

# Criterios de asignación de viviendas y construcción de legitimidades en la implementación de programas de urbanización de asentamientos informales en el Gran Buenos Aires

## **María Cristina Cravino**

Licenciada en Ciencias Antropológicas, Magíster en Administración Pública y Doctora Antropología de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora docente de la UNGS y del CONICET.

[mariacristinacravino@yahoo.com.ar](mailto:mariacristinacravino@yahoo.com.ar)

## **María Lara González Carvajal**

Licenciada en Ciencias Políticas. Maestranda en Ciencias Políticas (UNSAM). Investigadora docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Autora de artículos y capítulos en libros sobre gestión urbana

[laragcarvajal@yahoo.com](mailto:laragcarvajal@yahoo.com)

**Fecha de recepción: 20 de Febrero de 2012**

**Aceptación final del artículo: 10 de septiembre de 2012**

*En el año 2005 se lanza en el Conurbano Bonaerense el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios del Plan Federal de Viviendas. Este programa supone intervenir territorios históricamente relegados construyendo tanto las viviendas nuevas como la infraestructura urbana necesaria para crear “los nuevos barrios” para los habitantes de las villas. La “urbanización” de las mismas implica, así, un proceso de transformación que excede los límites de la construcción de vivienda social y nos sitúa frente a procesos complejos que atraviesan casi todos los aspectos de la vida de sus habitantes. En este trabajo pretendemos acercarnos particularmente a las políticas de urbanización de villas en tanto procesos sociales y simbólicos en donde se disputan sentidos en torno al problema del hábitat y sus transformaciones. ¿Qué significa “re-urbanizar” un barrio? ¿Qué implicancias tiene dicho proceso para la vida y experiencia de sus habitantes? ¿Qué interacciones se dan entre los actores de esta política en la práctica de su implementación?*

*El objetivo de este trabajo es, entonces, dar cuenta de algunos nudos problemáticos de la implementación del programa mencionado a partir de analizar la propia dinámica social, política y cultural que caracterizó a los barrios en donde se ejecutó. Nos interesa destacar las miradas y experiencias que los propios habitantes de los mismos han tenido en estos procesos de urbanización y conocer sus opiniones y valoraciones acerca de distintas cuestiones que para nosotros han sido relevantes. En este caso, hemos elegido en particular indagar acerca de la definición de los criterios de adjudicación de las nuevas viviendas, y algunas implicancias en la vida cotidiana de la relocalización de los habitantes. Nos basamos, para este trabajo, en el análisis que hemos hecho de las villas Las Flores (Municipio de Vicente López), Carlos Gardel (Morón), Palito – Barrio Almaguero ( La Matanza ) y La Cava (San Isidro).*

**Palabras claves:** asentamientos informales –organizaciones sociales – políticas públicas

### **Criteria for housing assignment and construction of legitimacy in the implementation of urbanization programs in informal Settlements in Greater Buenos Aires**

*In 2005 started in the suburbs of Buenos Aires, a program for re-urbanizing slums within the Federal Housing Plan. This program meant to intervene territories historically relegated building new houses and the urban infrastructure necessary to create "new neighborhoods" for the people that lived in the slums. "Urbanization" implies a transformation process that exceeds the limits of traditional social housing and confronts us with complex a process that affects nearly every aspect of its inhabitant's life. In this paper, we particularly approach the slum's urbanization policies both as social and as symbolic processes in where we find different disputes around the meaning of habitat and its transformations. What does "re-urbanization" means? What implications does this processes have for life and experience of its inhabitants? What interactions occur between the actors of this policy in the practice of its implementation?*

*The aim of this paper is to discuss some problematic points of the implementation of the program referred, by analyzing the social, political and cultural dynamics that characterized the neighborhoods where it ran. We wish to emphasize the view and experiences that the inhabitants of these slums had during these processes of urbanization and to analyze their opinions around various issues that have been relevant to us. In this case, we chose to investigate particularly the definition of the new houses assignation criteria, and some implications of the relocation of its residents. We rely, for this work, in our analysis of the next slums: Las Flores (Vicente López), Carlos Gardel (Moron), Palito - Neighborhood Almaguero (La Matanza) and La Cava (San Isidro).*

**Palabras claves:** slums – public policy – social organization

En el año 2005 se lanza en una importante cantidad de municipios del Conurbano Bonaerense el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios del Plan Federal de Viviendas (en adelante, el Subprograma). Este programa supone intervenir territorios históricamente relegados construyendo tanto las viviendas nuevas como la infraestructura urbana necesaria para crear “los nuevos barrios” para los habitantes de las villas. De esta manera, es de esperar que los impactos de estos procesos de transformación “de villa a barrio” sean significativos no sólo en relación a los aspectos físicos, sino en aquellos que hacen a las formas de vida e interacción social en general. La “urbanización” de las villas implica un proceso de transformación que excede los límites de la construcción de vivienda social y nos sitúa frente a procesos complejos, ciertamente no lineales, y que atraviesan casi todos los aspectos de la vida de sus habitantes.

