

# **Acerca de los Planes de vivienda en la Villa 21-24**

## **María Zapata**

### **INDICE**

#### **Introducción**

#### **La problemática de las villas y la construcción social del hábitat .....**

#### **Sobre el concepto de vivienda**

#### **Un poco de historia: políticas habitacionales del Estado hacia las villas de emergencia**

#### **Algunas características generales acerca de la villa 21-24**

#### **Políticas de Radicación en la villa 21-24**

#### **Sobre la percepción de los beneficiarios acerca del Estado**

#### **Conclusiones**

#### **Bibliografía**

## Introducción

El objetivo del presente trabajo consiste dar cuenta de las representaciones que los “beneficiarios”, reales o potenciales, tienen del Estado respecto de su rol en los mecanismos y procesos de transferencia -y acceso- de los planes de vivienda implementados por los gobiernos nacional (Programa Arraigo: 1990) y municipal (Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados: 1989) hacia las villas de emergencia dentro del marco de políticas de radicación.

Se realizará un análisis de caso. Los programas arriba mencionados, acompañados de la normativa correspondiente, serán analizados a la luz de su implementación en la villa 21-24 de Barracas, situada al sur de la Ciudad de Buenos Aires.

## La problemática de las villas y la construcción social del hábitat .....

Según el INDEC, para fines del 2004, el 44,7 % de la población total se haya bajo la línea de pobreza y el 17 % bajo la línea de indigencia, como producto del sistema neoliberal implementado durante de década de los noventa por los gobiernos de turno. Políticas neoliberales que culminaron en el 2001 en una crisis social y política a nivel nacional, donde diversos sectores de la sociedad expresaron su descontento frente al creciente desempleo, a la caída del ingreso y la inflación.

Parte de esta crisis socio-económica se ve también reflejada en el acceso a la vivienda. Miles de personas que residen hoy en la Capital Federal hayan dificultades para acceder a una vivienda digna. La ocupación ilegal de inmuebles privados o fiscales, el refugio bajo las autopistas o en vagones de ferrocarril, los viejos conventillos o el alquiler en hoteles y pensiones, las villas de emergencia y los mal denominados NHT (Núcleos Habitacionales Transitorios), junto con los nuevos asentamientos constituyen diversas estrategias utilizadas para apalea el déficit habitacional<sup>1</sup>.

Según datos del INDEC<sup>2</sup> y del gobierno porteño, durante la década de los ‘90 se duplicó la población residente en villas. Hoy se calcula que son aproximadamente 150.000

---

<sup>1</sup> Cuando Oscar Yujnovsky, en “Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955-1981”, habla del déficit habitacional está haciendo referencia al nivel de los “servicios habitacionales”, categoría que trabajaré más adelante.

<sup>2</sup> Censo del INDEC del 2001.

personas las que residen tanto en villas como en los nuevos asentamientos, pero debemos tener en cuenta que hasta la fecha no se tienen censos poblacionales actualizados. La pérdida o la disminución del ingreso familiar generada por el desempleo o la pauperización del mismo, obligó a mucha gente a abandonar sus casas y buscar refugio en las villas. Las continuas migraciones internas y externas hacia la Capital Federal en busca de trabajo constituye otra causa que contribuyó fuertemente a incrementar la población residente en las villas.

El Gobierno porteño dio cuenta, a fines de 2001, de la existencia de 8 nuevos asentamientos. Por lo tanto, las villas y asentamientos de la Capital Federal registradas hasta el 2003 son las siguientes:

- 1- Asentamiento de la Ciudad Universitaria
- 2- Villa 31
- 3- Villa 31 bis
- 4- Asentamiento de la Reserva Ecológica
- 5- Asentamiento Morixe
- 6- Villa 26
- 7- Villa 21-24 y el NHT Zavaleta
- 8- Villa 1-11-14
- 9- Villa Dulce
- 10- Asentamiento bajo Autopista 7
- 11- Calacita
- 12- Villa 3
- 13- Carrito 2
- 14- Piletos
- 15- Villa 6
- 16- Villa 20
- 17- NHT Av. Del Trabajo y Villa 15
- 18- Villa 17
- 19- Villa 19
- 20- Villa 16
- 21- Villa 13 bis

Sin embargo, lo que particularmente llama la atención no es solamente el abrupto crecimiento demográfico en las villas<sup>3</sup>, sino la distribución de las mismas dentro del espacio urbano. La mayoría se hayan en el cordón sur de la Capital, justamente donde se ubican casi el 90 % de las villas de la ciudad.

El déficit habitacional<sup>4</sup> que se describe, haciendo referencia exclusivamente a los residentes en villas de la Capital Federal, constituye un problema social relevante no sólo para quienes las habitan, sino tanto para el Estado como para el resto de la sociedad. Quienes residen en las villas lejos están de ejercer, según versa en la constitución nacional y en los pactos internacionales, su legítimo derecho a una vivienda digna.

Así, el objetivo de este trabajo consiste en analizar el Programa Nacional Arraigo y el Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados de la Ciudad de Buenos Aires. Ambos programas diseñados y elaborados por el Estado en materia de vivienda dirigidas a los sectores de escasos recursos que habitan en las villas de emergencia. Pero antes que nada considero fundamental, como sostiene Bourdieu, reconstruir brevemente la historia social del problema (P. Bourdieu; 1995).

## **Sobre el concepto de vivienda**

La noción de vivienda más conocida se reduce a la unidad física individual, a una unidad edificio-lote de terreno. Sin embargo, tal concepción aparece dissociada del medio ambiente o del hábitat como también de las relaciones sociales que la constituyen. La vivienda, en las sociedades capitalistas, se concibe como un objeto-mercancía vaciado de todo vínculo con lo social, y se presenta al mercado en forma aislada. Su precio (venta o alquiler) depende de los servicios que cada unidad-vivienda contenga, ofreciéndose como mercancías separadas (O. Yujnovsky: 1984; M. Castells: 1999; y O. Grillo, M. Lacarrieu y L. Raggio: 1995).

Esta concepción de la vivienda impide ver la relación existente entre determinada unidad-vivienda y la ciudad en su totalidad, así como la configuración de la

---

<sup>3</sup> Se considera a la villa del Bajo Flores es la más densamente poblada, luego la siguen la villa 15, la 21-24 y la 1-11-14 en cuanto al volumen de población, según datos del INDEC.

<sup>4</sup> Hablar del déficit habitacional, según Oscar Yujnovsky, implica adoptar ciertos criterios que hagan referencia al nivel de los servicios habitacionales con los que se provee a la población. Criterios que permiten discernir entre aquellos servicios que se consideran aceptables o inaceptables, pero con seguridad, no puede reducirse el concepto de déficit habitacional sólo al número de unidades de vivienda o a la idea de hacinamiento (4 o más habitantes por cuarto).

estructura urbana producto del desarrollo urbano y de sus relaciones sociales de producción.

Además, sostiene Oscar Yujnovsky (1984), la idea de unidad-vivienda promueve y sostiene el beneficio de la renta que es incorporada al precio final del bien inmueble. Este hecho oculta el origen de la misma, y beneficia a los sectores de la manufactura y la industria, de la construcción, el comercio y las finanzas.

Por otra parte, esta noción de la vivienda como objeto-mercancía, lleva implícita la idea de que la adquisición de una vivienda propia es una decisión que se circunscribe al ámbito familiar, es la familia concebida como una unidad la que decide sobre la compra y/o alquiler de una unidad-vivienda, quedando aislada de todo lo social, es decir, esta concepción de la vivienda escinde la vivienda en tanto producto del mundo social que le dio origen y forma, quedando la resolución del déficit habitacional a merced del esfuerzo individual y/o del ahorro.

Es por esto que entendemos que, “el concepto de vivienda debe referirse a los servicios habitacionales<sup>5</sup> proporcionados en un cierto tiempo en una *configuración espacial urbana, en un medio ambiente de una sociedad determinada*” (O. Yujnovsky,; 1984, pag. 19) y deben satisfacer necesidades humanas primordiales como albergue, refugio, protección ambiental, accesibilidad física, etc. La calidad de los servicios habitacionales no dependen solamente de cada unidad física sino de todas las demás y de todo el conjunto de actividades urbanas que se desarrollan en el espacio urbano, y al cual cada unidad física debería tener acceso, como por ejemplo tener acceso a establecimientos educacionales y centros de salud, a los servicios de transporte, etc. No debemos olvidar, también, que la importancia del medio ambiente urbano (paisaje, contaminación ambiental) es un elemento fundamental que hace a la calidad de los servicios habitacionales.

Siguiendo a Yujnosky (1984), el concepto de vivienda debe contemplarse desde diversos puntos de vista. En primer lugar, ya vimos que en nuestra sociedad existen relaciones capitalistas de producción, y por lo tanto, la vivienda “objeto-mercancía” debe ser analizada como parte de este proceso de acumulación capitalista.

