

LA JERARQUIZACIÓN DE LA DEMANDA. UN ANÁLISIS COMPARATIVO DE PROCESOS DE ADJUDICACIÓN DE VIVIENDAS¹

Romina Sonia Olejarczyk² y Natalia Gabriela Jauri³

Resumen

En este trabajo analizaremos comparativamente los procesos de adjudicación y adquisición de viviendas del Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos en el Municipio de Avellaneda, y del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas en una villa de la Ciudad de Buenos Aires. Nos interesa observar los criterios que se construyen y las disputas que se generan en torno a la definición de los *listados de adjudicatarios*. En este sentido nos preguntamos: ¿Cómo se construyen los requisitos para la adjudicación de viviendas? ¿Quiénes participan en su definición? ¿Qué aspectos contemplan y cuáles obliteran? ¿A quiénes incluyen y a quiénes excluyen? ¿Qué disputas se generan en torno a éstos? ¿Cómo son apropiados y re-significados por los sujetos?

HIERARCHIZATION OF DEMAND. A COMPARATIVE ANALYSIS ON SOCIAL HOUSING ALLOCATION PROCESSES¹

Romina Sonia Olejarczyk² and Natalia Gabriela Jauri³

Abstract

In this paper, we conduct a comparative analysis of the processes of allocation and purchase of social housing under the Urban Development of Slums and Settlements Subprogram in the Municipality of Avellaneda and the Transformation, Integration and Settling Program in a slum area located in the City of Buenos Aires. It is in our interest to observe the criteria and disputes derived from the elaboration of the list of recipients.

In this sense, we ask ourselves: How are these housing allocation requirements elaborated? Who takes part in their definition? Who is included and who is left out? What are the aspects included or excluded from these initiatives? What are the disputes around these projects? How are these services appropriated and redefined by people?

Nos orientan los siguientes supuestos: estos procesos son una parte clave de la implementación de las políticas y se definen en un escenario de disputas entre actores desigualmente involucrados. El singular recorrido que asuman en cada caso tiene que ver con su inscripción –o no– en un proyecto de urbanización de un sector de la ciudad; con si existen o no criterios y espacios relativamente institucionalizados para su definición. Es necesario indagar además sobre la dimensión espacio-temporal que modelará estos procesos.

PALABRAS CLAVE: ADJUDICACIÓN, ADQUISICIÓN, ADJUDICATARIOS, REQUISITOS Y CRITERIOS.

Fecha de recepción: 09.03.12

Fecha de aceptación: 21.12.12

- 1 Esta investigación se desarrolló en el marco del proyecto CONTESTED_CITIES, recibiendo financiación de la línea PEOPLE-IRSES del Séptimo Programa Marco de la Comisión Europea (Contrato PIRSES-GA-2012-318944) y es parte del proyecto de investigación “Contradicciones entre segregación socio-espacial y exaltación cultural en la ciudad de Buenos Aires” (Facultad de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, UBACYT 2010-2012), dirigido por la Dra. María Carman, a quién agradecemos profundamente la lectura atenta de este escrito.
- 2 Argentina. Licenciada en Trabajo Social. Alumna del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Becaria Tipo I del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas CONICET, Universidad de Buenos Aires. Docente de la Carrera de Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires. Email: iigg@sociales.uba.ar
- 3 Argentina. Licenciada en Trabajo Social. Máster en Políticas Sociales, Universidad de Buenos Aires. Doctoranda en Ciencias Sociales, UB. Becaria Tipo II del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Universidad de Buenos Aires. Email: najau@hotmail.com

We are guided by the following premises: these processes are an essential part in the implementation of policies and are defined in a theatre of disputes among parties of unequal levels of involvement. The path they assume in each case is related to both their registration -or non-registration- in an urban development project for a determined area of the city and the presence of criteria and relatively institutionalized spaces to define such initiatives. In addition, it is necessary to investigate the space-time dimension that gives shape to these processes.

KEYWORDS: ALLOCATION, PURCHASE, RECIPIENTS, REQUIREMENTS, CRITERIA.

