



***Tensiones en las versiones de una política pública:  
los Programas Federales de Construcción de Viviendas  
en Avellaneda.***

---

Tesis para optar por el título de  
Magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Tesista: Lic. Romina S. Olejarczyk

Directora: Dra. María Carman

Co-director: Dr. Ramiro Segura

Buenos Aires, Diciembre de 2013

## ***Resumen***

Este trabajo recorre la perspectiva de los diversos sujetos involucrados -en permanente interacción- sobre el proceso de implementación de una política pública: los Programas Federales de Construcción de Viviendas en el Municipio de Avellaneda.

El análisis del entramado de relaciones que se teje en torno a la implementación de una política pública tiene el potencial de dar cuenta de cómo, tomando como punto de partida su versión oficial, los diversos sujetos construyen y ponen en juego nuevas versiones a partir de sus singulares intereses y experiencias organizativas previas.

Esta tesis entonces, apoyada en la perspectiva etnográfica, relata la singular experiencia de producción social de un barrio construido en dicho Municipio a partir de la implementación de los Programas Federales, enfocando en cuáles han sido los principales puntos de tensión y conflicto entre las versiones de los diversos sujetos involucrados en su producción.

## **Agradecimientos**

*Esta tesis no hubiera sido posible sin el aporte de aquellas personas que -de modos más o menos cercanos y lejanos al mundo académico- formaron parte de este proceso, es decir, que estuvieron presentes acompañándome en la escritura.*

*En primer lugar, quisiera agradecer a mi mamá quien, a pesar de entender poco acerca de esta “aventura” en el mundo académico, me acompañó siempre porque sabía que yo disfrutaba haciéndolo y prometió cebarme mate mientras escribía esta tesis. Si bien no pudo concretar materialmente su promesa, sé que estuvo presente conmigo escribiendo estas líneas, así que a ella va dedicada esta tesis.*

*A mi directora María y mi co-director Ramiro quienes dedicaron tanto tiempo, dedicación y paciencia en leer mis avances y que hicieron sus devoluciones demostrando un profundo respeto por mis intereses.*

*A mi familia toda: mis hermanos, mi papá, mis suegros, mis cuñados, quienes siempre escucharon mis relatos acerca de lo que estaba escribiendo, fueron muy respetuosos conmigo y trataron explícitamente de no interrumpir mis momentos de reclusión en casa para escribir.*

*A Damián, más conocido como Coya, mi amor y compañero desde hace ya unos cuantos años, quien me apoya incondicionalmente en todos aquellos proyectos que me hacen feliz.*

*A mi amiga y compañera de oficina virtual Ana, quien me acompañó poniendo su oído para escuchar mis dudas, mis temores, mis pequeñas alegrías durante toda esta aventura que comenzamos juntas hace ya muchos años atrás.*

*A mis amigos de toda la vida que me acompañaron aún sin comprender de qué trataba todo esto de seguir estudiando.*

*A mis compañeras de maestría Ana, Daniela, Mariana y Cecilia, con quienes fuimos compartiendo charlas muy fructíferas y quienes siempre me alentaron a escribir esta tesis.*

*A mis compañeros de trabajo con quienes discutíamos -en nuestras charlas de almuerzos- algunas tensiones del trabajo cotidiano que sin dudas son los cimientos de los interrogantes de esta tesis. A mis compañeros de todos los equipos de investigación Ubacyt de los cuales formé parte en los últimos años, en especial a Tamara, Paula, Naty y Belén, con quienes compartimos muchas charlas que me ayudaron profundamente en este camino.*

*A Claudia quien tan pacientemente leyó detenidamente cada una de las palabras de esta tesis y que me ayudó a encontrar un singular modo de construir este relato.*

*A todos y cada uno ¡muchas gracias!*

## Índice

	<b>Pág.</b>
<b>Introducción</b>	6
<u>Presentación del Problema</u>	6
<u>Objetivos e hipótesis</u>	11
Objetivos generales	11
Objetivos específicos	11
Hipótesis	11
<u>Diseño metodológico</u>	12
Perspectiva metodológica	12
Fuentes de información	13
La relación entre el investigador y el problema de estudio	15
<u>Estructura de la tesis</u>	15
<b>1. Los Programas Federales de Construcción de viviendas en el AMBA</b>	18
1.1. <u>Historia de las políticas habitacionales en el AMBA</u>	18
1.1.1. Las primeras problemáticas e intervenciones estatales	18
1.1.2. La problemática habitacional en el Estado Benefactor	23
1.1.3. Las políticas habitacionales durante los golpes militares	25
1.1.4. De la vuelta de la democracia a la post crisis	31
1.2. <u>Caracterización de los Programas Federales</u>	36
1.2.1. Cronología de los programas	38
1.2.2. La relación entre los Municipios, la Provincia y la Nación: distribución de fondos y funciones	46
1.2.3. Algunas críticas y debates actuales	50
<b>2. Los Programas Federales en el municipio de Avellaneda</b>	55
2.1. <u>Algunos datos básicos sobre el Municipio de Avellaneda</u>	55
2.2. <u>El comienzo de los Programas Federales en el Municipio: “La obsesión de Cacho”</u>	56
2.3. <u>El plan estratégico Avellaneda 2020</u>	59
2.4. <u>La máquina de hacer proyectos</u>	63
2.5. <u>¿La ciudad más contaminada de Latinoamérica?</u>	68
2.6. <u>La relocalización de Villa Inflamable</u>	71
2.7. <u>El Proyecto Nueva Costa del Plata</u>	77
2.8. <u>Algunas líneas acerca de Villa Corina</u>	80
2.8.1. Breve historia y descripción del barrio	80
2.8.2. El plan de obras municipal para Villa Corina	83
2.8.3. Principales conflictos en la zona	87
<b>Algunas reflexiones preliminares: el Estado y la producción de la ciudad desigual</b>	91
<b>3. La producción social del Barrio 7 de Mayo: entre expedientes, censos y listados</b>	102
3.1. <u>Historia del proceso de adjudicación</u>	102
3.1.1. El censo como productor de adjudicatarios	107
3.1.2. Achicando el embudo: la construcción de los criterios para la adjudicación de viviendas	119

3.1.3. La selección de las familias de demanda espontánea: construyendo la necesidad habitacional comprobable	128
3.1.4. El informe social en la producción de los adjudicatarios	134
3.1.5. El cierre de listados: cristalizando el acuerdo	139
3.2. <u>Los espacios colectivos de espera</u>	141
3.2.1. Los talleres pre-mudanza	143
3.2.2. Los objetivos de los talleres: conocerse entre los futuros vecinos	145
3.2.3. ¿Un espacio de distracción?	151
3.3. <u>El proceso de mudanza</u>	155
3.3.1. El aviso	155
3.3.2. La mudanza como momento de síntesis	163
<b>Algunas reflexiones preliminares: el saber experto y la producción social de los adjudicatarios</b>	166
<b>Reflexiones Finales</b>	173
<b>Bibliografía</b>	178

## ***Introducción***

### **Presentación del Problema**

Existen vastas investigaciones que se inscriben en el reconocido campo de los estudios urbanos. Las mismas reúnen el análisis de diversas experiencias: ocupaciones de tierras e inmuebles, procesos de recualificación urbana y gentrificación, urbanización de villas y asentamientos, deterioro de conjuntos urbanos y problemáticas ambientales, entre otros.

En el presente trabajo, me propongo analizar la implementación de una política pública desde lo que podemos denominar como una perspectiva relacional, dado que ésta implica priorizar las redes de relaciones que se construyen en torno a su ejecución cotidiana.

Los Programas Federales de Construcción de Viviendas<sup>1</sup>, a los cuales me referiré en esta tesis, forman parte del conjunto de políticas públicas que el gobierno nacional diseñó a los fines de mejorar las condiciones materiales de vida -principalmente de empleo- de la población argentina ante el grave deterioro en los indicadores socio-económicos luego de la crisis del año 2001.

Para ello, y en primer lugar, partiré de considerar a la política pública desde la perspectiva que formulan Oszlak y O'Donnell (1981) en su reconocido trabajo acerca de las políticas públicas en América Latina. Para estos autores es imprescindible analizar las acciones -y omisiones- del Estado como formando parte de procesos de luchas y disputas en el marco de las cuales surgen, se priorizan y resuelven determinados problemas<sup>2</sup>. Es por ello que dichas políticas constituyen la cristalización de las tomas de posición que va asumiendo el Estado, a partir de los sucesivos conflictos vinculados a

---

<sup>1</sup> A partir de aquí me referiré a ellos como los Programas Federales.

<sup>2</sup> Oszlak y O'Donnell. "Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación.". 1981.

ciertos problemas y de la toma de posición de otros actores implicados. Por lo tanto, estas políticas públicas no son el resultado de una decisión unánime -ni mucho menos arbitraria- por parte de quienes tienen a cargo su diseño y ejecución, dado que las disputas que se suscitan en un territorio poseen la potencialidad de lograr que el Estado incorpore en su “agenda pública”<sup>3</sup> -aunque sea parcialmente- los temas de interés para los habitantes de la ciudad.

Por otra parte, el Estado -a través de sus políticas públicas- incide en la producción de la ciudad. Si bien no es el único agente, es uno de los más relevantes. La “división social del espacio urbano”<sup>4</sup> (Duhau, 2013) se conforma a partir del singular modo en que las políticas públicas y las acciones de actores privados<sup>5</sup>, construyen un espacio físico jerarquizado. Estas acciones, encuadradas en mercados formales e informales, establecen áreas habitables para ciertos sujetos en detrimento de otros. Producir ciudad implica la construcción de vivienda física y las redes de bienes y servicios urbanos, pero también aquellas acciones tendientes a favorecer -o restringir- el uso de estos bienes y servicios a sus habitantes. Asimismo, estos distintos actores, implicados en la producción de la ciudad, representan la coexistencia de diversas lógicas. Entonces, su conformación es el producto de luchas y disputas entre diferentes actores con visiones e intereses particulares (Rodríguez, Di Virgilio, Procupez, Vio, Ostuni, Mendoza, et al, 2007).

Ahora bien, si bien existen diversos estudios sobre políticas habitacionales<sup>6</sup>,

---

<sup>3</sup> La conformación de la agenda estatal implica un “proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos de política pública”. La agenda estatal reúne todos aquellos problemas, demandas, cuestiones que los gobernantes han seleccionado, clasificado y ordenado. Esto implica no sólo la decisión de actuar, sino también una particular definición de los mencionados problemas y las opciones de acción para resolverlos. (Aguilar Villanueva, 1993: 30).

<sup>4</sup> La división social del espacio urbano es un concepto que Duhau utiliza para referirse a “la relación existente entre la composición social y de clase de una sociedad y su manifestación en la estructura del espacio habitado metropolitano”. (Duhau, 2013: 79).

<sup>5</sup> Con actores privados me refiero principalmente a empresas constructoras e inmobiliarias.

<sup>6</sup> Como los trabajos inéditos de Jauri (2011) y Lekerman (2010) centrados en el análisis de las políticas de urbanización de villas en la Ciudad de Buenos Aires; el trabajo inédito de Ostuni (2008) quien analiza la

pocos llevan a cabo un análisis desde su implementación cotidiana.

Una política pública siempre conlleva la interacción de diversos sujetos que se agrupan de acuerdo a sus responsabilidades y roles. Nos encontramos, por un lado, con aquellos que deciden: los funcionarios; por el otro, con quienes intervienen en la recolección de información para sustentar la toma de decisiones: los profesionales; y finalmente, el grupo de sujetos a quienes se destinan estas políticas que, para el caso de aquella que aquí analizo, se denominan adjudicatarios<sup>7</sup>.

Mi interés en abordar un análisis de este tipo reside en el hecho de que, pese a la vasta bibliografía acerca de diversas problemáticas y políticas habitacionales, existe aún hoy un vacío en cuanto al análisis específico de cómo se *teje* una política en el entramado de relaciones que se despliegan en los espacios cotidianos de su implementación a lo largo del tiempo. Comprenderé a estos espacios en clave con lo que Anthony Giddens define como “puntos de acceso” a los sistemas expertos<sup>8</sup> o lo que Amalia Signorelli entiende como las “ventanillas del poder”<sup>9</sup>. Ambos conceptos aluden al encuentro entre sujetos posicionados desigualmente. Aquello que los divide es, por un lado, un pedido formulado desde una necesidad o derecho y, por el otro, el conocimiento experto, es decir, un cúmulo de saberes que permite a los sujetos receptores cuantificar y juzgar esa necesidad o derecho. El lenguaje que los sistemas

---

implementación de los Programas Federales en la Ciudad de Buenos Aires o el análisis que realiza Zapata (2011) para el caso del Programa de Autogestión para la Vivienda en este mismo territorio.

<sup>7</sup>En el municipio el acto de entrega de una vivienda se denomina adjudicación y, por lo tanto, los sujetos a quienes se les adjudica una vivienda pasan a enunciarse como “adjudicatarios”. Esta denominación se comparte en todos los municipios del AMBA dado que proviene del proceso administrativo que lleva a la escrituración y que es responsabilidad del Instituto Provincial de la Vivienda.

<sup>8</sup>Los puntos de acceso hacen referencia a los espacios de vinculación entre expertos y usuarios o beneficiarios de ciertos bienes o servicios. Para Giddens los expertos forman parte de lo que él denomina *sistemas expertos*, característicos de la modernidad, y que define como: “*sistemas de logros técnicos o de experiencia profesional que organizan grandes áreas del entorno material y social en el que vivimos.*” (Giddens, 1994: 37).

<sup>9</sup>Las ventanillas del poder “son las “terminales” donde se dan los contactos entre los ciudadanos y el Estado. En estos espacios interactúa el ciudadano con una necesidad y en su condición de titular de derechos, con una persona de carne y hueso que representa al Estado y gestiona su poder”. (Signorelli, 1996: 29).



expertos utilizan para describir la realidad implica la formulación de criterios o categorías que, como bien señalan Fonseca y Cardarello (2005), forman parte de un “sistema de clasificación” que, a la vez que incluye a ciertos sujetos bajo determinadas categorías, excluye a otros, creando -en simultáneo- mecanismos de inclusión y exclusión. En este proceso, se despliegan singulares modos de nombrar que impactan en los sujetos implicados, creando no solo categorías sino también -y principalmente- subjetividades. A su vez, los sujetos se apropian de esas nominaciones (Bourdieu, 1993) y las re-utilizan a los fines de posicionarse lo más favorablemente posible en la disputa por las viviendas estatales. Diversos instrumentos -el censo, la verificación, el informe social- forman parte de este conocimiento experto que los profesionales y funcionarios utilizan para abordar las necesidades habitacionales e intentar comprobarlas, medirlas y ponderarlas, a los fines de fundamentar una decisión.

Otros espacios de encuentro entre los sujetos implicados -como los talleres pre mudanza o la interacción que se despliega el día mismo de la mudanza a la nueva vivienda- me permitirán identificar nuevas prácticas y nominaciones que circulan y se entrecruzan entre ellas en relación principalmente con el tiempo de espera hasta que se finalicen y entreguen las viviendas.

Para ello partiré del supuesto de que en las diversas interacciones entre funcionarios, profesionales y adjudicatarios circulan versiones de la política (Heler, 2011) en las que pueden rastrearse diferentes visiones y divisiones del mundo (Bourdieu, 1993). Entre las diversas versiones que circulan en la implementación de los Programas Federales, puede identificarse una versión “oficial”, que cristaliza la posición dominante en ese campo de relaciones. Esta versión oficial orienta la intervención social estatal y, por lo tanto, la de los profesionales encargados de implementarla. Ahora bien, esta versión oficial es también la referencia de todas las versiones que los sujetos

construyen en sus prácticas cotidianas -a partir de su conocimiento práctico- situados en una particular coyuntura y disputando por ciertos intereses. Estas versiones se verán modificadas conforme atraviesen nuevas experiencias en el encuentro con otros sujetos. Entonces, esta versión oficial establece el punto a partir del cual se construirán versiones cercanas -que fortalezcan su conservación- o lejanas -que intenten transformarla-, pero siempre dentro de un umbral de tensión posible (Candil; Morán; Negri; Olejarczyk, 2011).

Esta producción y circulación de versiones se despliega en un marco de interrelaciones potencialmente contradictorias, en las cuales se producen distanciamientos y acercamientos, discursos y acciones que se manifiestan públicamente y otros que quedan en el plano de lo no dicho o lo oculto (Scott, 2004). En estas interacciones, los actores disputan desde el capital acumulado en luchas anteriores y despliegan una serie de estrategias para construir versiones que los posicionen ventajosamente (Carman, 2011). Mi interés consistirá en comprender cómo este entramado de relaciones sociales clausura o potencia el cambio social al que la política, al menos declarativamente, apela para justificarse y legitimarse (Heler, 2011).

Esta investigación se centrará entonces en la modalidad particular de relación entre los funcionarios, profesionales y adjudicatarios que se vinculan a partir de la implementación de los Programas Federales de Construcción de Viviendas en municipio del Área Metropolitana de Buenos Aires<sup>10</sup>, Avellaneda. La pregunta problema que orientará esta investigación será la siguiente: ¿Qué versiones se producen, circulan y tensionan a partir de la interacción entre funcionarios, profesionales y adjudicatarios, en el marco de la implementación de los Programas Federales de Construcción de Viviendas en el municipio de Avellaneda? ¿Cómo repercute en el proceso de

---

<sup>10</sup> A partir de aquí me referiré al Área Metropolitana de Buenos Aires como AMBA.

implementación de estos Programas la producción, circulación y tensión entre versiones?

**Objetivos e hipótesis:**

**Objetivos generales:**

-Contribuir con la discusión sobre las políticas sociales desde una perspectiva relacional, tomando el caso de los Programas Federales de Construcción de Viviendas en el Municipio de Avellaneda.

-Analizar las versiones de los actores responsables de la implementación del PFCV en el municipio de Avellaneda, funcionarios y profesionales, en articulación compleja con aquellas versiones de los adjudicatarios.

**Objetivos específicos:**

- Revisar críticamente bibliografía reciente relacionada con políticas habitacionales en el AMBA, en especial aquella que analiza los Programas Federales de Construcción de Viviendas.
- Identificar los elementos que componen la versión oficial de los Programas Federales de Construcción de Viviendas en el municipio de Avellaneda.
- Reconstruir las distintas versiones de los actores involucrados en la implementación del PFCV (funcionarios, profesionales y adjudicatarios) en relación a los criterios y técnicas que éstos aplican para definir los listados de adjudicatarios y las disputas que se despliegan en torno a este proceso.
- Reconstruir las distintas versiones de los actores involucrados en la implementación del PFCV (funcionarios, profesionales y adjudicatarios) en relación con el tiempo de espera y la mudanza a las viviendas.

**Hipótesis:**

-En los espacios de encuentro e interacción entre los profesionales de los equipos

técnicos municipales y los posibles beneficiarios de una vivienda, se producen y circulan criterios que fundamentan la selección de los futuros adjudicatarios y que, a su vez, son apropiados y utilizados estratégicamente por estos últimos en sus disputas individuales y colectivas con los agentes municipales por el acceso a una vivienda.

-El censo, en tanto herramienta de medición aplicada por los equipos técnicos, construye las poblaciones sobre las cuales será posible intervenir y en este proceso les da existencia ante el municipio, delimitando adjudicatarios legítimos o ilegítimos de dichos planes en función de criterios estandarizados.

-En la implementación cotidiana de los Programas Federales pueden identificarse diversos espacios de reunión entre funcionarios, profesionales y adjudicatarios -como talleres y asambleas- que se diseñan desde el municipio con la finalidad de encauzar los conflictos que surgen a partir de la definición de los adjudicatarios y contener a los sujetos mientras se construyen las viviendas.

### **Diseño metodológico**

#### ***Perspectiva metodológica:***

Este estudio se inscribe en la metodología de investigación cualitativa (Mella, 1998). Mi estrategia de investigación se apoyó en la perspectiva etnográfica. Considero que la potencialidad de este enfoque radica en que la etnografía prioriza la comprensión de los fenómenos sociales desde la denominada “perspectiva del actor”<sup>11</sup>. Me propuse entonces hacer una descripción densa que me permita reconocer los “marcos de interpretación” a partir de los cuales los actores clasifican su comportamiento y le atribuyen sentido<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup>Desde esta visión, la acción de los actores sólo puede ser comprendida accediendo al modo en que ellos mismos la caracterizan, en tanto informantes privilegiados para dar cuenta de lo que “*piensan, sienten, dicen y hacen*”. (Guber, 2001: 2).

<sup>12</sup>En este sentido, la etnografía también puede comprenderse como “*la documentación de lo no-documentado*.” (Rockwell, 1987: 48).

Para llevar a cabo este estudio escogí un municipio de la zona sur del AMBA donde se están implementando los Programas Federales de Construcción de Viviendas. Asimismo, me enfoqué principalmente en la red de relaciones que se desplegaron entre los funcionarios, profesionales y habitantes de uno de los proyectos de vivienda.

La unidad de estudio escogida ha sido uno de los barrios construidos a partir de la intervención de los Programas Federales, denominado barrio 7 de Mayo. Este proyecto consistió en la construcción de 31 viviendas, situadas en un lote a tan sólo dos cuadras del límite entre las localidades de Villa Domínico y Sarandí. La definición del listado de adjudicatarios implicó que se desplegaran diversos instrumentos técnicos - censos, verificaciones e informes sociales- y espacios de relación -entrevistas, talleres, reuniones y asambleas- que vincularon a los actuales habitantes del barrio con los profesionales y funcionarios municipales.

La unidad de análisis escogida incluyó a todos aquellos actores con incidencia en el proceso de implementación de los Programas Federales en el municipio de Avellaneda: adjudicatarios del mencionado barrio, profesionales y funcionarios a escala municipal, provincial y nacional.

El universo de análisis apuntó a considerar también a otros actores involucrados en la implementación de los Programas Federales en un sentido más amplio: las instituciones barriales con las que interactúan, vecinos de sectores populares y clase media aledaños al nuevo barrio, otras oficinas municipales que intervienen allí y los medios de comunicación locales.

***Fuentes de información:***

Para llevar a cabo este estudio utilicé tanto fuentes primarias como secundarias.

Las fuentes secundarias me han aportado en la reconstrucción de la versión oficial de los Programas Federales desde la perspectiva del gobierno nacional,

provincial y local. También en la tarea de identificar otras tantas versiones -de los diversos actores implicados- que discuten las políticas públicas dentro del territorio de Avellaneda. Me refiero principalmente a organizaciones barriales y vecinos activistas.

Por un lado, revisé críticamente material existente acerca de los Programas Federales: documentos de lanzamiento de los programas, convenios marcos, reglamentos operativos, información publicada en los sitios web de los organismos públicos.

Por otro lado, realicé una búsqueda de noticias publicadas por los medios de comunicación locales, gráficos y audiovisuales, acerca de la implementación de estos programas en Avellaneda, junto con aquella información vinculada a conflictos urbanos dentro de su territorio.

Por último, analicé materiales de registro producidos por los profesionales, como crónicas de talleres, asambleas y notas de campo.

En relación con las fuentes primarias, he realizado entrevistas en profundidad a profesionales del Municipio, a funcionarios locales, provinciales y nacionales, a habitantes del barrio 7 de Mayo y a referentes de instituciones barriales. También he realizado observación participante en los diversos espacios de reunión mencionados así como en actos públicos de entrega de viviendas.

El criterio que utilicé para establecer la cantidad de entrevistas ha sido el de “saturación teórica”, es decir, que he realizado las entrevistas necesarias hasta registrar que éstas no aportaban al desarrollo de nuevas categorías (Glasser & Strauss, 1967).

Con la información recabada, y a partir de su procesamiento y sistematización, realicé el análisis que desarrollo a continuación y que reconstruye las articulaciones entre los diferentes sujetos y las versiones que convergen en los espacios de implementación cotidiana de esta política pública.

***La relación entre el investigador y el problema de estudio:***

Ha sido clave para la realización de este estudio mi inserción previa como trabajadora social del Municipio de Avellaneda durante los años 2008, 2009 y comienzos de 2010. Esta experiencia me permitió acceder a una información muy valiosa y me facilitó la tarea de establecer contacto con los entrevistados. Pero también he tenido que mantener una permanente lectura reflexiva de mi trabajo de campo. Para ello me valí de los registros que acompañaron cada una de las salidas y también de los espacios de reflexión con mi equipo de investigación.

La reflexividad es clave en este tipo de estudios -en los cuales el investigador tiene una clara vinculación con la trama de relaciones a analizar- porque, en términos de Frederic, “implica entender el etnógrafo como sujeto social, condicionado por su propio marco de referencia, mediante el cual participa activamente del proceso de conocimiento.” (Frederic, 1998).

Esta investigación se inscribe entonces en el marco de otras tantas que estudian universos sociales próximos al investigador y en los cuales éste participó o participa activamente (Frederic, 2004; Mantilla, 2008; Seiffer, 2011).

***Estructura de la tesis***

De acuerdo a todo lo explicitado anteriormente, esta tesis presentará el siguiente recorrido:

En el capítulo uno me concentraré, en primer lugar, en realizar una breve reseña de los antecedentes principales en términos de conflictos habitacionales y políticas públicas, en el Área Metropolitana de Buenos Aires desde comienzos de siglo XX y hasta los primeros años pos crisis 2001. Luego, me centraré en el contexto de surgimiento de los Programas Federales, destacando su orden cronológico de aparición así como las problemáticas que -al menos desde su versión oficial- buscan resolver cada

uno de estos programas.

En el capítulo dos, recorreré el desarrollo de estos programas en el Municipio de estudio y en el barrio en cuestión. En este relato atravesaré no sólo las características de su implementación en Avellaneda, sino también los principales conflictos urbanos que se suscitan en simultáneo. Antes de pasar al capítulo siguiente, realizaré algunas reflexiones preliminares acerca de la vinculación entre el Estado y producción de la ciudad.

En el capítulo tres, y luego de haber descrito toda la información necesaria a los fines de comprender las características de estos Programas Federales así como de los conflictos en su implementación, me enfocaré en relatar la experiencia de producción del barrio 7 de Mayo. Este análisis dará cuenta de las disputas que conlleva la creación de un barrio más allá de su construcción como obra física. Para ello describiré, en primer lugar, los diversos modos de disputar por una de las viviendas municipales, priorizando identificar qué modalidades asumieron, en este caso, las distintas estrategias que llevaron a cabo ciertos habitantes de Villa Corina. También me centraré en reconstruir todo el circuito de aplicación de instrumentos y conocimientos expertos que utilizan los profesionales implicados para recolectar y procesar información sobre la vida de estas familias y que sustentó la decisión de adjudicarles o no una vivienda. Luego incorporaré a este análisis aquellos espacios de encuentro grupal que los profesionales diseñaron para transcurrir el tiempo de espera hasta la entrega de las viviendas y que permitieron brindar cierta contención ante los recurrentes reclamos de las familias por conocer los tiempos de reales de entrega. Finalmente, cerraré los relatos acerca de la producción del barrio 7 de Mayo, enfocándome en aquellos referidos al día de la mudanza, considerando que la misma implicó un momento de síntesis de todo un proceso de lucha aunque no su cierre.



Antes de concluir me detendré en una reflexiones preliminares acerca de los procesos de producción de adjudicatarios.

En las reflexiones finales, retomaré los conceptos teóricos y supuestos planteados en la introducción y formularé reflexiones finales a la luz de los datos obtenidos en el trabajo de campo, con el fin de sintetizar los que considero son los principales nudos problemáticos de este recorrido pero también con la intención de abrir nuevos interrogantes que me permitan profundizar este análisis en el futuro.

## **1. Los Programas Federales de Construcción de Viviendas en el AMBA.**

### **1.1. Historia de las Políticas habitacionales en el AMBA**

En las líneas que siguen mencionaré los que considero son los antecedentes más significativos de las políticas habitacionales implementadas por el Estado en nuestro país durante el Siglo XX. Este breve recorrido histórico, me permite situar a los Programas Federales no sólo como una política específica de un gobierno (en este caso el kirchnerista), sino también identificar aquellos elementos que continúan acciones de otros gobiernos e incluso enmarcarlo en la tradición de las políticas conocidas como de entrega de viviendas “llave en mano”. Para ello comenzaré caracterizando la problemática habitacional a comienzos del siglo XX, período que muchos autores coinciden en señalar como el del comienzo del problema habitacional en el AMBA y de las primeras acciones estatales.

#### ***1.1.1. Las primeras problemáticas e intervenciones estatales***

El primer antecedente significativo en la historia de nuestra política habitacional se remonta a la reforma constitucional de 1860, en la cual se incorporó el derecho a la vivienda digna como uno de los derechos ciudadanos.

Años después, a comienzos de siglo XX, la Ciudad de Buenos Aires continuó recibiendo la población inmigrante campesina, proveniente principalmente de países de Europa como Italia y España. La ciudad no estaba preparada para alojar a estos nuevos habitantes. La peste de la fiebre amarilla de 1871 había motivado la migración de los sectores altos desde la zona sur de la ciudad hacia la zona norte de la ciudad y la periferia que hoy se conoce como el AMBA. Muchas de estas casonas abandonadas comenzaron a ser utilizadas para el arrendamiento de habitaciones a los inmigrantes recién llegados. Nacieron así los inquilinatos y conventillos.

Diversos trabajos abordan este momento del crecimiento de la ciudad (Lecouna,

1998; Cravino 2009). La mayoría de ellos acuerda en afirmar que la vida en estos lugares se caracterizaba por el elevado hacinamiento: estiman que vivían alrededor de cinco personas por habitación<sup>13</sup>, compartiendo los sectores de servicios<sup>14</sup>.

Estos gobiernos de comienzos de siglo XX -que se enmarcaban en un modelo de Estado liberal- se enfocaron en regular las condiciones de vida en la incipiente ciudad y dejaron la cuestión de la adquisición de la vivienda en manos de los sujetos y en las leyes del mercado. Es así, que sus acciones se concentraron principalmente en las obras de infraestructura necesarias para acompañar el crecimiento de la ciudad<sup>15</sup>: la extensión de los servicios públicos hacia las zonas donde se concentraba la población inmigrante, la inspección de inquilinatos y conventillos, la sanción de legislación destinada a regular las nuevas construcciones y la cantidad de inquilinos por habitación permitida.

En esta sociedad de comienzos de siglo XX, influenciada por las corrientes higienistas<sup>16</sup> y golpeada, como ya dijimos, por la fiebre amarilla, los inmigrantes eran vistos como un peligro para lo que comenzaba a configurarse como la salud pública. Para algunos autores, la intervención estatal también fue motivada por la creencia de que la vivienda colaboraría en el proceso de homogeneización de la población

---

<sup>13</sup> “Un estudio del Dr. Guillermo Rawson afirmaba que en 1883 existían en la Ciudad de Buenos Aires 1868 conventillos, los cuales constaban de 25.645 piezas. En ellos habitaban 64.158 personas, entre ellas 22.049 niños. El promedio de habitantes por pieza era 2,5 personas. Las condiciones deplorables y la falta total de higiene imperante en ellos daba como resultado que la tasa de mortandad fuera del 30 por mil...” (Balista 1986). Hacia 1919, la población en los conventillos se había duplicado (alrededor de 150 mil familias). En la mayoría de los casos se alojaban más de 5 personas por pieza, y el alquiler representaba la cuarta parte o más de los recursos con que contaba el grupo familiar (Carracero, 1980)” (Dunowicz y Boselli, 2011:3).

<sup>14</sup> Cabe señalar que, si bien que me estoy refiriendo al período de origen de los conventillos, la problemática habitacional en los mismos sigue vigente al día agrava por el deterioro edilicio y las dificultades socio-económicas propias de nuestro país en los últimos años. El origen de su población cambió, pero siguen recibiendo a aquellos que no pueden acceder vía el mercado a otros modos de habitar.

<sup>15</sup> A fines del siglo XX, se registra un único proyecto de construcción de viviendas solicitado por el Intendente Torcuato Di Tella en el año 1882 a la Dirección de la Oficina de Ingenieros Municipales para la construcción de una casa para obreros, que se llevó a cabo parcialmente sobre la Avenida Las Heras.

<sup>16</sup> “Tanto en su versión clásica (sustentada en las teorías miasmáticas) como en la posterior a Pasteur (apoyada en la tesis microbiana del contagio a través un germen patógeno), el higienismo se define como una práctica racional y científica que impone un intervención sobre la sociedad. De este modo, la salud es entendida como el producto de las condiciones del medio social y físico en el que desarrollan la vida las personas.” (Cravino, 2009: 4).

inmigrante, a quienes se observaba con desconfianza (Torrado, 2003). Tal recelo se sustentaba en las cuestiones de higiene y en los ideales anarquistas y socialistas de gran parte de estas poblaciones, arraigados en sus experiencias de lucha obrera en Europa. Desde esta perspectiva, los conventillos e inquilinatos eran considerados lugares insalubres y también focos de propagación de los ideales de las corrientes de izquierda<sup>17</sup>.

Las dos formas características de habitación popular de este momento son el conventillo y la vivienda unifamiliar (bajo la tipología conocida como “la casa chorizo”) a las cuales se accedía a partir del alquiler<sup>18</sup>. Los sectores medio-altos eran los únicos propietarios.

En el año 1907 acontece la primera gran protesta en Buenos Aires en relación a las problemáticas habitacionales, conocida como la huelga de inquilinos. Todo comenzó cuando un grupo de inquilinos resuelve no pagar el alquiler ante el anuncio del aumento de los aranceles y en los impuestos municipales. Los huelguistas exigían una reducción del 30% en el arancel del alquiler, la eliminación de la obligatoriedad de aportar tres meses de depósito y la mejora en las condiciones edilicias. La respuesta a la huelga fue la represión y los resultados fueron dispares dependiendo de cada conventillo. En algunos casos, las demandas fueron aceptadas, en otros parcialmente respondidas o directamente rechazadas. Sin embargo, hay un acuerdo en la literatura, de que el mayor logro de esta huelga fue la visibilización de las precarias condiciones habitacionales de los trabajadores.

---

<sup>17</sup> Esta mala fama de los conventillos, que se extendía a sus habitantes, es producto de numerosos debates en la bibliografía específica del tema. Algunos autores intentan desentramar los discursos que posicionaban a los conventillos como el mal urbano de la época, cuando existían otras formas de habitación popular en igualdad de -o incluso en peores- condiciones. Un trabajo interesante al respecto es el artículo “Una historia sobre la transformación de la habitación popular” (Cravino, 2009).

<sup>18</sup> Otras formas de alquiler del momento son las denominadas “camas calientes”. Una de ellas eran las “maromas”, que consistían en el alquiler de 4 a 6 horas de camas, armadas con sogas que colgaban de los techos de los galpones para que los trabajadores duerman de pié. También había casos de trabajadores que dormían directamente en los caños del puerto. (Cravino, 2009).

Dos años antes se sancionaba un primer antecedente legislativo en materia de construcción de viviendas. A partir de la propuesta del Diputado Ignacio Irigoyen se promulga la Ley 4824, que establecía la emisión de títulos destinados a un fondo para la construcción de viviendas para los obreros y la transferencia de terrenos del Estado a los Municipios. Estos fondos, sumados a la acción de la Sociedad de Beneficencia, permitieron que algunas damas de esta Sociedad inauguraran las primeras obras de casas para obreros<sup>19</sup>. Entre sus funciones también estuvo la selección de los futuros habitantes, a quienes elegían a partir de su “conducta y antecedentes”, conformando un sistema de control social de los usuarios de las viviendas (Rizzo, 2010:5).

En los años que siguen, el Estado sanciona dos leyes con incidencia en el tema. La primera, de 1910, es la Ley 7102 que establece que un porcentaje de las carreras de caballos se destine a la construcción de casas para obreros; la otra es la Ley 8172, de 1911, que autorizaba al Banco Hipotecario a otorgar créditos para la vivienda.

Pero más allá de estos antecedentes, que van habilitando algunas acciones para facilitar el acceso a una vivienda, el siguiente hito a tener en cuenta es la creación de la Comisión Nacional de Casas Baratas, en el año 1915, a través de la Ley 9677. Esta Institución llevó a cabo la construcción de alrededor de 1000 viviendas en el período que va desde su fundación a su descomposición en 1942, situadas principalmente en Buenos Aires, pero también en algunas ciudades del interior. Su período de auge se sitúa entre los años 1916 y 1930, en el marco de gobiernos radicales. Diversos autores coinciden en señalar que, si bien la creación de la Comisión fue un hecho importante en

---

<sup>19</sup> En este momento histórico la Sociedad de Beneficencia tiene incidencia en todo el abanico de acciones filantrópicas. Fue creada en 1853 con el fin de brindar asistencia a los pobres y “preservar el orden moral de la sociedad” para contribuir a la conformación del Estado Nacional y “avanzar hacia el progreso”. Podría decirse que la política social de esta época estuvo en manos de las acciones de estas damas provenientes de las familias oligárquicas de Buenos Aires. Fueron estructuras filantrópicas con gran incidencia en las políticas sanitarias, educativas, de la infancia, etc, hasta que, con la llegada de Perón a la Presidencia, fueron casi desmanteladas. Como se señalará más adelante, estas acciones quedaron englobadas en la Fundación Eva Perón.

relación a las políticas habitacionales de la época, no tuvo gran impacto en el objetivo de brindar viviendas a los trabajadores. Su mayor logro estuvo vinculado a la organización de los mecanismos para llevar a cabo las obras y adjudicarlas, pero no así en la calidad y adecuación de lo construido<sup>20</sup>.

En este período histórico también es importante señalar el accionar de instituciones no estatales como la Cooperativa del Hogar Obrero y la Unión Popular Católica Argentina. La primera es ampliamente citada en la bibliografía sobre la construcción de viviendas en la primera mitad del siglo XX. Fue creada por Juan B. Justo y Nicolás Repetto, ambos miembros del Partido Socialista. Si bien en sus comienzos se dedicaron a la construcción de viviendas individuales para sus socios, su punto fuerte fueron las viviendas colectivas que concretaron en diversas obras dentro de la Ciudad a partir de 1913<sup>21</sup>. A medida que crecía la envergadura de sus obras, también crecían las dimensiones de la institución. Luego de unos años, el Hogar Obrero fue un organismo más en la gestión de créditos inmobiliarios a gran escala, debilitándose el espíritu cooperativista del sistema así como el control social de sus acciones que llevaban a cabo los mismos socios (Lecouna, 1998).

Algunos autores, principalmente aquellos provenientes del campo de la Arquitectura, coinciden en señalar que a principios del siglo XX los debates acerca de la vivienda social estuvieron teñidos de una polaridad entre la “vivienda individual” y la “vivienda colectiva”. La primera tipología era visualizada como el ideal para el

---

<sup>20</sup> El Arquitecto Lecouna describe los productos de la Comisión de Casas Baratas de la siguiente manera: “En la medida que los profesionales intervinientes no supieron adecuar sus proyectos a las reales necesidades que había que atender, las construcciones no fueron muy apropiadas para el sector verdaderamente necesitado y resultaron, en cambio, mucho más caras que el precio máximo que dichos sectores podían pagar. Se prolongaba una situación que finalmente resultó lamentablemente habitual en el país: se invertían fondos en la construcción de vivienda para un sector necesitado y dado que peste no podía acceder a ellas por su alto costo, terminaban ocupadas por miembros de una clase media con ingresos superiores a los previsto.” (Lecouna, 1998:35).

<sup>21</sup> Numerosos trabajos abordan en detalle el accionar de esta Cooperativa. No es el objetivo de este trabajo profundizar en ello. Léase “Habitar en la vivienda social 1905-2005” (Dunowitz y Boselli, 2011).

desarrollo de la familia obrera. La vivienda colectiva en cambio - y considerando todo lo dicho anteriormente acerca de los conventillos e inquilinatos- era más bien vista como la vivienda para el obrero soltero o bien, un lugar de paso hacia la vivienda individual.

### ***1.1.2. La problemática habitacional en el Estado Benefactor***

Hacia la década del '30 se produjeron diversos avances en las tecnologías de construcción: los servicios de redes se extendieron, el servicio de luz eléctrica se tornó más económico y se popularizó el uso de algunos electrodomésticos. Estos cambios, que en la historia de la Arquitectura forman parte del paradigma moderno, propiciaron que se difundiera entre los sectores populares una tipología de vivienda que hasta entonces había sido exclusiva de los sectores medio-altos, denominada “casa cajón” o de planta compacta, que a diferencia de la “casa chorizo”, incorporaba dentro de la planta de la vivienda el sector servicios (baño y cocina).

Pero además de los cambios en las tecnologías de construcción y en el modelo de vivienda, esta década se caracterizó por atravesar el impacto de la crisis de la bolsa de Wall Street en 1929, a partir de la cual muchas fábricas cerraron, dejando grandes poblaciones de desocupados.

Un hecho significativo en Buenos Aires fue que comienzan a conformarse los primeros poblados que luego serían reconocidos como las villas de emergencia<sup>22</sup>.

Hacia comienzos de la década de 1940 se produjo una nueva ola migratoria hacia los grandes centros urbanos, caracterizada por pobladores rurales provenientes de diversas provincias del interior de nuestro país, principalmente del norte<sup>23</sup>, atraídas por un proceso de incipiente industrialización, conocido como proceso de sustitución de importaciones.

---

<sup>22</sup> Denominadas “Villas desocupación” y “Barrio de las Latas”, situadas en lo que hoy es Puerto Madero.

<sup>23</sup> En menor medida se da el ingreso de inmigrantes de Europa como producto de la Posguerra.

En simultáneo, comenzaron a configurarse cambios en el Estado. En Argentina, así como en muchos países del mundo, el Estado viró desde una perspectiva liberal hacia otra de corte Benefactor o de Bienestar<sup>24</sup>. Las políticas llevadas a cabo por todas las instituciones mencionadas, estatales y no estatales, no alcanzaban a responder al déficit cuantitativo de vivienda registrado hasta entonces y mucho menos podían cubrir la nueva demanda generada por este contingente migratorio. Se incrementó entonces la población que irá a vivir a las villas de emergencias y a los hoteles-pensión.

La política habitacional de estos años estará marcada por la acción del incipiente movimiento peronista. Todos los autores que trabajan aspectos vinculados a la historia de la vivienda social en nuestro país, coinciden en señalar que este período es aquel en el que se instala definitivamente la problemática habitacional en la agenda pública. Las acciones estatales empezaron a enfocarse en diversas herramientas: los créditos baratos, la legislación sobre alquileres y propiedad horizontal y la construcción de vivienda “llave en mano”<sup>25</sup>.

Las primeras acciones del peronismo antecedieron al primer gobierno: ya en 1943<sup>26</sup> el Estado puso en marcha una línea de créditos baratos a través del ya existente Banco Hipotecario Nacional, destinados principalmente a sectores medios. Esta medida comenzó a generar la reactivación del mercado de la construcción.

Otra de las medidas más significativas de este período, es la sanción de la Ley de

---

<sup>24</sup> Existe vasta bibliografía sobre este tema, los modos que asumen las estructuras burocráticas, las acciones políticas, las poblaciones involucradas, las denominaciones, las garantías contempladas, etc, varía en cada país. El trabajo más influyente en el campo de la política social es el conocido como “Los tres mundos del Estado de Bienestar” (Esping Andersen, 1993). No es mi objetivo en este capítulo profundizar en ellos, pero sí mencionar brevemente que se produjo un cambio significativo en el Estado que dará lugar a las políticas que detallaré a continuación.

<sup>25</sup> Un análisis muy interesante sobre este período, pero que excede los límites de este trabajo, es el que se realiza el artículo “Conceptos políticos y sociales sobre el problema de la vivienda en Argentina a mediados del Siglo XX.” (Lecouna, 2001). Lo interesante es que realiza una crítica a las políticas habitacionales de las presidencias de Perón. La pregunta que lo motiva es la de por qué a pesar de la magnitud de las acciones en vivienda de este período el problema del déficit habitacional no se resuelve sino que se incrementa.

<sup>26</sup> En el marco de los gobiernos de facto que se sucedieron a partir de la Revolución Militar de Junio y de la cual el propio General Perón formó parte.



Alquileres que estableció el congelamiento del precio de los alquileres -a 1942- la suspensión de los desalojos y las prórrogas en los contratos de alquiler.

En el año 1948, ya dentro de la primera presidencia peronista, se promulgó la Ley de Propiedad Horizontal que estableció la subdivisión de las propiedades, permitiendo la compra individual de la vivienda en departamentos, hasta entonces sólo accesible a través del alquiler. En cuanto a la construcción de vivienda nueva fue influyente en esta tarea el rol de la Fundación Eva Perón, institución que será responsable de la construcción de varios “barrios modelo” destinados a los sectores indigentes.

En paralelo, el gobierno propició la compra de lotes, los conocidos como “loteos populares”, con facilidades de pago que favorecieron su adquisición por parte de los trabajadores. La extensión de los servicios urbanos fue encarada principalmente por instituciones barriales como sociedades de fomento y asociaciones vecinales.

En lo que respecta a la vida rural, el gobierno peronista introdujo el Estatuto del Peón rural, el cual estableció la obligatoriedad del patrón de brindar vivienda digna a los trabajadores de su campo.

A nivel institucional se creó la Administración Nacional de la Vivienda, el Ministerio de Obras Públicas y el Instituto de Previsión Social.

Se estima que durante la primera y segunda presidencia de Perón se construyeron cerca de 22.000 viviendas en el AMBA<sup>27</sup>.

### ***1.1.3. Las políticas habitacionales durante los golpes militares***

Los años que siguieron se caracterizaron por la sucesión de gobiernos militares y

---

<sup>27</sup> “La obra en vivienda en el gobierno peronista fue muy extensa. Desde 1943 hasta 1949 distintos organismos dependientes del gobierno construyeron aproximadamente 54.000 viviendas; un tercio de ellas fueron construidas por los Estados provinciales. (Presidencia de la Nación, 1945:320) En la Capital y el Gran Buenos Aires el gobierno peronista construyó 22.000 viviendas (Presidencia de la Nación, 1949:314). En la provincia de Buenos Aires se construyeron en ese mismo período 2504 viviendas rurales para los adjudicatarios de lotes en las colonias. Se adjudicaron, hasta el año 1951, 2.504 lotes equivalentes a 243.000 hectáreas. Se fraccionaron lotes en cuarenta colonias.” (López, 2002, 4).

democráticos. En el año 1955 un golpe militar conocido como la Revolución Libertadora derroca al General Perón en su segunda presidencia. A partir de los años 60 se lleva a cabo la “Alianza para el Progreso”, a los fines de guiar a los países “subdesarrollados”, como la Argentina, hacia el deseado desarrollo<sup>28</sup>. Este concepto del desarrollo, de corte evolucionista, tiñó diversos campos de la organización de la sociedad: la política, las Ciencias Sociales y la Economía principalmente. Dos ideas son las que guían este camino hacia el desarrollo: la participación de la comunidad y el consenso. Es por ello que en este período, los planes de vivienda se apoyan en la “autoconstrucción asistida, la ayuda mutua y el esfuerzo propio”<sup>29</sup>. Desde el Estado se destacan iniciativas como un primer Plan Federal de Viviendas<sup>30</sup> y un plan denominado *Vea*, destinado a sectores de baja capacidad de ahorro. Durante estos años, la tendencia al otorgamiento de créditos continuó presente pero, esta vez, principalmente a partir de la intervención de entidades privadas. También se construyeron algunas viviendas unifamiliares por la intermediación de grandes empresas. Finalmente, se registraron algunas primeras experiencias de construcción a partir de la metodología conocida como de autoconstrucción.

Las villas miseria, que no detuvieron su crecimiento desde que se conformaron, comenzaron a recibir migración de los países limítrofes. La villa creció no sólo como lugar de paso de los más desfavorecidos sino también como territorio para la lucha política. Es por esto que durante el gobierno de Illia se comienza a gestar otro de los

---

<sup>28</sup> El motor ideológico de esta época fue conocido como “desarrollismo” y formó parte de una estrategia impulsada por Estados Unidos, gobierno que había tenido un rol protagónico en el período post guerra en Europa. Al estar en plena Guerra Fría con Rusia necesitaban fortalecer su vinculación con América Latina.

<sup>29</sup> Para algunos autores este posicionamiento encubre el traslado de la responsabilidad de construcción a las familias, reduciendo así el costo de financiación de la mano de obra. Véase “Políticas públicas y estrategias populares en relación a la problemática habitacional en la Argentina (1910-2009). (Rizzo, 2010).

<sup>30</sup> Llama la atención la coincidencia en la nominación con el plan actual. Este primer Plan Federal estaba financiado en un 50% con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otorgado al entonces Presidente Frondizi y su implementación estaba a cargo del Banco Hipotecario Nacional. (Yujnovsky, 1984).

grandes hitos de nuestra historia, las políticas de erradicación de villas, en este caso bajo el nombre de “Plan piloto para la Erradicación de las Villas de Emergencia”. La propuesta de erradicar incluía cierto ideal educativo: se creía que el par educación-relocalización iba a “purificar” a las poblaciones atrasadas de las villas<sup>31</sup>.

Los gobiernos de facto, que sucedieron al Presidente Illia, continuaron con estas líneas de acción desde un discurso desarrollista, en especial con la erradicación de villas. Durante estos años se crearon los núcleos habitacionales transitorios (NHT) con el fin de recibir a la población que haría una primera experiencia de habitar en estos lugares y sería evaluada para mudarse a su vivienda definitiva, cuando su conducta fuera “la adecuada”<sup>32</sup>. Para ello se crearon programas sociales de acompañamiento, y un sistema de premios y castigos, que buscaban cambiar sus pautas culturales (incorporadas en su vida en la villa) y reforzar la idea de la villa como lugar de paso.

Hacia fines de los años ´60 se sucedieron diversas protestas contra el gobierno de facto: el Cordobazo y el Rosariazo fueron las más significativas.

