

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa

Coordinadores

# Dimensiones del hábitat popular latinoamericano



# Índice

© De la presente edición:

## FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 323 7960  
www.flacso.org.ec

## CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Estados Unidos 1168  
Buenos Aires, Argentina  
(54 11) 430 49145  
(54 11) 430 49505  
www.clacso.org.ar

## Instituto de la Ciudad

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito  
Venezuela 976 y Mejía, esquina  
Quito, Ecuador  
(593 2) 398 8116  
www.institutodelaciudad.com.ec

ISBN: 978-9978-67-328-7

Cuidado de la edición: Jaime Erazo Espinosa  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: CrearImagen  
Quito, Ecuador, 2012  
1ª. edición: febrero de 2012

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Prólogo</b> .....	11
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
<b>CAPÍTULO I. ANÁLISIS Y EFECTOS DE POLÍTICAS IMPLEMENTADAS EN AMÉRICA LATINA: COLOMBIA Y BRASIL</b>	
<b>¿Ciudad prioritaria, ciudad social?</b>	
<b>Análisis de la política nacional de vivienda para familias de bajos ingresos en Bogotá (1991-2009)</b> .....	19
<i>Oscar A. Alfonso R.</i>	
<b>Programas de regularización y formación de las plusvalías en las urbanizaciones informales</b> .....	45
<i>Por Antônio Augusto Veríssimo</i>	
<b>Capítulo II. Inter/secciones de la ciudad y el hábitat popular</b>	
<b>Nota introductoria al capítulo II</b> .....	69
<i>Benjamin Nahoum</i>	
<b>Mega crecimiento urbano de la ciudad de Panamá y su impacto sobre el hábitat y la vivienda popular</b> .....	75
<i>Carlos David Castro-Gómez</i>	

Habitar nuevos barrios de interés social en el área metropolitana de Buenos Aires: el espacio construido por el Estado y vivido por los vecinos . . . . .	101	El espacio público como derecho a la ciudad. Un recorrido por el patrimonio del centro histórico de Quito . . . . .	267
<i>María Cristina Cravino</i>		<i>Sonia Cueva Ortiz</i>	
Las adversidades del hábitat en conjuntos habitacionales de población relocalizada . . . . .	121	Pobreza urbana y desigualdad: la asistencia habitacional a personas en situación de calle en la ciudad de Buenos Aires . . . . .	295
<i>Walter Fernando Brites</i>		<i>Paula Cecilia Rosa</i>	
Vivienda popular y seguridad pública: el proceso de “pacificación” en las favelas de Río de Janeiro . . . . .	143	Las representaciones femeninas del espacio urbano. Nuevas demandas para la construcción democrática e incluyente de la ciudad . . . . .	311
<i>Neiva Vieira da Cunha</i>		<i>María Antonieta Urquieta A. y Claudia Campillo T.</i>	
<b>Capítulo III. Derecho a la ciudad, crisis y demandas ciudadanas</b>		<b>Capítulo V. Mercados de suelo y vivienda: regularización y propiedad</b>	
Nota introductoria al capítulo III . . . . .	165	Nota introductoria . . . . .	331
<i>Pablo Vitale</i>		<i>Oscar Ospina L.</i>	
Derecho a la ciudad: personas sin hogar en la ciudad de Buenos Aires . . . . .	171	Aproximaciones para la reestructuración física y social de la vivienda popular en barrios de Caracas . . . . .	337
<i>Griselda Palleres</i>		<i>Carmenofelia Machado Colmenares</i>	
La participación ciudadana en la construcción de hábitat incluyente y sostenible: hacia la materialización del derecho a la ciudad . . . . .	187	La encrucijada de la vivienda de interés social en Bogotá . . . . .	353
<i>Laura Cedrés Pérez</i>		<i>Alex Smith Araque Solano y Yadira Caballero Quintero</i>	
La cuestión habitacional: crisis financieras, naturales, institucionales y de derechos . . . . .	209	¿Ser o no ser propietario? Notas en torno a la regularización de asentamientos precarios . . . . .	403
<i>Ana Raquel Flores</i>		<i>María Laura Canestraro</i>	
<b>Capítulo IV. Problemas relacionados entre espacio público y hábitat</b>		La necesidad de consolidar el derecho a la ciudad repensando los paradigmas de la titulación . . . . .	423
Nota introductoria al capítulo IV . . . . .	237	<i>Miguel Caverro Velaochaga</i>	
<i>Andrés Forero Perilla</i>		Propiedad del suelo urbanizado: del derecho individual a la finalidad social. Prescribir lo que se abandona . . . . .	441
Disputas urbanas: el espacio y la diferenciación en el barrio . . . . .	245	<i>María Araceli Schettini, Eduardo Gandelman y Benjamín Nahoum</i>	
<i>Laura Paniagua Arquedas</i>		Lotización irregular en Quito: impunidad y conflictividad social . . . . .	465
		<i>Paula Castello Starkoff y Sonia Cueva Ortiz</i>	

ANEXOS

<b>Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social. Parte 2</b> I Reunión y I Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social, Quito, del 7 al 9 de abril de 2010 .....	485
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
<b>Autores</b> .....	495

# Habitar nuevos barrios de interés social en el área metropolitana de Buenos Aires: el espacio construido por el Estado y vivido por los vecinos

María Cristina Cravino\*

## Resumen:

El presente artículo se centra en el análisis de los procesos de construcción social del espacio en los nuevos barrios de vivienda de interés social del Conurbano Bonaerense.

Además de la caracterización de los programas habitacionales desarrollados de los últimos seis años, se busca comprender la percepción de los receptores de los programas habitacionales en tres escalas: vivienda, barrio y entorno –o sector– urbano.