La idea fundamental que subyace a este trabajo es que todo proceso de transformación social y urbana implica remover estructuras de significados y construir nuevos consensos acerca de las formas de habitar el espacio. Nuestro punto de partida es la observación de que aquello a lo que denominamos “lo urbano” es producto de una compleja interacción de factores entre los cuales la dimensión social, política y simbólica ocupa un lugar fundamental al mismo tiempo en que, generalmente, es subestimada a la hora de analizar la implementación de las políticas públicas urbanas. Es en este sentido que pretendemos, entonces, *acercarnos a las políticas de urbanización de villas en tanto procesos sociales y simbólicos en donde se disputan sentidos en torno al problema del hábitat, el derecho a la ciudad y sus transformaciones.*

Creemos que las políticas públicas que se llevan adelante para mejorar las condiciones habitacionales de quienes viven en villas y asentamientos se encuentran, al momento de su implementación, con un conjunto de prácticas sociales que encierran sentidos significativos acerca de la cuestión habitacional que no necesariamente coinciden con aquellos desde los cuales se pensaron y diseñaron dichas políticas. Es decir, lo que resulta efectivamente en los barrios una vez iniciados los procesos de “urbanización” es siempre incierto, ya que se trata de una construcción compleja que se va creando en la interacción de los diferentes actores -y sentidos- en juego en relación con ese barrio y su particular configuración social, histórica, política y cultural. En este sentido, podríamos afirmar que el mismo sentido de la palabra “urbanización” entra en disputa en estos procesos, ya que se trata incluso de ámbitos urbanos previos, con lo cual el término correcto debería ser re-urbanización. Entonces: ¿qué significa “re-urbanizar” un barrio? ¿Qué implicancias tiene dicho proceso para la vida y experiencia de sus habitantes? Si bien la letra de la política diseñada puede explicarnos que se trata de la construcción de nuevas viviendas, de infraestructura urbana, y de la apertura de calles en el mismo terreno donde estaban ubicadas las villas, podemos intuir que todo ello se resignifica a partir de las prácticas e interacciones sociales que se dan entre los actores en el devenir del proceso y en

su apropiación de lo que, en efecto, va ocurriendo en cada uno de los barrios. Cabe destacar además que la urbanización de estos barrios no es algo optativo sino que, en definitiva, se trata de una transformación física “inevitable” para los vecinos porque nunca opinaron si la querían o no (salvo escasas excepciones, como el barrio Almaguer, aquí tratado). De esta manera, perspectivas diferentes de los actores en juego, distintos recursos de poder, conflictos e intereses encontrados, historias y trayectorias disimiles de los vecinos y sus organizaciones, son algunas de las cuestiones que nos interesa observar cuando las políticas se implementan en los territorios y se encuentran con los barrios.

El objetivo de este trabajo es, entonces, dar cuenta de algunos nudos problemáticos de la implementación del Subprograma en las villas y asentamientos del Conurbano Bonaerense, a partir de analizar la propia dinámica social, política y cultural que caracterizó a dichos barrios. En particular nos interesa destacar las miradas y experiencias que los propios habitantes de los mismos han tenido en estos procesos de urbanización y conocer sus opiniones y valoraciones acerca de distintas cuestiones que para nosotros han sido relevantes en la implementación de esta política en los barrios estudiados. Hemos elegido *indagar acerca de los los criterios que definieron la adjudicación de las nuevas viviendas*.

Si bien han sido numerosos los barrios en donde se implementó el Subprograma, en este caso, nos basaremos en el análisis que hemos hecho de las villas *Las Flores* (Municipio de Vicente López), *Carlos Gardel* (Morón), *Palito – Barrio Almaguer* (La Matanza) y *La Cava* (San Isidro)<sup>1</sup>. Se seleccionaron estos casos por pertenecer a gobiernos de diferente orientación política y porque en todos los casos son villas, lo que implicó procesos de relocalización dentro del mismo barrio o en lugares cercanos. Es decir, se optó por no incluir asentamiento, donde el programa no tuvo que enfrentar los mismos problemas que en las villas. Otra razón por la que se seleccionaron dichos casos fue porque los mismo se encontraban en etapa de avance de obra al momento de la implementación y luego se entregaron viviendas a los habitantes.

Es importante, a su vez, deconstruir la idea de que existe una única mirada del “vecino” que habita en estos barrios. Son múltiples las opiniones, valoraciones y perspectivas que los habitantes de las villas en donde se implementó el Subprograma tienen acerca del mismo. Y son múltiples también las situaciones en las que se encuentran estos vecinos. Es decir, entre otras diferencias, no es lo mismo haberse mudado a una vivienda nueva que haber permanecido en su vivienda aunque ahora en un barrio re-urbanizado, como tampoco lo es

---

<sup>1</sup> Hemos basado nuestro análisis en los resultados de una investigación de tipo cualitativa en la cual llevamos adelante entrevistas en profundidad a diferentes habitantes de las villas mencionadas y realizamos observaciones no participantes de los procesos en cuestión. A su vez, recurrimos a fuentes secundarias que aportaron datos para cada uno de los casos analizados.

permanecer aún a la espera de mudarse o haberse quedado fuera del programa por no cumplir con los criterios de adjudicación. Se trata, insistimos, de un universo complejo de actores con prácticas distintas que ponen de manifiesto diferentes sentidos acerca de las políticas, los barrios y sus transformaciones.

### La implementación del Sub-Programa de Urbanización de villas y asentamientos precarios

A continuación presentamos un cuadro con la ejecución del programa a agosto del 2012 en la Provincia de Buenos Aires. Allí se puede observar el alcance de las intervenciones en los asentamientos informales, que incluyen los más antiguos, pero también a otros más recientes y buena parte de los municipios del Gran Buenos Aires, más La Plata, el Gran La Plata y Bahía Blanca.

