



## **Las políticas habitacionales post-2001 desde una villa del Gran Buenos Aires: el Estado en construcción**

### **The post-2001 housing policies from a shantytown of Buenos Aires: the State under construction**

**María Cecilia FERRAUDI CURTO\***

Recibido: 8.2.10

Aprobado definitivamente: 16.3.11

#### **RESUMEN**

Una amplia gama de políticas habitacionales se dispuso a partir del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), apuntando tanto a la situación de “emergencia” social como a la reactivación económica a través del sector de la construcción. Si la década de 1990 ha sido caracterizada por la ausencia de políticas habitacionales sólidas enmarcada en un proceso de reforma del Estado orientado a la mercantilización, la crisis de 2001 abrió a una cierta reformulación de la situación. En este artículo, me interesa analizar un caso específico.

La urbanización de Villa Torres es anunciada como un proyecto urbanístico del Municipio de La Matanza construido a partir de la iniciativa de un “grupo de vecinos”. Se destaca por la combinación de recursos nacionales, provinciales y municipales orientados a la construcción de viviendas e infraestructura. A lo largo del análisis, mostraré cómo el “quilombo” de 2001 se constituyó aquí como “oportunidad”, así como los avatares de dicho proceso. En términos más generales, se trata de analizar un proceso de estatalización de un barrio como forma de mostrar el Estado como construcción.

**Palabras-clave:** Urbanización – Villa – Estado – Crisis 2001 – Buenos Aires

#### **ABSTRACT**

A wide range of housing policies was launched during Kirchner’s government (2003-2007), in order to mitigate the social “emergency” and reactivate the economy. While the housing policies were scarce and weak during the ’90s, the 2001 crisis introduced a certain change in the situation. The aim of this article is to analyze a specific case.

The urbanization of Villa Torres is promoted as an urban project of La Matanza City produced thanks to the initiative of “a group of neighbors” and financed by the combination of national, provincial and municipal resources. I will show how the 2001 “quilombo” (chaos) was built as an “opportunity”, and consider the vicissitudes of that process. In more general terms, I will

---

\* Becaria postdoctoral Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Doctora en Ciencias Sociales Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) –Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Se especializa en temas vinculados a la política de los sectores populares desde una perspectiva etnográfica Correo: [mceciliafc@hotmail.com](mailto:mceciliafc@hotmail.com)

analyze the process of statalization of a neighborhood as a way of showing the State as construction.

**Keywords:** Urbanization – Shantytown – State – Crisis 2001 – Buenos Aires

## SUMARIO

Presentación. De la emergencia social a las políticas habitacionales. De la toma a la urbanización. Proyecto ideal/Proyecto real. Tiempo infinito. Estatalización del barrio. Bibliografía.

\*\*\*\*\*

La urbanización de Villa Torres se presenta a primera vista como un cúmulo de políticas públicas. Los nombres de programas se superponen en la producción de viviendas e infraestructura: PROMEBA, Techo y Trabajo, Dignidad, Federal, Urbanización de Villas, Mejor Vivir... ¿Cómo ordenarlos?

En principio, la urbanización es anunciada como un proyecto urbanístico del Municipio de La Matanza, construido a partir de la iniciativa de un “grupo de vecinos” de Villa Torres.<sup>1</sup> Existe un relativo consenso entre los científicos sociales respecto a los procesos de descentralización, focalización y privatización que han caracterizado a la reformulación del papel del Estado durante las últimas décadas, y respecto a su vinculación con cambios en el régimen de acumulación que impactaron en el mundo del trabajo como desafiliación creciente. Si desde la década de 1980 la “pobreza” es definida como problema social desde el Estado implementando políticas compensatorias, es a partir de los ’90 que se elaboran formas de intervención descentralizada que privilegian lo local (Prévot-Schapira, 1996). Merklen (2005:131 y ss.) enfatiza la “inscripción territorial” de las clases populares como emergente significativo de estos procesos. Los lazos que vinculan a las personas por habitar cerca se constituyen como soporte de la vida en los márgenes. A través de este soporte, también transita la movilización colectiva y la relación con lo político, como forma de captación de recursos escasos (una “politicidad” constituida entre la urgencia y el proyecto). Para Frederic (2009) el eje fundamental para habitantes y organizaciones no estaría tanto en el control territorial sino en la inscripción del barrio en el Estado, en la “estatalización del barrio”. “Esta forma de la estatalización no es independiente de quien gobierna, pero la última no existe sin la primera” (Frederic, 2009:259).

Considerada la estatalización del barrio como punto de partida, aquí intentaré explorar una modalidad singular: la urbanización, tal como tomó forma en Villa Torres. A lo largo del análisis, mostraré cómo el “quilombo” de 2001 se constituyó aquí como “oportunidad”. En términos más generales, este recorrido se inscribe dentro de un campo de investigaciones que apuntan a analizar el Estado como proceso activo a lo largo del tiempo. Rompiendo con una mirada mistificadora del mismo (Abrams, 1988; Mitchell, 1991), se trata de observar al Estado en construcción.

## Presentación

Llegué a Villa Torres con un grupo de científicos sociales contratados por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires para realizar un “diagnóstico” sobre el barrio en vistas de la elaboración

---

<sup>1</sup> Ubicado al sudoeste de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Matanza es el municipio más extenso del Gran Buenos Aires (325,71 Km<sup>2</sup> de superficie), y el más populoso. Según el Censo 2001, registra una población de 1.253.921 habitantes (aproximadamente el 9% de la población provincial, y el 3% de la nacional). Según los funcionarios del programa de urbanización de villas y asentamientos municipal, el distrito registra más de cien de estos barrios informales. Entre ellos, Villa Torres es uno de los más antiguos, remontándose sus orígenes a fines de la década de 1950. Ubicado frente a la Ruta Provincial 4, el barrio cuenta con 7.500 habitantes. (Para una definición descriptiva de la villa como forma de hábitat urbano informal, véase Cravino, 2006).

de “políticas de inclusión social”, en julio de 2007.<sup>2</sup> Se trataba de una villa de La Matanza, prueba piloto de un proyecto municipal de urbanización de villas y asentamientos, constituido a partir de la articulación de programas nacionales, provinciales y municipales. El programa era promocionado desde la página web municipal como una iniciativa de “un grupo de vecinos” que el municipio apoyó. Las políticas públicas focalizadas eran centrales en la configuración del barrio, e incluso dieron origen a mi relación con él.

Vistos como “profesionales del gobierno”, fuimos recibidos por José y presentados en una ronda a algunos miembros de la organización barrial que presidía, la “cooperativa madre”. Él, que “no entendía nada de política” cuando empezó en 1999, se había erigido como dirigente barrial a medida que la urbanización se fue construyendo como problema y solución para el barrio (Ferraudi Curto, 2010). Desde su creación en 2005, se desempeñaba como funcionario en el Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos municipal. José fue nuestro primer contacto en el barrio. Las personas que nos presentó cuando llegamos serían nuestros guías a lo largo del recorrido. Es decir, nuestra llegada al barrio estaba orientada por tramas políticas previas que conectaban gobierno provincial, gobierno municipal y organización barrial, a través de algunas personas claves que desconocíamos.

Una de las primeras tareas que encaramos al llegar fue entrevistar a José. Él nos recibió en su oficina. Allí relató los inicios del proceso, desde la toma “espontánea” de las tierras del fondo del barrio en 1999 hasta que, gracias a “la marca de Balestrini”, se “abrieron todas las puertas”. Cuando “Matanza era un quilombo”, ellos habían sabido “aprovechar la oportunidad”. José aludía así a los acontecimientos de diciembre de 2001.<sup>3</sup> Entonces, un barrio de La Matanza cercano a Villa Torres había sido un importante epicentro de saqueos en el conurbano bonaerense (Auyero, 2007), en un contexto de crisis y movilizaciones colectivas que precipitaría la renuncia del entonces presidente Fernando de la Rúa (1999-2001). A su vez, La Matanza era reconocido como localización de organizaciones piqueteras cuya masividad había quedado demostrada desde el corte de la ruta 3 en 2000, conformando lo que Svampa y Pereyra (2003) denominaron “el eje matancero”. El “quilombo”, en palabras de José, ayudaba a explicar los recursos estatales para Villa Torres. Aquí intentaré desarrollar este punto desde una pregunta clave: cómo se hace “Estado” en esta urbanización.