Se parte de la perspectiva teórica del hábitat, que toma en cuenta los aportes de Bourdieu, Lefebvre y Giglia –Duhau, los que tienen en común una perspectiva teórica compleja para la relación entre estructura social y espacial –en este caso urbano. En este sentido, podemos observar cómo los receptores de viviendas construidas por el Estado no tienen la misma percepción de su vivienda, a la que pueden valorar por su condición de propietarios, en detrimento de sus características físicas o viceversa. También es esencial poner el foco a las formas de nueva sociabilidad que se genera entre los vecinos que comparten un nuevo espacio urbano y las tensiones que se generan en cuanto al cuidado de los espacios públicos y las formas en que estos fragmentos son incorporados a la ciudad. El entorno donde se implantan estos conjuntos puede ser evaluado por los vecinos de las nuevas viviendas como hostil, no obstante el paso del tiempo puede modificar esta primera percepción y forma de relacionamiento. Para desarrollar estas cuestiones se efectuó un trabajo de investigación empírica.

La metodología utilizada para el trabajo fue el análisis de fuentes secundarias (documentos producidos por el Estado o planillas de resultados) y de 400 encuestas aplicada a 3 barrios ubicados en 3 municipios (Florencio Varela, Esteban Echeverría y José C. Paz)<sup>1</sup>, de entrevistas a veci-

---

\* Licenciada en Ciencias Antropológicas, Magíster en Administración Pública y Doctora Antropología de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora docente de la Ungs. Profesora de la Maestría en Economía Social (Ungs), Hábitat y Vivienda (Unmp) Política Social (Untref): Es Secretaria Académica del Posdoctorado de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Es autora de 4 libros sobre asentamientos informales y otros sobre antropología social y urbana.

nos en dichos barrios, al que se le sumó uno en el Municipio de Moreno (donde no se pudo realizar encuestas) y *focus groups* en 3 de los 4 barrios<sup>2</sup>. Se complementó con un estudio georreferenciado de las intervenciones estatales en la cuestión de la vivienda en la zona seleccionada.

**Palabras clave:** viviendas de interés social, área metropolitana de Buenos Aires, Construcción social del espacio.

#### Abstract

This article centers on the analysis of the social construction processes of space in the new social housing neighborhoods of the Conurbation of Buenos Aires.

Besides the characterization of the housing projects developed in the last six years, it seeks to understand the perception of the beneficiaries of said programs in three areas: housing, neighborhood and urban surroundings –or zone–.

It starts from the theoretical perspective of habitat, which takes into account the contributions of Bourdieu, Lefebvre y Giglia – Duhau, who share a complex theoretical view on the relationship between social and spatial structure –in this case urban structure. In this sense, we can observe how the beneficiaries of State-built housing do not have the same perception of their homes, which they value as owners, disregarding their physical characteristics, or vice versa. It is also essential to focus on the new sociability forms that are generated among neighbors that share a new urban space and the tensions arising regarding the maintenance of public spaces and the ways in which these fragments are incorporated into the city. The surroundings in which these projects are implanted can be evaluated by the neighbors of the new homes as hostile, however, with the passage of time, this first perception and manner of relating to them can change. To develop these issues there was an empirical study carried out.

The methodology used for the work was the analysis of secondary sources (documents produced by the State or result sheets) and of 400 surveys applied in 3 neighborhoods located in three municipalities (Florencio Varela, Esteban Echeverría and José C. Paz)<sup>1</sup>, interviews of the inhabitants of these neighborhoods that included the municipality of Moreno (where surveys could not be carried out) and focus groups in 3 of the 4 neighborhoods<sup>2</sup>. This was complemented with a geo-referenced study of the state interventions on the issue of housing in the selected area.

**Keywords:** Social housing, Metropolitan Area of Buenos Aires, social construction of space.

1 Las encuestas fueron aplicadas entre marzo y abril del 2009.

2 El trabajo de campo para esta línea de investigación del proyecto fue realizado junto a Juan Pablo del Río, María Ignacia Graham y Omar Varela.

#### Introducción

El presente artículo presenta resultados de un proyecto de investigación focalizado en una modalidad del Programa Federal de Construcción de Viviendas, iniciado en el año 2004, tomando como lugar de análisis el Gran Buenos Aires, es decir, la región compuesta por 24 municipios que rodea a la ciudad capital de la República Argentina. La idea es analizar los resultados del programa citado desde la perspectiva de los usuarios. Para ello tomamos tres escalas: la vivienda, el barrio y el entorno urbano.

En primer lugar, caracterizaremos el programa en el contexto de la política habitacional. Luego tomaremos en cuenta las percepciones de los vecinos. La metodología utilizada para el trabajo fue el análisis de fuentes secundarias (documentos producidos por el Estado o planillas de resultados) y de 500 encuestas aplicadas a habitantes de tres barrios ubicados en distintos municipios (Florencio Varela, Esteban Echeverría y José C. Paz)<sup>3</sup>, así como de entrevistas a vecinos de dichos barrios, incluyendo una realizada en el Municipio de Moreno (donde no se pudo realizar encuestas). También se realizaron grupos focales en tres de los cuatro barrios<sup>4</sup>. Se complementó la investigación con un estudio georreferenciado de las intervenciones estatales en cuestión de la vivienda en las zonas seleccionadas.

Argentina sufrió una crisis económica evidenciada en el estallido de diciembre del 2001, la cual fue consecuencia de la aplicación cruda de las recetas neoliberales durante la década del noventa. Luego de sucesivos gobiernos, con la asunción de Néstor Kirchner como presidente, se impulsaron políticas anticíclicas de tipo keynesiano. A diferencia de otros países latinoamericanos, donde las recetas del Consenso de Washington marcaron las estrategias de resolución del déficit habitacional por medio de subsidio a la demanda, el Estado argentino siguió utilizando la modalidad de “vivienda llave en mano”, típica del modelo de “Estado de Bienestar”, aún en gobiernos neoliberales como el de Carlos Menem. Sin embargo, la diferencia de la política habitacional de los gobiernos de

3 Las encuestas fueron aplicadas entre marzo y abril del 2009.

4 El trabajo de campo para esta línea de investigación del proyecto fue realizado junto a Juan Pablo del Río, María Ignacia Graham y Omar Varela.