DISTRITO	BARRIO	VIVIEN.	VIV. HABITADAS	AV. FISICO ACUMULADO	FECHA
ALMIRANTE BROWN	EL CARMEN, MINISTRO RIVADAVIA	160	160	98,46%	01-jun-11
	LINDO I y 2	573		11,25%	agosto-12
AVELLANED A	TRANQUILA	397	397	100%	may-09
	SANTO DOMINGO	270	270	100%	May 09
	PASAJE ALDAZ	51	24	76,56%	may-09
	SAN LORENZO	100	100	100%	abr-08
	TRANQUILA 4, Predio Entre Vías	124		81,98%	may-12
	ISLA MACIEL 1° E	150	28	37,93%	may-12
	12 DE OCTUBRE Y AUTOPISTA	120	78	73,41%	feb-10
	CONJ. HABIT. 1° E (Deheza y Cosquin)	42	42	100%	abr-11
	BARRIO GÉNOVA	73	28	85,45%	may-12
	DOCK SUD	100	68	97,51%	may-12
	EX LLANEZA	314	140	94,27%	may-12
	LA SALADITA	138		73,75%	may-12
	NUEVA ANA	62		94,97%	may-12
	VILLA LUJÁN	100		46,36%	may-12
	PREDIO TELLIER	138	90	86,12%	may-12
	PREDIO ESTANISLAO DEL CAMPO	39	15	72,86%	may-12
	EX ACINDAR	23	23	100%	abr-12
	PINZÓN Y LEVALLE	42	42	100%	may-11
	CORVALÁN Y CAMPICHUELO	240	200	85,73%	may-12
	PITÁGORAS Y MADARIAGA	26		93,69%	may-12
	RELÁMPAGO	112		96,57%	may-12
	ISLA MACIEL	200		32,60%	may-12
	La Saladita, 300 viviendas e infra	300		12,57%	may-12
Bº 7 de enero 20 viv.- Gerli.	20		19,87%	may-12	

	Puente Agüero 18 viv.	18		28,57%	may-12
	Predio Suipacha	254		10,60%	may-12
	Pitágoras	34		SIN INICIO	
	Predio Deheza y Helguera.	18		24,07%	may-12
	Predio Cardales	158		10,41%	may-12
BAHIA BLANCA	SPURR	183		99%	Ene-10
BERISSO	BARRIO SAN JOSÉ OBRERO	350	58	43,30%	oct-10
ESTEBAN ECHEVERRÍA	Bº MONTECARLO	240		3,25%	ago-12
EZEIZA	Jorge Newbery	216			
FLORENCIO VARELA	ASENTAMIENTO LA SIRENA	29		41,87%	jun-12
	Bº LOS COQUIS	97		SIN INICIO	
LANÚS	VILLA TALLERES	90		0,00%	dic-09
	VIALIDAD NACIONAL (Bº Néstor Kirchner)	249		33,37%	jun-12
LA PLATA	LA UNIÓN	176	176	100%	jun-07
	AUTOPISTA	128	124	100%	jun-07
	EL MERCADITO	106	106	100%	abr-07
	EL MERCADITO I	54		99,70%	jul-11
	EL MERCADITO II	60		91,60%	jul-11
	EL MERCADITO III	68		74,33%	abr-10
	LA UNIÓN EII	60		SIN INICIO	
	BAJADA AUTOPISTA	55		SIN INICIO	
LOMAS DE ZAMORA L	SANTA CATALINA	612	300	100%	jul-07
	SANTA CATALINA Lic 4	230	172	69,82%	abr-10
	SANTA CATALINA Lic 3	212		35,96%	abr-10
	SANTA CATALINA Lic 5	130		39,69%	abr-10
	Bº Libertad- Fiorito y varias ubicaciones.	505	24	11,30%	ago-12
LA MATANZA	SANTOS VEGA	150		16,80%	jul-11
	300 DE 1.200	300		1,76%	may-11
	300 DE 1.200, LOS CEIBOS	300		7,09%	ago-11
	300 DE 1.200	300		12,26%	mar-12
	300 DE 1.200, LOS CEIBOS	300		11,99%	mar-12
	275 de 455	275		25,50%	sep-11
	180 viv, de 455	180		22,62%	sep-11
	LAS ANTENAS, 120 viviendas	120		10,82%	jul-11
MARCOS PAZ	VARIOS BARRIOS	274		100%	nov-11
MERLO	Bº LAGO DEL BOSQUE	340		1,63%	jun-12
MORON	CARLOS GARDEL	490	490	100%	ago-08
QUILMES	VETERANOS II	42	42	100%	mar-07
	MONTE - MATADERO	300	89	68,75%	abr-12
	LOS EUCALIPTOS	100	100	100%	jun-11
	MOSEÑOR NOVAK	198	198	100%	abr-07
	LA ODISEA y LA ODISEA ii	281	281	100%	mar-07

	LOS ÁLAMOS	228	228	100%	may-09
	24 DE MARZO EN LIBERTAD	113	113	100%	mar-07
	MOSEÑOR NOVAK II	27	27	100%	nov-07
	LYNCH	21	21	100%	abr-08
	LA MATERA	450	247	96,00%	may-12
	LA MATERA ETAPA 2	370	14	34,47%	may-12
	LOS EUCALIPTOS 2º etapa	230	24	45,60%	may-12
	VILLA ITATÍ	120		SIN INICIO	
	VILLA AZUL	145		SIN INICIO	
SAN FERNANDO	SAN JORGE	101	0	90,99%	mar-12
	BARRIO 81 VIVIENDAS, Bº Miguel Cané	81		52,47%	mar-12
	BARRIO ALVEAR	46		56,51%	mar-12
	BARRIO PREDIO TBA	62		40,79%	mar-12
SAN ISIDRO	COVICOM	94	94	100%	ene-07
	LA CAVA 1 A y 1 b	256	256	100%	feb-08
	SAUZE - SAN CAYETANO II	194	177	100%	mar-08
	SANTA ANA	200	62	78,68%	mar-12
	LOS PERALES Y OTROS	100	100	100%	ene-10
	CAVA CHICA	244	119	58,56%	jul-09
	URUGUAY	120	91	94,57%	mar-12
	LA CAVA 1 C	172	96	73,37%	ago-09
	SAUZE - SAN CAYETANO I	298	130	82,85%	mar-12
	SANTA ROSA	165	155	99,95%	feb-10
	BAJO SAN ISIDRO	250	42	45,16%	mar-12
	URUGUAY III	200	59	99,96%	abr-12
	URUGUAY II	150	150	100%	feb-08
	LA CAVA 1 F	100	21	97,91%	mar-12
	LA CAVA 1 F	100	11	66,98%	mar-12
	CONGO	50	28	98,23%	mar-12
LA CAVA G	200		89,75%	mar-12	
SAN MARTIN	LA CARCOVA Sector A	320		24,10%	oct-11
	LA CARCOVA Sector B	333		8,91%	oct-11
SAN NICOLÁS	VILLA CANTO	62		SIN INICIO	
	Bº GARETTO	87		SIN INICIO	
	Bº 12 DE MARZO	124		SIN INICIO	
TRES DE FEBRERO	EL LIBERTADOR	119	32	47,50%	abr-12
	LA ESPERANZA	258	158	56,24%	feb-12
	CAPITÁN BERMÚDEZ	180	96	88,53%	feb-12
	EL PAREDÓN	142	48	46,56%	feb-12
	ALTOS DE PODESTÁ I II y III	869	869	100%	dic-08
TIGRE	EL AHORCADO	176		21,87%	may-11
	LA COSTILLA	56		3,96%	mar-10
	BARRIO SAN PABLO	300	84	33,98%	jun-11

