

AREA

AGENDA DE REFLEXIÓN EN ARQUITECTURA, DISEÑO Y URBANISMO
agenda of reflection in architecture, design and town-planning

número 2
Julio 1995

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
Secretaría de Investigaciones en Ciencia y Técnica

CONTENIDOS/CONTENTS

1. Editorial
3. Línea de horizonte
5. *Rudolf Arnheim*
La senda de las artesanías
11. *Jorge Sarquis*
La razón a la luz de la imagen: Investigar en arquitectura
33. *David Kullock*
Política y realidad urbana en Buenos Aires:
Impacto y compatibilidad de los proyectos urbanos en gestión
43. *Andrea Catenazzi y David Kullock*
Vivienda y bien público: La operatoria FONAVI
53. *Florencia Almansi*
Mejoramiento habitacional: Recuperación de la vivienda deficitaria
65. *Renée Dunowicz y Teresa Boselli*
La conservación y apropiación del barrio por sus habitantes
71. Información para los autores

AREA

AGENDA DE REFLEXIÓN EN ARQUITECTURA, DISEÑO Y URBANISMO
agenda of reflection in architecture, design and town-planning

número 2, Julio 1995

LA CONSERVACIÓN Y APROPIACIÓN DEL BARRIO POR SUS HABITANTES

Renée Dunowicz y Teresa Boselli

conjunto habitacional
dwelling

deterioro prematuro
premature deterioration

conservación
conservation

descentralización administrativa
administrative decentralization

participación
participation

The conservation and appropriation of the neighborhood by its inhabitants

The need for the management of the constructive techniques on the conception, design, and execution of the habitat is evident when we look at the large dwellings made by the public organizations, in the last twenty years in Argentina, in which important deficiencies that degrade the habitability and previous conditions of security appear at the time of being occupied. Former studies show that the premature deterioration is a consequence of defects on the bid at auction, design, execution, leasing, use and maintenance. In order to guarantee the dwelling's useful life it is necessary not only to have updated rules and effective controls that make an adequate design and correct execution possible, but also to implement an appropriate rehabilitation and maintenance providing for the social, cultural and economic integration of the dwellings into the city. To restore the condition of habitability and security requires the management of the specific knowledge of the technicians, a new urban action with the habitants playing a prevailing role, and, mainly, the political decision of supporting this actions in the frame of the proposed administrative decentralization.

Centro de Estudios del Hábitat y la Vivienda, Secretaría de Investigaciones en Ciencia y Técnica, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA
Dirección: Ciudad Universitaria, Pabellón 3, 4º piso, 1428 Buenos Aires, Argentina. Fax: +54-1 782-8871

La necesidad del manejo de las técnicas constructivas en la concepción, diseño y construcción del hábitat, se hace evidente cuando observamos los grandes conjuntos habitacionales realizados por el Estado en los últimos veinte años, en los que aparecen —al poco tiempo de ser habitados— fallas importantes que degradan las condiciones de habitabilidad y de seguridad previstas. Estudios previos demuestran que el deterioro prematuro está dado por fallas de licitación, diseño, ejecución, adjudicación, uso y mantenimiento. Para garantizar la vida útil de la vivienda es necesario no sólo contar con normas actualizadas y controles eficaces que hagan posible un diseño adecuado y una correcta ejecución, sino también implementar una rehabilitación y un mantenimiento apropiados, que favorezcan la integración social, cultural y económica de los conjuntos a la ciudad. Restablecer las condiciones de habitabilidad y seguridad en crisis exige el dominio de conocimientos específicos de los técnicos, una gestión urbana nueva donde los habitantes jueguen un rol preponderante y, fundamentalmente, la decisión política del municipio de apoyar estas acciones en el marco de la descentralización administrativa propuesta.

