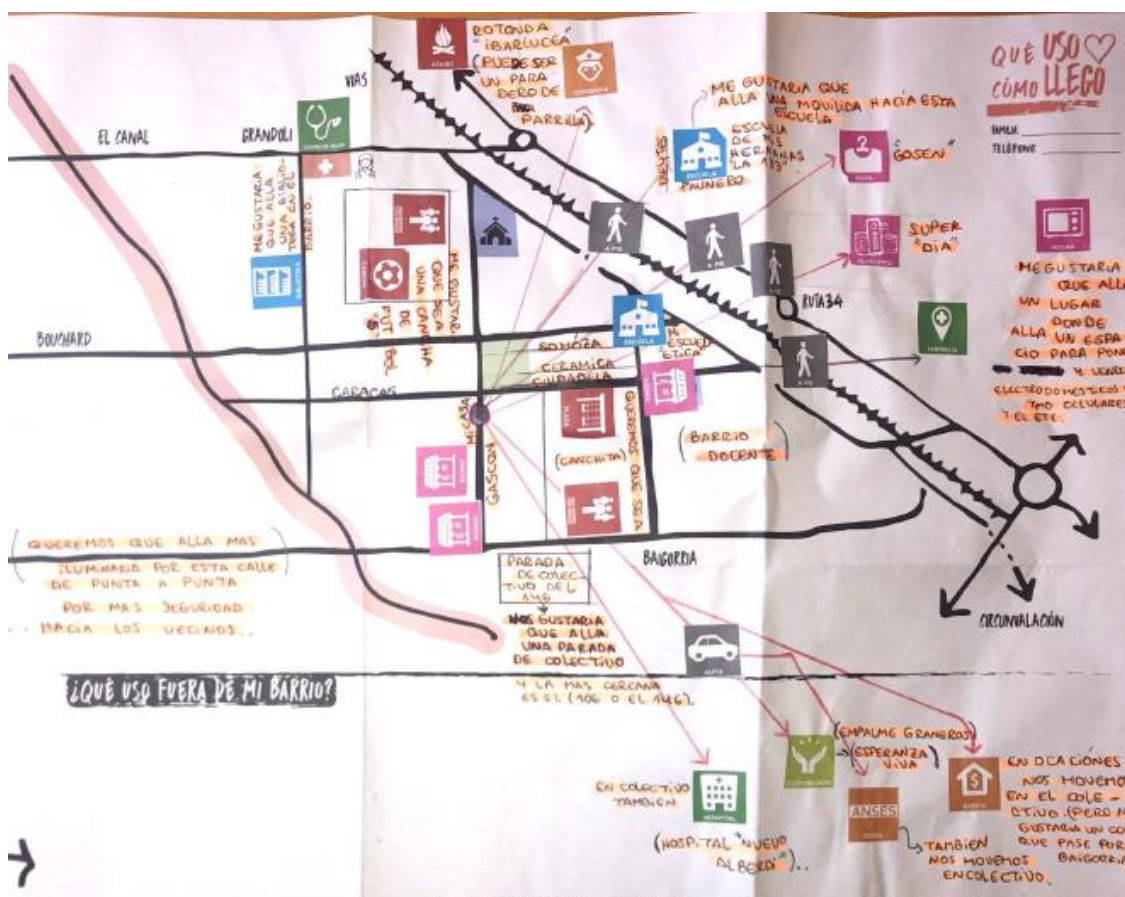
Asimismo, de acuerdo a uno de los entrevistados pudieron observarse también cuestiones que eran propias a colectivos sociales determinados. Por ejemplo, entre las mujeres, un lugar señalado con mucha frecuencia era la inseguridad que les implicaba cruzar caminando el ferrocarril:

“La cartografía de flujos, o bien “¿qué uso, cómo llego?”, no hace sino mostrar la cantidad de actividades que se hacen por fuera del barrio. Mostró que dentro del barrio muchas cosas no se podían solucionar y eran satisfechas en otros espacios de la ciudad, por ejemplo, para tomarse el colectivo. Muchas de las cosas de necesidades básicas no estaban satisfechas en el territorio” (Entrevista personal técnico IGC, 2024).

En la figura 12 se expone uno de los mapas completados por las unidades familiares. Se puede ver en este caso que se señalan las actividades que realizan dentro y fuera del barrio. La familia comenzó por marcar en el mapa la ubicación de su vivienda y luego, trazó flechas con las actividades realizadas, cómo llega a las mismas y si se realizan dentro o fuera del barrio. De esta forma, puede observarse cómo la familia debe trasladarse fuera del barrio para ir a Anses, al banco, a la Iglesia, y al hospital, cruzando la calle Baigorria, en colectivo y en ocasiones en auto. Luego, para el lado contrario, cruzando la ruta 34, la familia debe trasladarse fuera del barrio para ir al supermercado, para acudir al local de indumentaria, para la Escuela N°133, la farmacia, y la comisaría.

De igual forma, puede observarse cómo la unidad familiar identificó en el mapa de flujos además de la consigna, deseos para el barrio. Se señala la luminaria de la calle Baigorria como un deseo, la necesidad de que el colectivo tenga paradas sobre la calle Baigorria, mayor movilidad hacia la escuela “la 183”, entre otros deseos.