Este análisis parte de una crítica a las concepciones mistificadoras del Estado. Abrams (1988) argumenta que, concebido a partir de la separación de la sociedad, el Estado se ha presentado como entidad trascendente que dificulta el análisis. Frente al mismo, distingue entre la idea de Estado y el sistema-Estado, proponiendo analizar los procesos por los cuales prácticas de gobierno fragmentarias se constituyen imaginariamente como unidad moral e independiente de las mismas.

En una línea que dialoga con el planteo de Abrams (y critica la separación entre lo ideal y lo material en dicha concepción), Mitchell (1991) sostiene que es la frontera entre Estado y sociedad lo que es preciso investigar: “En un área de práctica dada, ¿cómo se crea efecto que hace que algunos aspectos de lo que ocurre pertenezcan a la sociedad, mientras otros se distinguen como Estado? Más importante aún, ¿cuál es el significado de esa distinción?” (Mitchell,

---

<sup>2</sup> El trabajo de campo se desarrolló entre julio de 2007 y octubre de 2009. Se dividió en dos etapas: primero, una aproximación grupal de tres meses en el marco del diagnóstico; luego, un trabajo prolongado individual para mi tesis doctoral. En términos generales, comprendió entrevistas a funcionarios y habitantes del barrio, observaciones participantes en las oficinas municipales, cooperativas, instituciones, comercios y viviendas del barrio así como la asistencia a actos políticos y presentaciones ante “profesionales”, entre otras actividades. A la vez, la investigación involucró el análisis de otras fuentes tales como notas periodísticas, informes de los programas y fotografías. En este artículo, se citan entrevistas realizadas por Martín Cortés, Damián Fau, Natalia Verón y Cecilia Ferraudi.

<sup>3</sup> En diciembre de 2001, luego de una larga crisis económica y política, en el marco de las medidas para paliar la crisis bancaria –un “corralito” que limitaba la extracción de depósitos–, cuando, ante saqueos en el Gran Buenos Aires, el presidente De la Rúa decretaba el estado de sitio, se produjo un gran “cacerolazo”. La consigna “¡Que se vayan todos!” fue interpretada como un repudio generalizado a la denominada “clase política”. Era el 19 de diciembre. Al día siguiente, tras despliegues represivos y nuevas movilizaciones, De la Rúa presentaba su renuncia. Luego de una sucesión de presidentes, Duhalde asumió el cargo el 2 de enero de 2002.

1991:89). No se trata de abandonar el concepto de Estado por metafísico sino de explicar cómo se produce como efecto.

Enfocada hacia la urbanización en Torres, esta pregunta se orientará hacia la cuestión de los saberes técnicos en juego y hacia quienes, desde el punto de vista local, encarnan dichos saberes, observando los instrumentos desde los cuales los ejercen así como sus usos. A partir de allí será posible analizar algunas complejidades de una frontera que es constitutiva de este proceso: la que distingue barrio y Estado, dialogando con el concepto de estatalización del barrio.

### **De la emergencia social a las políticas habitacionales**

Una amplia gama de políticas habitacionales se dispuso a partir del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), apuntando tanto a la situación de “emergencia” social como a la reactivación económica a través del sector de la construcción (Rodríguez et al. 2007:58). Si la década de 1990 ha sido caracterizada por la ausencia de políticas habitacionales sólidas enmarcada en un proceso de reforma del Estado orientado a la mercantilización (Cravino, Fernández Wagner y Varela, 2002), la crisis de 2001 abrió a una cierta reformulación de la situación.

Inicialmente, las políticas habitacionales se enmarcaron dentro del Plan de Emergencia Social implementado durante el gobierno provisional de Eduardo Duhalde en 2002. Ante la grave crisis social, económica y política, el gobierno nacional convocó a una “mesa de diálogo social” conformada por miembros de la iglesia católica, de ONG, de sindicatos y de organizaciones piqueteras, para discutir y legitimar una respuesta que tuvo al problema de la desocupación (vinculado a la pobreza) como eje (materializado en la masividad del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados). En dicho contexto, tomó forma el Programa de Emergencia Habitacional (PEH) mientras el PROMEBA era negociado para aplicarse en el conurbano bonaerense. Ambas iniciativas sólo llegarían a concretarse después de la asunción de Kirchner.

El PEH (también conocido como Techo y Trabajo) sostenía la construcción de viviendas para grupos “vulnerables” a partir de la conformación de cooperativas de trabajo (obligatoriamente integradas por al menos doce receptores de planes, de un total de dieciséis miembros).<sup>4</sup> De acuerdo al modelo organizativo que requería, “tendría mejor desempeño donde hay organización social consolidada (con apoyo técnico) capaz de asumir el desarrollo del proyecto” (Rodríguez et al. 2007:69).

El PROMEBA (Programa Mejoramiento de Barrios) era un programa financiado (parcialmente) por el BID para “la provisión de infraestructura social, el acceso a la propiedad de la tierra y el fortalecimiento de la organización comunitaria” (Di Virgilio, 2003:7). Aunque su diseño inicial databa de 1995 (y era ejecutado desde 1999), su implementación en el conurbano fue posible a través de una trabajosa renegociación que tuvo a la crisis (y el enmarcamiento dentro del Plan de Emergencia Social) como contexto de oportunidad (Di Virgilio, 2003:15). La prueba piloto comprendería sólo seis proyectos dentro del área metropolitana, elaborados por los equipos de los municipios seleccionados a partir de un acuerdo entre funcionarios locales y nacionales. En La Matanza, Villa Torres sería el barrio elegido.

Sostenida en estos antecedentes, la orientación hacia la cuestión habitacional se fortaleció a partir del gobierno de Kirchner. La obra pública aparecía en el centro de una estrategia económica y social tendiente a revertir la crisis. Enmarcada en un discurso de distanciamiento con la “vieja política” (asociada a “los noventa”), la cuestión social fue abordada a partir de la crítica del “asistencialismo” sostenida en su conexión con tres males: el “neoliberalismo” (la primacía de unas reglas de mercado excluyentes y la sospecha del estado asociado al clientelismo y la corrupción), la implementación de “programas enlatados” (basados en concepciones homogéneas derivadas del punto de vista de los organismos internacionales de crédito —y específicamente el Banco Mundial-) y la “estigmatización” de la población (su abordaje en términos de pobreza, tomándolos como beneficiarios). Ante este diagnóstico, las respuestas implementadas por el gobierno de Kirchner fueron diversas —dando lugar a divergencias entre la retórica,

---

<sup>4</sup> Según señalan Rodríguez et al., “el punto de entrada es el ‘eje trabajo’ y se resigna toda definición sobre el habitar, lo cual incluye, primero, los sujetos habitantes y, segundo, la vida cotidiana ‘después de la llave’” (2007:72).

las normas y la implementación- (Perelmiter, 2009).<sup>5</sup> La centralidad dada a las políticas habitacionales se inscribió en este contexto. A inicios de 2004, Kirchner anunciaba la implementación del PEH desde un podio en Torres.

A mediados de 2004, sin embargo, el eje pasó a constituirse en torno del Programa Federal de Construcción de Viviendas (aún cuando las políticas previas continuaron vigentes), bajo el ala del Ministerio de Infraestructura y Planificación Federal de la Nación (a partir de recursos provenientes del superávit fiscal). También orientado a la producción de vivienda nueva para “sectores desprotegidos”, este programa se diferenciaba de Techo y Trabajo (PEH) en un punto importante: las obras estaban a cargo de empresas constructoras. En 2005, este programa concentró el 70% de la inversión en política habitacional dentro del AMBA (Rodríguez et al., 2007:57). En ese sentido, esta política kirchnerista ha sido comprendida como un “giro recentralizador” (í.d.:56). Dentro de este marco, se articularon otras políticas de menor alcance: entre ellas, el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios. José, el dirigente barrial que nos recibió en nuestra primera visita, coordina la unidad ejecutora municipal de dicho subprograma desde su implementación en 2005.

