



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA  
Y RELACIONES INTERNACIONALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

UNR

LIC. EN TRABAJO SOCIAL  
TRABAJO INTEGRADOR FINAL

# TRABAJO SOCIAL Y HABITAT

ANÁLISIS Y REFLEXIONES SOBRE LA INTERVENCIÓN EN EL BARRIO TABLADA-CORDÓN AYACUCHO  
DE ROSARIO EN EL MARCO DEL PLAN ABRE DURANTE EL AÑO 2019



ROSSI, JUAN GABRIEL

DIRECCION: OSELLA, PILAR

SEPTIEMBRE 2021

## **Agradecimientos**

*A toda mi familia, amigos y compañeros del trayecto en la querida Facultad de  
Ciencia Política y Relaciones Internacionales...*

*A los que me acompañaron en el recorrido de mis estudios y quienes me empujaron  
en el último tramo...*

*Al equipo Cordón Ayacucho del Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat de la  
Municipalidad de Rosario, por la enriquecedora experiencia...*

*A mi directora del Trabajo Integrador Final, por la paciencia, el grato  
acompañamiento y su dedicación...*

*A todos y todas, y a la Universidad Pública ¡Muchas gracias!*

### *“Contrastes”*

*Antes de dar inicio al desarrollo de mi trabajo, me interesaba poder darle lugar a algunas sensaciones que me motivaron a incursionar en la temática propuesta. En mi transcurrir universitario, pase muchísimas horas arriba de colectivos para trasladarme hasta la facultad. En esos instantes miraba, observaba, observaba mucho los paisajes de la ciudad, me encantaba hacer eso.*

*Allí estaba, todos los días viajando, todos los días pensando, y ahí estaba “lo social”. Rosario lo tenía delante de mis ojos a diario. Y ahí empecé a preguntarme. Y de ahí vienen las sensaciones hasta hoy, ¿Por qué tantos pozos y baches en las calles de los barrios, y no así en el microcentro? ¿Por qué tantos carteles de obras de infraestructura en los barrios, con presupuestos millonarios, con fechas de finalización que nunca se cumplen? ¿Cuántas veces voy a ver a esos niños jugando en las vías del tren de Santa Fe y Felipe Moré alrededor de la basura, mientras en la plaza San Martín están plantando panes de césped brasileiro que a los meses se secan? ¿Por qué esas madres con sus hijos esperan el colectivo a la intemperie en barrio Fisherton R y en el centro tenes la garita con techo y hasta con una pantalla que te informa la llegada de las líneas? ¿Por qué este barrio es tan oscuro? ¿Por qué acá no llegan las bicicletas públicas? ¿Por qué no veo empleados municipales barriendo la calle Santa Fe a la altura del 5000 y sobran por esa misma calle al 500? ¿Por qué en el barrio se junta tanta basura en las zanjas?*

*¿Qué quiero marcar con mis preguntas? Preguntas que me hacía a diario, y sí, preguntas que me fui contestando, fruto del recorrido por la facultad, por entender que esa imagen que veo es producto de una construcción social e histórica, como son las ciudades, que posiblemente al principio de mis viajes a la facultad naturalizaba, pero ahora ya no. Entrar a la ciudad de Rosario implicaba encontrarse primeramente con sus “afueras”, transcurrir por distintos barrios hasta llegar al centro, con realidades tan diferentes. Y ahí radican mis preguntas... ahí radica el título que le otorgo a estas palabras... “Contrastes”. Eso me moviliza, las diferencias del trato del Estado para ciudadanos de una misma ciudad, tan expuestas, demasiado expuestas, con tan solo cuerdas de diferencias, tan vividas a diario.*

*Por eso, invito a preguntarnos: ¿Por qué esos niños de calle Felipe Moré no tienen derecho a un césped nuevo en un espacio de recreación? ¿Por qué conviven en un lugar que ni siquiera es una plaza, que tiene basura a su alrededor y con el*

*tren que pasa sin ninguna protección? ¿Por qué? En definitiva ¿Por qué el Estado, a veces, tan alevosamente, divide, desintegra, quita, expulsa? Hay palabras, hay conceptos, hay categorías, hay teorías, hay enfoques, hay iniciativas, hay ideas, hay ganas, hay sueños, hay esperanzas, hay energías, hay personas, hay luchas, hay derechos... Después de todos estos años de recorrido universitario, yo sé que hay todo eso y mucho más para dar respuestas a esas preguntas. Está todo, y a veces parece que no hay nada. Está en cada uno también hacer que eso esté.*

*Buscaré hacer un aporte desde este trabajo, para repensar esos contrastes que tanto me movilizaron y lo siguen haciendo, para ponerles nombres, para dar un paso más y no ser solamente un estudiante de Trabajo Social que mira, se indigna y piensa. Será también para reflexionar como futuro profesional que posiblemente esté inserto en espacios de trabajo del Estado, desde donde se brindará un tipo de respuesta a esas realidades...*

## Índice

Introducción .....	6
Capítulo I .....	8
El hábitat como campo investigativo .....	8
1.1 Campo Hábitat.....	8
1.1.1 Diferentes perspectivas teóricas en relación al Hábitat en Latinoamérica .....	10
1.2 La ciudad dual .....	17
1.3 El Derecho a la Ciudad.....	21
1.4 El derecho a la vivienda en Argentina.....	24
1.4.1 Marco jurídico-normativo.....	24
1.4.2 Breve aproximación a la política habitacional argentina .....	26
Capítulo II .....	31
El Plan Abre como política pública de hábitat .....	31
2.1 Una aproximación a la política habitacional en Santa Fe.....	31
2.2 Presentación del Plan Abre .....	34
2.2.1 Antecedentes .....	34
2.2.2 La propuesta del Plan Abre.....	35
2.3 El Plan Abre en relación a la problemática del Hábitat.....	36
2.4 El Plan Abre como política pública contemporánea .....	43
Capítulo III .....	49
La experiencia en Cordón Ayacucho.....	49
3.1 El barrio Tablada-Cordón Ayacucho de Rosario .....	49
3.2 El “Proyecto Cordón Ayacucho”.....	50
3.2.1 El Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat.....	56
3.2.2 Reglas de procedimientos del área de proyectos .....	57
3.3 El hacer y los saberes del Trabajo Social en la experiencia del Proyecto Cordón Ayacucho .....	58
3.3.1 La política pública en la experiencia.....	59
3.3.2 El rol del Trabajo Social .....	65
3.3.3 El Derecho a la Ciudad de Rosario .....	70
Reflexiones finales.....	74
Bibliografía.....	78

## Introducción

Al momento de la elección de la temática para llevar adelante mi Trabajo Integrador Final (en adelante, TIF) de la Licenciatura en Trabajo Social, me pareció relevante poder abordar la cuestión del hábitat. Habiendo realizado, en el marco de la formación de grado, mis prácticas profesionales en el Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat (SPVH), me intrigó investigar cuál era el aporte y la finalidad de la presencia de un/a trabajador/a social en una institución como el SPVH, encargada de llevar adelante planes de vivienda y urbanismo. Sumado a ello, en dicha formación académica se evidencia un espacio de vacancia en la temática de hábitat, (al menos en el plan '97), por tal considero, la presente investigación puede ser un aporte para repensar la profesión inserta en el campo del hábitat.

Este trabajo se propone analizar la experiencia del Plan Abre como política pública y su relación con la profesión del Trabajo Social. Se tomará como eje analizador la intervención del Plan Abre, llevada adelante por el al equipo del SPVH, en el barrio Tablada de la ciudad de Rosario durante el 2019, nombrado como “Proyecto Cordón Ayacucho”.

Los interrogantes iniciales que dieron lugar a esta producción versaron sobre inquietudes recogidas en la experiencia de prácticas profesionales en el marco de la formación de grado. Nos preguntamos sobre ¿Por qué un/a Trabajador/a social en una política pública de hábitat? ¿Cómo se relaciona el Trabajo Social y el Derecho a la Vivienda y a la Ciudad? ¿Qué tiene de específico el Plan Abre “Proyecto Cordón Ayacucho”, como política pública, para incluir trabajadores/as sociales en sus equipos de trabajo?

Planteamos como objetivo general del presente TIF, analizar la intervención del Trabajo Social en el campo hábitat. En cuanto a los objetivos específicos, pretendemos reflexionar sobre el Plan Abre como política pública contemporánea en relación al hábitat; poder establecer relaciones entre el Plan Abre y las incumbencias profesionales; e identificar las tareas desarrolladas por el Trabajo Social en dicha experiencia.

La propuesta investigativa se desarrollará desde una metodología de tipo cualitativa con diseño exploratorio. Asimismo, se propone la utilización de técnicas de una recuperación bibliográfica sobre el campo abordado y análisis de

documentos oficiales, como así también, el uso de entrevistas semi-estructuradas a informantes claves.

La investigación constara de tres capítulos y el apartado de reflexiones finales.

En el primer capítulo, definiremos la noción de campo del hábitat y buscaremos estudiar los modos de definir, entender y abordar la problemática del hábitat desde diferentes perspectivas teóricas. También, daremos cuenta del lugar que ocupan esas perspectivas teóricas en el diseño y/o ejecución de las políticas públicas dirigidas a tratar dicha problemática en nuestro país. En última instancia, analizaremos brevemente el marco jurídico-normativo del derecho a la vivienda y la política habitacional en Argentina.

En el segundo capítulo, nos centraremos en el análisis de la política pública que estructura nuestra investigación: el Plan Abre. Para ello, ubicaremos los antecedentes de tal política en nuestra provincia y profundizaremos en el estudio de los documentos oficiales del mismo. Por otro lado, reflexionaremos desde el análisis de dicho Plan, en relación a la problemática del hábitat y como una política pública contemporánea.

En el tercer capítulo, nos atañe analizar la experiencia en el Proyecto Cordón Ayacucho. Para ello, describiremos brevemente el barrio de la ciudad de Rosario donde se llevó a cabo la intervención, comentaremos cómo se organiza la institución ejecutora y presentaremos la propuesta del “Proyecto Cordón Ayacucho” enmarcado en el Plan Abre. Luego, nos abocaremos al análisis de la experiencia, a partir de una serie de entrevistas a miembros del equipo del SPVH.

Para concluir, realizaremos una breve reflexión final, incorporando a la experiencia, los principales conceptos y categorías trabajadas a lo largo del estudio.

# Capítulo I

## El hábitat como campo investigativo

En el presente capítulo nos introduciremos en el estudio de algunos conceptos y categorías que vertebran nuestro análisis, para ello iniciaremos profundizando en las nociones sobre el campo del hábitat.

Pasaremos luego al debate entre la problemática del hábitat y las ciudades latinoamericanas, como un primer nivel de análisis, incluyendo desde una perspectiva histórica los diferentes enfoques y autores que fueron y son parte del debate. Por otro lado, nos centraremos en uno de esos enfoques para problematizar la idea de *ciudad dual*, el cual nos servirá de puntapié para introducir otro concepto fundamental a desarrollar en nuestro trabajo: *el Derecho a la Ciudad*.

Asimismo, desde un segundo momento de análisis delimitado en Argentina, presentaremos el marco jurídico-normativo vigente del derecho a la vivienda en nuestro país.

Por último, realizaremos un breve análisis de la política habitacional argentina desde una perspectiva histórica, describiendo cambios y continuidades.

### 1.1 Campo Hábitat

En el presente estudio definimos profundizar la categoría de hábitat vinculada a la noción de campo, a los fines explicativos nos parece importante brindar la noción de campo desarrollada por Bourdieu, quien en su texto “Una invitación a la sociología reflexiva” define a campo como:

(...) red o una configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Estas posiciones están objetivamente definidas en su existencia y en las determinaciones que imponen sobre sus ocupantes, agentes o instituciones, por su situación presente y potencial, en la estructura de distribución de especies de poder (o capital) cuya posesión ordena el acceso a ventajas específicas que están en juego

en el campo, así como por su relación objetiva con otras posiciones (dominación, subordinación, homología, etcétera) (2005, p. 150).

Siguiendo a Bourdieu (2005), consideramos que el hábitat constituye un campo en sí mismo. Mediante los aportes de la ONU en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1986), entendemos el hábitat no sólo como la cuestión de la vivienda sino abarcando también a la seguridad en la tenencia, la disponibilidad de servicios, facilidades e infraestructura, la habitabilidad del espacio y su asequibilidad, el lugar en que se asienta la vivienda y su conexión con el resto de la ciudad, y la adecuación cultural de la vivienda y del barrio.

A los fines analíticos, observar el hábitat desde el concepto de campo -antes mencionado- permite pensarlo como un espacio dinámico no estático, compuesto por diferentes agentes, instituciones. Nos parece importante enunciar la forma como Bourdieu define la idea de agentes, como individuos que “están socialmente constituidos en tanto que activos y actuantes en el campo en consideración, por el hecho de que poseen las propiedades necesarias para ser efectivos, para producir efectos, en dicho campo” (2005, p.163). Es decir, los agentes son aquellos que tienen capacidad de actuar, de producir efectos en un campo determinado. En nuestro campo en consideración, reconocemos al menos tres agentes que han disputado luchas significativas en el campo: Estado, Mercado y Movimientos Sociales. Podemos encontrarnos con el Estado en sus diferentes niveles, tanto nacional como provincial y municipal, que a partir de sus diferentes intervenciones (con políticas, programas y proyectos) construyen un determinado tipo de hábitat; el Mercado, como otro agente en lucha, a través de capitales privados, desarrolladores, inmobiliarias, empresas constructoras, etcétera, son quienes lideran la producción de un tipo de hábitat asociado a intereses privados. Por otro lado, tenemos a la sociedad civil, organizada en Movimientos Sociales, o como ciudadanos que buscan constituir una forma determinada de hábitat, que en su mayoría implica un discurso y un conjunto de acciones que van en contra del tipo de hábitat que impulsa, construye y lidera el Mercado.

Vale destacar que en función de nuestro recorte analítico, optamos por profundizar en las intervenciones estatales, no obstante es menester, a fin de

comprender críticamente éstas, leer los diferentes códigos teóricos en las que se solventaron y argumentaron los movimientos del campo.

En nuestro campo de estudio, una de las luchas significativas es el acceso a un hábitat adecuado, que implica viviendas, servicios básicos, medio ambiente sano, espacios verdes, cultura, educación, salud, transporte, etcétera. En definitiva, lo que está en juego en el campo hábitat es el Derecho a la Ciudad, concepto que trabajaremos en el presente TIF, y que se inscribe fundamentalmente en un tipo de producción del hábitat.

### 1.1.1 Diferentes perspectivas teóricas en relación al Hábitat en Latinoamérica

Situando la perspectiva de análisis nos ubicamos en Latinoamérica, desde donde daremos cuenta de los distintos enfoques teóricos que fueron y son parte del debate entre la problemática del hábitat y la ciudad latinoamericana en los últimos 60 años. Para ello, tomamos como referencia a Duhau (1998) quien realiza este recorte temporal para analizar las distintas políticas de hábitat que surgen en respuesta a un nuevo fenómeno social: la pobreza urbana junto a un acelerado crecimiento poblacional de los grandes centros urbanos del continente. En este sentido, el autor distingue varios enfoques que son parte del debate: la teoría de la marginalidad, la teoría de la urbanización dependiente, la perspectiva turneriana, la perspectiva liberal individualista y el enfoque democrático-autonomista.

A mediados del siglo XX, el proceso de desarrollo industrial relativo y la concentración urbana, con diferentes matices entre los países latinoamericanos, dieron lugar a importantes transformaciones urbanas. Juan Pablo Del Río (2015) plantea que, desde una mirada económica, se dio un desajuste entre el nivel de desarrollo industrial que se alcanza y el proceso de urbanización, dando lugar a la problemática de la pobreza urbana, es decir, una parte de la población no logra integrarse plenamente a la vida y a la economía urbana.

Las teorías de la marginalidad de los años 50' y 60' son un primer enfoque para explicar dicha problemática, enmarcada como vertiente conceptual de las Teorías de la Modernidad, basadas en el estructural-funcionalismo, y que tienen a

Gino Germani como uno de sus exponentes. Básicamente, las teorías de la marginalidad son el arribo del enfoque de las Teorías de la Modernidad en la cuestión urbana, desde donde se planteó la discusión del desarrollo/subdesarrollo, de la ciudad moderna y la ciudad atrasada. La principal hipótesis de estas teorías es que existen barreras culturales que impiden que se logre la modernización (y la urbanización) esperada. Para estos, el paso de lo rural a lo urbano (principal fenómeno que explica el crecimiento de las ciudades de la época) en términos de relaciones sociales, impide la articulación a la sociedad moderna.

Mosso (2016) plantea que la noción de marginalidad comenzó a utilizarse dentro de estas teorías, en un principio, para referirse a las viviendas o conjuntos habitacionales que carecían de requisitos de habitabilidad establecidos como mínimos, es decir, que no alcanzaban a cumplir las necesidades consideradas como básicas o mínimas biológicas para la reproducción de la población. Y casi por extensión, se pasó a considerar de la misma forma a las personas que allí habitaban, asociándose en un principio a la población rural, es decir que, si la vivienda era considerada marginal, también lo serían los sujetos que allí vivían. Esta caracterización de marginal emergió entonces como una conceptualización que establecía un tipo de inferioridad social, y construía identidades sociales diferenciadas entre el “hombre moderno” y “el hombre marginal-atrasado”. Siguiendo a Mosso (2016), planteamos como principal crítica a las teorías de la marginalidad, la caracterización que hacen sobre la categoría de marginalidad, ya que ésta funcionó para encubrir la transfiguración de la explotación capitalista en la producción del espacio, y a su vez, como forma de mantener dicha dinámica de explotación, mediante la localización espacial de áreas marginales y la instalación de diferentes dispositivos de control sobre los mismos. Estas críticas se encuadran en el siguiente enfoque que trabajaremos.

Por otro lado, es necesario resaltar el rol que le otorgan desde esta perspectiva al Estado en relación a la política urbana, sosteniendo que es el principal actor encargado de la integración de esos sectores “atrasados” o marginales a la ciudad, a través de la construcción de viviendas “modernas”.

Como adelantamos, las críticas a las teorías de la marginalidad se van a plasmar en la llamada teoría de la urbanización dependiente, asentada en el materialismo histórico. Uno de sus principales exponentes fue el sociólogo peruano

Anibal Quijano (1967), quien plantea que desde las teorías de la marginalidad se hacía un llamado a la integración de los sectores marginales a la sociedad, dando por hecho que la marginalidad no era un problema estructural de la sociedad sino más bien un atributo de los propios individuos. Este enfoque discute con la mirada descriptiva que se hacía de la situación, sin problematizar las relaciones causales que la producían.

Lo que más podemos destacar de los postulados de la teoría de la urbanización dependiente, es el cambio de enfoque puesto en la culpabilización de los habitantes “marginales” por su situación, a entender a la marginalidad como el concepto que da cuenta de la inserción desigual e inestable de crecientes segmentos de la población en el sistema capitalista, como así también, fundamentar que las problemáticas en cuestión urbana no podían ser atribuidas al retraso de la modernización o a barreras culturales, sino que es el propio proceso de urbanización un elemento determinado por una estructura social y económica con características diferentes, a partir de la relación de dependencia y subordinación de los países latinoamericanos en la división internacional capitalista. Desde esta mirada se sostiene que:

Este sistema de relaciones de dependencia, en interacción con las singularidades de la matriz histórico-social de cada una de nuestras sociedades nacionales, constituye uno de los núcleos de factores determinantes de las tendencias básicas de existencia y de cambio de ellas. No es posible, en consecuencia, explicar adecuadamente el proceso conjunto de cambio en Latinoamérica, ni ninguna de sus dimensiones significativas, al margen de esta situación histórica. El proceso de urbanización en particular, no puede ser explicado válidamente, sino como parte de la más amplia problemática de la sociología de la dependencia latinoamericana (Quijano, 1967, p. 2,3).