Figura 12: Cartografía de vecino

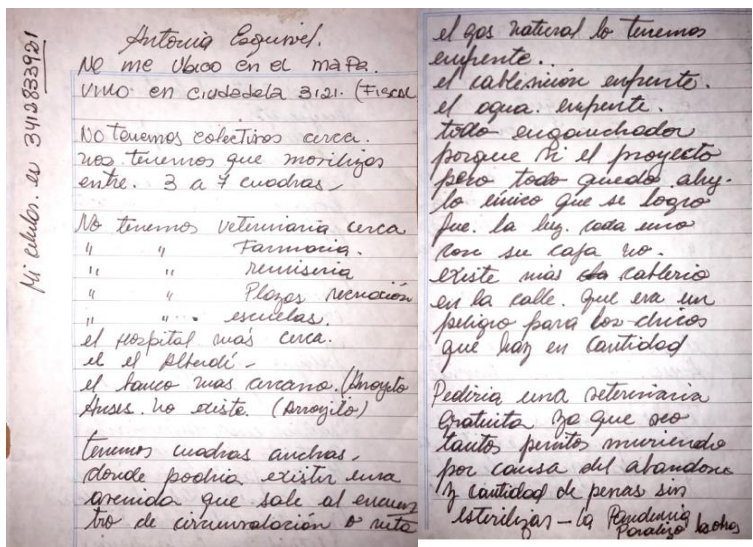


Fuente: IGC

A continuación, también se puede observar una lista de deseos que una vecina hizo llegar al equipo. Nuevamente resuena la cuestión del colectivo y la falta de servicios cerca (desde veterinaria, remisería, farmacia, plazas, escuela, banco, etc.). La vecina de la figura 13 señaló su deseo de que se aproveche el

hecho de que las cuadras son anchas, que podría existir una avenida como tranquilamente existe en otras partes de la ciudad. Luego señalaba como todos los servicios básicos se encontraban “en frente”, es decir, pasando la ruta y circunvalación, gas natural, agua, cablevisión, “todo enganchado”.

Figura 13: Deseos de una vecina de barrio Nuevo Alberdi

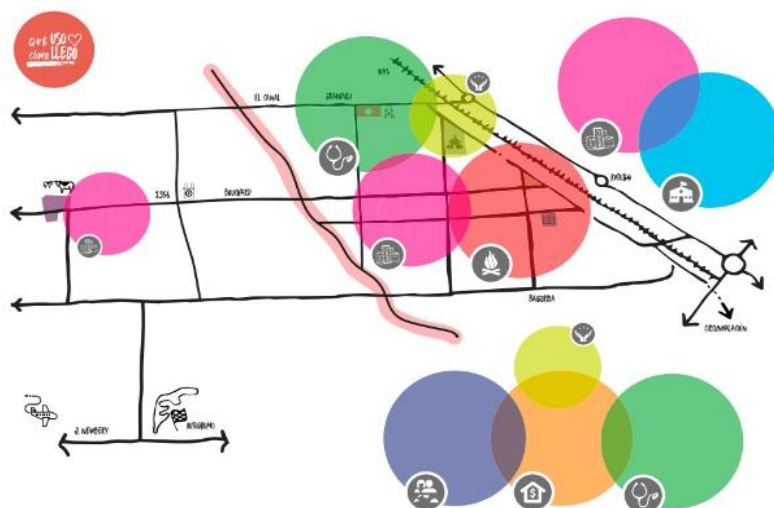


Fuente: IGC

De este procesamiento de los mapas de la muestra seleccionada emergen cuestiones en común: “luz, agua, transporte público”: “respuestas que por la fuerza de la repetición suenan como un mantra. Los vecinos no necesitaron bucear demasiado en su memoria porque tienen muy presentes las respuestas, deseos y temores que dejaron plasmados en el ejercicio de participación colectiva” (Viú, 2022, párr.18).

Se puede observar en la figura 14, 15, 16 y 17 los resultados finales del procesamiento de los mapas: suerte de *scatterplots* o mapas de calor que ilustran las urgencias más acuciantes que identificó el barrio, en forma de “manchones”, cuyo tamaño indica la mayor o menor gravedad de la situación identificada. En el mapa puede observarse cómo los vecinos mayormente compran alimentos fuera del barrio, a dónde acuden en caso de una emergencia médica, los espacios de recreación, la iglesia, los espacios abocados a la educación, las actividades que requieren que se cruce la ruta, entre otros.

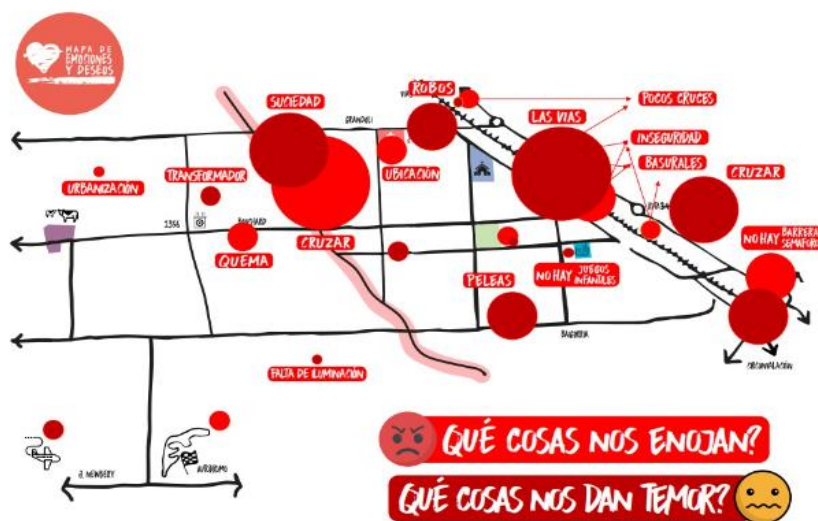
Figura 14: Producto final del mapeo colectivo de ¿Qué uso y Cómo Llego?



Fuente: Recursos IGC.

El mapa siguiente, por su parte, muestra cómo se procesaron los puntos que fueron mencionados por los vecinos como cuestiones específicas que les ocasionan temor, es decir, dónde recortaron y pegaron el ícono de miedo. Puede observarse cómo las vías del tren fue la variable más encontrada entre los mapas de los vecinos como generadores de miedo: pocos cruces, inseguridad y basura. Luego, los cruces de las rutas, la falta de semáforos o señalizaciones peatonales, el peligro de pasar caminando por la misma. Seguidos del cruce del canal Salvat. Por último, hay otros puntos que resaltaron los vecinos: como las quemaduras, la falta de iluminación, peleas, entre otros.

Figura 15: Productos finales del mapeo colectivo de Emociones y Deseos, mapa de enojo y temor



Fuente: Recursos IGC.