En 1972, el gobierno de Lanusse creó el que quizás es el instrumento más significativo en la historia de nuestra política habitacional: el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI, Ley 19.929). Su objetivo fue concentrar los fondos destinados a la construcción de viviendas en todo el país y, en menor medida, la realización de obras de infraestructura, la compra de tierra y equipamiento adicional.

Los fondos provenían de aportes salariales del 5% por parte de empleados,

---

<sup>31</sup> Para López, este proceso de estigmatización da lugar al paso del “cabecita negra” a la construcción del “villero”. (López, 2002).

<sup>32</sup> Los núcleos habitacionales transitorios funcionaban a modo de un primer hábitat en el cual los sujetos debían demostrar cotidianamente si sus pautas de convivencia y de utilización del espacio físico cotidiano, se adaptaba a ciertos estándares pre definidos por el personal estatal. Aquellos que se adecuaban a estos ideales de comportamiento eran mudados a su vivienda definitiva, por el contrario, quienes no se adaptaban no podían resultar adjudicatarios de una vivienda estatal. Con los años, y luego de que la situación habitacional en la Ciudad de Buenos Aires se volviera más crítica, los núcleos habitacionales transitorios dejaron de cumplir esta función de transitoriedad y devinieron vivienda definitiva.

empleadores y autónomos, y se administraban de manera centralizada a través de la Secretaría de Vivienda de la Nación<sup>33</sup>. La gestión territorial se llevó a cabo a partir de la creación de los Institutos Provinciales de la Vivienda<sup>34</sup>. El 30% de los fondos debían destinarse a la erradicación de los diversos asentamientos precarios.

Las operatorias de los IPV se concentraron en la construcción de los “conjuntos habitacionales” o “conjuntos urbanos” realizados por empresas constructoras y destinados principalmente a la población de las villas de emergencia<sup>35</sup>. Es la época de la planificación masiva. Distintas operatorias construyeron conjuntos de vivienda colectiva, conformados de gran cantidad de unidades habitacionales, acompañadas en algunos casos por locales comerciales. La ubicación de estos proyectos en zonas periféricas se debe a la incidencia del costo del suelo en el valor final de las viviendas. El producto de estas operatorias fueron viviendas semejantes entre sí y desvinculadas de las particularidades de su localización geográfica y sus habitantes<sup>36</sup>.

Con una lógica centralizada en el gobierno nacional, los gobiernos provinciales, a través de sus IPV, desplegaron diferentes proyectos utilizando los fondos que recibían a través de la Coparticipación. En la Provincia de Buenos Aires, también el IPV puso en práctica programas de autoconstrucción.

Un dato importante es que con el FONAVI se construyeron hasta el año 1992

---

<sup>33</sup> El origen de los fondos no es un algo menor, dado que nos aporta datos acerca de los cambios en la concepción del sujeto de esta política, en este sentido, la Arquitecta Rodulfo menciona que el ahorro forzoso de los trabajadores: “(...) reemplaza el ahorro voluntario aportado por los demandantes de vivienda considerados como “sujetos de crédito”, transformándolos en “beneficiarios”, actores pasivos y dependientes, objetos de la asistencia del Estado; receptores individuales de los productos “vivienda” resultantes del proceso de aplicación del capital social generado a través del ahorro forzoso.” (Rodulfo, 2006: 48).

<sup>34</sup> Estructuras institucionales que persisten al día de hoy y tienen intervención en la implementación del PFCV, como se mencionará en el capítulo dos. A partir de aquí IPV.

<sup>35</sup> “Estos complejos eran verdaderas ciudades constituidas por grandes enormes edificios de cientos de viviendas unifamiliares en propiedad horizontal. Se los proyectaba y dirigía centralizadamente por funcionarios del Estado caracterizados por el autoritarismo y la inadecuación. Debido a que el diseño no previó ni concibió usos de espacios por fuera de la vivienda, la gente no puede volcar hacia el exterior la vida de sus familias. No hay plazas, no hay bares, pero principalmente no hay donde realizar un acto político.” (López, 2002: 7).

<sup>36</sup> Un claro ejemplo de estos proyectos son algunos de los barrios localizados en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires, como el barrio Lugano I y II, Soldati y Comandante Luis Piedrabuena.

alrededor de 32.000 viviendas anuales (Cravino, Fernández Wagner y Varela, 2002). Para algunos autores, la creación del FONAVI respondió a los intereses del Gobierno Militar de consolidar una alianza con el lobby empresario, a la vez que fortaleció una relación entre el Gobierno nacional y el “caudillismo provincial” (Fernández Wagner, 2006: 2).

Los años que se corresponden con la tercera presidencia de Perón (1973-1976) no introdujeron grandes cambios. Se agudizó la contradicción entre la política de erradicación de villas, promovida por el Gobierno Nacional, y la propuesta de diversas organizaciones villeras de mejorar el hábitat de la villa con servicios e infraestructura. En los últimos años este conflicto se agravó por la persecución política y la represión de los militantes villeros y sindicalistas en manos de grupos paramilitares.

Con el Golpe Militar de 1976, el componente expulsivo de estas acciones se acentuó. Las políticas implementadas durante la Dictadura Militar se caracterizaron por la decidida expulsión de los sectores más empobrecidos hacia las áreas suburbanas, con el fin de construir una ciudad elitista, una ciudad sólo para los “merecedores” (Oszlak, 1991).

En este período, al igual que en otros países de Latinoamérica, cuyo antecesor más significativo es el Chile de Pinochet, los gobiernos autoritarios instalaron modificaciones en la organización económica y social que dieron lugar al comienzo de las políticas neoliberales.

Se reforzó la lógica de provisión privada de la vivienda, es decir, la idea de la vivienda como uno de los bienes que cada individuo debía proveerse por sus propios medios a través del mercado.

Las organizaciones políticas y territoriales que habían cobrado fuerza desde hacia una década, fueron una amenaza para la Dictadura, y por lo tanto, objetivos de la

persecución política y la represión.

En la Provincia de Buenos Aires se decreta el fin del “loteo popular” a partir del Decreto 8912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo. Con esta medida se eliminó una de las más importantes vías de acceso a la compra de tierras por parte de los sectores populares.

En la Ciudad de Buenos Aires, el gobierno del Intendente Cacciatore llevó a cabo la política de Erradicación de Villas con brutal violencia: se trasladaron poblaciones enteras en camión hacia la Provincia de Buenos Aires. Estos expulsados fueron literalmente depositados en la periferia y librados a su propia suerte. Las topadoras luego arrasaban con las casillas.

En cuanto a la legislación, este Gobierno creó el nuevo Código de Edificación Urbana en el año 1977 y sancionó la Ley de Locaciones Urbanas que estableció la liberación del régimen de alquileres, que había sido regulado en el año 1943. Esta medida provocó la suba de los alquileres y la pérdida de los beneficios que los inquilinos habían logrado décadas atrás.

Por último, la Dictadura Militar motorizó la expropiación de viviendas y terrenos con el fin de construir autopistas y recuperar espacios verdes, para la creación del denominado cinturón ecológico. Asimismo, se promovió la relocalización de industrias consideradas contaminantes (Oszlak, 1991).

Como producto de ambas políticas, en el Conurbano Bonaerense<sup>37</sup>, principalmente La Matanza, Quilmes y Almirante Brown, se registraron desde fines de 1978 procesos de toma masiva de tierras y la consecuente creación de asentamientos<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> El Conurbano Bonaerense -dentro del AMBA- comprende a todos aquellos municipios que forman parte de la Provincia de Buenos Aires y rodean la CABA. Usualmente, el Conurbano se divide en tres zonas geográficas, que siguen las direcciones cardinales: sur, oeste y norte. También se divide en cordones, siguiendo la lógica de lejanía respecto de la CABA: primer cordón, segundo cordón y tercer cordón.

<sup>38</sup> “Los asentamientos se diferenciaban, y se diferencian de las villas de emergencia por respetar el

Estos procesos fueron llevados a cabo por organizaciones populares y en muchos casos acompañados por el movimiento de Sacerdotes Tercermundistas de la Iglesia Católica.

Por su parte, en la ciudad de Buenos Aires se registró una creciente ocupación de inmuebles ociosos.

La ocupación de inmuebles y la toma de tierras son los dos procesos que comenzaron a llevarse a cabo como respuesta de los sectores populares frente a las políticas represivas y expulsivas del Gobierno de Facto. Ambos continúan durante los años que siguen y hasta la actualidad.

#### ***1.1.4. De la vuelta de la democracia a la post crisis.***

Con la vuelta de la democracia en el año 1983 los problemas habitacionales, que no habían encontrando resolución décadas atrás, persistieron y se agravaron con las crisis posteriores hasta llegar a la actualidad.

El proceso de desindustrialización y de endeudamiento externo dejó ver sus efectos en el deterioro socio-económico de la población. Las tomas de tierras crecieron, así como los procesos de ocupación de inmuebles que comenzaron a conocerse con la denominación de “casas tomadas”. Continuó la tendencia de crecimiento de la población en villas, hoteles y pensiones. Y estos últimos, al igual que los conventillos e inquilinatos, persistieron como modalidad de alquiler de pieza, pero con un estado edilicio cada vez más crítico.

Lo característico de estos años es que los gobiernos pusieron énfasis en las políticas de regularización dominial. A nivel nacional, crearon el Plan Nacional ARRAIGO y en la Provincia de Buenos Aires, programas de regularización como el denominado PRO-TIERRA. Para algunos autores, estas políticas implicaron un

---

*trazado urbano, y porque sus pobladores provinieron generalmente de la industria, con experiencia gremial y organización, a diferencia de los pobladores de las villas que provenían del medio rural. Estos asentamientos se caracterización por sus altos niveles de organización, ordenamiento urbano y autogestión”. (Rizzo, 2010: 7).*

reconocimiento por parte del Estado de que las villas y asentamientos habían dejado su carácter de transitoriedad para configurarse como el hábitat propio de los sectores populares (Rizzo, 2010).

Algunas tendencias de ajuste, que se acentuarían en los '90, ya comenzaron a producirse en estos años. La reducción del gasto público social repercutió en la política habitacional, la oferta estatal no resolvió ninguna de las problemáticas señaladas. Pero la presión de las diversas organizaciones sociales, que se fueron conformando en torno de estas problemáticas, obligó al Estado a continuar financiando programas para favorecer el acceso a la tierra y la vivienda de bajo costo.

Por un lado, el Banco Hipotecario Nacional sumó a la ya existente línea de créditos para la compra de vivienda, una línea de créditos para el mejoramiento de vivienda existente, la cual implicó una novedad en materia de política habitacional hasta ese entonces. Por otro lado, el FONAVI continuó financiando viviendas multifamiliares, obras de infraestructura y de equipamiento comunitario, pero no lograron un gran impacto en relación a la demanda existente. En la Provincia de Buenos Aires se complementaron estas acciones con programas específicos como el PRO-CASA, Solidaridad, Autoconstrucción y Ayuda Mutua.

Durante estos años también comenzó la tendencia -que crecerá en los años posteriores- a la sub-urbanización de los sectores de mayores ingresos.

Algunos trabajos, que abordan las problemáticas y políticas habitacionales en este período, se refieren a los '80 como la "década perdida" (Pirez, 2009) pero otros (Cuenya, 2005) enfatizan la gran cantidad de experiencias populares surgidas - organizaciones de base, dirigencias vecinales y ONG'S- no sólo en Argentina, sino en diversas ciudades latinoamericanas, que comenzaron a participar de la arena política en problemáticas habitacionales, presionando al Estado, generando alternativas de acción



y promoviendo la participación de las poblaciones afectadas.

La década del 90 cristalizó el cambio en el modelo de acumulación que se venía configurando desde el Gobierno Militar. El denominado Neoliberalismo implicó que los gobiernos comenzaran a implementar una serie de medidas en pos de: la apertura de la economía nacional hacia los mercados internacionales; el crecimiento de la especulación financiera; la privatización de servicios que hasta entonces habían sido públicos (como el servicio de trenes); la descentralización de los servicios e instituciones a cargo del gobierno nacional (como escuelas y hospitales) lo que implicó el traslado de responsabilidades a los gobiernos provinciales y municipales; la desregulación económica y el denominado “ajuste estructural” a partir de las recomendaciones de los Organismo Internacionales de Crédito (Grassi, 2003). Estos procesos promovieron la desindustrialización, el aumento del desempleo, el aumento del subempleo, la precarización laboral, el crecimiento de la pobreza e indigencia a niveles desconocidos hasta el momento<sup>39</sup> y el deterioro de servicios garantizados por el Estado como la educación y la salud. No sólo se incrementó la población en situación de pobreza e indigencia, que vivía en condiciones de precariedad urbana, sino que también se comenzó a hablar de otras poblaciones afectadas por esta situación: los “nuevos pobres” (Feijóo, 2003). La contracara de estos procesos fue la creciente concentración de riqueza y el aumento de la brecha social.

A nivel urbano, el correlato de estos procesos fue el crecimiento de la población en villas, asentamientos y hoteles-pensiones, a la par que creció el movimiento de suburbanización de las poblaciones con ingresos altos. Creció notablemente la construcción de barrios privados o “Countries”, al estilo del conocido proyecto Nordelta en el Partido de Tigre. También se revalorizaron áreas centrales de la Ciudad como es el caso del

---

<sup>39</sup> Cf. INDEC. Información de prensa: “Incidencia de la pobreza y de la indigencia en los aglomerados urbanos”.(2002, Octubre).

emprendimiento Puerto Madero llevado a cabo por la Corporación con el mismo nombre. Estos emprendimientos, junto con la privatización de los servicios urbanos de infraestructura, dieron cuenta de la creciente mercantilización de los procesos de producción y funcionamiento urbano (Pirez, 2009).

El Gobierno de la Ciudad continuó con las políticas de radicación de villas pero a través de leyes de regularización específicas, continuando con la idea de la radicación de sus pobladores.

Las principales modificaciones de este período en la política habitacional a nivel central fueron: la descentralización del FONAVI -que se concretó en la creación del Sistema Federal de la vivienda- dejando sin poder de decisión y ejecución a la Secretaría de Vivienda nacional<sup>40</sup>; la privatización del Banco Hipotecario Nacional con el fomento del acceso a la compra de la tierra y la vivienda por la vía privada. En cuanto a los créditos otorgados, el Banco los re direccionó hacia los sectores medio-altos y, en consecuencia, desaparecieron los denominados créditos blandos.

En materia de política social, durante estos años los programas se sustentaron principalmente en el financiamiento de los organismos internacionales de crédito y en una perspectiva de política focalizada, que se concentraba en las poblaciones más desfavorecidas. En el campo de las políticas habitacionales, comenzaron a implementarse programas financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), destinados principalmente a obras de infraestructura. Su modalidad de implementación enfatizaba la participación comunitaria y la intervención multidisciplinaria. Muchos de estos programas persisten en la actualidad. Tal es el caso del Programa de Mejoramiento

---

<sup>40</sup>Con la creación de este sistema también se modificó el origen de los fondos. Se pasa de un descuento del 5% en el salario de los trabajadores a cargo del empleador, a un porcentaje del impuesto a los combustibles y gases que se complementa con fondos del tesoro nacional. El Fonavi abandona el carácter de seguro solidario del fondo para adquirir rasgos de un sistema de financiación privada. El perfil de las intervenciones del Fonavi deja de ser la construcción y entrega de viviendas para pasar a financiar créditos individuales para la compra o mejoramiento de vivienda y en el caso de los sectores pobres e indigentes es común en este período la entrega de materiales para la autoconstrucción de viviendas.

de Barrios (PROMEBA), el Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del Noreste y Noroeste (PROSOFA) y el Programa Rosario Hábitat.

Algunos trabajos denominan este período como los años de un proceso de “deconstrucción de la vivienda social” (Cravino, 2002). Para otros, las políticas habitacionales de esta etapa respondieron a un paradigma de la emergencia (Rizzo, 2006; López, 2006).

Hacia fines de la década del '90, el Gobierno de Fernando De La Rúa anunció en reiteradas ocasiones el lanzamiento de un conjunto de políticas habitacionales llamados Planes Federales, pero la crisis económica impidió continuar con este proyecto. El FONAVI estaba desfinanciado y finalmente quedó paralizado hasta después de la crisis de 2001, con la reactivación económica.

Lo cierto es que la década del '90 concluyó con una de las peores crisis que atravesó nuestro país. La recesión económica, las medidas económicas restrictivas como “el corralito”, el incremento de los índices de desocupación y pobreza, condujeron al estallido social del 19 y 20 de diciembre. El país atravesó meses de inestabilidad económica e institucional. El modelo económico de la Convertibilidad culminó abruptamente y el gobierno provisorio llevó a cabo la devaluación de la moneda. El país quedó en manos de cinco presidentes diferentes que se sucedieron en un lapso muy breve de tiempo. La crisis de gobernabilidad afectaba al país y favorecía un panorama desalentador.

Finalmente Eduardo Duhalde, el último presidente provisorio, llamó a elecciones y en Mayo de 2003 asumió Néstor Kirchner. Para entonces, todos aquellos procesos de deterioro en las condiciones de vida de la población -trabajo, educación, ingresos, vivienda- habían aumentado sus niveles de precariedad. La desocupación y la pobreza habían alcanzado niveles históricos.

En este panorama de crisis, crecieron los movimientos sociales territoriales, como los movimientos piqueteros y las asambleas barriales.

El gobierno de Duhalde avanzó con algunas políticas sociales destinadas a paliar los efectos de la crisis. Quizás la más significativa de ellas fue el Plan Jefas y Jefes de Hogar, destinado a garantizar un ingreso mínimo de 150 pesos a las familias en situación de indigencia y pobreza. A nivel territorial, muchas organizaciones utilizaron este plan para financiar actividades comunitarias como la creación de comedores y hasta la autoconstrucción de viviendas. La pesificación de las deudas hipotecarias y de los contratos de alquiler implicó su renegociación y se prohibió la realización de pactos en dólares.

El Gobierno de Néstor Kirchner continuó con estas políticas de ingresos, como el Plan Jefas y Jefes de Hogar y hacia fines del año 2003 también comenzó con las primeras medidas en cuanto a la política habitacional a través de una diversidad de programas que se nuclearían en el denominado Plan Federal de Construcción de Viviendas, conocido actualmente como los Programas federales.

Acerca de estos programas me referiré en el apartado siguiente.

### **1.2. Caracterización de los Programas Federales**

La política habitacional que el gobierno nacional lleva a cabo desde el año 2003 persigue como eje principal la generación de empleo, el impacto en la economía local -a partir de la movilización del mercado de la construcción- y la disminución del déficit habitacional. La estrategia política para cumplir con estos objetivos fue la inversión en obra pública: obras de infraestructura como la ampliación de la red de agua y cloaca, asfalto y mejoramiento de calles, construcción de equipamientos urbanos -centros de salud, escuelas- y la construcción de viviendas, entre otras<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Un hecho significativo en este sentido, es que en noviembre de 2003 -a través del Decreto 1142- todos

Esta política de inversión en obra pública se situó, como señalaba anteriormente, en el conjunto de políticas de post crisis, que llevó a cabo el Kirchnerismo, destinadas a inyectar dinero en los distintos mercados, de manera tal de potenciar la reactivación económica y en consecuencia, crear nuevos puestos de trabajo.

A su vez, esto le imprimió al conjunto de programas, que se conocen como los Programas Federales, un modo de planificar, enunciar y evaluar sus acciones centrado en la cantidad de viviendas construidas, de fondos invertidos, de localidades implicadas, de población beneficiaria, etc. Todas estas cantidades -expresadas en datos numéricos- caracterizan las sucesivas presentaciones y evaluaciones de estos programas<sup>42</sup>.

El recorrido cronológico nos permitirá identificar qué programas se lanzaron en primer lugar, qué modificaciones se fueron gestando a medida que avanzó la década de gobiernos kirchneristas y si estas modificaciones respondieron a cambios en el contexto global: ¿Qué pasó en los años que sucedieron a la post crisis 2001?

Pero además, el lanzamiento de estos programas también trajo como correlato la incorporación -o reincorporación- de la cuestión de la construcción de viviendas como responsabilidad estatal, tanto en la agenda pública como académica, abriendo diversos debates, principalmente aquellos que analizan la cantidad de viviendas construidas históricamente: ¿La construcción de viviendas a través de los Programas Federales es una inversión histórica en nuestro país?

En los párrafos que siguen reconstruiré el esquema de programas que se encuentran comprendidos dentro de los Programas Federales, siguiendo el orden

---

los programas en materia habitacional, que dependían del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, pasaron a depender de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. Este hecho burocrático-administrativo puede ser leído como parte de una voluntad política de intervenir en las problemáticas habitacionales desde la perspectiva de la obra pública.

<sup>42</sup> La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda publica regularmente diversos informes acerca del estado de avance de las obras de construcción de viviendas, mejoramientos e infraestructura. Dos de los principales son los Informes de Auditoría y los documentos de Registro de Avance. Ambos se encuentran disponibles por año en [www.vivienda.gob.ar](http://www.vivienda.gob.ar) a Noviembre 2013.

cronológico de su aparición, para luego centrarme en las críticas y debates actuales.

### **1.2.1. Cronología de los programas**

El primer programa que se llevó a cabo es el Programa Federal de Reactivación de las Obras FONAVI. Ante el desfinanciamiento de los fondos del FONAVI durante los años '90, este programa estuvo destinado a concluir las obras que habían quedado paralizadas y fue acompañado por el Programa Federal de Fortalecimiento y Optimización del recupero de la cuota FONAVI. Es decir, que las primeras iniciativas del gobierno kirchnerista se destinaron a recuperar la estructura de inversión ya existente. Luego, se iniciaron los programas de construcción de viviendas, en paralelo a la ya existente estructura y financiamiento del FONAVI<sup>43</sup>.

El primer Programa se conoció como “Techo + Trabajo”, y luego se denominaría “Emergencia Habitacional”. Su operatoria promovía la construcción de viviendas a través de cooperativas, conformadas por beneficiarios del Programa Jefas y Jefes de Hogar desocupados que no tuvieran vivienda propia<sup>44</sup>. Este Programa claramente combinaba el objetivo de construcción de viviendas con el de generación de empleo:

*“Entrevistadora: Toda esta batería de programas, como vos decías, estaba muy enfocada en...  
Entrevistado: - En laburar [casi en simultáneo] Imaginate; había índices de desocupación muy altos, 20 y pico por ciento” (Entrevista al Coordinador del Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios a escala nacional. Noviembre 2012).*

Al prever la construcción de viviendas a través de esta modalidad organizativa, el programa articuló distintas instancias gubernamentales -el Ministerio de Planificación Federal e inversión pública, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

---

<sup>43</sup> Los Programas Federales se llevan a cabo con un financiamiento paralelo a las obras FONAVI y compartiendo parte de la estructura burocrática ya existente, como los Institutos Provinciales de la Vivienda. Un trabajo que analiza las implicancias de esta vinculación -desvinculación- entre el FONAVI y los Programas Federales, es el elaborado por Fernando Ostuni en su tesis de maestría inédita “Políticas habitacionales nacionales y escenarios locales. Aproximaciones a la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires.” (2008).

<sup>44</sup> La composición específica de las Cooperativas era de 16 miembros, de los cuales al menos 8 debían ser beneficiarios del programa y 8 no beneficiarios. Cada una de las Cooperativas de vivienda recibía un único subsidio de \$ 6000 para la compra de materiales varios de trabajo (ropa, equipos, libros contables, etc.).

(INAES) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social- y agrupó en muchos casos a miembros de organizaciones piqueteras. En otros casos, los municipios conformaron las cooperativas con sus referentes políticos.

Desde la perspectiva de ciertos análisis académicos (Cravino & Mutuberría Lazarini, 2012) la lógica de conformar cooperativas -además de promover el empleo- implicaba un “despegar del asistencialismo” propio de las políticas sociales de los '90, dado que el movimiento cooperativo y el empleo dejaría en los sujetos una capacitación en oficios de la construcción y, en consecuencia, en una mejor posición para conseguir oportunidades laborales<sup>45</sup>. En la actualidad, dado que varios proyectos ya finalizaron, esta modalidad de cooperativas se amplió para los mejoramientos de vivienda (que se detallarán a continuación) y para la construcción de Centros Integradores Comunitarios (CIC) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

En Julio de 2004 el Gobierno Nacional anunció el lanzamiento del Plan Federal de Construcción de Viviendas<sup>46</sup>. El mismo promovía la construcción de 120.000 viviendas en el período 2004-2006<sup>47</sup>, para lo cual se destinaron 3900 millones de pesos. Dentro del total de viviendas, para el AMBA se planificaron unas 40.000. Nuevamente el foco estuvo puesto en la generación de empleo y la movilización del mercado de la construcción, lo cual puede verse claramente en los objetivos planteados en su presentación oficial, que consistían en: *“Consolidar la evolución decreciente del déficit habitacional; Fortalecer el proceso de reactivación económica del sector habitacional y de la industria de la construcción; Contribuir a la disminución del índice de desempleo a través de la*

---

<sup>45</sup> Junto al mencionado trabajo de Cravino y Mutuberría Lazarini (2012), un trabajo interesante que analiza la experiencia de construcción de vivienda bajo esta modalidad es el de Moreno, V. La construcción del techo, el trabajo por las facciones políticas. Entramados relacionales en la implementación del Programa de Emergencia Habitacional. (2012).

<sup>46</sup> En la documentación oficial publicada en la página de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, se habla indistintamente de “Plan Federal” y “Programa Federal”. En este trabajo lo utilizaré del mismo modo, sin profundizar en las posibles implicancias de los usos de cada término.

<sup>47</sup> Se estima que en la Argentina se conforman anualmente 120.000 hogares, de este número surgen la cantidad total de viviendas que se proponen construir a través de los Programas Federales, aunque no llegan a cubrir la demanda anual.

*generación de 360.000 puestos de trabajo; Instrumentar programas de capacitación para la provisión de los recursos humanos necesarios; Mejorar la calidad de vida de los hogares.”*

(Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, 2013).

El número de potenciales puestos de trabajo se dividía en 240.000 directos, es decir, en el mercado de la construcción y 120.000 indirectos, en actividades vinculadas a dicho mercado.

Se estipuló un tamaño para las unidades de viviendas de acuerdo a las regiones del país. En el caso del AMBA, las dimensiones de las viviendas podrían ubicarse entre los 44 y los 49 m<sup>2</sup>. El costo por unidad de vivienda debía ubicarse entre los 33.000 y 65.000 pesos. Podían ser individuales o colectivas, pero en este último caso no superar las trescientas unidades.

En resumen, se estipuló una partida presupuestaria, monto y características de la construcción de las viviendas por región, así como cupos para cada una de ellas. Cabe señalar que, a excepción del Programa de Emergencia Habitacional, la construcción de viviendas en todos los casos estuvo a cargo de empresas privadas a través de la metodología de licitación pública.

Junto con el Programa Federal de Construcción de Viviendas se anunció el Programa Federal de Mejoramientos, conocido como “Mejor Vivir”. Como su nombre lo indica, el programa apuntaba a la realización de mejoras en unidades de vivienda ya existentes. Esta decisión se justificó desde la evaluación del déficit habitacional en la Argentina, que arrojaba que una gran cantidad de viviendas requerían ciertas modificaciones para adecuarse a las necesidades habitacionales de las familias<sup>48</sup>. Los mejoramientos implicaban: ampliación, refacción o terminación de las viviendas que

---

<sup>48</sup> Este tipo de viviendas queda registrada en los datos censales en la categoría Casas tipo B y representa a aquellas viviendas que reúnen alguna condición deficitaria en su infraestructura: poseen piso de tierra, ladrillo suelto u otro material, no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de inodoro con descarga de agua.



debían reunir una serie de características, como ser: no estar localizadas en terrenos inundables, que posean el dominio saneado, que no tengan provisión de agua interna por cañería, que carezcan de las terminaciones en pisos, paredes y techos y finalmente, que no posean el número de habitaciones requerido por el grupo familiar que la habita (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, 2013).

Al momento de su lanzamiento, el programa estipulaba la realización de 140.000 mejoramientos. Para el caso de la Provincia de Buenos Aires, no debían superar los 10.000 pesos de costo por obra y una inversión total de la Nación de alrededor de 1460 millones de pesos.

Por último, se impulsó el Programa de Solidaridad Habitacional, destinado a realizar obras de infraestructura y viviendas en situaciones de emergencia de los distritos más pobres del país. Estas situaciones podían responder a diversas coyunturas, como es el caso de las catástrofes naturales.

Cada uno de estos programas se desagregó en Subprogramas. A los fines de este trabajo, me interesa mencionar en particular el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios y el Subprograma de Construcción de viviendas con Municipios.

El primero de ellos marca una diferencia con el resto, en tanto se enfoca específicamente en los habitantes de villas y asentamientos, pero además, porque incorpora la realización de obras de infraestructura, mejoramiento habitacional y barrial. Los objetivos -hasta la actualidad- son los siguientes: *“Mejorar la calidad de vida de la población asentada en villas y asentamientos precarios con carencia de infraestructura básica de servicios, problemas ambientales y de regularización dominial; Consolidar a la población en el sitio que habita, regularizando el dominio de la tierra a favor de sus ocupantes efectivos, proveyendo infraestructura básica de servicios, consolidando los espacios públicos, mitigando los problemas ambientales e incorporando infraestructura privada de saneamiento básico y*

*relocalizar aquellas familias que se encuentran ubicadas en sectores urbanos de alto riesgo ambiental.*” (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, 2013).

Este Subprograma contiene una mirada que supera el énfasis en lo constructivo, al mencionar problemáticas referidas a las características del ambiente donde se emplazarán las viviendas futuras, así como la posibilidad de regularizar dominialmente las tierras y del equipamiento urbano que utilizarán las familias. En sus comienzos, este Subprograma se concentró sólo en el AMBA.

Por su parte, el Subprograma Federal de Construcción de Viviendas con Municipios estuvo destinado a la construcción de viviendas y la realización de obras de infraestructura en el territorio de los municipios a fin de atacar el déficit habitacional, mejorar la inclusión social y la equidad. Sus objetivos no distan de lo planteado anteriormente en cuanto a favorecer la movilidad del mercado de la construcción y los empleos que potencialmente pueden generarse con la implementación de estos programas en los diversos territorios.

Al año siguiente del lanzamiento de los Programas Federales -2005- los créditos hipotecarios se recuperaron levemente a partir del crecimiento en la economía, con la consecuente suba en los niveles de empleo y salario. En el año 2006, la Ley de Emergencia Pública (28.167) estableció la suspensión de los desalojos y la ejecución de sentencias judiciales.

En el año 2007, el Gobierno Nacional decidió continuar con estos programas y redobló la inversión, anunciando una segunda etapa de los Programas Federales conocida como Programa Plurianual. Esta apuesta por continuar con la construcción de viviendas se vinculó con un período de continuidad del Kirchnerismo en el gobierno nacional. El período 2004-2007, en el cual Néstor Kirchner fue Presidente, había dejado -al menos desde el discurso oficialista- números positivos en cuanto a la evaluación de

las políticas implementadas en diversas áreas, contrastantes con los años previos a su gobierno. En materia habitacional, se hablaba de una construcción de 69.385 viviendas, número que superó las 58.414 que se computaba al año 1999. (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, 2007).

El Gobierno Kirchnerista también había optado por la incorporación de representantes de movimientos territoriales a la gestión pública. Un hecho significativo en el terreno de las políticas habitacionales es la creación en el año 2006 de la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social en manos de Luis D'Elía, dirigente de la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat. Por lo tanto el Kirchnerismo, con Cristina Kirchner asumiendo su primera presidencia, abordaba el re-lanzamiento de los Programas Federales en este clima de época.

Esta vez, la construcción de viviendas apuntaba a las 300.000, de las cuales 98.500 estaban destinadas al AMBA. También se incrementó el número de metros cuadrados de las unidades de vivienda, llegando a los 55 m<sup>2</sup>. La inversión alcanzó los 17.400 millones de pesos y el impacto en la construcción de empleos se calculó en unos 900.000 puestos de trabajo.

En el año 2008 la crisis económica mundial afectó también a nuestro país y se registraron sus efectos negativos en la economía. Sin embargo, el Gobierno de Cristina Kirchner anuncia en abril del año 2009 la continuidad de los Programas Federales. La operatoria de construcción de viviendas comenzó a denominarse "Techo Digno".

El Reglamento operativo de este programa establece que podrán utilizarse los fondos para concluir las obras iniciadas con el Federal I y el Plurianual. Es decir que el Programa Techo Digno es la continuidad de los programas implementados hasta el momento, con montos y pautas burocráticas actualizados. De acuerdo a la información publicada por la Nación, los objetivos de este Programa son: *"Fortalecer el proceso de*

*reactivación económica del sector habitacional; Consolidar la evolución decreciente del déficit habitacional registrada en la última década; Mejorar la calidad de vida de los sectores más vulnerables; Brindar al sector de la construcción un marco de previsibilidad que mejore las condiciones del mercado.”* (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, 2013).

Los objetivos difieren de los originales en cuanto a la generación de empleo, quizás asumiendo que se atravesó la situación de crisis, pero se sigue mencionando la reactivación económica del sector y el objetivo de incidir en el mercado de la construcción, esta vez generando condiciones de producción favorables para el mismo. En último lugar, se sostiene el objetivo de incidir en las condiciones de vida de la población afectada.

“Techo Digno” sostiene las dos líneas originales de intervención, pero en esta ocasión, los mejoramientos no son sólo de vivienda, sino que se incorpora el concepto de mejoramiento del hábitat urbano y la realización de obras de infraestructura y complementarias. La necesidad de realizar mejoramientos se despega de su ligazón exclusiva a las condiciones de la vivienda individual y se amplía al hábitat, quizás como producto de la instalación en la agenda pública de las problemáticas ambientales en los últimos años<sup>49</sup>. Otro dato llamativo de la presentación de estas líneas de intervención es que la generación del empleo reaparece como objetivo pero puntualmente a escala de estas dos líneas de implementación, lo cual podríamos inferir, lo ubica como un objetivo que perdió jerarquía en comparación con los del primer lanzamiento de estos programas, en el marco post crisis. En palabras de un entrevistado:

*“Al principio la cuestión era dar trabajo, o sea, poner en marcha el engranaje para que se generara trabajo. La prioridad no era tanto pensar en el déficit habitacional y diría más, tampoco mucho en la calidad de lo que se hacía porque lo importante era dar trabajo. A dos años de eso empezamos a mirar, o sea, nos pusimos un poquito más exigentes desde dos puntos de vista: desde la calidad constructiva y también desde la calidad institucional. Por eso, por ejemplo, los Programas empezaron a formular sus reglamentos particulares porque al principio no funcionábamos con una normativa tan fina. Los programas al principio funcionaban con un*

---

<sup>49</sup> A las cuáles me referiré en el capítulo siguiente.

*marco muy genérico que lo establecían los Convenios Marco.” (Entrevista al Coordinador del Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios a escala nacional. Noviembre 2012).*

Dentro de la reestructuración de los Programas Federales bajo la órbita del Techo Digno, se re-categorizó el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios como Programa. Esto implicó, en principio, mayores recursos y autonomía para las intervenciones en Villas y Asentamientos Urbanos. El primer impacto tendría que ver con que el Programa se amplió de su aplicación en el Gran Buenos Aires hacia todo el país, sin embargo esta sigue siendo el área de mayor incidencia:

*“Inicialmente el programa de villas había nacido como un programa sólo para el Conurbano. Cuando se transformó en programa la fuente presupuestaria se aumentó, entonces empezamos a poder incorporar demandas de otras ciudades, por lo menos de las ciudades capitales de las provincias o alguna que otra ciudad.*

*Entrevistadora: - Sí, en los grandes conglomerados ¿no? Como Córdoba...*

*Entrevistado: - No; en Córdoba no tenemos nada porque tampoco hemos salido por todos lados porque si bien el presupuesto aumentó tampoco tengo “manteca para tirar al techo”.*

*(Entrevista al Coordinador del Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios. Noviembre 2012)*

Durante este mismo período de implementación de los Programas Federales, con el AMBA como el principal territorio de concentración de estas políticas<sup>50</sup>, otros indicadores dieron cuenta de un crecimiento en el deterioro de las condiciones de vida - tendencia que se venía acentuando desde la década del '70- como se mencionó en el apartado anterior. Un estudio de la Universidad de General Sarmiento (UNGS) que se concentró en identificar las villas y asentamientos del AMBA, dio cuenta de un incremento en la cantidad de estos espacios urbanos así como en su población: en los años que se comprenden entre el 2001 y el 2006 el número de villas y asentamientos en

---

<sup>50</sup> A diciembre de 2012, el balance de viviendas de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación<sup>50</sup> arrojaba un total de 117.594 soluciones habitacionales<sup>50</sup> en la Provincia de Buenos Aires que, junto con la CABA, llegaban a las 123.152 en el AMBA. (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, 2013).

el AMBA pasó de 365 a 1000, concentrándose principalmente en la zona sur del Conurbano; la población de las villas para el mismo año superaba el millón de personas (Cravino, 2006).

Frente a un panorama electoral, con la continuidad del Kirchnerismo en el poder, y algunos conflictos que pusieron en debate las condiciones habitacionales en el AMBA<sup>51</sup>. Los gobiernos kirchneristas mantuvieron el esquema original de los Programas Federales durante casi una década: los mismos objetivos y sus modalidades de implementación con mayor inversión.

Algunos Subprogramas, como el de Urbanización de Villas y Asentamientos, cambiaron su categoría a Programa. Esto les dio mayor autonomía respecto de los otros Programas Federales, un incremento presupuestario y ciertas modificaciones en su gestión. Aunque su principal inscripción territorial sigue siendo el AMBA.

En las líneas que siguen, y luego de este breve recorrido por los programas y subprogramas en orden cronológico, avanzaré hacia otro ítem importante en el modo en que se implementaron estos programas: las distintas instituciones implicadas, las responsabilidades de cada una y la relación más o menos conflictiva entre ellas<sup>52</sup>.

### ***1.2.2. La relación entre los Municipios, la Provincia y la Nación: distribución de fondos y funciones***

Los Programas Federales son una política a escala nacional y por lo tanto, es en esta instancia en la cual se definen cuántos fondos se destinan y a qué territorios. El

---

<sup>51</sup> Un conflicto habitacional significativo, que transcurrió hacia fines del año 2010, fue la toma del Parque Indoamericano. Este conflicto logró instalarse en los medios de comunicación por varias razones: la magnitud que adquirió en cuanto a la cantidad de familias ocupantes (más de 1500), los niveles de violencia (se produjeron varios intentos de desalojo que dejaron como saldo 3 muertos y varios heridos), y las controversias que se generaron entre las distintas instancias gubernamentales y el Poder Judicial en las vísperas de un año electoral. Acerca de la toma del Parque Indoamericano existe vasta bibliografía que puede consultarse (Ferme, Verabelli y Zapata, 2013).

<sup>52</sup> En este apartado, al referirme a los diversos organismos públicos (a escala municipal, provincial y nacional) que intervienen en la implementación de los Programas Federales utilizaré las denominaciones de: la Nación, la Provincia y el Municipio (en el caso de Avellaneda) y los municipios haciendo alusión a todos los demás municipios del AMBA.

Organismo competente es la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda dependiente de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación.

La modalidad de distribución de los fondos no está estandarizada sino que depende de una “mesa chica” entre la Nación, la Provincia y los municipios<sup>53</sup>. Por supuesto que en la definición de esta mesa inciden las relaciones preexistentes de la Nación con los Gobernadores y los Intendentes<sup>54</sup>.

La Nación, además de definir los cupos de viviendas a construir en cada jurisdicción, supervisa los proyectos, aprueba los certificados de avance de obra y el financiamiento.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, el organismo competente es el Instituto Provincial de la Vivienda. La Provincia también posee dentro de sus atribuciones la supervisión de las obras y la firma de certificados de avance. Pero quizás su función más relevante tenga que ver con la aprobación de los listados de adjudicatarios y la gestión de todo el trámite que lleva a la escrituración. Para comprender las funciones de la Provincia es clave considerar el rol histórico del Instituto Provincial de la Vivienda en las políticas provinciales de vivienda<sup>55</sup>.

El proceso de construcción de las viviendas, de implementación propiamente dicha de esta política, queda a cargo de los gobiernos locales, es decir, los municipios. Y

---

<sup>53</sup>Al respecto Fernández Wagner señala: “(Los Programas Federales) se lleva(n) a cabo mediante una recentralización extrema de la política (y las decisiones técnicas!) Se advierte que la secuencia de decisiones subordina a todos los otros agentes de las decisiones en una mesa chica en el Gobierno Nacional, las cuales bajan al territorio, con la forma de un único producto (...) la famosa vivienda de 43m2 para cualquier demanda social y/o urbana.” (Fernández Wagner, 2006).

<sup>54</sup> La ya mencionada tesis de Fernando Ostuni analiza los Programas Federales en la Ciudad de Buenos Aires enfocando en las dificultades de la gestión de los mismos a partir de la conflictiva relación entre la Nación y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires producto del enfrentamiento político entre ambos gobiernos. (2008).

<sup>55</sup> Históricamente los Institutos Provinciales de la Vivienda llevaron a cabo la construcción de las viviendas en el territorio nacional con los fondos Fonavi. Esto implica que, a diferencia de los municipios, ya poseen dentro de sus funciones y capacidades las requeridas para implementar los Programas Federales.

nuevamente esta relación está mediada por los vínculos políticos preestablecidos entre la Provincia y cada uno de los municipios. En algunos casos habrá una relación más fluida que en otros, y en consecuencia será más o menos viable la ejecución de los Programas.

Al momento de realización de las entrevistas con funcionarios públicos -en el marco del trabajo de campo-, la Nación planteaba un claro conflicto con el Gobernador Daniel Scioli. Una de las entrevistadas reflexionaba acerca del cambiante rol de la Provincia conforme se suceden conflictos políticos entre las tres instancias: Nación, Provincia, Municipio, y como la Provincia en el último año había quedado en un rol que, desde su opinión, se había vuelto más *desdibujado*:

*“Otro de los poderes, que supuestamente ejerce provincia, es escriturar y hacer el recupero de la inversión, o sea, cobrar las cuotas y ahí estamos, vamos bien. Pero bueno, como que gradualmente se fue profundizando esta situación que se desdibuja el rol de la provincia. Yo creo que no pueden prescindir y hasta donde me han chusmeado están tratando de que sí, cobrar y mantener la relación entre Nación y municipio. Yo creo que no pueden constitucionalmente, de todos modos, yo no soy abogado, pero el artículo 134 dice que los municipios no son autónomos ¿viste? y creo que no pueden firmar convenios solos. Por eso a nosotros nos hacen participar con esos roles tan desdibujados; el punto es que el financiamiento en vez de pasar por Provincia, va directamente al Municipio con lo cual también desdibuja el rol de la Provincia porque entonces... Provincia dejó de tener el rol central de ser el generador de la política, de llamar a licitación, de hacer el contrato, de manejar la obra, de pagar a los contratistas. Todo eso, antes lo hacía la Provincia y ahora lo hacen los municipios. Todo eso, la Provincia lo dejó de hacer y no sabe qué hacer.” (Entrevista a una funcionaria del Instituto Provincial de la Vivienda. Octubre 2012)*

La situación en cuanto a la ejecución de los Programas Federales se dirime entre una mayor o menor participación de la Provincia. En el AMBA, los municipios se encargan de la ejecución de la política a nivel local.

En primer lugar, el Municipio tiene a su cargo que las obras sean posibles, es decir, encontrar terrenos disponibles para la construcción de viviendas. Si se trata de la urbanización de una villa o asentamiento, establecerá el plan de acción en ese territorio. En segundo lugar, el Municipio arma las licitaciones, para lo cual diseña prototipos de vivienda de acuerdo a las características constructivas que establece la Nación. En



algunos casos estos prototipos son provistos por la Provincia. Una vez que las obras ya están licitadas, el Municipio también posee inspectores que hacen el seguimiento de la obra, aunque para la aprobación de los certificados de avance necesitan la firma de la Provincia. Cuando las viviendas ya están concluidas, el Municipio las entrega, para lo cual ya tuvo que haber llevado a cabo un proceso de selección de adjudicatarios y de pre-adjudicación de las viviendas. Finalmente, el Municipio envía los listados de pre-adjudicación a la Provincia para que siga el circuito hacia la escrituración.

Si bien este podría ser un esquema general de las funciones de los municipios de acuerdo a las etapas de avance de las obras -desde el financiamiento hasta la construcción y entrega de las viviendas- estas funciones, sus responsables y los criterios que acompañan cada etapa difieren en cada Municipio.

Como mencioné anteriormente, un aspecto que hace a esta diferencia podría vincularse a la singular relación que el Municipio posee previamente con la Nación y la Provincia. Pero además, los entrevistados enfatizaron las capacidades técnicas que los municipios poseían al momento de que *atterrizara* esta política en el territorio y/o a la capacidad de re-estructurarse para poder sobrellevar las funciones que implicaba implementar los Programas Federales al momento de su lanzamiento. De acuerdo a los relatos de las entrevistas, algunos municipios lograron resolver este desafío mejor que otros:

*“¿Cómo se conformaron los municipios? ¿Los equipos técnicos de los municipios? Y... es muy disímil. Unos tienen más suerte que otros; en algunos cayó un tipo con mejor cabeza; en otros consiguió recursos; en otro pegó un PROMEBA que le dio una mano. Y en otro no consiguieron nada y están “remando” y no saben para dónde ir; o sea, ese es el panorama (...) Y sí eso de que hay mucha disparidad entre los municipios... y después, la cuestión política me parece que lo tiñe todo: por ejemplo, Quilmes es una y San Isidro... tiene todas las obras paralizadas, todavía nada o mide el 0,01; está todo paralizado; San Isidro, Posse, radical: chau. Y Vicente López va por el mismo camino, con Macri.” (Entrevista a una funcionaria del Instituto Provincial de la Vivienda. Octubre 2012)*

De estos relatos se desprende que pueden reconstruirse distintos modos de

implementar los programas federales en los diversos territorios. Por un lado, a partir de la elaboración de proyectos de construcción de viviendas a escala y características diferentes (según la singularidad de cada territorio) pero además por las diferencias de índole burocrática y política. Es en estas últimas que radica la posibilidad real de llevar a cabo o no los programas federales.

Antes de profundizar en el caso particular del municipio de Avellaneda mencionaré, en el apartado que sigue, cuáles han sido las que considero son las principales críticas y debates que han generado en el mundo académico los Programas Federales desde su implementación.

### ***1.2.3. Algunas críticas y debates actuales.***

Una de las críticas más fuertes que los equipos de investigación urbana<sup>56</sup> realizan a los Programas Federales, es la ausencia de criterios y recursos para la obtención de suelo donde se ejecutará la construcción de viviendas. Los Programas Federales no contemplan dentro de su financiamiento -ni en sus reglamentos- los fondos y procedimientos para resolver un tema tan relevante como la localización de las viviendas<sup>57</sup>.

Algunos de estos estudios académicos (Del Río & Duarte, 2013) son muy esclarecedores acerca de la magnitud de este “descuido” en la formulación de la política: la resolución acerca del dónde construir queda en manos de las instancias locales de gobierno (la Provincia y los municipios) y de sus propias capacidades, que son desiguales y -en algunos- escasas.

La tarea de encontrar tierra disponible para llevar a cabo un proyecto de construcción de viviendas es compleja: si la tierra es fiscal, las posibilidades de

---

<sup>56</sup>Algunos de los trabajos que se mencionarán en este apartado son recientes producciones del equipo de investigadores del Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

<sup>57</sup> La localización de las viviendas trae como correlato la definición acerca de a quiénes se destinarán las viviendas. Sobre este ítem se trabajará en el próximo capítulo, cuando se aborde la conformación de los listados de adjudicación.

posterior regularización y entrega de las escrituras es más simple, porque no hay un tercero con quien el Estado deba negociar para comprar y luego poder trasladar a los adjudicatarios. Este es el caso de los terrenos privados, en los cuales se despliega una negociación con su o sus propietarios. En los peores casos, un gran predio puede implicar situaciones combinadas. Cada municipio *sale a buscar* posibles terrenos en los cuales construir, para no perder los cupos de viviendas que el gobierno nacional les ofrece<sup>58</sup>:

*“Pero ponele, en su momento, cuando salió la ley de construir toda esta cantidad de 300.000 viviendas y qué sé yo, la idea era de Nación: Bueno, tengo plata para construir todas estas viviendas; fijate en dónde. El problema es que la vivienda se construye en algún lado, no en el aire. Entonces, se suponía que “la tierra iba a aparecer”; el punto es que no había tanta tierra disponible para construir las 300.000 viviendas.” (Entrevista a una funcionaria del Instituto de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires. Octubre 2012)*

Pero además de poder identificar las principales dificultades de esta gestión y las alternativas que se formularon desde el gobierno provincial para facilitar el acceso a la tierra, el punto más importante de estos planteos es que dan cuenta de la desarticulación de la política de vivienda con las políticas de acceso a la ciudad o las políticas urbanas:

*“La relación entre el mercado del suelo y la política habitacional plantea una serie de paradojas producto de la disociación entre la política de vivienda y la gestión del suelo. Por un lado, la política de vivienda genera una demanda agregada que dada su escala aumenta las expectativas de los propietarios y dificulta el proceso de adquisición del suelo. Por otro lado, es la misma acción pública la que valoriza el suelo al dotar de equipamientos colectivos, servicios públicos y normativa urbana a las distintas áreas de expansión o crecimiento de las ciudades. Sin embargo, a pesar de generar esa valorización con su propio accionar, el Estado tiene muchas dificultades para poder adquirir posteriormente ese suelo para los requerimientos de su propia acción, ya que deberá desembolsar una masa de dinero importante para pagar la valorización que generó.” (Del Rio & Duarte, 2012: 61)*

Ante esta situación, y por iniciativa del gobierno provincial, en el año 2006 se otorgó a las empresas la responsabilidad de presentar posibles terrenos para la construcción de viviendas a través de la operatoria que se denominó Terreno y Proyecto

---

<sup>58</sup> Ampliaré esta afirmación más adelante, en este capítulo, cuando aborde el caso particular de Avellaneda.