En sentido general, la teoría de la urbanización dependiente concluye en un argumento reduccionista, al sostener que, dadas las diferencias que derivan del papel de América Latina en el sistema internacional capitalista, la historia de la urbanización en nuestros países es, paralelamente, la historia de la dependencia.

Desde otra mirada, introducimos a la problematización sobre el hábitat y su relación con la ciudad latinoamericana, la perspectiva turneriana, en referencia a John Turner, un arquitecto inglés anarquista, impulsor del estudio y práctica de la vivienda autoconstruida, durante la década de los '60 y '70. En base al texto de Del Rio (2015), destacamos la discusión que Turner realizaba contra las intervenciones y políticas de viviendas encaradas por el Estado y por el Mercado, a las que definía como respuestas industriales y estandarizadas, en donde sobresalía una visión de la vivienda entendida como un simple objeto de consumo.

Lo innovador del enfoque turneriano fue entender a la vivienda de manera relacional, no como un simple objeto de consumo, sino como una relación que el habitante establece con su vivienda. Como afirma Oyón (2016), en referencia a la visión de Turner, nos podemos fijar en la palabra “casas” y en consecuencia en el objeto casa como un fin en sí mismo, o bien podemos fijarnos en los verbos “construir” y “vivir”, que establecen una relación más compleja e íntima entre el objeto “casa” y el sujeto “gente”.

Desde este punto de vista, la vivienda autoconstruida es concebida como un proceso social, es decir, es definida como un proceso de carácter permanente e intermitente, que se adecua a las cambiantes condiciones económicas de los países latinoamericanos y a los arreglos familiares. En otras palabras, la vivienda como proceso social se relaciona con cada situación social, económica y familiar. De ese modo, la vivienda resulta condicionada espacialmente al movimiento del individuo en la ciudad, condicionada socialmente al variable estatus social del individuo en cuestión y condicionada finalmente al proceso demográfico de evolución familiar, todos ellos cambiantes en el tiempo.

Para ampliar estas definiciones acerca de la vivienda como proceso social, es enriquecedor tomar la referencia que Oyón (2016) hace de los trabajos territoriales encarados por Turner en Perú durante la década del '60, donde llevó adelante sus estudios y trabajos sobre urbanismo. El autor pone como ejemplo que, la prioridad habitacional de una familia inmigrante pobre recién llegada de la sierra a Lima es la proximidad a las áreas centrales, donde encontrará una multitud de posibles y cambiantes lugares de empleo eventual, y donde el precio de alimentos y de una vivienda son relativamente bajos. La máxima prioridad es esa localización próxima a fuentes de trabajo y redes familiares y de mercado, y esto está por encima de la

seguridad de tenencia y muy por encima de las cualidades de confort de la casa. En este sentido, el aporte del enfoque turneriano posibilita dar cuenta que la autoconstrucción de viviendas encaradas por los sectores populares, guarda relación con sus condicionantes sociales, económicos, demográficos y familiares. En otras palabras, a los sectores populares no les queda otra opción que la de autogestionarse su vivienda, o de autoproducir su hábitat, entendido como una situación compleja e integrada a la realidad de las ciudades latinoamericanas.

A su vez, se resalta del enfoque de Turner (1976), la perspectiva de la autoconstrucción entendida como un proceso que le atribuye una libertad personal a dichos sectores para su resolución del hábitat, por ello, el autor define a los habitantes de sectores populares como “constructores-gestores”, resaltando su autonomía y creatividad, y considerando a su vez a la autoconstrucción como vehículo para su realización personal. Desde esta idea, entiende a la vivienda o al habitar, de la misma manera que la preparación de alimentos, el acto de vestirse, el cuidado de nuestro cuerpo, la procreación o el cuidado de nuestros hijos, es decir, como una actividad existencialmente significativa y potencialmente creativa. Como todas esas actividades sobre las que dependen los fines inmediatos de la vida, la vivienda o el habitar, también puede actuar de vehículo para nuestra realización personal.

Como crítica, planteamos que el enfoque turneriano resulta ser acotado al limitarse al nivel doméstico y no contemplar una regulación urbana, ni tampoco considerar la problemática del hábitat como cuestión social e histórica, con contradicciones estructurales, como hace hincapié la teoría de la urbanización dependiente. Desde la visión del materialismo histórico, la autoconstrucción no satisface las necesidades de las familias de los sectores populares ni impulsa su autonomía, sino que contribuye a prolongar la explotación de las clases trabajadoras, ya que, al tener que hacerse cargo de la construcción de la vivienda, se les extiende la jornada laboral y sus paupérrimas condiciones de vida.

Sin embargo, a pesar de las críticas que le podemos realizar, el enfoque turneriano abriría el debate sobre la inclusión de los sectores populares en la política habitacional para la resolución de problemáticas en torno al hábitat.

La perspectiva liberal individualista, desde otro enfoque, cobra fuerza durante la década de los '90 con la oleada neoliberal en países latinoamericanos, siguiendo

los postulados de los organismos multilaterales de crédito. Uno de sus representantes es el economista peruano Hernando De Soto. La hipótesis de De Soto (2000), se centra en la posibilidad que tienen los países subdesarrollados de Occidente, principalmente de América Latina, de alcanzar un desarrollo sustentable y sostenido en el tiempo, a partir de la generación de capital a través de un eficiente sistema de propiedad legal, que le permitiría salir de la pobreza y empezar a transformar activos y trabajo en capital. Para ello, hace hincapié en el trabajo de sus gobiernos para crear sistemas de propiedad legal.

La idea central de la obra de De Soto (2000), tendrá influencia en la discusión sobre la problemática del hábitat en Latinoamérica, al considerar que es imprescindible la regularización de los asentamientos informales, mediante el acceso al título de propiedad. De este modo, sostiene que es posible dar solución a las problemáticas en el hábitat, mediante la integración económica de los sectores populares a través del acceso al título de propiedad del suelo, es decir, la regularización de los asentamientos informales permitiría no solo una solución a la problemática del hábitat sino también una solución a la pobreza, ya que tendrían a disposición los títulos de propiedad como garantía crediticia, desde la cual podrían realizar inversiones desde sus viviendas. En este sentido, desde el enfoque liberal individualista, se cree que legalizando los asentamientos informales mediante el suministro de títulos de propiedad, se puede avanzar no sólo en la resolución de las problemáticas del hábitat, sino también en la erradicación de la pobreza.

La principal crítica que le podemos hacer al enfoque de De Soto, es su simplicidad a la hora de brindar alternativas respecto de la compleja problemática del hábitat en nuestro continente, en donde el actor Mercado juega (como hemos visto en la presentación del campo hábitat) un rol hegemónico definiendo las posibilidades de acceso al suelo y a la vivienda. Por ende, plantear un plan masivo de regularización dominial como resolución al problema, omite en primera instancia, el papel central y los intereses del Mercado en la problemática hábitat, y por otro lado, plantear el acceso al crédito de manera automática, da por supuesto un sistema financiero y bancario receptivo a los sectores populares, cuando la experiencia demuestra lo contrario, e incluso, da por sentado que dichos sectores estarían interesados en obtener un crédito formal.

De todos modos, es interesante la incorporación al debate sobre el papel que juega la regularización dominial como un instrumento de acción central en los programas de mejoramiento barrial o en los planes de vivienda. Así, podemos darnos cuenta desde qué lógica se hacen, qué planteamientos y visión del hábitat se juega a la hora de diseñar estos programas.

En este sentido, tomando las críticas que le realiza Fernandez (2000) a De Soto, es necesario no perder de vista que, si bien los programas de regularización dominial promueven la seguridad individual de la tenencia legal, factor a resaltar de manera positiva de estas intervenciones para la realidad de los habitantes de asentamientos informales, este tipo de acciones de manera aislada no garantiza la integración socio-espacial de estos asentamientos. Por ello, sostiene el autor, lo primordial de la entrega de los títulos de propiedad en el marco de programas integrales de mejoramiento barrial, es que contemplen condiciones urbanas, político-institucionales y socioeconómicas.

Desde esta última aseveración, es posible introducir el último enfoque que pretendemos trabajar para problematizar la relación hábitat y ciudad latinoamericana. Este enfoque recupera parte del planteamiento que trabajamos en la perspectiva turneriana, pero entiende a la autoconstrucción ya no como una acción espontánea e involuntariamente autónoma, sino más bien como una acción colectivamente organizada, denominada “producción social del hábitat”.

Guillermo Marzioni (2000) define a la producción social del hábitat como todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, que se realizan bajo el control de autoprodutores y otros agentes sociales que operan sin fines lucrativos. Pueden tener su origen en las propias familias actuando individualmente, en grupos organizados informales, en empresas sociales como las cooperativas y asociaciones de vivienda, o en las organizaciones no gubernamentales, los gremios profesionales e incluso las instituciones de beneficencia que atienden emergencias y grupos vulnerables. Las modalidades autogestionarias incluyen desde la autoproducción individual espontánea de vivienda hasta la colectiva, que implica un alto nivel organizativo de los participantes y, en muchos casos, procesos complejos de producción y gestión de otros componentes del hábitat.

El enfoque democrático-autonomista, desde donde se plantea la producción social del hábitat, considera a la urbanización popular como el componente principal de las ciudades latinoamericanas. En este sentido, si bien incorpora la idea de Turner de autoconstrucción de las familias de sectores populares y la afirmación de autonomía que eso implicaba, va más allá y plantea la autoconstrucción como colectivamente organizada, que incluye pero excede lo individual, incorporando las ONG, organizaciones sociales, organizaciones de la sociedad civil, iglesias, entre otros, todos ellos conformando la compleja producción social del hábitat.

Desde esta consideración, parte la idea fundamental de reconocimiento y revalorización de la organización popular que se articula con un proyecto de acción, que implica la recuperación de valores sociales y culturales puestos en juego en la construcción de la urbanización popular. Siguiendo a Del Rio (2015), lo valorable del enfoque democrático-autonomista, es el protagonismo que le otorgan a la organización y participación popular en el desarrollo de prácticas y acciones. En lo concreto, dicha revalorización implica la necesaria inclusión de la dimensión colectiva del hábitat popular en el campo de la política de hábitat, teniendo como objetivo inmediato, la integración de los asentamientos informales a las normas de regulación del desarrollo urbano y propiedad del suelo.

El arquitecto argentino Victor Saúl Pelli, principal referente del enfoque, defiende la idea central de participación popular en el desarrollo de acciones habitacionales, y propone para ello, la integración de manera conjunta de los técnicos, habitantes y múltiples actores que son parte del proceso de producción del hábitat, y el Estado, quien debe encargarse de redistribuir el poder con criterios de equidad, a través de políticas públicas que provoquen distribución de la riqueza y del poder cívico.

## 1.2 La ciudad dual

Tal como lo mencionamos en el comienzo del presente capítulo, pensar en políticas de hábitat implica pensar desde la ciudad, es decir, poner en consideración el fenómeno social de la problemática de acceso a un hábitat adecuado para la mayoría de los sectores populares de los grandes centros urbanos, que como

vimos, comienza a ser incorporado a la agenda pública a mediados del siglo anterior. En este sentido, además de analizar el campo hábitat, es preciso dar lugar a una breve lectura teórica que se realiza sobre la ciudad como centro urbano con problemáticas de hábitat, entendida como *ciudad dual*.

Victor Saúl Pelli (1997) en su texto, “El sector popular en la construcción democrática del hábitat” refiere que “en cada ciudad latinoamericana están creciendo simultáneamente dos ciudades” (p.4). Esta aseveración del autor nos introduce al análisis de un fenómeno social actual de los grandes centros urbanos de nuestra América Latina.

Posicionados desde el enfoque democrático-autonomista, reflexionamos en relación a la idea de *ciudad dual*. Este concepto fue desarrollado por el sociólogo español Manuel Castells (1995), el cual hace referencia a la manifestación contemporánea de una estructura urbana social y económicamente polarizada, es decir, la idea de una ciudad que causa una división espacial, cultural, económica y social entre sus habitantes. Ampliar el debate en torno al hábitat y la ciudad implica necesariamente pensar desde la idea de ciudad dual. En este sentido, Pelli (1997) desde el enfoque democrático-autonomista, va a hablar del crecimiento de dos ciudades en simultáneo en cada gran ciudad latinoamericana.

En este marco, es enriquecedor tener en cuenta la definición que el autor hace de pobreza, al pensarla no sólo como la no satisfacción de las necesidades básicas, sino también como “de inserción imperfecta, desventajosa y precaria en el tejido y en la estructura del conjunto social” (Pelli, 1997, p.2). Por ello, sostiene que la pobreza se manifiesta desde la ubicación física en áreas residuales de la ciudad y desde accesos imperfecto a servicios, como así también, desde el desconocimiento de los códigos de convivencia propios de los sectores sociales formalmente integrados a la ciudad (Pelli, 1997). Esa idea de pobreza está en relación con la idea de ciudad dual, la idea de comprender la ciudad compuesta por dos “mundos” completamente diferentes, y en la actualidad, completamente desintegrada.

El crecimiento de dos ciudades, una “formal legal” y otra “informal ilegal” (asentamientos precarios, villas miserias, ocupaciones de terrenos fiscales, etcétera), da cuenta de la preponderancia que tiene la urbanización popular en las ciudades latinoamericanas, es decir, la preponderancia de la producción de ciudad que los sectores populares realizan más allá de la legalidad. En tal sentido, Pelli

(1997) resalta que no existe para dichos sectores una marginalidad pasiva, “no se han quedado esperando” frente a las situaciones de desigualdad y marginalidad, sino que han desarrollado sus propios sistemas de convivencia. Sostiene el autor:

(...) se ha transformado la marginalidad pasiva, “a la espera”, en una exclusión creativa, forzosamente autosuficiente dentro de sus márgenes de insuficiencia: la economía informal (con su propia formalidad, más allá de la irregularidad de los recursos empleados), la ciudad ilegal (con sus propias leyes) como sistemas, que son vías de evolución propias, alternativas a las de la economía formal y las de la ciudad legal (Pelli, 1997, p3).

Sin embargo, es preciso resaltar que si bien no existe una integración en cuanto a la trama urbana de dichos sectores, la ciudad informal tiene una alta interdependencia funcional con la ciudad formal, a la cual le aporta trabajo, servicios y bienes baratos. De allí lo contradictorio de la integración, y la necesaria transformación de la trama urbana.

En esta misma línea, otra dimensión que interesa analizar es la idea de *segregación socio-espacial*. Kessler (2014) señala que, en la última década, se han revisado las ideas de discontinuidad social y espacial para referirse a los procesos de segregación socio-espacial, a partir de que existen nuevas formas de ocupación del espacio por parte de las distintas clases sociales. En este marco, el autor afirma que, en el caso de Argentina, en el último tiempo se dio la proliferación de nuevas formas de segregación que acentúan los contrastes en las ciudades, a partir de la coexistencia de clases en espacios contiguos cuando, en realidad, a pesar de la cercanía, hay fuertes límites físicos y sociales entre ellos. Esta situación refiere a la existencia de una suerte de enclaves, con fuertes contrastes y barreras que se dan cada vez más en los grandes centros urbanos, a medida que la disponibilidad de tierras aptas lleva a que los desarrollos urbanos se expandan, estableciendo cercanía geográfica con los sectores populares, y a la vez, mayor distancia social y urbanística a través de muros y dispositivos de seguridad. Un escenario de ejemplo es la existencia de asentamientos informales separados por muros con un barrio privado.

Ante este panorama, retomando a Pelli (1997), la problemática del hábitat no puede ser vista sólo como problema de casas, sino más bien como una necesidad de acceso a mayores espacios y cuotas de poder de los sectores populares en la gestión del hábitat, de inserción física y social, en igualdad de derechos y obligaciones con los demás sectores sociales.

Cuando se habla entonces del crecimiento de dos ciudades en simultáneo, el autor plantea que la solución necesariamente tiene que ser en conjunto, entre todos los sectores sociales que conforman la ciudad. No se puede focalizar que el problema es la vivienda de los pobres, aunque sea éste el más visible y urgente, sino que la alternativa pasa por la transformación de la trama urbana, integrando a los sectores populares, en igualdad de derechos y obligaciones, en la gestión y en la vida urbana. La construcción de casas con infraestructura, termina siendo insuficiente cuando no se logra desarticular el núcleo de la situación de exclusión que implica, por un lado, problemas de vivienda para los sectores populares, y a su vez, problemas para la sociedad en su conjunto en cuanto a la convivencia entre todos sectores sociales (la población de la ciudad formal y la población de la ciudad informal). Por ello plantea que:

(...) la gestión técnica de procesos adecuados que permitan a los sectores populares alcanzar su inserción equitativa, física y social, pasa a ocupar el eje de la gestión habitacional y a regir y enmarcar las instancias de planificación y construcción de obra física (Pelli, 1997, p5).

Retomando las definiciones de Del Rio (2015), el enfoque democrático-autonomista desde donde nos habla Pelli, asume una posición proactiva, es decir, se pone en cuestión el funcionamiento actual del Mercado de vivienda y se busca articular las políticas de vivienda y hábitat con formas de acción comunitaria. Estas propuestas tienen lugar en el plano productivo (vinculado al financiamiento, a las soluciones tecnológicas y el diseño arquitectónico) y en el plano organizativo (asociado a la organización social, la participación y la autogestión). En relación a esta idea central del enfoque, Pelli (1997) va a presentar una serie de métodos y técnicas enmarcadas en un cambio de orientación, como ejes socio-organizativos

de la solución técnica de las necesidades habitacionales de los sectores populares.

Ellos son:

- la inclusión de todos los aspectos del déficit (exclusión social y física, insuficiencia de espacios de poder de gestión y en el diagnóstico de carencia habitacional);
- la puesta en evidencia e incorporación en la gestión habitacional, en su aspecto de modificación negociada de la ciudad, entre los principales actores con intereses e incidencia en ella;
- la introducción de pautas democráticas de equidad en la negociación concertada de la gestión habitacional entre todos los actores involucrados;
- la subordinación de la implementación arquitectónica-urbana y técnico-constructiva, jurídico-administrativa, e inmobiliaria, a la decisión concertada entre todos los actores.

Es importante hacer mención al carácter político del que habla Pelli respecto a toda transformación urbana, al hacer hincapié en una indispensable transferencia de poder a un espacio concertado entre todos los actores partícipes de la producción del hábitat, con la inclusión indispensable de los sectores populares. Por ello, convoca a la construcción de un andamiaje de gestión equitativa e inclusiva, que permita integrar en uno sólo los dos proyectos de ciudad que en este momento se están desarrollando lado a lado, con creciente hostilidad, en la mayoría de las ciudades de nuestra América Latina.

### 1.3 El Derecho a la Ciudad

Para pensar en la transformación de la trama urbana, en espacios colectivos, en la integración y participación ciudadana, cobra relevancia el concepto de *Derecho a la Ciudad*. El Derecho a la Ciudad es un término que apareció en 1968 a partir del libro “El Derecho a la Ciudad”, escrito por el filósofo francés Henri Lefebvre, donde reflexiona respecto del impacto negativo sufrido por las grandes ciudades de los países de economía capitalista.

Siguiendo a Mathivet (2009), Lefebvre construye una propuesta política que parte de la ciudad para reivindicar la posibilidad que sus habitantes volvieran a ser

dueños de la ciudad. Frente a los efectos causados por el neoliberalismo, como la privatización de los espacios urbanos, el uso mercantil de la ciudad, la predominancia de industrias y espacios mercantiles, se propone una nueva perspectiva política denominada “Derecho a la Ciudad”. En este sentido, entiende que la ciudad fue tomada por los intereses del capital y así dejó de pertenecer a los habitantes, por lo tanto, aboga a través del concepto de Derecho a la Ciudad para rescatar al hombre como elemento principal protagonista de la ciudad que él mismo ha construido.