Respecto a las situaciones que alegraban a los vecinos, aquella variable con mayor frecuencia o recurrencia fue el centro de salud, la iglesia y el tambo. Luego, otras variables salieron repetidas numerosas veces, como la escuela, un semáforo en la ruta 34, el autódromo, la plaza y algunos comercios.

en valor y convertirlas en las actividades/servicios/lugares que los vecinos siempre añoraron” (Entrevistas personal técnico IGC, 2024).

Frente a la necesidad de espacios públicos de calidad según señalaron los vecinos, se encuentran las obras tempranas que proponen numerosos espacios públicos y espacios de encuentro que vienen a subsanar este problema; frente al problema ambiental, y posibilidad de inundación de los canales (por el mal estado y mantenimiento de los mismos) el proyecto ambiental para los canales Salvat e Ibarlucea, de humedales urbanos; frente a la ausencia de escuela primaria y secundaria (más allá de la Ética, que es nivel inicial), una sede de la UNR cerca; frente a la problemática más repetida y acuciante para los vecinos del agua, el convenio con Aguas Santafesinas; y frente a la problemática de ausencia estatal, un nodo administrativo que esté en el cuadro de estación del ferrocarril, recuperando el edificio patrimonial, que funcione como un satélite del Municipio o de distrito norte. Asimismo, la cuestión comercial de calle Bouchard, que como se mencionaba, en cualquier ciudad esa arteria sería un centro comercial, por ello la propuesta de recuperar y potenciar Bouchard, así como el Tambo, corazón productivo del barrio.

“Existió un diálogo directo entre una cosa y la otra, entre la problemática identificada y el proyecto propuesto. Más allá de que preexistía una presunción de las cuestiones que faltaban en el barrio, estos problemas saltaron a la vista en las cartografías, permitiendo a los vecinos ser artífices de todo el proceso desde inicio a fin. Allí donde por ejemplo saltaba a la vista que el colectivo no ingresaba al barrio, era luego incluido en el proyecto. O de igual manera el agua” (Entrevistas personal técnico IGC, 2024).

A continuación, puede observarse un render parte del Máster Plan de Urbanización, que ilustra las principales propuestas del proyecto.

Figura 18: Propuestas incluidas en el Máster Plan del proyecto



Fuente: IGC- Informe Final PEG, 2021

Plazas, espacios de reunión, escuela, todo dentro del barrio, así como garantizar red de aguas y cloacas, convertir la zona que los vecinos denunciaban como peligrosa al costado del canal en un reservorio

natural. Conectividad, centro comercial Bouchard, áreas residenciales, propuestas construidas desde abajo y que prometían sellar la historia de segregación de un barrio históricamente olvidado.

Según las entrevistas al equipo del IGC, pueden haber existido ciertas limitaciones dado el nivel de complejidad técnico de algunos aspectos difíciles de cubrir por el mapeo colectivo. De todos modos, se tomó la decisión de avanzar privilegiando la cuestión vincular, social y política de que los vecinos fueran quienes tuvieran las directrices de las obras a realizarse. Con todos los proyectos se diseñó el Máster Plan y se le fueron agregando distintas capas políticas, técnicas y gestiones necesarias para conseguirlo (Viú, 2022).

Conclusiones

“Para mejor o para peor, la ciudad lo invita a rehacerla, a definir una forma en la que usted pueda vivir. Usted también. Decida quién es usted y la ciudad volverá a asumir una forma determinada a su alrededor. Decida cómo es usted y su identidad se revelará. La ciudad, a diferencia de las aldeas o pueblos, son plásticas por naturaleza. Las configuramos a nuestras imágenes. La ciudad que imaginamos, la ciudad dúctil de la ilusión, del mito, de la aspiración y la pesadilla, es tan real o quizá más real que la ciudad dura que uno puede emplazar en los mapas y estadísticas” (Raban, 1974).

Las ciudades, y especialmente las ciudades latinoamericanas, reflejan una promesa incumplida: la de la igualdad. Los gobiernos no han podido encontrar una solución al gran problema de la fragmentación socio - urbana que amenaza al desarrollo de la región y revela las deudas profundas de la democracia. “No hay mal que dure 100 años dice el refrán, aunque hay uno que data de hace muchos años: la exclusión urbana. Si en algo se emparentan las ciudades y la democracia es que ambas son una promesa incumplida o, mejor dicho, un proyecto incompleto” (Gelfuso y Tepp, 2022, párr.1).

Enfrentar la miseria, la exclusión y la inequidad presente en la ciudad de Rosario, requiere actuar en varios frentes a la vez: físico, social, económico, ambiental y legal. La vivienda sin movilidad, sin acceso a los servicios, sin titularidad de la tierra, sin empleo, sin capacitación, no permite que las personas se desarrollen y alimenta situaciones de segregación urbana. Es crucial no sólo mejorar las condiciones físicas y económicas de los barrios, sino también garantizar un entorno donde todos tengan acceso equitativo a servicios básicos, empleo digno y oportunidades. Librar esta batalla en el contexto actual se convierte en una tarea sumamente ardua dada la crisis del poder estatal y el desempoderamiento tanto de la sociedad como del Estado.

Sin embargo, pese a este contexto desalentador, hemos analizado la primera política de largo alcance para los barrios populares: la Ley de Integración Socio Urbana. Ésta representa un marco jurídico e institucional sólido y una estrategia nacional sostenida a mediano plazo, asegurando recursos financieros y humanos para una política de Estado que busca garantizar condiciones de vida dignas. Es una herramienta que permitió un cambio radical en Nuevo Alberdi: de un horizonte de desalojo a un proyecto de urbanización popular. De correr tras el camión que llevaba agua tres veces por semana a poder abrir una canilla e indicar dónde sería deseable se ubicase la misma. De no tener dirección postal a aparecer en el mapa, en sentido literal y simbólico. Este territorio, donde la frontera de lo urbano y lo rural se entremezcla, es uno de los 358 barrios populares de la Argentina que comenzó a ser intervenido de manera estructural en un ambicioso proyecto de urbanización con metas a largo plazo e interacción pública y privada.