---

<sup>5</sup> Cuando Yujnovsky habla del conjunto de **servicios habitacionales** está haciendo referencia a: al régimen de tenencia (propiedad o alquiler), al tipo físico de la vivienda (si son casas individuales o son bloques de departamentos), a los materiales con los que construyen las viviendas, al número de cuartos, de dormitorios y la cantidad de metros cuadrados cubiertos, al equipamiento interno (servicios centrales), a la superficie y el relieve del terreno, a su localización geográfica en relación a los medios de transporte y el emplazamiento del lote, al medio ambiente, y al nivel del precio o alquiler.

Los servicios habitacionales son de suma importancia dentro de este proceso para los trabajadores, puesto que inciden fuertemente en la producción y reproducción de la fuerza de trabajo. En segundo lugar, es preciso tener en cuenta la relación específica que las clases y/o grupos sociales establecen con respecto al acceso relativo, o mejor dicho, diferencial de los servicios habitacionales. Es decir, las relaciones sociales existentes van a determinar la distribución de las unidades-viviendas producidas, “*el análisis de la esfera del consumo de vivienda presupone el de la división de la sociedad en clases sociales y de las diferencias de posición en la estructura social*” (O. Yujnovsky: 1984), allí es donde debe buscarse el acceso diferencial a la vivienda. Claro que este acceso diferencial no se agota exclusivamente en la capacidad económica que detentan los diversos grupos o clases sociales, sino que es preciso considerar los factores ideológicos (las instituciones del Estado) y políticos, como el rol que juega el Estado en este modelo o sistema capitalista de producción. Por esto mismo, es necesario hacer referencia a la política del Estado en materia habitacional como tercer y última vía de análisis.

En el mercado de la vivienda individual la intervención del Estado es decisiva, es a través de diversas políticas públicas que contribuye a la construcción de la demanda y a la construcción de la oferta, ya que la empresa privada no puede abastecer todo el consumo de la población debido a su escaso poder adquisitivo. La intervención, directa o indirecta, del Estado en el sistema económico siempre afecta al todo el sector de la vivienda, ya sea mediante la regulación con respecto a la tierra, en relación a los sectores productivos o financieros, a través de sistemas de créditos tanto hacia el sector privado como a los potenciales compradores, mediante la distribución del ingreso, etc. (O. Yujnovsky: 1984; M. Castells: 1999 y en P. Bourdieu: 2001) Por supuesto que las decisiones políticas que el Estado tome en cuanto al mercado de la vivienda están determinadas por la lucha política que los diferentes sectores o clases sociales ejerzan en un momento histórico particular. Es por ello que a continuación describiremos brevemente las políticas habitacionales que el Estado implementó en distintos contextos históricos de nuestro país.

### **Un poco de historia: políticas habitacionales del Estado hacia las villas de emergencia**

La conformación de las denominadas villas de emergencia necesariamente nos conduce al proceso de industrialización sustitutiva de las importaciones generada luego de la crisis del 30 y de las dos guerras mundiales. El déficit habitacional de las ciudades se debe a la lógica expansiva de la industrialización, lógica no disociada del proceso de despoblación del campo, y que comienza creando las primeras fábricas y talleres. Esta expansión industrial, al demandar mayor mano de obra, produce, entre otras cosas, movimientos migratorios internos y externos que necesariamente conllevan a la reorganización residencial de la población migrante, produciendo así una saturación del espacio urbano, ya que la mayor concentración de habitantes se ubican en los lugares cercanos a las fuentes de trabajo. Es así como las villas fueron formando parte del espacio urbano (M. Castells: 1999; H. Ratier: 1985 y c).

Las villas se caracterizan por las condiciones de ilegalidad en cuanto a la tenencia de las tierras que ocupan, la propiedad se da de hecho. Los terrenos sobre los que se conforman son irregulares y de escaso valor, generalmente se ubican en zonas marginales o contaminadas, la precariedad de las viviendas queda evidenciada por los materiales utilizados para su construcción (chapas o madera, cartones y bolsas) como por el hacinamiento. Para Ratier, la ocupación de tierras casi siempre fiscales, constituye una vieja norma consuetudinaria, porque “Nuestro campesino ha considerado siempre casi propio el terreno estatal, esas tierras que él mismo contribuyó a colonizar” (H. Ratier: 1985).

Como parte de la configuración estructural del espacio urbano, puede observarse un fenómeno que Manuel Castells (1999) denomina *segregación urbana*. La distribución espacial en las ciudades sigue las leyes de la distribución de los productos, lo que genera reagrupaciones sociales en función del poder adquisitivo de los sujetos. Las villas son parte constitutiva de este proceso, de “...una *tendencia* a la organización del espacio en zonas de fuerte homogeneidad social interna y de fuerte disparidad social entre ellas, entendiéndose esta disparidad no sólo en términos de diferencia, sino de jerarquía” (M. Castells: 1999).

Ahora bien, las villas fueron, y son todavía, un problema social y habitacional, que demanda la intervención del Estado. Distintos gobiernos desarrollaron diferentes políticas con respecto a las villas.

En **1943-1955** el estado peronista desarrolló una política de viviendas populares. Se alentó la construcción de viviendas dirigidas hacia éstos sectores, se le facilitó al trabajador el acceso a la vivienda propia a través de créditos baratos.

En el período que va de **1955-1958**, el gobierno de la “Revolución Libertadora” planea una política de “erradicación” de las villas miseria, y para ello crea a la Comisión Nacional de la Vivienda, organismo encargado de ejecutar el Plan de emergencia. El plan consistió en construir complejos habitacionales permanentes a través del BHN (Banco Hipotecario Nacional). Sin embargo, los programas cubrieron a una pequeña parte de la población deficitaria, dado que la alternativa que se ofrecía no resultó accesible a la mayoría de los habitantes de las villas.

Por otra parte, en 1949 se derogó la Constitución Nacional y con ella la función social de la propiedad y el “derecho natural a ser propietario”, hecho que obstaculizó la política redistributiva del peronismo (O. Grillo, M. Lacarrieu y L. Raggio: 1995).

Durante el período que compete a **1958-1962** y **1962-1963**, los gobiernos electos de Frondizi y Guido dieron continuidad a la construcción de barrios implementados por el BHN. Se desarrolló un sistema financiero para el acceso a la vivienda, con la participación de bancos privados que otorgaron créditos basados en la capacidad de ahorro.

En este período los gobiernos mantuvieron, a través de la municipalidad, una relación más estrecha con la población villera de la Capital. Durante este lapso de tiempo se dejó de lado el objetivo de “erradicación” desarrollada hasta el momento, y se implementó una política de corte asistencialista, dirigida a instalar y proveer de servicios básicos a las villas existentes (suspensión de desalojos, saneamiento del suelo, cloacas, etc.).

Desde **1963-1966** el gobierno radical desarrolla una política dirigida al sector villero. Hay buen diálogo, tanto del gobierno nacional como del municipal, con las organizaciones villeras. El gobierno nacional responde en forma positiva a las demandas elaboradas por FEDEVI (Federación de Villas y Barrios de Emergencia de la Capital Federal). El gobierno legitima los reclamos de este sector desarrollando un plan de construcción de viviendas permanentes. Si bien las acciones de gobierno no llegaron a concretarse, no existieron durante este tiempo desalojos impulsados por el gobierno nacional o municipal. Desde el municipio se implementaron políticas asistencialistas, como la provisión de servicios (agua corriente, alumbrado público, etc.).

Durante la dictadura militar de Onganía, de **1966-1970**, se implementa el PEVE (Plan de Erradicación de Villas de Emergencia) y su política de viviendas transitorias. Período de fuerte control estatal, el gobierno no reconoció a las organizaciones internas de la población villera. El PEVE, financiado tanto por fondos nacionales como por el BID, contempla dos etapas: primero: la construcción de 8.000 viviendas transitorias o NHT, donde la población residiría para “adaptarse” a la nueva vivienda, y segundo: la etapa de las viviendas definitivas. Pero este plan fracasó social y arquitectónicamente. Ambos programas, el de alojamiento transitorio y definitivo, se desfasaron en el tiempo, la falta de terrenos disponibles retrasó los plazos previstos, y para 1971 no se había terminado ninguna vivienda de carácter definitivo. Así, los NHT se convirtieron en residencia permanente. Y, pese a los planes de erradicación, la población villera continuó aumentando.

De **1970 a 1973**, se produce un cambio en la política hacia las villas. Los organismos de gobierno intentan, a través de aplicar políticas asistencialistas, cooptar a la población villera y capitalizar políticamente a ese sector social en beneficio propio. La aplicación del PEVE continúa pero con altibajos. Los dirigentes villeros adhieren abiertamente al movimiento peronista, lo que modifica la correlación de fuerzas entre la población villera y el gobierno.