La crisis de los grandes conjuntos habitacionales

Desde una perspectiva integradora se entiende como “patrimonio ambiental” tanto al natural como al cultural. El patrimonio cultural compro-

mete, no sólo a las obras que la comunidad ha valorado como significativas simbólicamente, sino también a aquellas que con el uso y el paso del tiempo han adquirido para sus miembros un sentido de pertenencia.

Con este enfoque, la vivienda es un componente fundamental del patrimonio cultural: espacio del habitar que responde no sólo al impulso natural de supervivencia del hombre sino también a las exigencias de su desarrollo en sociedad. Esto implica considerar la vivienda como un proceso que parte del ordenamiento ambiental y se relaciona con el uso del suelo, la infraestructura y el equipamiento, aspectos que condicionan la calidad de vida de la población y posibilitan su apropiación.

El parque habitacional, escaso y valioso recurso social de la vida urbana que merece ser cuidado, hoy está en crisis. Esta crisis es evidente, no sólo por una situación estructural deficitaria, como lo demuestran los datos del último censo,¹ sino también por el *deterioro prematuro* que muestran los grandes conjuntos habitacionales construidos por el Estado en los últimos 20 años. Dichos conjuntos respondieron a modelos culturalmente aceptados en la Europa de posguerra, y actualmente presentan “cuadros de vida degradada, desocupación, dificultades económicas y tensiones sociales” (Leroux 1991).

A esta problemática socioeconómica se suma la incorporación de nuevos materiales y nuevas tecnologías en la construcción del hábitat, sin un conocimiento previo del comportamiento en servicio de los mismos, que sólo se verifica por el uso o mediante experiencias de laboratorio.

Una evaluación realizada en 1989 por la Dirección Nacional de Tecnología de la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, en base a una muestra que abarcó el 95 por ciento de lo construido con sistemas constructivos “no-tradicionales” a través de la operatoria del Fondo Na-

cional de la Vivienda (FONAVI, Ley 21.581/1977), verificó importantes valores de patologías en viviendas de una antigüedad promedio de tres a cuatro años. Ello indujo a afirmar a técnicos de este organismo que un alto porcentaje de “lo construido con sistemas industrializados no es satisfactorio”, ya que la durabilidad exigida para este tipo de vivienda —50 años— se veía prematuramente afectada (Mac Donnell 1989: 14).

En junio de 1993, el Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires declaró “zona de emergencia” a la comprendida por el Parque Avellaneda, parte de Villa Lugano, Flores Sur, Soldati y Mataderos. Los conjuntos de vivienda cuya construcción fue financiada por el FONAVI y son parcialmente administrados por la Comisión Municipal de la Vivienda —insertos en la zona considerada— hoy muestran un alarmante estado de abandono e inseguridad.

Los barrios que hace 15 años estaban blancos y radiantes, ahora son amarillos, con manchas negras y mohosas ... Nadie hace nada en la tierra de nadie. (Becerra 1993)

En el caso particular de los conjuntos Villa Soldati y Piedrabuena, los problemas de las 5.500 familias que los habitan se relacionan con el *deterioro prematuro* del medio físico y la *inseguridad jurídica* —ya que no se han escriturado gran parte de las viviendas—; hechos que explican la falta de apropiación, el abandono y la dificultad de mantener las viviendas y su entorno.

La escasez de agua, la acumulación de basura, los robos constantes y la insuficiente vigilancia policial, son sólo algunos de los aspectos que los vecinos y la sociedad en general explicitan en sus demandas, ya que ellos degradan el medio ambiente y en consecuencia su calidad de vida.