Received: 09.03.12

Accepted: 21.12.12

- 1 This research is part of the research project CONTESTED_CITIES funded by the line PEOPLE-IRSES of the . Seventh Framework Programme of the European Commission (Agreement PIRSES-GA-2012-318944) and is part of the research project “Contradictions between Socio-Spatial Segregation and Cultural Appeal in the City of Buenos Aires (Faculty of Social Sciences, University of Buenos Aires, UBACYT 2010-2012), conducted by María Carman, Ph.D., whom we thank for carefully reading this paper.
- 2 Argentina. BA in Social Work. Doctoral student in Social Sciences, University of Buenos Aires. Type I fellow, National Council of Scientific and Technical Investigation (CONICET), University of Buenos Aires. Professor, Social Work Degree Course, University of Buenos Aires. Email: iigg@sociales.uba.ar
- 3 Argentina. BA in Social Work. MA in Social Policy, University of Buenos Aires. Ph.D. in Social Sciences. Type II fellow, National Council of Scientific and Technical Investigation (CONICET), University of Buenos Aires. Email: najau@hotmail.com

Introducción

Tres supuestos centrales orientaron este artículo. En primer lugar, entendemos que los procesos de adjudicación de viviendas son una parte clave en la implementación de las políticas habitacionales y se definen en un escenario de disputas entre actores desigualmente involucrados. En segundo lugar, el singular recorrido que asuman los procesos de adjudicación y adquisición de viviendas en cada caso tienen que ver con, por un lado, su inscripción –o no– en un proyecto de urbanización de un sector de la ciudad. Por otro, si existen o no criterios y espacios relativamente institucionalizados para su definición. Por último, observamos que la dimensión espacio-temporal, que será analizada oportunamente, modela significativamente estos procesos.

La construcción de categorías en las políticas de vivienda

Entendemos como políticas públicas al conjunto de “las tomas de posición del Estado” frente a una ‘cuestión’ que “concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil”⁴. Como tal “involucra decisiones de varias organizaciones que expresan un determinado modo de intervención, las

cuales no son necesariamente unívocas, homogéneas ni permanentes (...). Desde esta perspectiva, la política social [como parte de la política pública] no es resultado de un proceso lineal, coherente y necesariamente deliberado de ‘diseño’, sino que es objeto de un proceso social y político que configura –en consecuencia– un campo en disputa”⁵.

En la gestión de una política pública se despliega un singular entramado de actores con diferentes intereses y capitales que disputan por la orientación, los contenidos y los términos de ejecución de esa política, en un marco de relaciones de fuerza asimétrica –en las cuales el Estado como actor ocupa un rol central– situadas espacial y temporalmente. En este contexto se despliega y se establece, en términos de Chiara y Di Virgilio, un régimen de implementación entendido como un “sistema de reglas, normas y procedimientos que gobiernan la interacción de los participantes con el fin de dar cumplimiento a alguna decisión colectiva”⁶.

Sin embargo, este régimen es un marco de referencia que puede transgredirse y redefinirse durante la implementación de dicha política. Formarían parte de este régimen las herramientas para la definición de la población, como el censo; los espacios de discusión y acuerdo entre actores: reuniones y asambleas enmarcadas institucionalmente; las categorías que establecen quiénes son contemplados o no

4 Oszlak y O'Donnell, 1976.

5 Chiara y Di Virgilio, 2009, p. 54.

6 *Ibíd.*, p. 64.

por esta política y la normativa (leyes, decretos, ordenanzas) que definen, en parte, todo lo anterior.

En este marco, los agentes estatales construyen y circulan categorías sociales en tanto delimitan, dentro de un universo de población, a aquellos sectores con posibilidades de recibir el “beneficio” que la política contempla. No alcanza con necesitar la vivienda ni tener derecho a ella, se debe además reunir ciertos requisitos que “recortan” a la población potencialmente destinataria de viviendas, ya sea porque las mismas forman parte o se ven afectadas por un proyecto de urbanización o reordenamiento territorial, o bien porque esta producción de viviendas es mínima en relación a la demanda. En ambos casos se generan tensiones entre la oferta estatal de viviendas y la problemática urbana y habitacional de la población potencialmente beneficiaria. En el marco de esta tensión, el entramado de actores involucrados –los funcionarios públicos, los potenciales beneficiarios, distintos actores con incidencia en el territorio en cuestión– disputarán el destino de las viviendas y, de acuerdo a las prioridades (atender problemáticas sociales o de emergencia habitacional, avanzar con

plan de reordenamiento territorial o saneamiento ambiental, etc.), también definirán a la población para constituir la como beneficiaria.