Retomando la idea del componente político planteado por Pelli en la transformación de la trama urbana, enfocado en la idea de generar espacios de consenso y discusión para la producción de ciudad, el Derecho a la Ciudad viene a reforzar tal idea, poniendo en el centro del debate el carácter político de las ciudades. Entienden que la ciudad es un espacio político donde es posible la expresión de voluntades colectivas, es decir, es espacio para la solidaridad, pero también para el conflicto. El Derecho a la Ciudad, entonces, es la posibilidad de construir una ciudad en la que se pueda vivir dignamente, reconocerse como parte de ella, y donde se posibilite la distribución equitativa de diferentes tipos de recursos: trabajo, salud, educación, vivienda, participación, acceso a la información, etcétera.

A partir de entender el escenario actual de las ciudades como profundamente desiguales, de reconocer la realidad de “ciudades duales”, es que parte la idea de “posibilidad de”, es decir, parte la idea de transformación, parte la idea de construcción de nuevas ciudades. De allí el carácter político de crear otro tipo de ciudad, reivindicando los derechos humanos. En este sentido, tal como refiere Mathivet (2009) el fenómeno de la ciudad, desde el concepto de Derecho a la Ciudad, es analizado y pensado a través de los conceptos de ciudadanía y espacio público, con una visión integral e interdependiente de los derechos humanos, para lograr la meta de recuperar la ciudad para todos sus habitantes. Sin embargo, plantea que el Derecho a la Ciudad no es un derecho más, sino que es el derecho a hacer cumplir los derechos que ya existen formalmente. De ahí parte la idea del carácter político de transformación, donde el Derecho a la Ciudad se basa en una dinámica de proceso y de conquista, en el cual como veremos, los Movimientos

Sociales, entre otros actores, son el motor para lograr el cumplimiento del Derecho a la Ciudad.

Tomando en cuenta el papel crucial que juegan los Movimientos Sociales, o pensando desde el enfoque democrático autonomista, el papel que juega la producción social del hábitat en las ciudades, realizamos un breve recorrido histórico relatando la concreción de la Carta Mundial por el Derecho a la ciudad, instrumento que se construye con el objetivo de fortalecer los procesos, reivindicaciones y luchas urbanas. En tal sentido, fueron un conjunto de movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil, comprometidas con las luchas sociales por ciudades justas, democráticas, humanas y sustentables, quienes construyeron la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad<sup>1</sup>.

Siguiendo los postulados de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2012):

El Derecho a la Ciudad amplía el tradicional enfoque sobre la mejora de la calidad de vida de las personas centrado en la vivienda y el barrio, hasta abarcar la calidad de vida a escala de ciudad y su entorno rural, como un mecanismo de protección de la población que vive en ciudades o regiones en acelerado proceso de urbanización. Esto implica enfatizar una nueva manera de promoción, respeto, defensa y realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales garantizados en los instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos (p.2).

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2012) basa su propuesta en tres ejes fundamentales:

---

<sup>1</sup> El objetivo principal de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad es establecer los compromisos y medidas que deben ser asumidos por la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales, parlamentarios y organismos internacionales, para que todas las personas vivan con dignidad en las ciudades. En 2001, en el marco del Primer Foro Social Mundial, se abrió paso al proceso de formulación de la Carta. A partir de entonces, y en ocasión de los encuentros anuales del Foro Social Mundial y de los Foros Sociales regionales, se trabajó sobre los contenidos y las estrategias de difusión y promoción de la Carta.

- el ejercicio pleno de la ciudadanía, es decir, el ejercicio de todos los derechos humanos que aseguran el bienestar colectivo de los habitantes y la producción y gestión social del hábitat;
- la gestión democrática de la ciudad, a través de la participación de la sociedad de forma directa y participativa, en el planeamiento y gobierno de las ciudades, fortaleciendo las administraciones públicas a escala local, así como las organizaciones sociales;
- la función social de la propiedad y de la ciudad, siendo predominante el bien común sobre el derecho individual de propiedad, lo que implica el uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del espacio urbano.

Lo destacable del Derecho a la Ciudad es la propuesta de constituirse como herramienta de lucha y reivindicación de Movimientos Sociales y de la sociedad civil en su conjunto, para la construcción de ciudades diferentes, en donde todos puedan tener un lugar para vivir en dignidad, de manera tal que, mediante su difusión y movilización social, se logre incidir en la formulación de políticas públicas.

Frente a una realidad sumamente compleja que atraviesan los centros urbanos, donde los niveles de violencia se incrementan y la desintegración social se agudiza, el Derecho a la Ciudad propone cambios estructurales profundos en los patrones de producción, consumo y en las formas de apropiación del territorio, buscando superar la realidad del desarrollo urbano actual, basado en su mayoría en la mercantilización y en la privatización.

## 1.4 El derecho a la vivienda en Argentina

### 1.4.1 Marco jurídico-normativo

En un segundo momento de análisis nos ubicamos en nuestro país, desde donde daremos cuenta del marco jurídico-normativo vigente. Es preciso resaltar que el derecho a la vivienda se encuentra reconocido en nuestra Constitución Nacional y en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Argentina. En este sentido, la “vivienda adecuada” fue reconocida como parte del

derecho a un nivel de vida adecuado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11) y en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25), entre otros. El derecho a la vivienda es considerado un derecho humano fundamental y tiene una importancia clave para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales.

En lo que respecta al derecho al acceso a la vivienda, la Constitución Nacional dispone que:

El Estado otorgará los beneficios de la seguridad que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá [...] la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna (1994, Artículo 14 bis).

En el plano de los instrumentos internacionales, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas señala que:

Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia, y con respecto a ello agrega además, la obligación del Estado de tomar las medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento (1976, Artículo 11).

Por su parte, La Declaración Universal de Derechos Humanos proclamada en 1948, consagra que: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios” (artículo 25).

Siguiendo a Isaac Augusto Damsky (2011), del conjunto de normas que respecta al derecho a la vivienda, puede apreciarse que todos los habitantes de

Argentina gozan de un derecho constitucional de acceso a la vivienda digna, entendido no como el derecho a obtener su propiedad, sino como el derecho de vivir con seguridad, paz y dignidad en alguna parte, es decir, disponer de un espacio físico adecuado. Para ello, el Estado debe garantizar la protección del derecho a la vivienda, lo cual implica, por un lado, la obligación de proteger y respetar que el derecho a la vivienda no sea vulnerado y, por otro lado, la obligación de realizar y promover actividades que fortalezcan el acceso de la población a la vivienda. Dentro de este campo se inscriben los planes de vivienda y hábitat.

#### 1.4.2 Breve aproximación a la política habitacional argentina

En este apartado desarrollaremos brevemente los antecedentes de la política habitacional en nuestro país, a los fines de contextualizar las intervenciones estatales en el último tiempo. Es necesario hacer una aclaración al respecto, ya que como veremos en dicho apartado, nos referimos a política habitacional en el país, antes que hablar de políticas de hábitat. Tal cuestión implica tener en cuenta que las intervenciones del Estado en lo que respecta a la problemática del hábitat en Argentina han sido (y en algunos casos son) leídas y abordadas mayormente desde una mirada centrada en la vivienda, no priorizándose una lectura e intervenciones públicas de integración socio-urbana como se propone desde el enfoque del Derecho a la Ciudad.

Como planteamos con anterioridad, a mediados del siglo XX se dio un acelerado crecimiento de los centros urbanos en Latinoamérica. Siguiendo a Gargantini (2012), en el caso de Argentina, el desplazamiento poblacional del campo a la ciudad se acrecentó durante los años '50, dando lugar a un crecimiento exponencial de las ciudades, con la consecuente ocupación legal o ilegal de tierras vacantes y la construcción de viviendas por parte de los propios pobladores, originando los primeros asentamientos informales del país.

Durante estos años y hasta principios de la década del '90, la política habitacional en Argentina se caracterizó por ser desarrollada en grandes conjuntos de viviendas colectivas financiados por el Estado. Tal como refiere Barreto (2011), la política habitacional estatal, influenciada por los paradigmas del desarrollo

económico modernizador y el bienestar social, estuvo guiada a los asalariados formales y con el principal objetivo de sostener las demandas de las empresas de la industria de la construcción. Su financiación se dio a través del Fondo Nacional de la Vivienda (en adelante, FONAVI) y en menor medida, desde el Banco Hipotecario Nacional.

Como dijimos, a esta política habitacional solo accede la clase asalariada formal, mientras que los excluidos del sistema formal, que vivían en asentamientos irregulares, no contaron con ningún tipo de programa que los incluyera, ya que desde el paradigma que guiaba los programas habitacionales de la época, se consideraba que a partir del avance en el desarrollo económico, la población de los asentamientos irregulares serían incorporados al sistema económico formal.

Sin embargo, es necesario hacer mención a la existencia de intervención del Estado durante este periodo sobre los asentamientos irregulares, puntualmente durante la etapa de la última dictadura cívico-militar, mediante una política de erradicación de asentamientos de ciertas zonas del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Oszlak (1983) analiza en su trabajo “Los Sectores Populares y el derecho al espacio urbano” las intervenciones que se llevaron adelante desde el gobierno militar, guiadas a desplazar en sentido espacial a los sectores populares residentes del AMBA respecto de las zonas más privilegiadas, mediante la erradicación de villas de emergencia, las expropiaciones para la construcción de autopistas y la recuperación de espacios verdes. En este sentido, el autor plantea que:

En el plano de la política urbana y la estructuración del espacio, las iniciativas estatales produjeron sensibles y perdurables consecuencias sobre la fisonomía y estratificación social de la ciudad, al recortar crecientemente los derechos de los sectores populares al uso y disposición del espacio urbano. Las cifras del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1980 reflejan drásticamente esta situación (Oszlak, 1983, p.7).

Oszlak (1983) alude que la intervención de la dictadura sobre los asentamientos irregulares dio como resultado una mayor homogeneización en la composición social de los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con

mayor población de medianos y altos ingresos, y una disminución de población de menores ingresos, que fue apartada de la Capital Federal y se asentaron en el denominado “Conurbano bonaerense” o “Gran Buenos Aires”, periferia de CABA. Es decir que, en tal etapa, no sólo no existió una política de acceso a la vivienda para los sectores populares de los asentamientos irregulares, sino por el contrario, se ejerció una atroz represión y desalojo sobre esa población.

La reforma neoliberal encarada por el Gobierno de Carlos Menem en el año 1989, dio lugar a una nueva etapa en la política habitacional del país con la introducción de diferentes cambios. Barreto (2011) plantea que el nuevo enfoque promovió la vivienda ya no como un derecho social asociado a la clase media asalariada formal, sino como un bien de acceso por el Mercado. Entre sus principales medidas, se privatizó el Banco Hipotecario Nacional y se reformó el FONAVI, que ya no construirá grandes complejos habitacionales, sino pequeños conjuntos de viviendas individuales, incorporando la financiación privada y la descentralización administrativa hacia las provincias y municipios, impulsando en este sentido, una política habitacional local.

La política habitacional de los años ‘90 se caracterizó por centralizar el acceso a la vivienda a través del Mercado para el sector asalariado formal, y por otro lado, guió la intervención en viviendas del Estado para quienes quedaban por fuera del sector formal desde una política de focalización. En este sentido, se crean una serie de programas por fuera de la estructura del FONAVI, como el PROMEBA<sup>2</sup>.

Los resultados de las políticas neoliberales de los ‘90 significaron una profunda crisis económica y social que recibió el gobierno de Néstor Kirchner en 2003. Durante su mandato (2003-2007), la política habitacional introdujo cambios significativos, como el aumento considerable de fondos, y la mayor participación del Estado, pero también tuvo continuidades importantes con la política del periodo neoliberal. Barreto (2011) detalla entre sus continuidades que:

- se mantuvo al FONAVI, y su enfoque descentralizado y federal, dándole autonomía a las provincias;

---

<sup>2</sup> El Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) se creó en 1997 y continúa hasta la actualidad. Es financiado por organismos internacionales de crédito (el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial) desde donde se llevan a cabo acciones referidas a la regularización dominial de tierras ocupadas ilegalmente, provisión de lotes con servicios, urbanización de “villas” y mejoramiento de viviendas precarias.

- se siguió con la producción masiva y seriada de viviendas individuales de menor estándares de calidad, con subestándares de infraestructura y de equipamientos sociales, como así también, subestándares de vías de articulación a la ciudad, guiadas principalmente por la oferta privada del suelo;
- Se profundizan los criterios de focalización, atendiendo a los grupos más afectados por situaciones de pobreza.

Entre sus principales cambios, el autor plantea:

- se recupera la capacidad de intervención del Estado en el desarrollo social y económico, aumentando significativamente los fondos para el FONAVI, dando como resultado un récord histórico de soluciones habitacionales;
- en relación a los destinatarios de la política habitacional, se le da una participación importante a organizaciones y Movimientos Sociales, a partir del cual, se introducen innovaciones organizativas en la producción habitacional para la inserción de desocupados y afectados por situaciones de pobreza, como las cooperativas de trabajo de la economía social.

En cierto sentido, en este período se abre la posibilidad a una incipiente participación popular en la política habitacional, principalmente dando posibilidades de trabajo en relación a la construcción de viviendas a cooperativas y Movimientos Sociales nacidos del período neoliberal.

También es necesario considerar del gobierno kirchnerista, el impacto del programa habitacional “Procrear”, cuyo objetivo fue otorgar 400 mil créditos para ampliar, refaccionar o comprar viviendas, con plazos y cuotas accesibles, el cual mediante sorteos periódicos, permitieron a sectores de clase media acceder a la vivienda propia. Sin embargo, tal como plantea Kessler (2014), a pesar de la existencia de renovadas políticas habitacionales durante este período, los déficits de larga data continuaron siendo muy importantes, es decir, continúan o se reproducen los núcleos de exclusión extrema: los que viven en los hábitats más precarios. En el período en cuestión, cuando se toman los núcleos de exclusión centrales, las villas y asentamientos, si bien puede haber mejorado la situación económica familiar, su población continuó aumentando. Las causas de ello, considera el autor, se pueden deber a que los sectores menos favorecidos, se encuentran con menos opciones de

soluciones habitacionales, produciéndose así un aumento en la densidad de los asentamientos informales.

En este sentido, como adelantamos en la introducción del apartado, es necesario resaltar que la Argentina se caracteriza, a pesar de los cambios y continuidades a lo largo de la historia, por la persistencia hegemónica de una perspectiva vivierendista, es decir, la política habitacional se divorcia de la dimensión urbana, por ende no podemos hablar de políticas de hábitat. Esto significa que el Mercado a través de empresas constructoras, sigue jugando un rol hegemónico definiendo las posibilidades de acceso al suelo y a la vivienda. Del Rio (2015) considera que, el rasgo principal de la perspectiva vivierendista, es desligar a la vivienda de la estructura urbana, de los aspectos sociales y territoriales que la constituyen como producto histórico y la relaciona con el resto de los objetos y servicios urbanos, y desde donde se asume una concepción de propiedad basada en los intereses individuales de los propietarios. La perspectiva vivierendista, es una visión mercantil-individualista de la vivienda, que se traduce en el plano de la vivienda social, en unidades habitacionales estereotipadas producidas en serie, que no contemplan la dimensión urbana, ni ambiental y tampoco se ajustan a las necesidades de los destinatarios, sino que simplemente se guían por la ecuación de productividad y la optimización de los recursos para alcanzar la mayor producción posible.

La política habitacional de nuestro país, a pesar de las diferencias históricas, sigue sosteniendo una racionalidad instrumental o tecnocrática que obtura la lectura en términos de hábitat e integración socio-urbana, y que tiene consecuencias en la formulación y alcance de la misma.

## Capítulo II

### El Plan Abre como política pública de hábitat

En el presente capítulo procederemos a realizar un análisis del Plan Abre como política pública de hábitat llevada a cabo por el gobierno de Santa Fe entre los años 2014 y 2019 en los grandes centros urbanos de la provincia. Como lo mencionamos, el análisis que desarrollaremos parte de la idea de considerar al Plan Abre como política de hábitat. No es menor la aclaración, ya que como vimos en el capítulo anterior, la intervención estatal en nuestro país a lo largo de la historia, a pesar de sus cambios, sostiene un enfoque centrado en la vivienda como forma de abordaje de la problemática de hábitat. En este sentido, la política pública que presentaremos a continuación significa un salto cualitativo, al menos en su discurso y planteamiento de objetivos, respecto de las intervenciones planteadas hasta el momento a nivel nacional.

Para realizar tal análisis, comenzaremos con una acotada exposición sobre la política habitacional de nuestra provincia, desde donde comentaremos algunas experiencias que dieron pie a pensar políticas sobre hábitat, como intentos de superar la lógica viviendista.

En segunda instancia, presentaremos el Plan Abre desarrollando los antecedentes que le dieron origen y sus principales objetivos. Desde allí, buscaremos enriquecer el análisis del Plan Abre como política que trabaja la problemática del hábitat, retomando algunos conceptos y categorías centrales de la discusión.

Por último, daremos lugar al debate y la reflexión del Plan como política pública contemporánea.

#### 2.1 Una aproximación a la política habitacional en Santa Fe

Como detallamos en el apartado sobre la política habitacional en Argentina, las provincias adquirieron protagonismo en el manejo de la problemática del hábitat

a partir de la década del '90, con la descentralización en políticas públicas llevado a cabo por el menemismo, las cuales le otorgó mayores facultades, responsabilidades y autonomías a las provincias y municipios. Durante ese período, se impulsó una política habitacional local con la descentralización administrativa del FONAVI.

En la década posterior, se mantuvo al FONAVI y su enfoque descentralizado y federal, dándole autonomía a las provincias en la construcción de viviendas sociales, sumándose variantes contempladas en los Programas Federales de Construcción de Viviendas, lanzado en 2004 por el Gobierno Nacional. Este último, con sus variados subprogramas, planteó como objetivos “la reactivación económica, la generación de empleo genuino, y el apalancamiento del crecimiento de la industria de la construcción, con la intención de tener impactos significativos en el mercado laboral, la producción de insumos y el déficit de vivienda” (Gargantini, 2012, p.23). Siguiendo a Gargantini (2012), los Programas Federales de Construcción de Viviendas constituyeron una política de gobierno, es decir, su distribución territorial no era regulada por una ley (como lo era FONAVI mediante la coparticipación) sino que se ejercía mediante “cupos” negociados por el Ministerio de Planificación Federal directamente con cada gobernador y/o intendente. En este sentido, “el Sistema Federal es así débil y genera difusas atribuciones de competencias, financiación e intervención a la par que inconsistencias, cuando no inequidades en el proceso de adjudicación dentro de los programas de vivienda social” (Instituto de Investigaciones Económicas, 2012, p.19).

Gargantini (2012) sostiene que, frente a estos condicionantes políticos, institucionales y económicos, las provincias y los municipios diseñaron sus políticas habitacionales articulando la adhesión a estas operatorias nacionales, y adaptando subprogramas nacionales a las realidades locales, como así también, ejecutando programas habitacionales con financiación propia y/o internacional, en paralelo a los planes nacionales.

En este contexto, la provincia de Santa Fe fue pionera de este tipo de estrategias con la puesta en marcha de varios programas, como es el caso de “Mi Tierra, mi Casa” lanzado en 2012 por el Gobierno de la provincia de Santa Fe. El programa está basado en el criterio de la autoconstrucción, desde donde se transfiere a cada beneficiario la responsabilidad de ejecución de la vivienda. En este

marco, el Instituto de Investigaciones económicas (2012) afirma respecto al programa:

La estrategia propuesta parte de la urbanización de amplias parcelas de tierras a las cuales se dotarán de servicios e infraestructuras básicas: agua, trazado de calles, alcantarillado y red de energía eléctrica. Las tierras -cuya propiedad actualmente está en manos de la Provincia- serán sometidas al fraccionamiento en lotes individuales para, posteriormente, ser sorteados entre los aspirantes (p.17).