¿Es inevitable el deterioro del medio ambiente construido que observamos en nuestra ciudad?... ¿Es posible reconocer las causas cuando se pone la atención en los problemas y no en los procesos que lo generan? (CEPAL 1989: 133)

La degradación ambiental no es una consecuencia inevitable del progreso humano, sino la resultante de algunos estilos y mo-

1. De los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991 surge que hay 3.000.000 de hogares que sufren condiciones habitacionales deficitarias, discriminadas en 900.000 viviendas precarias irre recuperables, 1.600.000 viviendas precarias recuperables mediante obras de refacción o terminación, y 500.000 viviendas en buen estado con cuadros de promiscuidad y hacinamiento.

delos de desarrollo. Hoy es posible plantear alternativas de desarrollo que reestablezcan un vínculo equilibrado entre sociedad y naturaleza. (Ponte 1994)

La evaluación de los problemas y los procesos que los generan plantea la necesidad de una nueva forma de gestión urbana donde —a partir de un abordaje focalizado— la participación ciudadana, la asistencia técnica y la acción estatal garanticen un proceso de desarrollo social equilibrado y equitativo.

La conservación del hábitat construido

Para que la arquitectura sea de veras construida, los materiales no deben usarse sin un profundo respeto a su esencia, y consiguientemente a sus posibilidades... (Dieste 1993)

La necesidad de profundizar en el conocimiento y manejo de las técnicas constructivas en la producción del hábitat se hace evidente frente a la aparición de patologías en los conjuntos habitacionales al poco tiempo de ser ocupados. Estas fallas degradan las condiciones de seguridad y habitabilidad previstas.

En base a estudios previos (Wainstein y otros 1985) podemos afirmar que el deterioro prematuro se origina —entre otras causas— por fallas en las etapas de licitación, diseño, ejecución, adjudicación, uso y mantenimiento. Para revertir esta situación es necesario garantizar la vida útil de la vivienda a través de normas y controles eficaces que hagan posible un diseño adecuado, una correcta ejecución y un mantenimiento apropiado.

La vida útil de la vivienda se define desde el programa y el proyecto de la misma, y es una decisión socioeconómica que debe tomarse como condición inicial a toda obra. Para hacer un uso eficiente y eficaz de los recursos disponibles, junto con los costos de construcción es necesario considerar los costos de mantenimiento indispensables para asegurar que las condiciones de habitabilidad adoptadas se conserven el tiempo previsto (Dunowicz y otros 1993: 6).

En los últimos años la operatoria FONAVI se dirigió fundamentalmente a considerar los costos

de la construcción de viviendas, su mantenimiento era secundario. Cuando los organismos oficiales entregan las viviendas a sus destinatarios, en general, dan por terminada su actuación. Carecen de políticas y fondos específicos para encarar su conservación. Los habitantes, a su vez, por falta de recursos, conocimientos y de una organización adecuada, descuidan el mantenimiento de su hábitat. En el caso particular de la ciudad de Buenos Aires, la Comisión Municipal de la Vivienda ha encarado la transferencia de la administración de los conjuntos sin contar con una metodología apropiada.

Considerando la cantidad de viviendas construidas por el FONAVI en el Área Metropolitana² entendemos que es necesario instrumentar una *propuesta integral* para la rehabilitación y conservación de las mismas que favorezca la integración social, cultural y económica de los conjuntos como barrios a la ciudad.

En este sentido, el Programa de Mantenimiento Habitacional —en el marco de una estrategia de mejoramiento del hábitat popular— plantea mecanismos que posibiliten la descentralización administrativa paralelamente a la rehabilitación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales. Esta acción debe contar con el consenso y la participación de los vecinos organizados e integrados en un Plan Metropolitano que, más allá de ofrecer paliativos a los síntomas del deterioro, sea superador de los problemas de fondo. Para su formulación, las autoridades deben partir del concepto de que las erogaciones en la conservación del parque habitacional no significan un gasto sino una inversión.

Un nuevo instrumento para la gestión del hábitat

La calidad y características del instrumento de gestión condicionan decisivamente el contenido y eficacia de dicha gestión... El municipio es un instrumento clave para la

2. A través de la operatoria FONAVI (Ley 21.581/1977) se han construido en todo el país hasta la fecha aproximadamente 420.000 viviendas, 30.000 de ellas en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

implementación de una nueva política urbana. (Castells 1987)

Considerar al municipio como *gestor urbano* amplía la visión del mismo como administrador pasivo de los recursos. En este caso, el municipio asume un rol activo implementando sus propias iniciativas y aquellas que se originan en la comunidad.