	BARRIO SAN PABLO	96		100%	oct-11
	BARRIO SAN PABLO (204)	204		18,49%	jul-12
	EL GARROTE	288		39,96%	jun-11
	EL GARROTE	108		83,71%	ene-12
	EL GARROTE	180		0,33%	jul-12
	LAS CASITAS	29		39,96%	jun-11
	CINA-CINA	239		17,28%	jul-12
VICENTE LOPEZ	LAS FLORES	184	172	97,75%	jun-11
	LAS FLORES II	64	22	81,36%	mar-12
	CONSTITUYENTES	68		82,29%	dic-11
	BORGES	24	24	100%	mar-10
	LOC. 2 Posadas	4		48,48%	jun-12
	LOC. 4 Castelli	18		4,05%	may-12
	LOC. 5, Grierson	18		5,49%	may-12
	LOC. 7 Alem	4		57,81%	jul-12
	B° LA LOMA	30	20	100%	ago-11
	7 DE MAYO	96		5,81%	feb-12
	BARRIO GÁNDARA	104		4,42%	mar-12
	BARRIO VIRGEN DE LUJÁN Etapa I	126		10,29%	ago-12
	BARRIO VIRGEN DE LUJÁN E II	119		2,30%	ago-12
		<b>22.946</b>	<b>7.600</b>		

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires.

En casi todos los casos, el diseño del proyecto y la elección de los barrios provino de los municipios. Estos fueron los que licitaron las obras. Sólo en algunos casos, los vecinos presionaron para ser incluidos en dichos programas, pero siempre implicó la intervención de los gobiernos locales. Cabe señalar que en el caso de Altos de Podestá si bien fue construido con recursos del programa, no fue destinado a población habitando en villas.

Los barrios seleccionados para el estudio corresponden a gobierno municipales de diferente pertenencia política: La Matanza al Partido Justicialista, el Municipio de Vicente López a una alianza con el Frente para la Victoria y actualmente del Partido Propuesta Republicana (PRO), Morón se encuentra gobernado por el Nuevo Encuentro y San Isidro por el Radicalismo, que años atrás tuvo una alianza con el Frente para la Victoria.

El barrio Almafuerde contaba al 2006 con 4.141 habitantes (Cravino et al 2008), mientras que Gardel 5.391 (Cravino et al 2008) y Las Flores con 5.205 personas (Censo 2004 de la Villa) y La Cava con 7.200 personas (Censo de la Villa 2005). Tanto Carlos Gardel como el Barrio Almafuerde surgieron en la década de 1960 como núcleos habitacionales transitorios dentro de lo que era la política de erradicación de villas. Luego, mientras que las viviendas definitivas nunca se construyeron se fueron convirtiendo en villas. La Cava surge a fines de la década de 1930 como el lugar donde se construyeron sus viviendas trabajadores de Obras Sanitarias de La Nación (OSN), ya que en ese mismo lugar se extraían los para las



obras de esta empresa pública. La villa Las Flores surge en la década de 1940 vinculada al traslado de familias por la construcción de la autopista Panamericana. Villa Palito tiene una superficie de 48,4 ha, Gardel 3,6, Las Flores 4,7 y La Cava 4,9 has.

### **La difícil construcción de prioridades: criterios de adjudicación de las nuevas viviendas**

En la implementación de planes de vivienda uno de los puntos más conflictivos y decisivos, tanto para quien los ejecuta como para quienes resultan receptores de los mismos (y quienes no) son los criterios que se definen para adjudicar dichas casas. En este caso, en realidad se trata de definir el orden de recepción de las viviendas (con el rango alto de incertidumbre de que se complete el proceso de adjudicación) ya que en teoría (luego veremos algunas excepciones) todos los vecinos de los asentamientos a urbanizar recibirían una o en su defecto se mejoraría la que habitan. No obstante, entre el primero y el último en recibir una casa se podría demorar 10 años o más, o no completarse si sucediera algún avatar en la macroeconomía, macro política o política local. Encontramos que sólo excepcionalmente en el caso de La Cava, el gobierno local incluyó la posibilidad del pago de un subsidio para que algunos vecinos de la villa dejaran el barrio (y el propio municipio). En este último caso se generaba una incertidumbre adicional, fuertemente disciplinadora.