La construcción social de las categorías de adjudicatarios por parte de los agentes estatales, implica la conformación de cierto “frente discursivo” que a la vez que define quiénes son alcanzados por una política, produce nuevas formas de exclusión⁷. A modo de ejemplo, si se define que serán “beneficiarios” familias con niños a cargo, entonces se excluyen a los hogares unipersonales, a las parejas sin hijos y a las familias no nucleares⁸.

Estas categorías, que definen quiénes pueden acceder o no a una vivienda, modelan el proceso de adjudicación. Lejos de ser rígidos o estáticos, tales criterios se transgreden, se disputan, se utilizan estratégicamente, y ante ciertas coyunturas pueden volverse más flexibles o incluso modificarse para resolver situaciones irregulares y/o conflictivas. Por tanto, la construcción de criterios se encuentra situada espacial y temporalmente. Es un proceso dinámico en el cual algunos criterios se

7 Fonseca y Cardarello, 2005, p. 10.

8 Estas categorías circulan principalmente en los espacios de intercambio entre los actores implicados (funcionarios, agentes municipales, potenciales adjudicatarios, etc.). En términos de Signorelli, constituyen las “ventanillas de poder” y cobran varias formas en la implementación de estas políticas (reuniones formales e informales, actos políticos, presentación de notas en oficinas estatales, etc.). Signorelli, 1996.

cristalizarán, perdurando en el tiempo, y, en cambio, otros se verán continuamente modificados.

Como dejan entrever los casos que analizaremos, los modos de adjudicación y adquisición de una vivienda exceden el marco burocrático / institucional en el cual se inscriben. En términos de Giglia, estos modos son “el resultado de un conjunto de prácticas y de capitales poseídos no siempre fundamentados en el nivel institucional, lo cual hace que el proceso no sea igual para todos (...) existen requisitos y requerimientos de orden no formal sino social, cultural y relacional, que constituyen los pasaportes para ingresar al proceso y llegar exitosamente a su término”⁹.

Por último, nos interesa señalar el rol de la dimensión espacial en el análisis de estos procesos de adjudicación y asignación de viviendas, imprimiendo en cada caso particular potencialidades y restricciones. Concretamente nos referimos a las condiciones físicas del territorio, como la vacancia de tierras para la construcción de viviendas, la consolidación material de las viviendas informales, así como algunos aspectos simbólicos, es decir las representaciones que los habitantes construyen en relación al espacio habitado y que orientan sus prácticas en él.

9 Giglia, 2001, p. 7-8.

Breve reseña del Programa Federal de Construcción de Viviendas en Avellaneda

Avellaneda es uno de los municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires que se encuentra implementando el Subprograma de urbanización de villas y asentamientos precarios en el marco del Programa Federal de Construcción de viviendas¹⁰. El objetivo de este subprograma es, como lo indica su nombre, *urbanizar integralmente* villas y asentamientos del partido, consolidando en el lugar a la población que allí reside y relocalizando a aquellas que se encuentran habitando en *sectores urbanos de alto riesgo ambiental*. Para ello contempla varias acciones: construcción de viviendas nuevas, mejoramiento de viviendas ya existentes, regularización del dominio de la tierra a favor de los ocupantes, provisión de infraestructura básica de servicios, consolidación de espacios públicos y mitigación de problemas ambientales¹¹. Acerca de quiénes pueden ser los destinatarios del programa y cuáles son los requisitos que éstos deben cumplir, el

10 El mismo tiene su origen en el año 2004. Sus objetivos se orientaron a entregar viviendas finalizadas y construidas por una empresa a partir del procedimiento de licitación pública.

11 En esta descripción reproducimos los términos tal cual aparecen en el documento “Reglamento Particular” del programa. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2012.

reglamento oficial del programa estipula la realización de un censo¹² ad hoc¹³.