Las innovaciones más importantes en relación al modelo convencional radican en la creación de unidades socio-espaciales operativas (como por ejemplo los comités de barrio) destinadas a constituir nuevos instrumentos de decisión-acción para dos fines específicos: la identificación de las necesidades de la comunidad y la definición de las modalidades de atención de dichas necesidades. (CEPAL 1989: 186)

La gestión del hábitat debe articular los recursos disponibles para encarar tanto su producción, como su regulación y mantenimiento.

Cuando los usuarios controlan las decisiones más importantes y son libres para aportar su propia contribución al diseño, construcción o administración de su vivienda, ambos, proceso y medio ambiente producido, estimulan el bienestar individual y social. (Turner 1967)

A partir de la década del sesenta los arquitectos John Turner y Christopher Alexander realizaron estudios y experiencias referidos fundamentalmente a la participación de los usuarios en la determinación de sus necesidades biológicas, psíquicas y sociales, como camino para configurar y construir el hábitat en función de la comunidad a albergar. Es decir, la participación de los habitantes en la definición del programa de necesidades, en el diseño y en la ejecución de sus viviendas.

Entre 1977 y 1979, el arquitecto Renzo Piano planteó experiencias en Otranto y Bari, Italia, con el objeto de conocer las herramientas e instrumentos técnico-científicos necesarios para desarrollar un mantenimiento conciente a través de estructuras metodológicas que produzcan y gestionen el mantenimiento y la recalificación urbana: el *taller de barrio*. La propuesta se centró en la recuperación de la mano de obra artesanal para

construir y mantener —tanto lo antiguo como lo reciente— en el campo empresarial, proyectual y social.

En Francia, luego de algunas tentativas de rehabilitación de los grandes conjuntos habitacionales, en 1981 la Comisión Nacional para el Desarrollo Social de los Barrios planteó la renovación física, cultural y económica de los mismos, implementando un nuevo instrumento de gestión urbana. La limpieza, el mantenimiento y la administración fueron los pilares de esta acción. Con este enfoque se rehabilitan hoy los grandes conjuntos en Francia, donde

se concibe la rehabilitación como diseño arquitectónico, como proyectación urbana, se plantea ir más allá de la rehabilitación del edificio a una reproposición del espacio urbano. (Pastrana 1993)

Es importante señalar que la mayoría de las proposiciones y experiencias francesas fueron acompañadas por una legislación estatal que las avalaba. Los talleres de barrio han hecho escuela en Francia. En 1988 se creó el Comité Nacional de Unión de Talleres de Barrio, con la intervención de los Ministerios de Trabajo y de la Vivienda y hacia fines de 1990 ya funcionaban más de treinta de estos organismos de gestión participativa del hábitat.

En la Argentina, frente a la falta de políticas públicas que satisfagan las necesidades de rehabilitación y mantenimiento, la participación popular aparece como una respuesta posible, que debe contar para su concreción con el apoyo de los organismos oficiales competentes.

Una gestión participativa permite la confrontación y negociación de los distintos intereses y objetivos de la comunidad, y la elaboración de *consensos* suficientes para procesar y direccionar las propuestas. Esto genera un creciente *compromiso* durante la planificación y desarrollo del proceso (Robirosa 1989).

Impulsar e implementar estructuras apropiadas de vecinos organizados para la administración y conservación de los conjuntos habitacionales significa responder a su complejidad constructiva y a las características de los grupos humanos que alberga. Esto requiere tanto un conocimiento del comportamiento de los materiales y componentes

para poder prever su durabilidad, como un profundo análisis del comportamiento y de las aspiraciones que al respecto manifiesten los usuarios.