En resumen, la estatalización del barrio es reconocida como un proceso más general que comprende las diferentes políticas públicas vigentes para enfrentar la pobreza desde la década de 1990, en la medida en que lo territorial ha operado como criterio clave de focalización. Sin embargo, la centralidad de las políticas habitacionales a partir del gobierno de Kirchner podría dar cuenta de una modalidad específica de dicho proceso que no sólo se constituye discursivamente por oposición a “los ‘90” sino que privilegia formas centralizadas de operar. Dentro de este recorrido, la urbanización de Villa Torres aparece como diferencial. Para mi investigación, una pregunta surge de este análisis: ¿Por qué los diversos programas se han concentrado específicamente en Villa Torres? Para responder esta pregunta, es preciso cambiar el punto de mira.

### **De la toma a la urbanización**

Una forma de comprender las políticas públicas es seguir el recorrido descendente desde el diseño a la ejecución. Como proponen Chiara y Di Virgilio (2006) en el subtítulo de su libro, se trataría de ir “de los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires”. A partir de allí, este libro insiste sobre la importancia de las tramas locales de implementación. Sin negar el peso de los contextos locales, su centralidad aparece confinada a un momento posterior del proceso. A diferencia de este enfoque, el concepto de estatalización del barrio elaborado por Frederic (2009) se centra en el trabajo que los habitantes de un barrio (en su caso, vecinos y piqueteros) emprenden para ser “reconocidos” por el Estado y así recibir diferentes recursos (planes, alimentos, medicamentos, becas). El relato de la urbanización narrado por José puede ajustarse mejor a este cuadro. Pero si Frederic (2009) muestra una situación en que Estado y gobierno parecen distinguirse, aquí José resaltaba la “marca de Balestrini” como definitoria. Para José, la urbanización en Torres se explicaba por dos fuerzas: “la decisión del barrio” (unificada como “urbanización”) y “la decisión política” (elaborada frente al “quilombo”), que confluían gracias a las “gestiones” (encabezadas por él mismo). Para explicar por qué Torres, habría que poner atención sobre esta conjunción.

La presentación del proyecto para PROMEBA puede considerarse como un momento clave en que esta intersección se hizo efectiva. Como programa con financiamiento de un organismo multilateral de crédito, el PROMEBA implicaba una amplia gama de requerimientos de factibilidad técnica, legal y social que el BID imponía para aprobar los proyectos. Dada la celebridad con que se debió resolver la cuestión (una vez incluido el conurbano en el contexto de emergencia social), sólo pudieron concretarse los casos en los cuales ya había un trabajo previo (Di Virgilio, 2003:23). A continuación me abocaré a dar cuenta de dicho proceso. En este apartado, me concentraré en el trabajo previo. En el próximo acápite, analizaré los requerimientos para la presentación. Por último, abordaré los pasos seguidos hasta su concreción.

---

<sup>5</sup> Para un análisis de la redefinición de la cuestión social durante la década de 1990, Acuña, Kessler y Repetto (2002); Armony y Kessler (2004) y Repetto (2000). Para un análisis de las continuidades antes y después de 2001, véase Perelmiter (2007), Soldano (2009).

En Villa Torres, existía un trabajo previo tanto de la cooperativa como del municipio así como una relación aceptada con los funcionarios nacionales del Programa Arraigo. Apenas ocurrida la toma, se había realizado un censo de la población del barrio.<sup>6</sup> En 2000, el Concejo Deliberante había emitido una ordenanza sobre la urbanización. Mientras tanto, las gestiones realizadas en Arraigo y en el municipio habían dado como resultado la aprobación de los planos del proyecto y el inicio de obras.

A partir del Programa Arraigo (vigente desde 1992), el gobierno nacional implementó una política de regularización dominial orientada a las villas del conurbano. En Torres, la delimitación del barrio incluía el “campito del fondo” (entonces ocupado con desechos por una empresa lindante y cercado). La “vieja cooperativa” se había conformado como institución barrial a partir de dicho programa. Liderada por un maestro de la escuela barrial, se debía encargar de censar a la población, instrumentar el pago de las cuotas y lotear los terrenos disponibles entre los socios que tuvieran al día sus chequeras de pagos. En sus siete años de existencia, sin embargo, sólo había logrado adjudicar una manzana libre (para que los socios seleccionados autoconstruyeran allí sus viviendas).<sup>7</sup> En octubre de 1999, se produjo la toma de los terrenos del fondo del barrio.

La toma constituía inicialmente una respuesta colectiva orientada por los parámetros del Programa Arraigo: los “jóvenes del barrio” se habían asentado sobre un terreno del barrio (cedido a la cooperativa de acuerdo con dicho programa) para lotearlo y disputaban la legitimidad a los representantes de la vieja cooperativa apelando al argumento de que estos no eran del barrio para explicar su ineficiencia (a la vez que reclamaban para sí una validez frente a los socios de la cooperativa, apelando a la necesidad de una casa propia para sus familias). La reformulación del problema como “urbanización” (y sus implicancias en términos de asfalto, cloaca, agua, luz, tenencia y casa), en cambio, excedía el marco inicial del Programa Arraigo (centrado en la regularización dominial) a la vez que daba un soporte más firme al discurso colectivo evitando la distinción socios/no socios. Pero si esto quizá ayuda a explicar su encanto, no da cuenta de su surgimiento. La mediación de personas formadas en la experiencia de los asentamientos quince años antes constituyó la piedra inicial de dicho desplazamiento.

Luego de la toma, un grupo comenzó a reunirse en la parroquia barrial, bajo la coordinación del padre Tuchi. Él fue quien le pidió a Pablo Pimentel, representante de la APDH (Asociación Permanente por los Derechos Humanos) de La Matanza, que orientara al grupo. Así se armaron las primeras reuniones. Entonces también se sumó Fede, un técnico (maestro mayor de obras) que se había criado en el barrio. Pablo y Fede fueron quienes empezaron a hablar de urbanización. Desde diferentes trayectorias, ambos traían encima la experiencia del asentamiento 17 de marzo.<sup>8</sup> Ambos se alejaron de allí con cierta frustración: Pablo, porque, considerándose un apoyo externo, no quiso encabezarlo; Fede, porque la idea de urbanización se habría ido diluyendo en el camino. Ahora parecían haber encontrado una oportunidad para corregir los errores. Por eso cada uno asegura haber insistido con la urbanización. En ese sentido, Pablo rememora la reunión en que dijo que urbanizar también es demoler, que tenían que aceptar que

---

<sup>6</sup> Manzano (2007:109) considera la acción de “censar”, junto con la de “movilizar”, como aquellas que constituyeron el espacio de disputas en torno de la desocupación en La Matanza a mediados de los años 1990. Ambas acciones pueden comprenderse en relación con una forma modular: la “toma” u “ocupación” (realizada en los asentamientos, en las dependencias municipales y en la ruta). Estos elementos también aparecieron combinados en Villa Torres. Pero, a diferencia de la situación en los barrios analizados por Manzano, aquí el censo no fue un mecanismo para objetivar una disputa con las autoridades municipales (buscando el reconocimiento público de un problema social) sino que, en un contexto político diferente, fue realizado por los mismos trabajadores sociales del municipio.

<sup>7</sup> Las características que adquirió el Programa Arraigo en Torres parecen similares a las encontradas en otras zonas del conurbano. Dentro de un proceso de privatización más amplio, se destaca la “destrucción de la vivienda social” y el eje en la regularización dominial ex post (muchas veces encarado desde políticas erráticas y puntuales) (Cravino, Fernández Wagner y Varela, 2002).

<sup>8</sup> Merklen (1991, 2005) analiza los asentamientos ocurridos en la década de 1980 en La Matanza como caso clave que le permite comprender el proceso de desafiliación del mundo del trabajo, la reformulación del papel del Estado y la “inscripción territorial” de las clases populares.

iban a “tirar sus casas”.<sup>9</sup> Fede, por su parte, enfatiza una consigna que José hizo suya: “la urbanización es Torres, no la toma”. Si en los asentamientos de la década de 1980 la consigna había sido formar un barrio, por oposición a la villa (Merklen, 1991), en Torres el tema sería urbanizar la villa.

