

MESA: Vieja y nueva cuestión urbana- Eje temático “Políticas urbanas”

Patrimonio urbano y vivienda social en el centro de Buenos Aires: nuevas perspectivas y conflictos

Cañellas Estela, Colella Viviana y Da Representação Natalia

Introducción

En 1989, pocos meses después de un cambio de gobierno nacional y municipal en la Argentina, se firmaba un acuerdo de cooperación entre la Junta de Andalucía y la Municipalidad de Buenos Aires, que proponía el financiamiento de varias actividades, entre las cuales una pieza clave fue la rehabilitación de una manzana localizada en el Centro Histórico de Buenos Aires. Pocos meses después se iniciaba la operación de la Manzana de San Francisco, tras la realización de los Congresos Abiertos de San Telmo –eventos destinados a establecer acuerdos entre vecinos y funcionarios sobre el destino del área de preservación histórica- y en el marco de una serie de acciones para revitalizar el centro de la ciudad. Mientras se firmaban los convenios con los vecinos, una parte de los habitantes fue trasladado a un hotel para que permaneciese allí durante la realización de las obras, que se llevaría a cabo por partes. En 1993 se inauguró la primera etapa y en 1995 se cerró la segunda y última etapa de la obra.

La “manzana” en cuestión estaba conformada por una serie de “conventillos” que ocupaban parte de un solar que fue propiedad de la orden religiosa de los Franciscanos y que pasó a formar parte del patrimonio del Banco de la Ciudad como pago de una antigua deuda. Los desalojos que inició la orden franciscana en 1982, tuvieron como contrapunto los movimientos de protesta entre los vecinos que tomaron estado público. Paulatinamente, los gobiernos democráticos incluyeron estos problemas en la agenda del municipio en consonancia con los nuevos debates urbanísticos que promovían la ecuación centros históricos- rehabilitación del hábitat social. En ese marco, se intentó revertir los procesos de deterioro del centro urbano y dar solución a los habitantes de hoteles y casas ocupadas, promoviendo nuevos modos de acción urbanística con énfasis en mecanismos participativos y realizaciones concretas.

El programa se presentó como una experiencia piloto que podía ser replicada en otros sitios, pero las características de la intervención eran sumamente específicas. Las viviendas tenían

una localización excepcional, no obstante la estabilidad de los habitantes estaba atravesada por fuertes incertidumbres. Los líderes de la Comisión de Vecinos adquirieron gran experiencia de movilización frente a los medios de comunicación y a las diferentes instancias institucionales con el objetivo de evitar los desalojos.

¿Cuáles fueron los temas que se visualizaban como problemas del debate urbano en esos años? ¿Cuáles fueron las lógicas según las cuales los actores establecieron sus prioridades en el proceso de toma de decisiones? ¿Cuáles son los debates que dialogan con los escenarios de cambio en las transformaciones de la ciudad? ¿Qué actores, qué estrategias, qué recursos se movilizaron en el inicio de la operación? ¿Qué actores y estrategias permanecen en el largo plazo? Estas son algunas de las preguntas de investigación que orientaron este estudio de caso que se inscribe dentro de un proyecto internacional.¹

Interrogarse al mismo tiempo sobre los debates urbanísticos y sobre los actores, implica construir espacios de mediación entre aquellos trabajos que examinan los procesos de transformación urbana en términos amplios (Herzer, 2008) y los que se centran en políticas públicas. (Rodríguez, 2008; Herzer, 1997) En esa orientación el estudio se propone revisitar los debates sobre las modalidades de hacer ciudad, lo que se valora, etc. en la medida que están impresos en las representaciones de aquellos especialistas que están presentes en los procesos de toma de decisiones, en la adjudicación de recursos, o sencillamente desde las lecturas críticas. Dicho de otro modo, el rumbo de las políticas públicas o de la gestión no puede soslayar la dimensión urbanística.

La Manzana de San Francisco nos permite reflexionar sobre dos valores del territorio que fueron claves en la materialización del proyecto: la rehabilitación de vivienda vs vivienda nueva, la vivienda en el centro vs la vivienda en la periferia. Esas dos cuestiones conformaban parte del debate urbanístico internacional de entonces. La relación de un organismo internacional financiador, como la Junta de Andalucía que traía el know how de la rehabilitación de vivienda social en centros históricos y una organización social que contaba con “vecinos profesionales” con una historia de reivindicación del derecho a la vivienda en inquilinatos y viviendas ocupadas, tuvo lugar a través de una gestión municipal conformada

¹ Innovation in decision making process for sustainable urban projects. JACS CCA Case Study: The Manzana de San Francisco, Buenos Aires. LaSUR Ecole Polytechnique Federal de Lausanne.

por una red de técnicos y académicos que lograron poner en diálogo los conceptos esgrimidos desde la teoría con la experiencia del hacer que traían la Junta y los vecinos.

1. Los dilemas de los ochenta: rehabilitación de vivienda vs vivienda nueva, vivienda en el centro vs. vivienda en la periferia

El proyecto de la manzana es en sus principios tributario de la experiencia de Andalucía. En efecto, la propuesta planteaba la necesidad de rehabilitar edificios de valor patrimonial y tipológico en los centros históricos de ciudades de América Latina desde una mirada integral. Esta es un tipo de estrategia de intervención urbanística en centros históricos que considera no sólo la protección morfológica, como es el caso de la rehabilitación monumental, sino que incorpora también los aspectos sociales y funcionales y plantea la necesidad de considerar, además de los aspectos técnicos relativos a la restauración, un modelo de gestión que contemple las distintas instancias del proceso y a los distintos actores que intervienen en cada una de ellas.

El proyecto viene a insertarse en los debates disciplinares sobre rehabilitación de centros tradicionales que se dan en Buenos Aires en la década del ochenta, los cuales incorporaban además de las discusiones sobre la rehabilitación en centros que se dirimían en España, temas locales. Por un lado, las discusiones acerca de la identidad cultural expresada en la arquitectura y la ciudad² llevada adelante como una forma de oposición al proceso de homogeneización que implicaba la internacionalización de los principios del movimiento moderno, que prescindían del contexto; y por otro, la crisis en el campo de la vivienda popular provocada por el descongelamiento de los alquileres y el plan de erradicación de villas de emergencia implementados por el gobierno militar desde 1976.