En **1973-1976**, el gobierno peronista osciló entre el control del Estado o la autonomía de la población villera. Esta tensión se manifestó entre la política de Estado, encarnada en el Ministerio de Bienestar Social, y las reivindicaciones de las organizaciones populares. Este período se caracterizó por transformar *in situ*, y no erradicar, a las villas en monobloques como el caso de “Villa Corina” en Avellaneda. La política ejecutada por el gobierno evidencia un incremento en la construcción de viviendas definitivas, y para esto fue fundamental la participación del sector público en el financiamiento. Si bien los sistemas de préstamos posibilitaron que una mayor cantidad de población accediera a los mismos, los programas públicos respecto a sus cronogramas lejos estuvieron de cumplirse.

La dictadura militar de **1976-1983**, tomó una firme posición respecto a las villas: su erradicación definitiva, y especialmente en la Capital Federal. Los desalojos forzosos y el uso de la violencia fue lo que dominó en este período. Se desalojaban las villas sin dar posibilidad a sus habitantes de asegurarles nuevos asentamientos, la mayoría de la población erradicada fue destinada a zonas marginales de la provincia de Buenos Aires.

La justicia legitimó la acción estatal desestimando todo recurso legal presentado por los habitantes de las villas para impedir los desalojos. La municipalidad puso en práctica la política de erradicación por medio del otorgamiento de créditos, que por supuesto no llegaron a los sectores de menos recursos (O. Yujnovsky: 1984).

El plan económico implementado por la dictadura, cambió abruptamente la situación habitacional en muchos aspectos. La lógica de redistribución del ingreso trajo como consecuencia la caída del salario, y por ende, la capacidad de pago de amplios sectores de la población. Y mientras la inflación golpeaba fuertemente, la política de precios en el mercado seguía vigente, con lo cual amplios sectores de la sociedad, especialmente los sectores populares, fueron excluidos del espacio urbano.

El retorno de la democracia de **1983-1989**, en manos del radicalismo, trajo aparejado la movilización de los sectores populares hacia la reocupación y repoblamiento del espacio urbano (S. Hintze en O. Grillo, M. Lacarrieu y L. Raggio: 1995). El nuevo clima político favoreció el desarrollo de políticas de *radicación*, cuyos antecedentes remiten a las reivindicaciones de las distintas organizaciones que conformaron el Movimiento Villero de los años '70, tales como la expropiación de las tierras, la suspensión de desalojos y la construcción de viviendas definitivas. Pero estas *políticas de radicación* hacen su aparición en las esferas del Estado a partir de 1983. Sin embargo, este cambio no se materializó en una verdadera política de radicación hacia las villas de emergencia.

A partir de **1990**, países como la Argentina e inclusive la mayoría de los países latinoamericanos experimentaron un abrupto abandono de la intervención estatal en la reproducción social de los trabajadores. Las políticas públicas de corte neoliberal en materia de salud, educación, asistencia social, vivienda, etc. padecieron una inversión decreciente como consecuencia de las denominadas políticas de ajuste estructural<sup>6</sup> (Grassi, E.; Hintze, S. Y Neufeld, M. R: 1994). La crisis de un modelo social de acumulación y los intentos para su resolución, implicaron transformaciones estructurales que culminaron en un nuevo modelo, un modelo que necesariamente implicó la pauperización del empleo y la informalidad, el desempleo, el subempleo, y consecuentemente grandes porciones de la población bajo la línea de pobreza e

---

<sup>6</sup> Según las autoras, el ajuste estructural es la forma que debieron adoptar las economías nacionales para ajustarse a las nuevas condiciones de la economía global.

indigencia. Por lo tanto, el problema habitacional se agravó debido a la caída y/o pérdida del nivel de ingresos.

### **Algunas características generales acerca de la villa 21-24**

La villa 21-24 tienen una superficie de aproximadamente 65,84 hectáreas, según datos proporcionados por la CMV. Dicho terreno se encuentra situada entre la calle Luna, el Riachuelo, calle Iguazú, la Av. Iriarte y los FFCC General Belgrano.

Según un censo poblacional realizado por el INDEC en el 2001<sup>7</sup>, son 16.072 personas las que viven en las villas 21-24, sin embargo los propios habitantes manifiestan ser más, calculan que hoy superan las 20.000 personas, es decir, más de 5.000 familias.

Los datos del informe realizado por investigadores del Instituto Gino Germani, manifiestan que la Villa 21-24 se caracteriza por ser población originaria de otras regiones del Cono Sur. Por ejemplo sólo el 12% nació en la villa y casi el 90 % de los jefes de hogar provinieron del interior del país. Llegaron de Misiones y Corrientes, del Nordeste y Noroeste casi el 44% y del exterior el 44%, cuya composición está formada por mayoritariamente paraguayos, luego en menor proporción los bolivianos y peruanos, y en menor medida uruguayos y chilenos.

El desempleo es francamente abierto. La tasa de desocupación en la villa alcanza el 31.8%. Generalmente los habitantes son trabajadores poco calificados o informales. Pero lo realmente paradójico de las inserciones ocupacionales de los habitantes de la villa es en relación al lugar que les otorga la sociedad, pues son precisamente ellos quienes en su mayoría se dedican a la construcción, y sin embargo, poseen problemas de vivienda (Caruso, L. y Rebón, J.:2000), pues sus bajos recursos les impiden acceder a una vivienda propia.

Las casas se caracterizan por su precariedad en los materiales de construcción (techos de chapa), el hacinamiento, el déficit de servicios de infraestructura y su cercanía al lecho del Riachuelo. Pero para una concepción más clara acerca de las villas de emergencia, es oportuno citar algunas de las características estructurales que menciona María Cristina Cravino (1998) en “Las organizaciones villeras en la Capital

---

<sup>7</sup> Ver censo poblacional de 2001, INDEC: población residente en villas de emergencia y asentamientos.

Federal entre 1989-1996. Entre la autonomía y el clientelismo”. Define a las villas de emergencia como “*ocupaciones irregulares de tierra urbana vacante que:*

a) producen **tramas urbanas muy irregulares**. Es decir, no son barrios amanzanados, sino organizados a partir de intrincados pasillos, donde por lo general no pueden pasar vehículos.

b) responden a la suma de prácticas individuales y diferidas en el tiempo a diferencia de otras ocupaciones que son efectuadas planificadamente y en una sola vez (...) En general, los niveles de alta organización se producen en situaciones límites, como por ejemplo desalojos o búsqueda de mejoras urgentes.

d) poseen una **alta densidad poblacional**

e) generalmente cuentan con buena localización, en relación a los centros de producción y consumo, en zonas donde es escasa la tierra. Su localización se relacionó generalmente con la proximidad a las fuentes de trabajo y el acceso a servicios urbanos.

f) en la Capital Federal se asentaron en tierras de propiedad fiscal, cuya característica fundamental es la ocupación ilegal de tales terrenos (en M. Castells: 1999; en O. Grillo, M. Lacarrieu y L. Raggio: 1995, en O. Yujnovsky: 1984; etc.)

g) los pobladores las consideraban en sus orígenes un hábitat transitorio hacia un “posible” y anhelado ascenso social...” (M. C. Cravino, 1998)

## **Políticas de Radicación en la villa 21-24**

En la Capital Federal, los planes de vivienda implementados durante los noventa hacia las villas de emergencia se manifestaron a través de dos grandes programas, uno municipal y otro nacional:

### **Programa de Integración y Radicación de Villas de la Capital Federal (Ciudad Autónoma de Buenos Aires)**

En diciembre de 1989 se firma un acuerdo entre el intendente, distintas entidades del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y los representantes del Movimiento de Villas y Barrios Carenciados (MVBC) para concretar la solución definitiva de la radicación de las villas. Este acuerdo parte del reconocimiento del derecho constitucional a una vivienda digna.

Así se crea el Programa de Integración y Radicación de Villas de la Capital Federal a principios de los años 90. Este programa abarca villas, NHT y barrios carenciados, e implica un plan de viviendas terminadas y de parcelamientos. Este programa comienza a desarrollarse dentro de lo que era la Secretaría de Planeamiento Urbano con el decreto 3330/91.

Entonces el intendente Carlos Grosso y el MVBC conforman la Mesa de Concertación y firman un acta en el cual se comprometen a darle continuidad a los decretos 1001 y el 1737 del Poder Ejecutivo Nacional, y otorgarle las tierras a sus ocupantes. Así es como se fijan plazos para concretar las escrituras de transferencia de dominio de las tierras a los actuales ocupantes.

En 1992 el plan recibió apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, y si bien, el plan no especificaba plazos en el cumplimiento de los objetivos y los fondos fueron otorgados de forma irregular, para el año 1995 sólo se habían ejecutado el 8 % de las obras. Simultáneamente, la población en las villas sufría cambios. La incorporación a las villas de nuevos migrantes imposibilitaba el loteo del terreno dado que la población aumentaba permanentemente.