Los señalamientos de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, organismo nacional a cargo de la coordinación del programa, sitúa a los municipios y/o autoridades municipales como los responsables de definir a la *población destinataria*, aunque sin avanzar en la definición de cuáles serían los indicadores a utilizar ni los criterios a partir de los cuales realizar esta selección. Al revisar las fuentes de los organismos provinciales y municipales, que en el caso de la provincia de Buenos Aires es el Instituto Provincial de la Vivienda (en adelante IPV), encontramos ciertos requisitos que la población de la provincia debe reunir para inscribirse en cualquier programa de este organismo:

“Constituir grupo familiar. Poseer DNI argentino. Ser mayor de 18 años. Ninguno de los integrantes del grupo familiar deberá ser beneficiario de ninguna vivienda o terreno otorgado por el Estado Argentino. Ninguno de los integrantes del grupo familiar deberá poseer bienes

*inmuebles. Cada Municipio podrá establecer requisitos complementarios.”*¹⁴

Los párrafos que siguen hacen un recorrido por la historia de adjudicación de un barrio, con el fin de identificar qué criterios se construyeron y se pusieron en disputa entre los actores involucrados, así como analizar cuáles se legitimaron y cuáles no.

El proceso de adjudicación y adquisición en el Barrio 7 de Mayo

El Barrio 7 de Mayo fue diseñado para 42 viviendas, aunque actualmente se conforma de 31. Se ubica a dos cuadras del límite que divide a las localidades de Villa Domínico y Sarandí. Dentro de la primera localidad se sitúa el barrio conocido como Villa Corina. Allí vivían la mayoría de las familias que hoy habitan el barrio.

12 El censo constituye un documento que establece un acuerdo entre el Municipio y los habitantes acerca de quiénes serán los legítimos adjudicatarios. De su análisis se extrae la cantidad de grupos familiares que habitan en ese territorio y, por lo tanto, la cantidad de viviendas necesarias.

13 Punto 1.4: “Las personas destinatarias de las obras deberán haber sido censados por el ENTE EJECUTOR (los municipios o institutos provinciales de la vivienda) como residentes de la villa o asentamiento objeto del proyecto.” Y punto 2.3: “*Los Organismos Provinciales de Vivienda o los Municipios deberán realizar un censo de la población residente para confeccionar el listado de beneficiarios.*”

14 Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, 2012.

FIGURA 1: UBICACIÓN DEL MUNICIPIO DE AVELLANEDA EN EL AMBA.



Fuente: elaboración propia a partir de la información publicada en medios digitales.

Las distintas gestiones municipales de los últimos veinte años realizaron censos y relevamientos en esta zona. El último de ellos es del año 2005.

La historia de cómo llegan a habitarlo estas familias –y no otras– tiene que ver con dos estrategias diferentes de disputa con el gobierno municipal que emprendieron dos grupos de familias de Villa Corina.

Por un lado, un grupo de 22 familias resuelve ocupar el predio antes de que comenzara la construcción de las viviendas. Según cuenta una de las referentes de la toma, hacía tiempo que estaban buscando terrenos vacíos por la zona, con el fin de ocuparlos y construir allí sus casas. Las que promovían este proceso eran todas mujeres que ya vivían en Villa Corina en diferentes condiciones de precariedad¹⁵.

En noviembre de 2008, ellas se acercaron a hablar con un grupo de camioneros que ocupaba parte de ese predio. Les solicitaron que les permitieran instalarse con la promesa de que cuidarían el lugar y no permitirían que nadie más se asentara allí. El responsable del lugar accedió y ellas ingresaron a limpiar el predio y a dividir los lotes de cada una. Este terreno estaba cercado con un alambrado y tenía un portón de ingreso. Uno de los días en que las mujeres y sus niños se encontraban saneando el predio, se produjo un intenso incendio de los pastizales. El portón estaba cerrado. A pesar de ello, todos consiguieron salir del lugar y decidieron dirigirse a la casa del entonces Intendente. Era un sábado a la noche. Tras un largo acampe en la puerta, éste las recibió el domingo por la mañana y prometió dialogar con ellas al día siguiente en su despacho:

15 Nos referimos a las condiciones edilicias: paredes de materiales descartables como cartón o bien de ladrillos sin revoque y techos de chapa. En general con cocina y baños situados en el exterior de la vivienda y compartidos por todos los habitantes del lote. A estas construcciones urbanas, en Argentina se las denomina usualmente “casillas”.