Urbano (TPU)<sup>59</sup>.

Otra discusión que generaron los Programas Federales en el mundo académico - pero también militante- es aquella que se enfoca en la magnitud de la inversión destinada a la construcción de viviendas a escala país: ¿Es esta inversión histórica, en el sentido de que no se registran antecedentes similares o superiores en nuestro país?

Por un lado, algunos sostienen que esta iniciativa del gobierno nacional implicó un “giro re-centralizador” dado que el Estado volvió a concentrar los fondos destinados a la construcción de viviendas, a establecer las directrices de acción, a controlar la utilización de los fondos y la ejecución de las obras en todo el país. Desde esta perspectiva, esta inversión es superior a cualquier otra registrada en la historia de nuestro país. En un trabajo reciente (Varela & Fernández Wagner, 2013) los autores establecen una comparación entre la cantidad de viviendas construidas históricamente en la Ciudad de Buenos Aires y los partidos que conforman el AMBA y la cantidad construida por los Programas Federales hasta el año 2007, junto con los mejoramientos de vivienda. Arriban a la conclusión de que las 42.436 producidas en el período 2004/2007 superan las 39.856 construidas desde el año 1976 hasta el 2003 por el FONAVI.

Por otro lado, algunos sostienen que el discurso acerca de la inversión histórica en construcción de viviendas es una falacia, dado que ya se registran antecedentes similares en nuestro país. En este sentido, otro estudio (Seiffer, 2011) analiza los fondos invertidos y las cantidad de viviendas construidas desde 1976 hasta 2008 y arriba a la conclusión opuesta: el impacto de los Programas Federales no implica ningún quiebre con respecto a décadas anteriores sino que mantiene una misma tendencia con picos de

---

<sup>59</sup> El citado trabajo de Del Río & Duarte (2013) profundiza en estas cuestiones e incluso establece una tipología de los modos en que los municipios del Conurbano resolvieron el tema de acceso al suelo para la construcción de viviendas.

mayor o menor cantidad de viviendas construidas y aún no alcanza la cantidad que produjo el menemismo.

Lo cierto es que, con argumentos a favor o en contra, los Programas Federales trajeron como consecuencia, en el marco de una situación de crisis, que se volviera a hablar de las problemáticas del hábitat y la vivienda como un problema claramente de la “agenda pública” (Aguilar Villanueva, 1993). Ambos discursos, el que refuerza la idea de que el Estado retoma la política de vivienda, y estudios como el mencionado que dan cuenta de que en realidad nunca dejó de invertir, se inscriben en el marco de discusiones más amplias acerca de qué hizo el Estado durante la década menemista y qué hizo a partir de la crisis del año 2001, con los gobiernos kirchneristas<sup>60</sup>.

Es complejo establecer cómo han evolucionado los indicadores vinculados a las condiciones habitacionales de la población del AMBA, ya que esto implicaría poder abarcar una variedad de situaciones, así como de problemáticas y políticas: condiciones del mercado de alquileres, incremento de los desalojos, dificultades para la compra de viviendas en los sectores medio y medio-bajos, deterioro de los conjuntos urbanos construidos por el Estado, entre otras- pero lo que resulta cierto es que, en el transcurso de una década con picos de mejora y de caída económico-social, la política de construcción de viviendas permaneció intacta e incluso se incrementó. En un reciente trabajo académico, la autora sintetiza lo antes descripto muy acertadamente:

*“En síntesis, la crisis de 2001 produjo la profundización de tendencias presentes en las últimas décadas y la recuperación de la misma, entre 2003 y 2008, no ha implicado una recuperación equivalente del sector, con la excepción de la producción estatal de viviendas, recién en 2007.”*(Ballent, 2010: 149).

En las líneas que siguen abordaré las características que asumió -y asume aún

---

<sup>60</sup> Estas discusiones, que en principio señalan un solo aspecto de las políticas sobre el hábitat y la vivienda, podrían ampliarse con el análisis de otras acciones que lleva a cabo el mismo Estado: qué sucede con el mercado de alquileres, con el acceso al suelo y la vivienda por la vía privada, con el incremento de los desalojos, etc.

hoy- la implementación de los Programas Federales en el Municipio de Avellaneda. Esta caracterización implicará identificar no sólo los modos singulares en que los actores municipales -funcionarios y equipos técnicos- lidiaron con los instrumentos burocráticos que conllevan dichos Programas, sino también en qué marco de conflictos se llevó -y se lleva a cabo a la actualidad- la política de construcción de viviendas.

## **2. Los Programas Federales en el municipio de Avellaneda.**

### **2.1. Algunos datos básicos sobre el Municipio de Avellaneda**

El municipio de Avellaneda es uno de los más antiguos del Conurbano Bonaerense y se ubica en el denominado primer cordón. Hacia el norte limita con la ciudad de Buenos Aires -separada por el Riachuelo- al sudeste limita con Quilmes, al sudoeste con Lanús y al este con el Río de La Plata.

Sus primeros pobladores llegaron como trabajadores de las barracas y saladeros que se instalaron en este territorio a comienzos del siglo XVIII. En ese entonces este poblado -de cerca de 500 personas- era conocido como Barracas al Sud. Su fundación oficial data del año 1731. Muchos años más tarde -en 1904- se comienza a denominar Avellaneda.

El Partido siempre se caracterizó por ser una zona de intensa actividad industrial. La mayoría de las industrias se fueron instalando a la vera del Riachuelo y dejaron graves secuelas en su medio ambiente. Con los años, a los ya mencionados saladeros y barracas, luego se sumaron frigoríficos, mataderos y más tarde -a partir del siglo XX- empresas metalúrgicas, navales, químicas, petroquímicas, alimenticias, textiles y gráficas.

En la actualidad, Avellaneda comprende una superficie total de 55 Km<sup>2</sup> que abarca a las siguientes localidades: Avellaneda Centro, Dock Sud, Crucecita, Piñeiro, Gerli, Villa Domínico, Wilde y Sarandí. La mayor cantidad de población se concentra en estas dos últimas localidades. Si bien Avellaneda no posee la mayor densidad de población del AMBA, concentra un número significativo de ella debido a su cercanía con la CABA.

## **2.2. El comienzo de los Programas Federales en el Municipio: “La obsesión de Cacho<sup>61</sup>”**

Los Programas Federales comenzaron en Avellaneda como parte de un Plan de Urbanización de Villa Tranquila<sup>62</sup>. En aquel entonces, el Municipio se encontraba implementando el PROMEBA en dicha villa y los Programas Federales se mostraban como un buen complemento a las obras del primero (mejoramiento del hábitat e infraestructura). Pero la elección de Villa Tranquila como territorio no fue casual: respondía a una apuesta política del entonces Intendente Baldomero “Cacho” Álvarez de Olivera<sup>63</sup>, quien quería ingresar a un territorio, que era hasta entonces, *impenetrable* para su gestión. En palabras de un entrevistado:

*“Cacho siempre tuvo la voluntad de urbanizar las villas y asentamientos y mejorarlos (...) y plantea la necesidad de urbanizar Villa Tranquila. Él le puso el ojo, Villa Tranquila era impenetrable, en esa época no entraba nadie...” (Entrevista a ex funcionario del Municipio de Avellaneda. Febrero 2012)*

Hasta entonces, la gestión del Intendente Cacho Álvarez había construido durante la década del ‘90<sup>64</sup> alrededor de 500 viviendas, distribuidas en pequeños proyectos de entre 30 y 60 viviendas, de acuerdo al caso. Su gestión en la década posterior, se caracterizó por seguir la lógica de inversión en obra pública propia de la gestión nacional.

A fin de comenzar con la construcción de viviendas, lo primero que tuvo que resolver el Municipio fueron las gestiones para obtener la tierra en la cual fuera posible construir. Como se mencionó anteriormente, la búsqueda de tierras disponibles fue la

---

<sup>61</sup> Esta expresión corresponde a uno de los entrevistados. Sobre sus implicancias se hablará en este apartado.

<sup>62</sup> Una de las villas principales de Avellaneda, ubicada en Avellaneda centro, muy cerca de Avenida Mitre y Puente Pueyrredón, dos de las vías centrales de circulación por el municipio y de comunicación con la CABA.

<sup>63</sup> A partir de aquí me referiré a él como Cacho Álvarez, conservando el apodo con el cual se lo conoce en la zona y lo nombran los entrevistados.

<sup>64</sup> Cacho Álvarez tuvo cuatro períodos como Intendente: el primero del año 1991-1995; el segundo 1995-1999; el tercero de 2003 a 2007 y el cuarto de 2007 a 2009 (en el transcurso de su Intendencia dejó este cargo y asumió como Ministro de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires). Entre el segundo y tercer período la Intendencia estuvo a cargo de Oscar Laborde, perteneciente en ese entonces a la Alianza.



principal dificultad con la que se encontraron todos los municipios del Conurbano Bonaerense.

En el caso de Villa Tranquila, el Municipio inició gestiones para conseguir un terreno de cinco hectáreas que pertenecía a la empresa Unilever. Se logró que la empresa donara este terreno a beneficio de Villa Tranquila<sup>65</sup>. A estas hectáreas se sumaron catorce más, donadas por el Banco de la Provincia de Buenos Aires, en compensación de la deuda municipal que el banco tenía por esas tierras. Finalmente, se llegaron a casi veinte hectáreas sumando -a decir de un entrevistado- *puchitos* de tierras del ferrocarril y del Estado Nacional. De este modo, revisando *planos y límites*, y en una tarea casi artesanal, se fueron consiguiendo terrenos disponibles dentro de Villa Tranquila<sup>66</sup>.

La otra gran tarea que tuvo que emprender el Municipio consistió en afianzar su inserción en el territorio y construir el consenso necesario para llevar a cabo un plan de urbanización. A este proceso se lo llamó de *organización social* y para llevarla a cabo se tomó el esquema de trabajo del PROMEBA -que también estaba comenzando a implementarse en Villa Tranquila- y se conformó una *Unidad Ejecutora*<sup>67</sup>.

De acuerdo con uno de los entrevistados que formó parte de este proceso, el trabajo de urbanización de Villa Tranquila comenzó en una reunión del Intendente con referentes barriales:

---

<sup>65</sup> No es el objetivo de este trabajo profundizar en las gestiones que se llevaron a cabo para conseguir este terreno, pero cabe señalar que, de acuerdo a uno de los entrevistados que participó de ellas, la donación del predio se aceptó con dos condiciones: que la empresa tuviera la baja de actividad industrial en la Provincia de Buenos Aires y la no declaración de pasivos ambientales. La empresa ya tenía planificado su traslado a Tortuguitas y Gualeguaychú y estas gestiones facilitaron su partida.

<sup>66</sup> Un análisis revelador acerca de las distintas metodologías desplegadas por municipios del Conurbano a fin de conseguir tierras disponibles lo constituye el ya mencionado trabajo de Del Río & Duarte (2008).

<sup>67</sup> El PROMEBA tiene una modalidad de trabajo por unidades ejecutoras, que van siguiendo un esquema de descentralización. Así, a la unidad ejecutora nacional, le siguen las provinciales y municipales. Además, cada proyecto PROMEBA comprende un equipo de coordinación y un equipo de campo, cuya conformación es interdisciplinaria, reconociendo varios componentes: componente social, legal, ambiental y urbano. Distintas profesiones pueden conformar estos componentes: Abogados, Trabajadores Sociales, Sociólogos, Politólogos, Arquitectos, Maestros mayor de obra, Ingenieros agrónomos, etc. Este punto se ampliará en el apartado “la máquina de hacer proyectos”.

*“Cacho agarró y llamó a los 20 referentes que tenía él a su oficina y dijo: muchachos, vamos a organizar Villa Tranquila, es prioridad de esta gestión. Les pedimos a todos que acompañen, al que pone un palo en la rueda lo mato. El que avisa no traiciona.” (Entrevista a ex funcionario del Municipio de Avellaneda. Febrero 2012)*

A partir de aquí, comenzó un trabajo sostenido en el barrio consistente en *reuniones en el barrio* abiertas, en las cuales participaron los mencionados referentes barriales, funcionarios municipales (Subsecretarios y Directores de la Secretaría de Obras Públicas), representantes de distintas vertientes políticas (piqueteros y radicales de la gestión municipal anterior a Cacho Álvarez). Luego se sumaron las *reuniones por sector*. En palabras de un entrevistado, en este esquema.

*“Todos podían escuchar y discutir y decir lo que les parecía, pero con la presencia sostenida de un Subsecretario y dos directores.” (Entrevista a ex funcionario del Municipio de Avellaneda. Febrero 2012)*

Esta secuencia de reuniones se sostuvo ininterrumpidamente por más de dos años. No existía un lugar fijo de realización, sino que se llevaban a cabo alternadamente en la sede de distintas organizaciones barriales.

Villa Tranquila fue la primera experiencia a la cual se sumaron otras, a medida que se conseguían nuevos terrenos y más financiamiento para la construcción de viviendas. Para sostener este esquema, se hizo necesaria la incorporación de personal especializado, no sólo vinculado a las disciplinas de la construcción -arquitectos, ingenieros, etc.- sino también profesionales capacitados para participar en este proceso de organización social. Es así que se creó el primer equipo social, que daría lugar a la posterior conformación de la Dirección de Hábitat Social<sup>68</sup>.

Sin embargo, en el relato de múltiples entrevistados -principalmente aquellos que participaron del comienzo de los Programas Federales en el Municipio -la

---

<sup>68</sup> Para la incorporación de estos nuevos trabajadores se firmaron convenios con diversas universidades públicas: la Universidad Tecnológica Nacional, la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y la Universidad de Lanús, entre otras.

experiencia de Villa Tranquila aparece como un hecho fundante de toda una nueva etapa en la política habitacional local. Villa Tranquila era la obsesión del Intendente Cacho Álvarez y terminó siendo el ícono de su gestión<sup>69</sup>:

*“Cacho nos dijo: muchachos, el 75% del tiempo dedíquense a Villa Tranquila, el otro 25% firmen expedientes. (...) Teníamos Villa Tranquila como obsesión de Cacho y la decisión de Cacho”. (Entrevista a ex funcionario del Municipio de Avellaneda. Febrero 2012)*

Pero además, el programa de urbanización de Villa Tranquila se insertaba en una trama de obras destinadas a recualificar el área central de Avellaneda. Estas obras implicaban: apertura de calles, mudanza de las oficinas municipales, creación de universidades públicas, mejoramiento del acceso a las canchas de fútbol de los clubes locales y hasta la realización de un nuevo ramal de trenes. A este conjunto de obras se lo denominó -y se denomina hasta la actualidad- Plan Estratégico Avellaneda 2020.

### **2.3. El plan estratégico Avellaneda 2020<sup>70</sup>**

Este plan fue lanzado durante la tercera intendencia de Cacho Álvarez y coincidió con el gobierno de Néstor Kirchner en la presidencia. El término “estratégico” y la alusión al año 2020, hace referencia a una planificación a largo plazo que, en palabras de un entrevistado, responde a la lógica de la planificación a escala urbana:

*“Avellaneda 2020 fue un nombre simbólico y redondo, en realidad tiene que ver con lo dicen los urbanistas que la ciudad se planifica a 20, 30 o 50 años porque los grandes quilombos de las urbes no se resuelven de un día para el otro.” (Entrevista a funcionario de la Municipalidad de Avellaneda. Septiembre 2012)*

Esta planificación se nutrió de los informes técnicos producidos por la Unidad de Pre-inversión (UNPRE) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. Esta Unidad administra -hasta la actualidad- el Programa Multisectorial de Pre-inversión, que se implementa desde el año 1997, con fondos del tesoro nacional y del

---

<sup>69</sup> Más adelante, cuando se caracterice a la gestión actual, desaparecerá en el relato de los entrevistados la referencia a Villa Tranquila, dado que no es un referente de la gestión de Jorge Ferraresi (el actual Intendente).

<sup>70</sup> Cabe señalar que, dada la imposibilidad de obtener como fuente el mencionado Plan, este apartado se conforma a partir de una reconstrucción propia, utilizando diversas fuentes: entrevistas al Intendente Cacho Álvarez, presentación en diapositivas del Programa de Urbanización de Villa Tranquila, información provista por los funcionarios entrevistados e información disponible en la página web de los organismos públicos implicados.

BID<sup>71</sup>.

En el año 2005 se realizó el lanzamiento oficial del Plan Estratégico Avellaneda 2020 en una Audiencia Pública que se llevó a cabo en el predio municipal que perteneciera a la Unilever. Como parte de este Plan, se presentó el Programa de urbanización de Villa Tranquila y el Plan de Revitalización del Área Central de Avellaneda.

En una entrevista realizada en ese mismo año al entonces Intendente Cacho Álvarez (Informe Digital Metropolitano, 2005, Septiembre), hablaba del Plan como conformado por cuatro ejes:

-Un sistema de información municipal que apuntaba a mejorar los sistemas internos con el fin de unificar la información que reunían las diversas dependencias municipales.

-Un proceso de gestión asociada, a través del cual el municipio reforzaría sus vínculos con las distintas actividades que llevan a cabo las organizaciones de la sociedad civil.

-Un proceso de desarrollo local. En este eje nuevamente aparecía la cuestión de la circulación de la información. El trabajo basado en reforzar la difusión de los diversos servicios que el municipio pone a disposición de la comunidad potenciaría el desarrollo de los distintos actores locales.

-Un proceso de desarrollo urbano y territorial que comenzaría por el ordenamiento catastral. Nuevamente la falta de información y transparencia eran la problemática de base que potenciaba este eje. El camino hacia un catastro ordenado permitiría regularizar la recaudación impositiva del municipio.

En esta misma entrevista, el Intendente también señalaba que hacía muchos años que el Estado no planificaba y que el antecedente histórico serían los planes

---

<sup>71</sup> Los informes técnicos -destinados a producir información y evaluar la viabilidad de las obras del mencionado Plan Estratégico- no se encuentran disponibles en detalle, pero en la web de la entidad en cuestión se encuentra un listado de estudios en el cual pueden identificarse aquellos realizados en Avellaneda: el sub estudio sobre la revitalización urbana de las barracas de Avellaneda y el sub estudio acerca de la traza de derivación de tránsito pesado. (2006).

quinquenales del peronismo a mediados del siglo XX. El mismo Intendente, en la gestión de la década del '90, reconoce haber comenzado con una perspectiva de planificación estratégica, pero la gestión de Oscar Laborde habría *abandonado* esta planificación.

Esta oleada de planificación estratégica no es exclusiva de Avellaneda. Otros municipios del AMBA también produjeron similares planes y los anunciaron en el año 2005: Moreno, La Plata, San Martín, Morón y la CABA.

Ahora bien, en el marco del mencionado desarrollo urbano y territorial es que se sitúan los programas de construcción de viviendas y de mejoramiento del hábitat mencionados anteriormente. Desde esta perspectiva, el caso de Villa Tranquila y su urbanización -en palabras de un entrevistado- cobraba una escala metropolitana, poco común en el modo histórico de planificar el territorio local:

*“Lo que está bueno de Villa Tranquila, es que más allá de todo, era parte de algo más grande, de reactivación de los ramales ferroviarios... porque nosotros conseguíamos que venga el tren de la Capital de pasajeros, algo nuevo. Era como muchas cosas, Villa Tranquila es emblemático porque tiene escala metropolitana.” (Entrevista a funcionario de la Municipalidad de Avellaneda. Febrero 2012)*

De acuerdo a la descripción de los funcionarios entrevistados, algunas de las obras planificadas y ya concluidas son: la creación de una nueva centralidad, con la construcción del Palacio Municipal en la Avenida Güemes. En esta misma zona se instaló una sede de la Universidad de Buenos Aires y el Shopping Alto Avellaneda; la apertura de calles, como la calle Colón, que permite un mejor acceso a las canchas de fútbol de los Clubes Racing e Independiente; el traslado del Corralón Municipal hacia la Avenida Larralde; la rehabilitación de las Barracas y la remodelación del Mercado del Abasto, con la creación de la Universidad Nacional de Avellaneda.

Entre las obras que aún están en proceso o pendientes, se mencionaron: la reconversión del Puerto de Dock Sud -con la prohibición de que se instalen empresas

potencialmente contaminantes; la construcción del Camino de la Ribera Sur; el proyecto conocido como “la Nueva Costa del Plata”<sup>72</sup> que engloba un conjunto de iniciativas tendientes a “recuperar la costa, urbanizarla y crear un conjunto de usos públicos y privados” (Informe digital metropolitano, 2011, Agosto); la construcción del edificio más alto del Partido -sobre Avenida Güemes- que será una torre de comunicaciones: para TV, telefonía y hasta radares para control del espacio aéreo. Se llamará la Torre Única de TV Digital; el traslado de la estación de trenes de Avellaneda Centro a la Avenida Güemes. Esto se llevaría a cabo junto con la implementación de una nueva línea de trenes, planificada por el Ministerio de Planificación, Inversión y Obra Públicas de Nación, que uniría a Vicente López con Avellaneda pasando por puntos como Ciudad Universitaria, Retiro, Puerto Madero, La Boca y cruzando desde allí hacia Villa Tranquila para concluir en la Avenida Güemes. En el desarrollo urbano y territorial, en palabras de un entrevistado, también intervienen otros actores que se suman a la planificación estatal, o bien aprovechan las nuevas facilidades urbanas generadas por el Estado. Tal es el caso de la instalación del shopping en la Avenida Güemes:

*“Vos tenés contacto con distintos actores que van haciendo la ciudad, o sea, la construís de forma pública y privada, entonces digo, si vos tenés un plan de traslado del centro, de traslado de... tenés que acompañarlo con políticas. Tal espacio vacante tenés que destinarlo a esto o aquello (...) todo esta dinámica de cambio implica pensar a Avellaneda a largo plazo.”(Entrevista a Funcionario Municipal. Septiembre 2012)*

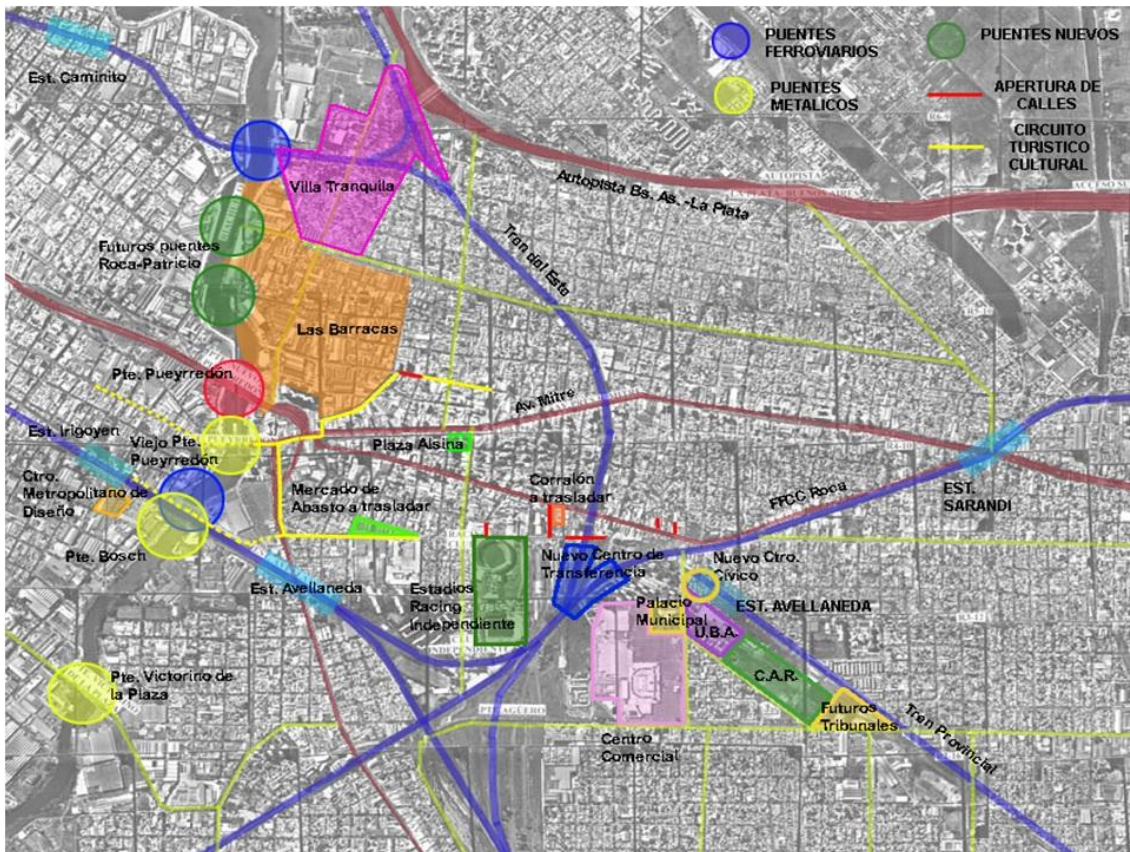
En este esquema de obras, que forman parte del Plan Estratégico, no todas tienen la misma complejidad e importancia. Pueden reconocerse acciones a corto, mediano y largo plazo. En este sentido, el Plan se va reajustando a medida que avanzan las obras:

*“Ajustándolo, porque cada año vas profundizándolo. Hay cuestiones que van por el buen camino y otras para las que todavía no es tiempo, porque el Plan Estratégico para una ciudad vos lo pensás a corto, mediano y largo plazo y se incorporan temas nuevos, como la Torre Única de TV Digital.”*  
*(Entrevista a Funcionaria Municipal. Noviembre 2012)*

---

<sup>72</sup> Este es un proyecto que generó mucha polémica en Avellaneda, principalmente porque implica la construcción de emprendimientos inmobiliarios al estilo Puerto Madero. Sobre este punto profundizaré en el apartado sobre los principales conflictos en el Partido.

En la mencionada Audiencia Pública del año 2005, se presentaba el Programa de Urbanización de Villa Tranquila, junto con el resto de las obras urbanas para la Revitalización del Área Central. En el siguiente mapa -que formó parte de la mencionada presentación- pueden observarse las distintas obras planificadas:



Fuente: Presentación Audiencia Pública Programa de Urbanización de Villa Tranquila, 22 de diciembre de 2005. Predio Municipal (ex Unilever) Avellaneda.

Como se señaló anteriormente, actualmente parte de estas obras se encuentran concluidas, otras en marcha y algunas sin comenzar, pero lo cierto es que en términos de construcción de viviendas, a través de los Programas Federales, el Municipio incorporó nuevos proyectos a partir de la experiencia de Villa Tranquila.

#### **2.4. La máquina de hacer proyectos**<sup>73</sup>

En Avellaneda los Programas Federales se ejecutan desde sus comienzos -y hasta

<sup>73</sup> Esta expresión ha sido utilizada por un funcionario entrevistado y fue una imagen recurrentemente utilizada por los diversos entrevistados, para caracterizar al modo en que el Municipio de Avellaneda se desenvuelve con respecto a los Programas Federales.

el día de hoy- siguiendo la lógica de implementación a nivel nacional a través de la Secretaría de Obras Públicas municipal. Distintas Subsecretarías y Direcciones la conforman. A la actualidad, se desglosa en cuatro Subsecretarías: de Servicios Públicos, de Planificación, de Obras Públicas y de Gestión de Residuos. En el caso de las Direcciones, la Secretaría de Obras Públicas cuenta con cinco: Dirección General de Planeamiento, de Planeamiento, de Alumbrado y Vía Pública, de Arquitectura y de Vivienda.

Los equipos de la Secretaría de Obras Públicas -distribuidos en las distintas Subsecretarías y Direcciones- se conforman de una variedad de profesiones, la mayoría de ellas ligadas a la construcción: arquitectos, ingenieros, agrimensores, etc. Por su parte, la Dirección de Hábitat Social<sup>74</sup> nuclea al equipo social de la Secretaría y posee, como función principal, acompañar todo el proceso de selección de los adjudicatarios: la realización del censo, la construcción de los indicadores para evaluar las situaciones socio-económicas de las familias, la confección de los listados para elevar a las autoridades, la realización de las actas de tenencia precaria, la definición de la ubicación de las familias en el predio construido, el acompañamiento en el proceso de mudanza, la organización de los espacios de interlocución pre y post mudanza. Por las características de estas tareas, la Dirección de Hábitat Social se conforma principalmente de trabajadores sociales, algunos de ellos estudiantes. Aunque también han pasado por la Dirección profesionales provenientes de otras disciplinas, como la Sociología y las Ciencias de la Comunicación.

Como mencioné anteriormente, la Unidad Ejecutora del PROMEBA introdujo el primer esquema de trabajo que combinaba la realización de obras con intervención

---

<sup>74</sup> Cabe señalar que la Dirección de Hábitat Social no aparece en el organigrama de la Secretaría de Obras Públicas que figura en la web. Esto podría leerse como un signo del acento de estas políticas puesto en la obra pública. Sin embargo, y por motivos de extensión, no profundizaré en estas distinciones de índole burocráticas.



social y, al momento de comenzar con los Programas Federales, estos últimos pasaron a formar parte del plan de obras del Programa de Urbanización de Villa Tranquila.

Esta combinación de dos programas en el caso de Avellaneda -el PROMEBA y los Federales- no es menor. No sólo ha quedado en la memoria de los funcionarios y profesionales como los comienzos de la intervención social en la Secretaría sino que, además, le dio a Avellaneda las herramientas y los trabajadores requeridos para poder implementar los primeros proyectos de los Programas Federales:

*“El caso de Avellaneda la verdad que es paradigmático... a mí me parece que el PROMEBA formateó muy, mucho y les dio como un impulso que les colabora para poder hacer toda la obra que están haciendo, porque no la podrían estar haciendo creo yo.” (Entrevista a Funcionaria del Instituto Provincial de la Vivienda. Septiembre 2012)*

*“Nosotros entrábamos con el PROMEBA de la mano. El PROMEBA a nosotros nos ordenó muchísimo. Lo que yo te decía antes: nosotros armamos una línea ejecutora en el 2004 ni bien arrancamos, repitiendo en parte lo del PROMEBA que era una coordinación, el componente social, el componente ambiental, componente de regularización legal, de regularización dominial, componente urbano y de obras y nosotros agregamos un quinto componente que era el de desarrollo local.” (Entrevista a Funcionario Nacional. Febrero 2012)*

Desde el discurso de todos los entrevistados Villa Tranquila fue el comienzo del esquema de trabajo que le imprimió al Municipio la figura de *la máquina de hacer proyectos*, en comparación con otros municipios del Conurbano Bonaerense. Esta figura de una maquinaria se vincula con la metodología de financiamiento de los Programas Federales: la Nación resuelve con cada Municipio cuánto financiamiento destinará y para ello el Municipio presenta propuestas concretas de construcción de viviendas, ante lo cual tiene que resolver la disponibilidad de terrenos para la construcción:

*“nosotros proponíamos proyectos; teníamos 100, 200... Es una máquina de generar proyectos Avellaneda; si vos no tenés proyectos, no podés conseguir plata (...) Y Avellaneda tuvo una política de gestión de suelo muy activa; creo que esa es una de las llaves de Avellaneda. Después se largó, se fueron incorporando otros barrios digamos, los primeros fueron estos tres: Tranquila, Pasaje Aldaz y Villa Luján y creo que arrancamos las 100 viviendas en Wilde.” (Entrevista a Funcionario Nacional. Febrero 2012)*

De acuerdo al relato de todos los funcionarios entrevistados, a diferencia de otros municipios, Avellaneda proyecta, licita y solicita financiamiento en una dinámica

administrativa sumamente fluida que, junto con las gestiones para conseguir terrenos disponibles, permitió incorporar nuevas obras de construcción de viviendas además de Villa Tranquila. En este sentido Avellaneda pudo organizar toda una maquinaria de trabajo destinada a producir proyectos de construcción de viviendas:

*“El momento de Tranquila en Avellaneda fue como el de la decisión pública, fue como mucha energía, la verdad que había un exceso de energía. Nosotros teníamos un equipo real, que era sólo para Tranquila. Cuando Tranquila salió, y después en muchos ámbitos fue como muy exitoso, también empezaron a salir para Avellaneda muchos otros financiamientos, porque también arrancó la maquinaria y entonces ahí empezaron a salir un montón de posibilidades para Avellaneda.” (Entrevista a ex Funcionaria del Municipio. Marzo 2012)*

En la actualidad, los proyectos de construcción de viviendas a cargo del Municipio son múltiples y variados. De acuerdo a la información publicada en noticias periodísticas locales, aquella que detallaron los funcionarios entrevistados y la que aporta oficialmente la Subsecretaría de Nación, Avellaneda -a Diciembre de 2012- lleva construidas cerca de 1900 viviendas, en proceso de construcción 1200 y licitadas 1500. Lo cual implica un total de 4600 entre las finalizadas y en proceso<sup>75</sup>. En diversos actos políticos durante el año 2012, el actual Intendente Jorge Ferraresi<sup>76</sup> afirmó que su gestión tiene como objetivo llegar a las 7000 viviendas para el año 2015:

*“Contamos con una batería de políticas de viviendas, capaces de dar respuesta al desafío de acortar la pirámide para alcanzar la casa propia. A pesar de no contar con terrenos suficientes, para el 2015 prevemos la construcción total de 7000 viviendas en la Ciudad” (Gacetilla de Noticias Municipal, 2012)*

Además, se han firmado convenios con algunos gremios a fin de incorporar a sus afiliados dentro de la lista de los adjudicatarios de estos planes de vivienda. Entre ellos se encuentra MUTRAMA (la mutual de los trabajadores municipales), el Sindicato de

---

<sup>75</sup> No existe información oficial publicada por el Municipio. Los números que aquí se computan han sido provistos por funcionarios municipales. La Subsecretaría de Nación publica los números oficiales de todo el país, que coinciden a grandes rasgos con los mencionados anteriormente, y están disponibles en [www.vivienda.gov.ar](http://www.vivienda.gov.ar) a Noviembre 2013.

<sup>76</sup> Jorge Ferraresi asumió como Intendente en el año 2009 cuando Cacho Álvarez renunció a la Intendencia para asumir como Ministro de Desarrollo Social en la Provincia de Buenos Aires. Luego, ganó las elecciones locales en el año 2011. De formación Ingeniero, Jorge Ferraresi fue por muchos años Secretario de Obras Públicas de Cacho Álvarez. Si bien, su gestión originariamente se vinculaba al *cachismo* en Avellaneda, rompió con esta pertenencia y organizó su propia militancia. Esto implicó que en varios actos políticos ya no se presentaran juntos y que cuadros políticos que antes respondían a Cacho Álvarez ahora se referencien con Ferraresi.

Empleados de Comercio, la Unión Obrera de la Construcción en la República Argentina (UOCRA), la Unión de Obreros Metalúrgicos (UOM) y el gremio de los Barraqueros<sup>77</sup>.

Otro de los acuerdos que realizó la gestión actual, fue la construcción de 198 viviendas a través del Programa de Crédito Argentino (PROCREAR)<sup>78</sup>, que se realizará en un terreno ubicado en las intersecciones de las calles Agüero y De la Serna. El Municipio también forma parte del programa Más Cerca: “Más Municipio, Mejor País, Más Patria” del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios<sup>79</sup>.

La firma de estos acuerdos con la Nación se vincula a la fiel alineación de la gestión de Jorge Ferraresi con el Gobierno Nacional. Los números que se incrementan para la inversión en obras públicas, tienen su correlato en otras áreas de la política como la salud y la educación<sup>80</sup>. Este fuerte vínculo con la Nación es recurrentemente señalado por el Intendente -y por sus funcionarios actuales- en los actos políticos del último año:

*“no es casualidad que el lanzamiento del Plan 'Más Cerca', sea en el Día de la Lealtad, ya que de esta manera dejamos por sentado que somos leales al modelo nacional que comenzó en el 2003 con Néstor Kirchner y sigue encaminado con nuestra Presidenta.” (Gacetilla de Noticias Municipal, 2012, Octubre)*

Otra característica de la Gestión Ferraresi es la recurrente mención al objetivo de *desaparecer* las villas en Avellaneda para convertirlas en barrios, al integrarlas a la trama urbana:

*“Recién el intendente de Avellaneda contaba con orgullo cómo en Avellaneda cuando él termine su gestión no va a haber más ninguna villa sino que todos van a vivir en casas incorporadas a la trama urbana y a la ciudad (...) Tener una nueva casa es tener una nueva vida. (Discurso de*

---

<sup>77</sup> En el caso particular de MUTRAMA, el Municipio firmó un acuerdo con la Mutual para la construcción de 252 viviendas en Wilde y en el Centro de Avellaneda, financiadas con un crédito del Banco Hipotecario.

<sup>78</sup> Procrear es un programa de créditos hipotecarios del Gobierno Nacional destinados a la construcción de viviendas o a la compra de viviendas construidas por el Programa. La información detallada acerca del mismo se encuentra disponible en: <http://procrear.anses.gob.ar/> a Noviembre 2013.

<sup>79</sup> El mismo implica un financiamiento directo de la Nación al Municipio para la realización de diversas obras públicas, planificadas para ser realizadas en un período de 10 a 12 meses entre los años 2012 y 2013 -en el caso de Avellaneda esta inversión implica \$ 103 millones para este primer ciclo.

<sup>80</sup> Que no serán trabajadas en detalle aquí, dado que exceden los límites de esta tesis.

*la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner en un acto de entregas de viviendas. 2008, Mayo)*

Por último, otro argumento recurrente es el énfasis puesto en el trabajo dedicado a *todos los vecinos de Avellaneda*. El hecho de habitar dentro de los límites del Partido habilita a los sujetos a recibir la ayuda del Municipio:

*“A ver... [Si] alguien tiene un problema, hay que solucionar. Es un vecino de Avellaneda.” (Entrevista a Funcionaria municipal. Noviembre 2012)*

Y el objetivo es resolverlo dentro de los límites del Partido para que ningún vecino de Avellaneda tenga que irse a vivir a otro lado, en pos de satisfacer sus necesidades:

*“Nosotros no vamos a darles plata para que se vayan a vivir a la villa... a... Florencio Varela; nosotros queremos que se queden en Avellaneda y que vivan bien” (Entrevista a Funcionario Municipal. Noviembre 2012)*

En este escenario político, Avellaneda sigue construyendo fiel a su *maquinaria*. Aunque no está al margen de serios conflictos urbanos, que cobraron auge en los últimos años -y acerca de los cuales me referiré a continuación-.

Esta experiencia de gestión acumulada y estos argumentos que caracterizan a la gestión actual, será utilizada estratégicamente en los conflictos a nivel local y regional, cada vez que se interpele la labor municipal en materia de política habitacional.

### **2.5. ¿La ciudad más contaminada de Latinoamérica?<sup>81</sup>**

En el año 2006 un grupo de vecinos de Villa Inflamable y La Boca realizaron una presentación judicial tomando como sustento el artículo 43 de la Constitución Nacional. Este artículo plantea la posibilidad de reclamar por derechos colectivos, como el derecho a gozar de un medio ambiente sano. Estos vecinos venían denunciando los daños y perjuicios que padecen cotidianamente debido a su exposición a la

---

<sup>81</sup> He tomado esta frase de la intervención de un miembro de la Asociación Civil Ambiente Sur, en el marco de la Audiencia pública realizada en el Teatro Roma con el fin de tratar el proyecto Nueva Costa del Plata, acerca del cual hablaré más adelante.

contaminación de la zona.

Este grupo demandó las siguientes jurisdicciones estatales: los 14 municipios de la Provincia de Buenos Aires que pertenecen a la Cuenca Matanza-Riachuelo; la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno Nacional. También demandaron a las 44 empresas asentadas en la Cuenca.

En el año 2008 la Causa llegó a la Corte Suprema de Justicia y ésta emitió un fallo -único en nuestro país en materia ambiental- que dispuso una serie de medidas: en primer lugar, los demandados debían presentar un plan de saneamiento de la Cuenca; en segundo lugar, se intimó a las empresas implicadas a tomar acciones tendientes a prevenir y sanear la contaminación generada. Finalmente, se incorporó como actor a la Defensoría del Pueblo de la Nación y a un grupo de organizaciones no gubernamentales de defensa del medio ambiente como terceros en la Causa Matanza-Riachuelo<sup>82</sup>. Cabe señalar que el fallo judicial se dividió en dos partes: la primera de ellas enfocada en recomponer y prevenir daños futuros; en segundo lugar, la reparación del daño ambiental colectivo.

Este fallo creó un espacio de interacción entre diversos actores estatales y privados que deben llevar a cabo el saneamiento de la Cuenca, supervisados por el Poder Judicial. En este marco también se creó un organismo público específico: la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (Acumar).

El Municipio de Avellaneda se vio claramente afectado por dicho fallo judicial, dado que es uno de los municipios de la Cuenca. Sus acciones en marcha, en el terreno de la obra pública, tuvieron que priorizar el saneamiento del Riachuelo. En este contexto, desde el año 2008 comenzó a recibir las supervisiones de la Acumar.

---

<sup>82</sup> Un análisis detallado de este proceso judicial puede consultarse en Merlinsky, G. La cuestión ambiental metropolitana en la arena judicial: el conflicto por el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo. (2011).

Además de todas las acciones referidas a las industrias instaladas sobre los márgenes del Riachuelo<sup>83</sup>, la Causa también estableció la obligatoriedad de relocalizar a las familias que se encuentran asentadas dentro de lo que se conoce como el Camino de Sirga<sup>84</sup>. Las obras a realizarse son: la construcción de viviendas para las familias, el mencionado Camino de la Ribera y la mejora del espacio público<sup>85</sup>. En este sentido, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios destinó parte de su financiamiento a la construcción de viviendas para esta Causa. A partir de allí, una parte del Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos comenzó a denominarse Programa de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

Uno de los casos paradigmáticos en Avellaneda fue la mudanza de 18 familias que vivían debajo del puente del Tren Roca y al lado de Puente Bosch, al asentamiento conocido como Puente Bosch. La entrega de estas viviendas fue realizada a través de una video conferencia con la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner en la cual podía observarse a las entonces familias cartoneras que vivían debajo del puente, recibiendo la carpeta con el acta de pre-adjudicación y las llaves de su vivienda.

Por otra parte, en una actividad denominada “la Séptima Remada del Riachuelo<sup>86</sup>”, el Secretario de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y Presidente de la Acumar, Juan José Mussi, enfatizaba los buenos vínculos con el

---

<sup>83</sup> Que no serán abordados en esta tesis, ya que excede los límites de los temas a trabajar.

<sup>84</sup> El camino de Sirga recibe esta denominación de las sogas que se utilizaban para arrastrar a los barcos río arriba. Era el espacio en los márgenes del Riachuelo que permitía que las carretas pudieran empujar esas sogas. En el Código Civil se establece que este espacio debía ser de 35 m contando desde el talud del Río.

<sup>85</sup> “En total, el plan para la Cuenca Matanza-Riachuelo incluye la relocalización dentro del camino de sirga de 2.384 familias a nuevas viviendas, de las cuales 571 familias viven en la provincia de Buenos Aires (en los municipios de Avellaneda ya trasladados y los de Lomas de Zamora, Lanús y La Matanza), mientras que las 1.813 familias restantes habitan 5 asentamientos de la Capital Federal. Cabe señalar que en la provincia de Buenos Aires, todas las viviendas ubicadas sobre el camino de sirga se encuentran enmarcadas en el plan de obras con fecha de relocalización que van de abril-mayo de 2011 a febrero 2012. Estas viviendas a construir forman parte del Plan total de 17.771 viviendas nuevas a realizarse en la Cuenca para lo cual el Gobierno Nacional destina fondos por \$ 3.173 millones.” (Noticias Acumar, 2011).

<sup>86</sup> 300 remeros partieron del Club Regatas de Avellaneda y recorrieron 9 kilómetros con el objetivo de recuperar la Cuenca Matanza-Riachuelo. Esta actividad estuvo organizada por la Fundación X La Boca, la Federación Metropolitana de Remo y el mencionado Club Regatas.

Municipio de Avellaneda:

*“Nunca tuvimos un no en Avellaneda, el intendente trabaja con mucha dedicación y compromiso absoluto a cada plan designado; por ello estamos muy agradecidos”. (Gacetilla Digital Municipal, 2012)*

Incluso, Acumar firmó un acuerdo con el Municipio por la suma de 18 millones de pesos para la construcción de la Facultad de Ciencias Ambientales, el Museo del Riachuelo y hasta un Centro Integral de Monitoreo y Control Ambiental de Acumar.

Estas obras, junto con la reciente construcción de la Estatua “El Coloso de Avellaneda”<sup>87</sup>, la realización de una Nueva Sede de la Universidad de Avellaneda y un plan de forestación, son obras incluidas dentro del ya mencionado Camino de la Ribera. Este se pensó originariamente como una vía específica para la circulación del tránsito pesado y se convirtió en un paseo de dos carriles al cual se le sumaron las mencionadas obras, que se consideran actualmente como parte de las acciones a realizar en la Causa Matanza-Riachuelo.

Sin embargo, dentro de las acciones que el municipio de Avellaneda debe abordar -en el marco de la Causa Matanza-Riachuelo- se encuentra la relocalización de Villa Inflamable<sup>88</sup>. Esta relocalización se constituye en uno de los principales conflictos para la gestión del actual intendente Jorge Ferraresi.

## **2.6. La relocalización de Villa Inflamable**

Inflamable se ubica junto al Polo Petroquímico de Dock Sud, uno de los más grandes del país, en el límite sudeste con la CABA<sup>89</sup>. Los primeros habitantes se instalaron allí en el año 1931, junto con la primera planta de refinería de petróleo de Shell. Actualmente Inflamable está conformada por los barrios Porst (que es la zona más antigua), El Danubio, El Triángulo y lo que se conoce como la villa adyacente al Polo.

---

<sup>87</sup> El Coloso de Avellaneda es una estatua de 15 metros de alto recientemente emplazada en el cruce de Carlos Pellegrini y Levalle, entre los puentes Pueyrredón Viejo y Nuevo.

<sup>88</sup> A partir de aquí Inflamable.

<sup>89</sup> Toda la información que utilizaré para referirme a Villa Inflamable ha sido extraída del reconocido libro escrito por Auyero, J. y Swistun, D. *Inflamable*. (2008)

Hasta el año 1984 el lugar era referenciado simplemente como “la Costa”, pero el incendio de un buque petrolero dio lugar a la denominación actual.

Como se mencionó anteriormente, la Causa Matanza-Riachuelo comenzó a partir de la denuncia de un grupo de vecinos de Inflamable y de La Boca acerca de los efectos de su exposición cotidiana a un ambiente altamente contaminado. El mencionado fallo judicial de la Corte Suprema de Justicia, instó al Gobierno Local a relocalizar a las familias de Inflamable hacia un territorio no contaminado.

La contaminación ambiental es un tema incorporado en la agenda pública muy recientemente. Durante años -desde que se formó el Polo- ni el Gobierno local ni el Provincial han supervisado la producción industrial dentro del mismo.

Durante la gestión del intendente Oscar Laborde, un funcionario local -bajo el cargo de Secretario Municipal de Medio Ambiente- promovió una investigación del Municipio acerca de los efectos de la actividad industrial en el ambiente y la salud de los sujetos que habitan en barrios como Inflamable.

En Diciembre de 2000, la Nación promovió un acuerdo entre la Provincia de Buenos Aires, la CABA y el Municipio para monitorear el aire en las zonas que rodean al Polo, con fondos de la Asociación Japonesa de Cooperación Internacional (JICA). A este estudio le siguió otro de índole epidemiológico. En este segundo caso, el acuerdo entre los distintos niveles de gobierno fue más difícil de lograr. La municipalidad realizó reuniones en el barrio para informar sobre las características de cada estudio y solicitó la colaboración de la población en su realización.

La realización de estos estudios generó polémica, tanto en el lugar como en los medios de comunicación. Proliferaron los discursos enfrentados entre la Provincia y el Municipio, acusándose mutuamente sobre la responsabilidad de cada instancia en el control de la actividad industrial realizada en el Polo durante 70 años y sus



consecuencias en la salud de la población. De acuerdo a los autores de “Inflamable”:

*“Este debate interno entre funcionarios (...) ilustra claramente la manera en que el problema de la contaminación industrial y sus consecuencias es (mal)tratado por el Estado, es decir, se considera que es un problema cuya solución es siempre responsabilidad de otro.”* (Auyero & Swistun, 2008: 145)

Desde el año 2001 se sucedieron una serie de acciones a partir de la iniciativa de distintos actores:

-En Diciembre de 2001, los habitantes de Inflamable realizaron un primer piquete que impidió la entrada al Polo, reclamando por los perjuicios que les provocaba la actividad industrial.

-En Agosto de 2003 se dio a conocer el segundo informe de JICA que demostraba los niveles de contaminación de la sangre de los niños de Inflamable. El entonces Intendente, Oscar Laborde, solicitó al Juzgado Penal que investigara las causas del origen de emisiones del Polo posiblemente cancerígenas, investigación que quedó en suspenso.

-En ese mismo año, el Presidente Néstor Kirchner realizó un acto en el cual anunció la relocalización del Polo, junto con el entonces Gobernador de la Provincia de Buenos Aires Felipe Solá. Pero esta relocalización nunca sucedió.

-Otra de las acciones que llevó a cabo el Estado -de manera discontinua- fue el pago de exámenes y tratamientos médicos a niños con altos niveles de plomo. Los adultos quedaron totalmente fuera de este tipo de asistencia.