En una sociedad fragmentada por la pobreza y la violencia como la argentina en general y, en particular, la rosarina, este proyecto abre una ventana para “pensar la ciudad de otra manera”, diseñar la ciudad que queremos llegue antes. Es un ejemplo de lo necesario que es que el Estado “recupere el lápiz”, en el sentido de recobrar la capacidad de planificación y definición sobre el uso del suelo para que no haya otros “Palos Verdes” o “Puerto Norte”, que impliquen que la directriz sobre cómo se desarrolla la ciudad pertenezca al sector privado. Que el Estado recobre la autoridad política, con nuevas reglas y orientando la iniciativa privada, evitando el riesgo de una colonización de las instituciones estatales por parte de intereses privilegiados.

La desigualdad no sólo es injusticia social y espacial sino también una barrera fundamental para el crecimiento económico sostenible y la estabilidad política. En otras palabras, la segregación urbana y sus consecuencias no son simplemente una cuestión de ética o moral, sino que son un obstáculo estructural que limita el potencial de desarrollo humano y económico del país. Integrar los barrios no es solamente una deuda social sino una oportunidad de movilización económica y social.

El contexto actual es desafiante. El desmantelamiento del Estado nacional y la paralización o desfinanciamiento de las políticas de infraestructura urbana y regional, transporte urbano, educación universitaria, urbanización de barrios populares, y el desfinanciamiento de las herramientas que proveen recursos para la integración de barrios populares, como el FISU, tiene un impacto directo en las áreas urbanas y en la calidad de vida de la población. Es por ello por lo que se aboga con este trabajo a que la Ley de Integración Socio Urbana se fortalezca y se consolide como una legislación sostenible y perdurable, que atraviese los años y sea un marco transversal de acción, una verdadera política de Estado.

El congelamiento de financiamiento para proyectos de este tipo en la gestión del Presidente J. Milei, no supone un horizonte esperanzador. De todos modos, es importante observar la gran “masa crítica” que significó el proyecto Nuevo Alberdi. Hoy en día los vecinos se han apropiado del proceso de urbanización y este empoderamiento implicó, en la mirada del equipo del IGC, la “radarización del liderazgo”. Radarización en el sentido de que se superaron significativamente los alcances que inicialmente se habían propuesto, generando efectos inesperados y ampliando su alcance o impacto. Este empoderamiento de los vecinos implicó que los mismos siguen autogestionando toda una serie de proyectos para su barrio.

En ese sentido, la práctica de las cartografías colectivas implicó, además, de una nueva manera de intervenir en lo social, una oportunidad de reflexión y construcción colectiva que involucra el territorio, las experiencias personales y los contextos diversos; que permitió, en el caso de Nuevo Alberdi, la transformación de la realidad en contextos de precarización de la vida gracias al encuentro de diferentes lenguajes, saberes, representaciones y deseos colectivos.

Esta herramienta participativa logró satisfacer los objetivos propuestos al inicio del proyecto, relacionados con la comprensión más profunda de los problemas reales del barrio. Problemas que luego serían recogidos en un paquete de políticas y proyectos para abordar estas situaciones de manera efectiva. Los cruces de ruta, lugares de encuentro, propuestas ambientales, entre muchas otras, surgieron de la participación activa de los vecinos en el diagnóstico de las situaciones que los aquejan de su barrio, así como de la expresión de sus deseos. En el caso de Nuevo Alberdi, la realización de las cartografías no sólo despertó la participación de los vecinos, sino que reafirmó la pertenencia de ellos al barrio, logrando el compromiso en la resolución de los problemas identificados.

Los 6.467 barrios populares existentes en Argentina son la muestra viva de la necesidad de que el lugar donde se nace no constituya una condena. La Integración Socio Urbana como nuevo paradigma para insertar estos barrios en el entramado social de sus ciudades encuentra en la metodología de cartografías colectivas una forma participativa clave para que la construcción sea desde el deseo de quienes los habitan y no una imposición de parte de un equipo técnico. Esto implica abrir intercambios y debates acerca del territorio y sus usos; debates que aportan una mirada diversa y parten de que la construcción

del conocimiento debe ser colectiva, para posibilitar acciones que transformen sosteniblemente lugares, ciudades y realidades.

Bibliografía

Abramo, P. (2012). La ciudad confusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *Revista EURE*. Vol 381 N° 114 pp. 35-69. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612012000200002>

Alonso, E. P., & Mora, D. M. (2023). Cartografía social, una herramienta de análisis para el estudio comunitario (Original). *Revista ROCA Científico-Educacional de la provincia*. Vol. 19, núm 1. <http://portal.amelica.org/ameli/journal/440/4403729009/html/>

Añaños, M. C. (2016). Escalas combinadas de gentrificación: Estado, empresas, propietarios individuales: Puerto Norte y el barrio Refinería. Rosario Argentina. Congreso Internacional Contested Cities. [http://contested-cities.net/working-papers/wp-content/uploads/sites/8/2016/07/WPCC-164531-](http://contested-cities.net/working-papers/wp-content/uploads/sites/8/2016/07/WPCC-164531-A%C3%B1a%C3%B1osMar%C3%ADaCelina-EscalasCombinadasGentrificaci%C3%B3nEstadoEmpresasPropietariosIndividuales.pdf)

[A%C3%B1a%C3%B1osMar%C3%ADaCelina-](http://contested-cities.net/working-papers/wp-content/uploads/sites/8/2016/07/WPCC-164531-A%C3%B1a%C3%B1osMar%C3%ADaCelina-EscalasCombinadasGentrificaci%C3%B3nEstadoEmpresasPropietariosIndividuales.pdf)

[EscalasCombinadasGentrificaci%C3%B3nEstadoEmpresasPropietariosIndividuales.pdf](http://contested-cities.net/working-papers/wp-content/uploads/sites/8/2016/07/WPCC-164531-A%C3%B1a%C3%B1osMar%C3%ADaCelina-EscalasCombinadasGentrificaci%C3%B3nEstadoEmpresasPropietariosIndividuales.pdf)

Baldiviezo, J. (2021). ¿QUE ES EL DERECHO A LA CIUDAD? Observatorio Del Derecho a La Ciudad. <https://observatoriociudad.org/que-es-el-derecho-a-la-ciudad/>