Néstor Kirchner y Cristina Fernández fue la escala de las intervenciones, que tuvieron un carácter de política macroeconómica masiva. Además, dichos gobiernos adoptaron formas flexibles en algunos de los programas (como explicaremos luego), y motivaron la inclusión de sujetos excluidos en las políticas anteriores (que siempre requerían de un mínimo de ingresos familiares).

De esta forma, la nueva política se caracteriza por: a) conjuntos de pequeño o mediano tamaño para mejorar la integración urbana de los barrios (no siempre se cumple, pero se ha llegado a conjuntos de casi 2.000 viviendas); b) viviendas unifamiliares sostenibles para la residencia de familias (que implican menores costos de mantenimiento y, en algunos casos, contemplan futuras ampliaciones en función de las necesidades familiares); c) acciones para mejorar el parque construido deteriorado (es decir, para paliar lo que se suele llamar déficit cualitativo); d) nuevas modalidades de producción de viviendas, tales como las formas cooperativas (por medio de organizaciones sociales o municipios); e) fijación de estándares mínimos de metros cuadrados y calidad de las viviendas (las cuales incluían la provisión de infraestructura básica); e) una fuerte acción en las ocupaciones informales (“villas” y “asentamientos”), que constituían una gran deuda social por tratarse de sectores olvidados en las últimas décadas. No obstante, ni aún en las modalidades cooperativas se contempló la participación de los usuarios en el diseño o evaluación de las políticas, y, en términos generales, en la implementación misma (a excepción de las cooperativas). La participación se impuso como necesidad en el programa de urbanización de asentamientos y villas dada la complejidad de la intervención. En algunos casos, los vecinos fueron incorporados como mano de obra en las empresas constructoras privadas.

Cabe resaltar que Argentina es un país netamente urbano (el 89,3% de la población vive en ciudades). Buenos Aires, como área metropolitana, asienta a un tercio de la población del país (este porcentaje se mantiene estable aunque en disminución leve desde mitad del siglo XX). El Área Metropolitana de Buenos Aires (Amba) comprende la ciudad de Buenos Aires – capital de la república– y 24 municipios que la rodean. Este aglomerado urbano albergaba en 2001 una población de más de 11 millones de personas. Por otra parte, desde el punto de vista político-administrati-

vo, la ciudad de Buenos Aires es autónoma desde 1996 y tiene un estatus similar al de una provincia, mientras que los 24 municipios del conurbano bonaerense pertenecen a la provincia de Buenos Aires, que cuenta con un total 134 municipios. La ciudad de Buenos Aires funciona como el centro de la región (allí afluyen diariamente varios millones de habitantes del conurbano a trabajar, estudiar o realizar otras actividades), aunque es posible detectar otras centralidades, algunas incluso por fuera del área. El 19,4% de los 3'665.365 hogares que se registraban en el Amba en el 2001 tenían problemas habitacionales.

### Hermenéutica espacial: la construcción social del espacio urbano

En las Ciencias Sociales cada vez cobra más relevancia teórico-metodológica la perspectiva que recupera la construcción social del espacio. Desde esa perspectiva, la ciudad no es un soporte físico, y lo urbano implica una construcción relacional. Todo espacio es físico y social a la vez, y siempre implica una jerarquía en donde cada ubicación puede ser decodificada por el resto de la sociedad en relación al espacio social. Autores como Harvey, Soja, Lefebvre o Bourdieu han hecho grandes aportes en esa línea. En este artículo partimos de los trabajos de Pierre Bourdieu, en especial del que lleva por título “Efectos de lugar” (1999) publicado en su libro *La miseria del mundo*. Allí afirma que “sólo es posible romper con las falsas evidencias y los errores inscriptos en el pensamiento sustancialista de los lugares si se efectúa un análisis riguroso de las relaciones entre las estructuras del espacio social y las del espacio físico” (119). Esto constituye una fuerte crítica al paradigma racionalista de la arquitectura, que tenía como supuesto implícito que un orden físico iba a implicar o traer aparejado un orden social. En otras palabras, el objeto de la planificación urbana era garantizar una estructura funcional a la ciudad, ya que los procesos sociales se tendrían que amoldar al ordenamiento territorial propuesto (Boils Morales, 2008). Sin embargo, como veremos, el espacio vivido, tal como lo plantea Henri Lefebvre (1978), abre pistas para analizar cómo juegan los actores sociales en la construcción del espacio urbano. En este sentido, lo axial es pensar y analizar conjuntamente la ciudad física con las

relaciones sociales que la construyen, la disputan y la modifican constantemente.

La construcción social del espacio nos remite a un análisis de los barrios construidos por el Plan Federal de Viviendas como un lugar en la jerarquía urbana al que todos los que habitan la ciudad califican o valoran de acuerdo a ciertos elementos que incluyen tanto aspectos físicos como sociales. Eso tiene implicancias en las percepciones que tienen los habitantes tanto de la localización como de la organización interna física y social de los barrios. Las características de las viviendas, que son vividas y pensadas como el espacio privado, separado del espacio público, son evaluadas de acuerdo a imaginarios de la vivienda digna, la vivienda propia y la vivienda de interés social. Jamás se trata de un espacio neutro o una localización neutra. La distancia física no es un dato unilineal. Por lo tanto, cada barrio es único, de acuerdo a cómo se vincula con el entramado urbano que lo rodea, con el sector social que lo habita y con las prácticas desarrolladas por el Estado para la construcción de las viviendas.