-En el año 2006 el Municipio implementó un censo, a través de una consultora, con el fin de obtener el número de familias a relocalizar. Como resultado -y a partir de entonces- el Municipio considera que el barrio está compuesto por 1200 familias.

-En el año 2008, durante la Gestión de Cacho Álvarez, 25 familias de Inflamable fueron mudadas a un barrio de viviendas de los Programas Federales conocido como “las 100

de Wilde” o “Barrio San Lorenzo”. En el acto de entrega, la entonces Secretaría de Medio Ambiente de la Nación, Romina Picolotti, señalaba que esta era la primera iniciativa del Gobierno Local hacia la “mejoría integral de las condiciones de vida” de la población de Inflamable (Campanas Ambientales, 2008).

En el ya citado libro *Inflamable* los autores resumen claramente el errático accionar estatal al respecto de la situación de sus habitantes y su posicionamiento frente a la contaminación del Polo petroquímico:

*“¿Cómo los vecinos no van a estar confundidos, perplejos e incluso desafiantes si los funcionarios estatales, presumiblemente a cargo de su bienestar, envían esta cantidad de mensajes contradictorios, confusos y muchas veces provocativos? (...) funcionarios del Estado aparecen de manera bastante aleatoria y sorpresiva en Inflamable, con noticias sobre la erradicación (no del polo, sino del barrio), llevando a cabo un censo presumiblemente relacionado con ella. Luego desaparecen sin dejar rastro de este o aquel programa de relocalización, lo cual explica la enorme cantidad de rumores que circulan en el barrio respecto de las futuras viviendas para los habitantes de Inflamable, desde grandes edificios en lejanos suburbios o pequeños departamentos en el cercano Dock Sud.”* (Auyero & Swistun, 2008: 147)

Al año 2012 la situación de Inflamable sigue siendo objeto de debates y propuestas de distinto tinte. En el marco de La Causa Matanza-Riachuelo -que se encuentra en el centro de la agenda pública- la Corte exige al Municipio un proyecto de relocalización de las familias. A su vez, las posibilidades de relocalización han atraído a nuevos pobladores que se sumaron a la zona conocida como “la villa”, incrementando la población del barrio.

Dos proyectos de relocalización han circulado en los últimos años y han generado mucha polémica. El primero de ellos planteaba la urbanización in situ, priorizando que los habitantes permanezcan viviendo dentro de Inflamable. El proyecto incluía, además de nuevas viviendas para aquellos que se encontraban en las más precarias condiciones habitacionales, la realización de un *saneamiento* del suelo. Este tratamiento consistía en una especie de membrana que cubriría el actual suelo contaminado y aislaría a los habitantes de dicha contaminación. Las críticas a este proyecto señalaban que éste no consideraba otros tipos de contaminación que se han

comprobado en la zona, como la polución. Ahora bien, en palabras de funcionarios municipales, el problema de este proyecto residía en que nadie *le ponía el gancho* lo cual implicaba que nadie garantizaba que ese efecto de aislamiento del suelo iba a funcionar a largo plazo:

*“Inflamable tiene un montón de tipos de contaminación pero el más notorio es el del suelo porque al aire es como que se lo lleva el viento (...) lo cierto es que con el suelo no hay vuelta para darle, entonces lo que se hacía era poner un manto geo-textil y rellenar arriba. Ahora, para que ese aislamiento siga años así... el día que se rompa un cachito no sirvió para nada, porque vuelve a contaminar todo (...) cuestión que el proyecto textil explicaba que funcionaba técnicamente pero nadie ponía la firma de que fuera la solución.” (Entrevista a Funcionario municipal. Septiembre 2012)*

El segundo proyecto -que sigue en pie hasta la actualidad- es la relocalización de todo Villa Inflamable en un terreno que es utilizado por la Empresa Exolgan para el depósito de contenedores, situado entre Villa Tranquila e Isla Maciel. El Polo petroquímico y sus inmediaciones quedarían destinados sólo a actividad industrial y la población se trasladaría a este predio. El plazo establecido por la Acumar para su ejecución es de tres años (contando desde 2012). Sin embargo, este proyecto tampoco ha tenido arraigo entre los pobladores, quienes critican la ubicación del terreno y, principalmente, su imposibilidad de proponer ellos mismos posibles territorios en los cuales ser relocalizados.

En noviembre de 2012 un grupo de vecinos, apoyados por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) exigieron su “derecho a la información y a la participación” en el proceso de relocalización de su barrio (Página 12, 2012) y acusaron al Municipio de incumplir con su obligación de formar comisiones vecinales que articulen vecinos y referentes, de modo tal que los afectados puedan acercar sus inquietudes y se construya consenso sobre las decisiones que los incluyen. También planteaban que el número de familias que conformaban el barrio se había incrementado a las 1500 pero el Municipio seguía planificando para las 1200 que habían sido censadas:

*“No queremos mudarnos a la zona donde pretenden relocalizarnos, y no por capricho, sino porque los vecinos de ese lugar entre la Isla Maciel y Villa Tranquila viven en condiciones caóticas, a escasos metros del Riachuelo (...) De las 130 hectáreas que componen Villa Inflamable y que fueron otorgadas al municipio de Avellaneda para instalar un parque industrial, pasaríamos a mudarnos a un lugar también contaminado y de unas 30 hectáreas, donde sería imposible ubicar a las 1500 familias que hoy vivimos cerca del Polo Petroquímico de Dock Sud.” (Página 12, 2012).*

En diciembre de ese año, los vecinos realizaron un corte de ruta que impidió el acceso al Polo. Luego de que se levantara dicho corte, el Municipio organizó un esquema de reuniones los días sábados en el barrio a fin de explicar el proyecto en espacios de a 20 familias, es decir, a través de una estrategia de trabajo con los pobladores en una escala más acotada de diálogo, que estuvo a cargo de la Dirección de Hábitat Social.

Por otra parte, como bien señalan los autores de “Inflamable”, no existe consenso entre los pobladores del barrio acerca de cuál sería la solución a su situación. A esto se suman también las diferencias en las condiciones de vida, algunas de las familias son propietarias mientras que otras habitan en la villa en condiciones muy precarias.

En este marco, los funcionarios municipales también construyeron sus propias interpretaciones acerca de por qué no avanza el proyecto. La relocalización de Villa Inflamable es el conflicto central en materia habitacional del Municipio y contrasta con todos aquellos proyectos que el Municipio capitaliza y muestra como exitosos. Uno de los funcionarios entrevistados incluso estableció la comparación entre el proceso de urbanización de Villa Tranquila -ícono de los comienzos de una política modelo de construcción de viviendas en Avellaneda- y los conflictos surgidos a partir de la relocalización de Villa Inflamable:

*“Si yo a Villa Tranquila tuviera que haberle dicho: Muchachos, se tienen que ir, y yo creo que me matan; son lugares de 25 años, 30 años pero Tranquila no estaba contaminado y se pudo urbanizar en su lugar y viene manejándose muy bien. Villa Inflamable, nosotros quisimos urbanizarlo in situ pero es imposible porque está muy contaminado. Nadie nos aseguraba que se podía trabajar en ese lugar y que la gente iba a estar bien, de ninguna manera. Entonces ya*

*lo tenés que ir a mirar con otra idea. El proyecto para Villa Inflamable, nosotros lo vamos a intentar realizar, ya se le presentó a la Acumar y se le presentó a la Corte: es “una ciudad”; son más de 1.000 familias. Al lado de lo que es hoy Villa Inflamable, obviamente que es algo mucho mejor pero también es cierto que la gente tiene un desarraigo importante pero bueno, hay que trabajarlo. Lo que a mí más me preocupa es que todavía la gente no nos crea que las cosas se hacen, ya tenemos 9 años de gestión y hemos entregado ¿3.000 viviendas más o menos? [Le pregunta a su asistente]” (Entrevista a Funcionario Municipal. Noviembre 2012)*

Por un lado, la dificultad surge de la desconfianza de los pobladores de Inflamable ante un Municipio que se define como *ejecutor* (en comparación con otras gestiones municipales). Por otro lado, para el Municipio es un proyecto a una escala de ejecución singular. Como señalaba el funcionario entrevistado, las 1500 viviendas, con el equipamiento urbano previsto, implicarían construir una ciudad.

Pero además, en tanto el conflicto cobró escala regional y ha tenido una gran repercusión mediática, distintos actores intervienen con intereses muchas veces cruzados. Y quizás ésta es la mayor dificultad que identifican los actores municipales: la falta de consenso. En palabras de una funcionaria entrevistada:

*“Y bueno, con Inflamable digamos que es el desafío que estamos transitando. La verdad es que a veces como que se hace complejo por los actores que realmente no suman a la solución (...) Si vos tuvieras las resistencias lógicas y esta cuestión de propietarios / ocupantes... listo. El tema es que tenemos los grupos de abogados, la Defensoría de la Nación... digamos que ahí sí se hace difícil. Nosotros somos los primeros que comprendemos estas cuestiones de la incertidumbre hasta que realmente se ve que se empieza a construir: el tema de cómo va a ser el nuevo lugar, si voy a tener mis mismos vecinos y... Pero hay actores que están apostando fuertemente al fracaso.” (Entrevista a Funcionaria Municipal. Noviembre. 2012)*

## **2.7. El Proyecto Nueva Costa del Plata**

Otra iniciativa que generó -y aún genera- manifestaciones a favor y en contra es el proyecto conocido como “Nueva Costa del Plata”<sup>90</sup>. El mismo implica la re-conversión de la franja costera rioplatense, que une Avellaneda con Quilmes, en un tramo de 5 kilómetros<sup>91</sup>. El motivo del conflicto en este caso es que la empresa que propone el proyecto -Techint- es la misma que años atrás ha tenido la concesión del

---

<sup>90</sup> La información que aquí se menciona ha sido extraída principalmente del artículo Aizcorbe, M., Besana, P., Fernández Bouzo, S. Conflicto ambiental y megaproyectos de urbanización. El caso del proyecto Nueva Costa del Plata en los Partidos de Avellaneda y Quilmes, Provincia de Buenos Aires. (2011).

<sup>91</sup> El proyecto completo puede consultarse en: <http://www.nuevacostadelplata.com/> a Noviembre 2013.

relleno sanitario de Villa Domínico y ha depositado basura allí, incluso una vez concluida la concesión, contaminando seriamente la zona.

Esta situación generó la movilización de distintos actores y la conformación de grupos en defensa de la salud de los habitantes cercanos al relleno sanitario. Quizás el más conocido de ellos (por su repercusión mediática) sean las madres de las torres de Wilde. Pero además, el proyecto incluye el desmonte del bosque ribereño, la afectación de la selva marginal costera y la realización de mega emprendimientos inmobiliarios al estilo Puerto Madero<sup>92</sup>.

En los comienzos del año 2000 los reclamos se incrementaron y el entonces Intendente Oscar Laborde -cuyo Secretario de Medio Ambiente venía denunciando la situación ambiental en Inflamable- hizo oído de los reclamos, apoyando la iniciativa de cerrar el relleno sanitario. En el año 2004 el grupo de las madres de las torres de Wilde junto con la Asamblea de Vecinos Auto-convocados afectados por el CEAMSE lograron el cierre definitivo del relleno sanitario.

En el año 2006, el Intendente Cacho Álvarez anunció la intención del Municipio de realizar un paseo ribereño, bajo la forma de reserva natural. Para ello acordó con Techint la recepción de una propuesta.

En el año 2008, la empresa en cuestión realiza la presentación oficial del proyecto en el Teatro Roma de Avellaneda, contando con la presencia del mencionado Intendente y del Intendente de Quilmes Sergio Villordo. Sin embargo, el proyecto no tuvo el apoyo de la red de organizaciones que venía realizando una serie de presentaciones ante el Defensor del Pueblo de Avellaneda, denunciando dos situaciones: que la empresa a cargo era la misma que había incumplido el contrato por el relleno sanitario, y que el proyecto Nueva Costa del Plata afectaría la selva marginal costera,

---

<sup>92</sup> El mencionado artículo se estructura en torno a realizar la comparación entre el NCP y el proyecto Puerto Madero.

empeorando las condiciones del medio ambiente en esa zona.

En Noviembre de 2008 el Defensor del Pueblo convocó a una Audiencia Pública en el Teatro Roma a fin de que los actores involucrados pudieran poner en común sus argumentos a favor y en contra<sup>93</sup>.

Unos días después de la Audiencia Pública, el Concejo Deliberante de Avellaneda trató el anteproyecto de re-zonificación del área costeña en cuestión, bajo la carátula de “zona de gestión especial”, lo cual la libera de su antigua afectación como “zona de reserva natural”. En cambio, el Concejo Deliberante de Quilmes no dio quórum para el tratamiento de este tema. Años atrás, ya habían sancionado una Ordenanza Municipal en la cual declaraban a la selva marginal de Quilmes como zona de reserva ecológica y parque natural. Esta última declaración es la que impide hasta la actualidad que se lleve a cabo el proyecto.

La Asociación para la Protección del Medio Ambiente y Educación Ecológica 18 de Octubre, impulsada por los integrantes de “No a la Entrega de la Costa Avellaneda - Quilmes” abrieron una causa contra la empresa Inversiones Urbanas Nuevo Milenio S.A. (una firma del Grupo Techint, corporación encargada de las obras del proyecto), la Provincia y la Municipalidad de Avellaneda, en la que se solicitaba el “cese y recomposición” del daño ambiental ocasionado por el emprendimiento urbanístico que se planeaba instalar en la costa del Río de la Plata perteneciente a ambos distritos. En dicha presentación se planteaba que:

*“el proyecto Nueva Costa del Plata “provocará daños irreparables al medio ambiente como la destrucción del bosque ribereño en los municipios de Avellaneda y Quilmes, la eliminación de los humedales que allí se encuentran, la pérdida de la flora autóctona y única que se encuentra en el lugar, la desaparición de una zona de conectividad biótica, severas consecuencias sobre el régimen costero (erosión, inundaciones)”, entre otros.” (Agencia Nova, 2013).*

A mediados del presente año, la Cámara de Apelaciones de La Plata dictó una

---

<sup>93</sup> El mencionado artículo realiza un interesante recorrido por los argumentos presentados. Se recomienda su lectura para ampliar este punto.

medida cautelar que suspendió por 30 días las tareas de desmonte que venía realizando la Municipalidad de Avellaneda. El Juez a cargo, Alberto Recondo, visitó la zona en disputa y debe pronunciarse acerca de la viabilidad de realización del proyecto considerando el impacto en el medio-ambiente.

Las problemáticas ambientales, así como las luchas que emprenden distintos sujetos por disputar el sentido que el Municipio otorga y/o construye en relación con ciertos espacios de la ciudad -lo cual puede corroborarse en los proyectos urbanos en marcha- se repiten, con características singulares, en otros territorios de Avellaneda que no he mencionado hasta el momento<sup>94</sup>. Uno de ellos es el barrio conocido como Villa Corina, al interior del cual se ha construido un pequeño proyecto de viviendas, cuya experiencia ha sido el campo de análisis de esta tesis. En los párrafos que siguen, me adentraré entonces en la historia y los principales conflictos que se suscitaron en dicho barrio.

## **2.8. Algunas líneas acerca de Villa Corina**

### ***2.8.1. Breve historia y descripción del barrio.***

Villa Corina es una de las villas más antiguas de Avellaneda y del AMBA<sup>95</sup>. Su territorio se delimita, desde sus orígenes, por las calles Centenario Uruguayo, Suipacha, Agüero y Camino Gral. Belgrano. Se encuentra a aproximadamente siete kilómetros de la CABA, ubicada dentro de los límites de Villa Domínico y muy cerca del límite con Sarandí.

---

<sup>94</sup> Como mencionaré en las conclusiones de este capítulo, nunca es la acción del Estado, por sí sola, la que construye un uso y un sentido para los distintos espacios en la ciudad. Otros actores relevantes, principalmente las empresas e inmobiliarias que llevan a cabo sus actividades productivas dentro de los límites del Partido, tienen un peso significativo en el modo en que se elucidan las disputas por el uso de estos espacios.

<sup>95</sup> Los datos que menciono en este apartado surgen principalmente de cuatro fuentes: el artículo Crovara, M. E. Pobreza y Estigma en una villa miseria argentina. (2004); de los datos provistos por un ex funcionario municipal que me brindó información sobre las intervenciones estatales planificadas desde el municipio para Villa Corina; de entrevistas y charlas informales con instituciones barriales y finalmente, de noticias publicadas en diarios y blogs.



El barrio habría comenzado a conformarse a comienzos de los años 1950, cuando llegaron los primeros pobladores como parte de los procesos migratorios de mediados de siglo, que fueron conformando las diferentes villas en el AMBA.

Su nombre hace alusión a una de las primeras pobladoras del lugar, “Corina”, quien se dedicaba a la crianza de chanchos en la zona. Un relato acerca de los comienzos de la villa describe el siguiente paisaje:

*“No era una villa homogénea, sus cuarenta manzanas rodeaban dos grandes lagunas, ubicadas en la zona central. Alrededor de las lagunas se concentraban una serie de casillas y ranchos asentados en el barro. El agua estancada, los laberintos intrincados y los grandes basurales formaban parte del paisaje cotidiano de Villa Corina. Sin embargo, a medida que se alejaban de las lagunas, iba apareciendo la forma de un barrio humilde, los pasillos centrales se ampliaban, aparecían las primeras casas de material y el agua ya no inundaba las viviendas con cada lluvia.” (Contaminación-villa-corina, 2008).*

Veinte años después, en 1973, el entonces Ministerio de Bienestar Social de la Nación, levantó en su interior un conjunto de torres, conocido por los habitantes como *las torres de Corina*, compuesto por edificios entramados al estilo de los construidos en la Ciudad de Buenos Aires (Lugano I y II, Soldati, Comandante Luis PiedraBuena)<sup>96</sup>.

El conjunto de torres es una referencia territorial muy significativa, tanto que en varias ocasiones, al referirse a Villa Corina, los vecinos de otros barrios de Avellaneda hacen alusión puntualmente a las torres. Sin embargo, ésta excede la tipología de las torres y presenta un diverso entorno de casas bajas y casillas distribuidas en sectores con sus respectivas denominaciones: *la villita, la precaria, la tierrita, el pasillo de Oyuela, el fondo de De la Serna, el asentamiento*<sup>97</sup>. También existen allí unos *pabellones* que construyó el último gobierno militar, pensadas como viviendas transitorias, que luego de

---

<sup>96</sup> El conjunto de torres de Villa Corina fue construido como parte del Plan Alborada, que constituyó una de los tres programas pilares en política habitacional durante la tercera presidencia de Perón. El Plan Alborada estaba destinado a la erradicación de la población en villas e implicó, por lo tanto, la continuidad del Programa de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE). El conjunto se encuentra conformado de 1690 departamentos distribuidos en 88 edificios, algunos de ellos de 10 pisos y otros de tres pisos, conocidos como *las tiras*. Dentro del mismo se encuentran actualmente: una escuela primaria, una escuela secundaria, dos jardines de infantes, un centro social y deportivo, un centro comercial y un centro de salud.

<sup>97</sup> En esta tesis hablaré de las familias que habitaban en el sector de casillas que sus habitantes denominaban como *la precaria*.

unos años se transformaron en definitivas<sup>98</sup>. Por último, podemos encontrar lo que se conoce como *los chalecitos*: un conjunto de viviendas bajas realizadas durante los primeros gobiernos de Perón que son -hasta la actualidad- las construcciones en mejores condiciones edilicias.

Hoy en día se estima que Villa Corina se compone de 60 manzanas y 15.000 habitantes aproximadamente. El cementerio municipal es uno de los hitos geográficos y opera como referencia geográfica en sus habitantes<sup>99</sup>. Además, el barrio se encuentra muy cerca de los límites de Avellaneda con Lanús, y linda con otros barrios de Avellaneda como el Dínamo, Unidad y Lucha, Ciudad Oculta y Villa Luján.

El barrio se caracteriza por contar con gran cantidad de instituciones de todo tipo, públicas y privadas. Muchas de ellas son organizaciones políticas que responden a distintas fuerzas, algunas han quedado como producto de la organización de comedores y ollas populares en la crisis del año 2001. Gran parte de estas instituciones se nuclean en la denominada Mesa Intersectorial de Villa Corina y organizan diversas actividades abiertas a todos los vecinos.

Pero además, esta variedad de instituciones le da una complejidad a este territorio que incide en el plan de obras que el Municipio definió. Uno de los funcionarios entrevistados graficó muy bien esta situación:

*“En la entrevista con un funcionario provincial pregunté por qué habían decidido comenzar con los Federales en Villa Tranquila y no en Villa Corina. Me respondió; porque Corina estaba muy politizado y en cambio, en Tranquila estaba todo por hacer.” (Nota de campo. Febrero 2012)*

Ahora bien, en los párrafos que siguen me interesará identificar cuáles han sido - y siguen siendo hasta la actualidad- las líneas de acción que el Municipio planificó e

---

<sup>98</sup> El esquema habría sido similar a los denominados “Núcleos Habitacionales Transitorios” en la CABA. Acerca de esta metodología de viviendas transitorias me referí en el apartado vinculado a la historia de políticas habitacionales en el AMBA.

<sup>99</sup> Las tierras en las cuales se ubica hoy el cementerio municipal fueron compradas en el año 1874 como producto de la necesidad de afectar tierras para las víctimas de las diversas pestes de fiebre amarilla y cólera de la época. Es decir, que el cementerio existe en la zona desde hace casi un siglo antes que se conforme Villa Corina.

implementa en Villa Corina.

### **2.8.2. El plan de obras municipal para Villa Corina**

Hemos visto que el Municipio comenzó sus intervenciones en política habitacional en el año 2004 con Villa Tranquila como el primer territorio de implementación. Luego fue ampliando sus acciones hacia otros barrios de Avellaneda y fue llevando a cabo todo un esquema de censos, realizados en su mayoría a través de una consultora privada. Estos censos tenían como finalidad realizar estimaciones acerca de las condiciones de vida en diferentes villas y asentamientos de la zona y utilizar esa información en los planes de obra. Es así que en el año 2005 el Municipio realizó un censo de todo Villa Corina<sup>100</sup>.

En este territorio he identificado cuatro líneas de acción definidas a partir de las características de la zona: la recuperación del conjunto urbano y la subdivisión del consorcio; la apertura de calles y la liberación de veredas; la regularización física y dominial de las manzanas y la construcción de viviendas para mudar a las familias de los pabellones.

En cuanto a la primera línea de acción, en el año 2004 el Municipio realizó una evaluación del estado edilicio del conjunto a fin de estimar -en palabras de un entrevistado- cuánto se necesitaría invertir para *ponerlo de pie* nuevamente, lo cual implicaba arreglar:

*“Techos, exteriores, que ande el agua, que anden los ascensores (hay gente que hace años que no baja, eso en Fuerte Apache pasaba también) y que no entre agua. Recuperar la “cáscara”, no meterte adentro de las viviendas que deben tener muchos problemas de instalaciones.”*  
(Entrevista a ex funcionario municipal. Febrero 2012)

---

<sup>100</sup> Cabe señalar que el plan de acciones para Villa Corina no ha quedado formalizado en un plan como sí en el caso del Programa de Urbanización de Villa Tranquila. Las entrevistas realizadas a funcionarios municipales que trabajaron hacia los comienzos de los Programas Federales en Avellaneda y a aquellos que trabajan aún en la actualidad, me ha permitido reconstruir las obras que detallaré a continuación. Pero además, este plan de obras no fue difundido en el barrio y, por lo tanto, no existe un esquema de trabajo con referentes barriales como sí sucede en Villa Tranquila. La explicación quizás resida en el nivel de politización de cada territorio, tal como explicitó uno de los funcionarios entrevistados.

Esta rehabilitación se pensaba junto con una modificación en el esquema consorcial. El Conjunto, con sus casi 1700 viviendas, conforman un único consorcio, lo cual implica que todo el barrio posee un único administrador. La propuesta municipal consistía en subdividirlo, lo cual conllevaría crear administraciones a escala más pequeñas con el objetivo de descentralizar la designación de representantes y la toma de decisiones. Pero este plan hubiera requerido de la confección de un nuevo plano de mensura y propiedad horizontal que excedió las competencias municipales y las gestiones con otras dependencias estatales quedaron truncas.

Ahora bien, la mencionada línea de mejoramientos de los Programas Federales conocida como Programa Mejor Vivir, le permitió al Municipio planificar, a través del esquema colectivo de mejoramientos a escala consorcial<sup>101</sup>, obras de rehabilitación de varios conjuntos de viviendas del Partido, entre ellos las torres de Villa Corina. La primera obra que se licitó fue para la recuperación de terrazas y pórticos e impermeabilización y pintura de la fachada. Luego se presentó el proyecto para resolver los frecuentes problemas con el servicio de agua que, en palabras de sus habitantes, no tenían suficiente presión durante el día o directamente se quedaban sin agua<sup>102</sup>. Es decir, que el plan de obras para el conjunto de viviendas implicaba aquellas destinadas a la rehabilitación edilicia y que resultaban difíciles de afrontar por los habitantes debido a los altos costos que conllevarían.

También realizaron algunos mejoramientos en viviendas particulares, a partir de la aplicación de la línea individual del Programa Mejor Vivir, que permitió a algunas familias modificar condiciones físicas críticas en sus viviendas e incluso sumar alguna

---

<sup>101</sup> Al momento de lanzamiento del Programa Mejor Vivir en el año 2004, este presentaba dos modalidades posibles de aplicación: a escala individual, para mejorar viviendas particulares que reunieran las condiciones antes mencionadas; a escala colectiva, como mejoras de edificios a cargo de las administraciones de los consorcios.

<sup>102</sup> De acuerdo al relato de uno de los funcionarios entrevistados, el origen de estos problemas tenía que ver con una fisura en la torre tanque de agua que abastecía a todo el barrio.

habitación.

La segunda línea de acción en este plan era la apertura de calles y la liberación de las veredas. En palabras de un entrevistado, esta era *la segunda obsesión de Cacho* para Villa Corina:

*“Villa Corina era por un lado el mejoramiento de viviendas y la segunda obsesión que ya viene de la gestión anterior del año '92, es que Cacho quiere, Cacho quiere... abrir las calles, ese es el segundo punto de Corina: abrir calles. Empezar a abrir las calles de manera de integrar más ¿no?” (Entrevista a funcionario nacional. Febrero 2012)*

Dado que Villa Corina está conformada por distintos sectores con un amanzanado irregular y con viviendas sobre espacios que antes funcionaban como calles y veredas, el Municipio se propuso liberar esos espacios a través de la relocalización de las familias. Esta última implicaba contar con terrenos disponibles a fin de construir las viviendas necesarias para mudar a las familias afectadas por esta decisión.

El trabajo de apertura de calles y liberación de veredas iría acompañado de una regularización física y dominial de las manzanas. Esta sería la tercera línea de acción. Según el relato de uno de los funcionarios entrevistados, la provincia de Buenos Aires habría confeccionado un plano de mensura para la regularización de Villa Corina que se encontraría sin aprobar.

Ahora bien, estas acciones del Municipio tienen como fin urbanizar, en tanto generan modificaciones en la morfología de la villa de acuerdo a la trama urbana lindante, y en este sentido, la integra. En palabras de un entrevistado:

*“Agarremos manzana por manzana, verifiquemos el plano de mensura, hablemos con todos los vecinos y veamos elementos como para tener un diagnóstico para resolver esta manzana ¿habrá algunos que habrá que mover? Bueno, listo. En todas las manzanas de Corina tenés que mover gente para poder regularizarlo de manera más o menos digna... no te digo digna, digna, digna, más o menos digna. Y ordenar los servicios y las redes y todo. Para mí es manzana por manzana.” (Entrevista a ex funcionario municipal. Febrero 2012)*

Regularizar las manzanas, liberar las veredas y abrir las calles conlleva mudar a

aquellas familias que están habitando estos espacios públicos. En este punto cobra relevancia la construcción de viviendas nuevas y, en consecuencia, la disponibilidad de terrenos en los cuales sea factible construir. El cuarto plan de acciones para Villa Corina sería la mudanza de las familias que habitan en los pabellones hacia una vivienda nueva y definitiva:

*“Para resolver los pabellones necesitás tierra, para apertura de calle en los pabellones necesitás tierra, acá hay que mover gente... habíamos visto un terreno en Centenario Uruguayo y Cangallo, un terreno grande que entraban cerca de 200 viviendas, una fábrica grande en la mitad del terreno, la mitad libre. Recuperábamos la fábrica, hacíamos viviendas dentro de la fábrica y después viviendas en la parte libre.” (Entrevista a ex funcionario municipal. Febrero 2012)*

En resumen, todas estas acciones que fueron pensadas para Villa Corina, cuando los Programas Federales estaban comenzando, se vinculaban a las posibilidades del Municipio de aplicar recursos con los que contaba (como es el caso del Mejor Vivir para rehabilitar las torres) y además con las posibilidades de acción que brindaban las características territoriales: por un lado, un conjunto de viviendas de más de 40 años con serios problemas estructurales que excedían las posibilidades de resolución de sus habitantes; por el otro, la construcción de viviendas sujeta a un plan de regularización de manzanas y espacios públicos, dado que la zona, al igual que la mayoría de las localidades de Avellaneda, no contaba -ni cuenta en la actualidad- con terrenos disponibles.

Al día de hoy, las acciones municipales en Villa Corina -a pesar de estar en manos de otra gestión de Gobierno- continúan estas líneas de planificación original, y se resumen, en palabras de un funcionario municipal entrevistado, de la siguiente manera:

*“Nosotros estamos terminando de arreglar las torres, lo que es la parte externa. Habíamos arreglado las terrazas, lo que es impermeabilización. Ahora estamos empezando a arreglar la torre tanque para que vuelva a funcionar porque no tenían agua. En lo que se refiere a afuera de lo que es el complejo, en su momento mudamos a todas las familias que estaban pegadas al paredón del cementerio, pero no llegamos a abrir calle. Ahora tenemos un par de proyectos nuevos en la zona que van a ir para que podamos abrir esas calles que falta (...) Pasa que Villa Corina tiene otra complejidad porque cuando se hicieron las torres también quedaron unos pabellones que supuestamente iban a ir ahí y después no fueron. Eran vivienda transitoria pero*

*después las torres fueron a otra gente y estos nunca se mudaron, entonces quedó ahí muy precario todo. Terminó siendo vivienda transitoria definitiva. Pero es mucha gente la que vive ahí, no es tan fácil. Nosotros vamos a poder hacer todo lo que podamos, pero no vamos a poder hacer muchísimo más de lo que uno puede, hay cosas que no digo que sean imposibles pero van a costar.” (Entrevista a funcionario municipal. Noviembre 2012.)*

Como ya he mencionado, en Villa Corina funcionan variadas instituciones y organizaciones que trabajan con los vecinos. Algunas de ellas han estado realizando acciones para luchar contra la contaminación de la zona y los efectos en la salud de la población. En las líneas que siguen, me adentraré en los conflictos que se vinculan con otros reclamos ambientales locales a los que hice mención anteriormente.

### **2.8.3. Principales conflictos en la zona**

Uno de los principales conflictos que atraviesa Villa Corina son los reclamos al Municipio por el saneamiento del arroyo Sarandí<sup>103</sup>. Este arroyo atraviesa varios partidos del Conurbano Sur, antes de llegar a Avellaneda. En Longchamps -donde nace se lo conoce como el arroyo Las Perdices. Desde allí se encuentra entubado hasta en un 80% de su cauce<sup>104</sup>.

Durante los últimos años<sup>105</sup>, vecinos y organizaciones sociales de Villa Corina y Villa Luján<sup>106</sup> se han reunido para solicitar al Municipio el saneamiento del arroyo Sarandí. Sus reclamos se orientaron en una primera etapa a solicitar:

*“El saneamiento y limpieza del contaminado arroyo Sarandí y la continuación del entubamiento; la confección de un registro público de las empresas radicadas en la zona y que exista un control de las emanaciones fabriles y sus residuos.” (Diario Virtual Tres líneas. Sección Sociedad, 2009, Septiembre).*

---

<sup>103</sup> En esta misma zona se encuentra el arroyo Santo Domingo en relación al cual los vecinos de dicha localidad también han realizado denuncias por emanaciones peligrosas provenientes de su entubamiento, similares a la problemática que se detallará a continuación.

<sup>104</sup> La Cuenca del arroyo Sarandí comprende una superficie de 80 km<sup>2</sup> y se extiende sobre los partidos de Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora y Almirante Brown. La longitud de su cauce principal es de aproximadamente 20 km. El arroyo Las Perdices, luego de recibir como afluente al arroyo Galindez, hoy totalmente entubado, a la altura de Lanús se convierte en el arroyo Sarandí.

<sup>105</sup> No he podido identificar una fecha específica para situar el comienzo de estos conflictos, pero la información disponible en la web indica que la organización más sistemática entre vecinos y organizaciones barriales comenzó en el año 2008. Cabe señalar que estos años coinciden con la relevancia mediática del conflicto por el proyecto Nueva Costa del Plata y los reclamos por la situación ambiental en Villa Inflamable.

<sup>106</sup> Villa Luján es otra de las villas de Avellaneda, ubicada dentro de la localidad de Sarandí y lindante con Villa Domingo.

Estas consignas le fueron presentadas por los vecinos y organizaciones sociales al Intendente Jorge Ferraresi en una audiencia con motivo de los reclamos suscitados en el año 2009. Pero luego de conocer la experiencia de los vecinos de Almirante Brown, que conviven en las inmediaciones del entubamiento del arroyo Las Pérdices, su estrategia comenzó a incorporar la consigna del no entubamiento.

Los vecinos de Almirante Brown venían denunciando la presencia de olores nauseabundos provenientes de las ventilaciones del entubamiento, y que estas se originaban a partir de las descargas clandestinas de las empresas adyacentes al cauce del arroyo. Además, las viviendas aledañas se inundaban frecuentemente. El entubamiento no había resuelto los problemas de contaminación, dado que la actividad industrial que la originaba seguía vigente y las familias que vivían en los alrededores respiraban las emanaciones que provenían de estos afluentes.

En un comunicado de la Asociación Civil Vecinos de Villa Corina por un futuro mejor, uno de sus miembros resumía la nueva perspectiva de los vecinos acerca de la problemática de saneamiento del arroyo Sarandí. Algunos reclamos se mantuvieron intactos, pero el entubamiento del arroyo como solución quedó descartado:

*“Un comunicado de la entidad de Corina precisó que “no vamos a repetir los argumentos ambientales y de inundación siempre citados hasta casi rozar el hartazgo, simplemente decimos que si se entuban las pocas cuadras que quedan -unos 400 metros a cielo abierto-, sin cortar las conexiones de descarga clandestina de desechos industriales no se estará abordando la cuestión de la contaminación desde una perspectiva de una real solución. Para los vecinos, si se realiza el trabajo se endeudará el Estado para realizar una obra pública, un entubamiento estético que nos despreocupará de los problemas de salud de los vecinos de la zona. Por esto decimos: entubar es olvidar.” (Diario popular sureño, 2010).*

Bajo la consigna “entubar es olvidar” los vecinos y organizaciones barriales llevaron a cabo diversas acciones<sup>107</sup>: asambleas con vecinos para debatir el problema y las soluciones posibles, así como compartir información sobre descargas clandestinas y enfermedades recurrentes entre los habitantes de Villa Luján y Villa Corina. En el año

---

<sup>107</sup> La secuencia cronológica de las acciones de vecinos y organizaciones sociales en relación con este tema pueden consultarse en <http://villacorina.blogspot.com.ar/> a Noviembre 2013.



2008, estudiantes de la Universidad de Quilmes realizaron estudios de los barroes que cubren un tramo del entubamiento del arroyo. Dado que circulaba la versión de que esos barroes provenían del fondo del arroyo, este estudio apuntaba a comprobar la presencia de metales que resultaran nocivos para la salud. También reunieron firmas para solicitar el saneamiento del arroyo, promovieron un relevamiento de enfermedades que padecen miembros de las familias de la zona y redactaron un listado de empresas asentadas allí. En el año 2010 realizaron un festival denominado “Arroyofest” con el fin de difundir la problemática en la zona y sumar más vecinos a los reclamos. Este festival incluía actividades como la elección de Miss Contaminación y una competencia de pesca. En el blog de una de las organizaciones convocantes se definían los objetivos de este festival de la siguiente manera:

*“Será el primer festival acerca de la contaminación urbana e industrial y habrá intercambio de experiencias de lucha por la instalación de cloacas, la importancia del agua para consumo humano, organización de vecinos desocupados para trabajar en la biorremediación de las cuencas contaminadas, necesidad del cuidado de los recursos naturales de las ciudades urbanizadas, vecinos que se organizan a través de saneamientos judiciales y biorremediación y exposición del trabajo de suelos a cargo de estudiantes de la Universidad de Quilmes. El taller de producción musical de Villa Corina abrirá la jornada y se irán confirmando más artistas”.* (Vecinos en red, 2010).

En el año 2011 la Asociación Civil Vecinos de Villa Corina por un futuro mejor junto con la productora Cosamostra filmaron un corto de terror denominado “Corina mutante”. En este material audiovisual, puede observarse la parodia a la inauguración de una plaza sobre el entubamiento del arroyo Sarandí. Los personajes centrales son los niños del barrio que se convierten en zombies como producto de su exposición a la contaminación de Villa Corina.

Por su parte, ya mencionamos que el Intendente recibió a los vecinos y organizaciones en una audiencia en el año 2009 a fin de tratar el saneamiento del arroyo Sarandí. En esa ocasión, se había comprometido a tomar sus reclamos. Pero, años más tarde, llevó a cabo dos acciones significativas en la zona. En primer lugar, anunció la

creación del primer parque industrial en Avellaneda, asentado en un terreno de poco más de 30 hectáreas en Sarandí. En el mismo ya funcionaban 32 fábricas, pero se buscaba elevar esta zona a la categoría de parque e implicaba llevar a cabo determinadas obras, entre ellas el entubamiento del tramo restante del arroyo (obra que estaría a cargo del Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires)<sup>108</sup>.

En segundo lugar, el Municipio inauguró una plaza sobre el entubamiento del arroyo Sarandí. Según el relato de la Gacetilla Municipal, la plaza fue votada por vecinos de la zona en el año 2011 en el marco del Programa de Presupuesto Participativo municipal, a partir del cual los vecinos podían presentar y votar propuestas para implementar en su barrio con parte del presupuesto del Municipio.

Por último, la Universidad de Avellaneda, dentro de las acciones de trabajo social comunitario (TSC) que forman parte de la currícula de sus estudiantes, realizó una jornada en julio de 2012 en Villa Corina. En la misma, los estudiantes pintaron un mural, conocieron a referentes de organizaciones barriales y realizaron entrevistas en profundidad a vecinos que se mudarían en el marco de los Programas Federales. De las mismas participaron el Rector de la Universidad, Jorge Calzoni y el Intendente Jorge Ferraresi.

En resumen, Villa Corina es una de las principales villas de Avellaneda y allí se despliegan conflictos muy similares a los que se suscitan en otros puntos del partido. Sin embargo, quizás lo más característico en este territorio sean los problemas ambientales que los vecinos padecen cotidianamente y que afectan su estado de salud. Estas situaciones los motivan a la organización para llevar a cabo reclamos. A su vez, esto conlleva la conformación de diversas organizaciones en torno a los conflictos ambientales de Avellaneda y, se generan articulaciones con otros actores (universidades,

---

<sup>108</sup>Otras de las obras son: pavimentación de calles, instalación de cámaras de seguridad, luminarias, forestación y veredas. En septiembre de 2012 se dio inicio a dichas obras.

productoras de cine) que permiten darle a estos reclamos nuevas herramientas que fortalecen su visibilidad, como en el caso del corto “Corina mutante”. En este punto, también resulta importante señalar que cuando nos referimos a vecinos y organizaciones sociales de Villa Corina y los barrios afectados por el saneamiento del arroyo Sarandí, como Villa Luján, no estamos haciendo alusión a una masa homogénea de intereses. Así como ciertos actores militaron el saneamiento y el no entubamiento, otros -por el contrario- votaron por la realización de la plaza.

En este marco -e independientemente de su correlación con los reclamos de los vecinos y organizaciones- el plan de acciones del Municipio para Villa Corina se concentró en identificar qué recursos y programas -en términos de obra pública- eran viables de ser aplicados en este territorio. Por un lado, el entubamiento restante del arroyo Sarandí, al cual un grupo de vecinos y organizaciones se oponían, finalmente será entubado como parte de las obras necesarias para implementar otro proyecto municipal: el parque industrial. Por el otro, la relevancia de los estudios sobre los barros contaminados que cubren el entubamiento -realizados por una universidad pública- pierden sentido cuando es el propio gobierno local quien construye una plaza sobre estos terrenos.

### ***Algunas reflexiones preliminares: el Estado y la producción de la ciudad desigual.***

El análisis de la implementación de una política en particular, los Programas Federales de Construcción de Viviendas, nos permite identificar cómo, en un marco de poco más de diez años de gobierno, el Municipio de Avellaneda, a través de la Secretaría de Obras Públicas -y a través de sus profesionales y funcionarios- desarrolla una serie de acciones -homogéneas y heterogéneas, complementarias y a veces, también superpuestas- en pos de resolver las problemáticas del hábitat y la vivienda en los

márgenes de su territorio, pero también articulando aquellas acciones que le permiten continuar recibiendo, financiamiento para obras públicas, como las aquí detalladas. Por lo tanto, las políticas públicas que lleva a cabo el Municipio inciden en la dinámica de producción de la ciudad pero no son acciones homogéneas ni coherentes y a veces, incluso, pueden ser contradictorias.

En este marco de acciones podemos identificar dos grandes nudos de reflexión: en primer lugar, el rol del Estado en una producción -desigual- de la ciudad. En segundo lugar, el rol de los distintos actores, incluido el Estado, en la construcción de una agenda pública que da lugar a las acciones -y omisiones- en materia de las políticas públicas que se desarrollan en un determinado territorio.

Con respecto al primer nudo de reflexión, la primera cuestión a considerar es lo que al comienzo de esta tesis mencioné como la “división social del espacio urbano” (Duhau, 2013). El espacio urbano se conforma a partir del singular modo en que las políticas urbanas, junto con las acciones de actores privados, construyen el espacio físico siempre de modo jerarquizado. Estas acciones, enmarcadas en mercados formales e informales, establecen áreas habitables para ciertos sujetos en detrimento de otros. Producir ciudad implica la construcción de vivienda física y las redes de bienes y servicios urbanos, pero también aquellas acciones tendientes a favorecer -o restringir- el uso de estos bienes y servicios a sus habitantes. A su vez, los distintos actores implicados en la producción de la ciudad llevan a cabo acciones que representan lógicas particulares. La ciudad se conforma a partir de las luchas y disputas entre diferentes actores con visiones e intereses particulares (Rodríguez, Di Virgilio, Procupez, Vio, Ostuni, Mendoza, et al., 2007). Por un lado, la ciudad se construye como ciudad-negocio a partir de las interacciones entre aquellos que forman parte del mercado inmobiliario, motivados por la “lógica de la ganancia”. Por otro lado, la vida en la

ciudad es una necesidad en la reproducción de la vida de las poblaciones, principalmente para aquellos actores que no pueden acceder a su vivienda a través del mercado inmobiliario. Esto motiva que el Estado implemente diversas políticas públicas y regulaciones (legislaciones y normas) justificadas por la “lógica de la necesidad” y “la lógica de lo público”. En todos los casos, es el Estado el actor que garantiza la coexistencia de todas estas lógicas encontradas:

*“La actuación del Estado, a través de la formulación de políticas habitacionales define (mediante distintas fases: diseño, implementación, seguimiento) diversas formas de intervención y relación entre ciertos actores, estableciendo mecanismos de gestión que estructuran roles y funciones, formas de ejecución y pautas de localización en la producción del hábitat. Este proceso produce, a su vez, efectos políticos (...) económicos (...) sociales y territoriales. (Rodríguez, Di Virgilio, Procupez, Vio, Ostuni, Mendoza, et al., 2007: 24).*

En la ciudad se despliegan “luchas por la apropiación del espacio urbano” que llevan a cabo los distintos agentes con sus diversos capitales (Bourdieu, 1993)<sup>109</sup>, quienes pueden obtener como ganancia, por ejemplo, el mejorar su localización o su acceso a ciertos bienes y servicios. Pero además, los agentes están desigualmente posicionados en estas luchas, dado que sus capitales son diferentes. En este sentido, algunos tendrán “la capacidad de dominar el espacio urbano” y otros, por el contrario, sufrirán los efectos del “encadenamiento a un lugar” (Bourdieu, 2010: 122-123), dado que sus posibilidades de movilidad serán reducidas o nulas. Estas luchas por el espacio urbano pueden asumir no sólo una forma individual (las posibilidades de movilidad de cada agente), sino también formas colectivas. Es, en éstas últimas, en las cuales la acción estatal cobra mayor incidencia:

*“Las luchas por el espacio también pueden asumir formas colectivas, ya se trate de las que se desarrollan en el plano nacional en torno de las políticas habitacionales o de las que se sitúan en el nivel local, con respecto a la construcción y asignación de viviendas sociales. Las más*

---

<sup>109</sup> Para Bourdieu: “Los agentes sociales ocupan posiciones a partir de ciertos “poderes sociales fundamentales” que denomina capitales, y que revisten diversas formas: económico, cultural, social y simbólico: “los agentes son distribuidos en el espacio social global (...) según el volumen del capital que poseen diferentes especies (...) y el peso relativo de diferentes especies de capital.” (Bourdieu, 1993: 131).

*cruciales tienen por apuesta última las políticas de Estado, que posee un inmenso poder sobre el espacio gracias a su capacidad de manejar el mercado del suelo, la vivienda y también, en gran medida, el trabajo y la escuela.” (Bourdieu, 2010: 124)*

Existen vastas discusiones académicas acerca de la producción de la ciudad. Algunas de ellas -desde la perspectiva de la sociología urbana marxista- la conceptualizan como expresión de las relaciones capitalistas: la ciudad posibilita el marco de relaciones de producción y circulación del capital junto con la reproducción de la fuerza de trabajo. En este sentido, la ciudad “concentra las condiciones generales de la producción capitalista” (Topalov, 1979: 9). Las mercancías y los bienes y servicios que se producen en ella están enfocados en la reproducción del capital, pero a la vez éste se concentra en los puntos de la ciudad que le son de interés, promoviendo el desarrollo de una zona. La política pública contribuye a este desarrollo urbano a través de diversas acciones: la construcción de caminos, el sistema de transporte público, y todo el conjunto de obras públicas. Pero además, interviene en la reproducción de los trabajadores a través de todo un “sistema público de mantenimiento de la fuerza de trabajo” (Topalov, 1979) que garantiza su reproducción a través de un conjunto de bienes y servicios públicos, entre los cuales podríamos situar la producción de vivienda social. Desde esta perspectiva, las intervenciones del Estado sobre la ciudad se despliegan en el centro de esta concentración desigual del espacio, reforzándola.

Existe acuerdo, en la bibliografía sobre el tema, en cuanto al decisivo papel del Estado en la articulación diferencial de las desigualdades de clase en la ciudad. Ya sea por su acción u omisión, siempre es posible identificar los efectos del Estado proyectados sobre la ciudad:

*“Incluso donde parece ausente a primera vista, aunque se muestre pasivo o espasmódico, sigue siendo el Estado, por medio de su acción multiforme, el que determina la forma de los mercados de vivienda, del trabajo y de los títulos educativos y también la distribución de los bienes y servicios de base, y el que, de este modo, gobierna la conversión del espacio social en espacio físico apropiado.” (Wacquant, 2007: 18).*

Otras perspectivas -más recientes- conceptualizan a la ciudad contemporánea

como organizada principalmente bajo la lógica del consumo y la belleza. A diferencia de la ciudad capitalista industrial “gris y humeante”, esta “ciudad posmoderna” orienta sus objetivos hacia el mundo exterior: la prioridad es atraer personas y capitales. Hacia su interior, la distribución de las poblaciones se sustenta en la búsqueda de la distinción social, aquellos que reúnen los capitales necesarios optan por una ubicación dentro de la ciudad que les permite identificarse como formando parte de cierto sector social. Es así que los emprendimientos inmobiliarios construyen “identidades prefabricadas” para captar a los sujetos que se sientan atraídos por cierta aspiración de status. El ideal de la “ciudad igualitaria” y para todos, propio de la modernidad, deja lugar a “la posibilidad de vivir una experiencia exclusiva” (Améndola, 2010) como una aspiración de las masas.