En 1993, un cambio de gestión en la ciudad impulsó una fuerte política de ajuste que repercutió abruptamente en los recursos para el desarrollo del programa, debiendo reducir el área de influencia a sólo 4 villas de la Capital Federal de las 10 villas iniciales. Las villas reasignadas al programa dentro de este nuevo presupuesto fueron: la villa 3; la 15; la 20 y la 21-24.

En 1994, el plan de radicación queda a cargo de la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV). Plan que se disuelve un año después, puesto que los funcionarios que lo habían creado abandonan la gestión y el nuevo gobierno de turno no cumple con la ejecución del presupuesto.

En 1997 nace FEDEVI (Federación de Villas, Núcleos y Barrios Marginados) y propone un Proyecto de Ley de Villas. En 1998, el poder ejecutivo del Gobierno de la Ciudad a cargo de De La Rúa, sanciona la ley 148 - decreto N° 123/20-01-99, cuyo objetivo era encontrar una solución definitiva al problema garantizando la participación de los vecinos. Esta ley declaró de atención prioritaria la problemática social y habitacional de las villas y NHT, y creó una Comisión Coordinadora Participativa (CCP), cuyo fin fue acompañar y realizar el Programa de Radicación de Villas, pero a partir de generar un espacio donde confluyan los diferentes sectores. Esta Comisión

estuvo integrada por representantes tanto del poder ejecutivo como del poder legislativo y distintos vecinos representantes de las villas (un representante de cada barrio y seis del movimiento villero, tres de FEDEVI y tres del MVBC).

En el 2001, luego de fracasos sistemáticos, el nuevo gobierno de la ciudad asumido por Aníbal Ibarra firma el decreto N° 206. Dicho decreto crea el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y NHT, y crea también una Unidad Ejecutora dentro del poder ejecutivo, que es la que estará a cargo de implementar dicho programa a través de coordinar y articular con todas las áreas competentes en este tema.

En 2002, Ibarra transfiere el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y NHT, y su presupuesto correspondiente, dependiente de la Secretaría de Planeamiento Urbano a la Secretaría de Jefe de Gabinete a partir del decreto N° 108 (21-02-02), y designa a un nuevo coordinador de la Unidad Ejecutora (UE).

El 2003 encuentra a Mauricio Macri y a Aníbal Ibarra compitiendo por la candidatura del gobierno porteño. En plena campaña electoral el presidente Kirchner firma junto a Ibarra, mediante un acto público en la casa rosada, la transferencia de tierras fiscales nacionales a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Días más tarde, Kirchner e Ibarra realizan un acto electoral en la villa 21-24 donde anuncian la tenencia definitiva de las tierras a la Mutual Flor de Ceibo (Página 12, 21-08-03, pag. 9), organización “representativa” del barrio con quién el Estado firmó el boleto de compra-venta de las tierras y a quién reconoce como único interlocutor válido frente a los vecinos que habitan la villa 21-24.

### **Programa Arraigo (Nacional)**

El Programa de Integración y Radicación de Villas de la Capital Federal, simultáneamente a su implementación –me refiero específicamente la mudanza del Albergue Warnes–, motivó la creación del Programa Arraigo, programa que constituyó una continuidad en la política de *radicación* de villas pero centrada fundamentalmente sobre la tierra y no sobre la vivienda. Es así como a comienzos de los años noventa se diseñó el Programa Arraigo, cuyo principal objetivo fue la venta de tierras a sus ocupantes para lograr una radicación definitiva, por otra parte, el plan también contemplaba la urbanización y transformación de las villas en barrios, como la construcción de viviendas y el mejoramiento del hábitat.

Según un informe del CELS-SERPAJ elaborado en el 2002, el Estado mediante una ley nacional 23.967, sancionada el día 14 de agosto de 1991 por el Congreso Nacional, decreta la emergencia económica y en su artículo 60 establece la venta de toda tierra que sea considerada innecesaria para los fines del Estado. Esto evidencia el proceso de reestructuración del Estado en función de los principios básicos del neoliberalismo, que básicamente al reconocer el déficit del sector público, abre las puertas al sector privado y da comienzo al proceso de privatizaciones fundamentalmente en materias como la seguridad social, salud, educación y la vivienda.

Así, se posibilita la venta de las tierras fiscales, nacionales y municipales, a sus ocupantes con la firma de los decretos 1001/90, 2441/90, 850/91 y 156/92 por el poder ejecutivo, quedando autorizada la venta de las tierras a sus ocupantes u organizaciones barriales. El decreto 1001/90 implica un reconocimiento de la imposibilidad real de que villas y asentamientos constituyan una escala hacia el ascenso social, es decir, el Estado reconoce que éstos sectores es al único hábitat al que pueden acceder, bajo el supuesto de que obteniendo el título de propiedad de las tierras los pobladores logran mejorar su situación habitacional (M. C. Cravino, s/f).

Con el decreto 846/91 se crea la Comisión de Tierras Fiscales en el ámbito de la presidencia de la nación cuya función sería relevar las tierras que se encuentren ocupadas, coordinar con las provincias y municipios, e impulsar las regularizaciones y promover la participación de las organizaciones a través de Mesas de Concertación nacionales, provinciales y municipales.

Luego, el decreto 591/92 reglamenta la ley 23.967 establece la transferencia de tierras fiscales a los estados provinciales y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, quedando la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) como la entidad idónea para efectivizar la venta a sus ocupantes. También la ley se establece la implementación de planes de vivienda de carácter social como la provisión de equipamiento y un programa de radicación voluntaria.

Las etapas del Programa Arraigo en Capital Federal eran las siguientes:

- 1- una tasación de la tierra cuyo encargado fue el Banco de la Ciudad de Buenos Aires;
- 2- la CMV debía, por medio de un censo, realizar un relevamiento de los habitantes de la villa;

- 3- las autoridades debían designar a una organización vecinal dentro de la villa como única interlocutora del programa;
- 4- el programa podía optar cómo realizar la transferencia de las tierras: a) entregarle las tierras en bloque a la organización vecinal, para su parcelamiento y escrituración posterior, b) loteo, escritura y entrega de la tierra a cada uno de los habitantes de la villa, c) loteo y entrega a consorcios de propietarios de las villas de lotes con espacios comunes. Al terminar este proceso la organización vecinal se responsabilizaría por el pago total de las cuotas (J. Lezcano: 1997).

Para una mejor comprensión de las políticas de radicación se expondrá brevemente los puntos considerados más relevantes de ambos programas:

### **Programa de Integración y Radicación de Villas de la Capital Federal:**

#### **Objetivos del plan:**

- **Mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, adecuando las condiciones habitacionales y medioambientales al estándar de la ciudad**
- **Integración física y social de los asentamientos precarios, para lograr que se constituyan en barrios**
- **Radicación definitiva de la población, respetando su voluntad de permanencia en el lugar**
- **Incorporación de la comunidad al proceso de toma de decisiones mediante el estímulo a la participación de los pobladores en la configuración de su hábitat**

#### **Mecanismos de intervención:**

- **Programa de apertura de calles**
- **Programa de vivienda colectiva**
- **Programa de vivienda individual**
- **Programa de reordenamiento parcelario**
- **Programa de saneamiento ambiental**
- **Programa de créditos hipotecarios** (Plan de Urbanización. Ley G. C. B. A 148/98)

La **apertura de calles** constituye el primer para la integración de los asentamientos a los barrios de la ciudad, lo que posibilita el acceso igualitario de todos los pobladores a los servicios de infraestructura. La apertura de calles implica determinar previamente las

trazas de las calles a abrir, relevar mediante un censo socio-económico las familias afectadas por la traza de calles, y por último, la relocalización *in situ* de dichas familias dentro de las diferentes soluciones habitacionales que comprende el programa.

La **vivienda colectiva** como alternativa habitacional, surge frente a la escasez de terrenos, lo que dificulta pensar en otro tipo de viviendas. Sin embargo, esta modalidad de vivienda no se haya explicitada en el programa, como tampoco se observó este tipo de construcciones en la villa.

La **vivienda individual** implica, en primer lugar, la conformación de parcelas donde se construirán las viviendas. El programa contempla diferentes sistemas de construcción de las viviendas: 1) la autoconstrucción: sistema mixto de construcción con aporte de materiales y asistencia técnica por parte del gobierno de la ciudad; 2) la vivienda cáscara: sistema mixto de construcción de una vivienda con Planta Baja y Alta de 96 m<sup>2</sup>; y 3) el lote con servicio: donde el grupo o la organización comunitaria autogestiona la construcción de las viviendas, la CMV aporta la asistencia técnica y la dirección de la obra mientras otras áreas del gobierno de la ciudad aportan con los materiales necesarios para la construcción.