Arraigo era el marco desde el cual ellos encontraban una ventanilla para su reclamo. Para Fede, de todos modos, fue la propia “viveza” del grupo lo que encaminó la cuestión. Según cuenta, las gestiones eran lentas. En las charlas con varios funcionarios, ellos empezaron a ver que los diferentes ámbitos de la gestión pública parecían poco comunicados entre sí. Así fue que una vez hicieron firmar unos planos a un funcionario del Programa Arraigo para dejar asentado que los había visto. Luego, se dirigieron a las oficinas municipales y allí “dejaron creer” que se trataba de la aprobación técnica del proyecto. Finalmente, los malentendidos condujeron a una reunión entre las tres partes: Arraigo, Municipio y ellos, en representación de la cooperativa del barrio. Los funcionarios del municipio recurrieron a la cooperativa para realizar una presentación ante las autoridades nacionales del programa. Según cuenta, ambos planos (armados por Fede mismo) eran casi idénticos.

Aún si la urbanización puede ser vista como estatalización del barrio, es cierto que las “gestiones” se construyeron sobre vínculos previos con las agencias estatales, a través de mecanismos institucionales ya presentes en el barrio como el programa Arraigo. En este sentido, el barrio ya estaba estatalizado.<sup>10</sup> Sin embargo, la urbanización implicó también un trabajo con los habitantes del barrio y con los agentes estatales que fue más allá del marco de dicho programa. Como señaló José en una oportunidad, urbanización era una “palabra que aprendimos en estos años”. Nutridos por la experiencia previa del asentamiento, Fede y Pablo fueron los primeros que introdujeron el término. Una vez reconocidos por los habitantes de Villa Torres como cooperativa, José, Fede y los demás se movilizaron por las oficinas de Nación y municipio para obtener recursos. Allí, como señala Fede, fue la “viveza” lo que llevó a la aprobación inicial del proyecto... y a las primeras obras.

En estas primeras obras, José ubica “la marca de Balestrini”. Se trataba de la construcción de diez casas articulando subsidios a los desocupados y materiales provistos por el área de Acción Social municipal, bajo la supervisión de un técnico municipal, el arquitecto Sanmartín.

### **Proyecto ideal/Proyecto real**

Era un juego, una hipótesis si se quiere, porque no había nada concreto... se hablaba con los vecinos y se llevaba la propuesta a Nación, y en Nación te decían si Torres estaba entre los cinco proyectos que iba a aprobar el BID (dentro de los 123 proyectos que se presentaba) o no.

(Entrevista a Sanmartín, agosto de 2007).

La propuesta de presentarse al PROMEBA fue realizada por un funcionario del Programa Arraigo al arquitecto que coordinaba la edificación de las diez viviendas financiadas por el municipio, vía el entonces Subsecretario de Servicios Públicos municipal.

En un momento nos quedamos sin materiales y justo llega una persona de Nación que estaba trabajando en Arraigo, a ver si queríamos promover el proyecto de urbanización del Barrio Arieta<sup>11</sup> con PROMEBA. (...) Me llama en ese momento el que era Subsecretario de Servicios Públicos y me dice si yo me quería hacer cargo de Torres. Entonces yo dije al principio que no y en mi casa estuve recapacitando. (...) En base a la charla que tuve con la gente de Nación y Provincia, les dije que sí, que no había problema.

---

<sup>9</sup> Al entrevistarlo hoy, Pablo marcaba dos diferencias con las experiencias de los asentamientos: aquí no se partía de cero sino de una villa histórica; aquí el reclamo implicó la acción directa del Estado.

<sup>10</sup> De hecho, los propios orígenes de la villa a fines de los años 1950s se remontan a un programa del gobierno de Frondizi para erradicar las villas de Capital.

<sup>11</sup> Villa Torres también lleva el nombre de Barrio Arieta, asociado a sus orígenes como barrio planificado estatalmente.

(Entrevista a Sanmartín, agosto de 2007).

Para efectivizar la propuesta, el trabajo previo (y los contactos) era clave, pero también implicaba un desafío. Para Di Virgilio (2003), el problema central para los equipos municipales consistía en cumplir con los requerimientos de factibilidad técnica, legal y social listados por el BID. En el caso de La Matanza, dos puntos fueron mencionados:

Matanza trae desde el inicio, desde la primera reunión, un único barrio que es Villa Torres o Barrio Arieta. Nosotros les pedíamos que presentaran otras alternativas de barrios, para que fuera lo más amplio posible y para poder evaluar cuál era el que cumplía el mejor perfil. Y Matanza, en todos los casos, siempre trajo nada más que este barrio. Y traía un proyecto: 'una cuadrícula perfecta, con las manzanas abiertas', como que se hiciera un loteo prácticamente nuevo, donde había 1300 lotes perfectamente dibujados. Uno veía la foto aérea que teníamos en ese momento de Torres y no entendías cómo iban a hacer; eran 1300 movimientos, tanto para correr un poquito como para correr a un montón y que a cada uno le quedara el lote de la misma exacta medida.

(Entrevista a funcionario de PROMEBA, citado en D'Angeli, 2008:8).

Mientras la elección de Villa Torres como único lugar se mantuvo firme, el arquitecto municipal comenzó a trabajar en la reelaboración del proyecto.<sup>12</sup> El plano inicial replicaba el presentado por Fede ante los funcionarios de Arraigo y del municipio. Se trataba de una división cartesiana del territorio que había sido largamente discutida en las reuniones de la cooperativa.<sup>13</sup> Según contaba, presentar planos había sido la manera de captar la atención de los funcionarios. A la vez, había resultado un recurso gráfico importante para las reuniones en el barrio: permitía hacer visible lo que entonces sólo estaba en la imaginación. Más que un instrumento estrictamente técnico, actuaba simbólicamente validando la urbanización, y a quienes pretendían encarnarla (operando entre posiciones enfrentadas). Como contaba Federico:

Si me preguntás cómo se convenció a la gente con un plano (porque todo lo que había era un plano), yo no sé mucho tampoco. Yo creo que la discusión fundamental con José influyó mucho. Después Pablo [Pimentel] entendió. Él es más voluntarioso, más utópico. Yo soy más constructor, más técnico. Pablo va mucho por el derecho. Yo creo que el derecho está adquirido. Los papeles aguantan mucho. Vos tenés derecho, yo tengo derecho, vamos a ver cómo construir la casa.

Hay dos puntos que ayudaron a pelear: por un lado, la importancia de proyectar de tus padres a tus hijos, el servicio (por eso era tan importante el proyecto, no era simplemente el papelito) y, por otro lado, yo en ese tiempo trabajaba con Autocad, yo le traía a cada reunión y ellos se asombraban con qué velocidad se hacían los proyectos. Mi primo lo ploteaba<sup>14</sup> a escondidas en el trabajo y lo traía en colores... Primero la tierra y el plano. Después las calles. Cada delegado traía sus inquietudes, después iban a medir si estaba bien... Participaban de la construcción. Así fueron entendiendo el sentido de la cloaca, del servicio, sin querer. Discutíamos cuál iba a ser la calle principal: Tucumán, La Rioja... discusiones tremendas. Discutíamos dónde iba a ser la escuela. No había plata, no había nada. Era todo mentalmente. Construcciones mentales. Miles de discusiones.

(Entrevista a Federico, 7 de octubre de 2008).

Sanmartín, el arquitecto municipal, no había participado de ese proceso pero, a partir de las primeras obras en el barrio, había comenzado a conocer y a ganar la "confianza" de "la gente

---

<sup>12</sup> Si bien no es un punto mencionado por el funcionario del PROMEBA, también fue preciso regularizar la situación de los terrenos. De acuerdo a la documentación del Programa Arraigo, la tenencia de las tierras del barrio había sido cedida a la cooperativa, de allí la importancia de esta institución en las negociaciones. Pero los representantes del club del barrio lindante habían presentado una demanda por el usufructo de varias hectáreas. El acuerdo se firmó como ordenanza municipal en 2002.

<sup>13</sup> Esta visión del barrio ideal como grilla puede conectarse con una forma específica en que el barrio fue históricamente concebido en Buenos Aires (Gorelik, 1998), y cómo es apropiada localmente hoy en día (Grimson, 2009).