Vivienda nueva vs rehabilitación de vivienda

En la década de 1980, se va afianzando en los medios profesionales y sociales la idea de preservación del patrimonio que no entra dentro de la categoría de monumental, es decir, el poner en funcionamiento el stock de vivienda popular presente en los centros históricos, que

² "Es la preocupación por hacer presente y sensible, por medio de formas materiales, una manera peculiar de ser y aparecer de nación latinoamericana". Comas, Carlos Eduardo: "*Identidad nacional, caracterización arquitectónica*". En Summarios. Año 12, Nº 134. Ediciones Summa S:A: Marzo-Abril 1990. ISSN 0325-6448

si bien no tiene valores históricos artísticos, sí tienen valores sociales, económicos y culturales. Siguiendo el movimiento que se desarrolla en Europa, pero adaptados al contexto de la realidad cultural y socioeconómica latinoamericana, se desarrollan numerosas instancias que promueven una visión latinoamericana del problema³, en los que participan profesionales argentinos. Entre los más relevantes se pueden citar: las reuniones de ICOMOS en 1982, 1984 y 1985; el Segundo Simposio Interamericano de Conservación del Patrimonio Monumental en Morelia (1981) y el Tercero de 1983, donde se ratifican los aspectos sociales de la rehabilitación; el Séptimo Simposio Internacional de Conservación del Patrimonio Monumental de Puebla (1986), donde se hace hincapié en la rehabilitación integral; el Simposio “La vivienda hoy, en la arquitectura de ayer” en México (1987), sobre la reconstrucción del centro histórico luego del sismo y el Seminario sobre Rehabilitación de Viviendas en Zonas Históricas realizado en México y La Habana (1987) cuya declaración final tuvo mucha trascendencia en nuestro medio ya que “si bien reitera señalamientos de documentos anteriores, el documento es un paso importante en el proceso de concientización sobre los valores que asume para nuestra circunstancia americana la rehabilitación del patrimonio habitacional”⁴

Respecto de las políticas públicas de vivienda social, hasta el momento, las discusiones en nuestro país se centraban en las tipologías; vivienda individual o vivienda colectiva, pero en todos los casos se trató de la realización de vivienda nueva, no había experiencias sobre rehabilitación de vivienda social en centros patrimoniales.

Un ejemplo temprano de este nuevo modelo de recuperación de vivienda en el centro patrimonial es el “Programa Recup-Boca” llevado a cabo por el Municipio de la Ciudad de Buenos Aires con la Cooperación Técnica Francesa desde 1984. “Este programa surge como resultado de un acuerdo horizontal entre técnicos que hasta ese momento desarrollaban diferentes tareas en el aparato municipal y que fueron convocados por el Consejo Vecinal del barrio a raíz de manifestaciones populares producidas por el peligro de desalojos masivos”⁵. El programa se plantea como objetivo “la implantación de una nueva modalidad en la

³ Tartarini, Jorge (1989): Rehabilitación: Documentos para su estudio, I. En: DANA, N° 28/29, Año 1989/1990. Edit. IAIHAU, Chaco ISSN 0326-8640

⁴ Tartarini, Jorge (Ibid)

⁵ Margarita Charriere. "Programa RecupBoca., una carta de desarrollo social y urbano del barrio" En Revista Cambio. Año 2, N° 3. Pp: 94. Buenos Aires, Agosto de 1992

formulación y ejecución de la política urbana”⁶ . “Esto queda explícito en el Decreto Municipal N° 8426/85, que crea una Comisión Área Problema La Boca, como instancia política, un Comité Técnico y una instancia de participación “indicando que para las acciones y obras propuestas –o etapas del programa – se deberán prever formas de convalidación por la comunidad involucrada”⁷. Este programa continuó después del cambio de gobierno municipal en 1989 y formó parte de las propuestas del equipo del Arquitecto Alfredo Garay: la concreción de planes y programas barriales donde la participación de los vecinos se concretaba en Talleres de Planeamiento y Gestión (auspiciados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) que pasaban a formar parte de las Unidades de Gestión Urbana: “Estas unidades impulsan nuevas modalidades de intervención destinadas a reducir el déficit habitacional como la remodelación de inquilinatos y conventillos, implementar políticas de protección del patrimonio y del medio ambiente o impulsar programas de reactivación productiva, transformación tecnológica y producción de empleo”⁸. “La unidad de Gestión (Mesas de concertación) implica la co-gestión entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, conforman un espacio de articulación abierta y pluralista, operando por acuerdo y consenso, no por votación y funciona en grupos de trabajo con roles y tareas asignadas”⁹. Cada una de estas mesas de negociación tenía un estatuto que legalizaba el proceso de participación de la población y sectores del municipio.

Estas nuevas formas de encarar el tema de la vivienda de interés social están enmarcadas en cambios más globales en la forma de encarar las políticas públicas y la acción de gobierno a nivel internacional que desembarcan en el país en esta época y se relacionan con la descentralización y la participación ciudadana en general. Esto es, comienza a hacerse presente el tema de la descentralización del Estado y la valoración de los gobiernos locales, conjuntamente con la valorización de nuevas formas de prácticas sociales y estrategias de acción colectiva.¹⁰

Vivienda en el centro vs vivienda en la periferia

⁶ Margarita Charriere: Ibid.

⁷ Margarita Charriere: Ibid.

⁸ Margarita Charriere: Ibid.

⁹ Poggiese, A (1991) " *Warnes. Otra vez en la antesala de la urbanización*". En Revista Cambios N° 2. Junio.

¹⁰ Peñalba, Susana: "Descentralización y cambio en la relación estado/sociedad". En revista "Cambios", Año 1 N° 1, Enero de 1991

Las políticas urbanas de 1976 a 1983 continuará y radicalizará la política del gobierno de facto anterior con el objetivo de controlar y reordenar el espacio urbano a través de un conjunto de normativas que no sólo cambiarán la estructura de la ciudad, sino que provocarán una redistribución de la población sobre el territorio: el Plan de erradicación de villas miseria (Ordenanza 33.652/77), el nuevo código urbano, la nueva ley de alquileres 21.342/76 y el Decreto - ley 8912/77 de ordenamiento territorial y uso del suelo en la Provincia de Buenos Aires.