Cada órgano ejecutor, en el caso del Subprograma, cada municipio, define sus propios criterios de adjudicación en función de las características del barrio en cuestión. Ahora bien, estos criterios no son siempre cerrados o definitivos, o de público conocimiento. Tampoco son invariablemente definidos *a priori*, de hecho en muchos casos fueron construyéndose a la par del propio proceso de urbanización. Decimos que son quizás el nudo de conflicto más significativo de la implementación de este tipo de políticas porque es, además, donde se juegan el carácter “justo” o “no justo” de las mismas –según quien lo discuta- y el grado de transparencia con el que se realizan los procesos. ¿Con qué criterio se entrega una casa a un vecino y no a otro? ¿Cómo y quién decide estos criterios? En general, el modo en que se resuelven estos interrogantes en cada caso condiciona la implementación de la política en su totalidad ya que, para los vecinos, sienta las bases de un proceso “legítimo” o no. Tal como plantea E.P. Thompson (1991) en estos procesos se juegan nociones legitimadoras, compartidas por los vecinos, que a veces entran en colisión con las nuevas nociones legitimadoras utilizadas por los municipios con un criterio técnico más que de “merecimiento” o “justicia”.

En casi todos los casos de procesos de urbanización, cuando se deben decidir prioridades en relación a adjudicaciones de las nuevas viviendas o los mejoramientos, emergen criterios que se convierten en complejos de articular e incluso a veces son incompatibles: *por un lado, están las familias que “más merecen*

*las viviendas”, por otro lado, aquellas que “más necesitan las viviendas”, y por último, están siempre “las necesidades de la obra”.*

El “merecer la vivienda” por antigüedad es un criterio nativo, establecido por los vecinos, que ofrece mayor legitimidad para el acceso a una vivienda y en muchos casos es aceptado por el Estado. La “necesidad” es un criterio o noción legitimadora aceptada tanto por los vecinos como por el Estado, que en muchos casos está obligado por la Justicia o solicitado por otros organismos públicos. En cambio el requerimiento de obra es una noción legitimadora para el Estado, que necesita avanzar con lo pautado, pero no pasa el tamiz de “lo justo” o noción legitimadora de los vecinos (en todo caso es tolerado o comprendido, pero no necesariamente compartido). Por último, en el caso de La Cava, en el proceso de reurbanización, el municipio no tuvo en cuenta ningún criterio legitimador de los vecinos, sino sólo el establecido por ellos mismo con sus “socios” del poder local: este es el de “merecer vivir en San Isidro” a partir de ciertas características, como lo explicaremos más adelante.

### **El tiempo legitima: antigüedad**

En el primer caso, para “merecer” o legitimar la posesión de una nueva vivienda el criterio de “*antigüedad*”, es decir de permanencia en el barrio por parte de las familias, es central. Es decir, el tiempo de ocupación legitima a los habitantes en un barrio que surge en un proceso de ocupación (Cravino, 2006). En muchos barrios se utilizó para certificar la “antigüedad” estar registrados en censos pre-existentes, tal como sucedió en Las Flores, Carlos Gardel o La Cava. Es la legitimidad que tengan dichos censos en los barrios la que permitirá llevar adelante un proceso de adjudicación más o menos conflictivo o más o menos consensuado. Un ejemplo de lo que suele suceder en la mayoría de los barrios es la existencia de familias censadas que luego del mismo abandonaron el barrio y se mudaron a otros lugares. Estas familias al enterarse de los procesos de urbanización volvieron reclamando su derecho a ser adjudicatarios, entrando en conflicto con las familias que habían permanecido allí. Esto resultó muy común en aquellos casos en donde los censos utilizados eran de años muy anteriores al de la implementación del Subprograma. En el caso de la urbanización de Carlos Gardel, la falta de apoyo de los vecinos al censo utilizado para definir la adjudicación de viviendas inicialmente generó un clima de desacuerdo y desconfianza entre algunos vecinos y el municipio que condicionó significativamente la primera etapa de la urbanización.

### **Necesidades: ¿Del estado o de los pobladores?**

En el segundo caso, el de prioridad por “*necesidad*”, se contemplan situaciones particulares de algunos vecinos tales como discapacidad, enfermedades graves o condiciones de habitabilidad extremas. Para algunos de estos casos, en Las Flores,

por ejemplo, se priorizaron en la adjudicación los departamentos ubicados en las plantas bajas. En esta situación, también intervienen otros actores, como el poder judicial o el Defensor del Pueblo del Municipio de Vicente López e incluso el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, quien fuerza a los municipios a incluir en las listas a ciertos grupos familiares.

En cuanto a los criterios de adjudicación que se definen por las “*necesidades de la obra*”, se suelen generar importantes conflictos entre los vecinos, ya que puede suceder que alguna familia a la que le adjudicaron una vivienda por estar ubicada sobre la traza de una calle, por ejemplo, puede no “merecerla” ante los ojos del resto de los vecinos porque llegaron recientemente al barrio. Esto sucedió claramente en Las Flores y también en Carlos Gardel, donde en relación a un grupo de familias ubicadas en un sector que originalmente no pertenecía a la villa (es decir, no pertenecían al grupo de vecinos “históricos”) pero que fue incluido en la adjudicación de viviendas, entre otras cosas, por las necesidades de la obra en su conjunto. También se observa a menudo y es quizás otro de los puntos más dificultosos de los procesos de urbanización, que algunos grupos familiares se niegan por distintos motivos a ser trasladados a las nuevas viviendas, iniciando así un proceso de negociación que a veces demora los tiempos de la obra perjudicando la entrega de las viviendas y consecución general de los proyectos. Tal situación la observamos en tres barrios analizados. Esta negativa de las familias suele tener que ver, en general, con el desacuerdo con la forma o el criterio con el que se adjudicaron las viviendas o creer que el valor de la vivienda es mayor al resto de las que se encontraban en el barrio.