<sup>14</sup> Plotear significa imprimir los gráficos trazados con el programa Autocad (en hojas de gran tamaño).

de Torres”.<sup>15</sup> Visto inicialmente como alguien “de afuera”, esta convivencia fue importante para redefinir el proyecto. Este desafío no sólo implicaba exigencias técnicas. Sanmartín distingue tres actores en juego: la cooperativa, los vecinos (o el barrio) y los distintos organismos de financiación.

Siempre traté de preservar lo que la gente de Torres tenía y por lo que había luchado y hasta donde habían llegado. Ellos tenían un proyecto urbano que era ideal, es decir la cuadrícula de esas manzanitas regulares que vos ves acá atrás [en la parte nueva] se replicaban arriba del barrio [en la parte vieja]. Entonces lo primero que se me presentó era que cómo yo les explicaba a ellos que un proyecto así era imposible de presentar ante distintos organismos nacionales, provinciales, internacionales porque el costo económico-social iba a ser muy alto para semejante intervención. Entonces yo les propuse respetar el casco histórico, porque si vos caminás ahora por Torres vas a ver casas que están consolidadas, que no hacen falta tirarlas abajo. Entonces empezamos a caminar con ellos y empezamos a ver esas cosas. Bueno, al principio no entendían y me plantearon algo muy claro: que ellos no querían que les pavimenten la villa, “Si vienen a querer pavimentar la villa, deciles que no queremos y que la seguimos nosotros como podemos”. Y esas son cosas que te marcan... hasta dónde ellos están dispuestos a llegar como comunidad y ahí empezaron los debates constantes.

Se hacían sondeos. Desde la cooperativa, todas las mañanas, lo que hacíamos era ver qué sector del barrio estaba más afectado, ver cuál era el sector del barrio que estaba más predispuesto a hacer el diagnóstico, cuál era el que tenía más carencias, más problemas y bueno, todo eso se fue haciendo con la ayuda de las mujeres que estaban conmigo a la mañana. Ellas me ayudaban a hablar con el vecino, a caminar, porque para percibir qué es lo que la gente necesita para transformar, para generar el cambio de vida, [lo que hace falta] es caminar el barrio y percibir a cada paso las sensaciones extrañas que vos vas incorporando y después vas transformando el reclamo informal de ellos en el reclamo formal que vos vas haciendo, porque para eso hay ordenanzas, ver lo que es conveniente, el ancho de las calles...

(Entrevista a Sanmartín, agosto de 2007).

Una vez a cargo de la presentación, su trabajo consistió en producir un “proyecto real” tomando en cuenta la historia del barrio y la situación presente para que fuera aceptado técnicamente por los organismos de financiación. En ese sentido, Provincia, Nación y BID eran entidades comparables en tanto evaluadores (y a diferencia del Municipio). La definición de urbanización se ponía a jugar en este diálogo. Mientras Sanmartín aquí reconoce el “proyecto ideal” elaborado por Federico y la insistencia de “ellos” en que no fuera simplemente pavimentación de la villa, en otras ocasiones aseguraría que el proyecto que tenían era un simple loteo, que no se trataba realmente de una “urbanización”. Frente a ello, Sanmartín propone respetar las edificaciones consolidadas y diagnosticar el sector del barrio más afectado para realizar allí la intervención (el BID exigía el consentimiento firmado de cada uno de los jefes de hogar). En términos más generales, suponía entenderse con “ellos”, en la tensión entre preservar la lucha (incorporando sensaciones extrañas) y formalizar el reclamo (ajustándolo a la normativa vigente). Para concretar su tarea, debía caminar el barrio.

En la cita anterior, Sanmartín señalaba la tarea de incorporar sensaciones extrañas, conversando con los vecinos junto con sus guías locales. Como indica Perelmiter (2009), los funcionarios que trabajan “en terreno” suelen dudar de la efectividad de los métodos de objetivación oficiales, apelando al “método vista”. Pero si en su etnografía (en el Ministerio de Desarrollo

---

<sup>15</sup> En la entrevista, Sanmartín acentuó las diferentes “estrategias” que articulaba con José: mientras él usaba su conocimiento de la trama municipal, José aprovechaba su relación con Balestrini. “Lo conocí a José que coincidimos un poco en la estrategias de las cosas porque cuando yo necesitaba algo, él como tenía llegada a Balestrini y demás... si bien yo ahí tenía 18 años de antigüedad en la Municipalidad, sé cómo se funcionaba en las distintas reparticiones de la municipalidad. Entonces yo le decía: José andá por acá, golpea por acá y yo mientras voy por acá... entonces así fuimos cociendo las distintas estrategias que nos servían para continuar con lo poquito que teníamos que eran esas diez casas”.

lo Social) los trabajadores privilegian la aproximación impresionista frente a los parámetros objetivistas para detectar la pobreza (y distinguir la real de la fingida), aquí Sanmartín busca combinar ambos métodos para formalizar el proyecto de urbanización. En este trabajo se incorporaron trabajadores sociales y agrimensores.

El conocimiento técnico sirvió para hacer legible el territorio. Por un lado, los trabajadores sociales que ingresaban a las viviendas para entrevistar a sus habitantes permitieron contabilizar el número de familias total y su distribución. Por otro lado, los agrimensores desarrollaron un trabajo “titánico”: mapear las viviendas, marcando los límites entre ellas (o vértices) y realizar “el hecho existente”. Ambos apuntaron a localizar, medir y diferenciar las situaciones de pobreza y hacinamiento dentro del barrio. Se trataba de producir un conocimiento sobre la totalidad del mismo, simplificando la maraña de pasillos. A la vez, se trataba de producir un conocimiento individualizado, que permitiera actuar sobre las diferentes situaciones. De este modo, Sanmartín logró trazar las calles y señalar las prioridades. Pero tenía una “doble intención”...

Al principio no había una gran participación del barrio. Eran quince, diez personas que querían llevar adelante la urbanización. Pero la mayoría de la población estaba impávida. No creían en esto porque había 50 años de mentiras en Torres y entonces te veían, te saludaban, muy amable, muy cordial la gente pero te miraban como distantes, ¿me entendés?... A este pobre loco lo mandaron en pleno 2001 a preguntarle a una persona si se quería cambiar de casa mientras el Presidente se estaba yendo con un helicóptero. Era muy poco creíble. Entonces era poco creíble y la gente te miraba distante, y yo me preguntaba cómo hago yo para captar la atención de esta gente, al menos que se interioricen y, a estos diez, sumar quince o veinte, para que fuera mayor la participación de ellos ¿no?

Y bueno, agarrábamos y concentrábamos a todos los trabajadores sociales que mandaban de La Plata, de la Municipalidad porque es ahí cuando yo te digo que son puntos clave del país porque, como no había obra pública, los agrimensores estaban todos en la municipalidad; al haber tantos conflictos sociales, los trabajadores sociales se preservaban dentro de Acción Social; y, como Torres estaba todo más o menos tranquilo, tomábamos como centro de reunión la cooperativa y los mandábamos a hacer trabajos a cualquier lado. Entonces todas las mañanas había ebullición en la cooperativa, y veían que había trabajo: que los agrimensores iban, que había que definir las casas...

(Entrevista a Sanmartín, agosto de 2007).

Así como la declaración de la emergencia social había abierto la oportunidad de implementar el PROMEBA en el Gran Buenos Aires, la misma situación crítica había contribuido a definir Villa Torres como territorio para la prueba piloto en La Matanza. Como señala Cravino (2008), las políticas públicas focalizadas territorialmente distinguieron entre barrios organizados y desorganizados, orientando la intervención hacia los primeros. “Si vos no tenés una organización de base fuerte en el lugar, es imposible”, señalaba el responsable de PROMEBA La Matanza. La cooperativa lograba “representar” al barrio frente al municipio y a otras instancias estatales.

Sin negar esto, Sanmartín permite establecer una visión más compleja del proceso. En 2002, la clave era la tranquilidad, además de la organización (o por sobre ella). La Matanza fue un territorio especialmente conflictivo durante los meses que rodearon a diciembre de 2001. No sólo allí estaban localizadas las organizaciones piqueteras más consolidadas y masivas sino que también fue una de las zonas de más saqueos en el conurbano bonaerense. En este contexto, ser calificado como barrio tranquilo resultó fundamental para la selección.