Entonces, el espacio ocupado por los sujetos en la ciudad expresará cierto status social:

*“El lugar de la ciudad que se ha conseguido hacer propio, habitándolo, expresa una compleja combinación de capital económico (poder adquisitivo y patrimonio), capital cultural (competencias, expertise, gustos) capital social (relaciones interpersonales, grupos de pertenencia y posibilidad de ser aceptado) (...) se compra no solo la vivienda sino la ciudad y el estatuto de ciudadano.” (Améndola, 2010: 124 y 125).*

Otro aspecto que caracteriza a la ciudad posmoderna es el lugar otorgado al arte como elemento significativo en la construcción de una singular estética urbana que se vuelve característica de cada ciudad. Las innumerables manifestaciones del arte urbano, como los grafitis, muchas veces son utilizadas para “reforzar la imagen del Estado o de la administración municipal.” En otros casos, las obras de arte pueden actuar como un elemento de ruptura o discontinuidad que se vuelven distintivos de cada ciudad. El monumento ha dejado de ser una acción característica y, en su lugar, cobra centralidad “el espectáculo” como aquello que la ciudad puede comunicar y transmitir:

*“la capacidad de satisfacer sueños y deseos [es una imagen] que se superpone sin borrar la de la ciudad ordenada y eficiente, capaz de satisfacer necesidades”. (Améndola, 2010: 147).*

Frente a la conceptualización de la ciudad moderna como aquella destinada a garantizar la reproducción del capital y sus trabajadores, la perspectiva de la ciudad posmoderna se enfoca en comprender su funcionalidad en el sistema capitalista del siglo XXI. El énfasis puesto en lo estético, el arte y el consumo, con la belleza como valor principal, conlleva que en la ciudad moderna coexistan valores y deseos contrapuestos. Junto con el antaño “derecho a la vivienda” -legalmente formulado hace más de medio siglo- en la ciudad posmoderna también cobra importancia el “derecho a la belleza”<sup>110</sup>:

*“el derecho a la belleza para todos, más allá del derecho a la vivienda, es el signo de la vida urbana democrática. (...) La apuesta en juego no es sólo teórica y académica, puesto que para algunos la belleza de la ciudad puede ser también un instrumento para apaciguar conflictos.” (Améndola, 2010: 132).*

Más allá de la perspectiva teórica adoptada, estas conceptualizaciones acerca de la producción de la ciudad nos permiten elucidar qué conceptos estarían sustentando la acción estatal en un territorio concreto, en este caso, el que caracteriza al Municipio de Avellaneda.

En primer lugar, podemos afirmar que es el mismo Estado -bajo una determinada gestión de gobierno- el que, a la vez que promueve una política de construcción masiva de viviendas -destinada a poblaciones de villas y asentamientos- impulsa un proyecto de recualificación urbana a la vera del Riachuelo, en acuerdo con ciertos grupos empresariales. En los terrenos que resultan objeto de interés para la inversión y la especulación inmobiliaria el Municipio no proyecta viviendas sociales sino que orienta sus acciones a emprendimientos que resultan favorecedores de los sectores más pudientes. El mencionado Plan de Revitalización del Área Central de Avellaneda, que

---

<sup>110</sup> Cabe señalar, que “el derecho a la vivienda” y “el derecho a la belleza” no tienen el mismo status si los observamos desde sus implicancias legales. Mientras el primero forma parte de los derechos sociales que promueve la Constitución Nacional en su artículo 14 bis, el otro no cuenta con una formulación legal. Aunque esto no implica que ambos puedan tener el mismo efecto en términos de las lógicas que inciden en la producción y distribución de los sujetos en la ciudad, incluso éste último podría llegar a poseer más status si lo analizamos desde esta perspectiva.



mencioné anteriormente, engloba toda una serie de acciones de muy distinta naturaleza entre sí y, como señalaba uno de los funcionarios entrevistados, promueve la acción de los actores privados atraídos por las nuevas ventajas construidas a partir de la política estatal<sup>111</sup>. Lo mismo se observa para el caso de Villa Corina. A la vez que los funcionarios de turno se comprometen al saneamiento del arroyo Sarandí, promueven la instalación de un parque industrial que podría contrarrestar dichas acciones de saneamiento, pero que incrementa la actividad productiva en la zona con su correlato en otros campos, como la recaudación de impuestos. Si observamos e identificamos las políticas que el Municipio de Avellaneda puso en marcha durante los últimos años, en relación con las problemáticas del hábitat y la vivienda en los márgenes de su territorio, podemos configurar una especie de mapa. En el marco de este mapa las acciones que el Municipio presenta a través del discurso de sus funcionarios como des articuladas, forman parte de una lógica de producción de la ciudad más general, a partir de la cual podemos inferir cuáles son las prioridades, principalmente a partir de la información que nos provee la aplicación de sus políticas públicas. Por un lado, la política de construcción masiva de viviendas le facilita a la gestión municipal un importante aporte de fondos provenientes de la Nación y es una herramienta que le da visibilidad en diversos territorios del Partido pero, por otro lado, los proyectos como el Nueva Costa del Plata le permiten incrementar su participación en emprendimientos de gran rédito económico, aunque el rédito político obtenido podría ponerse en duda.

En este sentido, cabe considerar lo que Scott (2000) plantea en relación con la distinción entre el discurso público y el discurso oculto. Para este autor, todo discurso público “comprende un ámbito de apropiación material (por ejemplo a través del cobro

---

<sup>111</sup> Estas acciones estatales se vinculan a lo que Carman, Viera da Cunha y Segura definen como la *segregación acallada*. Este tipo de segregación involucra aquellas acciones de “lo que es presentado, en apariencia, como una medida asistencial o una política de inclusión, puede enmascarar una segregación de los sectores más débiles, como las prácticas de recuperación urbana de espacios públicos cuyo efecto es el desplazamiento de sectores populares.” (Carman, Viera da Cunha y Segura, 2013: 19).

de impuestos), un ámbito de dominación y subordinación públicas (por ejemplo, rituales de afirmación jerárquica, de deferencia, de expresiones verbales, castigos y humillaciones) y, finalmente, un ámbito de justificación ideológica de las desigualdades (por ejemplo, la explícita visión del mundo, religiosa y política, de la élite dominante)". Pero también presenta ciertos contenidos que no se explicitan en este discurso y su aplicación siempre genera réplicas -a modo de resistencias-. Por lo tanto: "comprende a su vez las relaciones y las réplicas que se hacen al margen de ese discurso público." (Scott, 2000: 140). En este caso el Municipio de Avellaneda, y más concretamente sus funcionarios, construyen un cierto modo de relatar las acciones que vienen realizando y los objetivos que se proponen a través de ellas, pero hay todo un universo de significados que nunca se explicita sino que queda en el plano del discurso oculto. A lo largo de este apartado he intentado dar cuenta de aquellas voces -la de organizaciones y vecinos activistas- que construyen otra interpretación posible acerca de las mismas políticas que implementa un gobierno en un territorio y lugar particular.

En segundo lugar, podemos identificar acciones tendientes a desarrollar una particular estética urbana como parte de la configuración de un paisaje característico. Los grafitis y las obras de arte también han proliferado en el territorio de Avellaneda en el sentido planteado por Améndola (2010). Quienes realicen el tramo que une Avellaneda con la Ciudad de Buenos Aires -Puente Pueyrredón- poseen hoy la posibilidad de gozar del monumental "Coloso de Avellaneda". Del mismo modo, al transitar por los diversos barrios del Partido, es posible observar la proliferación de múltiples grafitis y murales con mensajes que recuerdan a la gestión de gobierno actual.

Ahora bien, también resulta interesante elucidar cómo estas políticas estatales en la producción de la ciudad no son el resultado de una decisión unánime -ni mucho menos arbitraria- por parte de quienes tienen a cargo su diseño y ejecución. Las disputas

que se suscitan en su territorio -los reclamos por el saneamiento del arroyo Sarandí en Villa Corina, la resistencia a la relocalización en Villa Inflamable o al proyecto Nueva Costa del Plata por parte de distintas organizaciones y grupos activistas- inciden ciertas acciones no se lleven a cabo y que el Estado incorpore en la “agenda pública” (Aguilar Villanueva, 1993) -aunque sea parcialmente- los temas de interés para los habitantes de sus barrios y localidades. El principal tema que el gobierno de Avellaneda ha incorporado en su agenda de los últimos años es la problemática ambiental. Los reclamos, que se han materializado en algunas denuncias y presentaciones judiciales, describen diferentes situaciones ligadas al “sufrimiento ambiental” (Auyero & Swistun, 2008)<sup>112</sup> de las familias que habitan en los territorios más contaminados del Partido. Esta agenda ambiental se ha nutrido también de los reclamos y pedidos de otras instancias estatales y judiciales.

Como he mencionado en la introducción, es imprescindible analizar las acciones -y omisiones- del Estado como formando parte de procesos de luchas y disputas (Oszlak y O'Donnell, 1981). Las diversas políticas del Estado son la cristalización de las tomas de posición que va asumiendo éste último partir de los sucesivos conflictos vinculados a ciertos problemas y a partir de la toma de posición de otros actores implicados<sup>113</sup>.

Los Programas Federales se descentralizan en el Municipio de Avellaneda -como en tantos otros municipios del país-. Si bien el diseño de los mismos se resuelve en instancias decisorias de las cuales los funcionarios municipales no participan, estos últimos deben lidiar con los circuitos pre-establecidos para, como se mencionó

---

<sup>112</sup> Estos autores consideran que el sufrimiento ambiental es “una forma particular de sufrimiento social causado por las acciones contaminantes concretas de actores específicos. (...) Si bien está localizado en los cuerpos individuales, quienes sufren nunca lo experimentan como aislados.” (Auyero, Swistun, 2008: 38).

<sup>113</sup> Por lo tanto: “No hay tal cosa como un decidor unitario soberano, informado, capaz de estimar con precisión los costos y beneficios de sus acciones. La política no resulta de un cálculo desapasionado de cuáles son sus consecuencias más probables y menos costosas.” (Aguilar Villanueva, 1993: 39).

anteriormente, acceder a este significativo aporte económico a la obra pública dentro de su territorio municipal. En este marco, es que Avellaneda se encuentra implementando una política nacional de construcción de viviendas, si bien al interior de los diversos barrios y localidades que conforman el Partido se suscitan nuevos conflictos en los cuales los actores disputan el sentido de estas acciones. Es así que podemos identificar cómo el Municipio de Avellaneda, fuertemente alineado con el Gobierno Nacional, responde eficazmente a los circuitos para la obtención de financiamiento: proyecta, licita, supervisa, entrega y muda hacia las viviendas construidas. Simultáneamente, al interior de este mismo Municipio -que presenta quizás una de las condiciones ambientales más críticas del país- se despliegan reclamos enfocados en exigir mejores condiciones de vida para las poblaciones más desfavorecidas. La política de construcción masiva de viviendas resulta obsoleta para responder a la complejidad de situaciones denunciadas. Junto con estas políticas, el Municipio refuerza sus acciones con otras que se encuadran más bien dentro de la lógica de la estética urbana y la belleza, en el sentido que mencioné anteriormente.

En resumen, podemos afirmar que la experiencia de estos casi diez años de ejecución de vivienda social le brindó al Municipio de Avellaneda un conocimiento experto en el tema y un prestigio singular en comparación con otros municipios del AMBA. Sin embargo, estas herramientas y financiamiento adquiridos no le resultan suficientes para abordar conflictos locales como los que se relataron aquí y, en su lugar, el Municipio siempre muestra su faceta más eficiente: la de la *máquina* de hacer proyectos de construcción de viviendas y de realización de obra pública<sup>114</sup>.

De acuerdo a la escala de análisis, los distintos conflictos asumen características singulares. Así, no es lo mismo analizar las problemáticas del hábitat y la vivienda a

---

<sup>114</sup> Esta faceta o esta “cara” que el Estado construye para definir sus acciones y darle cierto sello personal, también formaría parte de lo que Scott (2000) entiende como el discurso público.

escala nacional que al interior de un Estado local. Pero existe otra posible escala de análisis que permite agudizar la mirada en relación con los conflictos que se desprenden de las instancias de implementación cotidiana de las políticas públicas y que la ponen en cuestionamiento. Los sujetos que hacen posible una política, desde sus distintos posicionamientos -quien demanda, quien evalúa, quien decide- la construyen cotidianamente y la re-significan, a partir de las interacciones en los espacios de encuentro: las “ventanillas de poder” (Signorelli, 1996) o los “puntos de acceso” (Giddens, 1994).

En las líneas que siguen la propuesta será entonces la de abordar el encadenamiento de hechos que desembocó en la construcción de un pequeño proyecto de viviendas al interior de Villa Corina. Su análisis nos permitirá elucidar cómo un proyecto de estas características no sólo implicó su construcción física sino también todo un trabajo de articulación entre los actores implicados -funcionarios, profesionales y habitantes- quienes en los espacios de encuentro fueron haciendo posible la construcción, en palabras de una funcionaria, de *un nuevo barrio dentro un viejo barrio*.

Este proceso no fue pacífico sino que, por el contrario, implicó un universo de disputas y conflictos vinculados a las distintas decisiones a tomar en cada instancia. Así, en primer lugar trataré las cuestiones referidas a los conflictos suscitados en relación con la presentación de las solicitudes de viviendas y los procedimientos técnicos para medir las necesidades habitacionales (censos, verificaciones, informes sociales). En segundo lugar, priorizaré los espacios colectivos de encuentro entre actores y los modos de significarlos (talleres pre y post mudanza). Finalmente, y en tercer lugar, me enfocaré en el proceso de mudanza a las nuevas viviendas y la demolición de las viejas.

### ***3. La producción social del Barrio 7 de Mayo: entre expedientes, censos y listados.***

En este capítulo me propongo hacer la reconstrucción de aquellos procesos que hicieron posible la producción del barrio 7 de Mayo, una de las experiencias de implementación de los Programas Federales en el Municipio de Avellaneda.

Me referiré a la producción social del barrio dado que parto del supuesto de que, junto con la construcción física de las viviendas, se desplegaron toda una serie de interrelaciones entre los sujetos implicados -profesionales, funcionarios y adjudicatarios- que hicieron posible la adjudicación y posterior mudanza.

Por lo tanto, producir un barrio es más que su construcción en términos de obra física. Cada ítem referido a ese futuro habitat implica intercambios entre este grupo de sujetos, quienes disputan a partir de sus “capitales” acumulados (Bourdieu, 1993) y “repertorios” aprehendidos (Tilly, 2000).

En este capítulo reconstruiré entonces el camino institucional que llevó hacia la producción social del barrio 7 de Mayo. Para ello, y en primer lugar, me enfocaré en la producción social de los adjudicatarios de las viviendas y los conflictos que se generaron a partir de que los sujetos tomaran conocimiento de la futura realización de viviendas estatales por parte del Municipio. En segundo lugar, analizaré qué sucedió durante el “tiempo de espera” (Auyero, 2009) hasta que se finalizaran y entregaran dichas viviendas. Por último, cómo transitaron y comprendieron -todos los sujetos implicados- el proceso de mudanza.

#### ***3.1. Historia del proceso de adjudicación***

Daniel vivía en Villa Corina en la casa de su padre, junto a Tatiana (su pareja) y su hijo mayor, pero debido a ciertos conflictos familiares se vieron obligados a irse. En el año 2004 conocieron a Olga, quien les vendió una casilla en la tira de casas sobre la

vereda del cementerio municipal, al lado de su propia vivienda.

A diferencia de la mayoría de los vecinos de *la tira* -que se habían instalado hacía más de veinte años- ellos la habitaban desde hacía no más de cuatro años. En total eran poco más de 20 familias, todas ellas en casillas de mayor o menor precariedad, una al lado de la otra.

Tiempo después de conocerse, Olga le propuso a Daniel *moverse para que les den una vivienda*. Él tenía amigos trabajando en agrupaciones políticas y ella conocimiento acerca de la presentación de trámites. Les comentaron su proyecto a algunos vecinos de confianza pero nadie quería sumarse, con lo cual comenzaron a *moverse para ellos*. Este fue un primer motivo de conflictos entre los habitantes de *la tira*. Por un lado, primaba la desconfianza hacia los sujetos que estaban llevando a cabo estas acciones, dado que ambos eran vecinos recientemente instalados en el asentamiento y resultaban -para la mayoría de los antiguos habitantes- prácticamente desconocidos. Otros ponían en duda la efectividad de estas acciones y expresaban no estar de acuerdo con la metodología de organización:

*“Algunos querían hacer quilombo, nosotros les decíamos que no nos convenía hacer quilombo...” (Entrevista a habitante del Barrio 7 de Mayo. Julio 2011)*

Por último, estaban aquellos que decidieron no participar del proceso de organización dado que *no querían salir* de la tira, temor que se sustentaba en ciertos rumores que circulaban en esos días:

*“Muchos... la mayoría, desconfianza. No nos creían, encima como éramos nuevos nosotros [y además] se corría la bola de que nos iban a sacar de ahí y nos iban a llevar a Dock Sud o al barrio de los carniceros. [Algunos decían] mirá que espacio tengo acá y allá no sé qué espacio me van a dar.” (Entrevista a habitante del Barrio 7 de Mayo. Julio 2011)*

Entonces, apoyados en los argumentos mencionados, algunos vecinos de la tira

decidieron no participar desde un comienzo ni aportar dinero para la organización<sup>115</sup>. Pero, de a poco, otros se fueron sumando y aportando dinero para sustentar los permanentes viajes de Daniel y Olga al Palacio Municipal e incluso a otras jurisdicciones como La Plata, donde se asienta el gobierno provincial. No tenían claro en un principio a qué autoridad estatal dirigirse, incluso se acercaron a los locales partidarios de distintas líneas políticas. Al principio del proceso de organización *iban a todos lados y golpeaban todas las puertas*.

Para sustentar su pedido, Olga y Daniel armaron un *expediente*<sup>116</sup> que reunía toda la información que consideraron relevante para describir sus condiciones de vida en la *tira*. Comenzaron a pensar, entonces, qué argumentos<sup>117</sup> podrían ayudarlos a impulsar su reclamo:

*“Nosotros buscábamos algo, queríamos buscar algo que apure, qué ponemos que apure... qué ponemos que apure... [Como pensando en voz alta] Y bueno vamos a meter a esos que tienen problemas... porque había muchos casos de enfermedad pero entraron esos dos nomás. Había muchos casos de enfermedad. Agarramos... es más sacamos fotos a las ratas... fotos a infecciones... nos subimos arriba del techo y les sacamos fotos a los cajones que estaban del otro lado del cementerio. Había un nene así todo brotado, le sacamos fotos... Todo lo que podíamos poner ahí...” (Entrevista a habitante del Barrio 7 de Mayo. Julio 2011)*

Con el fin de fortalecer los argumentos relacionados a los problemas ambientales y de salud, el *expediente* incluía en el listado de familias a dos que no vivían allí, sino en un pasillo cercano, habitado por muchas otras. Estas dos familias se caracterizaban por presentar a algún niño con un problema de salud que requería urgentemente su

---

<sup>115</sup> El máximo signo de la desconfianza fue el modo de referirse hacia Olga, por parte de alguno de los entrevistados, como la *señora que nos pedía plata*.

<sup>116</sup> Armar un expediente no es la única estrategia posible. Como veremos más adelante, el grupo de familias liderado por Marta utilizó otro tipo de estrategias de visibilidad. El por qué de esta decisión podría vincularse a rasgos de los sujetos que lideraron estos procesos y actuaron como *referentes* del grupo en la relación con el Municipio. En el caso de Olga, ella mencionó reiteradas veces que había trabajado en un estudio jurídico: de allí podría haber extraído el conocimiento acerca de cómo presentar un expediente, así como su recurrente alusión a pedir respuestas del personal municipal por escrito. Si bien es una veta posible de investigación el por qué algunos sujetos se construyeron como referentes, este tema no será profundizado en esta tesis.

<sup>117</sup> Acerca de los argumentos que sustentan el pedido de vivienda me explayaré en el apartado siguiente sobre los criterios de adjudicación.



mudanza.

Finalmente -y después de asistir incontables veces al municipio- Olga y Daniel lograron una audiencia con el Intendente, en la cual éste se comprometió a otorgar -a todo el grupo de familias- viviendas en el proyecto del barrio El Dínamo, previa realización de un *censo* por parte de los profesionales de la Dirección de Hábitat Social municipal. También sabían, y el Intendente les recordó, que todo Villa Corina había sido censado en el año 2005. La respuesta de Olga y Daniel fue defender la información que ya habían sistematizado para la ocasión: ellos mismos ya habían hecho un *censo*, aunque, como mencioné anteriormente, no contaban con la información completa de las familias.

Para Marta, en cambio, organizar a un grupo de 22 mujeres no fue tan complejo, dado que ya venían reuniéndose con el fin de intentar *agarrar algún terreno para las viviendas*. Todas ellas pertenecían a Villa Corina (Marta incluso nació y se crió allí) y al cercano barrio de Unidad y Lucha, pero vivían en distintos pasillos y con diferentes condiciones de precariedad<sup>118</sup>.

A fines del año 2008 les llegó el rumor de que un grupo de camioneros iba a construir viviendas en un pequeño terreno que se encontraba ubicado dentro del barrio El Dínamo -terreno que hasta el momento utilizaban para guardar los camiones-. Les solicitaron a *los camioneros* que les permitieran instalarse en el lugar con la promesa de que lo cuidarían y no permitirían que nadie más se asentara allí. El responsable de este grupo accedió y ellas ingresaron un viernes de noviembre a limpiar y a dividir los lotes de cada una. Este terreno estaba cercado con un alambrado y tenía un portón de ingreso.

---

<sup>118</sup> El relato de Marta es el único que he podido obtener en el trabajo de campo en relación al proceso por el cual estas 22 familias lograron ser visibilizadas por el Municipio. Varias de las mujeres que habitan hoy el Barrio 7 de Mayo, accedieron en un primer momento a ser entrevistadas pero luego se arrepintieron. Marta mostró en todo este proceso, incluso en el momento de la entrevista, un posicionamiento hacia el diálogo bien confrontativo, casi como si al recordar la secuencia de hechos volviera a cobrar fuerza su reclamo. Esta actitud en la personalidad de Marta -más enfocada en poner el cuerpo al reclamo- aparecerá en las líneas que siguen.

Una vez que las mujeres estuvieron dentro del predio trabajando -muchas de ellas con sus hijos- comenzó un incendio de los pastizales. El portón estaba cerrado, lo cual les impidió salir. Finalmente lo consiguieron pero se generó un conflicto importante en el barrio que, según el relato de Marta, hizo que se acercaran vecinos de la zona y hasta medios de comunicación locales. Ellas acusaban a *los camioneros* de haber causado el incendio.

Inmediatamente se dirigieron a la casa del Intendente. Como ya era de noche resolvieron acampar en la puerta hasta que éste las recibiera:

*“Nos quedamos ahí. A las 10 de la mañana él salió, así nomás, vestido con el short y una remera y... no le quedaba otra. Le planteamos el problema que teníamos, que éramos 22 familias que habíamos agarrado acá [se refiere al terreno donde hoy se asienta el barrio] pero era por necesidad porque ellos también dijeron que iban a hacer no sé qué y bueno, era todo un conflicto. Hasta que él agarró y nos dijo: Bueno, el lunes a tal hora se presentan en el municipio que yo los hago atender.” (Entrevista a una habitante del barrio 7 de mayo. Agosto 2011.)*

Durante la audiencia del lunes el grupo de mujeres se enteró, por boca del Intendente, que en el terreno en cuestión habría un proyecto de viviendas pero que este estaba a cargo del Municipio. A pedido del mismo, confeccionaron a mano alzada un listado de quiénes eran las 22 familias que solicitaban vivienda. El principal argumento por el cual estas mujeres le exigían una vivienda al municipio tenía que ver con su situación de hacinamiento<sup>119</sup>. El Intendente les prometió que todas serían destinatarias pero que sólo 15 formarían parte de este proyecto en el barrio El Dínamo y que para ello, primero debería realizarse un censo<sup>120</sup>.

En ambos casos, tanto para las familias de la tira como aquellas agrupadas en el

---

<sup>119</sup> En Argentina la variable hacinamiento es definida por el Instituto de Estadísticas y Ciencias como: Hogares con más de tres personas por cuarto (sin considerar la cocina y el baño). Fuente: Situación y Evolución Social (Síntesis N°4); INDEC. A Marzo 2012.

<sup>120</sup> De manera posterior a esta presentación, y como producto del éxito de estas primeras gestiones, Marta presentó dos listados más que no fueron considerados por el municipio, dado que el compromiso del Intendente correspondía sólo al primer listado, a cuyos integrantes había concedido la mencionada audiencia.

listado de Marta, sus estrategias (Bourdieu, 1993)<sup>121</sup> concluyeron con la promesa de entregarles una vivienda, a partir de la resolución del Intendente. Asimismo, el primer paso para que esta promesa se concretara era la realización de un censo. En el siguiente apartado analizaré la realización del censo como el instrumento central en la producción de adjudicatarios.

### **3.1.1. El censo como productor de adjudicatarios.**

Las principales vías de acceso a una vivienda de los Programas Federales en el Municipio de Avellaneda son dos: la primera es habitar una vivienda en uno de los asentamientos que se encuentran dentro de los planes de urbanización, como en el caso de Villa Tranquila; la segunda vía es ser seleccionado. A estas situaciones se las llama “de demanda espontánea”.

Estas vías son el primer contacto con los profesionales de la Dirección de Hábitat Social del Municipio, quienes aplican variadas herramientas de intervención social para certificar y medir los argumentos que los sujetos presentan, con el fin de justificar su necesidad de acceder a una vivienda. Dichos instrumentos implican procedimientos de censo y posterior verificación<sup>122</sup> -en algunos casos- y una entrevista con posible informe social en otros, aunque a veces se combinan ambas herramientas<sup>123</sup>.

En el caso del barrio 7 de Mayo, se produjo información que describía y

---

<sup>121</sup> Utilizaré en este análisis la noción de estrategias elaborada por Pierre Bourdieu, dado que me refiero a aquellas prácticas que los sujetos llevan a cabo para conseguir ciertos fines dentro de un campo de disputas específico y en las cuales ponen en juego los capitales acumulados en luchas anteriores: “para que funcione un campo, es necesario que haya algo en juego y gente dispuesta a jugar, que esté dotada de los hábitos que implican el conocimiento y reconocimiento de las leyes inmanentes al juego, de lo que no está en juego, etc.” (Bourdieu, 1993: 136). Estos conceptos serán ampliados a medida que avance en el relato sobre la conformación del barrio.

<sup>122</sup> La diferencia entre censo y verificación es que ésta última se aplica luego de transcurrido el censo con el fin de cotejar ciertos datos. En el caso de la construcción de viviendas, a verificar la composición familiar.

<sup>123</sup> Este conjunto de procedimientos o herramientas que los profesionales aplican a partir del encuentro con los sujetos demandantes, se organiza bajo la lógica de lo que Anthony Giddens conceptualiza como “sistemas expertos” entendiendo a estos como: “los sistemas de logros técnicos o de experiencia profesional que organizan grandes áreas del entorno material y social en que vivimos”. En este caso el sistema experto está apoyado principalmente en el saber profesional de quienes componen la Dirección de Hábitat Social. El saber valorado es el que aportan las Ciencias Sociales para la medición y planificación de acciones ante diferentes problemas sociales. (Giddens, 1994: 37).

documentaba la situación de las familias, en distintos momentos y en manos de diversos sujetos. En primer lugar, algunos de sus habitantes fueron censados en el año 2005 por una consultora, para el Municipio. Este censo quedó cristalizado en la gestión de gobierno como el censo oficial de Villa Corina<sup>124</sup>. Luego, los habitantes de la tira presentaron información recolectada y organizada en un expediente y, para el caso del grupo de mujeres liderados por Marta, un listado a mano alzada. Luego, ambos grupos fueron censados por el Municipio en el año 2008 y, para el caso de este último, las familias fueron verificadas un año después.

¿Por qué el Municipio requiere del censo? Y ¿Por qué es el primer paso en el proceso de adjudicar una vivienda? Uno de los entrevistados me brindó la pista para esbozar una respuesta:

*“El censo es la llave (...) viste que en el Parque Indoamericano hubo gente que se tiró del tren para estar ahí... hasta una embarazada se tiró y la tuvieron que sacar en ambulancia. O sea la desesperación de la gente... la gente estaba ahí. Los instrumentos que usás cómo impactan en la subjetividad de la gente! cómo la gente los apropia y cómo sabe que son llaves para entrar en la inclusión por decirlo de alguna manera... El censo es el legalizador por excelencia. O sea, no tenés censo, no existís... un barrio, un asentamiento, una fábrica tomada, un... lo que sea... el censo es lo que te hace aparecer y lo que les hace a las familias tener una esperanza de una futura vivienda.” (Entrevista a un profesional de la Dirección de Hábitat Social. Mayo 2011)*

La realización del censo se llevaba a cabo a través de dos modalidades: o bien se derivaba a una consultora privada, o bien se realizaba con personal de la Dirección de Hábitat Social. Las posibilidades de hacerlo de una u otra forma dependían principalmente de la cantidad de familias a censar. Este procedimiento arrojaba la siguiente información: por un lado, un listado total de hogares que habitaban un territorio -delimitado de manera previa a la aplicación del censo-; por el otro, un detalle de los miembros de la familia, las condiciones habitacionales (cantidad de habitaciones

---

<sup>124</sup> Al igual que en otras villas como Villa Tranquilla, Villa Corina atravesó un proceso de censo de todos sus habitantes.

y habitantes por habitación, servicios públicos, materiales de paredes, techos y pisos, etc.) y las características de su situación socio-económica desagregada en las dimensiones de trabajo, educación y salud. Una distinción importante al respecto de este procedimiento es que el censo desagregaba -siguiendo la lógica del censo de población nacional- las viviendas de los hogares<sup>125</sup>, pudiendo éstos últimos ser muchos más, es decir, que una vivienda no equivale a sólo un hogar, con lo cual el número total de hogares es el dato más relevante a los fines de la planificación.

Estas descripciones permitían que el personal de la Secretaría de Obras Públicas definiera el número de viviendas requeridas para urbanizar un sector dentro de una villa o asentamiento, así como la cantidad de dormitorios por hogar. Los principales conflictos se generaban a raíz del tiempo requerido para la construcción de las viviendas, período durante el cual la composición de las familias -en muchos casos- variaba principalmente por el incremento de sus integrantes, lo cual conllevaba la creación de un nuevo hogar (que hubiera requerido contabilizar una vivienda más).

Pero además, es clave considerar que los habitantes de estos asentamientos conocen detalladamente estos procedimientos, porque el Estado, a través de diversos organismos, ha realizado censos una y otra vez. Esta reiteración de los censos, aunque se lleven a cabo con distintos objetivos, van dejando en ellos un repertorio<sup>126</sup> acerca del

---

<sup>125</sup> En el censo opera un criterio de distinción entre vivienda y hogar. La vivienda refiere al espacio físico habitado, el hogar a los distintos grupos domésticos que habitan en ella. La distinción se realiza según quiénes comparten los gastos de alimentación.

<sup>126</sup> Esta noción de "repertorio" refiere a conocimientos prácticos que han sido incorporados en los sujetos a partir de sus experiencias de lucha previas y, a su vez, de la experiencia de otros sujetos en luchas que consideran similares. Para Charles Tilly esta categoría se vincula a procesos colectivos en los cuales: "la acción colectiva cae dentro de repertorios bien definidos y limitados que son particulares a diversos actores, a objetos de acción, tiempos, lugares y circunstancias estratégicas." (Tilly, 2000: 14). Estos conocimientos prácticos también se relacionan con lo que Bourdieu plantea en su conocido concepto de hábitus, que define como: "sistemas de *disposiciones* duraderas y transferibles, estructuras estructuradas predispuestas a funcionar como estructuras estructurantes, es decir, como principios generadores y organizadores de prácticas y de representaciones que pueden ser objetivamente adaptadas a su meta sin suponer el propósito consciente de ciertos fines ni el dominio expreso de las operaciones necesarias para alcanzarlos, objetivamente "reguladas" y "regulares" sin ser para nada el producto de la obediencia a determinadas reglas, y, por todo ello, colectivamente orquestadas sin ser el producto de la acción

cómo actuar ante estas situaciones así como los criterios que el Estado considera importantes en las decisiones posteriores a la realización del censo:

*“A mi hermano ya varias veces lo habían censado, con este fue la cuarta vez que le hacían el censo. Porque en ese momento él vivía con la señora y le dijeron: bueno, ustedes algún día ya van a tener la casita. Cuando se hicieron los departamentos en Corina él ya estaba. Pero a mí me dijeron: mirá que tu hermano no está censado entonces ustedes también van a entrar, por intermedio de él. Ojalá, le decía yo, porque cuanto estuvo mi hermano nunca salió. Después yo me entero que en realidad sí salió en los departamentos de ahí, pero que lo rechazaron porque no tenía nenes, era solo.” (Entrevista a habitante del barrio 7 de Mayo. Septiembre 2011)*

Desde la lógica de los profesionales y funcionarios, el *censo* establece un número de viviendas a construir que no puede modificarse con el tiempo. Los conflictos surgen por los desfases que se producen con la obra pública, es decir, los tiempos de dinámica de crecimiento de las familias no se condicen con los tiempos de obra necesarios para construir las viviendas. Sin embargo, el censo opera *congelando* a las familias, quienes tienen que abogar por mantener su número de integrantes estable.

Este compromiso que se espera de las familias, opera como una obligación a cumplir dentro de un contrato que los sujetos asumen con el Municipio con el fin que se les adjudique una vivienda. En esta clave, Vanina Lekerman (2010), en un reciente trabajo acerca de las redes de relaciones que se construyen entre los habitantes de las villas de la Ciudad de Buenos Aires y los funcionarios, plantea que el Estado aplica en estos espacios de negociación la lógica del don y el contra don. Esto implica que la vivienda opera como un objeto de negociación: el Estado local la otorga a ciertos habitantes y establece una serie de obligaciones que se espera que ellos cumplan. Pero además, reproduce un vínculo en el cual la dependencia es central y todas las acciones estatales tienden a reproducirla.

---

organizadora de un director de orquesta.” Así mismo, el hábitus se vincula estrechamente la historia: “el hábitus origina prácticas, individuales y colectivas, y por ende historia, de acuerdo con los esquemas engendrados por la historia; es el hábitus el que asegura la presencia activa de las experiencias pasadas que, registradas en cada organismo bajo la forma de esquemas de percepción, de pensamientos y de acción, tienden, con más seguridad que todas las reglas formales y todas las normas explícitas, a garantizar la conformidad de las prácticas y su constancia a través del tiempo.” (Bourdieu, 1994:86-89).

En el caso del barrio 7 de Mayo, este compromiso se selló en una asamblea en la cual participaron los habitantes de la tira y profesionales de la Dirección de Hábitat Social. Allí se puso en común el listado de familias producido por el Municipio para que los vecinos expresaran sus desacuerdos, observaciones y finalmente avalaran este listado que implicaba, en definitiva, cerrar un acuerdo acerca de quiénes eran los habitantes. En el caso del listado de Marta, la lista de las quince familias que serían consideradas para una vivienda se definió en una mesa de trabajo con la entonces directora de Hábitat Social, con quien decidieron qué criterios serían los que aplicarían para acortar el listado de las veintidós familias originales. Todas estas instancias, ya sean en el mismo barrio o en la oficina de la Dirección, forman parte de un trabajo que apuntaba a producir consenso. Una de las profesionales entrevistadas describía de la siguiente manera este último proceso:

*“Entonces cuando a nosotros nos piden eso, ponele que tenemos el plano acá, nos dicen: este sector necesitaríamos liberarlo para empezar a construir casas acá entonces ¿vos qué necesitás hacer? Tenés que ir al terreno a confirmar quién vive, la cantidad de personas que viven por vivienda, si hay ampliaciones de familia, cuantos grupos... entonces nosotros hacemos las verificaciones de ocupación ¿y qué hago con eso? Congelo otra vez la población y después mandás a pedir el prototipo...” (Entrevista a un profesional de la Dirección de Hábitat Social. Febrero 2012)*

El censo y la verificación son las herramientas primordiales en este proceso. Ellas generan dos efectos productores de realidad en los sujetos destinatarios: por un lado, un efecto legitimador, dado que operan otorgando existencia social; por otro lado, un efecto cristalizador, en cuanto establecen una composición oficial de la familia, que se debe mantener intacta hasta tanto se concluyan las viviendas.

A diferencia de la visión planificadora de los funcionarios<sup>127</sup>, gran parte de los profesionales entrevistados se refirieron a las decisiones de la Secretaría -en cuanto a la planificación- como producto de una lógica errática, en la cual un territorio cobra interés

---

<sup>127</sup> Que fue explicitada en el capítulo acerca de los Programas Federales en Avellaneda.

por motivos que varían según las situaciones<sup>128</sup> pero cuya explicación requeriría de un análisis que no es tan evidente para ciertos actores, como por ejemplo, para los profesionales que *salen a censar*. Por lo cual, muchas veces los motivos de por qué censar un territorio no son explicitados y la explicación que esbozan los profesionales es que, por alguna razón, el Municipio -encarnado en sus funcionarios- *señala con su dedo* en esa parte del territorio:

*“Volvemos a lo mismo, esto de la falta de una estrategia planificada. Pasó con Acumar... con Puente Bosch... o sea depende de la emergencia que surja o qué sé yo... matan a alguien en un asentamiento y es un asentamiento peligroso bueno, hay que censar ese asentamiento... hay que abrir una calle en tal lado porque... andá a saber... ni siquiera nosotros sabemos cuál es el criterio último de por qué [El Intendente] puso el dedo en esa parte del mapa” (Entrevista a un profesional de la Dirección de Hábitat Social. Mayo 2011)*

En una coyuntura específica, tanto el *expediente* de Olga y Daniel como la acampada de Marta y su grupo de mujeres, lograron constituirse como solicitantes legítimos a partir de una “estrategia de visibilidad”. Estas apuntan -como su nombre lo indica- a volverse visibles para el Estado, es decir, lograr que éste los contemple como posibles adjudicatarios de una vivienda estatal en detrimento de otros. Así mismo, estas estrategias, presentan una lógica inversa a la planteada por María Carman (2006) para el caso de los ocupantes en el barrio del Abasto. En este caso, los habitantes desplegaban distintas estrategias para volverse invisibles ante el Estado que consistían en, por ejemplo, tapiar sus viviendas. Esto les permitía hacer invisible el hecho de que ocupaban un edificio del cual no eran propietarios, dado que esto pondría en evidencia una práctica que el Estado condenaba por considerar ilegal.

En resumen, y en palabras de un entrevistado, los motivos que llevaron a que estas familias -y no otras- habitaran el 7 de Mayo, respondería a la siguiente secuencia de hechos:

---

<sup>128</sup> Como por ejemplo a partir de la protesta de un grupo de vecinos en la vía pública, o la difusión de ciertas poblaciones en condiciones precarias de vida en los medios de comunicación.



“Ahí hubo una serie de conjugación de cosas me parece [refiriéndose al 7 de Mayo] Por un lado el Intendente quería abrir esa calle del cementerio, que eran los 50 metros posteriores, pero cuando se fue a ver [se refiere a los profesionales de la Secretaría] se vio que eso estaba peor y Olga armó el expediente justo en ese momento y entonces dijo el Intendente hay que hacer algo con esta calle... y apareció el expediente y dijo hay que hacer algo con este expediente. Porque ahí había también una serie de referentes, por decirlo de alguna manera, que estaban ya trabajando en el Municipio. Había gente histórica que hacía 20 o 30 años que estaban viviendo ahí y que a su vez laburaban en el Municipio... pero ellos no lograron atravesar ese cerco.” (Entrevista a un profesional de la Dirección de Hábitat Social. Mayo 2011)

Una vez que el Municipio resuelve censar un territorio se producen invariablemente efectos. Los habitantes saben que *el censo es la llave* -como bien señalaba uno de los profesionales entrevistados- y que ese marco de oportunidad puede no volver a repetirse por mucho tiempo o quizás nunca más.

Así como en un primer momento de sus reclamos la estrategia se apoyaba en volverse visibles para el Estado, esta vez la estrategia tendrá que ver con obtener el prototipo de vivienda que resulte más favorable en relación con la composición familiar. Esto implica, por ejemplo, que en una familia con hijos mayores que viven con su pareja y quizás sus hijos, éstos sean contemplados como un hogar aparte, es decir, que requerirán una vivienda independiente. En muchas ocasiones esto se extiende a hijos mayores que potencialmente formarán una familia en el futuro y necesitarán una vivienda propia. Pero más allá del detalle de las situaciones particulares, lo cierto es que ante este marco de oportunidad, los habitantes del asentamiento a censar, despliegan estrategias para sacar provecho de esta instancia ya que, como mencioné anteriormente, conocen detalladamente que luego no podrán introducir modificaciones en la composición familiar que quedó cristalizada.

Desde la perspectiva de los funcionarios y profesionales municipales, esta *especulación* al momento del censo los pone ante el dilema de cómo comprobar quienes *viven realmente* en cada vivienda: las *mentiras* y las *verdades* se vuelven su objeto de análisis y, principalmente para la Dirección de Hábitat Social, se constituye en su tarea

específica apoyada en el *expertise* profesional de las Ciencias Sociales y más específicamente, del Trabajo Social:

“Entonces más o menos a ojo, tratando de ver ahí que fuera lo más justo posible yendo a verificar la famosa cuestión de los engaños [se refiere al caso específico de un barrio] vos tenías que tener el buen sentido de ver si una familia vivía ahí o era una familia traída de no sé dónde. Y las observaciones... otra cosa medio de vigilante ¿viste? Pero era verdad, no queda otra, no sé que en realidad... [Pensando en alternativas a este procedimiento] la que queda es un buen laburo barrial (...) Pero la realidad es que el censo estaba infladísimo y las organizaciones colaboraron pero como son gente del barrio, también les cuesta a veces decir ‘mirá que esta familia no es de acá’ (Entrevista a profesional de la Dirección de Hábitat Social. Noviembre 2012)

Entonces, los habitantes tienden a *inflar el censo* y en consecuencia el Municipio *sobrecensa*, pero los profesionales y funcionarios tienen conocimiento de estas estrategias que se despliegan en los territorios y tienden entonces a *desinflarlo*, es decir, a reducir el número total de hogares. Esta tensión se mantiene durante todo el procedimiento porque, en primera instancia -como señalaba uno de los entrevistados- los vecinos saben que todos los integrantes de la familia *deben estar ahí* el día del censo, porque luego no serán considerados:

“Y bueno cuando hacen el segundo censo [se refiere al censo municipal como el segundo ya que el primero había sido el que organizaron Olga y Daniel para su expediente] yo estaba en el comedor y me dicen: ‘¡Delia! van a ir unas chicas que van a hacer un censo por unas viviendas ¡Uh qué bueno!’ [Se ríe]” (Entrevista a una de las habitantes del Barrio 7 de Mayo. Septiembre 2011)

Los habitantes conocen las reglas de juego y, en consecuencia, se preparan para el *día del censo*. Para los profesionales muchas veces el *censo inflado* o el *sobrecenso* es una consecuencia del *censo avisado*:

“El censo en Corina (que era un terreno re áspero) lo hicimos súper rápido y le dimos los resultados a la semana al intendente. [Se refiere a un censo que se realizó de manera posterior a la entrega del barrio 7 de mayo con motivo de abrir la calle que continuaba una de las veredas del cementerio municipal]. Cuando nosotros hicimos el primer censo se nos duplicó el número de familias que pretendíamos obviamente porque se regó la bola y se sobre-censó. Sobrepasó mucho los números que él esperaba [se refiere al Intendente]. Como fue un censo avisado, se notaba que había mucha gente que venía de las torres de Corina o de otros barrios que se habían instalado ese día a estar ahí y a sumarse para el plan de urbanización.” (Entrevista a profesional de Hábitat Social. Junio 2011)

Como mencionaba uno de los profesionales entrevistados, un trabajo sostenido en el barrio -lo que al interior de la Dirección se conoce como *hacer sede*- permite llevar a cabo una tarea tendiente a cotejar y *limpiar* los resultados de un *censo inflado*:

*“Vos tenés que mudar un lugar y sabés que tenés que hacer el censo, haciendo sede vos podés hacer una limpieza de ese censo, hacer una cosa más organizada y más prolija.” (Entrevista a profesional de Hábitat Social. Junio 2011)*

Como ya mencioné, luego de la realización del censo el Municipio cierra la posibilidad de incorporar nuevos integrantes en la composición de las familias pero en algunos casos (como en la urbanización de Villa Tranquila) transcurre tanto tiempo entre la realización del censo y las mudanzas que los profesionales vuelven al territorio a verificar a las familias censadas. A diferencia del censo, la verificación tiene la característica de ser una especie de sondeo rápido de la situación, como mencionaba una profesional entrevistada, ante la urgencia de actualizar los datos para entregar una obra de viviendas, la prioridad en las tareas de la Dirección es salir a hacer censos y verificaciones relámpago.

Si bien algunos habitantes aprovechan la instancia del *censo* y le presentan al Municipio una conformación familiar *inflada*, otros se resisten a ser censados, como sucedió en el caso del barrio 7 de mayo. Pero también porque luego de años de habitar en el lugar y de haber sido censados varias veces por distintos gobiernos e incluso para diversos fines<sup>129</sup>, los habitantes no creen que la mudanza pueda llegar a suceder. En otros casos, en cambio, ellos acceden a ser censados y toman conocimiento de las reglas en cuestión pero manifiestan su descontento al respecto, como mencionaba uno de los habitantes entrevistados:

---

<sup>129</sup> Los programas de construcción de viviendas, como los aquí mencionados, no son los únicos que presentan dentro de su metodología de implementación la necesidad de la realización de un censo. Otro tipo de políticas, como por ejemplo las alimentarias, también utilizan estos mecanismos. En algunas ocasiones, los vecinos realizaban a los profesionales de Hábitat la siguiente pregunta: *¿Para qué me estás censando?*

*“Estábamos ahí, vinieron, nos censaron y bueno, en ese tiempo ellos no estaban viviendo conmigo [se refiere a parte de sus hijos] pero después, cuando nos mudamos, se vinieron a vivir conmigo. Nos vinimos a vivir acá porque si no habría sido una casa más grande [es decir, si sus hijos hubieran estado viviendo allí durante el censo les hubieran asignado una vivienda con más dormitorios]. Había problemas porque supuestamente no permitían, decían que no nos permitían meter más gente en la casa pero yo... en mi casa puedo meter a quien quiera.” (Entrevista a habitante del barrio 7 de Mayo. Septiembre 2011)*

El *meter gente en la casa para inflar el censo*, el *estar ahí*, el *avisar o no avisar*, elucidar *las mentiras y las verdades* son todos puntos conflictivos en este proceso. Los sujetos -desigualmente posicionados- llevan a cabo la estrategia que les resulta más conveniente apoyándose en sus experiencias previas en su relación con el Estado y su corpus de conocimiento al respecto de estas interacciones<sup>130</sup>. Un reciente trabajo acerca de la urbanización de la Villa Rodrigo Bueno describe claramente este universo de sujetos y tensiones en torno al censo:

*“Algunos habitantes de la villa se resistían a ser censados continuamente. Y otros cuestionaban el universo de población abarcado por el censo alegando intereses espurios u omisiones. Las trabajadoras sociales tendían a leer la presencia de todo eventual nuevo integrante del grupo familiar como una estrategia para aumentar el monto del subsidio (...) No obstante la villa seguía creciendo, especialmente durante aquellos meses en los que el desalojo parecía inminente.” (Carman, 2011: 67-68).*

Pero el censo no sólo provoca efectos en la población censada, sino también en aquella que queda por fuera de este proceso y que presenta condiciones materiales de vida similares a la población que resultó adjudicataria:

*“Cuando la gente se entera que hay un barrio empiezan a venir acá: che yo sé que van a construir en... y acá están anotando. (...) nunca te va a pasar que tenés un barrio y decís... che, ¿A quién se lo doy? [Es] al revés, porque siempre pasa que la gente se va enterando, van viniendo, van armando y te armás una lista que nunca te alcanza [para] satisfacer.” (Entrevista a un funcionario municipal. Septiembre 2012)*

Las veinte familias que formaban parte del *expediente de la tira* fueron censados por los profesionales de la Dirección, pero aquellas familias cercanas, asentadas de manera contigua a las primeras -que viven en las mismas o incluso peores condiciones

---

<sup>130</sup> Este corpus de conocimiento acerca de cómo actuar, históricamente construido, se vincula con el ya definido concepto de hábitos.

de habitabilidad- no fueron contempladas en el proceso. Esta situación provocaba la reacción de estos otros habitantes que expresaban su descontento por no haber sido considerados, y exigían serlo:

*“Yo hago referencia concretamente a esa franja siguiente, que era la franja que continuaba sobre el cementerio... Lo primero es que claramente (la gente que se queda) tiene esto de ‘Por una casita no me tocó a mí, por un metro no me tocó a mí’ y esa cosa de ‘¿Por qué a ellos sí y a mí no?’ (Entrevista a profesional de Hábitat Social. Junio 2011)*

En los casos más extremos -aunque cabe señalar que han sido los menos- en los barrios en los cuales el Municipio censó a algunos pobladores para un proyecto de viviendas -dejando fuera a otros- unos días antes de su entrega definitiva, las viviendas casi finalizadas fueron ocupadas por los vecinos aledaños<sup>131</sup>. En estas situaciones, el Municipio llevó a cabo un procedimiento de desalojo que permitió expulsar a los ocupantes que no habían sido validados a través del censo y, una vez expulsados, concretó la mudanza de los sí censados. Entonces, las poblaciones no sólo se vuelven visibles para el Estado y cobran existencia a partir del censo, sino que esta validación invalida a todos aquellos que quedaron por fuera de este procedimiento. Establece, por lo tanto, un recorte entre quienes son considerados los legítimos adjudicatarios y quienes quedan en el plano de los ilegítimos; al extremo de utilizar una herramienta como el desalojo para validar y sostener esta decisión. Desalojar, expulsar, es la acción que se encuentra en el polo opuesto a resolver las condiciones habitacionales de las poblaciones<sup>132</sup>.

Pero además, en esta distinción entre legítimos e ilegítimos adjudicatarios, opera en cierto modo la lógica del merecimiento. En el reconocido trabajo *Merecer la ciudad*,

---

<sup>131</sup> La ocupación de viviendas próximas a ser entregadas, por parte de quienes no resultaron adjudicatarios, es una estrategia recurrente en distintos territorios del AMBA, principalmente en los procesos de urbanización de villas y asentamientos en la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>132</sup> En este sentido, Carman se refiere a las “esquizopolíticas” del Estado, al identificar que las prácticas oficiales pueden combinar tanto acciones asistencialistas como represivas: “el gobierno local consagra, en fin, las políticas de lo efímero y puede tanto proteger y dar asilo, como despojar y condenar.” (Carman, 2011: 194).