El **reordenamiento parcelario** implica el fraccionamiento de los terrenos y la posterior distribución equitativa entre los pobladores, eliminando el hacinamiento a través de la relocalización de las familias. De acuerdo a lo explicitado en el programa, el reordenamiento parcelario se llevaría adelante tratando de preservar las viviendas que se hallen en buen estado y refaccionando, ampliando o incluso, si fuera necesario, renovando en forma total las viviendas.

El programa también menciona como áreas de intervención lo que compete al **saneamiento ambiental** y a la adjudicación de **créditos hipotecarios** para el acceso a la vivienda, sin embargo, éstas áreas no se encuentran desarrolladas en el programa.

### **Programa Arraigo:**

#### **Objetivo General:**

***“Es objetivo general (...) la regularización dominial de las tierras fiscales nacionales declaradas innecesarias para la función o gestión de los entes en cuya jurisdicción revisten, a favor de las familias de escasos recursos que los ocupan en forma pacífica e ininterrumpida, o de las asociaciones legalmente constituidas que las representen en su totalidad”.*** (Programa Arraigo)

En cuanto a la modalidad de ejecución, el “Programa Arraigo” se encuadra en dos grandes campos: el primero se refiere ***“... a la regularización de las tierras que habita la población objetivo”*** y el segundo, se refiere a la ***“... producción y/o recuperación del hábitat popular”*** (Programa Arraigo)

***“El Programa de regularización dominial y social. Incluye una serie de líneas de acción destinadas a cubrir todos los pasos técnicos, legales y administrativos para identificar los bienes y llegar a la escritura traslativa de dominio, así como toda tarea de tipo social destinada tanto a la adecuada caracterización de la población y sus necesidades, cuanto al fortalecimiento y promoción de las organizaciones sociales que cumplan un rol protagónico en todo este proceso”*** (Programa Arraigo).

Algunas de las acciones para implementar este programa son las siguientes:

- ***Transferencias***
- ***Escrituración***
- ***Asentamientos planificados***
- ***Fortalecimiento de políticas sociales***

La **transferencia de la tierra** se lleva a cabo de tres maneras diferentes: se transfiere la tierra directamente a las familias beneficiarias, a las asociaciones barriales intermedias que las representan o son transferidas a las Provincias o Municipios por convenio. De igual manera, el proceso de **escrituración**, de carácter gratuito, queda sujeto a quién sea el beneficiario (las familias, la asociación comunal o la provincia o el municipio).

Este programa propone dos líneas de acción para lograr una distribución equitativa del suelo, por un lado, la construcción de un banco de tierras disponibles y aptas, lo que conlleva a la adquisición de nuevos inmuebles, y por otro lado, la formulación de modelos tipológicos de **asentamientos planificados**.

El **fortalecimiento de políticas sociales** implica la concertación social de los proyectos, tanto de regularización dominial como la ejecución de las obras, es decir, que la

implementación del programa será coordinado en forma directa con las familias o las entidades representativas de las mismas. Por otro parte, se realizarán y/o coordinarán los registros censales, la construcción de una base de datos y la todo tipo de capacitación que se requiera a tales fines.

*“El Programa de coordinación inter-institucional para la producción y mejoramiento del hábitat. Al garantizarse la seguridad jurídica sobre la tierra que se habita, es posible iniciar (...) la transformación de las villas, asentamientos y áreas de riesgo en barrios plenamente integrados social y territorialmente a la vida de las ciudades. Este programa también incluye una serie de líneas de acción para su desarrollo coordinado con otras áreas del gobierno nacional y con los gobiernos provinciales y municipales. Estas líneas abarcan todo el espectro de recuperación del hábitat, desde la provisión de infraestructuras básicas hasta el completamiento, mejoramiento de viviendas y construcción de viviendas nuevas”* (Programa Arraigo).

Las acciones para implementar este programa son las siguientes:

- *Planeamiento y desarrollo de tierras aptas*
- *Relocalización de asentamientos humanos. Operatorias de integración urbana y social*
- *Prevención de impacto ambiental en poblaciones y recuperación urbano-ambiental en áreas de riesgo*
- *Saneamiento básico e infraestructura en barrios*
- *Proyectos de vivienda progresiva y de lotes con servicios*
- *Rehabilitación de barrios y viviendas*
- *Apoyo a la producción y distribución de materiales. Asistencia a la autoconstrucción*
- *Dotación de equipo comunitario*

En primer lugar, este programa deberá identificar, independientemente de las tierras disponibles en el Programa Arraigo, aquellos **terrenos aptos** para el desarrollo de los planes y acciones de urbanización. Se realizarán obras de infraestructura (agua, desagües, etc.) en estos terrenos una vez fraccionados.

Este programa comprende la **identificación y seguimiento de las condiciones urbano-ambientales desfavorables** que afectan a la población, como las acciones y mecanismos necesarios para detener o revertir dicho proceso a partir de **estudios de**

**impacto ambiental.** Asimismo, se realizarán **obras de infraestructura** para el mejoramiento de los barrios.

Otro punto importante del programa lo constituye la **edificación gradual de viviendas** en terrenos habitables. Se implementarán acciones para mejorar y ampliar las viviendas ya existentes, como las acciones necesarias para la edificación de nuevas viviendas. Previamente realizado el **reordenamiento parcelario** y la ejecución de obras comunes (iluminación, senderos, etc.).

Se instalarán pequeñas **unidades de producción de insumos básicos** para la construcción de las viviendas y obras comunitarias. También el programa comprende la ejecución de **créditos** tanto en dinero como en materiales. Asimismo, este programa aportará con la **asistencia técnica** para la capacitación en la **autoconstrucción**.

Por otra parte, el programa contribuirá con la **asistencia técnica** necesaria en acciones de **planificación y gestión participativa**.

## **Sobre la percepción de los beneficiarios acerca del Estado**

El objetivo de este trabajo es indagar sobre las representaciones que algunos habitantes de la villa 21-24 tienen acerca del rol que cumple el Estado en cuanto a los mecanismos de transferencia de los planes de vivienda. Esto nos lleva nuevamente al inicio del trabajo, donde se desarrolló el concepto de vivienda. Esta es entendida, dentro del marco de producción capitalista, como un objeto o bien de cambio ligado al beneficio que produce la renta de la tierra. Es por ello que considero pertinente trabajar con ambos programas, puesto que constituyen una continuidad en las políticas de radicación de las villas de la Capital Federal.

Visité en varias oportunidades el barrio en donde realicé tres entrevistas semiestructuradas, dos de informantes desarrollan actividades comunitarias en el barrio. En otras oportunidades que fui al barrio también pude obtener información de otros vecinos pero en charlas claramente informales.

Para comenzar a hablar de las representaciones y percepciones que tienen los destinatarios acerca del rol del Estado en los mecanismos e implementación de los planes de vivienda, tomaremos el concepto de *habitus*, es decir, aquellos “...*sistemas de*

*disposiciones duraderas y transferibles, estructuras estructuradas predispuestas para funcionar como estructuras estructurantes, es decir, como principios generadores y organizadores de prácticas y representaciones que pueden estar objetivamente adaptadas a su fin, sin suponer la búsqueda consciente de fines y el dominio expreso de las operaciones necesarias para alcanzarlos,...*” (P. Bourdieu: 1991.pag.2).

La Mutual Flor de Ceibo es la entidad a la que se le transfirieron las tierras, la mutual es la propietaria del terreno en nombre de todos los vecinos. Dentro del marco del decreto 1001 ya mencionada, está contemplado la transferencia de la tierra a sus ocupantes en forma colectiva. Es así como el Programa Arraigo colocó a la mutual Flor de Ceibo como responsable frente al proceso de transferencia y como único interlocutor válido entre el Estado y los vecinos. Hoy por hoy, la mayoría de los habitantes de la villa 21-24 reclaman no tener regularizada su situación dominial, el terreno no ha sido loteado y las obras de urbanización son escasas.

La mutual era un centro de adolescentes, y surge como representante del barrio porque en 1992, cuando aparece el Programa Arraigo, no había una organización barrial que pudiera cumplir ese rol. Además, se requería de una personería jurídica y la mutual la tenía. Es así como asume el papel de intermediar entre los vecinos de la villa y el Estado, de hecho es la mutual la que firma el boleto de compra-venta de las tierras.

Para acceder a la tierra hay que cumplir ciertos requisitos. En primer lugar hay que asociarse a la mutual y para ello, nos comenta la vecina

“...hay que pagar tres pesos, hay que ser vecino del barrio y hay que estar censado”.

Pero esto trae aparejado un problema, y es que el último censo realizado en 2003 no registró a los nuevos habitantes que se incorporaron a las villas en estos últimos vertiginosos años. Al no estar censados no tienen derecho a la tierra, y como mencionara más arriba tampoco son convocados a elecciones.