Como contracara, Sanmartín menciona el descreimiento de los vecinos. La renuncia de De la Rúa (y su partida en helicóptero) aparece en su relato simbolizando la inestabilidad institucional. Si el “quilombo” podía aparecer como “oportunidad” (en términos de José) en tanto el Estado dispuso de variados recursos para responder a la situación de “emergencia”, Sanmartín permite ver un rasgo más en que esta política habitacional se diferencia de los planes sociales masificados durante 2002: los plazos. Entonces, esperar era un problema.

Aunque Torres fuera concebido como barrio tranquilo, la participación en la organización colectiva era mínima. A la vez que existía un trabajo previo de “la gente de Torres”, “el barrio” descreía del proyecto. Los profesionales no sólo cumplían con un papel técnico en la elaboración del mismo sino que también contribuían a una tarea de escenificación. De este modo, Sanmartín destaca el papel de los profesionales dentro de la urbanización en Villa Torres.

El “profesionalismo” (como lo denominaba José) es la carta que Sanmartín juega frente a la “gente de Torres”. Así como José había resaltado el conocimiento local de los habitantes frente a los profesionales a nuestro arribo al barrio, Sanmartín mostraba el valor de su conocimiento específico. Así como Federico y José insistían en la importancia de los primeros planos como objetos que simbolizaban la urbanización (y les daban prestigio) frente a funcionarios y habitantes del barrio, Sanmartín mostraba cómo la propia figura del profesional jugaba como símbolo en el barrio a la vez que su conocimiento técnico volvía al proyecto viable.<sup>16</sup>

Mientras José insistía en separar la decisión del barrio y la decisión política unificando barrio y organización, Sanmartín distinguía entre estos últimos acentuando el papel de los agentes estatales (y especialmente el suyo). Todos ellos enfrentaban un problema: ¿Cómo hacer para que los recursos se orientaran a Villa Torres? Asociado a ello, ¿cómo hacer para que los habitantes de Villa Torres creyeran en el proyecto? Si Federico se refería a construcciones mentales a través de planos, Sanmartín aludía a una escenificación del Estado a través de sus funcionarios. Como señala en la cita del epígrafe, actuaban como en un juego y esperaban a ver si salía.

### Tiempo infinito

Así como José hablaba de un “tiempo muerto” entre el proyecto y su concreción, Sanmartín se refirió a un “tiempo infinito”. Una vez aprobado el PROMEBA en 2003, los requisitos de su implementación condujeron a una espera que, para algunos, se volvió insostenible. Como señalaba un trabajador social contratado para ordenar y depurar los censos, el mismo equipo técnico que debía sostener la “confianza” de los vecinos a través de su presencia, enfrentaba inseguridad, incluso respecto de su situación laboral. ¿Cómo dar confianza en la incertidumbre?

Si vos ves un papel que dice que va a haber una mejora en el barrio y durante tres años no ves nada absolutamente nada, es algo complicado. Fueron pasos muy lentos, que tienen que ver con los concursos. Incluso laburando de adentro era un poco desesperante, las cosas que presentabas no salían como querías, había problemas adentro de los distintos ministerios, en la propia burocracia nuestra. (...) Fue fundamental el trabajo de la cooperativa y fue fundamental el apoyo y toda la voluntad de parte del Estado que hubo, porque también hubo otros programas que colaboraron en el proceso total, o sea, tanto de urbanización como de construcción de las casas. Nosotros también como equipo pasamos por etapas idealistas, por etapas más realistas y por etapas de frustración porque lo que se quería hacer no se podía (a veces por cuestiones del barrio, otras por internas del Gobierno nacional, provincial, municipal). Yo dejé el equipo antes que se termine mi contrato porque no reeditaba profesionalmente, había muchos problemas con el tema de los contratos. Cuando llegaba el quinto mes sin cobrar, los equipos empezaban a trabajar menos, no le inspiraban tanta confianza a la gente.

(Entrevista a Miguel, septiembre de 2007).

La tramitación del PROMEBA llevó varios años en concretarse. Luego de la aprobación, comenzó el proceso de licitación. Estaban los papeles y estaban los profesionales pero no

---

<sup>16</sup> Este análisis dialoga con el texto de Scott (1998). Como él señala, hacer legible el territorio es uno de los rasgos claves que definen el Estado moderno. Según su perspectiva, este Estado alcanza su forma extrema en la planificación modernizadora que opera buscando reducir la complejidad vivida a una cuadrícula. Aquí, en cambio, es importante comprender cómo los agentes estatales incorporan la historia en la planificación (frente al proyecto ideal local) y, a la vez, no sólo viabilizan el conocimiento estatal del territorio sino que encarnan el Estado como símbolo a través de su acción en el terreno y su “profesionalismo”. En ese sentido, este análisis permite observar también la pretensión de constituir el Estado como una entidad superior y abarcadora a través de prácticas cotidianas relativamente fragmentadas entre sí, en un contexto donde conviven diferentes escalas de “gubernamentalidad” (Ferguson y Gupta, 2002).

había obras. Quienes encarnaban esa cara del Estado (y estaban “adentro”), se distinguían entre los de planta (como Sanmartín, con dieciocho años en el Municipio) y los contratados (como Miguel). Mientras todos sentían la presión de la espera (y Sanmartín no sabía cómo “distraer” a la población), estos últimos dudaban del valor del propio trabajo en términos de reconocimiento profesional o monetario. ¿Por qué entonces Miguel resalta la voluntad del Estado, junto con el trabajo de la cooperativa? Sanmartín incorpora otros elementos en el relato:

- Ahí se larga PROMEBA, hay una licitación de PROMEBA que se da en el 2003 por el monto de 11 millones y pico, pasa un tiempo infinito desde que se anuncia la apertura de las obras y se adjudica a la empresa y se inicia la obra. En todo ese transcurso, se larga el Programa Federal. Entonces quieren dar de baja a la licitación del PROMEBA y quieren largar con el Federal porque es un programa del gobierno y está de moda. Entonces ahí yo le digo a José que eso no lo podemos permitir porque vos estás trabajando con la población y un plan de viviendas vos lo hacés en cualquier terreno llano, pero cuando vos estás trabajando con un programa de urbanización estás involucrando a toda una comunidad, a la expectativa y otra vez mentirle a la gente yo no estoy dispuesto. Entonces fuimos a hablar con el Secretario de Obras Públicas y después con Nación y ahí se crea el Proyecto Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios. Esto era un buen síntoma.

- ¿Y Plan Federal cubría sólo viviendas?

- Claro, pero no sólo eso sino que después íbamos a estar dos años más porque hasta que licitás... y la población ya se encuentra defraudada y yo ya no tenía más cómo distraer a la población. La tierra la llevábamos de un lado para otro y allanamos todo, todo liso y ya estaba todo limpio, todo listo para recibir las casas y la presión de la gente ya la tenía arriba. Entonces fuimos, hablamos. En el 2004 baja Kichner a Villa Torres a anunciar el Techo más Trabajo y baja las primeras 200 viviendas que se empiezan a hacer en Torres y se tienen que formar cooperativas.

(Entrevista a Sanmartín, agosto de 2007).

El problema clave era lo que Sanmartín denomina aquí trabajar con la población. Una vez liberado el campito del fondo del barrio (los ocupantes habían cedido los terrenos, desplazándose al asentamiento planificado por la mediación de la cooperativa, y se había firmado el convenio con el club del barrio lindante), una tarea importante para Sanmartín había consistido en evitar que los terrenos se volvieran a tomar. Para ello, ocupaba el tiempo allanando el terreno. Todos esperaban las obras (y algunos “desesperaban”). Por eso, el tiempo era el factor clave.

A través del relato de Sanmartín, es posible observar cómo el gobierno nacional buscó recentralizar la política habitacional. En septiembre de 2003, representantes del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales y municipales involucrados, y de las organizaciones locales a cargo de las obras se reunieron en la Casa Rosada para la firma del convenio del Programa Federal de Emergencia Habitacional. José firmó como representante de la cooperativa. El Presidente Kirchner “bajó” a Villa Torres para anunciar el lanzamiento del programa en enero siguiente.