Oscar Oszlak realiza un análisis de las políticas urbanas aplicadas durante la última dictadura militar. La lógica del merecimiento operaba en el sentido de establecer un esquema elitista acerca del habitar la Ciudad de Buenos Aires. En este sentido, el Estado definía un modelo de poblador deseado y expulsaba a aquellos que no lo correspondían. Años más tarde, durante la década de los '90, se produjo el auge de las reconocidas "políticas focalizadas". Estas políticas conllevan necesariamente un recorte de la población destinataria de sus acciones, y en este proceso construyen un modelo de los sujetos destinatarios que, a la vez que incluye a algunos, expulsa a otros.

Considerando que las condiciones materiales de vida de las poblaciones de territorios como los aquí analizados son similares y que el derecho a la vivienda - incorporado a nuestra Constitución Nacional- proclama la universalidad del mismo, la política estatal opera validando distinciones entre los pobladores y, al hacerlo, define no sólo sujetos merecedores de sus acciones, sino también un estándar acerca de cuáles son las pautas para acceder a este merecimiento.

En resumen, el censo excede la simple recolección de datos y es mucho más que una herramienta estadística. No sólo está en juego en este proceso la acumulación de información sobre las condiciones de vida de cierto grupo de familias, de manera tal de justificar las decisiones políticas, sino que también, y principalmente, es un proceso que se sustenta y nutre del universo de interrelaciones que se suscitan entre los actores implicados. En línea con lo que plantean Manzano y Moreno:

*"Censar implica activar vínculos cotidianos entre referentes sociales y políticos con los pobladores de sus zonas de influencia, a través de convocatorias a reuniones o diálogos permanentes para convencer a aquellos [y] que resisten la incorporación a registros censales. Censar también representa una oportunidad para afirmar y visibilizar la tarea de referentes locales en el acercamiento a profesionales (médicos, trabajadores sociales, maestros) y funcionarios estatales. Censar es producir de manera conjunta y disputada con agentes estatales categorías para la intervención política -como la familia/vivienda o desnutrición/desocupación- que se acomodan parcialmente a los requerimientos de programas estatales, a la vez que los recrean y redefinen."*(Manzano & Moreno, 2011: 9).

Ahora bien, me adentraré en analizar qué criterios se desplegaban -por parte de

profesionales y habitantes de distintos barrios y localidades del Partido de Avellaneda frente a los reclamos que se clasificaban como de “demanda espontánea”. Al igual que en las estrategias de visibilidad y construcción del grupo familiar, circulaban distintos criterios y “nominaciones” (Bourdieu, 1993) que al momento en que eran instalados como criterios a ser considerados por los profesionales que evaluaban y por las autoridades municipales que decidían eran re-significados y re-utilizados por los sujetos como parte de los argumentos que sustentaban sus pedidos.

### **3.1.2. Achicando el embudo: la construcción de los criterios para la adjudicación de viviendas**

Como mencioné en el capítulo dos, los Programas Federales se implementan a través de la siguiente tríada de actores: Nación, Provincia, Municipio. La Provincia, a través del Instituto Provincial de la Vivienda, recibe las pre adjudicaciones que realiza el Municipio - en sus distintos proyectos de vivienda- e inicia el proceso de escrituración. Esto implica que todos los municipios tengan como punto de partida una serie de pautas para la selección de adjudicatarios que define la Provincia. Los requisitos establecidos, en este caso, tienen como objetivos: garantizar una serie de condiciones mínimas para hacer viable el posterior trámite de escrituración; revisar que los sujetos destinatarios no hayan sido adjudicatarios de una vivienda con anterioridad y cotejar que no sean propietarios. El siguiente párrafo reúne todos los requisitos para ser un adjudicatario que se encuentran publicados en la página web del Instituto Provincial de la Vivienda: “*Constituir grupo familiar. Poseer DNI argentino. Ser mayor de 18 años. Ninguno de los integrantes del grupo familiar deberá ser beneficiario de ninguna vivienda o terreno otorgado por el Estado Argentino. Ninguno de los integrantes del grupo familiar deberá poseer bienes inmuebles. Cada Municipio podrá establecer requisitos complementarios.*” (Instituto Provincial de la Vivienda, 2013).

Estos *requisitos complementarios* -que los municipios pueden establecer- abre el

escenario a todo un universo de argumentos en conflicto que varían no sólo entre ellos, sino también al interior de cada uno de los municipios.

La tensión fundamental en la formulación de los criterios de adjudicación está dada por el choque entre dos visiones acerca de quiénes son los legítimos adjudicatarios de las viviendas que produce el Estado: por un lado, una visión de corte “universalista” que se sustenta en el derecho a la vivienda promulgado en nuestra Constitución Nacional<sup>133</sup>; por el otro, una visión más “focalista”, que considera que los municipios se ven desbordados por la demanda de vivienda que reciben y las posibilidades reales de responder a ella a través de los Programas Federales. Entonces, como señalaba una funcionaria entrevistada, se genera la siguiente situación:

*“Tenés que entrar a aplicar criterios para poder ¿viste? “achicar el embudo” porque si no, no hay modo”. (Entrevista a funcionaria provincial. Octubre 2012)*

Esta tensión -entre el pronunciamiento constitucional del derecho a la vivienda y el esfuerzo cotidiano de los equipos municipales de establecer criterios que les permitan identificar prioridades- atraviesa al trabajo cotidiano y se traduce, principalmente, en los dilemas que se les presentan a los profesionales ante la tarea de seleccionar potenciales adjudicatarios de vivienda:

*“Lo que no termino como de entender es... de parte del municipio el objetivo es dar una respuesta al tema habitacional ¿no? A la situación de vulnerabilidad habitacional, pero lo que no me queda claro es: ¿Cuál es el criterio? Me parece que ahí está el problema. ¿Cuál es criterio para dar 10 cupos para que se pueda mudar gente de una cooperativa? ¿Cuál es el criterio para...no sé, decir ex combatientes de Malvinas? No porque no lo merezcan en el sentido de que no hay derechos para ellos, sino que la constitución dice que es un derecho para todos, pero ¿De dónde surge el recorte para decir: este sí y este no?” (Entrevista a un profesional de la Dirección de Hábitat Social. Febrero 2012)*

Al interior del Municipio de Avellaneda, esta tensión puede identificarse en cada uno de los proyectos de vivienda en marcha. La primera distinción posible es la

---

<sup>133</sup> Aunque la formulación de un derecho constitucional implique, en este caso, el acceso igualitario a una vivienda digna, como bien señalan Fonseca y Cardarelo (2005) y como comprobaremos en las líneas que siguen, la formulación de todos los derechos siempre conlleva la creación de un “frente discursivo” que opera como una arma de doble filo, dado que, toda vez que promueve ciertos derechos para ciertos sujetos siempre crea nuevas exclusiones, todos aquellos sujetos que no entran en esta categorización.



diferencia entre acceder a una vivienda por estar comprendido dentro de un proyecto de urbanización en una villa o asentamiento, o ser seleccionado para ser adjudicatario en alguno de los proyectos que se encuentran en marcha.

La gran mayoría de los profesionales y funcionarios entrevistados hicieron la distinción entre lo que implica el proceso de *urbanizar una villa* o asentamiento y, en contraposición, el proceso de *seleccionar familias*:

*“Por un lado, la demanda espontánea como que si bien había criterios también [estaba] esto de anotarse en la vivienda y si tenés suerte entrás. Por otro lado, en las cuestiones de urbanización en territorios como que bueno ahí es más distinto, como que hay otra visión. (Entrevista a un profesional de la Dirección de Hábitat Social. Mayo 2011.)*

Esta distinción es posible porque no todas las villas y asentamientos del partido están comprendidas bajo un programa de urbanización, como el mencionado para el caso de Villa Tranquila o Villa Azul, pero además porque el Municipio recibe cotidianamente la demanda de sujetos que habitan en distintos puntos de Avellaneda (o incluso fuera de sus límites territoriales) y que acercan una *carta* o inician una *nota* para presentar ante las autoridades su solicitud de viviendas. A estas iniciativas los profesionales y funcionarios las denominan *de demanda espontánea*.

Pero tanto en la *urbanización* como en los casos de *demanda espontánea*, existen criterios que sustentan dos decisiones: ¿quién resultará adjudicatario de una vivienda? Y ¿qué prototipo de vivienda<sup>134</sup> se le adjudicará?

En los procesos de urbanización los criterios son más fáciles de identificar porque surgen de los ítems del denominado *proyecto urbano*<sup>135</sup>: la prioridad es mudar a aquellas familias que están asentadas sobre *un sector que se quiere liberar*. Los casos

---

<sup>134</sup> Los prototipos de viviendas están determinados por la cantidad de dormitorios que éstas poseen. Los prototipos más comunes eran los de dos y tres dormitorios. En los casos de *familias numerosas*, se unificaban dos prototipos (de 2 y 3 dormitorios) para construir una casa de 5 dormitorios.

<sup>135</sup> Con proyecto urbano me refiero a todos los ítems de la obra física que se programaron para la urbanización, lo cual puede incluir, además de la construcción de viviendas, el mejoramiento o asfalto de calles, el entubamiento de algún arroyo, la extensión de la red de agua corriente y cloacas, etc.

más típicos son aquellos en los cuales las mudanzas implicarán una futura *apertura de calle*. Los conflictos más frecuentes en este punto son los relacionados a la *antigüedad de los habitantes*. En algunos casos se puede dar la situación de que el sector a liberar es aquel en el cual habitan vecinos más recientes, es decir, que no tienen el mismo tiempo de permanencia en la villa que otros habitantes. Estos conflictos podrían resumirse, en palabras de un funcionario entrevistado, de la siguiente manera:

*“Vos vivís en la peor condición y te dicen que ‘van a construir acá’, [entonces] me pasó acá... Por eso te digo que hay una parte del laburo con la gente es muy importante. Decirles cómo es: ‘mirá flaca vos vas a tener una casa y es así’... Nos detiene la imposibilidad de darle solución a todos estos, sobre todo si este es nuevo y vos estás hace 40 años acá, le das solución a este y vos... o sea, la tenés que pilotear de alguna manera.” (Entrevista a un funcionario municipal. Septiembre 2012)*

El criterio de *antigüedad* en el territorio suele tener un gran peso en las villas y asentamientos, y muchas veces entra en conflicto con el criterio de avance de la obra física (Jauri, 2011). Según el relato de los funcionarios entrevistados -que participaron del proceso de conformación del Programa de Urbanización de Villa Tranquila- el procedimiento de toma de decisiones acerca de quiénes se mudarían primero se llevaba a cabo en el marco de las *mesas de trabajo* con instituciones barriales. El objetivo central era identificar y consensuar por qué sector del barrio comenzar, ya que a partir de allí se iniciaría toda una cadena de futuras mudanzas, a medida que se fueran concluyendo las viviendas:

*“Nosotros habíamos definido en qué tierras se podía construir rápidamente, qué era lo que estaba al lado de la Lever<sup>136</sup>. Eso era la primera etapa, una zona muy baja y realmente no había manera de conservar la vivienda ahí donde estaba pegado a la vía del tren, era como distinto a todos. Entonces en una de las reuniones dijimos: ‘bueno basta -se mataban- hay 51 viviendas...de los que están acá, levante la mano el que quiere [mudarse]’ y empezamos a trabajar con eso. Empezaron a levantar la mano y ya está, de a uno empezamos.” (Entrevista a funcionaria municipal. Marzo 2012)*

Luego, se definieron los criterios por los cuales se distribuirían los prototipos de

---

<sup>136</sup> Como he mencionado en el capítulo dos, la Lever refiere al predio que esta empresa cedió al Municipio y en el cual se llevó a cabo la primera experiencia de construcción a través de los programas federales en Avellaneda.

vivienda. El aspecto más relevante tenía que ver con la cantidad de dormitorios -que se establece a partir del número de integrantes- pero en esta decisión también pesaban otros aspectos como la edad y el sexo, así como si algún miembro de la familia tenía una discapacidad que le impidiera, por ejemplo, subir una escalera.

En el marco de las primeras *mesas de trabajo* que se realizaron en Villa Tranquila - entre vecinos, instituciones barriales, profesionales y funcionarios de Obras Públicas- se definieron una serie de criterios para la distribución de las familias en los prototipos de vivienda. Como mencioné anteriormente, la conformación de la familia quedaba *legitimada* a partir de la realización del censo, cuya información permitía determinar el prototipo. Pero los datos acerca de la cantidad de integrantes, edades y sexo por sí solos no eran suficientes para establecer qué prototipo correspondía a cada familia. Se abrían un sinnúmero de discusiones, a escala individual, difíciles de superar:

*“Se abrió la discusión a cuántos dormitorios correspondería: ‘no, pero entonces, si yo tengo un nene de un mes...’ imaginate todos los casos posibles... y la respuesta era tratar de correr un poquito el eje de la decisión personal (...) entonces se hacía también un poco entre todos, que eso bueno: ‘lo estamos haciendo entre todos, ahora sostengámoslo para todos’. Eso [los criterios para asignar prototipo] se definió en un grupo de vecinos y después lo tomamos como propio de todos [para todo Villa Tranquila] y cuando abríamos un nuevo sector eso ya estaba. Quedó instalado. (...) a veces hay criterios que pueden estar bien o no, pero lo interesante era que había criterios y el origen lo validaba de alguna forma.” (Entrevista a funcionaria municipal. Marzo 2012)*

El modo que encontraron entonces al momento de comenzar con la urbanización de Villa Tranquila, consistió en construir un consenso grupal en las mesas de trabajo mencionadas. Los criterios para la asignación de dormitorios que quedaron cristalizados en esas reuniones consistían en:

-Que en la vivienda no habitaran más de dos integrantes por dormitorio. El fundamento de este criterio tenía que ver con la no reproducción de las situaciones de hacinamiento, ya que para el INDEC se encuentran hacinados aquellos hogares cuyas habitaciones se encuentran ocupadas por dos o más miembros.

-Que los hermanos adolescentes (de más de 13 años) de sexo opuesto no ocuparan la

misma habitación.

-Que aquellas familias con algún miembro con discapacidad o invalidez motriz contaran con la prioridad de ser distribuidos en alguna de las viviendas situadas en planta baja.

-Si alguna de las mujeres de las familias se encontraba embarazada al momento del censo, se sumaría un nuevo integrante en la contabilización total de los miembros de la familia.

-Aquel que tuviera un negocio en su casa recibiría un ambiente más para instalar el local.<sup>137</sup>

El simple hecho de contar con dos hijos adolescentes de sexo opuesto en una familia tipo (mamá, papá, hijo varón, hija mujer) implicaba un dormitorio más. Lo mismo con un niño en camino, dado que si esta familia tipo sumaba un nuevo integrante, aunque sus hijos fueran del mismo sexo, al nacer el bebé sumarían tres hijos y por lo tanto un nuevo dormitorio. Entonces, así como señalaba en el capítulo anterior, en primera instancia las estrategias de los habitantes se situaban en lograr ser *visibilizados* como potenciales adjudicatarios de una vivienda. Luego la estrategia viraba a ser censado con la conformación más favorable posible. Finalmente -y llegados a esta instancia- la estrategia consistía en obtener un prototipo que se ajuste a los requerimientos de las familias. Estas eran las *infinitas situaciones individuales* a las que hacía referencia la funcionaria entrevistada.

Los criterios de distribución por dormitorios no son una metodología que se aplique en todos los Municipios en los cuales se implementan los Programas Federales<sup>138</sup>. Algunos entrevistados enfatizaron esto como un aspecto positivo para

---

<sup>137</sup> Cabe señalar que si bien estos criterios fueron consensuados en las mesas de trabajo de Villa Tranquila, su elección también concuerda con ciertos criterios que tienen validez en estudios como el censo nacional de poblaciones. El ejemplo más claro es la aplicación del criterio de hacinamiento.

<sup>138</sup> Como bien señalé en el capítulo acerca de los Programas Federales, las modalidades de implementación varían entre los municipios. A excepción de las pautas constructivas, que se modifican por regiones del país, el modo en que se lleven a cabo todos los procedimientos para la selección de

destacar en el caso de Avellaneda:

*“A mí me pareció siempre como que fue bastante cuidado el tema de las familias. Por ahí teníamos el criterio... por ahí había una familia que tenía 2 hijos del mismo sexo, las mismas edades y por ahí uno era discapacitado y entonces le tocaba una habitación más. Y nosotros decíamos ‘No; el chico requiere más cuidados’, por ahí el otro que es adolescente también, es como que... Eso lo tratábamos de tener en cuenta. Era un matiz y nos daban el espacio como para poder plantearlo y plantarnos con estas decisiones. Autonomía que no la tenés por lo general en cualquier lado.” (Entrevista a profesional de la Dirección de Hábitat Social. Octubre 2011)*

A la tarea de establecer qué prototipo de vivienda le correspondía a cada familia, algunos entrevistados la llamaban *tirar dormitorios*. Luego del comienzo de la urbanización de Villa Tranquila, y a medida que comenzaban nuevos proyectos de viviendas en otros territorios de Avellaneda, los criterios se fueron difundiendo entre los profesionales de la Dirección y el origen quedó en el recuerdo de quienes formaron parte de la primera experiencia de reuniones en *la Lever*. El *tirar dormitorios* pasó a formar parte del expertise profesional, y en éstos se volvió una destreza casi automática, que permitía establecer rápidamente qué prototipo de vivienda le correspondía a cada familia. Pero además, una “cristalización” (Berger & Luckman, 1995) de los criterios para *tirar dormitorios* se traducían en la recurrente referencia de los entrevistados a que los criterios ya existían cuando ellos se incorporaron a trabajar en la Dirección<sup>139</sup>:

---

adjudicatarios quedan a criterio de cada municipio, quienes toman como punto de partida lo que establece la Provincia.

<sup>139</sup> Me refiero a que los criterios se cristalizaron en sintonía con lo que Berger y Luckman describen como el proceso de objetivación de la realidad social. Los sujetos construyen en su práctica cotidiana las instituciones, pero en la transmisión de generación a generación estas prácticas se institucionalizan y cobran una objetividad que conlleva que las nuevas generaciones vivencien a esas instituciones como ajenas y objetivas. Cuando la práctica social se institucionaliza su origen se olvida y se produce, en términos de los autores, una cristalización de las instituciones y “se experimentan ahora como si poseyeran una realidad propia, que se presenta al individuo como un hecho externo y coercitivo”. (Berger y Luckman, 1995: 5). En este sentido, es importante señalar que la gran mayoría de profesionales entrevistados señalaron desconocer el origen de los criterios para la distribución de dormitorios. Sólo aquellos que formaron parte de la mencionada experiencia en *la Lever* pueden decir algo al respecto de su surgimiento.

“Cuando llegué ya estaban [los criterios de adjudicación] Y me acuerdo que creo que fue el primer día; dije ‘¿Qué están haciendo? estamos tirando dormitorios’. Entonces estaban con una lista. ‘Tirar dormitorios’ era asignar... por ejemplo Pérez; la familia Pérez. ‘Sí, dale, decime, 2 de 2, 3 o 4’ ¿Entendés?... creo que fue el primer recuerdo que tengo de cuando empecé.” (Entrevista a profesional de la Dirección de Hábitat Social. Octubre 2011)

A medida que se van produciendo y cristalizando los criterios para la selección de familias, su contexto y proceso de producción queda en el olvido de los sujetos que los utilizan y su reconstrucción no siempre conlleva un camino tan evidente. Sin embargo, esto no implica que pierdan legitimidad al momento de ser aplicados. Por el contrario, puede ocurrir que, aquellos criterios que no son valorados ni explicitados por los sujetos como los principales, sí sean relevantes a la hora de confirmar las decisiones. En este sentido, Antonádia Borges (2003) relata cómo para la asignación de lotes en Brasilia, además del tiempo de residencia en la localidad que los sujetos debían poder acreditar, aparecía un criterio escrito a mano alzada en los carteles que figuraban en la administración local. Este criterio, que no estaba establecido per se, es decir, que no formaba parte del listado impreso y difundido, tenía tanta o más validez que los otros y se refería a si el postulante formaba parte o no del registro de votantes de la ciudad.

En lo que refiere a los Programas Federales, un criterio que no aparece en las formulaciones pero que sin embargo tiene un peso significativo es la *capacidad de pago* de las familias. Como expresaba una de las funcionarias entrevistadas, aquellas familias que habitaban en una villa o asentamiento a urbanizar no requerían más requisitos que vivir allí, lo cual se comprobaba a través del censo. Pero las viviendas que se construyen con los Programas Federales conllevan un compromiso por parte de los adjudicatarios. Si bien una gran parte es subsidiada -sobre todo en el Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios- mudarse a una vivienda, como las que aquí se construyen, implica a largo plazo el pago de una cuota a la cual se le suman los impuestos por los servicios urbanos, como la luz y el gas. El nivel de ingresos era un

dato que el Municipio recolectaba en el proceso de censo, pero no era un criterio que excluyera a los postulantes per se, aunque sí podían quedar excluidos al momento en que la pre-selección municipal llegara al Instituto de Vivienda de la Provincia. Entonces la capacidad de pago era un criterio con relevancia. Una de las profesionales entrevistadas señalaba al respecto:

*“Y en los últimos años, empezó a tomar fuerza el criterio de que no fueran personas en situación de extrema vulnerabilidad sino que mínimamente pudieran afrontar el vivir en una casa nueva, el pagar los servicios públicos. Salvo excepciones, que fueron dos familias de Puente Bosch, empezó a incorporarse como criterio que no fuera gente en situación de calle, sino que fuera gente que tuviera una capacidad mínima de cubrir los gastos de vivir en una casa.” (Entrevista a una profesional de la Dirección de Hábitat Social. Mayo 2012)*

Por otra parte, un criterio que también ha cobrado relevancia en el último año tiene que ver con la edad de los adjudicatarios. En el caso de las viviendas que han sido entregadas a trabajadores municipales y afiliados de los gremios con los cuales el municipio ha firmado previamente convenios, el Intendente ha enfatizado que los sujetos que resultan adjudicados en este caso reciben su vivienda después de años de no haberlo logrado por sus propios medios, a pesar de los años de trabajo. En este sentido, en los actos de entrega de viviendas ha mencionado reiteradas veces que la edad implica prioridad, dado que los jóvenes que están luchando por su vivienda todavía tienen tiempo para lograrlo, en cambio, para estos adultos trabajadores de más de cincuenta años, la adjudicación era quizás la última oportunidad de lograr ser dueño de su propia vivienda.

Hasta aquí hemos recorrido los criterios que aplica el Municipio para definir qué requisitos deben cumplir todos los adjudicatarios, en los casos de urbanización de villas y asentamientos quiénes se mudarán primero y, luego, qué prototipo de vivienda les corresponderá<sup>140</sup>. Pero el universo de criterios no termina aquí. Si nos enfocamos en los

---

<sup>140</sup> Existen dos trabajos recientes que problematizan el proceso de construcción de los listados de adjudicatarios y puntualmente, la producción de criterios. Uno de ellos es el mencionado trabajo de Lucila Moreno, La política y el lenguaje de los (des)acuerdos: un estudio etnográfico de un programa de

denominados *casos de demanda espontánea*, es decir, en aquellos que fundamentan la selección de familias dentro del listado con el mismo nombre, veremos cómo otros grupos de criterios cobran un peso significativo en estas decisiones.

**3.1.3. La selección de las familias de demanda espontánea: construyendo la necesidad habitacional comprobable.**

Por fuera de los proyectos de urbanización, el Municipio recibía otras tantas demandas a través de vías más o menos formalizadas<sup>141</sup>. Algunas de ellas se expresaban en *notas* que los sujetos acercaban a los organismos que consideraban con incidencia en el tema. En estas notas relataban, con el mayor detalle posible, cuál era la situación personal o familiar que los llevaba a solicitar la adjudicación de una vivienda.

Día a día el Municipio recibía notas derivadas por organismos públicos de la Nación y la Provincia. La derivación se sustentaba en la pertenencia territorial. Así, por ejemplo, si un vecino de Avellaneda le solicitaba una vivienda a la Presidenta, este pedido se descentralizaba al Municipio, y una vez que llegaba allí, a Obras Públicas y finalmente a la Dirección de Hábitat Social. El mismo circuito se repetía para el caso de las *notas* presentadas a la gobernación de la Provincia.

Tanto las notas como las cartas tenían un tono personal: quien escribía dialogaba con un funcionario directamente. Y, al igual que en el caso de las interacciones cara a cara en el momento de realización del censo, este relato condensaba toda una estrategia de visibilidad. En esas líneas escritas a mano alzada -en algunos casos sobre papeles

---

construcción de viviendas sociales en la zona norte del Gran Buenos Aires. (2011). Al cual se le suma el trabajo de Cravino & González Carvajal, “Criterios de asignación de viviendas y construcción de legitimidades en la implementación de los programas de urbanización de asentamientos informales en el Gran Buenos Aires”. (2013).

<sup>141</sup> Me refiero a vías más o menos formalizadas porque estas demandas o *solicitudes de vivienda* eran presentadas básicamente a través de: por un lado, cartas ingresadas en la mesa de entradas del Municipio o en la de otro organismo público de la Provincia o la Nación, que a partir de allí serían consideradas como notas o expedientes administrativos. Para hacerlo, en el caso del Municipio de Avellaneda, el ingresante debía abonar un sellado (aspecto que excluía de esta posibilidad a quienes no poseyeran los medios para abonarlo); por el otro lado, estas *solicitudes* se presentaban a través de cartas entregadas en mano al Intendente o alguno de los empleados de su Secretaría Privada, comúnmente durante el transcurso de los actos públicos.



improvisados para ser entregados en el momento mismo del acto político- los sujetos hacían una breve descripción del padecimiento o la situación que sustentaba su solicitud de vivienda.

Cuando estas notas y cartas llegaban al Municipio pasaban por un proceso de clasificación. Ambas eran leídas por profesionales de la Dirección para su posterior carga en una base de datos que contenía a todos los casos considerados como de demanda espontánea, o en palabras de una profesional entrevistada, a los *espontáneos*.

Estas cartas o notas seguían -en general- un mismo orden del discurso presentado por escrito: comenzaban con un halago al funcionario a quién se dirigían (a cargo de alguna de las jurisdicciones de gobierno: el municipio, la provincia o la nación). En segundo lugar, detallaban la problemática de la familia (que la mayoría de las veces giraba en torno a sus condiciones de habitabilidad) con una minuciosidad de detalles, enfatizando en las situaciones de salud. Finalmente, resaltaban su *condición de trabajadores* y su intención de pagar por la vivienda en el sentido de *que no me regalen nada*. Este argumento era acompañado de motivos estructurales que impedían que, a pesar de trabajar, se pudieran resolver las necesidades familiares como por ejemplo, *no encuentro trabajo*. Para el caso de las políticas alimentarias en el norte argentino durante la década del '90, Jorge Pantaleón (1994) realiza una caracterización similar de las cartas. Para este autor, lo que aquí menciono como halagos al funcionario de turno y la voluntad de pagar, tendría que ver con una referencia cruzada entre solicitante y funcionario en la cual se revelan las cualidades esperables en cada uno, como parte de las regularidades en las “formas correctas del pedir” (Pantaleón, 1994).

Este flujo permanente de situaciones, que podríamos denominar como de emergencia habitacional -bajo la forma de una nota escrita- conllevó la necesidad de *tabular, medir* y organizar de algún modo estos pedidos, de incorporarlos al

mencionado circuito de profesionalización de las tareas cotidianas:

*“No te podés quedar en lo descriptivo y de eso el trabajo social tiene mucho... al trabajar así, en políticas más macro, necesitás tabular. Ya sé que es medio feo... pero a la población tenés que meterla en un lugar para poder darle una respuesta más integral.” (Entrevista a un profesional de la Dirección de Hábitat Social. Mayo 2011)*

Estos *lugares* en los cuales *meter* a la población no eran ni más ni menos que categorías y criterios de clasificación que permitieran establecer un orden de prioridades para *achicar*, de este modo, el *embudo* de las demandas recibidas diariamente. Los mismos forman parte de los sistemas de clasificación que, en términos de Fonseca y Cardarello (2005), utilizamos para describir y aprehender la realidad y que nos facilitan la tarea política de construir los “blancos privilegiados de acción” (Fonseca & Cardarello, 2005: 10). Este sistema de clasificación implica además, como señala Jorge Pantaleón (1994), todo un trabajo de construcción de las nociones que el Estado oficializará como legítimas en el proceso de demandarle y operan a modo de “las expresiones que han sido encantadas como las abridoras del cofre que da recursos.” (Pantaleón, 1994: 27).

Como en toda construcción de categorías, los contenidos de estos criterios sufrieron modificaciones de acuerdo a quienes tuvieran a su cargo la responsabilidad de su definición. El por qué de la jerarquización de unos sobre otros, se vinculaba a un gran abanico de argumentos -apoyados en diversos aspectos- y que ingresaban en un circuito de constante re-definición. Nuevamente el expertise profesional era el punto de partida para juzgar las distintas situaciones. En estas diferentes “nominaciones”, las que parten de la burocracia estatal son aquellas mejor posicionadas en la disputa de términos y sentidos creados para describir las distintas problemáticas habitacionales dado que el Estado, como bien plantea Bourdieu, detenta el “monopolio de la violencia legítima” lo cual implica que sus nominaciones tiendan a imponerse por sobre las demás (Bourdieu,

1993)<sup>142</sup>.

Quizás el momento de mayor profesionalización de los criterios para la adjudicación se produjo cuando, en el año 2010, una socióloga fue contratada para construir un índice de vulnerabilidad que permitiera otorgar a cada situación de emergencia *un puntaje*. De este modo, a las distintas situaciones listadas en la *base de demanda espontánea*, se les otorgaría un número que permitiría ordenarlas de acuerdo a la prioridad. Una de las profesionales entrevistadas explicaba la funcionalidad del índice de la siguiente manera:

*“La urgencia que traían esas familias no las ponía en un lugar diferente a quienes estaban quizás en un barrio con una situación crítica, como por ejemplo de alta contaminación en las napas de agua por el tema de la cuenca Matanza-Riachuelo. Sin embargo, al no vivir en uno de los barrios que se había decidido desde el Estado municipal urbanizar, quedaban fuera de la posibilidad de tener una vivienda. La idea del índice de vulnerabilidad era poder integrar a estas familias, como los casos que eran más urgentes y quizás eran más urgentes que los que vivían en estos barrios que se había decidido urbanizar. Entonces ahí se tomaron criterios que eran los que venía manejando el equipo que atendía los casos de demanda espontánea. Lo único que se hizo fue volcar esos criterios a una computadora que le daba como un puntaje. Ese puntaje determinaba cuál era más o menos vulnerable en función a esos criterios. (...) Esto fue como un intento también de integrar la estadística social en la política pública, pero nunca puede ser únicamente el índice.” (Entrevista a profesional de la Dirección de Hábitat Social. Mayo. 2012)*

De esta forma, ante la necesidad de proponer a una familia para ocupar una vivienda vacante, este sistema brindaría la posibilidad de hacerlo rápidamente y sin discrecionalidades. La construcción de estos criterios, fundados en categorías provenientes de las Ciencias Sociales y de los instrumentos oficiales para la realización de estadísticas y censos, les permitiría a los profesionales de la Dirección fundamentar la decisión tomada. Es decir, hacer de esta *selección* de adjudicatarios un proceso científico. Y esta “cientifización” se constituía en un argumento con mayor peso que la

---

<sup>142</sup>Para este autor: “En la lucha simbólica por la producción del sentido común o, más precisamente, por el monopolio de la nominación legítima como imposición oficial de la visión legítima del mundo social, los agentes comprometen el capital simbólico que han adquirido en las luchas anteriores y principalmente todo el poder que poseen sobre las taxonomías instituidas, inscritas en las conciencias o en la objetividad (...) la nominación oficial [es el] acto de imposición simbólica que cuenta con toda la fuerza de lo colectivo, del consenso, del sentido común, porque es operada por un mandatario del Estado, detentador del monopolio de la violencia simbólica legítima.” (Bourdieu, 1993: 294).

selección discrecional, en la cual pesaban otros criterios más ligados a las relaciones interpersonales y el afecto<sup>143</sup>.

Analizar esta experiencia de construcción del índice hoy, tiene la potencialidad de dar cuenta del estado de discusión acerca de los criterios de adjudicación en uno de los momentos de la implementación de los Programas Federales en Avellaneda.

En ese entonces, para la construcción del índice de vulnerabilidad, se discutieron los siguientes criterios:

*“El tema de salud era como muy importante. Si había gente con algún tipo de discapacidad, incapacidad y [además] tenían situaciones de hacinamiento o vivían en condiciones insalubres. [Después] había gente que estaba en hoteles o por momentos en situación de calle, yendo a paradores. Quienes estaban en situación de emergencia que estaban como en situación de calle o semi calle, bueno, esas eran como prioridades. (...) La cantidad de menores, no sólo pensando en los niños, sino pensando en que el adulto que está a cargo de muchos niños no tiene la misma capacidad que otro de salir a buscar trabajo o de cubrir la cantidad de horas de trabajo que el mercado laboral impone o dispone ¿no? . Estas dimensiones se ponderaban, algunas tenían más peso que otras, pero que hubiera problemas de salud era lo que más pesaba. (...) [En síntesis] los problemas de salud, la cantidad de menores en la vivienda y la situación de calle era lo que más pesaba digamos.” (Entrevista a profesional de la Dirección de Hábitat Social. Julio. 2012)*

Otro aspecto mencionado, aunque en menor medida, tenía que ver con lo que se denominaba la antigüedad del pedido. El listado de demanda espontánea contenía pedidos de vivienda que algunas familias habían acercado al municipio de manera previa a la existencia de la Dirección de Hábitat Social (desde hace casi 10 años atrás). El criterio en este caso consistía en priorizar a quién hacía *más tiempo que estaba esperando*.

Pero las problemáticas de salud -ligadas a las condiciones de habitabilidad- era quizás uno de los criterios más discutidos, porque su jerarquización implicaba conocimientos del campo de la medicina que los profesionales no poseían. Además,

---

<sup>143</sup> Era común, en el discurso de los profesionales de la Dirección, la referencia a que construir un índice de criterios para la selección de familias permitiría evitar las discrecionalidades, entre las que se señalaban los *acomodos políticos* (es decir, la selección de la familia por orden de alguno de los funcionarios de turno) pero también era frecuente que, quien resultaba seleccionado, era alguien que asistía recurrentemente a la Dirección para plantear su situación de emergencia. Esta recurrencia favorecía que ante una vacancia de vivienda los profesionales propusieran *a quien tenían más presente*. Profundizaré en este punto cuando me adentre en la utilización del informe social.

porque era un aspecto que comúnmente formaba parte de los argumentos que las familias presentaban fundamentando su solicitud de vivienda<sup>144</sup>. En algunos casos -los menos- otro organismo público aparecía realizando el pedido, como por ejemplo, para mediar ante niños que serían sometidos a alguna intervención quirúrgica en un hospital público y requerían de un ambiente más saludable para su recuperación (por ejemplo, libre de humedad y filtraciones que le dificultaran la respiración). Sin embargo, la mayoría de las veces, los pedidos recolectaban un sinnúmero de malestares y dolencias, de muy distinto tenor, y esto dificultaba el proceso de clasificación, por la ausencia de criterio médico mencionada.

El criterio de capacidad de pago, que mencioné anteriormente, se hacía presente en este momento a partir principalmente de la insistencia de los solicitantes por señalar en el escrito su expresa voluntad de pago, muchas a veces expresado como “yo no quiero que me regalen nada, la casa la voy a pagar”. Pero en el discurso de profesionales y funcionarios esto no era un criterio de discriminación de las situaciones individuales per se.

Un punto importante a considerar es que las familias que acercaban sus notas o cartas a la Dirección intentaban realizar una presentación estratégica de sus problemáticas de salud, a modo de lo que Bourdieu (1993) conceptualiza como una disputa dentro de un campo en la cual cada uno de los participantes conoce las reglas de juego pero además posee en su hábitus, el conocimiento práctico, que le permite jugarlo y utilizar ciertos capitales para posicionarse lo más ventajosamente posible a fin de obtener el mejor resultado posible, en este caso, ser seleccionado adjudicatario.

Un proceso similar se despliega al momento del encuentro con motivo de la

---

<sup>144</sup> En algunos casos, las *notas* y las *cartas* llegaban acompañadas de estudios médicos -comúnmente radiografías- y en los casos más extremos, con barbijos y otros elementos de protección personal.

realización de un informe social<sup>145</sup>. En las líneas que siguen profundizaré en la aplicación de este instrumento, como uno de los más significativos en la tarea de producir los adjudicatarios de las viviendas estatales.

### **3.1.4. El informe social en la producción de los adjudicatarios.**

En la Dirección de Hábitat Social, el informe social era un instrumento utilizado para la comprobación de las situaciones detalladas en algunas cartas y notas. No era de tan frecuente realización como las verificaciones y censos pero, de acuerdo al relato de los funcionarios entrevistados, a partir del año 2010 su uso se incrementó con el fin de cotejar las situaciones de las familias que le entregaban las cartas al Intendente de Avellaneda, Jorge Ferraresi.

Tanto el censo como las verificaciones, pero principalmente los informes sociales, tenían como fin identificar y recortar una *necesidad habitacional comprobable*, es decir, constatar el relato descripto por los sujetos solicitantes y establecer la veracidad de su solicitud de vivienda:

*“Vamos a hacer un informe social, a constatar digamos las condiciones habitacionales para ver cómo viven” (Entrevista a profesional de la Dirección de Hábitat Social. Febrero 2012.)*

*“Los requisitos dependían también del proyecto de vivienda. Creo que la población a la que estaba orientada estaba marcada por la ubicación del proyecto de vivienda pero bueno, concretamente [la condición] era que hubiera una necesidad habitacional comprobable, real donde fueran familias que realmente no tuvieran la posibilidad de solucionar su problema habitacional por otros medios. Había casos de familias con personas discapacitadas o enfermedades crónicas y donde las condiciones habitacionales afectaban esa situación.” (Entrevista a profesional de la Dirección de Hábitat Social. Agosto. 2012)*

Para la aplicación de estos instrumentos, los profesionales se trasladaban hasta el domicilio a fin de cotejar sus condiciones de vida y evaluar si ese relato encajaba dentro

---

<sup>145</sup> El informe social es un instrumento característico del campo disciplinar del Trabajo Social que se aplica a los fines de diagnosticar una situación individual presentada a modo de “caso social” en alguna institución pública o privada. Las variables a evaluar dependen del marco institucional pero comúnmente apuntan a dar cuenta de la situación socio-económica. Así, si la situación a evaluar está referida a las condiciones de vivienda, junto con los datos referidos a educación, trabajo y salud de cada uno de los integrantes de la familia, se sumarán datos referidos a las condiciones físicas y de tenencia de la vivienda habitada. Es a tal punto un instrumento propio del quehacer del Trabajo Social, que el profesional matriculado en alguno de los Consejos Profesionales es el único reconocido como válido para su firma, del mismo modo en que un médico sólo está autorizado a firmar sus diagnósticos.

de lo que el Municipio definía como necesidad habitacional. Ahora bien, a diferencia del censo y la verificación, que también implicaban un acercamiento de los profesionales al territorio, el informe social enfatizaba aún más la condición individual del pedido, dado que no se aplicaba a todas las situaciones presentadas ni frente a un pedido colectivo. Este instrumento priorizaba el análisis minucioso caso por caso<sup>146</sup> y considerando la *urgencia*:

*“Hoy en día los informes que voy a hacer son los que consideramos que presentan más urgencia a nivel salud o habitacional, [esos casos] que vos decís: escuché algo que amerita que vayamos a hacer un informe (...) El informe social es un instrumento más de laburo y nosotros decidimos cuando lo hacemos, no es algo tipo trabajo en serie, distinto es una verificación.”* (Entrevista a profesional de la Dirección de Hábitat Social. Febrero 2012.)

La comprobación de las necesidades habitacionales es el mayor potencial del informe social. El profesional deja asentando de qué modo vive esa familia y si amerita ser beneficiario de una de las viviendas que construye el Municipio. El informe social se constituye entonces como otro instrumento más que contribuye a dilucidar las *verdades* y las *mentiras*, tomando como punto de partida los relatos y la documentación que presentaban los sujetos.

En resumen, partiendo de estas solicitudes de viviendas, los profesionales aplican una combinación de instrumentos de medición y verificación de las necesidades habitacionales tantas veces como sea necesario hasta lograr arribar a una conformidad al respecto de la información obtenida. Es decir, que no solo se aplican variados instrumentos sino que también dicha aplicación puede reiterarse tantas veces como sea necesario:

*“Lo que yo creo es que cuando tenés que seleccionar familias, lo que tenés que decir es “Bueno, es a ver tengo una casa y tengo 10 familias”. Nosotros, lo que hemos profundizado, que se ha sumado muchísimo trabajo, es que hacemos entrevistas y entrevistas y entrevistas; informe socio ambiental; pedimos documentación y no me quedó claro y te vuelvo a llamar y volvemos a ir a tu casa. Y entonces, en un momento tenés las 10 historias desarrolladas y medís técnicamente. Porque también, lo que hemos podido como blanquear, es: Nosotros estamos*

---

<sup>146</sup> Hacia el final de este apartado, en las reflexiones preliminares, ampliaré esta noción de trabajar “caso por caso”.

*seleccionando una familia, tenemos que hacer una selección técnica, acá no hay pobrecitos los pobrecitos, porque si no, te entrampás en una situación de beneficencia.” (Entrevista a funcionaria municipal. Noviembre 2012)*

Desde la perspectiva de los profesionales, el informe social se presenta como un instrumento eficaz en la descripción de las condiciones de vida de una familia y esto les provee una información que les permita tomar una *decisión objetiva* y desplazar, al momento de realizar su recomendación, aquellos elementos que consideran como más cercano a *lo afectivo*<sup>147</sup>.

Pero este instrumento tiene además otra utilidad, dado que contribuye a desarrollar una estrategia de visibilidad, que en este caso parte desde el Estado. El informe social implica que los trabajadores sociales *caminen el barrio* y esto permite que los habitantes contemplen la acción estatal a través de sus profesionales:

*“Y que después, en persona, venga un trabajador social. [Se refiere al circuito de las cartas entregadas en mano al Intendente]Es de muy fácil visualización porque vos estás en un barrio una mañana, dos o tres personas caminando, una cierta cantidad de horas haciendo el recorrido de visitar a las viviendas que estaban más cercanas, con una ficha en la mano y te ven a la legua que sos trabajador social, entonces se empieza a correr esa bola en el barrio (...) Era bien un trabajo del visitador social (...) Y se empezaba a divulgar en el barrio y éramos perseguidos por las personas! (...) Pero su objetivo lo logran, si ellos querían visualizarse, se visualizaron seguro.”(Entrevista a una profesional de la Dirección de Hábitat Social. Junio 2012)*

El informe social es la herramienta que más polémica generó entre los profesionales entrevistados, principalmente entre quienes son trabajadores sociales. Si bien por un lado algunos señalaron su potencial como instrumento de control (dado que aporta información clave para discernir las *verdades* de las *mentiras*), la mayoría enfatizó su carácter individualista, dado que refuerza la metodología de trabajo por caso,

---

<sup>147</sup> Con esta expresión nativa, retomo algunas cuestiones mencionadas por los profesionales durante las entrevistas. De acuerdo a sus relatos, existirían una serie de criterios sobre los cuales se basa la decisión de adjudicar que no poseen una apoyatura científica sino más bien afectiva. Un ejemplo serían aquellas situaciones en las cuales los profesionales definen a quién adjudicar una vivienda por el hecho de poseer un registro cotidiano del caso, dado que el postulante se acerca recurrentemente a la Dirección. A esta decisión la han mencionado como aquella que se sustenta en el hecho de *tener más presente una cara que otras*. Podemos inferir que en estas interacciones cotidianas también estarían implicados, como elementos afectivos, cuestiones más ligadas a la empatía de los profesionales hacia ciertos solicitantes.



en detrimento de una metodología más grupal o comunitaria<sup>148</sup>:

*“Por ejemplo, en Corina, era ir a ver esta casa sí y esta casa no, no importaba que esa casa estuviera también hecha pelota. Lo que nosotros veíamos es que todas eran para priorizar. Si ellos querían hacer un trabajo con Corina la forma era otra: un trabajo sostenido, articulado con referentes y hacés un barrido general, como se venía haciendo antes. En vez de ser un trabajo continuado y un proceso en el que se avanza, era una cosa esporádica.” (Entrevista a una profesional de la Dirección de Hábitat Social. Junio 2011)*

Pero además, esta apuesta de la gestión de los años más recientes por realizar un trabajo caso por caso en detrimento de un trabajo barrial, tendría otra intencionalidad que implica todo un perfil de vinculación entre los funcionarios y los sujetos que les solicitan una solución a sus problemas. Para uno de los profesionales entrevistados, este modo de vinculación refuerza el personalismo y, podríamos agregar, cierto paternalismo:

*“Eso es lo que se termina fomentando: se fortalece a la vez la potencia de la carta. Un circuito mágico en el que vos tenés que hacer algo de persona a persona. Las cartas que llegan son las cartas que se le entregan al intendente en persona, a la presidenta en persona y que después, en persona, venga un trabajador social, que es la persona profesional. [Es] esta cosa de volver a fortalecer el personalismo. Y si ellos querían fortalecer el personalismo dándole vivienda a los que le daban la carta al intendente, ya está: “Yo le entregué mi carta a Ferraresi, así que si vos querés tener tu casita entregale la carta a Ferraresi y así vas a conseguir la casa”. No porque una comunidad se movilizó, se organizó o porque un grupo de vecinos entregó una carta y hace ver su situación de necesidad.” (Entrevista a una profesional de la Dirección de Hábitat Social. Junio 2011)*

El personalismo no es algo nuevo dentro del universo de las políticas públicas. Algunas instituciones que han dejado su impronta -como la Sociedad de Beneficencia o la Fundación Eva Perón- “institucionalizaron” algunos aspectos que aún hoy podemos encontrar en los modos en que se implementan las políticas públicas. El contenido paternalista, de acuerdo a Mariano Plotkin, fue algo característico en el accionar de la Fundación Eva Perón (FEP):

---

<sup>148</sup> En el campo del Trabajo Social, la formación curricular -al menos en la Universidad de Buenos Aires- realiza una distinción entre tres niveles de intervención, que operan a modo de recortes de la realidad social. El primero es a nivel comunidad, el segundo grupal y el tercero familiar. En este último se contempla la realización de un informe social. Si bien la currícula de formación de las distintas unidades académicas ha sufrido modificaciones -de hecho la Universidad de Buenos Aires lo ha hecho recientemente- esta distinción entre caso, grupo y comunidad opera muy fuerte en el imaginario de los Trabajadores Sociales y parte de la crítica que realizaron algunos de los profesionales entrevistados al modo de intervenir desde la Dirección, se sustenta en esta división histórica del campo disciplinar.

*“Más bien a través de sus obras la FEP creaba relaciones de lealtad personal con aquellos que recibían beneficios. Los formularios de admisión a los hogares-escuela, por ejemplo, debían ser redactados como cartas personales a Eva (aún luego de su muerte), quién se suponía que decidía en cada caso individualmente.” (Plotkin, 1994: 236).*

Este tipo de análisis<sup>149</sup> constituye un aporte interesante para problematizar cómo ciertos modos de actuar, que se produjeron en el campo de la política social en otro momento histórico, sedimentan en un repertorio vigente hasta la actualidad. Así, quien asume un cargo político se esfuerza por dejar una impronta y quien solicita un recurso estatal define ante qué funcionario hacer esta presentación y, como sucedía en el caso de la presentación de notas y cartas, se dirige a ellos personalmente.

Lo más importante de esta tendencia es que las acciones estatales que se encuadran, en este caso, dentro de la política de construcción y entrega de viviendas municipal, tienen como objetivo establecer el registro en los sujetos destinatarios de quién es el funcionario que se encontraba a cargo al momento de la adjudicación, de manera tal de reforzar en su imaginario a quién deberán estarle agradecidos. Nuevamente, en la lógica del don y contra don que mencionaba anteriormente, la vivienda es un objeto de intercambio y negociación. En consecuencia, su entrega se acompaña del nombre y apellido del funcionario responsable<sup>150</sup>.

Hasta aquí he realizado el recorrido por los instrumentos para la medición y la comprobación de las necesidades habitacionales. En las líneas que siguen, retomaré la historia de producción del barrio 7 de Mayo de manera tal de dar a conocer cómo concluyó esta primera etapa en la definición de los adjudicatarios. También intentaré identificar qué nuevas herramientas se utilizaron para cerrar este primer momento y dar lugar al tiempo de espera mientras avanzó la obra física, hasta que se concretó la

---

<sup>149</sup> Al cual puede sumarse el trabajo de Goldbert, L. Las políticas sociales antes y después de la Fundación Eva Perón. (2008).

<sup>150</sup> Es destacable que, luego de la mudanza de las familias al barrio 7 de Mayo, alguna de ellas montaron un comedor o un local bajo el nombre de Ferraresi (a modo de unidad básica) como gesto de *agradecimiento* porque éste les había entregado una de las viviendas municipales.

mudanza.

### **3.1.5. El cierre de listados: cristalizando el acuerdo.**

Con la información aportada por el censo -tanto de las familias que habitaban sobre la tira del cementerio como aquellas que conformaban las veintidós del listado de Marta- los profesionales y funcionarios de la Dirección pusieron en común quiénes serían los adjudicatarios. En ambos casos implicó hacer un recorte, dado que se había preestablecido un número máximo de viviendas para cada listado. Para el grupo de familias liderado por Marta, el Intendente ya había establecido durante la audiencia con ellas que serían quince las familias seleccionadas. Para el caso de las familias de la tira, la entonces Directora de Hábitat Social había definido que serían veinticinco las familias que se mudarían al proyecto de viviendas del barrio El Dínamo<sup>151</sup>.