### **La puesta en práctica de los criterios: tensiones y conflictos en los diferentes casos analizados**

En el caso de Las Flores<sup>2</sup> la decisión acerca de los criterios de adjudicación y la forma en que se implementarían (por etapas) estuvo a cargo de un cuerpo de delegados barriales junto con una ONG (APAC - Asociación de Apoyo a las Comunidades) en los comienzos del proceso de urbanización (ver capítulo 5). La ONG APAC fue contratada por el municipio de Vicente López para realizar el trabajo social en el barrio, dado la inexperiencia y la falta de equipos municipales capacitados para tal fin. Con el transcurso del tiempo, la intervención de esta ONG generó más problemas que soluciones y así el municipio se desvinculó de ella. En una segunda instancia, los delegados fueron renovados por medio de elecciones y continuaron con la discusión acerca de los criterios, sin que se modificara demasiado el parámetro de la antigüedad para la fijación de prioridades. En general, para los vecinos de todos los barrios analizados la antigüedad ha sido el criterio de mayor importancia y fuerza legitimadora. De todas maneras, en Las Flores, muchos de los vecinos entrevistados dijeron que sabían que les

---

<sup>2</sup> Cabe aclarar que en este barrio las nuevas viviendas se construyeron en conjuntos en blocks, de planta baja y 3 pisos.

correspondía una vivienda aunque no sabían explicar bien por qué criterio, pero otros sostuvieron situaciones particulares tales como que “APAC me vino a buscar” o que “les interesaba mi casa porque era grande y era buena para las reubicaciones”. En general coincidían que los primeros 32 adjudicados estuvieron mal elegidos, ya que en su mayoría eran jóvenes y, por lo tanto, no se respetó el criterio de antigüedad, Ese era un punto complicado para un comienzo del proceso de urbanización.

En el caso de Carlos Gardel la primera etapa de adjudicaciones realizada por el municipio estuvo signada por fuertes desacuerdos con algunos vecinos que reclamaban que algunas familias habían quedado afuera y que otras habían recibido viviendas sin cumplir con los criterios, sobre todo el de antigüedad, y sin cumplir con la cantidad de dormitorios que correspondía según el censo. En este sentido, como el censo realizado no era del todo aceptado por los vecinos como criterio legítimo, hubieron numerosas quejas y conflictos en torno a qué se consideraba familia (y por lo tanto familia adjudicataria de una vivienda) y en torno al número de dormitorios de las viviendas que debía recibir cada familia, es decir, al tamaño de la vivienda a adjudicar. Este último problema resulta básicamente del crecimiento de las familias entre la fecha de realización del censo y la fecha de la adjudicación de las viviendas. Muchos de los hijos de las familias censadas formaron sus propias familias con nuevos hijos. Esta fue una de las principales dificultades a resolver a la hora de decidir cómo adjudicar un número finito de viviendas en un contexto de fuerte y creciente demanda habitacional.

En el caso de Carlos Gardel, este conflicto generó particularmente que para la segunda etapa de adjudicaciones el gobierno local decida convocar a una comisión de vecinos elegidos en el barrio para definir las siguientes adjudicaciones. Esta comisión debía revisar cada caso de las familias adjudicatarias según los datos del censo y corroborar que se tratara de datos correctos. Fueron los vecinos organizados en referentes por manzanas que llevaron adelante este trabajo. Si bien se trató de un importante espacio de participación que el municipio organizó con la intención de que las adjudicaciones tuvieran mayor legitimidad en el barrio, esta experiencia generó finalmente nuevas tensiones, ya que otros vecinos que no formaban parte de dicha comisión cuestionaban nuevamente la legitimidad de sus decisiones y se negaban a aceptar las mismas. Y al mismo tiempo, los vecinos que sí integraban la comisión terminaron teniendo problemas con los vecinos sobre los cuales se discutían las adjudicaciones, generándose así peleas internas entre vecinos que sembraron desconfianza y malestar en el barrio. Esto demuestra, de esta manera, el nivel de conflictividad que supone siempre el momento de la definición de las adjudicaciones de viviendas. En el caso de Gardel, especialmente, cabe recordar que se trata de un barrio construido por el mismo Estado que en tiempos de la dictadura de Onganía llevó a vecinos de otras villas a vivir en ese lugar con la promesa de que recibirían una nueva vivienda. Esa promesa tiene más de treinta años y sobredeterminó las expectativas de las familias que esperaban la

urbanización, haciendo más fuerte aún el criterio de antigüedad. Así es cómo, en el barrio están “los históricos” y aquellos que fueron llegando posteriormente.

En el caso del Barrio Almafuerte –también llamado “Villa Palito”-, el grupo de vecinos entrevistados, que a su vez participaban de la gestión del programa en su barrio, también relataban la dificultad de gestionar las distintas etapas de adjudicación de viviendas. Sucedieron tres situaciones: a) la permanencia de la familia en la vivienda tal cual estaba, b) la mudanza a una nueva casa dentro de la manzana o en otro lugar del barrio donde había una porción de suelo desocupado o c) el mejoramiento de la vivienda en la que estaban. Esto incluía que algunos también tengan que ceder parte de su lote para que otras familias de su manzana obtengan un lote mínimo. Ellos explicaban que en su trabajo de vinculación con los vecinos, se le proponía a los habitantes del barrio que optaran entre el ofrecimiento de una vivienda nueva o quedarse donde estaban. La respuesta de los habitantes ante esa oferta fue muy variada: algunos con gran ansiedad aceptaron y esperaron que esto suceda en el menor tiempo posible y otros se negaron a salir del lugar. En algunos casos, la decisión de mudarse llevó años. Relataban el caso de un vecino que se negaba a ser relocalizado, aún cuando su vivienda se encontraba en la traza de una calle y era la última necesaria para lograrla. En estas situaciones, muchas veces los vecinos en litigio exigen a cambio obtener mejores condiciones que el resto de los vecinos, a lo cual, se observaron respuestas diferentes en los municipios. Por ejemplo en el barrio de La Matanza, la Unidad Ejecutora del Programa se negó y decidió esperar a que éstos aceptaran los términos del ofrecimiento. Así, las prioridades de obra entran en tensión con las de las necesidades habitacionales del conjunto del barrio.