En esta línea, es fundamental hacer una mención especial al programa Rosario Hábitat, el cual se creó y puso en funcionamiento en el 2001 por la Municipalidad de Rosario, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, como así también con fondos locales. El programa significó una gran experiencia de política de hábitat planteada de forma integral dentro de la provincia y un antecedente al Plan Abre. En tal sentido, marcó un hito al comenzar a tratar la temática del hábitat de forma más integral, con múltiples dimensiones y aspectos, haciendo foco no sólo en el desarrollo de infraestructura y viviendas, sino también en lo social, dándole un peso de mayor importancia a la participación de los habitantes de los barrios, en el desarrollo y ejecución del programa. Al respecto de dicha experiencia, se resalta:

(...) brindó solución al problema habitacional para un total de 4300 familias al mejorarles las infraestructuras, integrar los conjuntos en el entorno urbano, resolver los núcleos sanitarios básicos por unidad, trazar lotes y regularizar dominios, abrir calles y generar el saneamiento básico, entre otros beneficios (Instituto de Investigaciones Económicas, 2012, p.14).

Es necesario destacar que aunque el programa Rosario Hábitat no está en funcionamiento en la actualidad, marcó tendencia en la modalidad de abordar la problemática del hábitat. La integralidad del programa, con el principal objetivo de promover la equidad social y tender a la integración urbana de los barrios intervenidos, significó una rica experiencia y antecedente que buscó ser replicado a nivel provincial a partir del Plan Abre.

## 2.2 Presentación del Plan Abre

### 2.2.1 Antecedentes

En el año 2008 el Gobierno de la Provincia de Santa Fe crea el Gabinete Social, el cual se constituye como un ámbito político estratégico de coordinación, donde se formulan intersectorialmente las políticas sociales, conformándose como un espacio institucional de trabajo interministerial. En esta primera etapa (2008-2011), el Gabinete Social fue coordinado por el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado y conformado por los Ministerios de Desarrollo Social, Salud, Educación, Trabajo y Seguridad Social, e Innovación y Cultura, en carácter de miembros permanentes. El objetivo que se le asigna es el de elaborar la estrategia integral de gobierno, destinada a apoyar y beneficiar a las personas y los grupos familiares más desprotegidos con la finalidad de erradicar la extrema pobreza del territorio provincial (Gabinete Social Santa Fe, 2019).

En una segunda etapa (2011-2015), el objetivo del Gabinete Social consistió en la definición de los lineamientos estratégicos en materia de política social en el territorio provincial, para promover el acceso universal de la población a derechos fundamentales. Desde el año 2012, el Ministerio de Desarrollo Social comenzó a coordinar el espacio y se sumaron como miembros permanentes el Ministerio de Seguridad, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Secretaría de Estado del Hábitat. Tanto la ampliación de su objetivo inicial centrado en la pobreza a una perspectiva que pone el foco en garantizar el acceso a derechos como la integración de nuevos ministerios, implican en términos conceptuales, una perspectiva más abarcativa de lo social, que incorpora el enfoque de derechos y, en términos prácticos, un mayor alcance en la intersectorialidad (Gabinete Social Santa Fe, 2019).

En esta línea, entre los años 2012 y 2013, desde el Gabinete Social se impulsa el Programa de Intervención Integral en Barrios, en 10 barrios de las ciudades de Santa Fe y Rosario.

El Programa de Intervención Integral en Barrios nació con el objetivo de superar las intervenciones fragmentadas, incrementar la coordinación entre las instituciones que concurren en un mismo territorio, generar espacios de convivencia y apropiación del espacio público, fortalecer las redes sociales e institucionales, e impulsar proyectos ejecutados por las organizaciones sociales de los barrios (Gabinete Social Santa Fe, 2019, p.36).

Desde el espacio de coordinación del Gabinete Social, en respuesta al contexto de alta conflictividad social y al aumento de los niveles de violencia en determinados barrios de los grandes centros urbanos de la provincia, entre fines de 2013 y principios de 2014, siguiendo la experiencia del programa Rosario Hábitat y el Programa de Intervención Integral en Barrios, se diseña y planifica el denominado “Plan Abre”.

### 2.2.2 La propuesta del Plan Abre

El Plan Abre fue una política pública que implementó el Gobierno de la Provincia de Santa Fe durante el período 2014-2019, que proponía una estrategia integral de abordaje para determinados barrios de los grandes centros urbanos que están atravesados por problemáticas sociales complejas. La gestión fue llevada adelante por el Gabinete Social, conformado por el Ministerio de Desarrollo Social, que se desempeña como coordinador, el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, Ministerio de Salud, Educación, Trabajo y Seguridad Social, Innovación y Cultura, Seguridad, Justicia y Derechos Humanos y la Secretaría de Estado del Hábitat. En este sentido, el Plan Abre nucleaba varias intervenciones sociales, apuntando a tener una mirada integral sobre las mismas, evitando los recortes que generan los abordajes ministeriales sobre la realidad (Gabinete Social Santa Fe, 2019).

De acuerdo a lo planteado por el Observatorio de la Deuda Social Argentina (2019), ante el crecimiento de la complejidad de la problemática social en los barrios de los grandes centros urbanos de la Provincia de Santa Fe, el Plan Abre surge como respuesta integral y multidimensional, con el propósito de reducir las

desigualdades territoriales. En este marco, se plantean como objetivos del programa:

- Mejorar la calidad de vida en los barrios mediante la generación de obras de infraestructura estratégicas vinculadas a la mejora del hábitat, el equipamiento barrial, el saneamiento y al acceso a luz y agua seguras;
- Fortalecer las redes sociales del barrio promoviendo el encuentro, la participación y la convivencia en el espacio público, como estrategias para prevenir la violencia y garantizar la seguridad ciudadana;
- Impulsar la participación social y ciudadana en espacios barriales, donde autoridades locales y provinciales interactúen con las y los vecinas/os, a fin de priorizar en conjunto los problemas a resolver;
- Abordar a las familias desde una perspectiva integral asegurando el acceso a los derechos fundamentales.

Para lograr esos objetivos, se plantearon inicialmente dos ejes de intervención, Infraestructura y Hábitat y Convivencia y Participación, a los que luego se sumó un tercer eje, el Abre Familia. En el siguiente apartado ahondaremos sobre los mismos.

Dicho Plan se inició en 2014 interviniendo 33 barrios y se fue extendiendo hasta llegar a 68 barrios en 2019. Dichos barrios se ubican en las ciudades de Santa Fe, Rosario, Villa Gobernador Gálvez, Pérez, Granadero Baigorria y Santo Tomé. Aproximadamente 80.000 hogares fueron beneficiados, con una población estimada de 300.000 personas alcanzadas por las intervenciones. La distribución de los barrios por ciudades fue la siguiente: 35 en Rosario, 5 en Villa Gobernador Gálvez, 3 en Pérez, 1 en Granadero Baigorria, 17 en Santa Fe y 7 en Santo Tomé. Entre las intervenciones realizadas, ubicamos el barrio Tablada-Cordón Ayacucho de la zona sur de Rosario, donde desarrollamos nuestra experiencia.

## 2.3 El Plan Abre en relación a la problemática del Hábitat

Planteamos analizar el Plan Abre desde el debate en torno al hábitat, retomando conceptos y categorías que son parte de la discusión, a partir de relacionarlo con discursos, abordajes y resultados en los que se sustenta el Plan.

Para ello, presentaremos los 3 ejes en los que se organizó el trabajo realizado por el Abre para cumplir sus objetivos anteriormente mencionados, ya que estos aglutinan los diversos programas, proyectos y acciones del Plan, los cuales a su vez, nos sirven de ordenamiento para el análisis. Desde allí, puntualizamos el análisis en conceptos del Derecho a la Ciudad, el enfoque democrático-autonomista de Victor Saúl Pelli y en definiciones acerca de la complejidad de la problemática del hábitat.

Observando el primer eje de trabajo, “Infraestructura y Hábitat”, este apuntaba a lograr una mayor accesibilidad, a conectar los barrios al tejido urbano y a recuperar y acondicionar espacios públicos estratégicos y edificios de organizaciones e instituciones sociales. Las obras tenían por objetivo garantizar el acceso de los hogares a bienes y servicios públicos de calidad, como cloacas, agua corriente, luz segura, pavimentación y alumbrado público, etcétera (Gabinete Social Santa Fe, 2019).

El eje “Infraestructura y Hábitat” incluía no sólo las mejoras edilicias y acceso a servicios públicos en viviendas particulares, sino también en las escuelas, centros de salud, comisarías y/o instituciones penales, instituciones culturales y espacios públicos como plazas, parques o playones deportivos de los barrios intervenidos.

Es interesante señalar la concepción de hábitat desde la cual se proponen las mejoras en infraestructuras por parte del Abre, ya que no se centran únicamente en la vivienda, sino que amplían la mirada y entienden la importancia de los espacios públicos de calidad, como espacios fundamentales para el fortalecimiento de lazos sociales que propicien la integración socio-urbana. Por ello, desde el Plan Abre se abogan las mejoras en espacios públicos y sostienen que “las condiciones de infraestructura y habitabilidad del entorno urbano son una condición necesaria (aunque no suficiente) para la convivencia armónica y el sostenimiento de las redes que cohesionan la sociedad” (Observatorio de la Deuda Social Argentina, 2019, p.36), y que “esto contribuye a una mejor calidad del espacio urbano y, por ende, a promover una mayor participación de personas y familias, y con ellos, el fortalecimiento de los lazos de solidaridad y cohesión social” (Observatorio de la Deuda Social Argentina, 2019, p.31).

En este sentido, podemos considerar que el enfoque planteado desde el Plan Abre en relación a mejoras de infraestructura urbana básica y acceso a servicios

públicos de viviendas, como así también de las instituciones y espacios públicos de los barrios intervenidos, retoma conceptos del Derecho a la Ciudad. En la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2012) en su artículo XII refiere que:

Las ciudades deben garantizar a todos/as los/as ciudadanos/as el acceso permanente a los servicios públicos de agua potable, saneamiento, remoción de basura, fuentes de energía y telecomunicaciones, así como a los equipamientos de salud, educación, abasto y recreación, en corresponsabilidad con otros organismos públicos o privados, de acuerdo al marco jurídico del derecho internacional y de cada país (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2012, p.19).

Situándonos desde los planteos de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2012), es a partir de la ampliación de infraestructura y servicios de las ciudades, que se puede construir un acceso justo y adecuado al hábitat, y es, a su vez, el punto de partida para pensar en la promoción, respeto, defensa y realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

El segundo eje del Plan, “Convivencia y Participación”, promovía estrategias para habitar el espacio público con actividades colectivas. El énfasis estaba puesto en jerarquizar el acceso a bienes culturales, en especial para niñas, niños y adolescentes, y también generar espacios de participación tales como mesas o consejos barriales. Comprendía programas y proyectos que apuntaban a mejorar la convivencia barrial, la seguridad ciudadana y una mayor participación social.

Como detallamos, en este eje se hacía énfasis en acompañar las trayectorias de vida de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, y en lo que respecta a su inclusión socioeducativa y al fortalecimiento de sus lazos familiares, con sus pares, con la comunidad y sus instituciones. Para lograr esas metas se realizaban diferentes actividades:

(...) se incentiva a quienes hayan abandonado sus estudios a que los retomen, se fortalecen los centros de día y los clubes de barrio, así como también se implementa la jornada ampliada en las escuelas primarias. La inclusión laboral de las y los jóvenes es otro pilar del Plan Abre, a partir de la capacitación y acompañamiento, del impulso de la economía social en barrios, de la creación de

empresas sociales y de la articulación de prácticas en empresas (Gabinete Social Santa Fe, 2019, p.19).

Podemos ubicar, entre otros, programas como “Vuelvo a estudiar”<sup>3</sup> y “Nueva Oportunidad”<sup>4</sup>.

Es significativo la orientación integral en la que se apoyaba el Plan Abre al ejecutar, por un lado, mejoras en infraestructura, vivienda y servicios, tal como vimos en el eje anterior, y al mismo tiempo, desde la puesta en marcha de una amplia variedad de programas sociales, que tenían como objetivo promover la participación e inclusión de los vecinos del barrio. Desde el Plan Abre afirman que tal orientación tiene concordancia con las mejoras estadísticas de los barrios, en lo que respecta a inclusión socioeducativa, de salud, de cultura, etcétera. El documento de la Defensoría del Pueblo Santa Fe (2018) refiere al respecto que, el impacto del Plan Abre en la ciudad de Rosario, por ejemplo, reveló mejoras en inclusión educativa en adolescentes, disminuyendo el déficit de escolarización de 9,4% en 2014 a 5,9% en 2015, y en lo que respecta a cultura, se reveló un aumento en el acceso y concurrencia a los polideportivos o playones, pasando del 10,6% al 29,9% en niños y niñas de 5 a 12 años y del 10,6% al 28,2% en adolescentes entre 13 y 17 años.

En la diversa bibliografía existente sobre el Plan Abre, es compartida su reivindicación al papel fundamental que cumple la participación de la población en sus intervenciones. Al respecto sostiene que “no se trata de una política pública que ‘desembarca’ en un espacio geográfico, sino de una lógica de co-construcción de las políticas desde los mismos territorios” (Gabinete Social, 2019, p.54). Asimismo, en el capítulo seis de la evaluación externa del Observatorio de la Deuda Social Argentina (2019) “Conocimiento, participación y evaluación del Plan Abre”, se destaca el aumento de participación y el acceso a la información por parte de la población de los barrios intervenidos, “En términos generales, la proporción de

---

<sup>3</sup> El programa “Vuelvo a estudiar” tenía como principal objetivo promover la inclusión socioeducativa de adolescentes, jóvenes y adultos que por diferentes razones no han ingresado, permanecido y/o concluido sus estudios secundarios.

<sup>4</sup> En el programa “Nueva Oportunidad”, su finalidad estaba asociada al acompañamiento de jóvenes en situaciones de vulnerabilidad, a través de trayectos pedagógicos, espacios de participación e intercambio, y de articulación con diversos programas de inserción laboral.

hogares que ha participado de al menos una de las acciones del Plan Abre aumenta entre 2014 y 2019 en un 56% acompañando la tendencia del indicador del conocimiento” (Observatorio de la Deuda Social Argentina, 2019, p.58).

Como detallamos, es recurrente desde la bibliografía del Plan Abre la interrelación entre calidad del espacio público y apropiación del espacio público, y el impacto de manera positiva en relación a inclusión socioeducativa, de salud, de cultura, y fundamentalmente, de mayor participación social. Del mismo modo que, al menos en la propuesta oficial, el Plan Abre reivindica la participación social, retomamos a Pelli (1997) quien desde el enfoque democrático-autonomista considera que el Estado juega un rol crucial, posibilitando o no, mayor participación popular, que en definitiva significa mayor redistribución del poder cívico a través de sus políticas públicas. En este sentido, el autor habla de la problemática del hábitat como un problema social del conjunto, más que como un simple problema de “casas de los pobres”, y asimismo, defiende la necesidad de hacer hincapié desde las políticas habitacionales en la inserción equitativa, física y social de los sectores populares. Al respecto, afirma:

La solución por mera agregación de más casas con infraestructura, que solo resuelve algunas insuficiencias, pero deja sin solución las más profundas y deja también sin respuesta al núcleo de la situación de exclusión, forma parte tanto de los problemas del sector popular en su carencia de vivienda como de la sociedad urbana en calidad de su conjunto (Pelli, 1997, p.4).

De allí la importancia desde las políticas de hábitat, el planteamiento de intervención a escala ciudad, pero fundamentalmente, la concreción de la transformación de la trama urbana propuesta, puntapié para una real integración de los sectores populares en igualdad de derechos y obligaciones, en la gestión y en la vida urbana. Para ampliar las reflexiones, volveremos a ahondar sobre este tema en el próximo capítulo.

El tercer y último eje, “Abre Familia” centraba la atención en el grupo familiar. Consistía en una estrategia de abordaje y cuidado integral de las familias en situación de vulnerabilidad para garantizar el acceso a derechos: a la identidad, a la protección social, educación, salud, trabajo, cultura, hábitat y vivienda adecuada. Se

trataba de reconocer problemas y riesgos inherentes a cada etapa del ciclo de vida, posibilitando abordajes para trabajar sobre éstos con un abanico de políticas sociales presentes en el territorio y diseñando nuevas estrategias de intervención para incidir en el fortalecimiento de la protección social (Gabinete Social Santa Fe, 2019).

En base al informe de la Defensoría del Pueblo Santa Fe (2018), los momentos en los que se estructuraba el Abre Familia eran los siguientes:

- Encuentros familia a familia en determinados barrios del Plan Abre a través de entrevistas realizadas por el equipo técnico y el equipo de apoyo, buscando relevar información e identificar necesidades en relación a protección social, educación, salud, cultura, deporte y hábitat;
- Caracterización de la situación familiar relevada a través de una mesa de trabajo que analiza, diseña e implementa estrategias de abordaje de las demandas identificadas;
- Producción y sistematización de la información;
- Acceso a derechos, a partir del despliegue de estrategias definidas a medida de cada situación territorial, que incluye operativos de controles de salud, de vacunación, documentación, capacitaciones, reinscripción escolar, entre otros.

En lo que respecta a las viviendas, a partir de la información revelada desde el Abre Familia, se realizaron intervenciones para mejorar la calidad de las viviendas que habitaban grupos vulnerables con el objetivo de mejorar la calidad del grupo familiar. De este modo, se proveyó de mano de obra, materiales y de trabajos necesarios para la mejora del hábitat de las viviendas identificadas.

En este sentido, desde el Plan Abre consideran que el Abre Familia constituyó un dispositivo necesario para reconocer la heterogeneidad de cada familia de los barrios donde funcionó, con el objetivo de conocer en profundidad las situaciones particulares y poder actuar en consecuencia. En este aspecto, apuntan:

El Abre Familia tiene las características de un programa de acompañamiento familiar, ya que funciona como un puente entre la población y el acceso a un conjunto de servicios públicos esenciales para el goce de derechos. En tal sentido, se propone potenciar la oferta programática del Estado desde sus múltiples

agencias y niveles, para todas las familias de los barrios abordados y, en especial, en aquellas con un alto grado de vulnerabilidad, a las cuales, por diversos motivos les resulta difícil acceder al conjunto de servicios estatales (Gabinete Social Santa Fe, 2019, p.74).

Uno de los temas centrales trabajados en el capítulo anterior, fue el análisis respecto de la realidad compleja de los centros urbanos de los países de América Latina, donde se encuadran las ciudades intervenidas por el Plan Abre como Rosario. Dichas realidades se inscriben en la proliferación al interior de una misma ciudad, de dos ciudades diferentes, la formal y la informal (donde podemos ubicar a los asentamientos informales o villas miserias). Realidad que se profundiza con el correr de los años, y que implica, como trabajamos desde el concepto de *ciudad dual*, una estructura urbana-social y económicamente polarizada, y una división espacial, cultural, económica y social entre sus habitantes.

Frente a este complejo escenario, resulta indispensable pensar en políticas de integración socio-urbana “no pueden agotarse en la mera entrega de títulos de propiedad, sino que debe promoverse la regularización física de los barrios para generar las condiciones para un acceso igualitario a la ciudad en el marco de su integración socio-espacial” (Centro de estudios legales y sociales, 2015, p.61). En este aspecto consideramos que el Abre Familia, desde sus objetivos, planteó superar situaciones de exclusión y permitir el acceso a derechos fundamentales, a partir de un abordaje singular que considera la heterogeneidad de las situaciones familiares de los sectores populares, y a su vez, como un acompañamiento integral que atiende la complejidad de la problemática del hábitat. En este sentido, en base a las definiciones del Centro de estudios legales y sociales (2015), nos parece relevante resaltar que frente a la complejidad de la problemática del hábitat, las políticas de regularización de asentamientos deben incluir:

- una dimensión física, es decir, la dotación de infraestructura básica y equipamiento comunitario para permitir un acceso igualitario a la ciudad;
- una perspectiva de integración socio-espacial, entendida como la más completa, democrática y participativa integración de los barrios, manteniendo sus pautas culturales e igualando las posibilidades en cuanto a salud, cultura, trabajo, educación, conectividad, entre otros.