Sin embargo, respecto del Programa Arraigo, me comentó la entrevistada que nunca la mutual Flor de Ceibo había convocado a elecciones

“...nunca se hizo una elección, jamás, ni para la mutual ni para la vecinal, ¿entendés?. Una cosa es el representante de la villa ¿no?, como vecinos y otra cosa es si vos te asocias a una mutual, y también tienen que convocar a elecciones (...) la mayoría de los que son socios están en mora, ¿entendés?, entonces no son convocados a los que están en mora (...) yo soy socia, yo pagué el lote, pero no voy a seguir pagando porque él me dijo que no me va a dar, el representante de la Flor de Ceibo (Guillermo Villar preside la asociación civil), de la mutual, me dijo que no me va a dar el lote, entonces para que voy a seguir pagando mi cuota social. Y es el

caso de muchísimas familias, de mil familias mas o menos que pagaron su lote, pero que como no le asignan para su ubicación no siguen pagando, entonces quedan en mora, al quedar en mora pierde los derechos de socio”.

La mutual había acordado con Arraigo que la forma de pago por las tierras sería financiado a 10 años, debiendo pagar una cuota social, cada vecino, de muy bajo costo (un dólar el metro cuadrado).

“Lo que pasa es que Arraigo estaba cobrando, el contrato de compra-venta decía que durante diez años le tienen que comprar la tierra en cómodas cuotas bla, bla, bla, bla. Arraigo hasta los siete años estaba cobrando bien ¿no?, va estaba cobrando... estaba habilitando una cuenta para el pago, después Arraigo notificó que cerró la cuenta para el pago y hasta nuevo aviso no se abre, entonces se dejó pagar (...) se ve que vieron algo que no estaba bien, se arrepintieron de vendernos la tierra...”

#### Otra vecina comenta

“...ya no sabemos a quién ir a reclamarle, porque a quién le vas a reclamar una plata que vos pagaste. Por ejemplo yo pagué la mitad del terreno y esa plata la perdiste, porque la mutual cuando vos te vas, eh... Guillermo Villar te dice “no, esa plata ya fue”, y seguís pagando y tenés que atenerte a lo que él te dice o perdiste la plata, y así le pasó a muchísima gente...”

La mayoría de los vecinos comentan que la gente dejó de pagar porque no se les entregaron las tierras, incluso no existe ningún tipo de documentación que respalde a los vecinos y acredite que pagaron sus cuotas. La mutual afirma haber perdido documentación. No hay mucha información, y la que circula es contradictoria. ¿Quién ejerce control sobre el proceso de transferencia?, ¿le cabe al Estado alguna responsabilidad sobre la implementación del programa cuando él mismo eligió a la mutual como único interlocutor?.

Cuando la entrevistada afirma que el Programa Arraigo vio algo que no estaba bien y que por eso se arrepintieron de venderles a tierra, se está minimizando el accionar del Estado y se concibe a la mutual como la única responsable del fracaso en la implementación del programa. Sin embargo, más adelante en la entrevista hablando respecto al Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados aparece una contradicción, pues nuestra entrevistada parece tener bien clara la relación clientelar establecida entre la mutual y el Estado:

“...hoy por hoy de puntero (...) el gobierno es el que puso a Villar. (...) porque le conviene (...) montar una persona como él que puede con... ¿viste?, mantener la villa tranquila y que no se le vaya a la calle... (...) Eso es una cosa que lo vemos a diario (...) él saca los materiales, o sea, le dan todo lo que tiene que ver con asistencialismo pasa por él, entonces, él lo que designa es “a éste sí, a éste no”.

Se sabe, por denuncia de otras organizaciones barriales y vecinos independientes, que la mutual maneja todos los planes jefes y jefas de hogar, los planes trabajar, las cajas de alimento y gran cantidad de otros subsidios del Estado nacional y municipal. En este relato se concibe al Estado como ejecutor de políticas de control social.

Pongamos otro ejemplo. A partir de estos programas se implementan en la villa 21-24 dos tipos de vivienda. Por un lado, se encuentra una vivienda –de 6 m x 12 m cubiertos- otorgada por la relocalización in situ debido a la apertura de calles que ofrece la CMV, y que se halla dentro del marco del Programa de Radicación, Integración y Transformación de la villa en barrio. Por otro lado, se encuentra la vivienda completa que ofrece la mutual Flor de Ceibo, y cuyas características nos describe una vecina

“(…) fui a averiguar para una tía mía (...) y estaban entre veinticinco, eso es lo que salía la casa, veinticinco mil pesos. Que uno hacía una entrega ponele de cinco mil pesos para que él te haga los papeles, y después seguís pagando y cuando más o menos tenés pagado mitad de la casa eh... recién te entrega, y después seguís pagando...”

No es un detalle menor mencionar que las casas tipo chalecito terminadas que ofrece la mutual Flor de Ceibo se construyen con materiales otorgados por la CMV, y la mano de obra para edificarlas las financian con los planes trabajar que maneja y redistribuye, en forma clientelar

“...ellos (se refiere a la mutual) construyen las casitas con todo subsidiado, pero ellos a su vez lo venden, ¿entendés?, ¿a dónde va a parar esa plata?. Y la CMV no rinde, por ejemplo eso es una de los fraudes que hay hoy por hoy en el gobierno...”

Este negocio fraudulento aparece bajo la forma de subsidio cuando en realidad la gente paga y ha pagado por la vivienda. Desde la implementación del Programa Arraigo ya pasaron más de 10 años y sólo llevan construidas y entregadas alrededor de 300 casas, según nos informaron los vecinos.

Sin embargo, es visible una contradicción en los diversos relatos. En el último testimonio, por ejemplo, el Estado es visto como una institución sumida en la corrupción. Y por otra parte, la mutual parece ser la culpable de todos los males y el Estado queda eximido de culpa y cargo. En términos de Castoriadis, se produce una alineación. Entendida ésta como una *modalidad* o una forma de relación entre la institución –en este caso el Estado- y la sociedad, es decir, la institución deja de percibirse como lo que es, un producto social e histórico (C. Castoriades: 2003). Por esto mismo, es posible explicar estas contradicciones en las percepciones de los agentes

si retomamos a Bourdieu, puesto que el habitus “...es una capacidad infinita de engendrar en total libertad (controlada) productos pensamientos, percepciones, expresiones, acciones que tienen siempre como límites las condiciones de su producción, histórica y socialmente situadas...” (P. Bourdieu: 1991, pag. 4)

Siguiendo a este autor, existe un habitus homólogo, es decir, que frente a condiciones objetivas de existencia homólogas puede generarse un habitus de grupo o de clase (P. Bourdieu: 2002). Esto no significa que habitus homólogo produzcan representaciones idénticas, existe cierta diversidad o “libertad” (limitada por supuesto) en las representaciones como en las acciones. Para muchos de los vecinos de la villas 21-24 el problema fundamental en cuanto al acceso a la vivienda lo constituye la mutual. El Estado no es merecedor de la desconfianza de la gente ni se lo responsabiliza por la ausencia de control que debería ejercer en la implementación de las políticas. La transparencia de la organización representativa del barrio garantizaría el acceso de los vecinos a las viviendas. Esta vecina afirma que la mayoría de

“... los vecinos están de acuerdo con esto de la mutual (...) hoy por hoy la gente ya no cree en la mutual, o sea, es como que no sabemos cómo podría ser una organización que realmente represente, que sea honesto y que sea participativo. Nosotros planteamos era crear un espacio que se llame cuerpo de delegados, donde por manzana haya una persona que represente a esos vecinos, entonces es como que habría más eh... discusión, intercambio ¿no? como para llegar a los vecinos”.

Sin embargo, para otros, el hecho de que exista una entidad que medie entre los vecinos de la villa y el Estado es el nudo del problema. Aquí la solución sería eliminar a los intermediarios, es decir, a la mutual, y que cada vecino se vincule en forma directa con el Estado. Este informante sostiene que, ya sea en forma individual o familiar,

“...para acceder a la vivienda primero hay que asociarse a la mutual (...) el que quiera construir su casa que lo haga sin intermediarios...”

## Conclusiones

Vemos como los mecanismos de transferencia implementados, tanto en el Programa Arraigo como en el Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados, implican necesariamente la creación de organizaciones barriales “representativas” como una condición previa para realizar el proceso de transferencia de los planes. Como

sostiene M. C. Cravino, esto podría verse como un clientelismo encubierto, ya que “*en nombre de la autonomía de las organizaciones villeras, se las inscribe en relaciones de tipo clientelares*” (M. C. Cravino, s/f, pag. 14).