La Ley de Normalización de Locaciones Urbanas, que implicaba la liberalización progresiva de los contratos de alquiler, trajo como consecuencia la restricción de la posibilidad de habitar áreas centrales a los grupos de menores recursos, tal el caso de numerosas casas de rentas en el barrio Sur. A estas leyes se une el efecto provocado por el Decreto- ley 8912/77 que ocasionó la disminución de oferta de suelo en el ámbito del conurbano y por consiguiente la limitación de las posibilidades de acceso a la vivienda a estos sectores desplazados. En ambos casos, las alternativas que tenían quienes eran desalojados de una u otra forma, se resumían a volverse a sus lugares de origen, pasar a habitar hoteles de baja categoría ¹¹ o pensiones en la Ciudad o comenzar a formar parte de las numerosas villas o asentamientos que comenzaron a aparecer en terrenos de la periferia, en su mayoría de propiedad estatal.

Ya en los años '80, debido al proceso de empobrecimiento generado a partir de los problemas macroeconómicos, la inflación y más tarde la hiperinflación por la que atravesó el país, vuelven a crecer las villas en la Ciudad¹² (13 villas y 2 Núcleos Urbanos Transitorios) y aparece un nuevo fenómeno urbano, el de las casas o edificios ocupados. Con una situación legal similar al de las villas, pero en este caso sobre propiedades privadas, el fenómeno se expande aprovechando sobre todo, los edificios aún en pie que fueron expropiados para realizar algunas autopistas que nunca se concretaron y las numerosas casas, edificios, locales deshabitados y hasta estructuras abandonadas, como una forma de recuperar un aspecto valorado, la localización en el centro de la Ciudad¹³.

En los barrios del centro, a partir de diversas situaciones de precariedad, pero sobre todo por las amenazas de desalojos masivos, se fueron creando organizaciones vecinales en defensa de

¹¹ Una particularidad de muchos de estos hoteles, es que en realidad son inquilinatos encubiertos, que logran con esta denominación apartarse de la aplicación de la ley de alquileres que protege a los inquilinos.

¹² INDEC: Censo Nacional de Población, Hogar y Vivienda 1991. La población en villas ascendía a 50945 habitantes.

¹³ Una estimación global de 1990, estima en 300.000 las personas viviendo en inquilinatos, hoteles-pensión y casas tomadas. Peñalba, S. y Arrollo, D. "Cambios en la regulación estatal y crisis de la política social. Los actuales dilemas de la gestión municipal". Revista Cambios. Año 1. N° 2.

sus intereses comunes; agrupaciones como el Consejo Vecinal del Barrio de la Boca o la Cooperativa de Crédito y Consumo del Barrio de San Telmo (formada por las familias ocupantes del PADELAI¹⁴), entre otras, serán las bases sobre la que se intentarán, a partir de 1984, nuevas formas de aproximación al problema y la solución de la vivienda social.

Paralelamente a este escenario social, el gobierno a nivel nacional, en agosto de 1991 sanciona la Ley 23.966, la cual principalmente determinó el cambio de origen de los fondos (que ahora provendrán del impuesto a los combustibles); así mismo se logró, en forma lenta, la descentralización de la administración de los recursos, que pasó a manos de los institutos de vivienda provinciales. En esta etapa el Estado Nacional solo cumple funciones de control. También en esta etapa se produce la privatización del BHN y se pone en marcha el Sistema Federal de Vivienda, por la Ley 24.464. Este sistema tiene como función principal, a través de uno de sus órganos integrantes (CONAVI), coordinar la planificación del Sistema Federal de Viviendas. La producción de viviendas se sigue dando mayoritariamente fuera del ámbito de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA).

La creación del nuevo sistema de vivienda generó dos grandes cambios con respecto al modelo anterior.¹⁵ En primer lugar, la descentralización de los recursos del FONAVI hacia las provincias, otorgándole a los institutos de vivienda funciones que antes le correspondían el gobierno nacional. En segundo lugar, la reorientación paulatina de los recursos, desde la producción de conjuntos masivos de vivienda, al crédito individual para financiar la compra, la construcción o el mejoramiento de la vivienda.

En este contexto, la operación sobre la Manzana de San Francisco muestra una forma distinta de intervención que integra vivienda social con rehabilitación de tejido existente. En 1989, con la asunción como Intendente de la Ciudad de Buenos Aires de Carlos Grosso, se crea la Secretaría de Planeamiento a cargo del arquitecto Alfredo Garay. En un contexto en el que las intervenciones en el centro tradicional no resultaban rentables para el mercado, que los servicios se trasladaban al área norte de la RMBA y que el casco histórico tenía una importante cantidad de inmuebles ocupados, se pone en práctica desde la Secretaría una

¹⁴ 108 familias ingresaron en 1984 al edificio histórico del Patronato de la Infancia, escapando al alto precio de las pensiones. En 1990 consiguieron la escritura a nombre de la Cooperativa y la promesa por parte del Municipio del giro de fondos para la rehabilitación.

¹⁵ Cuenya en Silva (2005) "De las políticas nacionales de vivienda a las políticas de vivienda local" Tesis de grado, UNGS.

política que suponía la resolución de estos problemas desde una mirada integral. Por un lado, y en línea con una visión que integra el patrimonio al desarrollo de la ciudad, se fijó una normativa para las Áreas de Protección Histórica (APH); por el otro, se plantea desde el urbanismo una forma de intervenir en el centro que implica intervenciones puntuales capaces de generar sinergias para reactivar las áreas circundantes.

Como respuesta a las ocupaciones de inmuebles y en un contexto en el que organizaciones sociales reivindican el derecho a la vivienda, y teniendo como antecedente una forma de intervención que había comenzado con el proyecto RECUP-BOCA se desarrolla la operación en la Manzana de San Francisco.

Como atractivo para el mercado se abre un nuevo territorio de oportunidad que incluía rehabilitación de los pabellones del puerto y áreas para nueva construcción, con funciones habitacionales para estratos medios y altos, oficinas y servicios acordes a las necesidades de nuevas tecnologías. De esta forma se fue extendiendo el centro hacia el río. Y dirigido al turismo y en el marco del Quinto Centenario se realiza la Proyecto de Rehabilitación de la Avenida de Mayo (PRAM), financiado por la Comunidad Autónoma de Madrid.