También nos interesa marcar la importancia del tiempo en los espacios microsociales. Soja (1993) intenta adaptar las teorías de tiempos largos de historiadores tales como Braudel, Gordon y Hobsbawm a la construcción de la ciudad capitalista en su fase flexible. Creemos entonces que, así como a nivel macro la dimensión temporal abre nuestras perspectivas a la geografía crítica, la mirada de esta variable en los micro-espacios abre para nosotros nuevas preguntas, a saber: cómo conjugan las expectativas de los vecinos las prácticas y las acciones del Estado en la construcción social de esas porciones nuevas de ciudad (en este caso, los barrios del programa en estudio).

### La construcción de ciudad desde el Plan Federal de Viviendas

El llamado Plan Federal de Viviendas, surgido a fines de 2003 a partir del cambio de gobierno y el inicio de la presidencia de Néstor Kirchner –y continuado en el gobierno de su esposa, Cristina Fernández–, contiene en sí mismo un paquete de programas habitacionales de diferente característica. Todos tienen una intencionalidad neo-keynesiana, como salida a la

crisis estructural argentina, producto de la aplicación de un programa neoliberal (derivado del Consenso de Washington) que, en relación a la ciudad, dejó como saldo la privatización de todos los servicios públicos por red (agua, cloaca, electricidad, teléfono y gas), al mismo tiempo que privatizó los medios de transporte que eran públicos: trenes, subterráneos, autopistas y rutas (los ómnibus urbanos ya eran privados), además de la empresa petrolera del Estado y el correo público. Con el gobierno de Néstor Kirchner, las políticas de hábitat inicialmente mostraban un apoyo a las formas cooperativas como medio de superación de los programas asistenciales con contraprestación laboral (de tipo fuertemente comunitaria), pero rápidamente se apostó al llamado “empleado genuino” por medio de la incorporación de importantes porcentajes de desocupados a las empresas constructoras privadas, a las que se convocaba por medio de licitaciones (paradigma de la obra pública). Como efecto no deseado, este impulso provocó un aumento relevante del costo de los materiales de construcción (y, por lo tanto, un impacto en las modalidades auto-constructivas) que en algunos casos se encontraban monopolizados por empresas privadas. El saldo de esta experiencia fue muy desparejo y en algunos casos polémico.

El sistema nacional de vivienda (Fonavi), constituido por un fondo coparticipable a las provincias existente desde la década del setenta, construye viviendas por medio de los institutos provinciales de vivienda. En paralelo a este, y con fondos nacionales centralizados producto de la recaudación impositiva resultante del crecimiento macroeconómico de país, se montó el Plan Federal de Viviendas, con diferentes etapas, comandado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. Sin embargo, en muchos casos los actores ejecutores del plan fueron los mismos institutos provinciales de vivienda del Fonavi. Dentro el Amba, sin embargo, los actores ejecutores pasaron a ser los municipios, dejando un rol complementario al entonces Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (Ipvba): controlar la normativa, coordinar las acciones de provisión de infraestructura y ejecutar algunos programas complementarios. Eso supone que, si bien los fondos son centralizados, la ejecución es descentralizada. Lo que este programa pone en evidencia, a su vez, es la diferente capacidad de ejecución de los gobiernos locales, así



como su orientación a la hora de fijar las prioridades o las tipologías de los conjuntos. Por esta razón, hay que ser muy cuidadosos en el análisis, ya que existen marcados contrastes en los resultados.

Dado que el cupo de distribución de viviendas y mejoramientos fue manejado directamente desde el Ministerio de Planificación Federal, algunos autores se refieren a este proceso como de re-centralización (Rodríguez, 2007). En este artículo no se considera apropiado el término, ya que, si bien los fondos son gestionados directamente desde el gobierno central, tanto la elaboración de los proyectos como su ejecución (licitaciones, búsqueda de suelo, etc.) tienen como actores centrales a los municipios. Por lo tanto, la calidad de los barrios producidos tiene estrecha relación con las intervenciones de los gobiernos locales y su capacidad de negociación con otros actores (empresas de servicios, gobierno provincial, usuarios, organizaciones no gubernamentales, etc.), así como con su política urbana en el marco de las restricciones establecidas en el nivel nacional (montos, metros cuadrados por unidad, etc.). En el caso del Amba, entonces, parece más apropiado hacer referencia a una descentralización controlada<sup>5</sup>.

Para analizar las intervenciones habitacionales, las debemos clasificar en cuatro grandes líneas:

- Construcción de viviendas en agrupamientos barriales nuevos. La vivienda debía ser unifamiliar o *duplex*, con una superficie cubierta de 44 a 49 m<sup>2</sup>, y provista de los servicios básicos. Dada la dificultad de encontrar tierra vacante del tamaño suficiente, la mayoría de las intervenciones se ejecutaron en el llamado “segundo cordón del conurbano” (es decir, en la zona más alejada del centro). Originalmente, el gobierno municipal era el encargado de proveer el suelo, ya que originalmente éste no estaba costado en el precio de la vivienda a pagar a las empresas constructoras privadas. No obstante, como la mayoría

5 Esto tiene relación directa con la capacidad de negociación de cada municipio con el gobierno nacional para firmar convenios de implementación de los diferentes programas. La mayoría de los gobiernos municipales son del mismo color político que el gobierno nacional (Partido Justicialista). Tanto las distintas facciones del partido gobernante como las alianzas de aquellos que no son justicialistas son centrales para la obtención de cupos de viviendas o mejoramientos.

de éstos no contaba con suelo apto en la escala requerida, se adoptó la modalidad de que las empresas constructoras propusieran los predios a utilizar y por ello se les otorgaba un monto adicional (con un costo extra aproximado de 3.500 dólares por lote nuevo urbanizado). Este programa asumía la crítica a los conjuntos habitacionales en altura, los cuales generaban viviendas imposibles de ampliar, en la mayoría de los casos con dificultades para mantener los servicios comunes (ascensores o cañerías, por ejemplo). A esto se sumaba la improbable capacidad de organizar consorcios entre miles de personas, problemas de diseño y la insatisfacción de los usuarios.