En julio de 2004, el gobierno nacional presentó públicamente el Programa Federal de Construcción de Viviendas. La política habitacional era colocada en un lugar clave por el gobierno de Kirchner. Los recursos se destinaban a las jurisdicciones de acuerdo a la cantidad de viviendas deficitarias censadas. El conurbano bonaerense concentraba el aporte central (alcanzando el 25% del total presupuestado para el programa). La situación dio lugar a una renegociación para Villa Torres. Los programas se reformularon en la relación con los actores locales.

A lo largo de 2004, el proyecto urbanístico Villa Torres fue delineándose como tal. Desde 2005, la coordinación general del proceso está a cargo de la Unidad Ejecutora del Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos de La Matanza, encabezada por José y conformada por un equipo de profesionales (arquitectos y trabajadores sociales, funcionarios municipales de planta y pasantes) y varios integrantes de la cooperativa barrial bajo el ala de la Secretaría de Obras Públicas municipal. A la vez que se ha orientado a la replicación de la urbanización en otras villas y asentamientos del distrito tomando a Torres como modelo, la unidad

ejecutora ha operado centralmente en la captación y distribución de variados recursos estatales para la urbanización de la misma Torres.<sup>17</sup>

En otras palabras, si bien las diversas políticas habitacionales pueden considerarse como parte de un “giro recentralizador” del gobierno de Kirchner, el proceso que tuvo lugar en Villa Torres muestra la importancia de los entramados locales no sólo en la implementación de políticas públicas focalizadas (Chiara y Di Virgilio, 2006) sino también en su proyección (a la vez que da cuenta de sus limitaciones en cuanto a recursos). Finalmente, la urbanización en Villa Torres tomaba forma.

¿Cómo ordenar las políticas públicas? Según Meronio (referente institucional de PROMEBA en La Matanza), el aporte inicial se ha concentrado en cuatro programas: un programa municipal creado en 2001 para la edificación de diez viviendas (combinaba materiales de la Secretaría de Desarrollo Social municipal, el aporte técnico de diversas áreas municipales y mano de obra de beneficiarios de planes, bajo la coordinación del arquitecto que aún hoy organiza técnicamente el proceso); el PROMEBA, orientado a la construcción de 310 núcleos habitacionales (de 32 m<sup>2</sup>) con provisión de infraestructura y equipamiento social; Techo y Trabajo, dirigido a la edificación de 168 viviendas (de 43 m<sup>2</sup>); y el Programa Dignidad que sumó 220 viviendas más (de 52 m<sup>2</sup>) a partir del financiamiento del Instituto de la Vivienda provincial. Mientras él contabilizaba los programas según la producción de viviendas actual, Sanmartín permitía mostrar los avatares del proceso.

Entonces, repito: ¿Cómo ordenar las políticas públicas? En la relación entre cooperativa y municipio, se orquestó un trabajo que sentó las condiciones previas para que Torres fuera visto como barrio tranquilo, organizado y susceptible de intervención. El PROMEBA fue el puntapié inicial para la elaboración del “proyecto real”, a la vez que comprendió no sólo viviendas sino también equipamiento básico y servicios. Aunque la presentación al PROMEBA se había realizado en 2002, el proceso desde la aprobación del proyecto hasta su concreción condujo a quienes ya estaban inmersos en la urbanización a buscar otros recursos y mostrar la presencia estatal en el barrio. En un contexto en el cual las movilizaciones públicas eran frecuentes y masivas, Sanmartín insistía con las dificultades de “distraer” a la población. Los recursos eran clave. El PEH implicó la conformación de cooperativas de trabajo entre los habitantes de Torres para la construcción de viviendas. Finalmente, si la urbanización requería el apoyo del Estado y de la organización barrial (como sostenía Miguel), la unidad ejecutora significó la incorporación de los representantes de la cooperativa como agentes municipales.

### **Estatalización del barrio**

Desde el gobierno municipal, el proyecto urbanístico Villa Torres es promocionado como una iniciativa de un “grupo de vecinos” (nucleados en la cooperativa) que el municipio apoyó. En principio, una marca clave del proceso de urbanización en Torres –que suele aparecer resaltada por los propios protagonistas (así como por los funcionarios estatales y los medios de prensa que abordan el tema)- consiste en que se trata de una urbanización encarada por gente del barrio, ya sea que se evoquen sus orígenes o se apele al lugar de algunos de ellos en su gestión.

Este discurso puede asociarse a la focalización de las políticas públicas vigentes desde la década de 1990 para enfrentar la pobreza. Desde una concepción territorial de la focalización, el barrio fue definido como la unidad de implementación. Dentro de este marco –y siguiendo a Cravino (2008)-, uno de los rasgos de las políticas implementadas desde entonces se vincula con la apelación a la noción de comunidad, que tiende a proyectar una imagen relativamente homogénea y armónica de un espacio local (diferenciándolo del resto de la sociedad), junto con un

---

<sup>17</sup> Dentro de este marco, otros programas son utilizados para fines específicos (según Sanmartín, el arquitecto a cargo en la unidad ejecutora). El Federal es usado para las familias no “contempladas” en el censo que se utiliza como base (confeccionado en 1999), y que viven en la casa de parientes: pueden optar por una ampliación en la vivienda nueva (en Torres) o trasladarse a los barrios construidos a partir del Plan Federal en la periferia de La Matanza (“los kilómetros”). El Subprograma de Urbanización financia la construcción de “ampliaciones” (de acuerdo a la composición familiar). El Mejor Vivir se comenzó a implementar recientemente para las ampliaciones, y para las viviendas del “casco viejo” que están consolidadas pero deterioradas, ya sea por el tiempo o por las obras de la urbanización (cicatrización).

énfasis en la idea de participación de los vecinos –previamente seleccionados por su situación de extrema pobreza-. Este esquema, tal como fue implementado en las políticas habitacionales, suponía la conformación de actores colectivos. A diferencia de los programas llave en mano previos, las políticas de regularización dominial vigentes en los '90 (como el Programa Arraigo) apuntaron a dos “unidades de intervención en la transferencia de dominio: a) el *barrio* como totalidad; b) *familias por lote*. En ambos, se necesitaron consenso de todo el barrio para estas acciones” (Cravino, 2008:64). Finalmente, los programas se regían por criterios fuertes de inclusión o exclusión guiados por la distinción entre barrios organizados y barrios desorganizados (Cravino, 2008:68). Estas cuestiones permitirían remarcar las continuidades con el programa de urbanización, más allá del “giro recentralizador” que asumen las políticas habitacionales durante el gobierno de Kirchner (Rodríguez et al. 2007) en un doble sentido.

Por un lado, la urbanización en Villa Torres constituye un ejemplo de políticas habitacionales focalizadas territorialmente. No sólo el barrio opera como unidad de implementación sino que el peso de la organización barrial, el discurso participativo y localista, y la centralidad de la municipalidad en la orquestación e implementación de los programas contribuirían a definirlo en esos términos.

Por otro lado, la continuidad entre las políticas habitacionales vigentes desde la década de 1990 y las actuales se encuentra también en la propia historia de la cooperativa como organización clave de este proceso. Constituida a partir del Programa Arraigo, la cooperativa no sólo fue el primer lugar donde el problema habitacional fue planteado entre los habitantes de Villa Torres sino que esa inscripción previa en el marco del programa, y esa etiqueta, permitieron abrir hacia las negociaciones con los funcionarios públicos una vez producida la toma. Más aún, la tenencia de las tierras del barrio fue cedida a la cooperativa a través del Programa Arraigo. De este modo, la cooperativa dispone de un recurso clave. Así como el programa Arraigo supuso barrios organizados, contribuyó a crearlos. Dentro de este contexto, los cuestionamientos sobre la participación, repuestos insistentemente a lo largo del tiempo a partir de las mismas políticas públicas, no niegan el peso de dicha organización en el barrio pero introducen un parámetro para medirla que la condena. Así la fortaleza se trueca en debilidad. Pero si la cooperativa ya existía desde mediados de la década de 1990, la urbanización fue una producción más reciente.