De esta forma, la Secretaría proponía concretar su objetivo de recuperación del centro, a partir por un lado de la recuperación de tejido existente para vivienda y turismo cultural y por otro, la creación de suelo nuevo para el mercado inmobiliario.

Se podría inferir entonces, que la nueva forma de encarar en adelante el problema de la vivienda social, y en nuestro caso específico de la vivienda en centros históricos, tiene por lo menos tres componentes que conforman su marco general, dos modelos que emergen de la teoría: las nuevas formas de encarar las políticas públicas de vivienda social y la acción sobre los cascos históricos y una realidad concreta surgida de las propias prácticas de la población en busca de solucionar sus problemas habitacionales.

2. El caso: Lo que está en juego en la Rehabilitación de la Manzana de San Francisco

Del desarrollo ampliado del estudio de caso se han seleccionado algunos puntos nodales¹⁶ que permiten iluminar las tres claves que caracterizan esta operación: la rehabilitación de vivienda con destino social; la vivienda en el centro; la cuestión de la mixidad social. Los momentos enfatizados del proceso en el largo plazo son, por un lado, el inicio de la operación, que convoca una multiplicidad de actores y que encuentra su punto crítico de inflexión al momento de firmar los acuerdos que garantizan la viabilidad de la operación; por el otro, los escenarios posteriores a la rehabilitación, que focalizan nuestra mirada sobre las alternativas que orientan a los distintos actores involucrados una vez que la operación como obra de rehabilitación formalmente finaliza. A la luz de ambas instancias, se despliega una compleja articulación de intereses, recursos y representación en torno a lo que está en juego, así como se construyen nuevas imágenes sobre el objeto de interés para los distintos actores que vale la pena reconstruir.

El inicio de la operación

En el marco de los debates urbanos y orientaciones de la gestión presentados, consideramos que en la puesta en marcha de la operación estuvo presente la movilización de los vecinos ocupantes frente a la amenaza de desalojo y la nueva gestión de Planeamiento de la Municipalidad. Asimismo, junto con ellos, el consenso de una amplia gama de especialistas que apoyaba las operaciones participativas, referidas al hábitat social y al patrimonio. En ese clima, a la Junta de Andalucía, actor internacional a cargo del financiamiento, le cupo un rol protagónico.

Desde la Secretaría de Planeamiento, se reivindicaba un proyecto renovador sintetizado en la intención de “hacer cosas concretas y posibles”, se sumaron capacidades operativas para lo cual la Secretaria dejó de ser una repartición subordinada a Obras Públicas y reunió múltiples subsecretarías y direcciones (la de Inmuebles Municipales, la de Industria, el Consejo de Planificación Urbana, el Catastro) y programas pre-existentes como el Recup-Boca. Esa concentración de funciones, supuso nuevas reglas de juego. Esta gestión concilió estas nuevas reglas con criterios renovados de articulación entre técnicos y políticos, así como con la capacidad de construir una agenda que incorpore temas conflictivos –como villas e

¹⁶ se contempla por un lado una dimensión diacrónica de larga duración, que debe comprenderse en términos de **procesos** que no son idénticos para cada uno de los actores y que permite indagar acerca de las instancias de construcción y reconstrucción de identidades y de formulación de problemas. Por otra parte, contempla una dimensión sincrónica: esos “espacios de oportunidad” que se consideran **puntos nodales** en tanto espacios de convergencia en los que se cruzan los diferentes intereses. Hufty (2007)

inquilinos- habilitando la constitución de estos actores como interlocutores en el debate y en las prácticas.

“Los técnicos que no se cruzan con la política nunca terminan de entender cuál es la racionalidad del poder. Y tenés investigadores que opinan del tema, pero la realidad no pasa por ahí. Empezar a comprender y a medir y a reflexionar en términos de las relaciones de poder te lleva a cosas como esto que te decía de cuánto dura la gestión, cómo es, en qué condiciones, cómo dejás una cosa trabada, cómo lo destrabas... Lo que es interesante es tener los frentes abiertos, después disputar la política dentro de cada frente. En la política urbana si vos la conflictividad urbana la tenés organizada en frentes de sectores que reivindican cosas de esos frentes, el estado vuelve a recuperar su rol, que es un articulador de relaciones sociales. Si los sometidos no se expresan, los poderosos se expresan y te imponen las políticas sin que vos tengas contrapeso, entonces, digamos, la necesidad de organizar la base popular es como una necesidad lógica del poder, no solamente una definición izquierdista o progresista. Para poder manejar poder vos tenés que equilibrar el poder”. (Funcionario de la Secretaría)

A la vez, quienes estaban en la gestión pertenecían a redes internacionales de especialistas-comunidades epistémicos cuyo prestigio resulta de sus saberes y posicionamientos en el campo-, pertenencia que operó como recurso a la hora de promover este tipo de proyectos. Los nuevos enfoques de la gestión (patrimonio, vivienda, nuevos instrumentos, criterios de participación y descentralización) parecen en sintonía con el programa de la Junta de Andalucía, y será un referente de estas posiciones y debates (Ramón Gutiérrez) quien establezca los primeros contactos entre los expertos de la Junta y los funcionarios locales¹⁷.

De algún modo, la rehabilitación de la manzana de San Francisco, al igual que “la casa verde” en Montevideo y “la casa de los siete patios” en Quito se presentaron como proyectos piloto dentro de programas que apuntan además a promover actividades de formación y de concientización en torno de la preservación del patrimonio como recurso y como objeto de interés para los gobiernos locales. La gestión local seleccionó un caso que también correspondía a esos criterios: un conventillo con patios a ser restaurado, que no había sido objeto proyectual hasta entonces. La Junta era un referente central para quienes promueven la operación:

En general esos programas son para hacer cuestiones de investigación, pero nosotros queríamos hacer obras. (...) la manzana de San Francisco era una oportunidad, Andalucía ponía un dinero para hacer una rehabilitación urbana con destino a sectores sociales muy bajos (...) Nosotros creímos en esos tipos y realmente que creíamos que rehabilitar este tipo de cosas tenía que tener un resultado. Después de nosotros se acabó la historia, todo lo demás es cháchara.” (Funcionaria de la Secretaría)