Entonces, una vez concluido el censo y definido el número total de viviendas a destinar para cada grupo de familias, la tarea final fue la de establecer el listado de adjudicatarios. Las herramientas aplicadas fueron diferentes en cada caso. Para el primer grupo, la estrategia consistió en la realización de una asamblea en el barrio, con todas las familias de la tira, en la cual el personal del Municipio puso en común los resultados del censo y pidió, a través de la confección de un acta que firmaron todos los vecinos, el acuerdo unánime -y escrito- acerca del listado final de familias. Como este acuerdo no se logró en la primera instancia debido a las acusaciones cruzadas acerca de *quiénes vivían realmente o no* en la tira, el Municipio repitió este esquema y se realizó

---

<sup>151</sup> Esta definición del número total de familias a incluir se sustentaba en la cantidad de viviendas que el proyecto contemplaba, dado que estaría conformado por un total de 31 viviendas. Si bien el proyecto constaba originariamente de cuarenta y dos, el mencionado grupo de camioneros abordó un proceso de negociación con el Municipio y, a cambio de permitir que la empresa constructora comenzara con el proyecto de viviendas en el predio que ocupaban habitualmente para guardar sus camiones, los funcionarios de la Secretaría accedieron a concederles 8 de los lotes pero sin vivienda construida. Finalmente, otro caso, que no se problematiza aquí pero que vale la pena mencionar, es el de una familia a quien se le había adjudicado una vivienda en este mismo proyecto por encontrarse ocupando un terreno que estaba afectado por la traza de un viaducto. A esta familia se la denominaba en la jerga municipal como la *familia del viaducto* y es reconocida por los habitantes del barrio 7 de Mayo como la *familia que trajeron de otro barrio*.

una nueva asamblea -con unos días de diferencia- en la que finalmente se llegó a un acuerdo. Bajo esta modalidad, la definición de quiénes eran las familias se depositaba en el propio grupo. El criterio que fundamentaba esta decisión era que ellos mismos sabían *quienes vivían y quienes no vivían realmente* en la tira<sup>152</sup>.

Para el segundo grupo, la estrategia municipal fue diferente dado que las familias del listado de Marta se localizaban en diferentes puntos de Villa Corina e incluso alguna de ellas por fuera de este barrio. Es así que para la definición de este listado se resolvió aplicar criterios en consonancia con los utilizados para los casos de demanda espontánea. En un informe interno de la Dirección se listaron los siguientes criterios: “-Una solución habitacional por terreno, excepto en los casos de hacinamiento crítico (más de 4 hogares por terreno); -Casos que tuvieran problemas de salud crónicos o discapacidad con certificado médico correspondiente.; -Casos de Hacinamiento (más de 2 hogares por terreno).; -Familias de matrimonios con hijos.; -Viviendas que estuvieran en condiciones precarias ediliciamente.; -No se adjudican viviendas a menores de edad.; -No se adjudican viviendas a quienes ya son propietarios en la actualidad.”(Informe interno, 2010, Mayo).

Finalmente, el Municipio estableció que destinaría a las familias de la tira veinticinco de las viviendas construidas y al listado de Marta sólo cinco en este proyecto. Las restantes diez deberían esperar a la construcción de las viviendas que estaban previstas en otros proyectos cerca de Villa Corina. Esta resolución da cuenta que los criterios puestos en juego por los habitantes de la tira -sobre todo la posibilidad de liberar una vereda a partir de su mudanza- cobraron más importancia que el aliviar la situación de hacinamiento de un pequeño número de familias.

---

<sup>152</sup> En el lapso entre la realización de la primera asamblea y la segunda, el Municipio depositó en los sujetos la responsabilidad de acordar un listado definitivo de familias. En ninguna entrevista de las realizadas se mencionó en detalle qué argumentos se discutieron y qué hechos transcurrieron en estos días hasta arribar al acuerdo.

Una vez consensuados los listados de adjudicatarios, cada familia recibió un *acta de beneficiario* (en un acto organizado para tal fin) y comenzó un período de tiempo hasta que las empresas concluyeran la construcción de las viviendas. Durante estos meses, las familias, pero principalmente sus referentes (Olga, Daniel y Marta) concurrían a la Dirección para tomar conocimiento del estado de avance de la obra física: *¿Para cuándo van a estar las viviendas?* La respuesta municipal fue, por un lado, resaltar la necesidad de esperar; por el otro, la realización de una serie de talleres denominados *de pre-mudanza*, mientras transcurría la espera hasta la conclusión de las viviendas.

En las páginas que siguen mi interés estará puesto en analizar estos espacios a fin de profundizar en la reconstrucción de los diversos modos de significar que se despliegan allí. Esta vez, los conflictos por lograr una adjudicación, se enfocarán en transitar el tiempo de espera hasta la concreción de la entrega de las viviendas.

### **3.2. Los espacios colectivos de espera**

Desde el momento del censo y hasta la concreción de la mudanza a la nueva vivienda, los profesionales de la Dirección tenían a su cargo el acompañamiento de las familias para dar respuesta a las inquietudes y reclamos que surgían durante este tiempo.

Este período de transición entre los que habían sido los conflictos por la definición del listado de adjudicatarios y la entrega de la vivienda ya construida, variaba de acuerdo a cada proyecto de viviendas pero en la mayoría de los casos implicaba varios años de lo que podríamos caracterizar como un tiempo de espera, durante el cual los vecinos debían *permanecer en la vivienda en la que fueron censados* hasta que el Municipio los convocara para realizar la mudanza hacia la nueva.

Existen algunos trabajos académicos que ahondan en el tiempo de espera. Este tiempo, forma parte del acuerdo implícito entre el Estado y los sujetos destinatarios de

sus políticas. Javier Auyero (2009), en su trabajo “Pacientes del Estado”, describe como aquellas familias que asisten al Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires pasan largas horas de espera en vistas a obtener alguna de las transferencias monetarias que realiza el Ministerio. Para este autor, y de acuerdo a las conclusiones de su trabajo de campo, durante este tiempo de espera los agentes estatales convocan a los sujetos con quienes interactúan a ser pacientes. Pero esta espera se vuelve impaciente cuando se impregna de la incertidumbre acerca de cuánto tiempo invertido implicará esperar y, además, porque no es posible conocer per se si las gestiones tendrán el resultado esperado.

Esta espera también presenta un componente de arbitrariedad, en tanto el tiempo se distribuye desigualmente entre estos actores o, mejor dicho, la capacidad de manipularlo es diferencial. Así, quien establece la obligatoriedad de esperar -a un tiempo incierto para los sujetos implicados- es el Estado a través de sus agentes estatales.

A la incertidumbre y la arbitrariedad, como los principales sentimientos que atraviesan los sujetos en la espera, es posible sumar la desconfianza. Si la espera no garantiza que el resultado sea el anhelado -obtener un recurso estatal- es predecible que algunos sujetos expresen un descreimiento acerca de que la espera les garantice finalmente el acceso a ese recurso.

Por lo tanto, en estos procesos el tiempo es un valor que no todos tienen el poder de manipular. Pero además, la información que permitiría cuantificarlo siempre es imprecisa. Es decir, cuánto tiempo se debe esperar no es un dato que los sujetos que solicitan cierto recurso al Estado puedan conocer per sé. El tiempo de espera presenta una indefinición de partida.

En resumen, para Auyero (2009) ser un potencial destinatario de las políticas

estatales implica subordinarse a la voluntad de otros. Y esta subordinación asume muchas veces la forma de una “sumisión subjetiva”, en tanto los sujetos implicados incorporan el esperar como parte de sus prácticas y no lo discuten ni cuestionan.

En las líneas que siguen me referiré a cómo transitaron su espera los habitantes del barrio 7 de Mayo. Este recorrido me permitirá identificar elementos compartidos con el planteo de Auyero (2009) pero también disientiré acerca de la espera como una sumisión subjetiva<sup>153</sup>.

### ***3.2.1. Los talleres pre-mudanza***

En uno de los proyectos de viviendas que llevó a cabo el Municipio de Avellaneda, los profesionales implementaron por primera vez estrategias de intervención grupales<sup>154</sup>. Si bien Villa Tranquila venía trabajando con una mesa de instituciones barriales en el marco de su plan de urbanización, la experiencia de este proyecto implicó la consolidación de los talleres como parte de los pasos que las familias debían cumplir para obtener una vivienda estatal.

El proyecto al que me refiero se sitúa en la localidad de Wilde, era conocido en la Secretaria como “las doscientas de Wilde”, dado que se construyeron allí poco más de 200 viviendas sobre un terreno que había estado abandonado por varios años. Wilde es una de las localidades de Avellaneda cuya población presenta uno de los mejores posicionamientos económicos. No es una zona en la cual se lleven a cabo planes de urbanización, al menos no en las inmediaciones del terreno en cuestión. Ante el rumor de que este proyecto de viviendas se llevaría a cabo, distintos vecinos y organizaciones sociales se movilizaron para impedir su realización. Comenzaron una campaña intensa

---

<sup>153</sup> Para el caso de la relocalización de la villa 21, en el marco del saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo, Carman (2013) también discute este concepto de la sumisión subjetiva dado que los sujetos implicados no asumen una posición pasiva durante el tiempo de espera sino que, por el contrario, siguen disputando por sus condiciones de vida, incluso luego de mudarse a las nuevas viviendas.

<sup>154</sup> Con esta expresión, me refiero a aquellas instancias de relacionamiento entre profesionales y adjudicatarios que excedían el trato cara a cara e implicaban la reunión de todas las familias pre-seleccionadas para un proyecto de viviendas.

de desacreditación del proyecto en un año pre-electoral. Los discursos de los vecinos expresaban su rechazo ante el rumor de que el proyecto traería población villera a su barrio. Esto generó que funcionarios del Municipio se movilizaran para encauzar el conflicto. El Intendente definió, y la Dirección de Hábitat implementó, la realización de un censo en un radio acordado con estos vecinos e instituciones a los fines de incluir dentro del proyecto a familias de la zona que se encontraban hacinadas<sup>155</sup>. Con estos datos se cubriría la ocupación de cien de las doscientas viviendas, ya que las restantes irían destinadas a las familias de la lista de demanda espontánea.

Luego de un arduo proceso de censo, verificaciones y asambleas barriales, el Municipio definió el listado de adjudicatarios y organizó un ciclo de talleres que se realizaba todos los sábados en distintas instituciones barriales y en el cuales el Intendente Cacho Álvarez -o el entonces Secretario de Obras Públicas Jorge Ferraresi- entregaron actas de pre-adjudicación.

En ocasión de uno de estos actos de entrega, que precedían a la realización de los talleres, el Intendente Cacho Álvarez se refirió al objetivo de estos talleres enfatizando que los mismos serían un espacio de encuentro entre los futuros vecinos pero además una ocasión para que las asistentes sociales del Municipio pudieran cotejar la conducta de los futuros habitantes del barrio de manera tal de obtener información para separar a aquellos que no demostraban aptitud para la convivencia de quienes sí y señaló, como ejemplo, el posible caso de un vecino que asistiera excedido de alcohol a las reuniones.

Lo cierto es que esta secuencia de talleres, que los profesionales y funcionarios de la Dirección diagramaron para el proyecto de Wilde, sentó las bases para la réplica de esta experiencia en otros proyectos de viviendas. Es así que durante el año 2009 se

---

<sup>155</sup> En esta zona se presentaba una situación que es cada vez más frecuente en las poblaciones de clase media. Al momento de realización del censo se registró que gran parte de las viviendas aledañas al predio se encontraban habitadas por varias familias que compartían el terreno o bien una habitación. La mayoría de ellos eran hijos de los originales propietarios que ahora habitaban con su pareja e hijos.



implementaron gran cantidad de estos espacios: además de aquellos realizados para el caso de Wilde, también se realizaron talleres en un proyecto de Dock Sud y con las familias del actual barrio 7 de Mayo.

La frecuencia de los talleres variaba de acuerdo con las características del proyecto en cuestión y, específicamente, con los tiempos de espera hasta que se concluyeran las viviendas. Por ejemplo, en el caso del proyecto de Wilde, principalmente por la gran cantidad de familias que lo conformaban, los talleres se realizaban con una frecuencia semanal y reunían subgrupos de 40 familias. Además, se llevaban a cabo en distintas instituciones barriales que prestaban el espacio físico y, con este fin, se iban rotando<sup>156</sup>.

En el barrio 7 de Mayo, los talleres se realizaban más espaciados -un taller por mes- dado que la cantidad de familias era significativamente menor y podían reunirse todas en el mismo encuentro. Pero además, porque los tiempos estipulados de obra se acercaban a los dos años desde el momento de cierre del censo. El espacio de encuentro utilizado fue el Polideportivo Municipal situado al interior de Villa Corina, dentro del mencionado conjunto de torres, aunque el primero se realizó en el salón Eva Perón del Palacio Municipal.

Lo interesante del análisis de este espacio de talleres es que el modo de significarlos es completamente diferente entre los sujetos implicados, llegando a ser incluso opuesto. En las líneas que siguen me centraré en indagar en estos diferentes modos de comprender la finalidad de los talleres.

### ***3.2.2. Los objetivos de los talleres: conocerse entre los futuros vecinos***

Luego de la realización del censo, el equipo de profesionales a cargo de acompañar al grupo de familias que conformarían el barrio 7 de Mayo planificó una

---

<sup>156</sup> En este caso las instituciones fueron dos clubes y un centro de jubilados.

serie de talleres *pre-mudanza*<sup>157</sup>, utilizando como base el esquema de talleres que se venía aplicando en el proyecto de Wilde. Para el barrio 7 de Mayo en particular, el equipo de profesionales planteó los siguientes objetivos de trabajo: “-Generar un espacio entre las familias para conocerse y reconocerse como futuros vecinos.;-Conocimiento de la futura vivienda y sus características específicas.;-Evaluar posibles estrategias colectivas para resolver necesidades comunes respecto de la vivienda.;-Identificar recursos existentes en la zona en la que se mudarán.” (Informe interno, 2010).

El objetivo principal, como vemos, tenía que ver con crear este espacio de encuentro entre quienes serían vecinos. Si bien en el caso del barrio 7 de Mayo la mayoría de las familias se conocían entre sí (porque la mayor parte de ellas habitaban Villa Corina) en la experiencia de conformación del barrio de Wilde las familias provenían de territorios diferentes dentro de Avellaneda y la integración se planteaba como prioridad. Sin embargo, este objetivo de que las familias se conozcan y reconozcan entre sí quedó asentado dentro de la planificación de talleres para todos los barrios en marcha. En palabras de una profesional entrevistada este sería el objetivo principal:

*“Yo creo que [los talleres] aportaban mucho en algo que resulta fundamental, que es que se conozcan los vecinos. Que se conozcan antes, sepan quiénes son, se peleen, se vean después quién es buena onda, quién no. Eso tiene una potencialidad mucho... Es re simple pero es fundamental.” (Entrevista a un profesional de la Dirección de Hábitat Social. Junio 2012)*

Otro objetivo tiene que ver con identificar los recursos cercanos al barrio que habitarán. Para ello, uno de los talleres se enfocaba en dar a conocer instituciones y organizaciones barriales, dado que uno de los principales temas de preocupación que expresaban las familias era *la escuela de los chicos y la salita*, es decir, las instituciones

---

<sup>157</sup> Las primeras experiencias de talleres eran realizados de manera previa a la mudanza, por eso su denominación. Pero luego de que fueran entregadas las viviendas planificadas, algunos equipos de la Dirección también comenzaron a realizar talleres una vez que las familias se habían mudado, a estos se los denominó como de *post-mudanza*.

donde resuelven cotidianamente la educación de sus hijos y la asistencia médica ante situaciones de enfermedad.

Pero quizás uno de los ítems que más preocupaba a las familias -y que demandaban más fuertemente a los profesionales y funcionarios de la Dirección- era la denominada *visita de obra*.

Los Programas Federales se ejecutan vía una empresa privada con la supervisión del Municipio -y en algunos casos la Provincia- y estos son los únicos actores con acceso a la obra en marcha. A medida que esta avanzaba, y a raíz de la presión de las familias por conocer su futura vivienda, la Dirección realizó las gestiones para que los inspectores de obra de la Secretaría organizaran un esquema de visitas con las familias que ya habían resultado adjudicadas. En general, la empresa concluía una vivienda que era la que se mostraba a modo de prototipo. Este momento era clave para las familias porque les permitía, por ejemplo, planificar qué muebles podían conservar, cuales no o incluso cuales obtener a los fines de ocupar el nuevo espacio físico.

Ante el recurrente pedido de las familias hacia los profesionales para conocer las viviendas antes del día de mudanza, éstos últimos resolvieron que la planificación de los talleres contemplara como el primer taller aquel en el cual profundizaban en las características de la obra y del cual participaba el inspector de obra, o algún profesional idóneo de la Secretaría. Las consultas más comunes que realizaban las familias tenían que ver con los materiales de la vivienda y con qué elementos contaba. Por ejemplo, las viviendas del barrio 7 de Mayo eran entregadas sin cerámicos y en los espacios de taller la discusión giraba en torno a la posibilidad de realizar una compra colectiva de estos materiales o incluso de colocarlos antes de la mudanza. Además de los cerámicos, otro tema relevante para las familias eran las rejas en las ventanas, dado que la vivienda entregada no proveía esta protección. En algunos talleres circularon presupuestos de

herrereros, pero finalmente cada familia resolvió esta carencia por su cuenta. Este taller finalizaba con la consulta por la fecha de finalización de obra, pero esta respuesta nunca era precisa. En este primer taller los profesionales también les informaban a los vecinos cuales eran los actores implicados en la realización de la obra<sup>158</sup>.

Luego, la planificación de los talleres continuaba con una serie de encuentros (dos o tres) destinados a trabajar problemáticas vinculadas con la actual y la futura convivencia. Para ello se establecía un recorrido que partía de recolectar las experiencias de convivencia previas a la mudanza (qué conflictos se les habían presentado y cómo los habían resuelto), y se abría el espacio para la definición conjunta de pautas de convivencia en el nuevo barrio que quedaba asentada en un escrito, a modo de reglamento de convivencia, avalado por todos en una asamblea entre los vecinos y el municipio. Lo cual se acompañaba de la conformación de un grupo de delegados o representantes que pudieran hacer el seguimiento de su cumplimiento y coordinar reuniones para resolver posibles conflictos y establecer nuevos acuerdos.

Otro taller de los planificados tenía como fin trabajar cuestiones referidas a las instituciones que se encontraban en el barrio al cual se mudarían. La idea era identificarlas, rastrear cuáles utilizaban en ese momento, qué información tenían algunos vecinos que podía ser interesante divulgar entre ellos, etc.

Esta secuencia lógica de los talleres se nutría entonces de: la experiencia de aquellos que se venía realizando para el caso del proyecto de Wilde, de la demanda de los futuros habitantes del barrio 7 de Mayo por conocer detalles de la obra física así como una fecha estimativa de entrega y finalmente, del interés de los profesionales por generar un espacio de intercambio entre los futuros vecinos. El número total de talleres

---

<sup>158</sup> Los profesionales introducían a los futuros vecinos en el esquema de actores que articulan los Programas Federales: el Municipio, el Instituto Provincial de la Vivienda, la Empresa, la Nación y los vecinos.

no estaba definido per se, sino que quedaba sujeto a los tiempos de avance de la obra física y al posible interés de los sujetos en incorporar nuevos temas en la agenda de los encuentros.

Ahora bien, estos talleres que recorrían aspectos muy diversos -como el reconocimiento entre los futuros vecinos, la identificación de los recursos del barrio, el conocimiento técnico de la vivienda y la posibilidad de recorrerla- no tenían el mismo peso. Es decir, no es casual que los talleres comenzaran con la descripción técnica, ya que los profesionales de la Dirección tenían conocimiento de que si no saldaban primero estas dudas no podrían avanzar hacia otros temas, como la futura convivencia.

Algunos profesionales entrevistados sumaron una nueva utilidad para estos talleres pre-mudanza. Además de la intencionalidad de que los vecinos se conozcan entre sí, planteen acuerdos antes de mudarse, conozcan su vivienda y las instituciones barriales, se podría sumar otro objetivo -no dicho-, el de bajar las tensiones que generaban los futuros vecinos frente a la necesidad de mudarse y la desconfianza de que esta mudanza finalmente no se realizara. Si bien la etapa de definición del listado de adjudicatarios ya había finalizado, las familias presionaban permanentemente para que las viviendas se concluyeran y se concretara su mudanza. La posibilidad de que la adjudicación fuera revocada estaba siempre presente, así como el temor a que otros habitantes de Villa Corina y los barrios cercanos les sacaran su lugar<sup>159</sup>. Si bien el Municipio les había otorgado las *actas de beneficiario*, la desconfianza en estos meses de espera se hacía presente: hasta no encontrarse ocupando su nueva vivienda la sensación reinante era que el acuerdo tenía una cara endeble y que el Municipio tendría el poder de revocarlo. El discurso del Intendente Cacho Álvarez para el caso de Wilde

---

<sup>159</sup> Como señalaré cuando me refiera al día de mudanza, las viviendas se entregaban ni bien la empresa confirmaba que estaban finalizadas, para evitar posibles ocupaciones por parte de otras familias no adjudicadas.

confirmaba esta sospecha.

Los talleres se planteaban también como parte de las actividades para acceder a la vivienda, tenían un carácter de obligatoriedad, principalmente en el caso de las viviendas de Wilde. La asistencia a los talleres, como parte de las tareas a cumplir por los vecinos era la clave, en palabras de una entrevistada, para poder sostener estos espacios:

*“Los talleres sí funcionaban para empezar a conocerse. No se pudo organizar... es medio ridículo estar un año o durante 2 años así... [las viviendas] no estaban ni empezadas a construir. Todavía faltaba tanto digamos... pero bueno, era este el sistema. (...) En [la experiencia de Wilde] se pudo sostener, una porque hubo y eso lo dijo Cacho en varios actos públicos, que se iban a hacer talleres de interacción; entonces me parece que hubo un compromiso. (...) entonces había tanto un compromiso de la gente como un compromiso del municipio en darles como cierta jerarquía a los talleres. (...) Si no se resolvía cuando se originó el plan y el conflicto con los vecinos, era como para... se podría mal. Y era como que los talleres tenían que estar y todo el mundo lo tenía claro.” (Entrevista a un profesional de la Dirección de Hábitat Social. Junio 2012)*

Pero los talleres no fueron una estrategia que los profesionales de la Dirección propusieron y la Secretaría e incluso el Intendente aceptaron abiertamente. En una coyuntura específica -el conflicto suscitado en Wilde en relación con el inicio de una obra de viviendas estatales- los talleres demostraron ser un espacio útil para encauzar conflictos y reclamos en el tiempo de espera hacia la entrega de las viviendas, y es aquí en lo cual se explica el por qué de su aval por parte de la gestión de gobierno y su réplica en otros proyectos.

Es así que el Municipio de Avellaneda tuvo un período de auge de los talleres en sus proyectos de vivienda durante los años 2009 y 2010 que, como mencioné anteriormente, fueron años pre-electorales. La realización de talleres se extendió durante el año 2010 y luego se fue disipando. Hacia el año 2012, los profesionales entrevistados señalaron que éstos ya no podían llevarse a cabo al estar nuevamente absorbidos por tareas más individuales<sup>160</sup>.

---

<sup>160</sup> Como las mencionadas en el capítulo anterior, principalmente informes sociales y verificaciones.

En resumen, las instancias de trabajo grupales, como los talleres, tienen una finalidad que para los profesionales de la Dirección se justifica desde la necesidad de crear espacios de encuentro entre los futuros vecinos a fin de trabajar diferentes temas vinculados con el espacio que habitarán. Para la gestión de turno, los talleres implicaron crear un efectivo espacio de contención de las familias adjudicadas hasta tanto se efectuara la mudanza. Resta preguntarnos entonces qué expresan los habitantes del barrio 7 de Mayo acerca de esta experiencia de talleres pre-mudanza.

### **3.2.3. ¿Un espacio de distracción?**

Los profesionales entrevistados que trabajaron en los talleres del barrio 7 de Mayo expresaron que, a medida que transcurría el tiempo de avance de la obra física, los vecinos tenían puesta su expectativa en la concreción de la mudanza y que, en consecuencia, perdían el interés en trabajar los temas propuestos en los talleres:

*“Ellos no, ellos cero onda para mí. Y algunos se embolaban.” (Entrevista a una profesional de la Dirección de Hábitat Social. Mayo 2012)*

Este desinterés se manifestaba en cada taller realizado, dado que la mayor parte del tiempo se utilizaba para trabajar cuestiones vinculadas con la obra física, la descripción técnica de la vivienda y principalmente, la demanda por conocer cuándo sería la fecha de entrega de las viviendas. En el registro de uno de los talleres que realizaban los profesionales, esta preocupación aparece claramente:

*“Se realizó una presentación, poniendo énfasis en la convivencia tanto en el nuevo barrio como en los lugares en los que habitan actualmente. Mientras se realizaba la presentación aparecieron varias preguntas acerca de las casa (cuál era la fecha de la mudanza, rejas para las ventanas, rejas para el barrio, etc.). Se explicó -varias veces- que las respuestas a estas demandas serían dadas al final del taller. Hubo dificultades para focalizar la atención sólo en el tema correspondiente al taller. Se explicó la segunda dinámica. Hubo un poco de resistencia a llevar a cabo la dinámica que se proponía. Algunos insistían preguntando sobre las casas. Había bastante dispersión y hablaban entre sí. Finalmente, se separaron en grupo y discutieron sobre las situaciones de convivencia que se plantearon como disparadores.” (Registro de realización del 2do taller. Marzo 2010)*

Encontrar una respuesta al desinterés de los vecinos con respecto a aquellos

temas de los talleres que no implicaran su mudanza -como los problemas de convivencia- puede ser simple: el objeto en disputa era la vivienda y, por lo tanto, su preocupación giraba en torno a que, lo que hasta el momento era una promesa del Municipio, se concretara. Como mencioné anteriormente, permanecía en los sujetos una desconfianza a que la entrega de la vivienda no sucediera realmente. Aquellos ítems referidos a cómo se vincularían con los nuevos vecinos y cómo resolverían la interacción con las instituciones del nuevo barrio, no formaban parte de sus temas prioritarios.

Este *desinterés*, según los profesionales, se expresaba colectivamente en los talleres a través de las recurrentes preguntas a la fecha de entrega. Sin embargo, es llamativo que todos los habitantes del barrio 7 de Mayo entrevistados expresaron que para ellos sí eran importantes los talleres y que participaron activamente en ellos pero que, en cambio, el resto de las familias no lo hicieron:

*“Yo iba [en referencia a los talleres pre-mudanza] pero yo veía que a los demás no les interesaba nada, ellos querían la vivienda y... ya está, después chau.”(Entrevista a un habitante del barrio 7 de Mayo. Agosto 2011)*

Las familias que habitarían el barrio 7 de Mayo asistían como parte del compromiso exigido hasta tanto se entregaran las viviendas. La obligatoriedad en la asistencia era el incentivo para participar. La desconfianza ante la posibilidad de que la decisión del Municipio de entregarles una vivienda quedara sin efecto, los llevaba no sólo a asistir a los talleres sino también a seguir defendiendo su acuerdo hacia los mismos, incluso una vez mudados. La convocatoria a los talleres y la asistencia -que quedaba registrada en una lista que los profesionales utilizaban para tal fin- los reafirmaba como legítimos adjudicatarios en ese proyecto de viviendas.

Pero aunque todos los entrevistados se expresaron en acuerdo con los talleres, uno de ellos dejó entrever una de las posibles explicaciones a este desinterés que



mencionaban los profesionales:

*“Yo, en mi caso, a mi me gustaba. Yo quería que haya más reuniones, que nos juntemos más seguido, que hablemos con los vecinos. Pero había muchos vecinos que decían esto es al pedo, para qué vienen sino tienen respuesta de las casas, están dando muchas vueltas...y circulaba mucho “nos están bicicleteando” (...) Algunos iban, escuchaban lo que querían escuchar y se iban. No sé si te acordás los primeros días éramos un número, por decir, éramos 30, otro día 25, 10, iba disminuyendo la cantidad.”(Entrevista a un habitante del barrio 7 de Mayo. Junio 2011)*

Esta idea de *estar bicicleteando*, en el sentido de ganar tiempo, no era ni más ni menos que transcurrir el tiempo de espera de un cierto modo, el propuesto por los profesionales de la Dirección. La tensión en este caso se generaba por el choque entre los objetivos que valoraban los profesionales y la sospecha de las familias de que el Municipio estaba llevando a cabo una estrategia de distracción. Una de las profesionales entrevistadas expresó esta contradicción haciendo mención a las distintas expectativas de los sujetos implicados:

*“Yo creo que era un poco naif esto de los talleres y que los vecinos perdían el eje de para qué servían. La experiencia es que se desgastaba rápidamente el espacio. Ellos iban con mucha expectativa y una vez que iban al 3er ó 4to encuentro ya no entendían para qué estaban yendo. Y uno intentaba como generarles, trabajar algo más de sus ideas sobre lo que es la casa, lo que es la vida con sus vecinos, sobre lo que esperaban, sobre ver si se podía hacer algo más y yo no sé si eso tenía que ver con las expectativas de ellos o con las expectativas nuestras. Entonces, terminas generando como medio “jardín de infantes”, no querían estar 4 horas jugando juegos... No era una organización social.”(Entrevista a un profesional de la Dirección de Hábitat Social. Mayo 2012)*

Finalmente, los talleres se realizaron mientras hubo vecinos que participaron pero, como bien señalaban los profesionales y habitantes entrevistados, se terminaron disipando. La vinculación entre los futuros habitantes del barrio 7 de Mayo y los profesionales y funcionarios de la Secretaría quedó sujeta a los acercamientos al Municipio de los primeros, de manera individual o en pequeños grupos, a los fines de tomar conocimiento del avance de la obra. Los próximos encuentros grupales se producirían el día de la visita de obra y el día de la mudanza. Algunos se acercaban a conocer la obra por su cuenta, usando sus contactos.

Los talleres que sí pudieron llevarse a cabo avanzaron con el itinerario previsto

hasta llegar a los temas de convivencia, pero no avanzaron hacia las cuestiones barriales. Y si bien se lograron diagramar pautas de convivencia, estos acuerdos no son implementados en la actualidad por los habitantes del barrio 7 de Mayo.

Dos cuestiones para mencionar acerca de la singularidad de este tiempo de espera es que no es en absoluto una espera sumisa sino que, por el contrario, se estructura a partir de los intereses de los distintos actores implicados y, principalmente, a partir de la presión de los adjudicatarios por mudarse y la necesidad del Municipio de contener. Asimismo, esta necesidad de que se concrete la mudanza -como detallaremos a continuación- no tiene tanto que ver con la situación habitacional que están atravesando las familias tanto como con una necesidad de que se concrete la entrega de la vivienda y la promesa se vuelva realidad.

En todo este proceso, la incertidumbre mencionada por Auyero (2009) está presente junto con una desconfianza fundada en el conocimiento de la precariedad del acuerdo con el Municipio. La incertidumbre que se encarna en el temor a que la adjudicación finalmente *se caiga* y que se alimenta de la imprecisión en el tiempo de espera. En principio este tiempo estaría determinado por el avance de la obra física, pero hasta este mismo avance puede sufrir imprevistos y los tiempos que los ingenieros estiman como de finalización tampoco son exactos. Además, esta información es manejada por profesionales y funcionarios con mucho cuidado ya que puede ser un dato cuya divulgación puede jugarles en contra, dado que puede ser útil para que otros sujetos, no adjudicados, intenten una ocupación de las viviendas o bien, porque la demora en la entrega genere tensiones y conflictos con las familias que se encuentran esperando.

La mudanza es entonces el cierre de un proceso que comenzó con el censo y que concluye el día de la entrega. En este sentido, en las líneas que siguen me referiré a los

diferentes relatos sobre el día de la mudanza como un momento de síntesis para cada uno de los actores implicados.

### **3.3. El proceso de mudanza**

*“El camión venía, cargaba a una familia con los muebles y todo, los llevaba enfrente y bajaban todo, se iban y otra vez a [buscar] otra familia.” (Entrevista a un habitante del barrio 7 de Mayo. Noviembre 2011)*

La imagen del camión de la cuadrilla municipal mudando familias desde su lugar de origen hacia el barrio 7 de Mayo es quizás la imagen más reiterada en los relatos acerca de este día. Pero mudarse implicó, para todos los actores involucrados, el momento de cierre de un acuerdo, de concreción de una promesa y de finalización de una etapa de lucha.

En las líneas que siguen, recorreré los relatos que emergieron durante el trabajo de campo, de manera tal de realizar un acercamiento a los distintos modos de significar este momento por parte de quienes fueron mudadas y quienes acompañaban la mudanza.

#### **3.3.1. El aviso**

El 6 de mayo de 2010 los profesionales de la Dirección, que venían acompañando todo el proceso de producción del barrio, se acercaron a Villa Corina a informarles a los vecinos que se mudarían al día siguiente y a entregarles cajas para que pudieran empacar sus pertenencias.

Un mes antes, una de las casillas, en la cual vivían Daniel y su familia, se había quemado producto de un cortocircuito y las dos casillas situadas a su derecha e izquierda también. Las familias damnificadas solicitaron recursos para subsanar los elementos perdidos, principalmente camas y colchones<sup>161</sup>.

---

<sup>161</sup> Este pedido quedó asentando en una nota que la Dirección de Hábitat Social remitió al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

El clima previo a la mudanza era de mucha tensión porque situaciones como la mencionada ponían en primer plano la necesidad de dejar las casillas, principalmente para las familias de la tira damnificadas.

Todos los relatos acerca del día previo y el día mismo de la mudanza contienen elementos de ansiedad, alegría y tristeza en simultáneo. Para gran parte de las familias entrevistadas, la mayor alegría del cambio de vivienda la vivenciaron a partir de la reacción de sus hijos:

*“Los chicos ya te digo esa cara de felicidad nunca más en mi vida me la voy a olvidar porque yo me quedé parada en la puerta. No me animaba a entrar porque decía “esto no es mío”, hasta que después cuando vine y vi todas mis cosas y dije “Sí, es mío”. Yo no te puedo explicar la sensación que tuve cuando entré porque era algo como que no lo esperaba.” (Entrevista a habitante del barrio 7 de Mayo. Diciembre 2012)*

Los profesionales que participaron en este proceso también expresaron que es uno de los momentos más *fuertes* de su trabajo cotidiano:

*“Entrevistadora: ¿Vos estuviste en la mudanza?  
Entrevistada: Sí, estuve en muchas, muy linda la experiencia. Pero no deja de ser súper fuerte... Sobre todo, el hecho de que tiren las casas abajo ¿no? como todo eso... el impacto y la felicidad de la gente de entrar a su casa.” (Entrevista a profesional de la Dirección de Hábitat Social. Mayo 2012)*

La transición de una vivienda hacia la otra no es un paso simple: el día de la mudanza se concretaba la entrega de la vivienda estatal y en simultáneo dejaban aquella que -aunque precaria desde los indicadores estatales- los había cobijado en el último tiempo y que, en el caso de algunos, habían levantado con el esfuerzo de años<sup>162</sup>. Como señaló uno de los habitantes entrevistados, esa casilla era *su imperio*:

*“Me tomó tres años levantar la casa, “mi pequeño imperio” como yo le decía. Para mí era mi castillo, por eso yo te puedo decir que levanté con mis manos toda mi casa, todo lo que es mío, era mi casa, me rompí las manos para levantarla... todo lo que había ahí lo había hecho yo solo.” (Entrevista a un habitante del barrio 7 de Mayo. Noviembre 2011)*

---

<sup>162</sup> Esta definición de la vivienda precaria refiere a la creación de indicadores oficiales para todo el país a cargo del INDEC y que ha sido mencionada en el apartado acerca de los criterios de adjudicación. Cabe señalar que esta definición oficial de indicadores establece qué características debe reunir una vivienda en nuestro país para considerarse precaria y puede ser comprendida desde lo que Bourdieu (1993) considera como nominación oficial, en tanto posee todo el peso de la imposición de sentidos por parte del Estado.

Esta situación fue expresada sobre todo por las familias con más años de residencia en la tira. En cambio, para los habitantes más recientes como Olga y Daniel - y más aún luego de atravesar el incendio de sus casillas- la necesidad de abandonar el lugar era evidente, sobre todo considerando la proximidad del invierno. Estas familias eran las que se acercaban habitualmente a la Dirección para consultar por la fecha de entrega.

Pero, como señalé anteriormente, esta fecha no era de público conocimiento. El temor del Municipio ante una posible ocupación de las viviendas por parte de vecinos de la zona no adjudicados condicionaba el poder contar con datos certeros. La posibilidad de que las viviendas fueran ocupadas y su consecuente entrega de manera inmediata -incluso faltando algunos detalles de finalización en la vivienda- forma parte de un modo institucionalizado acerca de cómo implementar el proceso de mudanza en los diferentes planes de entrega y construcción de vivienda, al menos para el caso del AMBA. Una funcionaria provincial graficaba esta situación de la siguiente manera:

*“Lo que pasa es que también en el interior de la provincia los quilombos son otros: podés tener las viviendas terminadas y viene el listado a la oficina y nadie las toma. Acá [en referencia al conurbano bonaerense] no puedo tener ni 15 minutos la vivienda terminada.”(Entrevista a funcionaria provincial. Septiembre 2012)*

Por lo tanto, los profesionales y las familias recibían esta información horas antes de que se terminaran las viviendas. En el caso del barrio 7 de Mayo, con un día de antelación.

A partir de la confirmación acerca de la finalización de las viviendas es que los profesionales de la Dirección comenzaron a llamar a los habitantes de *la tira* y a acercarse para repartir las cajas:

*“El día anterior llamaron a las 5 de la tarde: Mirá, andá a buscar las cajas porque están dando las cajas porque mañana a la mañana nos mudamos [se refiere a un llamado de uno de sus hijos]. Nosotros estábamos en Capital, habíamos ido a hacer unos trámites y estaban por teléfono diciéndonos que los del municipio nos llamaron avisando que estaban repartiendo las cajas para mudarnos. Cuando llegamos, después de ahí fuimos a buscar las cajas. Y era volcar*

*todo, todo en las cajas.” (Entrevista a un habitante del barrio 7 de Mayo. Noviembre 2011)*

Desde la Dirección habían resuelto que las cinco familias que formaban parte del listado de Marta se mudarían al día siguiente, es decir, un sábado. Pero Marta, tal como relata en los párrafos que sigue, exigió que fueran mudadas el mismo día que las familias de la tira. De este modo, reclamaba un trato igualitario entre todas aquellas familias que habían resultado adjudicatarias de estas viviendas, pero además se garantizaba la concreción de la mudanza. Nuevamente, la desconfianza acerca del accionar del Municipio, el temor a que fueran dejadas de lado y que, en consecuencia, la mudanza nunca se efectivizara, la guiaron a actuar en defensa de los intereses de ella misma y de las familias que representaba:

*“Entrevistadora: Del día de la mudanza... ¿qué te acordás?*

*Entrevistada: No, a mí no me avisaron. Andaban Diego y Carla entregando cajas en todas las casas, a todo el mundo, los del cementerio. Yo fui y a mí no me dieron las cajas, me dijeron que recién el sábado nos iban a mudar a nosotros. Ah ¿con que nos van a mudar el sábado?[Como hablando con el profesional con quien discutió ese día] No, en el municipio quedamos que ustedes nos van a mudar junto con ellos y vos me vas a hacer la mudanza junto con ellos. (...) Después que le hicieron la mudanza a ellos, me trajeron a mí y a todas mis compañeras Dejaste afuera a tantas familias que yo llevé, que vos me quieras venir a mudarme el día que a ustedes se les cante. No.”(Entrevista a habitante del barrio 7 de Mayo. Agosto 2011)*

Como he mencionado, las familias de la tira y las del listado de Marta se conocían, porque la mayoría de ellas habitaban en Villa Corina. En cambio, para la familia del viaducto, la mudanza implicaba un cambio de barrio y los llevaba hacia un territorio desconocido. La sensación de extrañeza era más acentuada para ellos y también la sorpresa ante la concreción de la entrega de su vivienda:

*“Ese 7 de mayo que nos mudamos a mí me trajo el muchacho que trabajaba en la obra con los nenes, mi marido llegaba atrás en el camión. Cuando llego me bajo ahí porque yo no sabía qué vivienda nos pertenecía porque siempre se decía “Sí, aquella, aquella” pero nunca sabíamos cuál. Y cuando llegué, había un señor acá adentro y me dice “Señora, pase, esta es su casa; yo soy el plomero”; estaban instalando todavía algunas cosas. A mí me había agarrado un ataque porque yo pensé: “la gente se viene a meter y cada cual agarra la primera que encuentra”. Porque yo creo fui la tercera en llegar. Claro, yo dije “¿Adónde voy? ¿Qué hago?” (Entrevista a una habitante del barrio 7 de Mayo. Noviembre 2012)*

Así como sucedió con la familia del viaducto, para algunas de las familias el día de la mudanza implicaba no sólo tomar posesión de la vivienda sino conocerla en ese mismo momento. Aún para aquellos que habían podido participar en la visita de obra, la vivienda era un espacio físico nuevo. Este cambio *fuerte*, como señalaba una de las profesionales entrevistadas, se tradujo, por ejemplo, en el entusiasmo por instalarse y acomodarse en la nueva distribución de habitaciones:

*“Y cuando llegó el camión acá ya era... yo no lo podía creer. Cada uno de mis hermanos, cada uno estaba haciendo cosas, o sea, por ejemplo llevando cajas arriba, mi hermano acomodando cajas acá, llevando las sillas allá, o sea, todo el mundo estaba trabajando! ¿Entendes? Estábamos ansiosos, ansiosos... Y los más chiquitos entraron y agarraron “esta es mi pieza” no sabés... Fue lindo. Al mediodía, al no tener nada armado, estaba la mesa nomás, comimos todos parados, comimos fiambre, después trajimos las sillas...” (Entrevista a una habitante del barrio 7 de Mayo. Noviembre 2011)*

Hacía un rato nomás habían dejado su casilla y para aquellos que hacía más tiempo estaban habitando en la tira la demolición de sus viviendas fue una imagen dura de transitar. Es que con la mudanza de las familias de la tira se liberaba la vereda del cementerio municipal que ocupaban hasta entonces. La demolición era parte del proceso dado que, para evitar nuevas ocupaciones, el Municipio había previsto transformar ese espacio libre en una plaza pública con juegos.

A diferencia de las primeras, las familias del listado de Marta liberaban espacios en terrenos compartidos o habitaciones en casas compartidas, por lo cual su mudanza no implicaba demolición. Pero tanto las familias de la tira, como aquella que provenía de la obra del viaducto, accedían a la nueva vivienda a partir del compromiso de entregar la anterior para que fuera demolida en el mismo instante en que era liberada por ellos.

A la ansiedad de la mudanza y la alegría se sumaba entonces la angustia de entregar el espacio físico en el cual transcurrieron los últimos años de la familia:

*“Yo me puse a llorar. Yo estaba en el almacén. Es muy fuerte... yo estaba en el almacén y yo lloraba... porque yo vi caer mi casa, la vi levantarse... vi crecer mis hijos ahí.” (Entrevista a una habitante del barrio 7 de Mayo. Noviembre 2011)*

La casilla que entregaban las familias de la tira era para muchos aquella que habían construido con el esfuerzo de años. Y este esfuerzo había implicado una decisión que a veces se postergaba, dado que tenían conocimiento de que habitaban en un espacio público y que esto los ponía en una situación de vulnerabilidad ante el Estado. Como mencioné anteriormente, los recurrentes censos de este último, junto con los rumores de que algún día tendrían una vivienda estatal, les generaba la duda acerca de sí mejorar o no su casilla, como relataba uno de los habitantes entrevistados:

*“Lo que pasa es que mi casa, me costo, tardé mucho en hacerla de material porque siempre venía que “te van a sacar”, “el año que viene te sacan” entonces vos nunca levantabas entonces un día viene ella y me dice [Se refiere a su pareja] porque un poco decisión mía y un poco de ella, entonces viene y me dice: “bueno, vamos a empezar... el día que la tiran que la tiren porque si no, no vamos a arrancar” Si sigo esperando...” (Entrevista a un habitante del barrio 7 de Mayo. Noviembre 2011)*

La demolición contra entrega de la vivienda nueva es parte del esquema de trabajo que los profesionales y funcionarios -de la experiencia de Villa Tranquila a la actualidad- han instalado<sup>163</sup>. Para uno de los profesionales entrevistados, este procedimiento es un modo de actuar *un poco violento*:

*“Lo que era violento era ver que demolían las casas [hablando del proceso de mudanza] Se iban y demolían estando todavía el proceso de mudanza. Y yo creo que esa etapa era muy movilizadora para las familias, era de chapa pero era la casa de su vida. Algunos lo vivían como con alegría pero otros más bien con dolor, claro y ¿Por qué no me dejan desarmar la casa? Yo la quiero desarmar; quiero ver, sacar chapas”. En ese sentido era un proceso un poquito violento y movizador.” (Entrevista a una profesional de la Dirección de Hábitat Social. Septiembre 2012)*

La violencia en este relato se vincula a la secuencia de acciones que implica el proceso de mudanza y que suceden en un lapso de tiempo muy breve comparado a los tiempos que implicó la organización de los vecinos para presentar el reclamo, la realización del censo por parte del Municipio y el tiempo de espera hasta que se

---

<sup>163</sup> Este acuerdo se plasma en las mencionadas actas de beneficiario. En ellas se establece que: “Es condición de la presente que la ocupación de la nueva vivienda se realice en forma simultánea con la desocupación y demolición de la vivienda y/o mejoras que actualmente ocupa el titular y su grupo familiar.” (Modelo de acta de beneficiario con demolición, 2010).



finalizan las viviendas.

Asimismo, esta mudanza implicó el pasaje desde una vivienda precaria, que fue adquirida a partir de lo que los habitantes reconocen como su propio esfuerzo -ya sea que haya sido levantada por ellos mismos o adquirida a través de alguna de sus redes de contactos- hacia otra que, en el mejor de los casos, conocieron el día de la visita de obra o el día mismo de la mudanza. Es claro que en este segundo caso, esta vivienda que reciben no contiene ningún elemento que sus habitantes puedan identificar como propio.

Los elementos señalados hasta aquí me permiten afirmar que el modo de transitar este proceso de mudanza varía para cada familia. Los aspectos que tiñen este proceso, de acuerdo a los relatos que emergieron durante el trabajo de campo, pueden vincularse a: el tiempo que llevaban asentados en el anterior espacio físico; si la mudanza derivó o no de algún proceso de reclamo propio; y finalmente, de las condiciones materiales de habitabilidad en la casilla o habitación ocupada.

En primer lugar, en relación con la antigüedad de residencia, cabe recordar que las familias de la tira presentaban entre sí una gran diferencia de tiempo en cuanto a los años que llevaban habitando allí. Esta diferencia era muy notoria dado que algunos habitaban desde hacía más de veinte años y otras desde hacía apenas cuatro o cinco, por lo tanto el arraigo al lugar habitado era muy diferente. Lo que uno de los habitantes entrevistados denominaba como *su imperio*, para otros era una simple casilla en la que habitaban hasta tanto surgiera alguna opción mejor. Y esta opción resultó ser una vivienda estatal. La angustia por la casilla que debían entregar para ser demolida el día de la mudanza no apareció en el relato de éstos últimos.

En segundo lugar, considerando el motivo de la adjudicación, la familia del viaducto es un caso paradigmático. A diferencia de las familias de la tira y del listado de Marta, para esta familia la mudanza no era el resultado de un proceso de reclamo por

una vivienda nueva. No lo habían disputado ni deseado, dado que habitaban un espacio físico que cubría las necesidades de la familia. El mismo era inmenso en comparación con el espacio físico que ocupaban los habitantes de *la tira*, dado que era un club barrial. Pero su mudanza fue planteada como un tema de bien público: el Municipio debía mudarlos para concretar una obra y asumió el compromiso de ubicarlos en algunos de sus proyectos de vivienda en marcha. Claramente en este caso no era decisión de la familia mudarse sino que más bien, como expresaban en la entrevista, *no les quedaba otra*. Muy diferente fue la experiencia de las familias de la tira o de las del listado de Marta. Ambas, a través de diferentes estrategias, disputaron por tener un lugar en este proyecto de viviendas en particular, que resultó ser el más cercano al barrio en el cual ya vivían. En estos casos sí medió una decisión de las familias por mudarse y, por lo tanto, este proceso lo atravesaron con gran alegría.

Por último, en cuanto a las condiciones materiales del lugar que habitaban, quienes se veían más urgidos por mudarse eran aquellos que habitaban en las peores condiciones materiales. Claramente no era lo mismo dejar el predio de un club barrial pronto a ser demolido por el avance de una obra pública que desocupar una de las habitaciones compartidas en la casa de un familiar o que abandonar una casilla que, apenas un mes atrás, se había quemado.