Barenboim, C. (2013). El mercado de suelo y su ordenamiento en la periferia de las ciudades: El caso de Rosario Argentina. Colección UAI. Editorial Teseo. <https://uai.edu.ar/media/109512/el-mercado-de-suelo.pdf>

Barreto, M. A. (2018). La política habitacional de Cambiemos: el retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina. *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 33, núm. 2 (98), pp. 401-436. <http://dx.doi.org/10.24201/edu.v33i2.1733>

Blaustein, E. (2006) Prohibido vivir aquí. La erradicación de villas durante la dictadura. Editorial Punto de Encuentro: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Borja, J. (2003). La Ciudad Conquistada. *Flacso*, Alianza Editorial, 2003, <https://derechoalaciudadflacso.files.wordpress.com/2014/01/jordi-borja-la-ciudad-conquistada.pdf> .

Borsdorf, A. (2003). Como modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana. *EURE*. Volumen 29. N°86. Santiago.

Bozzano, G. (2021). En Nuevo Alberdi quedaron atrás los duros años de conflicto y ya piensan en “un barrio ícono de la Argentina.” *Suma Política*. <https://sumapolitica.com.ar/en-nuevo-alberdi-quedaron-atras-los-duros-anos-de-conflicto-y-ya-piensen-en-un-barrio-icono-de-la-argentina/> .

Brazeiro, M. (2018). Riesgo ambiental y hábitat popular, ejes de análisis para el estudio de un plan de urbanización de villas y asentamientos en la Matanza entre 2010 y 2015. Instituto de la Espacialidad Humana (IEH), FADU, UBA.

Bressán, C. (2021). Políticas Públicas participativas y escala. Repensando lo local desde la representación ciudadana de lo público. Papeles del Centro. Biblioteca virtual UNL, Universidad Nacional del Litoral. <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/papeles/article/view/10790/14794>

Brizuela, F. (2016). Repensando la cartografía. De la representación objetiva del territorio al acto rizomático de mapear. Quid 16 N°7. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/78448/CONICET_Digital_Nro.0e14e4b0-fab1-4b45-a550-7e27536e1722_B.pdf?sequence=5

Brizuela, F. (2024). De las ‘villas miseria’ a los ‘asentamientos informales’. Problematizaciones estatales sobre la cuestión habitacional en Argentina (1955-1990). Ciudades, 27, pp. 39-53. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.27.2024.39-53>

Calderón Cockburn, J. (2009) Títulos de propiedad, mercados y políticas urbanas. Centro-h, núm. 3: pp. 47-62 Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos - OLACCHI. Quito. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=115112536005>

Capel, H (1975). La Definición de lo Urbano. Estudios Geográficos, n° 138-139. <https://www.ub.edu/geocrit/sv-33.htm>.

Carrión, F., & Dammert-Guardia, M. (2019). Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina. CLACSO, Flacso - Ecuador, IFEA. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20200519104921/Derecho-a-la-ciudad.pdf>.

Carrión, F., and Dammert M. (2020). El Derecho a la Ciudad: una aproximación. Café de las Ciudades. <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/el-derecho-a-la-ciudad-una-aproximacion/>.

Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009). XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>

Casgrain, A. y Janoschka, M. (2013). Gentrificación y resistencia en las ciudades latinoamericanas: El ejemplo de Santiago de Chile. *SciELO México*. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632013000200003.

Chudnovsky, S. (2020). Esperanzas y cuentas pendientes de la integración socio-urbana de los barrios populares. Café de las Ciudades. Cdlc #182-183. <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/esperanzas-y-cuentas-pendientes-de-la-integracion-socio-urbana-de-los-barrios-populares/> ..

Chudnovsky, S. (2021). La integración sociourbana como escenario de transformación. Notas CPAU. <https://www.revistanotas.org/revistas/48/2541-la-integracion-sociourbana-como-escenario-de-transformacion>.

Ciarniello, L; Gómez, E; Galimberti, C.I: (2023). Espacios de borde y desarrollo normativo desde una perspectiva integral. La experiencia del barrio Nuevo Alberdi (Rosario, Argentina). Revista Proyección, Estudios Geográficos y de Ordenamiento Territorial N°34, Vol. XVII, Instituto CIFOT, Universidad Nacional De Cuyo, pp. 76 – 102, ISSN 1852 – 0006. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/232168/CONICET_Digital_Nro.b700c793-0a61-4524-a0fa-c9b6a4aed465_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Comisión de vivienda del Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (2017). Integración urbanística y social de villas: Un abordaje a su intervención. Cesba.

https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/160580/CONICET_Digital_Nro.cb514e6a-9164-49d7-b379-9f83023fedc7_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y .

Contreras, P. (2019). Democracia y participación ciudadana: Tipología y mecanismos para la implementación. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, vol. XXV, núm. 2, pp. 178-191. <https://www.redalyc.org/journal/280/28059953014/html/>.

Correa, G. (2018). Como Nordelta, pero popular y sustentable: el sueño de Nuevo Alberdi al fin se hace realidad. *El Ciudadano*. <https://www.elciudadanoweb.com/como-nordelta-pero-popular-y-sustentable-el-sueno-de-nuevo-alberdi-al-fin-se-hace-realidad/>.

Cravino, M. (2019). La ciudad (re)negada. *Ediciones UNGS*. <https://periferiaactiva.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/06/los-mil-barrios-cravino-final.pdf> .

Cravino, M. C., et. al. (2008). Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires. Universidad Nacional de General Sarmiento: Los Polvorines. <http://biblioteca.unm.edu.ar/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=3237>.

Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina. (2017). *Crecimiento Urbano Y Acceso a Oportunidades: Un Desafío Para América Latina*. CAF. <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1090/RED%202017%20esp.pdf>

Cremschi, A., Rodríguez, J., Birche, B. y Ravella (2021). Criterios metodológicos para la definición de áreas prioritarias de alta vulnerabilidad socio-ambiental: el caso de la Micro-Región Gran La Plata. *Hacia la integración socio-urbana de los barrios populares. CARTOGRAFÍAS DEL SUR*, N° 14, ISSN 2422-6920. <https://cartografiasdelsur.undav.edu.ar/index.php/CdS/article/view/245/210> .