“(Grosso) varias veces me dijo esto que hacemos nosotros es como una especie de gusto que nos damos porque en la ciudad estas políticas son piantavotos. O sea, nosotros perdemos votos no ganamos votos cuando impulsamos estas políticas. Pero es un gusto que nos damos para confiar en nosotros mismos, en lo que creemos, y esto es histórico. Y eso lo vengo verificando. Todo lo que pasa en la ciudad, o sea lo que sea de estos 300 mil personas en 3 millones, lo que quisieran los otros 2 millones 700 mil es que se le solucione el problema afuera. El sentido común de la ciudad piensa eso, y es muy difícil definir políticas contra el sentido común de la población, del electorado o de la ciudadanía”. (Funcionario de la Secretaría)

¹⁷Los dos representantes más destacados de la Junta de Andalucía fueron Salvador Moreno Peralta y José Luis Tamarit, quienes tuvieron un rol destacado al articular la “rehabilitación patrimonial” al hábitat de las poblaciones de menores recursos, e imprimieron su sesgo a la operación en Buenos Aires.

Desde otra perspectiva, la de los habitantes de la Manzana, la Junta era visualizada como un actor lejano del proceso ya sea como quien financió buena parte de la operación, como quien en los años recientes no da respuestas a las demandas elevadas. La excepción la constituye la Primera Comisión de Vecinos, ya que identifican a la Junta como un interlocutor más con quién negociar las primeras etapas de la rehabilitación.

Cabe mencionar que los vecinos contaban con una organización previa, difusa y episódica, que se constituyó para defenderse de los desalojos de los franciscanos (década del '80). El inicio de la operación supuso la votación de nuevos representantes de los habitantes, la constitución de una Comisión de vecinos y la organización de la Mesa de Concertación multiactoral, incluyendo asimismo referentes del Banco, de la Secretaría y de la Junta. Se visualiza un nuevo escenario de oportunidad para salir de la situación precaria de ocupación, a pesar de que los primeros contactos plantearon márgenes acotados de participación de los destinatarios de la intervención. Se realizaron varias reuniones en los conventillos donde la Municipalidad expuso el proyecto ante los vecinos. Quienes acordaran, debían trasladarse a hoteles cercanos durante las obras de rehabilitación. Tanto la constitución de la Comisión de vecinos, como la posterior firma de los distintos convenios, operaron como un reaseguro frente a la incertidumbre que suponía el traslado.

En ese contexto, el liderazgo fue asumido por quienes tenían experiencia política y a la vez participaban del movimiento de inquilinos en incipiente formación. Según los testimonios, muchos de ellos, con filiación en el Partido Comunista, fueron interpelados mediante redes políticas a los efectos de apoyar la operación:

“Tuvimos reuniones con la gente y Montenegro era un dirigente indiscutido (...) Cristina tuvo una reunión con la dirección del PC donde pusimos en blanco sobre negro de lo que pensábamos de las políticas que íbamos a impulsar en el centro y como ellos eran importantes en lo que era el movimiento de inquilinos, acordamos alrededor de esta política, y la verdad que dio una consecuencia, porque a partir de ese acuerdo nunca más tuve un problema político en esa instancia”. (Funcionario de la Secretaría)

Parte del fortalecimiento de la Comisión de Vecinos como un actor central desde el inicio de la operación, fue su insistencia en sumar temas a la agenda en la Mesa de Concertación y, sobre todo, el éxito en algunas de las batallas ganadas, como fue la ampliación del plazo del alquiler de 4 a 7 años.

Por último, según los testimonios, la Secretaría de Planeamiento opera como mediador entre el Banco de la Ciudad– propietario del inmueble- y La Junta –el “socio inversor”.

“El banco tenía un problema muy importante en esa manzana pero que nunca lo iba a poder poner en valor, al banco le venía bien poner ese patrimonio como ‘encaje’ del capital del banco, pero como casa tomada no lo podía poner. Entonces yo lo que le propuse a Saturnino es que nosotros hacíamos una inversión en el edificio, cosa que a él le permitía poner en valor el edificio, pero el iba a alquilar el

edificio en precio subsidiado, por lo tanto los ocupantes ilegales se convertían en inquilinos, con una cuota social. Él ponía en valor el edificio y formalizaba la relación contractual que tenía con los ocupantes.” (Funcionario de la Secretaría)

Al revisar el elenco de actores y lo que para cada uno de ellos estuvo en juego en ese primer momento, es posible además observar el proceso de aprendizaje y de construcción de actores. Por un lado, en la esfera de las redes de especialistas que fueron centrales en la construcción de la agenda, de esas “comunidades epistémicas” se planteó el desafío de pasar de las ideas a la implementación, tomando este como un caso legitimador de que las cosas “se podían hacer”. Por otro lado, los vecinos a lo largo del proceso se constituyeron en actores con capacidad para participar en los debates y en la toma de decisiones y gestaron liderazgos gracias a los mecanismos e instrumentos establecidos, orientados a garantizar la permanencia.

Las instancias contractuales

Los documentos contractuales institucionalizan y aseguran las condiciones de posibilidad de la operación (el protocolo que se firma entre la Municipalidad y la Junta de Andalucía; el protocolo que se firma entre la Municipalidad y cada una de las familias; el contrato de locación entre cada familia y el Banco de la Ciudad de Buenos Aires). El primero, establecía la rehabilitación del inmueble y su destino exclusivo como vivienda social otorgada en alquiler a sus habitantes durante un plazo de cuatro años.

La Mesa de Concertación se transformó en un escenario privilegiado para la discusión de los términos del convenio entre los diferentes actores. Bajo la presión de los vecinos, en 1991, se agregó una addenda a los acuerdos originales, se extendió el plazo del alquiler a siete años y en tanto la Municipalidad se comprometía a proporcionar viviendas. Este punto fue visualizado como un acierto político de la Comisión de Vecinos, como una demostración más sustantiva que al inicio del proceso de su capacidad para incidir en la operación. Es decir, para el conjunto de actores intervinientes, los convenios supusieron la formalización de las reglas de juego de la operación, distinguiendo derechos, obligaciones y responsables. Se menciona la originalidad de este tipo de convenio para nuestro país, porque era de alquiler y porque se realizó familia por familia (y no a través de una figura legal que represente a un colectivo). Asimismo, su formalización convierte en objeto de reclamo el seguimiento, el mantenimiento y la administración de la Manzana rehabilitada.