La Cava merece un tratamiento diferenciado. Aunque el censo preparatorio de la intervención urbana arrojaba la cifra de 1.882 familias el municipio decidió encarar la construcción de 1.026 viviendas (por los reclamos de los vecinos la cifra ascendió a 1.400), con lo cual la presión por estar incluido fue mayor que en los otros casos. Además, se utilizó como criterio la mudanza del grupo familiar que vivía en una casa de la villa por el mismo grupo una casa nueva, cuando muchas veces en la villa convivían varias familias nucleares y las nuevas viviendas les quedaban chicas. Esta reproducción de la situación de hacinamiento en la adjudicación de las nuevas viviendas se observó en varios casos de distintos barrios y, en general, como vimos, se debió a las diferencias entre los datos obtenidos por los censos utilizados y la realidad de las familias (y su crecimiento posterior al mismo) a la hora de adjudicarles una vivienda. Por otra parte, este caso en San Isidro presenta mayores complejidades que el resto ya que la decisión de la adjudicación de una vivienda implicaba a las familias pasar por un “*proceso de admisión*” que ejecutaba una comisión, llamada paradójicamente Mesa de integración” (anteriormente denominada “Mesa de Transparencia”) compuesta por las autoridades municipales, pero también por actores externos al proceso como el Club de Leones de San Isidro, el Rotary Club de San Isidro, el Club Atlético

San Isidro (CASI), el Club de Rugby Pueyrredón, la Cámara de Industriales de San Isidro, la Cámara de Comercio de San Isidro, la Asociación Amigos de la Plaza 9 de Julio de Martínez, la Parroquia Nuestra Señora de La Merced, la ONG Amigos Casa de Galilea y otros. Es una paradoja el término utilizado (“integración”) porque aquellos que componen el “tribunal” claramente son, en su mayoría, actores que se encuentran en el otro extremo de la estructura social de aquellos que debieron ocupar tierra para encontrar un lugar en la ciudad y que desconocen, por tanto, en absoluto lo que les sucede a los habitantes de La Cava y sus formas y lógicas de vida.

Se trata de un tribunal examinador, en el sentido de qué cada vecino tenía que demostrar “merecer” ser incorporado al programa. Es decir, se ejerce una sospecha generalizada sobre todos los habitantes de La Cava y esto es presentado como “construcción de ciudadanía”. De esta forma se consideran elementos para “*merecer la vivienda*”, la cantidad de miembros del hogar, el haber sido censado en el año 2001, antigüedad y continuidad en el barrio, demostrar responsabilidad en la educación de los hijos, “conducta social”, “participación comunitaria”, “la posibilidad de sostenerse económicamente”, o tener alguna necesidad especial en temas de salud. Como se observa, se trata de criterios totalmente dispares en cuanto a sus características: algunos tienen que ver con datos del hogar y otros, lo que son sujeto de detallado examen, las “conductas” consideradas correctas o incorrectas por parte de dicha comisión. Esto se expresa en puntajes. En este sentido es importante remitirnos a las diferencias categoriales que para Tilly (2000) fijan las desigualdades. Es decir “*la desigualdad persistente entre categorías surge porque las personas que controlan el acceso a recursos productores de valor resuelven problemas organizacionales acuciantes por medio de distinciones categoriales. Inadvertidamente o no, establecen sistemas de cierre, exclusión y control sociales*” (op.cit:21). En este caso, es claro que existen dos tipos de sujetos para esta comisión “los merecedores de vivienda” y los “no merecedores” y para estos últimos se les niega todo derecho aún cuando vaya en contra del marco normativo argentino). Es claro que para La Cava, no se trata de una disputa por los criterios legitimados por los vecinos y cómo organizarlos en un orden, tal como lo expusimos anteriormente (antigüedad, necesidad, necesidad de obra), sino de actores externos que juzgan si las personas que viven en una villa son merecedoras de la “ciudadanía” sanisidrense. Esto es, se parte de una categoría de *no ciudadano* o en el mejor de los casos de pre-ciudadano para aquellos que viven en una villa y sólo si cumplen una serie de requisitos y ritos de pasaje podrían adquirir la condición de ciudadanos que los habilitaría a vivir en la ciudad. Es decir, ni siquiera es suficiente haber vivido años en el barrio o tener una necesidad objetiva de vivienda, sino que se vuelve un requisito cumplir con un perfil definido por actores externos a la villa. Queda claro, así, que al menos en este caso no se piensa al acceso a la vivienda y al hábitat saludable como un derecho que el Estado está obligado a satisfacer (y que todos los individuos poseen más allá de sus

características, comportamientos o discursos), sino que se lo piensa como un “beneficio” que el gobierno local parece querer asignar (o no) en función de criterios que define discrecionalmente y que tienen que ver con el “merecimiento”.

Por otra parte en La Cava, las adjudicaciones adquieren un carácter “provisorio” ya que de acuerdo a la normativa elaborada por el municipio –de dudosa constitucionalidad- éstas podían ser revocadas si los vecinos de las nuevas viviendas no se “comportan” de acuerdo a códigos de convivencia establecidos por la municipalidad (no generar ruidos, no provocar conflictos con los vecinos, no instalar pequeños comercios en las casas, etc.).

Para todos aquellos que no son aprobados por la “Mesa de integración” pasan a la categoría de “personas no deseadas” o no “merecedoras de vivir en San Isidro”, con lo cual se aplica el plan “abanico”, eufemismo que debe ser reemplazado por la palabra “expulsión”. Es decir, el municipio le compra a la familia en cuestión un lote en otro municipio, donde el suelo sea barato, y allí ofrece construir una vivienda. Es decir, el municipio busca de esta forma perder población “villera” y reproducir cierto “orden urbano”.