La gestión para la rehabilitación y mantenimiento de los barrios con la participación de los vecinos, el asesoramiento de los técnicos y el apoyo del municipio, se basa en una asociación que ponga en funcionamiento el trabajo remunerado de sus habitantes, con el objeto de planificar y asegurar las tareas cotidianas y periódicas necesarias para su conservación.

La especificidad de esta asociación está dada por el lugar que en el mismo ocupa el vecino.

Lo que cambia el sentido de las tareas de mantenimiento que encara, es el pasaje de un servicio anónimo de mano de obra especializada al trabajo participativo de los vecinos dirigido a la comunidad a la que pertenecen... Este nexo original entre uso, trabajo y pertenencia es la esencia de la propuesta. (Leroux 1991)

El taller de barrio se diferencia de una empresa clásica de administración de edificios, pues asocia la dimensión técnica de los trabajos a la de identificación de los habitantes con su territorio, posibilitando la captación y capacitación de la mano de obra desocupada del barrio. Para ello, tanto la *información* como la *formación* deben favorecer a que los habitantes dejen de ser sujetos pasivos para convertirse en ejecutores activos y responsables de la empresa colectiva, en este caso el mantenimiento y la rehabilitación de su hábitat.

La *información* es la primer tarea que debe emprender una estrategia participativa, como medio de interesar a los vecinos en la resolución de los problemas de conservación del barrio. La experiencia francesa ha demostrado que, cuando la oferta de participación es "creíble", aun los sectores más desfavorecidos manifiestan un gran dinamismo, aunque con modos de expresión que les son propios. Por ello, la información debe adecuarse a las características de cada grupo social en particular.

La participación de los vecinos se profundiza a través de otras estrategias, como la *consulta* y la *concertación*, que permiten someter a la opinión o al debate una propuesta previamente elaborada por los técnicos (Pastrana y otros 1986).

En cuanto a la *formación*, ésta se refiere tanto a una capacitación técnica con salida laboral para ser aplicada en el taller de barrio, como a una orientación en aspectos del mantenimiento que puedan ser encarados por los jóvenes y/o la tercera edad.

Los aspectos sociales y los tecnológicos, pilares del taller, deben ser concebidos como un sistema dinámico generador de cambios técnicos y sociales. A través de esta producción social aparece otra función: la económica. Como empresa, el taller debe ser una *actividad económica rentable*. En este caso, lo que moviliza al taller no es sólo el mercado sino también la respuesta a la demanda social de un territorio específico: el barrio.

La definición espacial del taller debe responder a un programa de necesidades condicionado por la realidad de cada barrio, tanto en los aspectos técnico-constructivos como en los económicos y sociales. El análisis de estos datos define la escala —de acuerdo al universo a servir— y cada una de las áreas que conforman el taller: área técnica (personal, herramientas y equipos para encarar las tareas de mantenimiento y reparación), área social (personal y equipamiento necesario para la administración, la información y la capacitación laboral).

La implementación de un taller de barrio, por su carácter experimental, por la cantidad de actores en juego, por la diversidad de temas a encarar, hacen que su instrumentación y maduración sea lenta y compleja. Para hacerla posible, cada etapa del proceso debe ser pertinente al barrio y a sus problemas particulares.

Referencias

- BECERRA, Martín. 1993. "A 40 minutos del Obelisco, un barrio que es tierra de nadie", *El Cronista*, Buenos Aires, 23 de junio, 19.
- CASTELLS, Manuel. 1987. *Organización y descentralización municipal* (Buenos Aires: Eudeba).
- CEPAL. 1989. La crisis urbana en América latina y el Caribe, CEPAL/Comisión de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Chile, 132-134.
- DIESTE, Eladio. 1993. "Arquitectura y Construcción", en *Anales*, 2do. Curso Iberoamericano de Técnicas Constructivas Industrializa-