En definitiva, las instancias contractuales se visualizan como el resultado de la negociación entre actores con capacidades diferenciales de incidencia: los españoles que demarcaban la intervención con criterios de hábitat de interés social; los funcionarios que presentaban una

solución intermedia a las necesidades de los ocupantes; los habitantes que perfilaban estas demandas en términos de derechos.

"El banco no los puede echar si no les da vivienda y la municipalidad dice que se compromete a darles vivienda si el banco no se los puede seguir alquilando. Ahí es un compromiso entre todos, eso queda trabado ahí. No hay seguimiento, eso queda trabado. A menos que a la ciudad se le ocurra vaciar el edificio o recuperar el edificio y construir viviendas. Para mí con que quede trabado era suficiente, no es la mejor solución, pero es la mejor solución que hay. En el estado, vos siempre tenés que ir midiendo los tiempos. Y una solución intermedia es mejor que una solución mejor pero que no se puede materializar ya" (Funcionario de la Secretaría)

"toda la metodología que desarrollamos fue firmar convenios familia por familia, y este Montenegro primero se puso en contra porque perdía el peso de dirigente, y después, de a poco, se fue convenciendo de que estos convenios tenían que ser firmados. En ese momento había muchísimas más ilusiones en cuanto de las cosas que se podía hacer con la política que ahora" (Funcionaria de la Secretaría)

"Nosotros lo que hicimos fue firmar un convenio de desocupación (...) lo que nos mantiene acá es esa cláusula porque si no la hubiéramos tenido ya nos hubiera sacado y de no ser porque aquí hay una intervención internacional que es la Junta de Andalucía, el ICI, el AECL, todos los gallegos juntos. Nosotros armamos unos convenios con la municipalidad, quien al término de los siete años que dura la locación la municipalidad deberá abrir planes de vivienda con los habitantes de este lugar, los beneficiarios, a los efectos de evitar el desalojo. La cláusula que nosotros hicimos en el convenio" (Referente 1º Comisión de Vecinos).

Por otro lado, el Banco Ciudad tuvo un rol activo en la redacción de los convenios y todos los vecinos visualizan al Banco Ciudad como un actor clave del proceso: es el propietario de la Manzana y es su interlocutor en el convenio, es quien cobra regularmente el alquiler. Es así como el Banco es el referente para los primeros reclamos vinculados al estado inacabado de las viviendas entregadas, así como el destinatario de los reclamos de mantenimiento llevado a cabo durante los primeros años. Avanzado el proceso, es ante quien pueden repactarse algunas deudas contraídas por demoras en el pago. Actualmente, es quien lleva adelante los juicios de desalojo. En todos los casos, se trata de acciones individuales, más como clientes que como vecinos organizados colectivamente.

"Del Banco de la Ciudad de Buenos Aires, era la parte de legales, el doctor Carlos Balbín, que falleció y que su señora que estaba representando al banco y que después la sacaron también, fue la que mas apoyo el proceso nuestro de poder pelear ara que nosotros tengamos esta propiedad". (Referente 1º Comisión de Vecinos)

"Cada tanto, siempre venían a ver cómo estaba, a inspeccionar, los del Banco. Si había alguna pérdida, se les iba a avisar. Y venían. Que después, según iban pasando los años, se iba perdiendo todo eso" (Vecina)

Cabe enfatizar algunos aspectos que incidieron en la consolidación de los vecinos como interlocutores en este proceso. El inicio de la obra, que inauguró para los vecinos la convivencia en los hoteles, supuso nuevos desafíos para su organización. En ese caso, primaron las redes familiares y de proximidad frente a la organización colectiva basada en la representación política, en particular a medida que se extendía el plazo a dos largos años de convivencia. A la vez, esta convivencia forzosa supuso el establecimiento de un nuevo conjunto de normas para organizar la vida cotidiana y la interacción entre los vecinos. Habitualmente, estas operan como códigos implícitos, pero en este caso, supuso una anticipación de las discusiones internas y resoluciones respecto de los espacios comunes

compartidos en los edificios rehabilitados, donde como destacan los habitantes, no existe la figura de un administrador del conjunto.

La vuelta a las viviendas una vez finalizadas las obras se vivió principalmente como una recuperación de condiciones dignas de habitabilidad, situación que se apropia como un derecho adquirido. La convivencia armónica de los primeros años también aparece sustentada por el conocimiento y la confianza entre los miembros de redes de proximidad, que se activan para resolver arreglos vinculados al mantenimiento del edificio.

No obstante, se reconoce el rol de las Comisiones vecinales en el desarrollo de la operación, con diferentes posicionamientos. Estas posiciones suelen estar fuertemente a favor u ostensiblemente en contra de la primer Comisión (con frecuencia sintetizada en la figura de Montenegro), mientras que en su mayoría coinciden en señalar desacuerdo o indiferencia respecto de la segunda Comisión. Mientras para algunos, la primer Comisión cumplía con su rol de representación, circulando la información disponible, generando espacios de debate (en escasos testimonios éstos aparecen como relevantes), concitando acuerdos, llevando las propuestas frente a los funcionarios y negociando a favor del conjunto; otros vecinos, también participantes de todo el proceso, visualizan un sesgo importante en la información compartida, un predominio de negociaciones a “puertas cerradas” con los funcionarios y una permanente manipulación política de los objetivos y compromisos que representaban a un reducido grupo de vecinos antes que al conjunto de habitantes de la Manzana.

“Por supuesto que eso se maneja políticamente, yo estaba más o menos al tanto, te aclaro, primero conocía a Montenegro y conozco a Mara y conozco a otra gente y yo te voy a ser sincero, era un militante político que conocía políticamente cómo se mueven las cosas, porque todo se mueve a través de la política”.(Vecino)

“Como casi nunca estábamos nosotros, todo lo hacíamos con Montenegro. Consultar algo, con Montenegro. Como él estaba en la Comisión, con él era lo que nosotros nos relacionábamos, preguntábamos”.(Vecina)

“La Junta de Andalucía fue una vez y vino acá justo encontró a éste señor (haciendo referencia a Carlos Montenegro), que siguió todo ese proceso y así se decidieron. Pero muchas decisiones de los demás tomaron porque fueron un par de personas nada más”.(Referente 2º Comisión)

Tanto la información como los contactos e intercambios con funcionarios y representantes de distintos organismos e instituciones con alguna capacidad de incidir sobre las decisiones del proceso, son significados como otros recursos, potentes y a la vez escasos. Una vez más, será la Primera Comisión de vecinos quien concentre fuertemente el acceso fluido a la información y al resto de los actores implicados; así se construyen como mediadores entre el conjunto de habitantes de la Manzana y los actores externos.