- Intervención integral en ocupaciones informales (“villas” y “asentamientos”)<sup>6</sup>.

Esta acción implicó un reconocimiento histórico a barrios precarios de muchos años de existencia en los que habían sido escasas y no muy exitosas las intervenciones públicas. El problema derivado es que, dado que en muchos casos existía una alta densidad poblacional en los barrios, se requería de suelo urbano adicional y necesariamente cercano a los emplazamientos. Esto derivó en que unos pocos municipios decidieran construir viviendas en altura (pero sólo hasta los tres pisos). En este programa no hay límite para la superficie cubierta por unidad, ya que ello se debía adaptar a las necesidades de las familias usuarias, pero era obligatoria la provisión de infraestructura básica. La modalidad de construcción se realizaba por medio de empresas privadas. Los vecinos de hecho participaron en las instancias de decisión de organización de las obras, sin lo cual jamás se hubieran llevado a cabo los proyectos. Sin embargo, cabe consignar que dicha participación no estaba contemplada en el diseño del programa. Por último, en la provincia de Buenos Aires, en la actualidad se ha colocado en agenda la necesidad de programas integrales de inclusión social como incentivo para el desarrollo de la economía local.

6 De acuerdo a un relevamiento llevado a cabo en la Universidad Nacional de General Sarmiento, existen 819 asentamientos informales fehacientemente registrados. Para ampliar el tema sobre las diferencias entre las tipologías de “villa” y “asentamiento” ver Cravino (2008).

- **Mejoramientos habitacionales.**  
Esta es, sin duda, la mayor innovación en las prácticas estatales, ya que no existían antecedentes de mejoramiento del parque habitacional construido y deficitario. Se pensó realizar esta modalidad por medio de empresas constructoras privadas, pero finalmente se incluyeron organizaciones no gubernamentales por el desinterés de las firmas en este tipo de modalidad de obra (territorios dispersos y con familias viviendo en las casas). Las acciones podían ser tanto construir nuevos cuartos como mejorar estructuras existentes.
- **Provisión de viviendas por cooperativas.**  
Con esta iniciativa se buscaba reactivar la economía y bajar las tasas de desocupación. Para ello se propuso que quienes recibían un subsidio del plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (50 dólares por mes), y debían realizar una contraprestación social, se agruparan en cooperativas y construyeran viviendas (un pequeño porcentaje podía no provenir de ese plan social). Se les pagaba por los materiales necesarios y se exigía que las casas sean unifamiliares de 44 m<sup>2</sup> por unidad. Al igual que el primer eje por empresas, el proceso productivo era de tipo artesanal y, por lo tanto, con mano de obra intensiva. Existen dos modalidades de implementación: por medio de organizaciones sociales o por medio de municipios. Los resultados fueron muy contrastantes, especialmente porque faltó capacitación en la conformación de este tipo de organización compleja y en la mano de obra requerida para la construcción.

Un elemento a subrayar es la envergadura de las intervenciones planteadas en estas cuatro modalidades, las cuales, si bien están alejadas del déficit (centrado en la vivienda), también lo están del promedio histórico de la acción pública en el Amba, que ascendía a 39.856 unidades construidas en el Gran Buenos Aires entre 1976 y 2003. En resumen, se propusieron construir en dos años poco menos que lo construido en 28 años en la zona. El Plan Federal de Construcción de Viviendas se proponía cambiar radicalmente la situación habitacional del país, poniendo un énfasis particular en el Amba<sup>7</sup>. Los cupos que se proponían eran de 33.000 viviendas nue-

vas para el Gran Buenos Aires y 5.000 para la ciudad de Buenos Aires, de un total de 120.000 para todo el país. Eso correspondía a la fase I, que se realizaría en dos años. Aún cuando ésta no se terminó de ejecutar, en el año 2006 se anunció la fase II, que comenzó a implementarse superpuestamente con un número proyectado de 300.000 viviendas (ampliando levemente la superficie de cada una)<sup>8</sup> para todo el país.

En el Gran Buenos Aires, puede decirse a *grosso modo* que se han cumplido las metas (aunque con cierto atraso). No sucedió lo mismo en la ciudad de Buenos Aires, que muestra importantes incumplimientos en las metas. Como sostuvimos, existe una fuerte heterogeneidad en la *performance* de los gobiernos locales dentro del Amba.

Los barrios nuevos que se construyeron se ubicaron en el “segundo cordón” del conurbano, el más alejado de la capital federal. En el “primer cordón” (contiguo a la ciudad capital), los predios vacantes existentes no estaban disponibles en el mercado o no fueron otorgados para provisión de viviendas. Esto último evidencia problemas de coordinación entre las distintas agencias estatales.

La asignación de las viviendas a los usuarios respondió a demanda dispersa que se anotó en diferentes listados de postulantes. Algunos municipios fijaron prioridades (matrimonios jóvenes, con muchos hijos, con hijos discapacitados o enfermos, madres solas a cargo de hijos menores, ex combatientes de la Guerra de Malvinas, etc.); otros establecieron puntajes y un listado único; otros no han explicitado claramente su modalidad de asignación. Este es un punto crítico, ya que siembra una sombra de duda, en muchos distritos, sobre la redistribución de las viviendas. Los vecinos entrevistados en los barrios seleccionados se encontraban previamente en situación de desalojo, en viviendas muy precarias o inundables. Otros vivían en alquiler o en casas prestadas o compartidas. No obstante,

7 De acuerdo al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios ([www.vivienda.gov.ar](http://www.vivienda.gov.ar)) esta iniciativa crearía, en su fase I, 360.000 puestos de trabajo a nivel nacional (240.000 de forma directa y el resto de forma indirecta), esto es tres puestos por cada vivienda, dado que se utilizan formas de producción tradicionales en la región, más del tipo artesanal que industrializado.