Podemos considerar que el enfoque del Abre Familia se inscribe en esta línea. En tal sentido, desde la presentación de los resultados del dispositivo Abre Familia, defienden su puesta en marcha y sostienen que:

(...) posibilitó obtener información de alto valor, así como también detectar la variedad de las problemáticas sociales” y a entender que “las demandas son múltiples, son complejas y varían según el barrio, de ahí la importancia de que sean los vecinos quienes puedan expresarlas y la necesidad que las propuestas puedan irse adaptando a las mismas (Gabinete Social Santa Fe, 2019, p.79).

## 2.4 El Plan Abre como política pública contemporánea

Desde otro enfoque, enriqueceremos el análisis sobre el Plan Abre, su discurso, acciones y resultados, desde el debate en torno a las políticas públicas contemporáneas. En tal sentido, buscamos centrarnos en las ideas de integralidad y de “lectura local de la cuestión social” en términos de Hamzaoui (2005) como categorías que, entre otras, atraviesan la discusión sobre las políticas públicas contemporáneas.

Anteriormente, en el apartado referido a la política habitacional en Argentina, concluimos que la perspectiva vivandista, es decir, la visión mercantil-individualista de la vivienda y centrada en ella, que no contempla la dimensión urbana y tampoco se ajusta a las necesidades de los destinatarios, persiste como perspectiva hegemónica en cuanto a intervención estatal sobre la problemática del hábitat en el país. En ese marco, lo que entra en discusión, tal como lo venimos trabajando, es la idea de integralidad en las políticas. Al respecto, Gargantini (2012) apunta que la política habitacional en Argentina desde mediados del siglo XX hasta la actualidad, se caracteriza por la carencia de una comprensión integral de la problemática del hábitat:

De esta manera, las políticas implementadas, adhiriendo a la concepción de vivienda como mero objeto físico, no han generado interrelaciones concretas con

programas y políticas pertenecientes a otras áreas, impidiendo una adecuada respuesta en términos de hábitat, territorio, región, ciudad, calidad de vida y satisfacción de necesidades (2012, p.27).

En este sentido, para desarrollar una estrategia basada en la integralidad, es necesario, afirma el Centro de estudios legales y sociales (2015), tener en cuenta las limitaciones de las políticas sectoriales, ya que estas no llegan a captar la emergencia de las dinámicas urbanas con problemas y actores determinados. En tal sentido, defienden la estrategia de integralidad de las políticas públicas como enfoque que pone en valor la singularidad y la complejidad de los problemas y las soluciones en el territorio:

Hasta ahora, las políticas de hábitat han sido predominantemente implementadas por un Estado organizado sectorialmente, que no ha logrado integrar plenamente propuestas que abarquen simultáneamente las carencias materiales y simbólicas de estos grupos. Para ello, es necesario que se articule las acciones sectoriales del Estado, y se implementen las capacitaciones necesarias y los cambios estructurales para este tipo de abordaje (Centro de estudios legales y sociales, 2015, p.105).

En la misma línea, Hamzaoui (2005) va a definir a las políticas públicas contemporáneas referidas a lo social, como políticas de territorialización y diferenciación, que tienen la característica de inspirarse en una modelo global y transversal que nace como crítica a la política sectorial en el campo social, y que trabaja de forma colaborativa e intersectorial con las administraciones clásicas. “Para resolver los problemas sociales tratados tradicionalmente por las políticas sectoriales, encerrándolos y separándolos los unos de los otros, institucionalmente y técnicamente, aparece una nueva fórmula más global para aprehender estos temas sociales” (Hamzaoui, 2005,p.94).

Siguiendo las nomenclaturas para leer las políticas públicas que desarrolla Hamzaoui, ubicamos al Plan Abre como una política que toma distancia del modelo sectorial. A respecto, sostienen que “el Estado tradicionalmente se ha organizado en

sectores (educación, salud, obras públicas, desarrollo social, infancias, entre otros) que funcionan como compartimentos estancos unos de otros” (Gabinete Social Santa Fe, 2019, p.28). Como contrapartida, defienden la integralidad como abordaje ante la complejidad de las problemáticas sociales, definidas como multidimensionales, y afirman lo siguiente:

La construcción del Plan Abre —tanto por las problemáticas que aborda como por la apropiación por parte de todas las áreas que lo integran— permite entender que la política social no se limita a los clásicos “sectores sociales” (salud, educación, vivienda, asistencia) que, si bien son vitales, necesitan complementarse con las políticas urbanas (infraestructura, hábitat, espacios públicos), laborales (considerando al trabajo como la mayor fuente de autonomía personal y organización colectiva), y culturales (la imaginación, la creación, el afecto), con perspectiva de género y respeto por la diversidad (Gabinete Social Santa Fe, 2019, p.27).

En ese marco, el Plan Abre desde su discurso, afirma desarrollarse desde sus inicios como una política basada en la integralidad, con un espacio de coordinación y articulación interministerial, intersectorial e interjurisdiccional: El Gabinete Social.

Este cuerpo colegiado de Ministras y Ministros, presidido por el Ministerio de Desarrollo Social, permitió una visión amplia de las problemáticas a abordar, como también tener en cuenta una gran variedad de insumos para garantizar un abordaje multidimensional. Resulta interesante notar cómo, en la provincia de Santa Fe, el Gabinete Social fue integrado no únicamente por los ministerios tradicionalmente identificados con la cuestión social, sino también incorporando a otros (como Hábitat y Seguridad), lo que da cuenta de una reflexión profunda sobre la multicausalidad de los problemas sociales que se buscaban enfrentar en territorio (Gabinete Social, 2019, p.46).

La segunda categoría que nos parece propicio traer al debate, se relaciona con la idea de “la lectura local de la cuestión social” en términos de Hamzaoui (2005). La razón de ello es analizar la lectura local que el Plan Abre realiza respecto de las problemáticas sociales con las que trabaja.

Hablar de una lectura local de las problemáticas sociales implica dar cuenta que en la actualidad, se da una disociación de los planos económicos y sociales en los abordajes de las políticas públicas referidas a lo social. Hamzaoui (2005) plantea que desde la perspectiva neoliberal en la que se inscriben las actuales políticas públicas, existe una renuncia a intervenir sobre mecanismos socio-económicos. Es decir, si en el período de la sociedad salarial de posguerra, la economía estaba influenciada y regulada por un Estado Social, en la actualidad lo social se territorializa y lo económico se mundializa.

(...) lo social forma parte cada vez más de una lógica de regulación local, frecuentemente sometida a la autoridad o al control del poder local (municipios, centros de servicios sociales, etcétera) para tratar sólo socialmente, y ya no económicamente, la exclusión, el paro masivo y la política de inserción (Hamzaoui, 2005, p.53).

Aquí reside lo que nos parece relevante analizar y trabajar respecto del enfoque del Plan Abre: la idea de tratamiento local de la cuestión social.

En tal sentido, Hamzaoui (2005) pone en discusión la valoración de “lo local” que dichas políticas hacen respecto del territorio como un espacio privilegiado de intervención pública sobre lo social y afirma:

El postulado es que lo -local- y el -territorio-, como lugares de toma de conciencia de los fenómenos de precarización y de marginalización, son terrenos de acción relativamente controlados y se puede deducir que es localmente como estos fenómenos pueden ser resueltos. A la vista de que se observa la existencia de una correspondencia entre las desigualdades sociales y las desigualdades espaciales, se da un paso más y se pasa a considerar los problemas sociales como problemas espaciales, cuando se sabe que los factores de precarización y de exclusión son, en

la mayoría de los casos, extra-territoriales (Berthet, 1996, citado por Hamzaoui, 2005, p.81).

En este marco, podemos considerar que el discurso sostenido por el Plan Abre ratifica una lectura local de las problemáticas sociales, al hablar de “reducir las desigualdades territoriales” (Observatorio de la Deuda Social Argentina, 2019, p.11) o de la identificación e intervención de barrios considerados complejos: “desde el enfoque del Abre cada barrio se aborda de manera particular, desarrollando un conjunto de acciones específicas adecuadas a las necesidades de cada territorio” (Observatorio de la Deuda Social Argentina, 2019, p. 86).

Resulta interesante el reconocimiento que el Abre hace de la redefinición de la intervención pública en lo social al considerar lo siguiente:

El trabajo selectivo en determinados territorios puede parecer contrapuesto al enfoque de universalidad. Sin embargo, la selección territorial en base a un criterio de vulneración se fundamenta en el principio de la universalidad selectiva. Este principio reconoce la situación diferencial en términos de vulneración de derechos en los territorios mientras asume las restricciones fiscales, políticas y operativas para trabajar en todos los territorios en simultáneo, por lo que realiza una priorización (Gabinete Social Santa Fe, 2019, p.46).

De este modo, podemos identificar el enfoque que la política pública asume, dando por hecho el paso de una política social universal y general (propia de la sociedad salarial) a una política diferenciada y territorializada, que sigue el principio de discriminación positiva “dar a aquellos que realmente lo necesitan” (Hamzaoui, 2005). Tal enfoque, como lo venimos analizando, no solo prioriza el territorio como espacio de intervención y se muestra ajeno a la regulación de procesos socio-económicos, sino que además, al asumir restricciones presupuestarias, defiende un modelo de gestión racional y científica que se identifica con la empresa o el “modelo gerencial” (Hamzaoui, 2005).

El objetivo de estos cambios, según los promotores de este modelo gerencial es, por una parte, mejorar la gestión de los recursos locales y aproximar las

instituciones a los usuarios y, por otra parte, fomentar la implicación de los ciudadanos para que se responsabilicen de sus problemas, fomentando la inserción en el barrio (o la gestión del barrio) y volviendo a desarrollar vínculos sociales (Hamzaoui, 2005, p.173).

Un último punto que nos interesa trabajar respecto del Plan Abre como política pública es la categoría experimental. Hamzaoui (2005) dirá que la categoría experimental es un instrumento más de las políticas públicas de territorialización. Dichas políticas, como nos hemos referido, se identifican con un modelo gerencial, el cual en nombre de la eficacia y de la rentabilidad de las acciones, desarrolla un funcionamiento de lo discontinuo, de la derogación y de la flexibilidad. “Es en este sentido que los promotores de las políticas sociales diferenciadas y territorializadas consideran estos nuevos órganos, que son *temporales, flexibles y derogatorios*, como verdaderos laboratorios de experimentación de una nueva gestión y práctica social” (Hamzaoui, 2005, p.149). En este marco, lo que nos parece propicio destacar es el procedimiento experimental que realizan tales políticas, en la que se inscribe la lógica del Plan Abre, pues como vimos, comparten la idea de lectura local de las problemáticas sociales. En efecto, se da un funcionamiento experimental de la intervención, ya que según los territorios trabajados, las realidades son diferentes, de allí los principios de flexibilidad y adaptabilidad de las intervenciones.

A partir de esta idea, leeremos y analizaremos en el siguiente capítulo, la experiencia del Plan Abre en el “Proyecto Cordón Ayacucho” del barrio Tablada de la ciudad de Rosario durante el año 2019.

## Capítulo III

### La experiencia en Cordón Ayacucho

En este tercer capítulo de nuestra investigación, ahondaremos en el análisis de la experiencia “Proyecto Cordón Ayacucho”. Para ello, comenzamos presentando al barrio de la ciudad de Rosario donde se implementó el Plan Abre y en el que hemos participado. En segunda instancia, brindaremos detalles del Proyecto de intervención en el mismo, como así también, describiremos la institución y el equipo de trabajo encargado de llevarla adelante. Por último, en base a una serie de entrevistas a informantes claves del equipo interventor, profundizaremos en el estudio de la experiencia desde tres ejes ordenadores de análisis: la política pública en la experiencia, el rol del Trabajo Social y el Derecho a la Ciudad de Rosario.

#### 3.1 El barrio Tablada-Cordón Ayacucho de Rosario

La Tablada es un barrio de la ciudad de Rosario que nace en 1876 cuando se construye el Matadero Municipal en la zona sur de la ciudad y diversas familias relacionadas con esta actividad se mudan allí. Dicho barrio se delimita entre el Boulevard 27 de Febrero al norte, el río Paraná al este, Avenida San Martín al oeste, mientras que el límite sur se ha ido desplazando junto con el Matadero Municipal. El nombre Tablada tiene origen popular apropiado desde sus orígenes, ya que se llamaban tabladas a los corrales de madera donde se encerraban los animales que iban a ser sacrificados en el matadero (López Tessore, 2013).

Con el correr de los años, el barrio se fue transformando y se emplazaron diversas instituciones: Centros de Convivencia Barrial (CCB), Escuelas, Centro Municipal de Distrito Sur, Centro de Salud Luis Pasteur, Centro de Salud Nº 10, Museo del Deporte, entre otros. También cuenta con la presencia de distintas organizaciones de la sociedad civil, como la reconocida Biblioteca Popular “Pocho Lepratti”.

Al interior del barrio, coexisten sectores diferenciados que alternan viviendas más consolidadas y trazado urbano con pasillos irregulares y asentamientos. Dentro del barrio Tablada se encuentra el sector denominado “Cordón Ayacucho” delimitado por las calles: Ayacucho, Quintana, Necochea y Juárez, con una población estimada de 1.320 habitantes, donde se ha realizado la intervención del Plan Abre (Gabinete Social Santa Fe, 2019).

### 3.2 El “Proyecto Cordón Ayacucho”

Como hemos mencionado en el apartado referido al Plan Abre, la decisión de intervenir determinados barrios se tomaba a partir de considerar la complejidad social de los mismos. En el caso de Cordón Ayacucho, la decisión se tomó motivada por la cuestión de la violencia recurrente y a partir de las tasas de homicidios que había allí. En tal sentido, sostienen:

Tablada era en ese entonces el barrio de la ciudad que presentaba mayor cantidad de homicidios. En forma sostenida entre los años 2011 y 2016 la cantidad de asesinatos cometidos en su territorio han representado entre un 10% y un 14% del total de la ciudad (Gabinete Social Santa Fe, 2019, p.197).

Además, desde el mismo documento citado, se hace mención a la cuestión de accesibilidad del barrio, por la existencia de “pasillos laberintos” que dificultan la problemática de seguridad. Sin embargo, en el caso de Cordón Ayacucho, no solo fue la situación social antes mencionada la que motivó la intervención del Plan, sino que también fue considerado otra cuestión de coyuntura: se ofreció una licitación a diversas UTEs (Unión Temporal de Empresas) para construir torres de edificios destinadas a trabajadores de medianos y/o altos ingresos, en el ex Batallón 121<sup>5</sup>, y a cambio de dicho permiso, se le pidió hacerse cargo de obras en el barrio Cordón Ayacucho, ubicado a metros de distancia del ex Batallón. Dichas obras implicaban la apertura de calles con sus correspondientes servicios y la construcción de viviendas

---

<sup>5</sup> El ex Batallón 121 de Comunicaciones del Ejército, ubicado en la calle Lamadrid entre Ayacucho y Leiva de la ciudad de Rosario, funcionó como centro clandestino de detención desde mediados de 1976 hasta 1980, en el marco de la última dictadura cívico-militar.

(en un predio en Distrito Oeste) para la relocalización de algunas de las familias que se verían afectadas por el nuevo trazado de las calles y/o veredas del barrio. En 2014 se realizó un Contrato de Fideicomiso para el desarrollo y ejecución de la propuesta urbana y edilicia residencial en parte del inmueble del ex Batallón 121, que aportó la Provincia como fiduciaria, y el desarrollo y ejecución por parte del sector privado de las obras relacionadas a la reconversión urbanística del Cordón Ayacucho, en compensación al suelo aportado.

En este sentido, en la ejecución del proyecto intervinieron distintos niveles y áreas del Estado, siendo el nivel provincial el encargado del financiamiento y la articulación con el sector privado, desde el Plan Abre, y el nivel local, específicamente un equipo del Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat (SPVH), el encargado del trabajo cotidiano en el barrio. En el siguiente apartado ampliaremos sobre la dinámica de dicha institución.

En el denominado “Proyecto Cordón Ayacucho” intervinieron dos de los ejes del Plan Abre presentados en el capítulo anterior, ellos son “Infraestructura y Hábitat” y “Convivencia y Participación”. Cabe aclarar que en este barrio no se desarrolló el eje Abre Familia. Dentro del eje Infraestructura y hábitat, el Proyecto se insertó en la línea de intervención destinada a generar mejoras en el hábitat, específicamente dentro del programa “Proyectos urbanos en asentamientos irregulares”, teniendo como órgano coordinador a la Secretaría de Estado del Hábitat.

Desde el Plan Abre hablan de “naves insignias” como ejes de intervención en cada barrio “son ejes ordenadores del trabajo en cada barrio, en torno a los cuales los equipos y el accionar de cada Ministerio se articulan de manera coordinada” (Díaz Langou y Aulicino, 2016, p.6). Nos parece interesante señalar la nave insignia que se estableció sobre el Proyecto Cordón Ayacucho, desde donde abogan una “transformación urbana, institucional y social” del barrio. En tal sentido, en la descripción sobre la intervención en Cordón Ayacucho, afirman que la nave insignia en el barrio se ejecutó a partir del eje Infraestructura y Hábitat, con la apertura de calles, tareas de saneamiento, provisión de servicios públicos, iluminación y relocalización de familias, y el eje Convivencia y Participación, con el desarrollo de estrategias de convivencia y procesos participativos con vecinos y vecinas, desde la articulación con el SPVH. En este sentido, aseguran que se logró un abordaje

integral de mejoras sostenibles en el tiempo, que permitieron mayores condiciones de equidad y el fortalecimiento de derechos básicos relativos al hábitat, a la educación, a la salud, a la cultura y a la participación. (Gabinete Social Santa Fe, 2019).