De esta forma, encontramos procesos donde la conformación de un nuevo espacio físico barrial tiene continuidad con procesos sociales del barrio de origen, pero el primero genera tensiones sobre el segundo y viceversa. El conocimiento y reconocimiento entre vecinos implica una jerarquía de derechos y/o necesidades, donde la antigüedad es el que se encuentra en el lugar más alto, la necesidad de obra en el más bajo y la necesidad se legitima caso por caso. En la implementación del programa todo esto se pone en juego teniendo que conciliar los actores municipales con estas jerarquías de legitimación que sostienen los vecinos para poder llevar adelante la urbanización. Los actores que efectivizan este proceso no pueden proyectarlo en el espacio como si fuera un lugar vacío o en un papel en blanco, sino pensarlo en el marco de lo que existe en el barrio y quienes viven allí. Por otra parte, las modificaciones físicas del barrio a medida que avanza la obra también van generando actitudes diferentes por parte de los vecinos, que pueden implicar conformidad con el proceso, o todo lo contrario, y también pudiendo encontrarse obviamente situaciones intermedias. En el caso de San Isidro, donde la distancia social entre habitantes de las villas y el resto de los vecinos es significativa, el cambio de vivienda está pensando como un rito de pasaje para convertirse en “ciudadano”, ya que supuestamente antes no lo eran (en lugar de pensar que eran ciudadanos pero no tratados como tales).

### **Palabras finales**

La re-urbanización de villas no puede pensarse como un programa habitacional más. Los procesos físicos van a un ritmo que muchas veces choca con los procesos sociales y políticos y por otra parte hay situaciones vinculadas a las formas de

relacionamiento de los habitantes del barrio con los del entorno o entre ellos cuya transformación es más lenta y no puede atribuirse a los cambios físicos una modificación automática de prácticas y representaciones sociales. En las villas encontramos que la sociabilidad, la identidad y la historia de sus habitantes están profundamente ligadas al hecho de vivir en la villa. Y, por lo tanto, la transformación de la misma, aunque ésta sea en un principio una transformación sólo física, tiene efectos en múltiples aspectos simbólicos y sociales de estos vecinos. Además, si bien la vivienda nueva no cambia radicalmente la vida de las personas, genera nuevas condiciones para el desarrollo individual y colectivo.

Queda claro por todo lo anterior, que la inclusión de la perspectiva de los vecinos en el marco de la implementación de la políticas de re-urbanización y el grado y tipo de participación que ellos han tenido en estos procesos, implicó modificar o no el devenir de las distintas etapas, los resultados y las formas en que los habitantes perciben a los nuevos barrios.

Las intervenciones tradicionales en materia de política habitacional han estado basadas, generalmente, en una mirada sobre “el otro” (en este caso, el beneficiario o adjudicatario de la nueva vivienda) cargada de etnocentrismo y contendidos con reminiscencias positivistas. La idea del progreso y la civilización subyacen muchas veces al hecho de pensar que “los villeros” –y sus prácticas-, dejarán de existir como tales cuando “habiten como corresponde” y adopten los modos de vida establecidos y aceptados socialmente<sup>3</sup>. En muchos casos, todo lo que comprendía sus formas de vida previas es casi desechable en la medida en que en el nuevo barrio se condensa todo “lo bueno” de una “nueva” vida. De allí a que no sea necesario saber, conocer o interactuar con la trama de significados que soporta las acciones cotidianas de los vecinos ya que siempre parece saberse previamente –y desde afuera del propio barrio- qué es “lo mejor” para estas poblaciones. También suele “filtrarse” entre el sentido común de los técnicos que diseñan e implementan políticas urbanas una noción de desarrollo que piensa a los “objetos” de la política, en este caso, “los pobres”, desde una perspectiva basada en la idea del déficit. Es decir, los pobres –y mucho más los habitantes de las villas- aparecen ante todo como carentes; carentes de bienes materiales, de sentido, de cultura... carentes. Y, por lo tanto, todo lo que “se les dé” está de por sí “bien”, “hay que darles cosas” más allá de lo que ellos puedan pensar o querer. En este sentido, el paternalismo que se esconde a veces detrás de ciertas formas de implementar políticas de vivienda social, incluso de aquellas que piensan al pasaje “de la villa al barrio” como una oportunidad para la integración social y la construcción de ciudadanía, deja a los

---

<sup>3</sup> Ya desde fines de los años sesenta, el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE) preveía el trabajo de asistentes sociales cuyo objetivo era crear lazos comunitarios entre los nuevos vecinos y prepararlos para la adaptación que suponía la adopción de patrones de vida “civilizados”. Este discurso fue internalizado también por los propios vecinos que hasta el día de hoy mantienen ciertos imaginarios con este mismo contenido.



sujetos habitantes de las villas en un lugar de pasividad que a veces supone la negación de sus propias tramas de significación acerca de los modos de habitar.

### **Bibliografía**

BOURDIEU, Pierre (1999) “Efecto de lugar” En: Bourdieu, Pierre (1999) *La Miseria del Mundo*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

BRUBAKER, Roger – COOPER, Frederick (1999) “Màs alla de la identidad”. En *Cuaderno de investigación N° 7* Cecyp. Buenos Aires.

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

CRAVINO, María Cristina (2008) *Vivir en la villa. Estrategias y trayectorias habitacionales*. UNGS, Los Polvorines.

CRAVINO, María Cristina (2008) (org.) *Los mil barrios informales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. UNGS, Los Polvorines.

GONZÁLEZ CARVAJAL, María Lara (2008) “Aproximaciones a la cuestión de la identidad y la cultura en los procesos de urbanización de villas. Notas sobre el barrio Carlos Gardel”. Ponencia presentada en el Seminario “Ciudad y programas de hábitat”, ICO-UNGS, 4 y 5 de Diciembre.

SILVA, Armando (1992) *Imaginario urbanos en América Latina*. Tercer Mundo, Bogotá.

TILLY, Charles (2000) *La desigualdad persistente*. Editorial Manantial, Buenos Aires