Cunnil Grau, N. (1991). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estado latinoamericanos*. Caracas: CLAD.

Davis, K. (1975). *La urbanización de la población humana*. Scientific American: La ciudad, trad. cast., Madrid, Alianza Editorial, pág.39. <https://www.ub.edu/geocrit/sv-33.htm> .

Davis, M. (2006). *Planet of slums*. Nueva York: Verso.

Deininger, K. (2005). *Acceso a la tierra, desarrollo y reducción de la pobreza*. Serie desarrollo para todos, vol. 7. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/883351468141582239/pdf/3486109586825811a0tierra1701PUBLI C1.pdf>.

Doria, J. (2024). El 41,7% de los argentinos es pobre, revela el Indec. CNN. <https://cnnespanol.cnn.com/2024/03/27/pobreza-argentina-indigencia-indec-orix/>

Duhau, E. (1998) *Hábitat popular y política urbana*. Miguel Ángel Porrúa y UAM-Azcapotzalco. México. 304 pp.

Elaboratorio IGC (). *Presentación UNA*. https://elaboratorio21.igc.org.ar/PDF/Presentacion_UNA.pdf

Enet, M. (2022). ¿Qué es la producción y gestión social del hábitat? *AREA - Agenda de Reflexión en Arquitectura, Diseño y Urbanismo*, 16. <https://area.fadu.uba.ar/debates/enet/>.

Escurre, M. I. y Rosso, I. (2020). La cartografía social como posibilidad de reflexión colectiva en contextos de precarización de la vida. *Revista de Extensión Universitaria*, 10, 1-23. <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Extension/article/view/9080/12712>.

Espinosa, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios*, 5(10), 71-109. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000100004&lng=es&tlng=es.

EXPTE. N° 257.682-I-20. C.M. Concejo Municipal (2020). https://ciudadfutura.com.ar/plan_ordenamiento_salvat_ibarlucea.pdf.

Foglia, C., Rofman, A. (2014). Políticas participativas locales en ciudades bonaerenses, Argentina. Políticas participativas locales en ciudades bonaerenses, Argentina, Universidad Nacional de General Sarmiento, Vol. VIII – pp. 150-175. https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/7855/09-proy-rofman.pdf.

García, F. (2023). La experiencia de las políticas de Integración Socio Urbana en Argentina (I). *Café de las Ciudades*, Cdlc #228. <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/la-experiencia-de-las-politicas-de-integracion-socio-urbana-en-argentina-i/>.

García, J. (2019). Intervenciones culturales y espacio público. Repositorio FLACSO. https://flacso.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1026/301/1/Garcia_JR.pdf.

Gelfuso, A. and Tepp C. (2022). Que el mundo que queremos llegue antes. *Café de las Ciudades*, Cdlc#205. <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/que-el-mundo-que-queremos-llegue-antes/>.

Guevara, T. (2018). Integración Urbana y políticas públicas: el caso del Registro Nacional de Barrios Populares de Argentina: Decreto N°358/2017. Conicet digital. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/112565/CONICET_Digital_Nro.e1c4af7b-1b2f-4453-8bb6-e934e393f8bb_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

Hábitat para la inclusión (2011). 1a ed. – Santa Fe: Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe. <https://www.santafe.gov.ar/archivos/pep/01HabitatParaLaInclusion.pdf>

Haesbaert, R. (2004). Dos múltiples territorios a multiterritorialidad. PET (Programa de Educacao Popular) Universidad Federal de Rio Grande do Sul, 1-20.

Hiba, J. (2021). Un barrio de Rosario se convirtió en una innovadora experiencia sociourbana tras más de diez años de conflicto por la tierra. *RED/ACCIÓN*. <https://www.redaccion.com.ar/un-barrio-de-rosario-se-convirtio-en-una-innovadora-experiencia-sociourbana-tras-mas-de-diez-anos-de-conflicto-por-la-tierra/>.

Jaime, E. (2018). Régimen de Integración Socio Urbana y Regularización Dominial. Análisis crítico del proyecto de ley desde la perspectiva del derecho a la ciudad. Observatorio del Conurbano Bonaerense. http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/JAIME.PROYECTO_DE_LEY_NACIONAL.pdf

Janoschka, M. (2011). Geografías urbanas en la era del neoliberalismo. *Investigaciones Geográficas*, núm. 76, pp. 118-132.

Lefebvre, H (1969). Derecho a la ciudad. *Biblioteca Virtual CLACSO*. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20200519104921/Derecho-a-la-ciudad.pdf>.