En contrapunto, en estas primeras etapas los funcionarios potencian su “capacidad de implementación” que permitió la realización de las obras. Asociadas y transversales al proceso, pueden leerse otras capacidades: la capacidad para activar y motorizar procesos con actores diversos, para construir agenda pública, la habilidad para construir escenarios de debate, para hacer visible el compromiso con el proyecto.

Los escenarios posteriores a la rehabilitación

Una particularidad de la operación una vez resueltas las dos etapas de la obra es que se perfilan escenarios inciertos y con menor presencia de los distintos actores involucrados al inicio. En términos de la gestión, los cambios institucionales (entre la primera y la segunda etapa de la obra) suponen nuevos ajustes en el organigrama y se instalan otros temas en la agenda, vinculados al espacio público, las operaciones vinculadas a patrimonio y vivienda social dejan de tener un rol de peso. A nivel de la intervención, se diluye el rol del Municipio (ahora Gobierno de la Ciudad) y sólo permanece el Banco Ciudad como resguardo para evitar la ocupación ilegal del inmueble, no hay actor que realice el seguimiento de la Manzana y la operación parece destinada al “limbo administrativo”. Durante los siete años de alquiler garantizados para los vecinos, se reconocen escasos intercambios relativos a actualizar las consignas que convocaron la acción colectiva en las etapas anteriores. Fueron perdiendo el valor las estrategias colectivas frente a la creciente individualización de las acciones: si las órdenes de desalojo identifican separadamente a cada familia; algunos repactan individualmente con el Banco Ciudad; otros recurren a abogados particulares. No obstante, el contexto de crisis de 2001-2002 reedita en parte tanto el conflicto en torno a la permanencia de los ocupantes como las posibilidades de la organización colectiva de los vecinos y algunas de las estrategias ensayadas con anterioridad. Una de ellas, la articulación con actores externos a la Manzana, de modo de hacer visible el reclamo por acceder a una vivienda, se evidencia en la incorporación de nuevos actores como las Comisiones de Vivienda y Asuntos Sociales de la Legislatura municipal. Sus representantes, toman a su cargo los reclamos de los vecinos en defensa del nuevo status quo creado por el proyecto de rehabilitación. Los vecinos, algunos agrupados bajo la Segunda Comisión de Vecinos y otros bajo la anterior, contratan en forma colectiva a distintos abogados para llevar los juicios.

En este escenario incierto aunque de renovada visibilidad del conflicto, cabe preguntarse por las representaciones y valores que en torno a la rehabilitación del lugar, que construyeron los destinatarios de la operación y que permean el proceso en el mediano y largo plazo.

Por un lado, las lógicas que viabilizan la operación se expresan con distinto impacto al profundizar en las imágenes y representaciones de los habitantes. Se valora fuertemente vivir en el centro y acceder a la vivienda, no obstante, lo patrimonial no se presenta como un valor. Lograr la permanencia de los habitantes se trata de uno de los aciertos de la operación, imagen que destacan tanto los directamente involucrados como los funcionarios de entonces.

"La gente se organizó, segundo, la gente incorporó una victoria y por lo tanto la organización se fortaleció. La gente cambió objetivamente su vida, pasó a vivir en un departamento bastante razonable. Tercero, la organización fue lo que defendió que no se despliegue un mercado ahí. Porque esas viviendas eran un bien de cambio ahí. No sé como estará ahora pero durante mucho tiempo la gente fue básicamente la misma".(Funcionario de la Secretaría)

La certeza de que permanecer allí es un derecho adquirido y refrendado por una norma escrita se expresa fuertemente en la sostenida oposición a los desalojos y en los esporádicos reclamos colectivos frente a la Legislatura, a las gestiones municipales e incluso a la Junta de Andalucía. Un modo de reclamar con un corpus de argumentos válidos parece ser parte del legado de la experiencia de rehabilitación de la Manzana para el conjunto de vecinos. Si a esto sumamos como valor el haber logrado organizarse “desde dentro”, disputando liderazgos entre los propios vecinos, ecos de esa experiencia pueden verse en las modalidades de organización del reclamo en la actualidad.

"Acá hay un desorden bien armado. El que incumple con nosotros es la Municipalidad o el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, pero el propietario es el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, con lo cual, el propietario exige que le liberen la propiedad por falta de cumplimiento del alquiler. Como los dos que también están en el contrato, la cláusula séptima está también en el contrato... A nosotros nos costó un triunfo ponerlo en el contrato... porque era como que el propietario no puede llegar a decir ahora que desconoce esa regla porque está en el contrato". .. "La ventaja que nosotros tuvimos es que no dejamos entrar a ninguna organización porque nosotros podíamos resolver este problema... vale mucho el dirigente porque desde adentro va a pelear en vez de cinco, diez años. Si es de afuera, no son las mismas necesidades" (Referente de 1º Comisión)

Por otro lado, el “derecho a la ciudad” está impreso en las representaciones sobre el acceso a la vivienda, en el sentido de la promesa o posibilidad de un futuro mejor.

"Tampoco quieren dejar este espacio. Primero porque tienen el derecho a la pertenencia, se lo ganaron. Segundo, la comodidad de acá: vos necesitás una ambulancia y el Argerich en diez minutos lo tenés acá, necesitás una farmacia abierta, te vas a la calle Florida y tenés una farmacia abierta. Tenés que trasladarte a cualquier lugar y te tomás cualquier subte que hay por acá y te trasladás. Acá hay un montón de cosas que, si bien los lugares son chicos pero los beneficios son muchos"(Referente de 1º Comisión)

Cumplí mi objetivo que era que mis hijos no iban a vivir en ningún lugar donde me vinieran a estar golpeando todo el tiempo sino que iban a vivir como deberían vivir todos. (Vecina)

Por último, las visiones de los vecinos respecto de estos temas da cuenta de la valoración de los cambios que resultaron del proceso y fue clave la contraposición de un “antes” y un “después”. El “antes” eran casas precarias y deterioradas, con ratas y plagas, sin acceso a redes de servicios y signados de los problemas resultantes de una construcción antigua, sin higiene y sin mantenimiento. El “después” fue de viviendas con pisos y techos nuevos, instalaciones de baño y cocina renovadas, acordes (en principio) al tamaño de la familia y con provisión de servicios urbanos. La forma de referirse a las viviendas rehabilitadas remiten a un cambio de valores, diferentes de los que regían la ocupación ilegal: la vivienda se presenta como algo digno, seguro, más estable, la vivienda se presenta como un bien propio, no compartido. Dos nociones comienzan a configurarse por detrás de estos testimonios: la noción de privado y privacidad; la noción de derecho a la vivienda.