8 Se proponía 55 m<sup>2</sup> para todo el país, con excepción de la Patagonia, donde la superficie sería de 60 m<sup>2</sup>.

en las entrevistas grupales, fue recurrente la mención de asignaciones espurias, es decir, por contactos políticos, aunque esas situaciones aparecen claramente como porcentajes minoritarios. En algunos casos, los vínculos políticos hicieron que las viviendas fueran asignadas, de todas formas, a familias con necesidades habitacionales críticas.

### **El espacio construido por el Estado y el espacio vivido por los vecinos: la percepción de los usuarios sobre su casa, su barrio y el entorno**

Como afirma Soja (1993: 99), “la estructura del espacio organizado no es una estructura separada, con sus leyes autónomas de construcción, de la estructura de clases que emerge de las relaciones sociales (y, por eso, a-espaciales). Ella representa, al contrario, un componente dialécticamente definido de las relaciones de producción generales, relaciones que son simultáneamente sociales y espaciales”<sup>9</sup>. Este autor hace un aporte fundamental para aclarar que el espacio físico fue una base epistemológica ilusoria y, en cambio, que lo central es tener presente que el espacio es producto de la traslación, la transformación y las experiencias humanas. En este sentido, si bien el Estado es el que diseña la forma y distribución de los bienes y servicios urbanos en la ciudad, y en particular en los barrios en estudio, las prácticas de los vecinos, sus formas de apropiación y transformación del espacio son los que hacen que estos barrios sean tales y no un mero conjunto de viviendas.

Siguiendo a Bourdieu (1999) la estructura del espacio se manifiesta en las formas de oposiciones espaciales, en donde se da la simbolización espontánea del espacio social. En la sociedad jerarquizada, no hay espacio que no esté jerarquizado. Por esto, los barrios del Plan Federal de Viviendas llevan denominaciones que no responden al nombre que se les colocó originalmente, sino nombres como “el barrio de las casitas”, “el barrio nuevo”, “el barrio del plan federal”, mostrando así una distancia social con el resto de la ciudad, además de, en muchos casos, distancia geográfica respecto al centro del municipio. La ausencia de nombre para muchos de esos conjuntos los convirtió en espacios vacíos en la ciudad.

<sup>9</sup> La traducción es nuestra.

### *Viviendas nuevas: ¿dónde está la ciudad?*

La localización está estrechamente vinculada a la lógica del mercado del suelo. Hay una relación directa entre el precio del suelo y la localización, y, por lo tanto, las empresas eligen el suelo peor ubicado pero más barato. Esto es similar a lo que sucede en muchas ciudades de América Latina (Boils Morales, 2008), lo cual crea un círculo vicioso de mayores ganancias para las empresas y peores condiciones de localización para los habitantes. Aunque esto se trató de evitar, la misma lógica del precio por unidad de vivienda llevó a que se hiciera, por lo general, en lugares alejados de las centralidades urbanas.

Una primera jerarquización espontánea alude a una clasificación entre centro y periferia urbana, a partir de las cualidades espaciales, sociales y de estatus de cada una de las zonas de la ciudad. Estos barrios claramente representan la periferia, el borde la ciudad. De hecho, un análisis geográfico muestra que fueron construidos en los “vacíos” que rodeaban al espacio urbanizado, lo que implicó, en algunos casos, que algunos predios necesitaron un cambio de zonificación (de zona rural al zona urbana) por parte del municipio. En las entrevistas grupales, los vecinos relataron que los “remises” (automóviles similares a los taxis, coordinados en un local comercial) no querían ingresar a los barrios por temor a ser asaltados. Esto implica que, en el imaginario social, se construyen como barrios estigmatizados. Coincidimos con Bourdieu (1999: 126) en que “el barrio estigmatizado degrada simbólicamente a quienes lo habitan, los cuales, a cambio, hacen lo mismo con él, ya que, al estar privados de todas las cartas de triunfo necesarias para participar en los diferentes juegos sociales, no comparten sino su común excomuniación”. En muchos casos, el transporte público de pasajeros (“colectivos”) no cubre servicios nocturnos, a pesar de que el 64% de los que viajan lo hacen por este medio, de acuerdo a la encuesta. De todas formas, desde la mudanza de los vecinos al barrio hasta la actualidad (dos años en promedio para los barrios analizados) se han evidenciado mejoras en cuanto a la modificación de los recorridos o la frecuencia de los servicios. En algunos casos, se han asfaltado calles que anteriormente a la construcción del barrio eran de tierra e intransitables. De la encuesta se desprende que un 50% de los habitantes considera que la rela-

ción costo-transporte era mejor en su anterior localización que en la actual (un 37% considera que era igual, y un 13% considera que era peor). En otras palabras, sólo para una pequeña minoría el efecto de lugar en relación a la movilidad cotidiana es positivo. Lógicamente esto es dinámico, y los vecinos hacen acciones tendientes a la mejora de estas condiciones.

Esta primera percepción de periferia es plenamente asumida por los vecinos, según se desprendió de las entrevistas y de las encuestas. Los relatos de las dificultades iniciales de transporte, de acceso a las escuelas o centros de salud lo evidencian. Algunas de estas dificultades persisten. Pudimos comprobar la hipótesis que afirmaba que los vecinos valoraban de manera decreciente su casa, su barrio y su entorno. La valorización de la casa es alta (aun a pesar de las deficiencias constructivas), medianamente alta en relación al barrio y polarizada en relación al entorno. Esta percepción se expresa claramente en el hecho de que el 56% de los vecinos creen que su actual localización no favorece su inserción laboral. Por su parte, el 45% cree que falta equipamiento e infraestructura, lo que expresa claramente la falta de elementos que constituyen la ciudad y generan igualdad de oportunidades. Nuevamente, el efecto de lugar no implica un cambio positivo, salvo que se mejoren ciertas condiciones urbanas. Eso es posible en el futuro, pero dependerá de la intervención del Estado y, en parte, de la acción colectiva o de procesos de autogestión de los vecinos.