En este caso, la metodología para convertir al interlocutor (la mutual) en cliente fue la incorporación de dirigentes villeros en personal de planta de la municipalidad a partir de la Mesa de Concertación. El Programa Arraigo prefiere la transferencia de la tierra en forma “colectiva”, intermediando las organizaciones barriales claro, pues porque implica hacia fuera responsabilizarse por el pago de las cuotas de cada socio, y hacia adentro resolver los conflictos. El resultado de esta experiencia es el fracaso, porque no tuvieron ni tienen la capacidad para lograrlo. ¿Y si los vecinos no pueden pagar? En este caso está contemplado que de no cumplir con la regularidad de las cuotas las tierras vuelven al Estado. Entonces si la transferencia fracasa ¿de quién o quienes es la responsabilidad de esta metodología? ¿Cuál es la responsabilidad que le toca al Estado en este proceso?, ¿y a las organizaciones barriales?

Es reciente la idea de incorporar a los beneficiarios en la gestión de los programas sociales y otorgarles la responsabilidad de cumplir con determinadas acciones que antes sólo correspondían a las instituciones estatales. Si bien creo que es fundamental generar y estimular espacios de participación por parte de los sectores populares, también creo que se debe tener cuidado de no caer en la trampa de cargar a estos sectores del déficit estatal (en M. C. Cravino: s/f y S. Hintze: 1996), pues las políticas sociales hoy expresan lo que Estela Grassi denomina como un proceso de *privatización de la vida*, es decir, que “*la responsabilidad última por la reproducción de los grupos humanos se despliega de las esferas de la acción/decisión colectivas, constituyéndose enteramente en una responsabilidad-problema de la esfera privada*” (E. Grassi, En Colección CEA-CBC: 1996, pag.64), quedando el Estado exento de culpa y cargo. Por otra parte, cuando las decisiones recaen en los dirigentes, en este caso la mutual Flor de Ceibo, es más fácil la cooptación política por parte del Estado.

Desde el punto de vista de los beneficiarios, la política social es un campo de disputa, donde entran en conflicto no sólo diversos intereses sino también múltiples significaciones. Como afirma Estela Grassi, el “espacio social público” constituye un “*...ámbito de confrontación y disputa en la definición de políticas públicas*” (E. Grassi, En Colección CEA-CBC: 1996, pag 78). Por esto mismo creo que es necesario contribuir a diseñar políticas que desarrollen dispositivos de participación social,

democráticos y plurales, o mejor dicho, contribuir a la formación de “*políticas democráticas, participativas y basadas en una genuina demanda colectiva*” (S. Hintze, En Colección CEA-CBC: 1996, pag. 134), puesto que el problema social y su demanda es producto de una construcción social. Asimismo, es necesario generar mecanismos transparentes de control sobre la gestión pública.

Para desarrollar tales objetivos es más que oportuno hacer referencia al modelo de diagnóstico de políticas sociales que propone José Luis Coraggio. Como primera instancia a realizar plantea una descripción del o de los fenómenos en cuestión. Esto significa que la descripción no constituye un mero relevamiento de datos empíricos acumulados, sino que tales fenómenos deben ser explicados a la luz de una teoría orgánica y dinámica, es decir, que analice la realidad seleccionada como una totalidad parcial y articulada dentro de una totalidad más amplia, y que de cuenta del contexto histórico en el que se producen y reproducen tales fenómenos. En segundo lugar, plantea desarrollar los objetivos deseados que necesariamente deben guardar relación con la concepción teórica del o los fenómenos sobre los que se quiere intervenir. Es fundamental determinar si la o las problemáticas elegidas responden a causas estructurales o coyunturales. En tercer lugar, propone explicitar una explicación científica de la realidad seleccionada y dar cuenta de sus causas e interrelaciones. En cuarto y último lugar, se haya el momento de la elaboración de las políticas de intervención con los fines de modificar la situación original planteada como problemática. Esta transformación implica modificar las estructuras que reproducen los problemas y para ello es necesario tanto de la colaboración del Estado como de la sociedad civil en su conjunto, y principalmente de aquellas personas que se encuentran afectadas directamente.

Para garantizar la *construcción social participativa* (S. Hintze, En Colección CEA-CBC: 1996) de las políticas es fundamental la búsqueda del consenso desde el principio, “...desde el momento de la recuperación de la memoria colectiva de esa población, de la percepción de su identidad, de sus problemas y de sus causas. Construirlos a través del autodiagnóstico, de la búsqueda conjunta de posibles alternativas de acción, generando un diálogo (...) para que el “interés común”, si prevalece, resulte del juego real de las fuerzas sociales y no de la imaginación planificadora” (S. Hintze, En Colección CEA-CBC: 1996, pag. 109). En términos de Coraggio, una *Planificación Participativa*, en donde todos los actores involucrados se

responsabilicen por el diseño, implementación y control / rectificación continua de los planes o los programas sociales.

Ahora bien, trasladado a la realidad del déficit habitacional que afecta a todas las villas de la ciudad de Buenos Aires, esto podría traducirse no sólo en la ampliación de los fondos del FONAVI para la construcción de viviendas sociales, sino en su democratización, es decir, en la participación colectiva sobre la asignación de los fondos del FONAVI. Como sugirió Ruben Pascolini de la Federación de Tierra y Vivienda de la CTA, “...se debe democratizar el uso de los fondos destinados a la construcción de viviendas sociales (...) La intención es trasladar el espíritu del presupuesto participativo a la construcción de viviendas” (CASH: 20-10-02, pag. 3).

Sin embargo, el pensamiento neoliberal pretende imponer el divorcio teórico y práctico entre la política económica y la política social, lo que justifica claramente el debilitamiento del Estado. No es suficiente con obtener la tan preciada voluntad política como sostuvo una de las entrevistadas, ésta sólo contribuye a separar el vínculo estrecho que une ambas dimensiones, y en consecuencia fertiliza el campo hacia el clientelismo político (J. L. Coraggio, 1999). En consecuencia, implementar una *Planificación Participativa* sólo será posible en la medida en que se produzca previamente una transformación en la política económica. Ahora bien, una transformación de esta naturaleza, está sujeta a su vez, a cambios sociales, políticos y culturales de la sociedad que tiendan a garantizar tal transformación, garantizarla desde una construcción colectiva, participativa y democrática.

Sin embargo, los tiempos en la gestión pública para el diseño, la planificación e implementación de planes o programas sociales son muy diferentes, y están condicionados por múltiples factores. La coyuntura económica, por mencionar sólo alguno de ellos, puede frenar o garantizar la continuidad de los planes o programas, lo que hace muy difícil pensar en elaborar proyectos a largo plazo.

Ahora bien, como se observa, el Programa de Integración y Radicación de Villas de la Capital Federal y el Programa Arraigo implementado específicamente en la villa 21-24 de Barracas asumió ciertas particularidades que complejizan el caso. Por esto mismo, para poder pensar en alguna, o mejor dicho, en varias alternativas a la solución habitacional es necesario retomar el concepto de vivienda desarrollado al comienzo del trabajo.

La vivienda debe ser entendida, como afirma Yujnovsky (1984), no como una unidad física individual escindida de toda relación con el hábitat y de las relaciones sociales que la conforman, sino que debe concebirse en términos de servicios habitacionales (ver página 3), es decir, la vivienda debe ser concebida e integrada al resto del espacio urbano, y por lo tanto, a todas aquellas actividades sociales, culturales, económicas y políticas que la constituyen y le dan vida.

Es por ello que, partiendo de esta definición amplia e integral del concepto de vivienda, es inviable seguir pensando en una única solución al problema habitacional de las villas, pues estaría destinada al fracaso, y a las pruebas me remito. Abordar con una mayor profundidad la problemática habitacional en las villas de la Capital Federal, y particularmente en la villa 21-24, requiere de un enfoque multidisciplinario e integral que se aboque a diseñar múltiples alternativas o soluciones. Pues este abordaje contemplaría no solamente los múltiples factores que hacen a la conformación de la vivienda, sino también las particularidades que presenta este caso.

A continuación esbozaré algunas posibles soluciones que fueron pensadas con el fin de resolver el problema habitacional en la villa 21-24 de Barracas. Es pertinente aclarar que estas ideas son sólo un bosquejo, puesto que para una futura implementación de las mismas es condición someterlas a una profunda discusión con el objeto de mejorar su diseño, poder ampliar la oferta de soluciones habitacionales, como diseñar los mecanismos de su implementación, y desde ya, planificar tanto el presupuesto necesario como los tiempos de su ejecución. Algunas de las soluciones a la problemática habitacional son las siguientes:

- 1- Cooperativas de vivienda: otorgar créditos blandos o sociales a las familias interesadas para la compra de tierras y la autoconstrucción de viviendas. La formación de cooperativas de vivienda es una línea a explotar, y si bien no constituye una solución para todos los habitantes en cuanto al acceso a la vivienda, es importante rescatar que este tipo de experiencias fomentan y estimulan el desarrollo social, político y comunitario.
- 2- Planes de vivienda *in situ*: previamente regularizada la situación dominial, se otorgarán créditos blandos para la autoconstrucción. Tanto el diseño, la planificación y la implementación de los planes, como las instancias de edificación de las obras contará con la participación activa de las organizaciones sociales y comunitarias del barrio.