Mientras los análisis suelen enfatizar un largo proceso de deterioro del Estado intervencionista que culminó en la reforma neoliberal durante la década de 1990 y eclosionó en la crisis de 2001 (Sidicaro, 2001), la declaración de la emergencia social también puede ser considerada como un contexto de oportunidad (Di Virgilio, 2003). Incluso, ha contribuido a subrayar la presencia del Estado en los barrios. Ésta se hizo especialmente notoria alrededor de la masificación de los planes durante el gobierno provisional de Duhalde en 2002 (Cerrutti y Grimson, 2004).

En Villa Torres, este proceso adquirió una forma singular. No sólo los planes fueron utilizados para la construcción de viviendas (con materiales municipales) sino que, al ser identificado como barrio tranquilo en el contexto marcado por diciembre de 2001, concentró a los funcionarios (trabajadores sociales, agrimensores, arquitectos y técnicos) que permitieron hacer legible un territorio complejo y, a la vez, mostrar el Estado en acción, simbolizarlo como forma de sostenerlo en un contexto crítico. A través de acciones locales y gestiones en Nación, Provincia y Municipio, se fueron tejiendo los contactos con las diferentes agencias estatales y se fue elaborando un trabajo previo que permitieron que Villa Torres fuera seleccionada como prueba piloto del PROMEBA.

Cuando los funcionarios negociaron que el conurbano fuera incorporado al programa financiado por el BID en el contexto de la emergencia social, La Matanza fue definido como territorio clave. Villa Torres fue el único proyecto presentado por dicho municipio. Pero la aprobación del mismo condujo a una larga espera.

A partir de la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia en 2003, los programas habitacionales cobraron una relevancia central como política de gobierno. El eje centralizador se constituyó en torno del Programa Federal de Construcción de Viviendas. Dentro de este marco, el relato de Sanmartín muestra cómo estas políticas públicas se fueron componiendo y apropiando relacionamente a lo largo del tiempo. Así surgió el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos, en el marco del Programa Federal de Construcción de Viviendas. Así se ajustaron varios programas para su implementación en Villa Torres, desde la urbanización como

eje. Así se incorporaron algunas figuras claves del barrio en la gestión del Programa de Urbanización municipal.

Finalmente, el proceso mostraba que el Estado se constituía como tal en una multiplicidad de acciones y, a la vez, se sostenía como unidad. La urbanización de Villa Torres puede considerarse como un proceso de inscripción del barrio en el Estado (Frederic, 2009) así como de inscripción del Estado en el barrio. La urbanización es un proceso reciente pero no se da sobre el vacío. El barrio ya estaba estatalizado, pero de un modo diferente. La urbanización se constituyó como tal a partir del “quilombo” de 2001, visto como “oportunidad”.

## Bibliografía

ACUÑA, Carlos; KESSLER, Gabriel y REPETTO, Fabián (2002): “Evolución de la política social argentina en la década de los 90's: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social”, Informe CLASPO, University of Texas at Austin.

ARMONY, Víctor y KESSLER, Gabriel (2004): “Imágenes de una sociedad en crisis. Cuestión social, pobreza y desempleo” en Novaro, M. y Palermo, V. (comp.) *La historia reciente. Argentina en democracia*, Buenos Aires, Edhasa.

AUYERO, Javier (2001): *La Política de los Pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Manantial.

AUYERO, Javier (2007): *La zona gris. Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

CASABURI, Gabriel; RIGGIROZZI, María Pía y TUOZZO, María Fernanda (2000): “BMDs-sociedad civil: Luces y sombras de una nueva relación” en Tussie, D. *Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la sociedad civil*, Buenos Aires, FLACSO/Temas Grupo Editorial.

CERRUTTI, Marcela y GRIMSON, Alejandro (2004): “Buenos Aires, neoliberalismo y después. Cambios socioeconómicos y respuestas populares”, en *Cuadernos del IDES* N° 5, Buenos Aires. Disponible en: [http://www.ides.org.ar/shared/doc/pdf/cuadernos/Cuaderno5\\_Cerrutti\\_Grimson.pdf](http://www.ides.org.ar/shared/doc/pdf/cuadernos/Cuaderno5_Cerrutti_Grimson.pdf) (extraído en abril de 2006).

CHIARA, Magdalena y DI VIRGILIO, Mercedes (2006): *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, UNGS/Prometeo Libros.

CRAVINO, María Cristina (2006), *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*, Los Polvorines, UNGS.

CRAVINO, María Cristina; FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl y VARELA, Omar (2002): “Notas sobre la política habitacional en el AMBA en los ‘90” en L. Andrenacci (org.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, UNGS/Ediciones al margen.

D'ANGELI, Liliana (2008): “Subjetividad y razón en las formas del hábitat popular” en Seminario Ciudad y programas de hábitat UNGS, Los Polvorines, diciembre.

DI VIRGILIO, Mercedes (2003): “¿Existen oportunidades para la creación de valor público durante la implementación de los programas sociales? La implementación del PROMEBBA en el Gran Buenos Aires (Argentina, 2002 – 2003)”, Taller de elaboración de estudios de caso sobre gerencia social INDES/BID, Washington, octubre (mimeo).

FERGUSON, James y GUPTA, Akhil (2002), “Spatializing states: toward an ethnography of neoliberal governmentality”, en *American Ethnologist* N° 29 Año 4, pp. 981-1002.

FERRAUDI CURTO, M. Cecilia (2010), “‘No entendía nada de política’: La salida política de un dirigente barrial a partir de la urbanización de una villa en La Matanza, *Apuntes de Investigación del CECYP* N° 17, junio 2010.

FREDERIC, Sabina (2009): “Trabajo barrial, reconocimiento y desigualdad en Lomas de Zamora, 1990-2005”, en Grimson, A.; Ferraudi Curto, M. C.; Segura, R.: *La vida política en los barrios populares de Buenos Aires*, Buenos Aires, Prometeo.

GORELIK, Adrián (1998): *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*, Buenos Aires, UNQUI.

GRIMSON, Alejandro (2009): “Introducción”, en Grimson, A.; Ferraudi Curto, M.C.; Segura, R.: *La vida política en los barrios populares de Buenos Aires*, Buenos Aires, Prometeo.

- GRIMBERG, Mabel; FERNÁNDEZ ALVAREZ, María Inés; CARVALHO ROSA, Marcelo, (editores) (2009): *Estado y movimientos sociales: estudios etnográficos en Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Antropofagia.
- GUPTA, Akhil (2005): "Narratives of corruption: Anthropological and fictional accounts of the Indian state", en *Ethnography*; 6: 5-34
- MANZANO, Virginia (2007): "Del desocupado como actor colectivo a la trama política de la desocupación. Antropología de campos de fuerzas sociales" en Cravino, M. C. (comp.) *Resistiendo en los barrios. Acción colectiva y movimientos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Los Polvorines, UNGS.
- MERKLEN, Denis (2005): *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*, Buenos Aires, Editorial Gorla.
- PERELMITER, Luisina (2007): "¿Es posible la debilidad estatal? Notas de investigación en torno de la construcción del Estado en política social" en *Papeles de Trabajo Revista Electrónica del IDAES*, Nro. 2.
- PERELMITER, Luisina (2009): "¿Quiénes son "vulnerables"? La construcción del destinatario de la asistencia en la Argentina contemporánea", ponencia presentada en las Jornadas del Programa de Investigación PICT-UNSAM "Legitimación de las desigualdades en la Argentina reciente".
- PRÉVOT-SCHAPIRA, Marie-France (1996), "Las políticas de lucha contra la pobreza en la periferia de Buenos Aires, 1984- 1994", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 2, abril-junio, pp. 73- 93.
- REPETTO, Fabián (2000): "Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los '90", en *Desarrollo Económico*, Vol. 39, No. 156, pp. 597-618.
- RODRÍGUEZ, Carla et al. (2007): "Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros", Documentos de Trabajo N° 49, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA).
- SIDICARO, Ricardo (2001): *La crisis del Estado. Y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*, Buenos Aires, Libros del Rojas.
- SOLDANO, Daniela (2009). "Territorio, asistencia y subjetividad en el Gran Buenos Aires (1990-2004)", mimeo.
- SVAMPA, Maristella y PEREYRA, Sebastián (2003): *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Biblos.