### *Nuevo barrio, nueva sociabilidad*

La desconfianza mutua entre los vecinos de los barrios nuevos y su entorno fue una recurrente en todos los casos analizados. Los vecinos del entorno de los proyectos urbanos clasificaban a los nuevos vecinos de dos formas: por un lado, como “villeros” (habitantes de asentamientos precarios) y/o “delincuentes” y, por otro, como “privilegiados” (por haber recibido las viviendas “inmerecidamente”)<sup>10</sup>. Hubo claramente desfases entre la construcción de las viviendas y la provisión de infraestructura social (cen-

<sup>10</sup> Se debe tener en cuenta que el 52% de los encuestados consideraban a los vecinos del entorno como en su misma condición social, es decir, ocupando el mismo lugar que ellos en la estructura social.

tros de salud y escuelas), lo que provocó que rápidamente los establecimientos educativos y de salud se vieran desbordados por los nuevos usuarios. Esto acentuó el rechazo de los vecinos del entorno hacia los nuevos habitantes del sector. Se escucharon relatos como que “el clima de la escuela cambió: antes los chicos eran todos tranquilos; ahora vienen armados”. Por parte de los receptores de viviendas, se sostuvo que “en algunos casos no nos dejaron anotar a los chicos en las escuelas cercanas; tuvimos que recurrir a otras o seguir mandándolos a donde antes iban, aunque ahora nos quede alejado”. Esto fue uno de los motivos por los cuales algunos habitantes tenían una valoración negativa del barrio nuevo y una valoración positiva de la localización anterior. En relación al futuro del barrio, cuando los vecinos fueron interrogados en los grupos focales, algunos apostaban a que con el tiempo éste iba a adquirir las características de centralidad urbana (“de a poco hay escuelas, centros de salud, supermercados, remiserías, etc.”), mientras que otros consideraban que lo que deparaba el futuro era decadencia y degradación del lugar. Merece resaltar que, de acuerdo a las encuestas, un 97% no cree que los vecinos tengan “espíritu de progreso”, y un 93% no observa solidaridad ni buena vecindad. Todo esto evidencia, entonces, que la construcción del espacio no es meramente un proceso físico, sino que las relaciones sociales otorgan un significado y unas características al lugar donde se vive.

En cuanto a las relaciones de vecindad, las opiniones de los vecinos fueron muy diversas y se detectaron zonificaciones del espacio vivido y apropiado dentro del barrio. Se valoraba positivamente la zona más cercana, mientras que otras del mismo barrio se constituían en lugares peligrosos o que merecían desconfianza. Los vecinos se categorizan entre ellos, en buena medida, en función del cuidado de su casa, su vereda o su calle. En un barrio se encontró que los vecinos se auto-organizaban en zonas. En una de ellas lograron que viviendas desocupadas fueran otorgadas a quienes “realmente las necesitaban” o “realmente las merecían”, pues, además de la necesidad, mantenían buenas relaciones con ellos y tenían “buenas costumbres”. La relación estrecha entre proximidad y relaciones sociales emerge como una de las formas de construcción del espacio residencial. En relación a esto, algunos de los entrevistados se manifestaban en disconformidad con sus relaciones de vecindad. Otros, en

cambio, ponderaban positivamente sus nuevas relaciones sociales en el espacio barrial. En su estudio sobre algunos asentamientos en La Matanza, Merklen (2005) se pregunta en qué medida puede el espacio barrial ofrecer “soportes” al individuo y la familia, es decir, cómo el barrio participa de la cohesión social y hasta dónde puede ser el punto de apoyo para la acción colectiva. El barrio puede resultar central en la formación de la identidad cuando los lazos de integración social no son lo suficientemente sólidos, como se da en los barrios populares.

En relación a las demandas de mejoramiento del barrio<sup>11</sup>, algunos municipios han impulsado organizaciones barriales que efectúan petitorios al municipio. En algunos casos también existen delegados y sociedades de fomento. La organización barrial puede tener fuerte vinculación con la matriz política del municipio, aunque en muchos casos se trata de vecinos auto-organizados que buscaron reconocimiento de las oficinas municipales y que mantienen fuertes reclamos con el gobierno local.

### *Ser dueño*

En cuanto a la calidad de la vivienda, desde el punto de vista de los usuarios se han escuchado reclamos por el tamaño demasiado pequeño (44 m<sup>2</sup>) y algunos problemas en las terminaciones o las instalaciones (18% de los encuestados afirmaba que estaban mal), aunque su grado de aceptación depende de las tipologías. En algunos casos, los municipios han exigido los arreglos en los “vicios de obra”; en otros no se ha seguido de cerca el desempeño de las empresas constructoras privadas y el arreglo ha quedado en manos de los usuarios. De acuerdo a la capacidad económica de las familias, las viviendas a menudo son ampliadas, ya que cuentan con espacio libre para hacerlo. El jardín y el fondo son altamente valorados como espacio para los chicos o para ampliar la vivienda<sup>12</sup>. Las recurrentes deficiencias en las instalaciones eléctricas y sanitarias (así como en algunos

11 Los municipios han podido resolver rápidamente la inclusión del servicio de recolección de residuos sólidos domiciliarios en estos nuevos barrios, ya que el 82% de los encuestados consideraba que eran bueno.

12 Un 42% de los encuestados afirmaba que debía ampliar su vivienda.

techos) ponen en evidencia la mala calidad de los materiales y la baja calificación de la mano de obra utilizada. En un caso, incluso, los vecinos sostuvieron que algunos problemas surgen del sabotaje de los empleados de la empresa constructora ante el incumplimiento en el pago de los salarios.