Ahora bien, las organizaciones sociales o comunitarias suelen ser un problema recurrente. En la mayoría de los casos suelen actuar beneficiando a aquellos habitantes que más participan y aportan a la organización, excluyendo al resto de la gente de los beneficios a los que tienen derecho, prácticas muy comunes que terminan socavando la legitimidad de las mismas por parte de los vecinos.

El caso de la villa 21-24 constituye una situación muy compleja. La transferencia de las tierras se realizó de forma colectiva, la Mutual Flor de Ceibo funcionó como intermediara firmando el boleto de compra-venta en nombre de todos los habitantes de la villa. Sin embargo, hoy, muchos pobladores de la villa se hayan privados de acceder a la vivienda porque tienen una relación conflictiva con dicha organización. La mutual carece de legitimidad por parte muchos de los vecinos del barrio, inclusive, denuncian que el presidente de la mutual mantiene una relación de tipo clientelar con el gobierno de la ciudad, su rol de puntero político de Aníbal Ibarra queda evidenciado por el acceso que éste tiene a los distintos planes sociales y por la lógica de construcción política que tiene hacia el barrio. Es importante aclarar que las organizaciones sociales o barriales no son la única respuesta para la resolución del problema habitacional. Sin embargo, pueden implementarse mecanismos de control, y evitar así, o por lo menos reducir, posibles abusos de poder por parte de sus integrantes.

Específicamente para abordar el conflicto entre la mutual y los habitantes de la villa 21-24, en primer lugar, se procederá a la intervención tanto de la mutual Flor de Ceibo como de aquellas entidades estatales que se encargaron de ejecutar el Programa Arraigo. El objeto es analizar la documentación correspondiente al proceso de transferencia de las tierras. En caso de encontrar irregularidades, se reiniciará la transferencia de las mismas atendiendo a los siguientes procedimientos: 1) la transferencia de las tierras comprenderá a las familias como compradores finales, 2) se elaborará un reglamento tanto del número de las familias interesadas como de los créditos adjudicados y del presupuesto necesario para su implementación, etc. 3) la transferencia o venta de las tierras se hará de forma individual (entendiendo a la familia como una unidad) o colectiva. En éste último caso, para preservar y proteger a los beneficiarios del plan, se creará una asociación civil conformada por algunos de los beneficiarios, cuya única finalidad será funcionar como una herramienta exclusivamente legal que permita vehiculizar la transferencia de tierras. Entiendo que las organizaciones intermediarias no deben ser las ejecutoras de los programas, puesto que muchas de ellas carecen de

legitimidad social y política por muchos de sus vecinos. Para esto se elaborará previamente un reglamento o un estatuto que inhiba a los responsables de dicha asociación operar más allá de los objetivos para la cual fue creada, evitando así la cristalización del poder en manos de la gente.

- 3- Planes de vivienda por fuera de la villa o asentamiento: se otorgarán a las familias beneficiarias créditos blandos para facilitar la adquisición de tierras y la construcción de las viviendas. Se evaluará la disponibilidad de tierras fiscales tanto dentro del distrito de la Capital Federal como de la Provincia Buenos Aires, como también terrenos disponibles en las provincias del interior del país. Para poner en práctica este último punto, se realizarán previamente convenios con las autoridades provinciales y municipales correspondientes a fin de coordinar y evaluar la necesidad de repoblar aquellas zonas vinculadas al desarrollo de las economías regionales. Esta opción tiende a descentralizar y dispersar la población que vive en la villa.
- Por otra parte, como ya se ha mencionado, no es viable desarrollar una única solución para todos los habitantes de la villa. El diseño e implementación de distintas opciones habitacionales tiene como objetivo, en primer lugar, reducir la población total de la villa 21-24, que hoy por hoy se encuentra entre las villas más densamente pobladas de la Capital Federal. Asimismo, la crisis económica que atraviesa la Argentina no muestra signos de mejora, hecho que tiende a incrementar la población de las villas y como consecuencia, hace inviable desde todo punto de vista, aplicar con éxito cualquier programa de radicación. En segundo lugar, ofrecer una amplia variedad de alternativas habitacionales permitiría contemplar, en una población de carácter heterogéneo como lo es la villa 21-24, las distintas necesidades sociales y culturales de sus habitantes.
- Para obtener un mejor resultado de las políticas a implementar, se realizará un censo-encuesta, a partir del cual todos los habitantes de la villa podrán elegir por aquella solución habitacional que más se ajuste a sus necesidades y posibilidades económicas.
- Para el diseño, la planificación, la ejecución (estableciendo tiempos y presupuesto) y el seguimiento de los distintos planes de vivienda elaborados, se creará un ente autárquico cuya responsabilidad será poner en funcionamiento dicho proyecto. Esta entidad estará integrada por un equipo interdisciplinario,

con amplia experiencia tanto en el diseño de políticas sociales como en gestión. Para la realización del proyecto este equipo deberá articular, sin perder la autonomía en la toma de decisiones, con todas las dependencias del Estado (sean nacionales, provinciales y/o municipales) relacionadas directa o indirectamente a la problemática habitacional, facilitando así la ejecución del proyecto. También deberá interactuar con los distintos actores vinculados al proyecto: ONGs, organizaciones sociales y comunales, etc.

- Por último, será conveniente que el proyecto final (estableciéndose las distintas alternativas habitacionales, presupuestos, plazos, formas de ejecución, etc.) asuma carácter de ley nacional, puesto que la dinámica de recambio político, tanto a nivel nacional como provincial y/o municipal, no asegura la continuidad de los programas. Es fundamental lograr que la política habitacional dirigida hacia las villas no dependa exclusivamente de un programa o un plan, sino de una ley nacional que garantice la continuidad del proyecto más allá de los procesos políticos.

## Bibliografía

- Bourdieu, P.:** *Las estructuras sociales de la economía*. Manantial, Buenos Aires, 2001.
- Bourdieu, P.:** *EL sentido práctico*. Taurus, Madrid, 1991.
- Bourdieu, P. y Wacquant, J. D.:** *Respuestas por una antropología reflexiva*. Grijalbo, México, 1995.
- Castells, M.:** *La cuestión urbana*. S XXI, Madrid, 1999.
- Castoriadis, C.:** *La institución imaginaria de la sociedad. Marxismo y teoría revolucionaria*. Vol 1. Tusquets, Buenos Aires, 2003.
- Caruso, L. y Rebón, J.:** *La estructura ocupacional de la pobreza: El caso de la villa 21-24*. Investigadores del Programa de Investigación sobre Cambio Social (P.I.Ca.So.) del Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).
- Cravino, Ma. Cristina:** “*En las redes del clientelismo. Las organizaciones barriales ante políticas de radicación y mecanismos de transferencia de la tierra.*”(sin datos)
- Cravino, Ma. Cristina:** *Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989-1996. Entre la autonomía y el clientelismo*. 1° Congreso Virtual de Antropología y Arqueología. Organiza Equipo NAYA. Ciberespacio, 1998.
- Coraggio, J. L.:** *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Miño y Dávila, Buenos Aires, 1999.
- Grassi, E., Hintze, S. y Neufeld, M. R.:** *Políticas sociales. Crisis y ajuste estructural*. Espacio Editorial, Buenos Aires, 1994.
- Grillo, O., Lacarrieu, M. y Raggio, L.:** *Políticas sociales y estrategias habitacionales*. Espacio Editorial, Buenos Aires, 1995.
- Guber, Roxana:** *El salvaje metropolitano*. Legasa, Buenos Aires, 1990.
- Lezcano, Jorge:** *La política de radicación de villas en la Capital Federal*. Fundación CECE, Serie de estudios N° 16, 1997.
- Raggio, Liliana:** *Evaluación de programas sociales desde una perspectiva cualitativa. En torno de la definición de las necesidades a partir de los destinatarios*. Ponencia presentada en las Primeras Jornadas de Políticas Sociales del MERCOSUR. Consejo Profesional de Sociología, Buenos Aires, 2000.
- Ratier, H.:** *Villeros y villas miseria*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1985.

**Slapak, S.** (coordinación): *Colección CEA-CBC. Centro de Estudios avanzados.* Oficina de Publicaciones del CBC de la UBA. Buenos Aires, 1996.

**Yujnovsky, O.:** *Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955-1981.* Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984.

**Otras fuentes:**

- Recortes periodísticos: Página 12, 21-08-03, pagina 10, Clarín y CASH, 20-10-02, pagina 3.
- Programa Arraigo, Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados y Plan de Urbanización en Villas de la Capital Federal.
- Decretos y leyes de carácter nacional y municipal correspondientes a los programas mencionados
- Informe del CELS-SERPAJ
- Documentos de la CMV
- Censo poblacional del INDEC (2003)
- Revistas N° 1, 2 y 3 de FEDEVI (Federación de Villas, Núcleos y Barrios Carenciados)