A continuación se presenta un folleto informativo y publicitario del Plan Abre correspondiente al año 2019 sobre la intervención en el barrio, donde se hace referencia a los trabajos realizados:

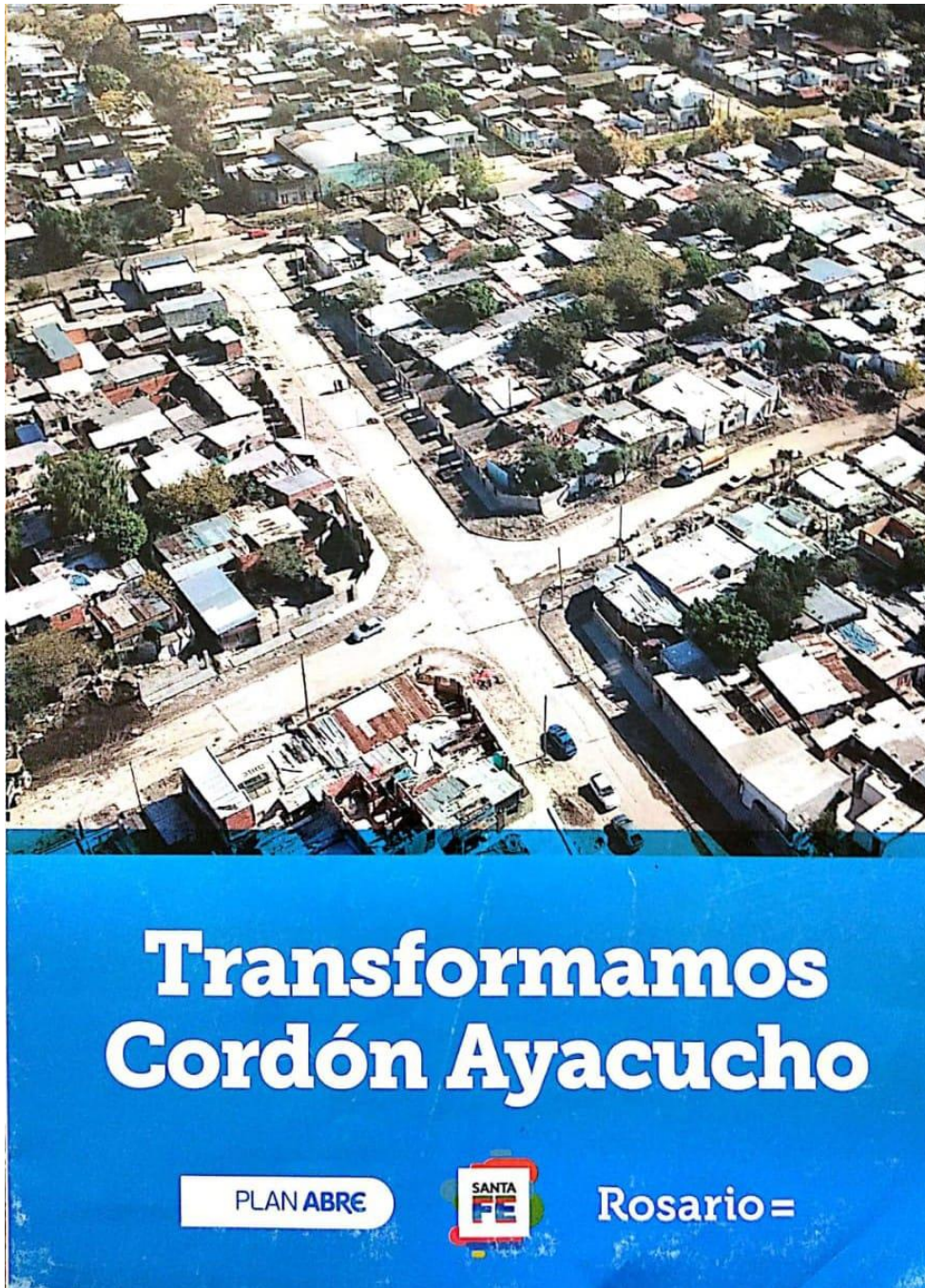



Figura 1: presentación del “Proyecto Cordón Ayacucho”.









## Cordón Ayacucho



Distrito Sur

El proyecto de urbanización Cordón Ayacucho es una de las obras con mayor impacto en el sur de la ciudad de Rosario. Con **financiamiento provincial y municipal** se proyecta beneficiar de manera directa e indirecta a más de 1350 familias

con la apertura de 13 cuadras y ejecución de redes troncales de infraestructura. Los consensos requeridos con los vecinos, las obras necesarias para la liberación de la línea municipal (cortes y corrimientos) y las conexiones domiciliarias a los nuevos servicios son ejecutados por el Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat.

**Primera Etapa**  
Ejecutamos la apertura y pavimentación de calles Ameghino entre Necochea y Ayacucho, Patricias Argentinas entre Uriburu y Pje. Esperanto y Pje. N° 419 entre Patricias Argentinas y Ayacucho, reubicamos 120 familias en diferentes barrios de la ciudad, construimos 300 mts lineales de veredas, forestamos e iluminamos el sector.

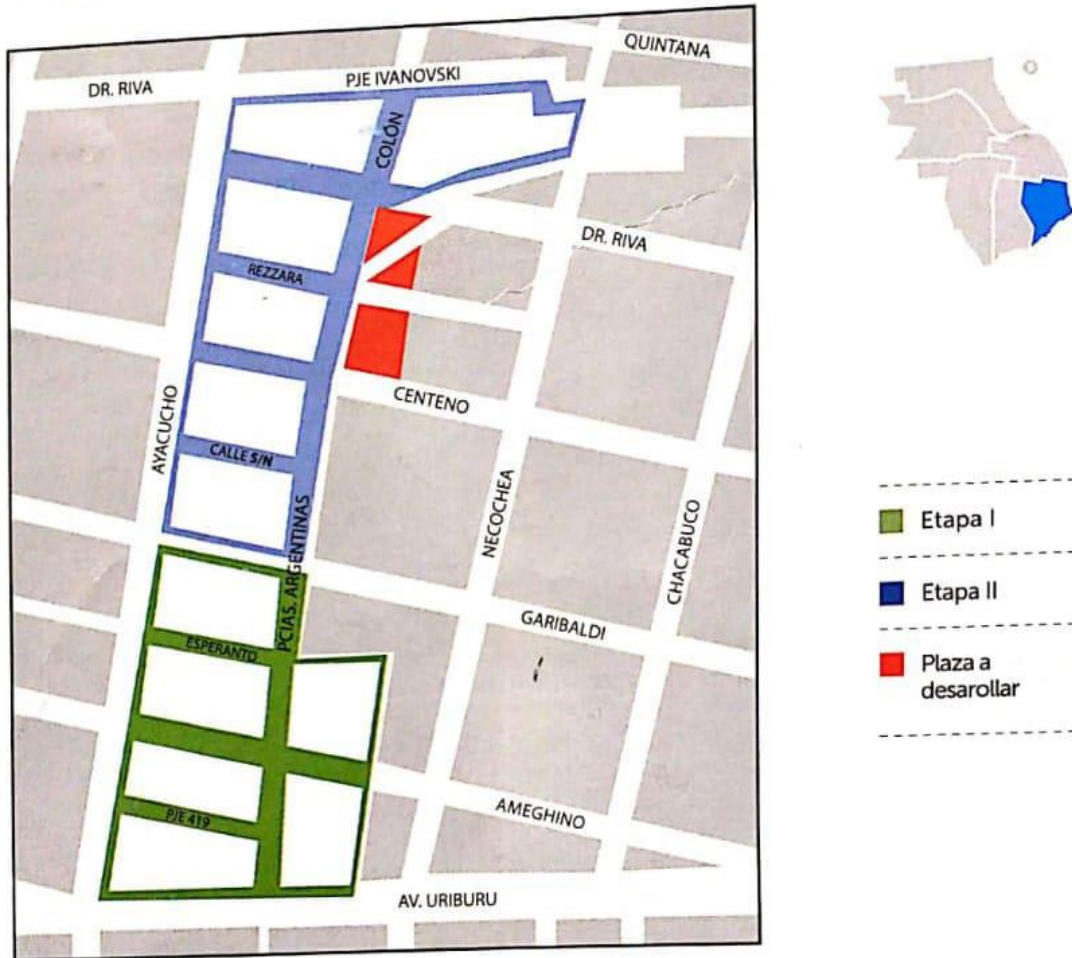
**Segunda Etapa**  
Se encuentra en ejecución la apertura de calle Patricias Argentinas entre Ivanowski y Centeno con la relocalización de 50 familias. La obra continuará con la apertura de Dr. Riva y Pje. Rezzara entre Ayacucho y Patricias Argentinas.

**Infraestructura**  
Ejecución de las redes troncales de agua, cloacas, desagües pluviales y electricidad, alumbrado. Nuevas calzadas con pavimento definitivo y cordón cuneta. Ya se otorgaron 102 soluciones de mejoramiento con conexiones, cortes, rectificaciones de línea municipal y ejecución de tapias. La obra prevé regularización dominial de todos los lotes a fin de asegurar la tenencia a sus ocupantes.

**Diseño Participativo**  
Los vecinos y vecinas están llevando a cabo el diseño de la nueva plaza del barrio. Con el objetivo de generar un espacio público que los identifique, entre todos están pensando su desarrollo a través del diseño participativo. Mediante la realización de distintos talleres se determinarán los elementos y la disposición de los lugares con los que contará el nuevo espacio y su uso.

Figura 2: se detallan las obras de infraestructura ejecutadas en primera y segunda etapa, el número de familias beneficiadas, los niveles de Estado que operaron, y el diseño de intervención adoptado.

## Área de intervención del proyecto



### Teléfonos útiles

Oficina del Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat	1º de mayo 4297
CMD Distrito Sur Rosa Ziperovich (Uriburu 637)	<b>480 9890</b>
Higiene Urbana	0800 444 3265
Bomberos	100
Emergencia Policía	911
Ambulancia SIES	107

Teléfono Verde	0800 444 0420 / 144
GUM	0800 444 0909
CCB La Tablada (Necochea 4262)	4809198
Centro de Salud Luis Pasteur (Ayolas 270)	480 9778
Centro Territorial de Denuncias (CTD, Av.Uriburu 637)	480 9890 Int. 443

Figura 3: se especifica el área de intervención del Proyecto en sus diferentes etapas y teléfonos útiles de organismos e instituciones públicas.

### 3.2.1 El Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat

Como precisamos, el Proyecto Cordón Ayacucho fue llevado a cabo por el Estado provincial desde el Plan Abre en articulación con un equipo del SPVH a nivel local.

El SPVH fue creado en 1927 bajo el nombre de Servicio Público de la Vivienda (SPV), recién en el año 2012 cambió su nombre a Servicio público de Vivienda y Hábitat. En dicho año cobró un nuevo carácter integrador, dado que la ordenanza N° 8898 no sólo ratificó su cambio de nombre sino que cambió también la forma de organización de la institución: pasó a tener autonomía económica y administrativa bajo la configuración de un consejo directivo y, a su vez, dejó de tener dependencia absoluta respecto de la Municipalidad. En este sentido, se establece como un ente Autárquico de la Municipalidad de Rosario (esto posibilita una gran flexibilidad y agilidad en su accionar) conducida por un Consejo Directivo, cuyo presidente/a es el/la Intendente Municipal. Al respecto de su tarea, la ordenanza dispuso:

(...) basará su accionar en la generación de políticas que permitan resolver la problemática del hábitat de los vecinos y vecinas de la ciudad que actualmente ocupan viviendas de carácter precario o radicado en sectores inadecuados o inaptos para el uso residencial (Consejo Municipal de Rosario, 2012, p.2).

La institución está constituida por diversas áreas. Las mismas son: área de intervenciones emergentes (en articulación con la Secretaría de Desarrollo Social y Salud, realizan intervenciones puntuales relativas al hábitat), área de tierra y regularización dominial (abarca todo lo relativo a escrituración), área de alquileres y asistencia al inquilino, área contable, área de recupero y área de proyectos.

La experiencia de Cordón Ayacucho se enmarca dentro del área de proyectos. En dicho área se encuentran todas las intervenciones de barrios populares que desarrolla la institución. Los mismos tienen la cualidad de ser proyectos que implican muchos años de trabajo, los cuales son llevados a cabo por

un equipo cuya labor se ejecuta en el barrio propiamente dicho, con oficinas ubicadas allí mismo o en sus alrededores.

### 3.2.2 Reglas de procedimientos del área de proyectos

Una vez que se aprueba un proyecto de intervención en un barrio, se hace uso del Manual de Procedimientos que regula el accionar del SPVH. Este manual detalla un proceso de planificación participativa que comienza con talleres sobre el trabajo con las familias del barrio, para comunicar las acciones que realizará el SPVH allí, y decidir aquellas variables que requieran la participación de los vecinos/as y la institución en conjunto. Posteriormente las tareas a realizar son las siguientes:

1. Censo y definición del número de familias;
2. Resolución del dominio de la tierra;
3. Ejecución del trazado (implica la fase de construcción de viviendas nuevas donde deben ser trasladadas aquellas familias afectadas por el trazado o el nuevo loteamiento) y del proyecto, junto al “corrimiento” (desplazamiento) de las familias afectadas, y la delimitación del nuevo loteo, con el correspondiente “esponjamiento” (traslado de familias para equilibrar la densidad del asentamiento). Las familias afectadas por estas operaciones son trasladadas a nuevas viviendas, o se les paga un alquiler, para que puedan asentarse en otro lugar;
4. Se mejoran aquellas viviendas que quedaron en los sitios originales, en algunos casos se otorga un “núcleo básico”, que es un núcleo de aproximadamente 25 metros, que incluye un baño y una habitación;
5. Regulación dominial y entrega de título de propiedad.

Los equipos de trabajo del área de proyectos están constituidos por un líder de proyecto, una responsable social (trabajador/a social) a cargo del “Área Social”<sup>6</sup> a quién acompaña otras dos personas con tareas sociales, un responsable técnico (arquitecto/a) con otras dos personas con conocimiento técnico a cargo, y un grupo de operarios pertenecientes a distintas cooperativas, encargados de llevar adelante obras de pequeño porte tales como corrimientos y/o cortes.

---

<sup>6</sup> El Área Social es la denominación que el SPVH estableció para el equipo de trabajo encargado de la realización de diferentes tareas sociales en el marco de la intervención de un Proyecto.

### 3.3 El hacer y los saberes del Trabajo Social en la experiencia del Proyecto Cordón Ayacucho

Nos propusimos en la presente investigación poder analizar la relación del Trabajo Social con políticas públicas del campo del hábitat. Atentos al recorte de análisis, indagamos sobre la experiencia llevada adelante por integrantes del “Área Social” en la intervención del Proyecto Cordón Ayacucho de Rosario durante el año 2019, en el marco del Plan Abre. En este sentido, hemos realizado entrevistas con el fin de recuperar datos del proyecto, experiencias, sentidos y reflexiones que nos permitan aproximarnos al análisis de la temática. Para ello, se utilizó como instrumento la entrevista semi-estructurada, entendida como una guía detallada, una ayuda instrumental que permite cubrir temas relevantes de acuerdo a los objetivos de investigación (Marradi, Archenti y Piovani, 2010).

Se realizaron 2 entrevistas semi-estructuradas, por un lado, a la “responsable social” del equipo del Proyecto Cordón Ayacucho, a quien denominaremos “entrevistada 1” (Licenciada en Trabajo Social), y por otro lado, a la “entrevistada 2” (estudiante avanzada de la Licenciatura en Trabajo Social) que conforma el equipo en calidad de “soporte social”<sup>7</sup>.

Para introducir el análisis con las entrevistas, nos parece propicio acercar algunos detalles de la puesta en marcha del Proyecto. A partir de la conversación con la entrevistada 1, quien trabaja en el SPVH desde el año 2001 y forma parte del equipo en Cordón Ayacucho desde el comienzo de las obras, pudimos recabar varios datos. Entre ellos, establecimos que la fecha de inicio del Proyecto Cordón Ayacucho fue en septiembre de 2016. Previamente, se aprobó un pre-proyecto que garantizó la factibilidad de intervención en el sector delimitado. Luego de eso, se realizó una primera aproximación al barrio mediante un dron para obtener imágenes fehacientes del estado del barrio, un número aproximado de familias y las medidas de los terrenos. En segunda instancia se realizó un censo, tal como detallamos en el

---

<sup>7</sup> La definición de los cargos, tanto “responsable social” como “soporte social”, son establecidos por el Servicio Público de la Vivienda y Hábitat, institución a la que ambas personas pertenecen.

apartado “Reglas de procedimientos del área de proyectos”, que implicó el primer acercamiento con los vecinos del sector de intervención, donde a cada familia se le dio un número (como una dirección de la casa) y luego se le realizó, mediante una entrevista (vivienda por vivienda), una ficha técnica y social de cada familia, donde se relevó los datos de los convivientes: situación económica, laboral, educativa, de salud y habitacional. Esa ficha significó un insumo al momento de una posible relocalización, para acompañar a la familia en los traslados de datos a los Centros de Salud del nuevo barrio, los datos de educación de niños/as, si la familia acudía a los comedores escolares, entre otros.

A partir de esa descripción, procederemos a trabajar los temas que nos interesan de acuerdo a los objetivos de nuestro TIF, desde tres ejes ordenadores: la política pública en la experiencia, el rol del Trabajo Social y el Derecho a la Ciudad de Rosario.

### 3.3.1 La política pública en la experiencia

En el capítulo anterior pudimos trabajar los objetivos y ejes del Plan Abre, dar cuenta de sus lineamientos y formas de abordar la problemática del hábitat, mediante un análisis de documentos oficiales. En esta instancia, nos parece fundamental poder considerar las voces de algunas de las protagonistas que se encargan de llevar adelante esta política pública en el barrio.

En lo que respecta a los ejes que se llevaron adelante en Cordón Ayacucho, nos interesaba saber en qué medida se ejecutaron. Sobre el eje “Infraestructura y hábitat”, la entrevistada 1 dice: *“Se ejecutó en algunas calles: la luz segura no se logró todavía, sigue siendo irregular, el agua está conectado en algunas calles, pero por ejemplo, los pasillos aún faltan hacer las conexiones. Se hizo un 80% de la etapa 1”*. En cuanto al eje “Convivencia y participación” nos cuenta: *“Se hizo. Se han posibilitado acercamientos al CCB para que jóvenes realicen el programa Nueva Oportunidad y actividades en el Distrito. La gente tiene muy referenciado el Distrito. También se ha diseñado participativamente la plaza del barrio”*.

Sin embargo, más allá de los nexos que facilitaban, por ejemplo, inscribir a jóvenes del barrio en el programa Nueva Oportunidad, la instancia participativa de la

intervención se concentraba en el trabajo con aquellas familias que debían ser relocalizadas. En este sentido, nos parece interesante remarcar el acento que tomó el Plan Abre en el barrio, guiado a la apertura de calles. La entrevistada 1<sup>8</sup> reconoce la vorágine de sus tareas para la relocalización de aquellas familias afectadas por el corte de la línea municipal<sup>9</sup>, atravesadas por la demanda de las empresas privadas a cargo de las obras: *“Las empresas privadas marcaban mucho el tiempo, ellos querían terminar lo más rápido posible para poder empezar su emprendimiento de viviendas en el Ex Batallón. Por tal motivo, nos enfocábamos con las familias que teníamos que mudar”*, refería la entrevistada 1.

En esa instancia, marcada por la fuerte imposición y apuro por abrir las calles, la entrevistada nos comenta que todo el equipo de Cordón Ayacucho imprimió un sello participativo al trabajo con las familias y de mediación con los encargados del Proyecto y del Plan Abre, disputando nuevas alternativas a la única opción de relocalización en las viviendas construidas por el Gobierno provincial, ubicados en los barrios Avellaneda Oeste, Bonano (zona oeste) y Villa Olímpica (zona norte). Al respecto nos relata:

*El proyecto era la apertura de calles y nada más. Había una sola opción para las familias: las viviendas de la Provincia. El equipo negoció que existieran más alternativas porque a todo el mundo no le viene bien una única solución. Algunos elegían compensación<sup>10</sup> o cambio<sup>11</sup>. Bueno, eso al principio no estaba como opción. Desde las oficinas se piensa que al darle una casa nueva a una familia, automáticamente van a querer, y no siempre es así.*

Es preciso tener en cuenta que las familias relocalizadas, al abandonar sus viviendas y trasladarse a nuevos barrios, las cuales en el caso de Cordón Ayacucho

---

<sup>8</sup> Cabe aclarar que en relación a este tema, tomamos en cuenta la experiencia de la entrevistada 1, quien se desarrolla desde el inicio del Proyecto, ya que la entrevistada 2 se incorporó en el último tramo del año 2019 y no participó de estas instancias.

<sup>9</sup> La línea municipal es el deslinde entre la propiedad privada y la vía o lugar público.

<sup>10</sup> La compensación consistía en la tasación de la vivienda afectada por la línea municipal y el posterior pago respectivo, para que la familia saliera al Mercado inmobiliario a buscar y comprar otra vivienda.