Comentarios finales

Este caso que se propone desde el inicio reflexionar sobre cómo se hicieron las operaciones que se concretaron, nos ilumina sobre cómo los debates teóricos logran permear la gestión municipal cuando en ella están involucrados actores que pertenecen a las distintas redes epistémicas. Asimismo, incorpora al escenario de oportunidad que fue la operación de la Manzana, la consolidación de actores de la sociedad civil, vinculados a la ocupación de casas e inquilinatos, portadores de trayectorias de resistencia a los desalojos que permitieron activar nuevas estrategias para el desarrollo del proyecto.

Cabe destacar que la modalidad de gestión de la operación otorgaba un rol relevante a la cuestión de la participación, en particular, a la inclusión de la población destinataria. Sin embargo, los mecanismos implementados y el modo en que se resolvieron esos escenarios dan cuenta de márgenes acotados de participación, espacios donde más que discutir y consensuar decisiones críticas, se informaban y eventualmente negociaban algunas cuestiones específicas del proyecto.

La propuesta de una rehabilitación integral ofrece resultados significativos en la perspectiva de largo plazo. La operación transformó el espacio construido y la vida de la gente, contribuyó al desarrollo de competencias técnicas y relacionales entre la población involucrada pero también entre los funcionarios y especialistas que acumularon experiencia (no obstante el peso que registra el cambio de gestión en la reconstrucción del proceso que realizan los actores involucrados).

En efecto, los distintos momentos son elocuentes respecto de cómo los vecinos van fortaleciendo un conjunto de capacidades que combinan estratégicamente: incorporan capacidades de interacción, e identifican los interlocutores pertinentes; fortalecen habilidades en la organización de la acción colectiva; amplían su red de contactos (especialistas, abogados, otros ocupantes, referentes villeros); administran la información disponible (respecto de las obligaciones contractuales, de los aspectos técnicos de la obra, de los acuerdos entre el resto de los actores, de los pasos de los procedimientos legales y de reclamo) y se posicionan estratégicamente como los más aptos para dialogar y negociar políticamente con actores diversos. En algunos casos, logran realizar las mediaciones y traducciones entre el discurso técnico, el discurso político y el discurso de la vida cotidiana, e incorporan nuevos recursos discursivos que suponen complejizar la mirada y las alternativas sobre el proceso en marcha, así como ampliar los márgenes de negociación con el resto de los actores.

Asimismo, este conjunto de competencias encuentra como referentes una serie de representaciones de los habitantes en torno al hábitat, a la vivienda y a la ciudad que en alguna medida dan cuenta de una serie de cambios más profundos en el proceso impulsado por la operación de rehabilitación.

Es en este sentido que hablamos de la operación como un espacio colectivo para la construcción de conocimiento y como escenario disparador de la inscripción de estos aprendizajes en demandas orientadas a la defensa de los derechos de los habitantes: el derecho a una vivienda digna, el derecho a la centralidad y el derecho a la ciudad.

Bibliografía

Anderson, James (1997), *Public policymaking*, Houghton Mifflin Company, Boston.

Catenazzi, Andrea, Rabinovich, Adriana (2007), “La planificación urbana desde las decisiones tomadas: un análisis de lo que está en juego en las intervenciones que se concretan”, *XXX Encuentro RNIU. Pensar la ciudad: miradas y desafíos a la realidad latinoamericana*

Charriere, Margarita, “Programa RecupBoca., una carta de desarrollo social y urbano del barrio” En Revista Cambio. Año 2, N° 3. Pp: 94. Buenos Aires, Agosto de 1992

Comas, Carlos Eduardo: “Identidad nacional, caracterización arquitectónica”. En Summarios. Año 12, N° 134. Ediciones Summa S:A: Marzo-Abril 1990. ISSN 0325-6448

Cuenya en Silva (2005) “de las políticas nacionales de vivienda a las políticas de vivienda local” Tesis de grado, UNGS.

Herzer, Hilda (2008), “Con el corazón mirando al sur”, Ediciones Espacio, ISBN 978-950-802-291-2

Herzer, Hilda (1997), “Postales urbanas del fin del milenio”, Ediciones UBA, ISBN 950-29-0428-1

Hufty, Marc (2007), *Le cadre méthodologique de la gouvernance*, www.ived.unige.ch

Novick, Alicia & Furlong, Liliana, “Renovation séctorial et logiques habitationels: Le cas du RECUP-Boca à Buenos Aires“, in Rivière d’Arc, Hélène et Memoli, Maurizio, *Le pari urbain en Amérique latine. Vivre dans le centre des villes*“, Armand Colin, 2006.

Novick, Alicia (2006): “Management Plan for the Historic Centre of Buenos Aires. Preliminary overview of contents for the case study”, Seminario *Innovative decision-making process in sustainable urban projects*, La Habana, 8-12 de octubre de 2006.

Peñalba, Susana: “Descentralización y cambio en la relación estado/sociedad”. En revista “Cambios”, Año 1 N° 1, Enero de 1991

Peñalba, S. y Arrollo, D. “Cambios en la regulación estatal y crisis de la política social. Los actuales dilemas de la gestión municipal”. Revista Cambios. Año 1. N° 2.

Poggiese, A (1991) “Warnes. Otra vez en la antesala de la urbanización”. En Revista Cambios N° 2. Junio.

Tartarini, Jorge (1989): Rehabilitación: Documentos para su estudio, I. En: DANA, N° 28/29, Año 1989/1990. Edit. IAIHAU, Chaco ISSN 0326-8640