- Loaiza, B. D. P., Vélez Álvarez, C., & Sánchez Palacio, N. (2019). Cartografía social: construyendo territorio a partir de los activos comunitarios en salud. *Entramado*, 16(1), 138–151. <https://doi.org/10.18041/1900-3803/entramado.1.6081>
- Manzano, G. L., & Duclós, S. (2024). Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. In *Informes Técnicos* (Vol. 73). Instituto Nacional de Estadística y Censos. https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_03_2442F61D046F.pdf
- Martino, B. F. (2024). Ascenso social en Argentina: la difícil ruta para salir de la pobreza. CNN. <https://cnnespanol.cnn.com/2024/03/29/ascenso-social-argentina-dificil-ruta-salir-pobreza-orix/>
- Mongin, O., y P. Ricoeur (2006). Reseña de La Condición Urbana. La ciudad a la hora de la mundialización de Olivier Mongin. *EURE*, XXXIII (98), 138-141. <https://www.redalyc.org/pdf/196/19609809.pdf>.
- Monticelli, F (2023). La experiencia de las políticas de integración socio urbana en Argentina. *Café de Ciudades* #229. <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/la-experiencia-de-las-politicas-de-integracion-socio-urbana-en-argentina-ii/>
- Morse, R. (1971). *La Investigación Urbana Latinoamericana: Tendencias y Planteos. Nueva Visión: Buenos Aires. Parte I: pp. 9-55.* <https://bibliodarq.files.wordpress.com/2015/08/morse-r-la-investigacion-urbana-latinoamericana-tendencias-y-planteos.pdf>. Consultado el 15/08/2020.
- Mosconi Frey, C. (2018). Figuras de protección urbano-rural. Aportes para la interpretación de áreas periurbanas inundables: el caso de Nuevo Alberdi. Catálogo PUCV. http://opac.pucv.cl/pucv_txt/txt-4500/UCC4679_01.pdf
- Onu Hábitat (2022). El fenómeno de la gentrificación. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/el-fenomeno-de-la-gentrificacion>.
- Onu Habitat. (2020). Componentes del Derecho a la Ciudad. <https://onu-habitat.org/index.php/componentes-del-derecho-a-la-ciudad>
- Oszlak, O. (2019). Los pobres y el derecho a vivir en Buenos Aires: enfoque teórico-metodológico para su estudio. *En Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3, (2), diciembre-marzo, pp. 43-77.
- Pantaleon M. (2018). Políticas Públicas de Participación ciudadana. El presupuesto participativo y la producción de ciudad. Laboratorio de Tecnología y Gestión Habitacional - FAU, UNLP.
- Peinado, G., Barenboim, C., Nicastro, M., & Lagarrigue, P. (2018). Recuperación de plusvalías urbanas y sus impactos distributivos. Las compensaciones por mayor aprovechamiento urbanístico a raíz de convenios urbanísticos en la ciudad de Rosario, Argentina. *Sociedad y Economía*, (35), 50-77. <https://www.redalyc.org/journal/996/99659352003/html/>
- Pérez, P. (2016). Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana. *Quid 16. Revista Del Área De Estudios Urbanos*. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2085>
- Plan especial de desarrollo urbano y social Parque Habitacional Bouchard (2011). Municipalidad de Rosario. <https://www.rosario.gob.ar/mr/normativa/nuevo-codigo-urbano/libro-2.-normas-urbanisticas-por-area/capitulo->

4.-reordenamiento-urbanistico-del-cordon-perimetral-de-la-ciudad-de-rosario/enlaces-cordones-perimetrales/cordon-perimetral-norte/planes-especiales-p.

Quetglas, F. (2018). Sobre el proyecto de Ley de regularización dominial de la vivienda familiar e integración socio-urbana en Argentina. *Café de Ciudades* Número 163-164. <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/un-paso-necesario-hacia-una-sociedad-mas-integrada/>.

Raban, J. (1974). *Soft City*. Hamilton.

Realini, G. (2019). La política habitacional en Argentina. Una mirada a través de los institutos provinciales de vivienda. Programa de Ciudades Área de Desarrollo Económico, Cippec. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/06/181-CDS-DT-La-pol%C3%ADtica-habitacional-en-Argentina-Granero-Bercovich-y-Barreda-junio-2016-2.pdf>.

Revigliione, M. (2020). Derecho a la ciudad, urbanismo neoliberal y reconfiguración socio-espacial en barrio Pichincha de la ciudad de Rosario. *Abordajes y cartografías críticas desde la Ciencia Política*. RepHip – UNR. <https://rephip.unr.edu.ar/server/api/core/bitstreams/f1c97988-79f9-4650-9cab-2478a9225707/content> .

Rey, J. (2020). Procesos de reurbanización e Integración Socio Urbana en la Ciudad de Buenos Aires : el caso de Villa 20 (2016-2019). Repositorio Institucional de la UNSAM. https://ri.unsam.edu.ar/bitstream/123456789/1350/1/TMAG_EPYG_2020_RJ.pdf .

Rodriguez, C., and Bohoarquez, M. (2013). Modelo de producción social de hábitat frente al modelo de mercado en la construcción de vivienda de interés social. *SciELO Colombia*. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-921X2013000400004 .

Rodríguez, M. (2013). La producción social del hábitat en América Latina. *Café de las Ciudades*, Cdlc#131. <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/la-produccion-social-del-habitat-en-america-latina/> .

Rodriguez, M. (2018). Integración Urbana y Derecho a la Ciudad. Un abordaje a la reurbanización de la Villa 31 de la ciudad de Buenos Aires a partir de Hábitat III.” *RDU – UNC*. [https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/11577/1A.4-](https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/11577/1A.4-Rodr%C3%ADguez%20y%20otros.pdf?sequence=10&isAllowed=y)

[Rodr%C3%ADguez%20y%20otros.pdf?sequence=10&isAllowed=y](https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/11577/1A.4-Rodr%C3%ADguez%20y%20otros.pdf?sequence=10&isAllowed=y) .

Rofman, A. (2016). Participación, políticas públicas y territorio. *Biblioteca Virtual CLACSO*. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/otros/20210720035022/Participacion.pdf>.

Romero, F. (2017). Cartografías sociales en Argentina: hacia una historización y un estado de la cuestión. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Grupo de Estudios Geografías Emergentes (GEm), Instituto de Geografía. https://geografiasemergentes.files.wordpress.com/2018/04/eje9_fernandezromero-porun.pdf

Romero, F., (2021). Cartografías emergentes: prácticas e investigaciones en cartografías sociales en Argentina . *Revista Universitaria de Geografía*, 30(1), 13-41.

Rubio, T. (2021). Aportes de Henry Lefebvre al concepto de espacio social a partir de su obra *La producción del espacio*. Escuela de Humanidades y estudios Sociales. Filosofía y Letras. https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=2338&context=filosofia_letras#:~:text=Podemos%20a%20firmar%20que%20el%20espacio,de%20esta%20forma%20su%20polivalencia.

Santos, M. (2013). Manual de mapeo colectivo. Iconoclasistas, https://geoactivismo.org/wp-content/uploads/2015/11/Manual_de_mapeo_2013.pdf.

Schiavo, E. (2019). Territorios en disputa, mercantilización y resistencia urbana. El caso de Nuevo Alberdi en Rosario, Argentina. Ponencia presentada en las IX Jornadas de Economía Ecológica. Bariloche.