Una deficiencia en el diseño de este programa fue que no se construyeron viviendas más grandes para las familias numerosas, lo que hizo que el Estado generara condiciones de hacinamiento (cosa que no sucedió en el subprograma de urbanización de villas). Particularmente, debemos resaltar la no participación de los usuarios en el diseño de las viviendas como el factor central para ciertas críticas a las tipologías, el tamaño o las terminaciones.

Un punto de crítica común de parte de los entrevistados fue que no les agradaba que se tratara de viviendas apareadas, pues eso causaba casos de “intrusión” en “intimididades ajenas”. La casa es normalmente considerada como el lugar de la privacidad, y cuando ésta se pierde, la vivienda pierde el valor simbólico que debería tener como espacio privado diferenciado del espacio público. En algún caso, la tipología hace que los ventanales se encuentren enfrentados y, por lo tanto, visibles para los vecinos, por lo menos hasta que se pueda construir una medianera. Por la escasa capacidad de ahorro de las familias, esto último puede demorar años.

Las capacidades económicas de los receptores no sólo se evidencian en la posibilidad de construir las medianeras, sino también en la pintura nueva para diferenciar las casas, los portones, las rejas, las galerías, etc. También se necesita dinero para mantener flores y árboles en los jardines y las ampliaciones, que en algunos casos son notorias.

### **Consideraciones finales**

A partir del análisis de los datos relevados acerca de la percepción de los vecinos sobre las viviendas de interés social del Plan Federal, encontramos que mudarse a esos barrios implica para ellos la posesión de un “capital locacional” devaluado (Abramo, 2003). Sin embargo, creemos que este fenómeno puede ser evitado o revertido con la intervención del Estado. En primer lugar, a partir de la regulación del mercado del suelo o impo-

niendo mejores condiciones para la localización de los nuevos barrios; en segundo lugar, coordinando la provisión de equipamiento social (centros educativos y de salud) con la mudanza. También es necesario dar relevancia a los lugares para la recreación, la cualificación de los espacios públicos (las plazas hoy por hoy se encuentran totalmente degradadas o vacías) y las herramientas de acercamiento social entre los vecinos del entorno y los recién llegados.

Por su parte, la sociabilidad barrial (ser reconocidos por los vecinos) es un elemento de nostalgia de la localización anterior, es decir, del “capital locacional”. Como síntesis de esa imagen, un vecino nos dijo: “Yo querría tener esta casa, pero en el barrio donde vivía”. En muchos casos, la gente deja a sus familiares (padres, hermanos, etc.) en el barrio de origen, lo cual resulta fundamental en la configuración de las redes de reciprocidad de los sectores populares (Lomnitz, 1975). De todas formas, los receptores valoran en un 87% tener vivienda propia (el 62% vivía previamente en una vivienda prestada o compartida, el 5% vivía en un asentamiento precario, el 20 % alquilaba y el 6% tenía otra propiedad). Sin embargo, como hemos indicado, la mayoría señala fuertes deficiencias en las externalidades urbanas —las cuales constituyen la esencia de una ciudad y del derecho ciudadano—, así como falencias en las viviendas entregadas, todo lo cual podría ser evitado con un mayor control a las empresas constructoras.

Un error recurrente en estos barrios es la prohibición de generar establecimientos comerciales o económicos en los espacios del lote o la vivienda. Sostenemos que se debe cambiar el paradigma de separación entre los espacios residenciales y productivos. En contextos de crisis, los sectores populares desarrollan muchas actividades informales en su misma vivienda (un 12% según la encuesta). Esto debe ser contemplado en los planes de vivienda, permitiendo, lógicamente, sólo aquellas actividades que no tienen impacto en la salud de los habitantes. Estos establecimientos son parte de la vida urbana y cuanto más próximos estén a los domicilios se generará una mejor calidad de vida y será menor el sentimiento de aislamiento que a veces sienten los pobladores en relación al resto de la ciudad.

A partir de la presente indagación, deseamos resaltar la importancia de la localización de las viviendas de los sectores populares y “el efecto de lugar” que se genera en los barrios, con facetas positivas y negativas a la

vez, así como la relevancia de las externalidades urbanas al momento de diseñar un nuevo barrio. También es importante destacar la importancia de las relaciones sociales de proximidad que se generan en los barrios, las cuales pueden ser consideradas positivas, negativas e incluso ambas cosas a la vez, pues el barrio es el espacio de mediación entre la sociedad y el Estado, y los sujetos y la construcción del espacio social remite a la construcción de identidades sociales. Hacer ciudad no es agregar más casas y calles; el equipamiento y las formas de relacionamiento barriales son centrales para quitar las etiquetas de estigma de los barrios de viviendas de interés social y para generar lugares de mayor oportunidad y trayectoria de ascenso social. En otras palabras, se requiere conciliar la política habitacional con la urbana y potenciar el desarrollo local. Por último, indicamos la importancia de la participación de los usuarios para transformar los barrios en espacios vividos, positivos y valorados, tanto como en lugares de relaciones sociales de reciprocidad y vecindad.

Las viviendas cumplen varios roles a la vez para los sectores populares, que son los sujetos de la política habitacional que se desarrolló y que se está desarrollando —al momento—. En primer lugar, son el lugar del residir (del refugio para el descanso y las tareas reproductivas de las unidades domésticas), pero también son una forma de ahorro ante situaciones de emergencia y una fuente de status, en particular constituirse en propietarios, lo que a su vez es un legado para los descendientes. El lugar donde está implantada no es menor en relación a una sociabilidad considerada como la acorde a las características que considera ideales cada uno de los vecinos. Algunos ante esto desarrollan estrategias de generar espacio de conocimiento y coordinación barrial y otros optan por estrategias defensivas y de aislamiento.

También queremos destacar que aún nos falta saber más sobre los procesos temporales en los micro-espacios y cómo estos lugares recientemente convertidos en ciudad se consolidan, transforman y adquieren significado como espacios sociales habitados por los sectores populares.