<sup>11</sup> El cambio implicaba la posibilidad de quedarse en el barrio para aquellas familias afectadas por el corte de calles, mediante el cambio de casa con otra familia del barrio que no era afectada por la intervención pero que, sin embargo, tenía la intención de irse a otro barrio y accedían a las viviendas de la Provincia.

quedan en zonas totalmente opuestas a las que habitaban, en la mayoría de los casos deben resignar redes de apoyo y solidaridad construidas en base a la cercanía y cotidianeidad de toda una vida. Como hemos visto, en los barrios populares, esas redes comunitarias significan sistemas de convivencia que surgen a partir del vivir colectivo. Maritza Montero (2003) define a la comunidad como aquel grupo de personas que habitan un territorio común, pero que a su vez las une una historia compartida y un sentido de pertenencia que las identifica recíprocamente.

En tal sentido, en el momento de las relocalizaciones, el equipo acompañaba a las familias en sus elecciones, en relación a esto, dice la entrevistada 1: *“Buscábamos que tomarán la mejor decisión para ellos. Les mostrábamos todas las opciones posibles. Tratábamos que en esa instancia significara una oportunidad para sus vidas, y de hecho todos lo vivieron así”*. De estos relatos nos interesa marcar que, tal como refiere Iamamoto (1997), a pesar de las exigencias impuestas, de acuerdo a las directivas de una política, para el equipo de trabajo, y en este caso, para el profesional de Trabajo Social, en el límite de esas condiciones es que se materializa la autonomía profesional, en donde existe una relativa independencia en la definición de sus prioridades, en las formas de ejecución de su trabajo y en la conducción de sus acciones. En esa autonomía se construye el sello participativo que la profesional le otorgó, junto a su equipo, a esa instancia de trabajo con las familias del barrio.

Otra cuestión que es necesario retomar a partir de estos relatos, es la idea de integralidad de la política pública. Como hemos visto, puntualmente en Cordón Ayacucho, la intervención estaba concentrada en la obra pública, donde los intereses de las UTEs marcaban los tiempos del Proyecto. Sobre esto, la entrevistada 1 sostiene:

*Desde el 2001 que estoy en el SPVH, siempre estaba en carpeta intervenir Cordón Ayacucho, pero no se hacía porque el costo era muy alto. Esto puede sonar contradictorio, pero en la cuestión de mediar, si la posibilidad es esta (refiriéndose al contrato con las UTEs) hay que aprovecharla. Las posibilidades no son ni buenas ni malas en sí misma, sino la orientación de la política pública que se plantee a partir de ello.*

Sobre el último comentario nos interesa detenernos, respecto de la orientación de la política pública, ya que el Plan Abre se jactaba de intervenir desde la integralidad. Si bien, como hemos visto, el equipo de profesionales promovía un enfoque participativo a la urgencia de abrir calles, la política pública en la experiencia se centralizaba alrededor de la obra pública. Al respecto de la integralidad, manifiesta la entrevistada 2: *“Que se haya posibilitado una política pública como el Plan Abre pensada integralmente, con un Gabinete Social que integra ministerios, como el Ministerio de Seguridad, significa que no es un proyecto de urbanización más, va más allá”*. En la misma idea coincide la entrevistada 1, pero agrega:

*La formulación de sus objetivos se pensó desde la integralidad, pero después eso en la práctica no se valoró de la misma manera: lo social bajaba por un lado, lo técnico por otro lado. Para que eso suceda hace falta una decisión de valorar esa perspectiva. Cuando se implementó el Plan Abre, no se tradujo que lo social, la seguridad, lo técnico, fueran valorados de la misma manera. Fueron valorados de manera diferente. Esto se plasmaba en las demandas del Plan Abre para nosotros, en que primaban las obras de infraestructura con las empresas, el foco estaba puesto ahí.*

En este sentido, la integralidad de la política pública queda desdibujada. Como hemos visto, tal cuestión implica no llegar a captar la complejidad de la problemática del hábitat. Como sostiene el Centro de estudios legales y sociales (2015), es necesario que se articulen las acciones sectoriales del Estado y que se implementen las capacitaciones necesarias y los cambios estructurales para que se alcance un abordaje integral, de forma tal que se logre una propuesta que abarque simultáneamente las carencias materiales y simbólicas de la población de estos barrios.

Como último punto, referido al análisis de la política pública en la experiencia, nos interesa indagar cómo influye a la hora de pensar en el acceso a derechos, la tensión existente entre política de Estado y política de gobierno. La circunstancia que nos lleva a considerar tal reflexión, es la discontinuidad del Plan Abre a partir del cambio de gobierno a nivel provincial. El actual gobernador Omar Perotti, de

diferente signo político a su antecesor, asumió en diciembre de 2019 y tomó la decisión de dar de baja el Plan Abre con el decreto N°1184, reemplazándolo por el “Plan Incluir”. Sin intenciones de entrar en los detalles del cambio, lo que nos interesa plantear aquí es la discusión sobre política de gobierno y política de Estado. En referencia a esto, la entrevistada 2 reflexiona:

*El Plan Abre no fue una política de Estado. Su discontinuidad complejizó nuestro ejercicio profesional, se precarizó y eso, para el trabajador social, es un empezar de cero. Y lo que más afecta esto es a la población. Creo que el trabajador social es un trabajador de los derechos de los demás, tratar de garantizar su acceso, a una vivienda digna, a un barrio digno, a servicios públicos, a una transitabilidad, a una conectividad, y eso, en estas circunstancias, es muy difícil de cumplir.*

Luego agrega: *“En Cordón Ayacucho quedó pendiente concretar el proyecto social, es decir, generar espacios comunitarios, espacios verdes, porque cambió el gobierno y esto no se siguió”*. Gargantini (2012) sostiene que respecto de las políticas de hábitat en nuestro país, se carece de una concepción de política de Estado compatible con el sistema económico, técnica y económicamente eficiente en dar respuestas a las necesidades de las personas. El déficit radica en la falta de estabilidad institucional en el tiempo, que posibilite construir ciudad y aportar a la superación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida. Sobre las respuestas del Estado y la estabilidad institucional, la entrevistada 1 comenta:

*Con el Plan Abre, la accesibilidad en Cordón Ayacucho mejoró muchísimo, y en cuanto a seguridad, en un principio también. El hecho que aparezca una calle con iluminación donde antes había un pasillo, los nuevos pasillos con portón de ingreso, eso cambió un montón al barrio. Pero eso requiere de una presencia constante de nosotros, del Estado. Por ejemplo, cuando no se cumplen los acuerdos de los pasillos, eso necesita una presencia, una continuidad, para cambiar reglas, para pensar otras. Eso implica una tarea permanente.*

Siguiendo la misma discusión sobre las respuestas estatales, pero relacionado a la complejidad de las violencias que se vive en los barrios la ciudad, y puntualmente en Cordón Ayacucho, donde la situación actual nuevamente empeoró, la entrevistada 1 opina:

*Nosotros llegamos siempre después de la historia. En el barrio se mata una o dos personas por semana. La situación se complejizo, ahora hay otra historia. El tema de las usurpaciones y las amenazas son diarias. Nuestra intervención desde el SPVH es muy limitada, sin embargo estamos muy atravesados por esto: una familia que no está afectada por el corte de calle pero si no se va, corre riesgo de vida, como Estado, ¿Qué respuesta organizada, protocolizada vamos a dar? Porque uno interviene en esa tarea. Ejemplo, desde el Trabajo Social, hacemos un censo, deberíamos tener en cuenta esta situación, como hacemos un determinado informe social, a quién va dirigido, como es la escucha. No somos seguridad, pero tenemos algo para decir.*

En este sentido, el debate gira en torno a la construcción de institucionalidad, para que políticas públicas como el Plan Abre se convierten en políticas de Estado, no sólo capaces de mantenerse en el tiempo, más allá de los vaivenes económicos y políticos del país, sino también que puedan repensarse frente a una complejidad social cambiante, donde se hace urgente pensar desde la integración socio-urbana para la superación de ciudades duales. Es el Derecho a la Ciudad lo que queda totalmente subordinado frente al escenario descrito. Damsky (2011) considera que en la situación actual en la que se encuadra la problemática del hábitat en Argentina, resulta imprescindible, como primer paso, estructurar una agenda de políticas de envergadura, estables, previsibles, consensuadas, sostenibles y coordinadas entre todos los niveles del Estado, que permitan tanto la inclusión urbana como la inclusión social de los sectores más vulnerados.

### 3.3.2 El rol del Trabajo Social

En este apartado pretendemos analizar el Área Social donde se ubican las tareas desarrolladas por el Trabajo Social en la experiencia de Cordón Ayacucho. Partimos de las definiciones de la ALAEITS (2017), que entiende al Trabajo Social como profesión que trabaja desde los principios de justicia social, derechos humanos, responsabilidad colectiva y respeto por las diversidades. Los trabajadores sociales promueven los derechos humanos, entre ellos, el derecho a la autodeterminación. En este sentido, sostienen que el ideal de la autodeterminación requiere de recursos como la buena educación, un empleo decente, acceso a la salud, a una vivienda segura y estable, a servicios públicos, entre otros. En esa línea se inscribe el Trabajo Social como profesión que trabaja por el derecho a un hábitat adecuado.

En el trabajo por tal derecho, la entrevistada 2 describe lo que significa el puntapié de la intervención en los barrios y el encuentro con los vecinos:

*Imagínate que es un barrio con ciertas características y reglas que cambian totalmente. Empiezan a haber otras reglas, por ejemplo, la gente caminaba por la calle, bueno ahora empieza a caminar por la vereda nueva. Se empiezan a preguntar “¿cómo voy y pago una boleta del agua o de la luz? ¿Qué es lo legal?, ¿qué es lo ilegal?” Uno le dice: “tal terreno no te pertenece”, y ellos te responden: “Yo viví toda la vida acá, yo compré este terreno a una persona, yo pagué”. Son otros circuitos.*

Siguiendo a María Inés Levín (2001), el objetivo de la intervención del Trabajo Social en problemáticas de hábitat debe guiarse por la recuperación de derechos ciudadanos y la reconstrucción de los vínculos sociales, a través del pleno uso de los circuitos institucionales y de las redes parentales o vecinales, en los sitios donde se desarrolla la vida social de las personas. En esta línea, la entrevistada 1 afirma:

*Yo creo que nuestra tarea se trata de la promoción de la ciudadanía. En el hábitat se habla mucho de la integración de la ciudad informal a la ciudad formal, y*

*esto significa la promoción de la ciudadanía con todos los derechos. Fundamentalmente es el acompañamiento de esa transición. Por ejemplo, quienes eligieron compensación y compraron su casa con escritura, teníamos que hacerle un acompañamiento de todo lo que significaba esta cuestión formal: los impuestos sobre el terreno, los derechos de herencia, todo lo que tenga que ver con los derechos sobre la propiedad privada. El paso de la ciudad informal a la formal, detrás tiene todo esto.*

Sobre este punto, fundamental en la intervención profesional, agrega:

*Nuestro rol es este nexo, es esta derivación, donde se acompaña en un principio, pero para que después esto surja naturalmente, individualmente, como hacer los reclamos, donde recurrir si algún servicio no funciona. Vienen y te dicen: “Hace 2 meses que la cloaca no está funcionando” Bueno no, eso no puede ser así. Y le decimos: “Bueno, vos googlealo para hacer el reclamo” y te responden: “¿A dónde googleo?”, entonces le aclaramos: “Si es por cloaca, Aguas Santafesinas, si es por luz, a la Epe”. El acceso a la ciudadanía implica entender un montón de circuitos institucionales. Y nuestro rol, nuestro trabajo es estar atento a que eso suceda, que sea pleno.*

Este momento de transición a la que refieren las entrevistadas, se inscribe en la distinción entre la ciudad formal y la ciudad informal. Como hemos visto, las ciudades duales marcan diferencias sociales, culturales, económicas y espaciales entre sus habitantes. En este marco, volviendo a Pelli (1997), esas diferencias implican fundamentalmente la inserción imperfecta, desventajosa y precaria en el tejido social para los sectores de la ciudad informal, como así también, la ubicación física en áreas residuales de la ciudad, el accesos imperfecto a servicios y el desconocimiento de los códigos de convivencia propios de los sectores sociales formalmente integrados a la ciudad. Por otro lado, sostiene el autor, la ciudad informal construye sus propias normas o leyes que son reemplazantes del sistema de normas de la ciudad formal, y que a su vez, se constituyen en vínculos, lazos o redes que conforman y sostienen su subsistencia cotidiana.

En este sentido, sobre los sistemas de convivencia de la ciudad informal y el rol del Trabajo Social, afirma Levín (2001) “El acceso al conocimiento de la trama que da lugar a los intercambios, aproxima a los trabajadores sociales al campo desde donde se gestan los conflictos y las relaciones solidarias y de ayuda mutua (p.38)”. Es el profesional de Trabajo Social quien accede al conocimiento de dichos sistemas de convivencia a partir del trabajo cotidiano con los vecinos, y asimismo, es quien puede construir junto a ellos, espacios donde los sujetos sociales puedan poner en común los problemas más sentidos, sean estos en espacios privados o en reuniones de vecinos, para el tratamiento de problemas colectivos, buscando facilitar el contacto, el diálogo y los acuerdos necesarios para decidir conjuntamente la resolución de problemas relacionados al hábitat (Levín, 2001). Sobre este momento de la intervención, la entrevistada 2 nos comenta:

*En las reuniones con los vecinos van surgiendo temas que a ellos les interesan, sus necesidades. Nosotros vamos a hacer una obra de infraestructura, pero luego van surgiendo necesidades, aparecen otras cuestiones, y ahí está el trabajador social para indagar qué sucede, para permitir la palabra, para conocer las necesidades y poder luego con los mismos vecinos ver cómo podemos solucionarlos, movilizar los recursos que tenemos y hacer el nexo con otras instituciones. La idea es fortalecer a la comunidad, que se apropien de ese espacio nuevo y acompañar ese proceso.*

Un ejemplo de acompañamiento de dicho proceso, es la definición de normas de convivencia para el uso de los pasillos<sup>12</sup>. A continuación, presentamos un folleto que da cuenta de ello:

---

<sup>12</sup> El barrio Cordón Ayacucho se caracterizaba, previa intervención, por la existencia de largos pasillos laberínticos que atravesaban todo el barrio. Con la definición de las líneas municipales, y la constitución de nuevas calles, esos pasillos se cortan, inclusive internamente dentro de las nuevas manzanas, para detener el flujo de los vecinos por esa vía. De esta manera se conforman nuevos espacios comunes, de lo que eran los viejos pasillos, que son utilizados únicamente por los vecinos que tienen su puerta de ingreso de la vivienda por allí y quienes compartirán una única puerta de ingreso desde la calle al nuevo pasillo.



## Compromiso de uso del pasillo

- ▶ Mantener el espacio libre y despejado.
- ▶ Respetar horarios de ruidos molestos y de juegos de niños.
- ▶ Darle libre paso a los vecinos del lote 48 verde.
- ▶ No tirar elementos que tapen la cloaca común como bolsas, pañales, grasa, aceite, botellas, carbón, trapos, toallas, algodón, juguetes, etc.
- ▶ Mantener limpio cada frente de vivienda.
- ▶ Mantener la puerta cerrada y cerrar con llave después de las 22 hs.
- ▶ Tratar de tener una luz prendida en la puerta de cada casa.

**SPVH**  
Servicio Público  
de la Vivienda y el Hábitat



**Rosario =**

Figura 4: se incluyen las reglas comunes que decidieron los vecinos de un pasillo nuevo de Cordón Ayacucho junto con el equipo de intervención del barrio.

Sin embargo, retomando el relato de la entrevistada 2:

*Según los momentos de la obra, van cambiando las tareas y las intervenciones del Trabajo Social. La obra pública tiene etapas: cuando la empresa está trabajando a pleno en la obra, el trabajador social tiene que acompañar más lo técnico, hacer dupla con el técnico, con cosas que nos exceden como profesión, uno acompaña eso para luego poder ser nexo con el vecino. En otros momentos, cuando hay más espacio de tiempo, se pueden generar más actividades sociales, promover reuniones con los vecinos, entre otras.*

En relación con esto, lo que aparece en discusión es la cuestión del trabajo interdisciplinario. En primer término y en base a los relatos, nos parece necesario advertir nuevamente como los tiempos de trabajo fueron constantemente marcados por los intereses de las empresas privadas que llevaban adelante la obra pública. Sin embargo, también es fundamental tener en cuenta que esas demandas llegaban a una institución como el SPVH y, puntualmente, al equipo de proyecto de Cordón Ayacucho, que se enmarca en una lógica institucional con primacía técnica. Sobre ello, la entrevistada 2 opina:

*Hay una hegemonía de conocimiento técnico porque es lo más visible, la obra pública, en gran parte el proyecto se trata de eso: planos, diseño de calles, corte de la línea municipal. No es casualidad que únicamente puede ser un técnico el coordinador de un proyecto. Eso habla mucho.*

No obstante, sin intenciones de entrar en este apartado en la discusión sobre la hegemonía técnico institucional, pudimos dar cuenta desde los diferentes relatos que, en la ejecución de las tareas, se construye una visión de trabajo en equipo que valora y lleva adelante un enfoque interdisciplinario. En este marco, Vargas de Roa (2005) afirma que a partir de los procesos interdisciplinarios, el Trabajo Social se abre a nuevas formas de interpretación de la realidad, en las que se reconoce la multicausalidad de los problemas, y en la que, desde el diálogo e interacción entre disciplinas, se ponen en común explicaciones y lógicas que permiten proyectar más allá de las fronteras de cada disciplina. En la misma línea, Vasconcelos (1999) sostiene que la propuesta de interdisciplinariedad reconoce la necesidad de miradas diferenciadas para un mismo objeto, y esto posibilita un aprendizaje mutuo.

Al respecto del trabajo del equipo, nos comenta la entrevistada 2:

*La interdisciplina se da bastante bien, por ser disciplinas tan diferentes (al referirse al trabajo junto a arquitectos). El SPVH posibilita el trabajo en ese sentido, aunque haya hegemonía técnica, se da esa articulación en la que el técnico se involucra en cuestiones sociales, y el trabajador social, aunque no vayamos a dibujar planos, pueda comprender ciertas cosas técnicas y participe de la toma de decisiones, como por ejemplo “¿Dónde hacer un corte de pasillo?”*

De esta forma, retomando a Vasconcelos (1999), entendemos que la interdisciplina en la experiencia posibilita mecanismos de discusión democrática y la toma de decisiones horizontales que estimulan la negociación constante. A su vez, como mencionamos, permite ese aprendizaje mutuo que tiene implicancia en el desenvolvimiento profesional y en la intervención como equipo. Sobre ello, la entrevistada 1 piensa:

*La interdisciplina se construye en el equipo. Y el área de proyecto del SPVH posibilita eso. Nosotros pudimos construir a partir de ese trabajo, el diseño participativo de las relocalizaciones, como un ejemplo. Más allá del plan o política pública, nosotros como equipo, con esta forma de hacer, posibilitamos un trabajo participativo, de integración ciudadana, donde la gente esté feliz. Posibilitamos no ir a los barrios con la receta de la felicidad, sino que podamos construirla mutuamente.*

### 3.3.3 El Derecho a la Ciudad de Rosario

En este tercer y último eje de análisis sobre la experiencia, procuramos indagar en qué medida se trabajó por el Derecho a la Ciudad.

En primer lugar, nos interrogamos sobre el enfoque de hábitat que adoptó el Plan Abre en Cordón Ayacucho. Al poner en consideración si esta política supera la lógica vivendista, ambas entrevistadas respondieron: “*Si, la supera*” (entrevistada 1), “*Si, creo que supera ampliamente la lógica vivendista, va más allá*” (entrevistada 2). Sin embargo, a la hora de pensar al Plan Abre como política pública que trabajó por el Derecho a la Ciudad, ambas entrevistadas fueron resistentes. Sobre este punto, es enriquecedor volver a la definición que aporta la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2012), la cual sostiene que el Derecho a la Ciudad amplía el tradicional enfoque sobre la mejora de la calidad de vida de las personas centrado en la vivienda y el barrio, hasta abarcar la calidad de vida a escala ciudad. De acuerdo a la experiencia, el Plan Abre aportó a una mejora del hábitat en términos de viviendas adecuadas, servicios públicos de calidad y accesibilidad para el barrio,

no obstante, lo que está en discusión es en qué medida eso se tradujo en una conexión y/o integración socio-urbana a nivel ciudad de Rosario.