Es decir que la mudanza pudo haber sido o no deseada, pudo haber sido o no el producto de un proceso de lucha y pudo haber implicado o no un cambio hacia un hábitat mejor. Todos estos aspectos varían en el análisis de cada familia. Lo cierto es que, al igual que concluyen algunos estudios académicos, la mayoría de los habitantes entrevistados manifestó que la mudanza implicó una mejora en sus condiciones de vida, al menos en cuanto a las condiciones materiales de la vivienda (Cravino, Del Rio,

Graham, & Varela, 2012)<sup>164</sup>:

*“A veces estábamos acá sentados a la noche y nos mirábamos porque era algo que no lo podíamos creer. No lo podíamos creer porque si tuviéramos que trabajar para hacernos una casa así, como trabaja mi marido de changarín y trabajaba yo, olvidate, no.” (Entrevista a una habitante del barrio 7 de Mayo. Diciembre 2012)*

### **3.3.2. La mudanza como momento de síntesis**

La mudanza opera como un momento de síntesis en un proceso de disputa que comenzó años atrás, que para muchos implicó incluso una lucha de toda su vida. El temor a que la mudanza no ocurriera, a que el Municipio revocara la decisión de adjudicárselas o incluso a que sus pares barriales se las quitaran, junto con la angustia de presenciar en simultáneo la demolición de sus viviendas, hacen que este proceso conlleve sentimientos encontrados.

La mudanza como un proceso *fuerte* es un punto de encuentro entre profesionales y habitantes que conmueve a ambos grupos. Son múltiples los relatos en este sentido:

*“Y los vecinos que hemos mudado después por ahí se da esta cosa de... implica como mucho el momento de la mudanza y el momento que le tiran la casa al vecino ¿Entendés? Esto de estar, de escuchar [se refiere a las tareas del equipo social en ese momento]. A mí me pasó de una mujer que no se podía... hay gente que no se mueve cuando está haciendo la mudanza de su casa, no sé cómo explicarte. Tienen que mover una bolsa y no lo hacen ¿Entendés?” (Entrevista a profesional de la Dirección de Hábitat Social. Febrero 2012)*

*“Ese día de la mudanza vino un amigo de él, vinieron dos amigos de él [se refiere a sus hermanos], compramos facturas... era algo ansioso, o sea, porque era ansiedad y tristeza en un momento porque estábamos... llorando, llorando y sacamos fotos... Sacábamos fotos porque yo quería ver lo que era nuestra casa, cómo era, estuvimos guardando cosas y... nos matamos de la risa, justo sacamos una foto cuando están sacando las chapas [de la casilla] y justo salía el sol, hermosa está esa foto... y los vecinos nos decían “vengan seguido...” todo el tiempo así.” (Entrevista a un habitante del barrio 7 de Mayo. Noviembre 2011)*

La ansiedad y alegría de ese día también implicaba culminar con la desconfianza y el temor, dado que -como señalaba una de las profesionales entrevistadas- en el fondo *no pensaban que esto fuera a pasar:*

---

<sup>164</sup> Estos autores, en un trabajo de reciente publicación, arriban a una conclusión similar: al encuestar a habitantes de barrios construidos por los Programas Federales, obtienen como resultado que los adjudicatarios se expresaron más satisfechos con la vivienda entregada pero que esta satisfacción se va reduciendo a medida que se les consulta por el barrio construido y más aún en cuanto a su localización.

*“Esa situación. La felicidad y sobre todo, que no pensaban que iba a pasar; o sea, entendían que eso iba a suceder pero en un punto siempre desconfiás; “No, hasta que no lo vea, no lo creo”; realmente...” (Entrevista a una profesional de Hábitat Social. Mayo 2012)*

Por otra parte, si bien no sucedió para el caso del barrio 7 de Mayo, en otros proyectos de vivienda de Avellaneda, algunos habitantes de villas y asentamientos se negaron a mudarse, interrumpiendo en estos casos el esquema de obra planificado para la urbanización. En todos los relatos de los profesionales entrevistados aparecen como los menos, pero cabe señalar que el momento de mudanza también ha sido resistido por algunos sujetos. Los argumentos varían de acuerdo a cada situación pero, en general, remiten a desacuerdos con respecto a la etapa previa de negociación como, por ejemplo, no haber llegado a un consenso en cuanto a la cantidad de dormitorios o incluso de viviendas requerida por la familia.

Para el equipo social, el proceso de mudanza implicaba un trabajo intenso. Frente a la ansiedad y tristeza de los habitantes, su tarea se centraba en acompañar y contener. Esto lo hacía un proceso agotador:

*“Organizar una mudanza es re heavy, siempre te pasa algo, siempre hay un quilombo, siempre alguien se te retoba, los tiempos que vos programas no son los mismos entonces... yo he mudado bajo condiciones infrahumanas, no sé... con cero grados bajo cero... en junio... ¡tenés que estar en la calle! ¡Es muy estresante!” (Entrevista a una profesional de Hábitat Social. Febrero 2012)*

Pero además mudar conllevaba la articulación con otras áreas de la Secretaría, como los arquitectos a cargo de la obra o la cuadrilla municipal que brindaba los camiones para la mudanza y cargaba las pertenencias de las familias:

*“Las mudanzas fueron también como un momento de mucha articulación con los arquitectos, con el resto del municipio. Todo bastante razonable con los arquitectos básicamente, con los que tendrías que laburar a la par ¿Entendés? Era un momento donde sí se generaba; para mí era más fácil relacionarme con el resto del municipio.” (Entrevista a una profesional de Hábitat Social. Mayo 2012)*

Entonces, para los profesionales, la mudanza también era un momento de síntesis. El Municipio entregaba la vivienda culminada y esto convocaba a distintos

actores municipales en simultáneo: desde aquellos que habían supervisado el avance de obra hasta quienes debían acompañar a las familias, quienes cargaban sus pertenencias y demolían las casillas. Este proceso requería de una necesaria articulación que, en la cotidianeidad de las tareas de toda la Secretaría, no era tan frecuente<sup>165</sup>.

Pero además, para los profesionales de la Dirección, la mudanza era un momento de síntesis en la secuencia de acciones que llevaron a cabo con los vecinos. Este trabajo previo -que se plasmó en censos, verificaciones, talleres y visita de obra- se vio reivindicado, dado que facilitó el trabajo de mudanza ese día:

*“Cuando nosotros dijimos de un día para el otro: “Nos tenemos que mudar mañana, así que tengan todo listo” y esas personas estuvieron el día siguiente con sus casas prácticamente tiradas abajo, con toda su ropa, en cuestión de horas, a veces uno sin dormir organizándose todo de un día para el otro. O sea, ahí creo que es un lugar muy patente en el que se ve el vínculo formado, la credibilidad de nuestro trabajo, la confianza y eso que se concreta: “Te pido hoy que me tengas todo listo para mañana porque están listas las casas y hay que mudarse” y están todos ahí y a las 8 de la mañana con sus cosas afuera. Fue la mejor mudanza de todas: 25 personas en un día desde las 8 de la mañana hasta las 5 y media de la tarde. Habíamos hecho un trabajo previo tal que, cuando llegábamos con los camiones, la gente sabía en qué casa tenía que ir a ubicarse y nosotros no teníamos que andar diciéndoles; “Esta es mi casa, dejame acá”, se ayudaban entre ellos.” (Entrevista a profesional de la Dirección de Hábitat Social. Junio 2011)*

En todos los casos, mudarse implicó un volver a empezar. En un barrio más o menos conocido, en una vivienda que podría mejorar o no las condiciones materiales previas. Pero, como señalaron los profesionales entrevistados, era *una apuesta fuerte* y un punto de inflexión en el trabajo que venía realizando la Dirección. Lo que hasta entonces operaba como una promesa, al entregarse la vivienda se transformó en una situación real.

A diferencia del momento de realización de los talleres, en los cuales podían identificarse apreciaciones muy diferentes acerca del sentido atribuido a estos espacios,

---

<sup>165</sup> Un tema que no será problematizado en esta tesis, pero que vale la pena mencionar, es que en el relato de funcionarios y profesionales la división de tarea al interior de la Secretaría se divide entre *lo técnico* y *lo social*, como si la implementación de una política de construcción de viviendas reprodujera en su modo de intervenir la división entre la vivienda desde sus aspectos materiales y desde sus aspectos relacionales. Por supuesto que en los relatos de los profesionales esta división de tareas se caracteriza como jerarquizada y asimétrica y en la cual las tareas vinculadas a la obra de construcción poseen más prestigio.

en relación a la mudanza existe un consenso en cuanto a las implicancias de este momento en la vida de las familias:

*“Es muy fuerte la casa nueva ¿Entendés? Es realmente muy fuerte. Es como también una posibilidad de volver a empezar, de comenzar. Digo, una mudanza también tiene eso, independientemente de las características y bueno, en estas más aún. Es como una apuesta nueva.” (Entrevista a una profesional de la Dirección de Hábitat Social. Mayo 2012)*

Por supuesto que la vinculación entre los habitantes del barrio 7 de Mayo con los profesionales y funcionarios del Municipio no concluyó con el día de la mudanza. Nuevos conflictos surgieron más tarde en relación con las condiciones físicas de las viviendas, los reclamos por desperfectos de obra e incluso algunos conflictos de convivencia. Todo este núcleo de disputas, que podríamos denominar como de post-mudanza, quedarán pendientes de ser analizados a fin de ampliar y problematizar el camino que marcaron estas primeras reflexiones y que quedaron plasmadas en los capítulos de esta tesis.

### ***Algunas reflexiones preliminares: el saber experto y la producción social de los adjudicatarios*<sup>166</sup>.**

La historia del proceso de adjudicación del Barrio 7 de Mayo nos permite acercarnos a un singular proceso de construcción, circulación y re-significación de criterios para la adjudicación de viviendas, ante la necesidad de recortar o *achicar el embudo* -como señalaba una de las funcionarias entrevistadas- frente a una demanda de viviendas que supera las posibilidades reales de resolución de un Municipio.

Así mismo, estos criterios no surgen de una naturalidad de los procesos sino de una incongruencia entre distintos discursos al respecto de lo que el Estado conceptualiza como la necesidad habitacional en los límites de su territorio y los objetivos que se

---

<sup>166</sup> Nuevamente utilizaré la noción de la producción social reivindicando que: “la política no puede ser pensada como un aspecto programático previo sino como una serie de sucesivas construcciones, análogamente a la construcción de una vivienda, que anclan en acciones.” (Moreno, 2011: 25).

plantean, en este caso, los Programas Federales.

Para Talal Asad, las acciones de los Estados modernos se fundamentan en la formulación de derechos -legalmente promulgados- y en las nociones de libertad e igualdad, propias de la doctrina del liberalismo. La perspectiva de individuos libres e iguales favorece un posicionamiento hacia los sujetos a partir del cual todos son equivalentes y, por lo tanto, indiferentes para el Estado pero, como bien advierte el autor:

*“Aún cuando los individuos son tratados como verdaderamente equivalentes, un burócrata puede juzgarlos como se les plazca.”* (Talal, 2008: 56).

Será la decisión de los burócratas -en el caso de estudio los funcionarios- en las diversas instancias de decisión, quiénes *juzguen* a los sujetos y los clasifiquen de acuerdo a su perspectiva e intereses.

Si bien en formulaciones como el derecho a la vivienda operan principios orientadores, su implementación en un sentido universal -para todos los habitantes del territorio argentino- se vuelve irrealizable. Aún cuando el Estado pudiera avanzar en la construcción de viviendas, difícilmente alcanzaría a superar el déficit habitacional<sup>167</sup>, ni siquiera como se lo comprende desde los Programas Federales<sup>168</sup>.

Existen dos posibles perspectivas académicas -y también políticas- acerca del modo en que puede comprenderse el déficit habitacional. La primera, en consonancia con lo mencionado anteriormente, es la perspectiva que prioriza una mirada cuantitativa de este problema. Así, el déficit habitacional estaría dado por la cantidad de viviendas materiales faltantes. Por el contrario, la perspectiva cualitativa del déficit habitacional

---

<sup>167</sup> En nuestro país, y de acuerdo al modo en que el INDEC establece los indicadores de las necesidades básicas insatisfechas, los aspectos relevantes para medir la vivienda como parte de dichas necesidades, se relacionan con el mencionado indicador de hacinamientos pero además con las condiciones materiales de la vivienda (paredes, pisos, etc.) y la provisión de servicios básicos, principalmente. (INDEC, 2013, Noviembre).

<sup>168</sup> Entendido como el número total de hogares que se generan por año, cuyo número oficial es de 120.000.

abre la mirada hacia otras problemáticas que se vinculan a las condiciones de vida de los sujetos pero excede la cuestión material de la vivienda. El caso más paradigmático lo constituyen los denominados conjuntos urbanos que, contruidos a partir de la intervención estatal bajo modalidades similares a las aquí mencionadas, presentan en la actualidad grandes problemas de mantenimiento y de convivencia. Desde el vecino país de Chile algunos autores han desarrollando la perspectiva de “los con techo” (Sugranyes & Rodriguez, 2004). Sus formulaciones académicas ponen en evidencia lo que ellos consideran como el fracaso de la política de vivienda chilena centrada en la construcción de grandes conjuntos urbanos. La denominación “con techo” alude a la condición de que ciertos sujetos, que atraviesan problemas en su hábitat cotidiano, ya han sido sujetos de la política de vivienda estatal. Entonces la intervención estatal no concluye con la entrega de la vivienda y, lejos de brindar una solución a la problemáticas habitacionales, su intervención puede generar nuevas problemáticas (Ferme & Demoy, 2010). En resumen, el déficit cualitativo alude a las cuestiones vinculadas a la vivienda y el hábitat de los sujetos que no tienen que ver con la necesidad de una vivienda nueva sino con otras problemáticas vinculadas al espacio físico en el cual transcurre su cotidianidad, más allá de las condiciones materiales de sus viviendas.

Pero, volviendo al caso de los Programas Federales, aún cuando sus acciones lograran producir la cantidad de viviendas anuales que se corresponden con la conformación de nuevos hogares, la modalidad que adquiere la implementación cotidiana de esta política es la de construcción por etapas -en aquellos terrenos en los cuales el Municipio *logra construir* y destinada a aquellas poblaciones con quienes se hace viable trabajar en un momento-. Por lo tanto, debido a la disponibilidad de espacio y a la temporalidad involucrada en el proceso, siempre requerirá construir categorías y



criterios a los fines de definir quiénes irán a habitarlas en primer lugar. Y en este proceso, incluirá a algunos sujetos en detrimento de otros.

El lenguaje que los sistemas expertos utilizan para describir la realidad, como bien señalan Fonseca y Cardarello (2005), forma parte de un “sistema de clasificación” que, a la vez que incluye a ciertos sujetos bajo determinadas categorías, excluye a otros. Estos mecanismos de inclusión y exclusión se producen en simultáneo. Así, al formular que las viviendas a construir serán destinadas a todos aquellos que residan en el territorio de Avellaneda, el Municipio establece que no serán para todos aquellos que no puedan comprobar vivir allí. La pregunta que cabría hacerse sería: ¿Los habitantes de los partidos aledaños no tienen los mismos derechos?

Entonces, existe una contradicción inherente a estos procesos de definición de los listados de adjudicatarios y es aquella que surge del cruce entre dos formulaciones opuestas: por un lado, la promulgación del derecho a la vivienda -como un derecho para todos aquellos que habitan en el territorio argentino-, por el otro, la construcción de categorías y criterios que posibilitan establecer un recorte entre los sujetos para así definir quiénes serán sus destinatarios.

En este proceso, se despliegan modos de nombrar y significar (Bourdieu, 1993) que impactan en los sujetos implicados, creando no solo categorías sino también -y principalmente-subjetividades. Los sujetos se apropian (no siempre ni mecánicamente) de esas nominaciones y significados y los re-utilizan a los fines de posicionarse más favorablemente en las luchas por las viviendas estatales. La construcción de criterios y categorías no es pues sólo una práctica de nominación, sino que también es un proceso de producción de los propios sujetos a quienes refieren.

Por otra parte, al afinar la mirada en los territorios locales, surgen nuevas clasificaciones y divisiones. En el Municipio de Avellaneda opera una primera

distinción entre dos modos de ser incorporados en los Programas Federales: el estar comprendido dentro del proceso de urbanización de una villa o asentamiento o el haber sido seleccionado -dentro de un vasto listado de familias- para habitar una de las viviendas estatales. Estos criterios o categorías, que profesionales y funcionarios construyen para la adjudicación de las viviendas, producen un perfil del destinatario para cada caso. En algunos procesos, la prioridad estará puesta en respetar la antigüedad de los habitantes en el territorio. En otros implicará jerarquizar las condiciones de salud de algunos de sus miembros. Pero en todos los casos, la decisión acerca de qué priorizar quedará sujeta al particular proceso de disputa que se despliegue entre habitantes, profesionales y funcionarios en cada territorio. Así, los habitantes de Villa Tranquila han utilizado las instancias que el propio Estado creó -las mesas de trabajo- para plantear y dejar asentados ciertos criterios en conjunto con los agentes estatales. Para otras familias, como aquellas que forman parte del listado de demanda espontánea, la estrategia es individual y en esta lucha algunos de los entrevistados reconocieron que muchas veces operan factores fortuitos, como el *tener presente una de las tantas caras* que cotidianamente golpean la puerta de la Dirección. Una de las funcionarias entrevistadas graficó la diferencia entre estos distintos modos de acceder a la vivienda estatal de la siguiente manera:

*“Cuando nosotros trabajamos en urbanización de villas, cuando vos llegás con la urbanización, se ponen contentos, se ponen inquietos, se genera incertidumbre pero van viendo qué laburo se va desarrollando en su barrio, saben que es para ellos... saben que inevitablemente es para ellos, no es que fueron elegidos “entre” sino que la urbanización llegó a su barrio. Ahora, estas familias no, estas familias son seleccionadas entre tantas otras familias, es decir, [que] hay algo de esas familias que hace que sean seleccionadas: que puede ser el hacinamiento extremo, que pueden ser casos de salud, que pueden ser personas mayores que vos decís “Bueno, o es ahora o es nunca”. Cuando nosotros nos empezamos a juntar con ellos y les decimos “fueron seleccionados” nos pasa lo que no nos pasa con ningún barrio de urbanización, lloran. Es decir, en las otras urbanizaciones se genera alegría... [Pero] es otra historia. [En estos casos] es realmente “me cambió la vida... me cambió la vida”. (Entrevista a funcionaria municipal. Noviembre 2012)*

Pero además, como señala Talal Asad (2008) los argumentos que fundamentan el

cómo juzgar a los sujetos son decisiones de los burócratas de turno -funcionarios de carne y hueso- que establecen no sólo qué criterios tienen validez para recortar a las poblaciones que solicitan el acceso a una de las viviendas estatales, sino también toda una modalidad de relacionamiento con ellas. Un aspecto que se presentó recurrentemente en el relato de la mayor parte de los profesionales -y también en el de algunos funcionarios municipales- es que en estos casi diez años de implementación de los Programas Federales pueden identificarse dos modalidades de relacionamiento. La primera -más grupal- implica el trabajo sostenido en un territorio *haciendo sede*, lo cual facilita un conocimiento más detallado de las condiciones de vida en un espacio de la ciudad, con la consecuente disponibilidad de mayor información para la toma de decisiones, así como la posibilidad de abrir instancias de trabajo colectivo, como la mencionada mesa de trabajo para el caso de Villa Tranquila o Villa Azul. La segunda modalidad, se enfoca en el tratamiento individual de las solicitudes de viviendas que se traducen en las incontables cartas o notas. Incluso los entrevistados han enfatizado la utilización de la primera como algo más característico de la gestión del Intendente Cacho Álvarez y la segunda como propia de la gestión de Jorge Ferraresi. Lo cierto es que, más allá del énfasis que cada gestión haya puesto en cada modalidad, siempre operan ambas en conjunto. Algunos autores consideran que el tratamiento de “casos particulares” es algo inherente a los modos que asume la implementación de las políticas habitacionales, al menos en el AMBA. En un interesante trabajo denominado “Vecinocracia” (2011), los autores analizan el caso de la toma del Parque Indoamericano y realizan la siguiente reflexión, que bien puede aplicarse al análisis del caso que aquí nos interesa:

*“En un contexto donde hay riquezas “para repartir”, este tipo de acciones logran establecer rápidas negociaciones con las esferas oficiales, preocupadas por pacificar el conflicto, abriéndose rápidamente una negociación entre las partes. En este esquema, las personas refieren menos su situación a una escena de lucha y organización colectiva y más a una*

*situación personal o familiar. Y desde las instancias oficiales se trata menos de lidiar con referentes políticos orgánicos y representativos y más de establecer casos particulares. De allí la recurrencia al censo como primera y principal operación organizadora de la negociación. (...) Una vez abierta la negociación, la capacidad de acción se transforma en demanda o 'caso' capaz de encuadrarse como "caso social". (Colectivo Simbiosis Cultural, 2011: 20)*

La construcción del "caso social" es, desde esta perspectiva, la respuesta frecuente a los conflictos -como la toma de tierras- que se suscitan en los diferentes territorios. Si bien la escala de población que implicó la toma del Parque Indoamericano y la conformación del barrio 7 de Mayo son muy diferentes, esta construcción del caso social se despliega de manera muy similar dado que, entre el conflicto<sup>169</sup> y su resolución, media el conocimiento técnico.

Todos los instrumentos que se mencionaron en este apartado -el censo, la verificación, el informe social- forman parte de un conocimiento práctico y experto acerca de cómo abordar este tipo de problemáticas que el Estado ha forjado a través de años de políticas en el campo del hábitat y la vivienda. Su repertorio de acción se nutre del saber experto de variadas disciplinas, principalmente de las Ciencias Sociales, que tienen la capacidad de sumar sus modos de ver, decir y actuar ante variadas situaciones que se encuadran dentro del universo de las necesidades habitacionales y la posibilidad de comprobarlas, medirlas, ponderarlas, todo a los fines de fundamentar una decisión. Y en este proceso inevitablemente construyen recortes que, al crear las categorías que definen quiénes son los sujetos destinatarios de las viviendas, incluye a algunos y excluye a otros. En términos de Fonseca y Cardarello: "cuando determinadas categorías avanzan, otras son designadas para quedar atrás" (2005: 36).

---

<sup>169</sup> Bajo las diferentes modalidades de lucha que pueda asumir: toma de tierras, piquete, acampe en la puerta de la casa del Intendente, etc.

## ***Reflexiones Finales***

En esta tesis me propuse realizar el análisis de una política pública priorizando una perspectiva que diera cuenta de los múltiples espacios de encuentro entre sujetos desigualmente posicionados durante el proceso de implementación de una política habitacional.

Los “puntos de acceso” o las “ventanillas del poder” en los cuales los funcionarios -pero principalmente los profesionales y adjudicatarios- interactúan, constituyen espacios con gran potencialidad para el análisis de una política pública porque, como intenté demostrar en este trabajo, es allí donde se dirimen los conflictos y disputas que conllevan su implementación.

Es que en el tránsito entre la formulación escrita de una política pública y su concreción, se entrecruzan intereses que encarnan y defienden los diversos sujetos involucrados: dinamizar el mercado de la construcción, conseguir que el Estado les adjudique una vivienda, crear e instalar espacios de trabajo grupales. Los intereses que los sujetos ponen en juego no siempre son convergentes sino que, por el contrario, entran en conflicto entre sí. Los resultados de estas disputas irán haciendo posible la ejecución de esta política pública y le imprimirán ciertas singularidades en relación con su implementación en otros territorios.

Un análisis como el que aquí he llevado a cabo, posibilita identificar las versiones que, en el marco de una producción singular de viviendas, han quedado cristalizadas en el discurso y la práctica de los sujetos. Como he señalado al comienzo de este trabajo, las versiones son -ni más ni menos- que los modos singulares en que los sujetos practican una política pública en una coyuntura específica -tiempo y lugar- y, en esta práctica, la llenan de nuevos contenidos, deconstruyendo algunos significados e instaurando otros. En este proceso, los sujetos dirimen diversos modos de nombrar y

ponen en juego variadas estrategias, configurando una red de interacciones que, al ser sumamente dinámica, se transforma permanentemente.

El punto de partida de esta producción de versiones es la mencionada versión oficial, cuya reconstrucción realicé en el capítulo dos, mencionando las características de los diversos programas que se encuentran bajo la órbita de los Programas Federales: los objetivos explicitados, los modos de implementación, los montos asignados, etc. Más allá de las singularidades, algo característico en todos ellos es la orientación hacia la dinamización del mercado de la construcción y la generación de empleo. Esta característica nace de la específica coyuntura de surgimiento de estos programas y está dada por la búsqueda de reactivación económica post crisis 2001. Este elemento fundacional en los Programas Federales, tiñe las acciones que se llevan a cabo en todos los territorios en los cuales se aplican y en el caso que aquí he analizado, estos objetivos entran en conflicto con los intereses de los sujetos por disputar la adjudicación de una vivienda. Como mencionaba uno de los funcionarios entrevistados, al comienzo estos programas estaban más enfocados en crear empleo y no tanto en el producto final, las viviendas, aunque con el tiempo -y ya distanciados del contexto de crisis- fueron realizando ajustes en la calidad constructiva.

En resumen, y volviendo sobre la diversidad de versiones, el recorrido que he presentado, reconstruye aquellas que se produjeron y circularon entre un grupo de sujetos que interactuaron a partir de la realización de un proyecto de viviendas en particular. Por lo tanto, las versiones que aquí reconstruí ya han cambiado mientras escribía estas líneas. Sin embargo, será mi intención en estas reflexiones finales, retomar aquellos aspectos que caracterizaron a dichas versiones enfatizando los principales puntos de tensión entre ellos, que echan luz sobre la dinámica social y política de implementación efectiva una política pública.

En primer lugar, las entrevistas con funcionarios, así como sus discursos en notas periodísticas y actos políticos, me permitieron identificar que son ellos quienes presentan el posicionamiento más cercano a la formulación de estos programas, al cual me he referido como versión oficial y que -como quedó planteado en el capítulo dos- ha ido sufriendo modificaciones con el paso de los años sin perder el espíritu fundacional de estos programas. El gobierno local, fuertemente alineado con el gobierno nacional, reproduce en sus discursos y acciones la lógica central de formulación y puesta en práctica de estos programas. Sin embargo, las versiones de los funcionarios locales son re-significadas a partir de las singularidades que surgen en la implementación cotidiana de dichos programas en su territorio. Así, como mencionaba uno de los funcionarios entrevistados, en el Conurbano bonaerense las viviendas deben entregarse rápidamente debido al inminente riesgo de ocupación. Es decir que cada territorio le imprime a estos programas una especificidad que surge del particular marco de conflictos urbanos y de la red de sujetos -funcionarios y profesionales- capacitados para llevar a cabo los pasos administrativos y técnicos requeridos para su implementación dado que, como señalé al comienzo de esta tesis, estos programas presentan un esquema de ejecución descentralizado y queda a merced de las capacidades de cada municipio el cómo y con qué implementarlos. Es aquí donde puede identificarse de qué modo la particular red de sujetos tiñe -en cada territorio- el proceso de implementación, potenciándolo o limitándolo. En este marco, es sumamente relevante que el municipio cuente con experiencias previas de ejecución de este tipo de programas, incluso aquellas que provienen del marco de otros, como el Programa de Mejoramiento de Barrios.

En segundo lugar, las versiones de los sujetos que habitan en Avellaneda tensionan y cuestionan esta versión oficial, toda vez que centralizan sus demandas en la necesidad de una vivienda. Sus intereses claramente no priorizan la dinamización del

mercado de la construcción y la generación de empleo, sino el producto final. Aquí cobran sentido los conflictos en relación a quiénes serán destinatarios de las viviendas construidas, así como a cuáles serán los tiempos de entrega. Sus versiones también dan cuenta de la incertidumbre y desconfianza que atraviesa todo el proceso de adjudicación: hasta no comprobar que la vivienda ha sido finalizada, no creen en que la adjudicación vaya a suceder, como señalaba uno de los profesionales entrevistados. Pero también cabe destacar que sus versiones no cuestionan los fundamentos de base de esta versión oficial, sino que más bien disputan por la adjudicación de una vivienda bajo las reglas de juego que el municipio establece. Es así que ellos organizan su lucha utilizando los criterios establecidos por el Estado: los modos estandarizados para censar a la población y ponderarla que, como vimos en el capítulo cuatro, culminan como criterios y procedimientos cristalizados que son utilizados estratégicamente por los sujetos y re-significados permanentemente en función de sus intereses. Como mencionaba al comienzo de este trabajo, las versiones de los sujetos tensionan la versión oficial pero dentro de ciertos márgenes que no interpelan a la política pública en su totalidad.

En tercer lugar, los profesionales construyen sus versiones desde el rol que cumplen en la implementación cotidiana de los Programas Federales. Sus intereses se vinculan a una comprensión de la problemática desde el conocimiento propio de su formación profesional, pero además desde su trabajo cotidiano en las mencionadas “ventanillas”. Estos sujetos lidian con las tensiones que surgen de su vínculo cara a cara con los potenciales adjudicatarios de las viviendas así como con los intereses de la gestión de gobierno de turno. Sus versiones, entonces, reconstruyen quizás el material más rico en cuanto a los modos de interpretar los conflictos que se suscitan. Por un lado, aquellos que surgen de las disputas cotidianas de las cuales los sujetos forman parte para



solicitar una vivienda (a través de todas las modalidades que he reconstruido en el capítulo cuatro) pero también aquellos conflictos que surgen del cruce entre los intereses de los sujetos solicitantes y los funcionarios de turno. En este sentido, he recorrido innumerables relatos que señalaban la imposibilidad de realizar, por ejemplo, un trabajo sostenido en sede por los requerimientos de salir a censar un territorio cuyos habitantes se encuentran en conflicto con la gestión de gobierno. Es decir, que las versiones de los profesionales se construyen principalmente a partir de su interpretación de la política pública desde los dilemas de su intervención cotidiana. En este quehacer diario, se presentan aún más explícitamente las tensiones que existen entre la universalidad de la vivienda como derecho y el requerimiento de focalizar en cierto número de sujetos que resultarán adjudicatarios a partir de la aplicación de criterios preestablecidos y, a la vez, negociados en el proceso de implementación.

Finalmente, y luego de realizar este análisis de los Programas Federales en el municipio de Avellaneda, surgen nuevos interrogantes: por un lado, qué nuevas versiones se despliegan una vez que los adjudicatarios se mudan a las viviendas localizadas en un nuevo territorio y qué nuevos espacios de encuentro se construyen entre funcionarios, profesionales y adjudicatarios; por otro lado, cómo se ven afectadas sus condiciones materiales de vida una vez que se mudaron: qué usos y valoraciones le otorgan a la nueva vivienda y cómo transitan por el “nuevo” barrio. Será mi interés abordar estos nuevos interrogantes en futuros estudios.

## **Bibliografía**

### **Libros, Capítulos de libros, Artículos y Ponencias:**

- Aguilar Villanueva, L. (Estudio introductorio y edición). (1993). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México. Colección Antología de Política Pública. Tercera Antología. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Aguilar Villanueva, L. (Comp.). (1993). *La implementación de las políticas públicas*. México. Ediciones Miguel Ángel Porrúa.
- Aizcorbe, M., Besana, P., Fernández Bouzo, S. (2011). Conflicto ambiental y megaproyectos de urbanización. El caso del proyecto Nueva Costa del Plata en los Partidos de Avellaneda y Quilmes, Provincia de Buenos Aires. Ponencia presentada en IX Jornadas de Sociología Pre ALAS Recife 2011, Capitalismo del siglo XXI, crisis y reconfiguraciones. Universidad de Buenos Aires.
- Améndola, G. (2000). *La ciudad posmoderna. Magia y miedo de la metrópolis contemporánea*. Madrid. Celeste Ediciones.
- Auyero, J. y Swistun, D. (2008). *Inflamable. Un estudio del sufrimiento ambiental*. Buenos Aires. Tramas Sociales 45. Editorial Paidós.
- Auyero, J. (2009) Pacientes del Estado. Un reporte etnográfico sobre la espera de la gente pobre. En, Lederman, F., Ballesteros, M. & Paredes, D. (Trad.) *Documento de Cátedra 64*. Cátedra de Metodología y Técnicas de Investigación Social, Profesor Titular: Ruth Sautu. Carrera de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- Ballent, A. (2010). Los nuevos mosaicos: políticas de vivienda y cultura del habitar. En, Torrado, Susana (Dir.) *El costo social del ajuste (Argentina, 1976-2002)*. (pp.169-213) Tomo II. Buenos Aires.
- Berger, P. y Luckman, T. (1995). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires. Editorial Amorrortu.
- Bettatis, C. (2009). Urbanización de Asentamientos informales en la Provincia de Buenos Aires en *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 2 (15). Universidad Nacional de Colombia. (pp.89-108).
- Borges, A. (2003). O Barraco. En, Borges, A. *Tempo de Brasília. Etnografando lugares-eventos da política*. (pp. 57-87). Rio de Janeiro. Colección Antropología de la política, 21. Núcleo de Antropología de la Política. Editorial Relume Dumará.
- Bourdieu, P. (1990). Algunas Propiedades de los Campos. En, Pou, M. (Trad.) *Sociología y cultura*. (135-141). México. Editorial Grijalbo.
- Bourdieu, P. (1990). Espacio social y génesis de clases. En, Pou, M. (Trad.) *Sociología y cultura*. (135-141) (pp. 281-309). México. Editorial Grijalbo.
- Bourdieu, P. (1993). Espacio social y poder simbólico. En, Bourdieu, P. (Coord.). *Cosas Dichas*. (pp. 127-142). Buenos Aires. Gedisa Editorial.
- Bourdieu, P. (2010). Efectos de lugar. En, Bourdieu, P. (Dir.) *La miseria del Mundo*. (4ta Ed.) (119-124). Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

- Bourdieu, P. (1994). *El sentido práctico*. Madrid. Editorial Taurus.
- Candil, A. & Olejarczyk, R. (2010). Inter-versiones de las políticas sociales. Relatos sobre drogas y viviendas. En Revista *Trabajo Social*, 12. (pp. 79-87). Bogotá. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de Colombia.
- Candil, A.; Morán, N.; Negri, P.; Olejarczyk, R. (2011). Las intervenciones sociales en clave de inter-versiones. En, Diglio, P. (Comp.) *Filosofía Social*. Libro digital del Coloquio Filosofía Social. Carrera de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.
- Carman, M. (2009). *Las trampas de la cultura. Los "intrusos" y los nuevos usos del barrio de Gardel*. Buenos Aires. Espacios del Saber 59. Editorial Paidós.
- Carman, M. (2011). *Las trampas de la naturaleza. Medio ambiente y segregación en Buenos Aires*. Buenos Aires. CLACSO. Fondo de Cultura Económica.
- Carman, M., Viera da Cunha, N. y Segura, R. (2013). Introducción: Antropología, diferencia y segregación urbana. En, Carman, M., Viera da Cunha, N. y Segura, R. (Coord.). *Segregación y diferencia en la ciudad*. (pp. 11-34). Quito, Ecuador. Flacso, Clacso y Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- Carman, M. (2013). Las grandes intervenciones y la jerarquización de los afectados de la cuenca Matanza-Riachuelo de Buenos Aires. En, Zenteno Torres, E & Sehtman, A. (Coord.). *Continuidades, rupturas y emergencias. Las desigualdades urbanas en la América Latina posneoliberal*. Libro enviado para su evaluación al Comité Editorial del [Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad](#). Universidad Nacional Autónoma de México (PUEC-UNAM).
- Colectivo Simbiosis Cultural. (2011). *Vecinocracia (re) tomando la ciudad*. Publicación del taller hacer ciudad. Buenos Aires. Tinta limón ediciones y Editorial Retazos.
- Cravino, A. (2009). Una historia sobre la transformación de la habitación popular. Revista Digital *Café de las Ciudades*, 76.
- Cravino M.C., Fernández Wagner R. & Varela O. (2002). Notas sobre la política habitacional en el AMBA en los años '90. Buenos Aires: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cravino, M.C. (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires. Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cravino, M.C. y Mutuberría Lazarini, V. (2012). Del piquete a la Cooperativa. Transformaciones socio-territoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el AMBA (2004-2009). En, Cravino M. C. (Org.). *Construyendo barrios*. (pp.309-350) Buenos Aires. Ediciones Universidad de General Sarmiento y Ediciones CICCUS.
- Cravino, M. C., Del Rio, J.P., Graham, M., Varela, O.D. (2012) Casas nuevas, barrios en construcción. Percepciones de los habitantes y vida cotidiana." En, Cravino M. C. (Org.). *Construyendo Barrios*. (pp.129-169) Buenos Aires. Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento y Ediciones CICCUS.
- Crovara, M. E. (2004). Pobreza y Estigma en una villa miseria argentina. Revista *Política y Cultura*, 22. (pp. 19-45).

- Cuenya, B. (2005). Cambios, logros y conflictos en la Política de Vivienda en Argentina hacia fines del Siglo XX. En Boletín CF+S, *Notas para entender el mercado inmobiliario*, 29/30. España. Instituto Juan de Herrera.
- Del Río, J.P. & Duarte, J. (2012). La gestión del suelo y la distribución de la ciudad. Una articulación compleja para la política habitacional en el Conurbano Bonaerense. En, Cravino M. C. (Org.). *Construyendo Barrios*. (pp.49-102) Buenos Aires. Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento y Ediciones CICCUS.
- Duhau, E. (2013). La división social del espacio metropolitano. Una propuesta de análisis. *Revista Nueva Sociedad*, 243. (pp. 79-91).
- Dunowicz, R. y Boselli, T. (2011). Habitar en la vivienda social de Buenos Aires. 1905-2005. En, Borthagaray, J.M. (Comp.), *Habitar Buenos Aires. Las Manzanas, los lotes y las casas*. Editorial SCA Y CPAU. Buenos Aires.
- Esping Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Ediciones Alfons El Magnánim. Generalitat Valenciana. Diputació Provincial de Valencia.
- Feijóo, M. C. (2003). *Nuevo país, nueva pobreza*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica (FCE), Segunda edición ampliada.
- Ferme N., Vera Belli, L. y Zapata M.C (2013): El estado en movimiento: El caso del Parque Indoamericano. Ponencia presentada en X Jornadas de Sociología. 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI". Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- Ferme, N. y Demoy, B. (2010). La (im)plasticidad de las viviendas sociales y su adaptación a partir de las estrategias de reproducción de sus residentes. Aproximaciones al Conjunto Urbano Sector Polideportivo Ex Villa 1.11.14 del Bajo Flores. Ponencia presentada en VI Jornadas de Sociología Debates y perspectivas sobre Argentina y América Latina en el marco del Bicentenario. Reflexiones desde las Ciencias Sociales. Universidad Nacional de La Plata.
- Fernández Wagner, R. (2006, Noviembre). Interrogantes sobre la sustentabilidad de la política habitacional Argentina. Ponencia presentada en el Seminario Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular. Construcción y Participación del conocimiento. Córdoba.
- Fernández Wagner, R. y Varela, O. (2012) El Retorno del Estado. Los Programas Federales de vivienda en el AMBA. En, Cravino M. C. (Org.). *Construyendo Barrios*. (pp.15-48) Buenos Aires. Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento y Ediciones CICCUS.
- Fonseca, C. & Cardarello, A. (2005). Derechos de los más y menos humanos. En, Tiscornia, S. y Pita, M. V. (Edit.) *Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil. Estudios de Antropología Jurídica*. Buenos Aires. Editorial Antropofagia.
- Frederic, S. (1998). Rehaciendo el campo. El lugar del etnógrafo. Entre el naturalismo y la reflexividad. En, *Revista Publicar*, 7. Colegio de graduados en Antropología de Argentina. (pp.85-103).
- Frederic, S. (2004). *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires. Prometeo libros.

- Giddens, A. (1994). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid. Editorial Alianza.
- Glaser, B. y Strauss, A. (1967). El muestreo teórico. En, *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. Chicago. Aldine.
- Goldbert, L. (2008). Las políticas sociales antes y después de la Fundación Eva Perón. En, Barry, C., Ramaccioti, K. & Valobra, A. (Ed.) *La Fundación Eva Perón y las mujeres: entre la provocación y la inclusión*. Buenos Aires. Colección Historia. Editorial Biblos.
- Guber, R. (2001). Una breve historia del trabajo de campo etnográfico. En, Guber, R. *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. (pp. 23- 29). Colombia. Grupo Editorial Norma.
- Heler, M. (2011). Intervenciones sociales como inter-versiones en el Trabajo Social. En, *Revista Katalysis, 1*. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis-Santa Catarina-Brasil
- Jauri, N. (2011) La política de radicación de villas y la experiencia de los residentes de la Villa del Bajo Flores frente al proceso de relocalización in situ. Tesis para optar por el título de Magister en Políticas Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Argentina.
- Lecouna, D. (1998). Políticas habitacionales. Marco Histórico Social. Boletín *INVI*. 33 (13). 32-38.
- Lecouna, D. (2001). Conceptos políticos y sociales sobre el problema de la vivienda en Argentina a mediados del Siglo XX. *Revista INVI*, 42 (16). 7-59.
- Lekerman, V. (2010). Formas de habitar en una villa de emergencia: redes de relaciones y prácticas de urbanización. En, *Revista de Antropología y Ciencias Sociales Kula, Antropólogos del Atlántico Sur*, 2. (pp. 65-75).
- López, E. (2002). Políticas Habitacionales e Intervención social. *Revista Margen*, 26.
- Mantilla, J. (2008, Diciembre). Hacia la construcción de una etnografía en un Hospital Psiquiátrico. En, *Revista de Antropología Social e Investigación Social Contextos*, 2. (pp. 93-102).
- Manzano, V. y Moreno, L. (2011). Censar, demandar y acordar. Demandas colectivas y políticas estatales en el Gran Buenos Aires. En, *Revista Pilquen*. Sección Ciencias Sociales, 14.
- Mella, O. (1998). La naturaleza y características de la investigación cualitativa. En, Mella, O. *Naturaleza y orientaciones teórico-metodológicas de la investigación cualitativa*. Santiago de Chile. CIDE. Documento número 10.
- Merlinsky, Gabriela. (2011). La cuestión ambiental metropolitana en la arena judicial: el conflicto por el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo. En, Pirez, P. y Schteingarth, M. (Comp.) *Buenos Aires-México: Ciudad, Medio Ambiente y Gestión en dos áreas metropolitanas*. México. Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales del Colegio de México.
- Moreno, L. (2011, Noviembre-Diciembre). La política y el lenguaje de los (des)acuerdos: un estudio etnográfico de un programa de construcción de viviendas sociales en la zona norte del Gran Buenos Aires. Ponencia presentada en X Congreso

Argentino de Antropología Social. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Argentina.

- Moreno, L. (2013) “Mudar un barrio no es sólo cambiar de casa”. Un estudio antropológico del proceso de relocalización de una “villa de emergencia” en la zona norte del Gran Buenos Aires. Tesis para optar por el título de Licenciada en Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.
- Moreno, V. (2012). La construcción del techo, el trabajo por las facciones políticas. Entramados relacionales en la implementación del Programa de Emergencia Habitacional. En, Cravino M. C. (Org.). *Construyendo barrios*. (pp.253-308) Buenos Aires. Ediciones Universidad de General Sarmiento y Ediciones CICCUS.
- Ostuni, F. (2008). Políticas habitacionales nacionales y escenarios locales. Aproximaciones a la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires. Tesis para optar al título de Maestría en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires.
- Oszlak y O’Donell. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación. *Documento G.E. CLACSO, 4*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). (pp. 98-128).
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la Ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires. Estudio CEDES. ED. Humanitas.
- Pantaleón, J. (2004). *Entre la carta y el formulario. Política y Técnica en el Desarrollo Social*. Buenos Aires. Serie Etnográfica. IDES, Centro de Antropología Social. Editorial Antropofagia.
- Pérez, P. (2009). Introducción. En, Pérez, P (Editor) *Buenos Aires, la formación del presente*. Quito. OLACHI.
- Plotkin, M. (1994). La Fundación Eva Perón o el largo brazo del régimen. En, Plotkin, M. *Mañana es San Perón: Propaganda, rituales políticos y educación en el régimen peronista (1946-1955)*. Buenos Aires. Biblioteca del pensamiento argentino. Editorial Ariel Historia Argentina.
- Rockwell, E. (2009). Reflexiones sobre el trabajo etnográfico. En, *La experiencia etnográfica. Historia y cultura en los procesos educativos*. Buenos Aires. (pp. 41-99) Editorial Paidós.
- Rodríguez M. C., Di Virgilio M. Procupez, V., Vio, M., Ostuni, F., Mendoza, M. et al. (2007). *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socio espacial en el área metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires. Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Rizzo, C. (2010). Políticas públicas y estrategias populares en relación a la problemática habitacional en la Argentina (1910-2009). *Revista Regional de Trabajo Social, 48*. 2010. (pp. 18-25).
- Rodulfo, M B. (2006). Impacto de los planes masivos en la estructura urbana. *Revista del Consejo Nacional de la Vivienda de la República Argentina, 20*. 48-52.
- Seiffer, T. (2011). Algo más que corrupción. *Revista El Aromo, 61*. (4-5).

- Seiffer, T. (2011). La miseria del capital. Tesis para optar por el título de Doc. en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Argentina.
- Scott, J. (2000). *Los dominados y el arte de la resistencia*. México. Colección problemas de México. Editorial Era.
- Sugranyes, A. & Rodriguez, A. (2004). El problema de vivienda de los con techo. En, Revista EURE, 91 (30). Santiago de Chile.
- Talal A. (2008) ¿Dónde están los márgenes del Estado? En, *Cuadernos de Antropología Social*, 27. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. (pp. 53–62).
- Tilly, C. (2000). Acción colectiva. En Revista *Apuntes de investigación del CECyP*, 6.
- Topalov, Ch. (1979). *La urbanización capitalista*. México. Edicol.
- Torrado, S. (2003). *Historia de la familia en la Argentina Moderna (1870-2000)*. Buenos Aires. Ediciones La Flor.
- Wacquant, L. (2007). Introducción. En Wacquant, L. *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. (pp.13-25). Argentina. Siglo XXI.
- Yujnovsky, O. (1984). *Claves Políticas del Problema Habitacional Argentino 1955-1981*. Buenos Aires. Colección Estudios Políticos y Sociales. Volumen 1. GEL.
- Zapata, Ma. C. (2012). Programa de Autogestión para la Vivienda: ¿Una política habitacional habilitante del derecho a la ciudad? Tesis para optar por el título de Magister en Administración Pública.

### **Informes institucionales:**

- Argentina. Instituto Nacional de Estadística y Censos Información de prensa: Incidencia de la pobreza y de la indigencia en los aglomerados urbanos. (2012). Informe Situación y Evolución Social (Síntesis N°4). (2012, Marzo). Indicadores necesidades básicas insatisfechas. Definición de hacinamiento. Disponible en: <http://www.indec.com.ar> a Noviembre 2013.
- Argentina. Ministerio de Planificación Federal, Inversión y Planificación Federal. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Informes de Auditoría, Documentos de Registro de Avance, Balance de viviendas. Resumen total del estado de avance desagregado por Provincia a 31 de Diciembre de 2012. Informe síntesis 2007 de Auditorías FONAVI y Programas Federales 2007 (2013). Información disponible en [www.vivienda.gob.ar](http://www.vivienda.gob.ar) a Noviembre 2013.
- Argentina. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Políticas Económicas para el Desarrollo Territorial. Sub estudio sobre la revitalización urbana de las barracas de Avellaneda y sub estudio acerca de la traza de derivación de tránsito pesado. (2006). Información disponible en: <http://www.desarr-territorial.gov.ar> a Noviembre 2013.
- Argentina. Instituto de la vivienda de la Provincia de Buenos Aires. Información Programas habitacionales y requisitos de inscripción. (2013). Disponible en: <http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/variop/planesviv.php> a Noviembre 2013.

- Argentina. Provincia de Buenos Aires. Municipio de Avellaneda. Dirección de Hábitat Social. (2010). Informes: Planificación de los talleres para el barrio 7 de Mayo, Documento resumen de acciones Barrio 7 de Mayo, Planificación talleres y Modelo de acta de beneficiario con demolición.
- Argentina. Presidencia de la Nación Argentina. (2008, Mayo). Discurso de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner en un acto de entregas de viviendas en la localidad de Avellaneda.
- Argentina. Municipalidad de Avellaneda. Intendencia municipal 2003-2007. Plan Trienal de revitalización del Área Central de Avellaneda. Programa de Urbanización de Villa Tranquila. Presentación power point para la Audiencia Pública del Programa de Urbanización de Villa Tranquila. Formato CD. (2005, Diciembre)

**Información publicada en medios digitales:**

- Descripción de la cuenca del arroyo Sarandí. Información disponible en: [www.atlasbuenosaires.gov.ar](http://www.atlasbuenosaires.gov.ar) a Noviembre 2013.
- Características de Villa Corina. Disponible en: <http://contaminacion-villa-corina.blogspot.com.ar> a Noviembre 2013.

**Noticias periodísticas:**

- Bronca por el arroyo sarandí. (2010, Septiembre, 7). Diario popular sureño.
- Comenzó la relocalización de familias ubicadas a la vera del Riachuelo en Avellaneda. (2011, Agosto). Sección Noticias de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación.
- En Villa Inflamable están que arden. (2012, Noviembre, 5). Página 12. Sección Sociedad.
- Entrevista a Cacho Álvarez. (2005, Septiembre). Informe Digital metropolitano, 5.
- Entrevista a Carlos Augusto Rodríguez, Subsecretario de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires. (2011, Agosto). Informe Digital Metropolitano, 87.
- Ferraresi se comprometió a trabajar por el entubamiento del Arroyo Sarandí. (2009, Septiembre, 15). Diario Virtual Tres líneas. Sección Sociedad.
- Nueva Costa del Plata: el Juez de la Causa recorrió las obras de desmonte en Avellaneda. (2013, Marzo, 1). Agencia NOVA. Noticias de la Provincia de Buenos Aires.
- Relocalizar a familias de Villa Inflamable. (2008, Mayo, 5). Noticias Campanas ambientales.
- Se entregaron viviendas para relocalizar a familias de Avellaneda. (2011, Abril, 5). Noticias Acumar.