Schneider, C., and Welp, Y. (2015). Diseños Institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa. SciELO México. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182015000200015. Accessed 12 February 2024.

Segura, M. Chaves. R. (2021). Introducción: hacia un abordaje socioantropológico de la experiencia metropolitana. Experiencias Metropolitanas. <https://www.teseopress.com/experienciasmetropolitanas/chapter/capitulo-1-introduccion-hacia-un-abordaje/>

Simmel, G. (1977). La metrópolis y la vida mental. Antología De Sociología Urbana (p. núm. 4-primavera 2005). UNAM. https://www.bifurcaciones.cl/004/bifurcaciones_004_reserva.pdf

Svampa, M. (2001). Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados. Buenos Aires: Biblos. SciELO Chile. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612003008800010 .

Territorios en Acción (2021). Organizaciones sociales en el proceso de urbanización de barrios populares. Experiencias en Acción Número 7. <http://xn--territoriosenaccin-61b.org/pdf/INFORME-Nr7.pdf>.

Traficantes de sueños (2017). Diccionario de las periferias. Métodos y saberes autónomos desde los barrios. https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/UTIL19_diccionario_0.pdf.

Travela, J. (2020). Territorios en disputa, mercantilización y resistencia urbana. El caso de Nuevo Alberdi en Rosario, Argentina. https://www.researchgate.net/publication/342393103_Territorios_en_disputa_mercantilizacion_y_resistencia_urbana_El_caso_de_Nuevo_Alberdi_en_Rosario_Argentina

Usach, N., & Garrido Yserte, R. (2009). Globalización y ciudades en América Latina: ¿Es el turno de las ciudades intermedias en la Argentina?. Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal, (13), 07-38. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272009000200001&lng=es&tlng=es.

Urbanización Nuevo Alberdi (2022). IGC. <https://www.igc.org.ar/nuevoalberdi/>

Vera, P. Tepp, C. y Gelfuso, A. (2011). Disputas urbanas en ciudades fragmentadas. El caso del movimiento social GIROS y la Ciudad Futura. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. <https://cdsa.aacademica.org/000-034/663.pdf>

Vignolo, C. (2012). Sectores Populares y Acceso a la Ciudad: un análisis de las tomas de tierras en Villa Gobernador Gálvez. RepHip – UNR. <https://rephip.unr.edu.ar/server/api/core/bitstreams/d41dc864-5c5c-4929-a578-b5450431ab14/content> .

Vio, M., Morales, B., Rodríguez, M. C., Mendoza, M., Procipez, V., Ostuni, M., & Di Virgilio, M. M. (2007). Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros.

Documento De Trabajo. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20100720101204/dt49.pdf>

Viú, T. (2022). Nuevo Alberdi: La realidad del barrio soñado. enREDando. <https://www.enredando.org.ar/2022/10/07/nuevo-alberdi-la-realidad-del-barrio-sonado/>.

Zamboni, V. (2021). Los ciclos de TDR: la experiencia de Nuevo Alberdi y las posibilidades de Re-territorialización en épocas de globalización. En Desarrollo y Territorio. [file:///C:/Users/mmaroni002/Downloads/zambonir%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/mmaroni002/Downloads/zambonir%20(1).pdf)

ANEXOS

1. Listado de abreviaturas

- AABE: Agencia de Administración de Bienes del Estado
- SISU: Secretaría de Integración Socio Urbana
- FISU: Fondo de Integración Socio Urbana
- RENABAP: Registro Nacional de Barrios Populares
- OT: Obras Tempranas
- PSH: Producción Social del Hábitat
- PEG: Proyecto Ejecutivo General

2. Entrevistas¹⁵

Mauricio Tarducci: Equipo técnico IGC. Licenciado en Comunicación Social, especialista en diseño e implementación de estrategias integrales de comunicación y responsable del Área de Comunicación en Instituto de Gestión de Ciudades.

Carolina Pascual: Equipo técnico IGC. Licenciada en Ciencia Política y especialista en diseño e implementación de políticas territoriales.

Patricia Nari: Equipo técnico IGC. Licenciada en Ciencia Política y especialista en diseño e implementación de políticas locales en particular las políticas socio-institucionales.

Pelusa Escobar: Vecino del barrio Nuevo Alberdi.

3. Listado de figuras

Figura 1: Imagen aérea que compara Nuevo Alberdi al barrio privado lindero, Palos Verdes.....	35
Figura 2: Barrio Nuevo Alberdi Oeste Rural. Fuente: elaboración a partir de foto aérea de Google Earth.....	36
Figura 3: Sectorización del Plan de Desarrollo Urbano Ambiental Canales Salvat Ibarlucea.....	40
Figura 4: Delimitación geográfica del polígono de Integración Socio Urbana Nuevo Alberdi	41
Figura 5: Polígono de RENABAP correspondiente a Nuevo Alberdi Oeste y Este	41
Figura 6: Plataforma de gestión	47
Figura 7: Cartografías: ¿Qué uso y cómo llego?	50
Figura 8: Cartografía Emociones y Deseos	52
Figura 9: Duplas territoriales y kits familiares	52
Figura 10: Sistematización de mapeo usos y flujos	54
Figura 11: Sistematización de emociones y deseos	54

¹⁵ Pueden verse las transcripciones en:

<https://docs.google.com/document/d/1mWefNMvzx5QO3NwiDKFcDNQpv1HmGbArYewTpBmf0h0/edit?usp=sharing>

Figura 12: Cartografía de vecino	56
Figura 13: Deseos de una vecina de barrio Nuevo Alberdi	57
Figura 14: Producto final del mapeo colectivo de ¿Qué uso y Cómo llego?	58
Figura 15: Productos finales del mapeo colectivo de Emociones y Deseos, mapa de enojo y temor	58
Figura 16: Productos finales del mapeo colectivo de Emociones y Deseos, mapa de alegría y confianza	59
Figura 17: Productos finales del mapeo colectivo de emociones y deseos, mapa de deseos	59
Figura 18: Propuestas incluidas en el Máster Plan del proyecto.....	60