La entrevistada 2 afirma al respecto:

*El Plan Abre fue un puntapié para pensar en el Derecho a la Ciudad. Si la mayoría de la gente no puede acceder, porque no tiene transporte, asfalto, porque no hay frecuencias de colectivos, no tienen Derecho a la Ciudad. Si tienen pavimento, vereda, cloaca, eso es muy bueno, pero también hay que pensar si esas personas de esos barrios pueden apropiarse de la ciudad.*

Asimismo, la entrevistada 1 asegura:

*Me parece importante que exista un foco sobre determinados barrios, desde una política como el Plan Abre, para lo que tiene que ver con el acceso a infraestructura y el desarrollo de ciertos derechos vulnerados. La perspectiva tiene que ser puntual en esas cosas, para que garantice la equidad, pero por otro lado, es necesario que exista una transversalidad para evitar la estigmatización.*

Sobre este punto, la entrevistada 1 cuestiona las exigencias que se hacen a través de las políticas públicas a la población de los barrios populares. Por tal razón, agrega:

*Si la construcción de ciudadanía, con la doble cara que tiene la ciudadanía, de derechos y responsabilidades, se piensa sólo en los barrios populares y no en la ciudad entera, entonces, por ejemplo, en el resto de la ciudad tiran la latita en el sumidero, total va a pasar el barrendero y lo va a limpiar. Yo creo que todas estas cosas hacen a la integración, al respeto con el otro, a la cosa participativa, y eso no debería ser sólo pensado para los barrios populares.*

En la misma línea, Hamzaoui (2005) considera que el llamado de implicación que se hace a los usuarios de los barrios populares a partir de un proceso de gestión territorial de los problemas, corre el riesgo de reforzar la idea de que existen territorios con dificultades, y trae de nuevo la estigmatización asociada al hecho de

residir en un espacio considerado como un lugar de rechazo, que se ha vuelto sinónimo de marginalidad social y delincuencia.

Retomando las reflexiones sobre el trabajo por el Derecho a la Ciudad, la entrevistada 2 comenta e interroga:

*Si tienen pavimento, vereda, cloaca, eso es muy bueno, pero también hay que pensar si esas personas de esos barrios pueden apropiarse de los espacios de la ciudad, como ir al río, andar por el centro, tomar una cerveza en Pichincha, todos los espacios culturales y deportivos de Rosario. Para mí en eso falta mucho. Haces toda la urbanización, toda la infraestructura del barrio, tenés todas las instituciones, pero si vos querés que esa persona tenga Derecho a la Ciudad ¿Por qué no se lleva la bicisenda hasta Cordón Ayacucho? ¿Por qué no se hace la calle recreativa en las avenidas cerca del barrio? ¿Qué acceso tienen esas personas de los barrios a los bienes culturales de Rosario?*

En la misma línea, la entrevistada 1 opina:

*Creo que desde las políticas públicas se debe construir una ciudadanía entre todos, que tenga en cuenta que la participación tiene que ver con un sentido del bien común. Que las instancias participativas no sean un lugar de catarsis donde cada uno comenta su problema. Falta que eso se transforme en una perspectiva común, en un momento social tan individualista para relacionarnos. Entonces, ¿Cómo se apela a eso desde las políticas públicas?, y ¿Por qué se le pide un sentido de comunidad a los barrios populares que no se les pide a los otros barrios?*

Por último, agrega:

*Es necesario alcanzar una transversalidad para evitar una estigmatización y lograr una convivencia, es como lo que garantizó de alguna manera en un momento la escuela pública ¿Quién va a cumplir ese rol ahora? La escuela pública sigue existiendo, pero no sé si se está ocupando de garantizar eso que hacía que todos estuviéramos mezclados, que sea un lugar común.*

Las reflexiones alrededor del riesgo de estigmatización que se corre a partir de las intervenciones de la política pública y la necesidad de construir espacios comunes, de encuentro, de convivencia a nivel ciudad, nos invita a recuperar la visión de Victor Pelli (1997), quien considera que la situación actual de las ciudades duales, de presencia física con exclusión social, para aquellos sectores que viven en los hábitat más precarios, es agobiante y perjudicial para dichos sectores, pero también contaminante y degradante para todo el sistema social. El autor habla de la necesidad de entender tal problemática como un problema de toda la sociedad, que por lo tanto requiere de una transformación a nivel ciudad, donde se posibilite la integración de los sectores populares en paridad de derechos y obligaciones con los demás sectores, en el tejido físico consolidado y en la totalidad del sistema de gestión y vida urbana.

## Reflexiones finales

A lo largo del recorrido de nuestro trabajo, pudimos analizar al Plan Abre como política pública que se enmarca dentro de los tipos de respuesta que el Estado realiza frente a la problemática del hábitat. En base al estudio realizado consideramos que la propuesta del Plan Abre – Proyecto Cordón Ayacucho se trata de una política que supera la lógica de planes o programas centrados en la sola solución habitacional, visión hegemónica en Argentina para tratar esta problemática.

No obstante, vale remarcar que el Plan Abre no puede ser encuadrado como una política que trabaja plenamente por los postulados del Derecho a la Ciudad, sino más bien la enmarcamos como una política centrada en mejoramiento de barrios. Como hemos visto, una política vivendista no da una respuesta integral a la problemática del hábitat, tampoco una política enfocada en mejoras para un barrio. Si nos detenemos en el caso del Proyecto Cordón Ayacucho, no se trata ni siquiera de mejoras para la totalidad del barrio, ya que la intervención se sucede en algunas manzanas del barrio. Por ello, creemos que no significa un trabajo pleno e integral por el Derecho a la Ciudad. Las mejoras de viviendas, acceso a servicios públicos y conectividad para un barrio, tal como sucedió en esta experiencia, son un puntapié, pero no constituyen ni garantizan una integración social y urbana a escala ciudad.

En este sentido, en base a la experiencia, a los aportes teóricos del Derecho a la Ciudad y al enfoque de Victor Pelli que compartimos, creemos que existe un déficit a la hora de pensar y posibilitar una real integración, “una inserción equitativa, física y social” (Pelli, 1997, p.5) para con los sectores populares de la ciudad informal.

En el escenario actual se ha incrementado la tensión social en la ciudad, el extrañamiento, la segregación, el enfrentamiento y las actitudes defensivas de sectores sociales opuestos, que tienen consecuencias en la salud de la trama social, entendida como sustento de vida (Pelli, 1997). La ciudad dual, como hemos referido, se complejiza día a día, y parece que desde el Estado “... llegamos siempre después de la historia” como comenta la entrevistada 1 sobre la realidad de los barrios.

Creemos, en este marco, que el Derecho a la Ciudad significa un instrumento fundamental para guiar y fortalecer políticas públicas en torno al hábitat.

El trabajo por su promoción, reconocimiento, implementación, regulación y puesta en práctica, se transforma en el camino a construir entre diferentes actores que son parte de la problemática. Es preciso resaltar al Derecho a la Ciudad como interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos y concebidos integralmente, el cual incluye todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2012).

Volviendo a las definiciones sobre los principios éticos del Trabajo Social que nos brinda la ALAEITS (2018) “Los trabajadores sociales adoptan y promueven los derechos fundamentales e inalienables de todos los seres humanos, como se refleja en los instrumentos y convenciones de derechos humanos”. Nuestro rol profesional se enmarca en el trabajo por los derechos humanos, y es el Derecho a la Ciudad uno de los instrumentos que conjuga tales derechos. Por ende, en el campo del hábitat, nuestro desenvolvimiento profesional debe estar guiado hacia el reconocimiento y promoción del Derecho a la Ciudad. Por tal razón, fruto del recorrido investigativo, entendemos que para el desarrollo del quehacer profesional en hábitat, es necesario tener en cuenta varias cuestiones.

En primera instancia, considerar al Mercado como agente que lidera la producción del hábitat dentro del campo de estudio. En nuestra experiencia, las UTEs marcaron los tiempos de ejecución del proyecto y moldearon la intervención en el barrio a partir de sus intereses privados, a pesar de resistencias y cambios que se lograron imponer desde el equipo de trabajo. En este marco, es interesante leer el escenario actual de las ciudades, y los intereses que se juegan a la hora de pensar el hábitat. Boito y Oliva (2016) sostienen que a partir del modelo económico basado en la producción de soja, el campo vuelve a la ciudad como potencia de inversión inmobiliaria, que pugna y logra transformar el escenario urbano, y donde a su vez, el Estado permite y propicia la intervención cada vez mayor del sector privado (desde empresas constructoras) en las acciones y decisiones públicas. El documental “Rosario: Ciudad del Boom, Ciudad del Bang”<sup>13</sup> es una gran

---

<sup>13</sup> El documental “Rosario: Ciudad del Boom Ciudad del Bang” lanzado en el año 2013, realizado por el Club de Investigaciones Urbanas de Rosario y la revista Crisis, cuestiona la imagen de prosperidad de ciudad “linda, turística, tranquila y ribereña” de Rosario, y aborda una actualidad signada por especulación inmobiliaria y financiera, sojización y fuerte penetración del narcotráfico, entre otros.

contribución para comprender la dimensión de tal fenómeno en la ciudad de Rosario.

En este complejo escenario donde el Mercado dispone a la ciudad como mercancía, el Trabajo Social se desenvuelve desde políticas públicas emanadas por un Estado que, en la mayoría de los casos, se encuentra condicionado por intereses privados (en nuestra experiencia, por el interés inmobiliario de las UTEs) o como hemos visto desde los planes de vivienda social, guía sus intervenciones con el objetivo primario de posibilitar el crecimiento de la industria de la construcción. Por tal razón, como sostiene Turco (2020) sobre la responsabilidad ético-política de la profesión:

En un campo hegemonzado por lo técnico y con una tradición histórica de construcción de proyectos desde oficinas alejadas del territorio, entendemos que al Trabajo Social le corresponde la función ético política de posicionar la voz de los/as habitantes y de trabajar en pos de que los/as mismos/as puedan concebirse como sujetos con derecho a decidir sobre las intervenciones que afectan sus vidas (p. 53).

Creemos entonces que el trabajo en pos del Derecho a la Ciudad, como responsabilidad ético-política a la hora de intervenir en problemáticas del hábitat, implica tanto la promoción de participación plena de los sectores populares en acciones que afectan sus vidas, como asimismo, "...la adopción de un enfoque en el nivel de 'ciudad' que tenga como objetivo la integración vía la participación de los distintos grupos involucrados" (Levín, 2001, p.41). Ese enfoque de la que nos habla la autora, significa tener en cuenta que a la hora de la intervención, existen opciones que integran y otras que excluyen. Las primeras implican pensar la ciudad como un todo y compatibilizar las soluciones en el nivel del barrio con las de la ciudad, mientras que la segunda, supone adoptar soluciones individuales para el barrio, aunque estas vayan en detrimento de toda la ciudad en su conjunto (Borja, J., 1993, citado por Levín, 2001).

Entendemos que estos aportes nos convocan a repensar la responsabilidad en nuestro desenvolvimiento profesional para el reconocimiento de derechos ciudadanos, de los riesgos de territorializar la cuestión social y estigmatizar, como advierte Hamzaoui (2005) y de adoptar un enfoque de intervención en hábitat "que

no sale del barrio” a la hora de actuar sobre las expresiones sintomales de la desigualdad estructural y de la forma hegemónica de tratar la cuestión social que ve individuos sueltos (Boito y Oliva, 2016). En tal sentido, definimos la intervención profesional desde Matus (2003), quien asegura: “las formas de intervención social no son sólo operacionales, a través de ellas se configura lo público (...) depende del tipo de intervención social que hagamos, la dinámica de la realidad social va a contener distintas maneras de expresión” (p.1).

Por consiguiente, y para finalizar, creemos que desde la intervención profesional se pueden pensar en opciones que vayan más allá de una visión centrada únicamente en un barrio e integren a la ciudad como un todo. Las propuestas desde el Trabajo Social que nos acercaron nuestras entrevistadas, significan un aporte en esa línea. De modo que, plantear la realización de una calle recreativa en Cordón Ayacucho o la llegada de la bicisenda a Tablada, reclamar por la finalización de la plaza del barrio que quedó inconclusa y la revitalización de espacios verdes, pensar en una nueva modalidad desde el Trabajo Social a la hora de realizar informes sociales en los barrios, para que luego sean considerados a la hora de planificar una política de seguridad, o incluso, dar la discusión sobre las exigencias de participación para con los barrios populares, exigiendo transversalidad para toda la ciudad en su conjunto, son ejemplos que nos invitan a reflexionar en ese sentido. Como sugiere Levín (2001) sobre el rol profesional en hábitat, el trabajador social pasa de tomar posiciones de actuación que atraviesen los niveles micro, para ubicarlos en los niveles de actuación medios y macro, a partir de nuevas prácticas y conocimientos desde actividades investigativas y de intervención, que se pueden traducir en debates que favorezcan a la comunidad en su conjunto.

Nuestro trabajo investigativo lo inscribimos en esa línea, como un aporte para repensar al Trabajo Social en un campo al que tenemos que proporcionarle debate y ejercer disputa, porque tenemos los instrumentos académicos, y porque trabajamos por derechos ciudadanos, y es el Derecho a la Ciudad uno de los instrumento que los conjuga a todos ellos.

## Bibliografía

- Barreto, M. (2011). *Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007)*. Cuadernos de vivienda y urbanismo. Universidad Nacional del Nordeste
- Boito, M. E. y Oliva, A. B. (2016) *El quehacer profesional del Trabajo Social sobre hábitat, en el encierro a puertas abiertas de la territorialización de las prácticas*. En Respuestas transdisciplinarias en una sociedad global. Aportaciones desde el Trabajo Social. Universidad de La Rioja. La Rioja: Logroño
- Boletín Oficial del Gobierno de Santa Fe (2019). Ley nº 13.896. Recuperado en: <https://www.santafe.gov.ar/boletinoficial/ver.php?seccion=2019/2019-10-28ley13896-2019.html>.
- Boletín Oficial del Gobierno de Santa Fe (2020). Decreto nº 1184. Recuperado en: <https://www.santafe.gov.ar/boletinoficial/ver.php?seccion=2019/2019-10-28ley13896-2019.html>.
- Bourdieu, P. (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI
- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2012). Recuperado en: [https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc\\_n5\\_2012\\_doc1.pdf](https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf)
- Castells, M. (1995). *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid: Alianza.
- Centro de estudios legales y sociales (2015). *Derecho a la tierra y a la vivienda*. Buenos Aires: CELS
- Consejo Municipal de Rosario (2012). Ordenanza nº 8.898. Recuperado en: <https://postulantes.rosario.gob.ar/condiciones/ordenanzaSPVH.pdf>.
- Damsky, A. (2011). *El derecho a la vivienda en Argentina*. Recuperado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3052/12.pdf>
- Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe (2018). *Políticas Sociales y Derechos Humanos a nivel local*. Rosario: Te de tintas

- Díaz Langou, G. y Aulicino, C. (2016). *La integración social a partir de la intervención articulada en el territorio. El caso del Plan ABRE en la provincia de Santa Fe*. Buenos Aires: CIPPEC
- Del Río, J. (2015). *La vivienda social y la cuestión urbana. Consideraciones teóricas para el análisis de las políticas de hábitat*. La Plata: Revistas UNLP
- De Soto, H. (2000). *El misterio del capital*. Perú: Editorial Planeta
- Duhau, E. (1998). *Hábitat popular y política urbana*. México
- Fernandes, E. (2011). *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Estados Unidos: Lincoln Institute of Land Policy
- Gabinete Social del Gobierno de Santa Fe (2019). *Integralidad, Territorio y Políticas Sociales Urbanas: La experiencia del Plan Abre de la Provincia de Santa Fe*. Rosario
- Gargantini (2012). *Revisión histórica de las políticas de vivienda argentinas implementadas como respuestas a la problemática socio habitacional existente*. Recuperado en: [https://blog.ucc.edu.ar/ssh/files/2012/03/Revisi%C3%B3n-hist%C3%B3rica-de-pol%C3%ADticas-habitacionales\\_Gargantini.pdf](https://blog.ucc.edu.ar/ssh/files/2012/03/Revisi%C3%B3n-hist%C3%B3rica-de-pol%C3%ADticas-habitacionales_Gargantini.pdf)
- Hamzaoui, M. (2005). *El trabajo social territorializado*. Valencia: Nau Llibres
- Iamamoto, M (1997). *El servicio social en la contemporaneidad*. Sao Pablo: Editorial Cortez
- Instituto de Investigaciones Económicas (2012). *La situación habitacional y la inversión en planes de vivienda social. Nuevas estrategias de políticas públicas del sector*. Rosario: Escuela de Economía, FCEyE, UNR
- Kessler, Gabriel (2014). *Controversias sobre la desigualdad*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fondo de cultura económica
- Levín, M. I. (2001). *El Trabajo Social en problemáticas del hábitat urbano*. En Revista de Servicios Sociales y Política Social. Madrid: Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales
- Lopez Tessore, V. L. (2013). *Etnografía de La Tablada: memorias de proyectos de participación colectiva*. Recuperado en: [https://repositoriosdigitales.mincyt.gob.ar/vufind/Record/RepHipUNR\\_86934fc40c85b1d279bac4b3bccf2cd8](https://repositoriosdigitales.mincyt.gob.ar/vufind/Record/RepHipUNR_86934fc40c85b1d279bac4b3bccf2cd8)

- Marradi, A., Archenti, N. y Piovani J.I. (2010). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Cengage Learning
- Marzioni, G. J (2012). *Hábitat popular: encuentro de saberes*. Buenos Aires: Nobuko
- Mathivet, C. (2009). *El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear "Otra ciudad posible"*. Recuperado en: <http://base.d-ph.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8034.html>
- Matus, T. (2003). *La construcción del Trabajo Social contemporáneo*. Colombia: Revista Prospectiva
- Montero, M. (2003). *Teoría y práctica de la psicología comunitaria* (Vol. 5). Buenos Aires: Paidós
- Mosso, E. (2016). *Reflexiones epistemológicas sobre la marginalidad urbana como proceso acumulativo*. Recuperado en: <http://elmeecs.fahce.unlp.edu.ar/>
- Observatorio de la Deuda Social Argentina (2019). *La integralidad como estrategia de política social*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina
- ONU (1986). *Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su observación general nro. 4*. Recuperado en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23782/norma.htm>
- Oszlak, O. (1983). *Los sectores populares y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Punto de vista
- Oyón, J. (2016). *John Turner, el arquitecto geddesiano*. Recuperado en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5760897>
- Pelli, V. S. (1997). *El sector popular en la construcción democrática del hábitat*. Recuperado en: <http://habitat.aq.upm.es/iah/ponenc/a010.html>
- Quijano, A. (1967). *Dependencia, Cambio Social y Urbanización en Latinoamérica*. Santiago, Chile: CEPAL
- Turco, M. P. (2020). *La participación como derecho: reflexiones e interrogantes en torno al proyecto de reurbanización del barrio Cordón Ayacucho*. Rosario: RepHip UNR
- Turner, J. (1976). *Housing by People. Towards autonomy in building environments*. London: Marion Boyards

- Vargas de Roa, R. M. (2005). *Algunas reflexiones sobre la formación en Trabajo Social*. En Revista Tendencias y retos. Colombia. Universidad de La Salle
- Vasconcelos, E. M. (1999). *Servicio Social e Interdisciplinariedad: El Ejemplo de la Salud Mental*. São Paulo: Cortez Editora