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

Durante la audiencia del lunes le informaron al grupo de mujeres que ese predio estaba destinado a un pequeño proyecto de viviendas. Ellas le entregaron al Intendente un listado con 22 familias argumentando su situación de hacinamiento¹⁶ como principal motivo de su demanda. Sin embargo, obtuvieron el acuerdo de que 15 serían adjudicatarias en el barrio a construirse¹⁷. A partir de entonces, el municipio comenzó a censar a todos los integrantes consignados en el listado, que, en la jerga del equipo social, era “el listado de Cristina”¹⁸. Luego

de largas disputas, para la definición de las 15 familias del “listado de Cristina”, el municipio aplicó los siguientes criterios:

- “- Una solución habitacional por terreno, excepto en los casos de hacinamiento crítico (más de 4 hogares por terreno).
- Casos que tuvieran problemas de salud crónicos o discapacidad con certificado médico correspondiente.
- Casos de hacinamiento (más de 2 hogares por terreno).
- Familias de matrimonios con hijos.
- Viviendas que estuvieran en condiciones precarias ediliciamente.
- No se adjudican viviendas a menores de edad.
- No se adjudican viviendas a quienes ya son propietarios en la actualidad.”¹⁹

Luego del censo, se suscitaron una serie de reuniones formales e informales (estas últimas a partir de la presencia de las familias en el municipio solicitando novedades sobre la culminación de las

16 En Argentina la variable hacinamiento es definida por el Instituto de Estadísticas y Ciencias como: Hogares con más de tres personas por cuarto (sin considerar la cocina y el baño). INDEC, 2012.

17 De manera posterior a esta presentación, y como producto del éxito de estas primeras gestiones, Cristina presentó dos listados más que no fueron considerados por el municipio, dado que el compromiso del Intendente correspondía solo al primero, a quienes sí había concedido una audiencia.

18 Cabe señalar que los nombres que aquí se mencionan son ficticios, para resguardar la identidad de los actores implicados. A partir de aquí, todas las denominaciones nativas se pondrán entre paréntesis.

19 Estos requisitos quedaron plasmados en un documento interno municipal, elaborado en el marco de los acuerdos previos a la mudanza.

viviendas y su consecuente mudanza). En una de estas reuniones, junto con la entonces Directora de Hábitat Social, las mujeres consensuaron el listado definitivo de los “beneficiarios”.

El segundo grupo de familias logró vincularse con el municipio a partir de otra estrategia. Eran aproximadamente 20 familias que residían en casillas precarias construidas sobre uno de los muros del cementerio municipal. Una mujer de unos 50 años y un joven de 25 años comenzaron a hablar con sus vecinos acerca de la posibilidad de iniciar un “expediente” en el municipio solicitando nuevas casas para todos los habitantes. Algunas de ellas no confiaban en Olga y Daniel por ser los habitantes más recientes de “la tira del cementerio” (tal como los bautizó el municipio). Otros, en cambio, accedieron a darles su documentación y aporte de dinero para costear los viajes a las oficinas gubernamentales y a distintos locales de partidos políticos. Para armar el “expediente”, Olga y Daniel comenzaron a pensar qué argumentos podrían ayudarlos a impulsar su reclamo:

Daniel: “nosotros buscábamos algo que apure, por eso pensamos en meter a esos que tienen problemas... porque había muchos casos de enfermedad, pero entraron esos dos nomás. Había muchos casos de enfermedad. Agarramos... es más, sacamos fotos a las ratas... fotos

a infecciones... nos subimos arriba del techo y les sacamos fotos a los cajones que estaban del otro lado del cementerio”.

Romina (trabajadora social del municipio): *“En la apuesta de decir por qué motivo nos pueden escuchar, una idea era mostrar los problemas de salud y de contaminación de ahí”.*

Daniel: *“Sí, sí, sacamos fotos... había un nene así todo brotado, le sacamos fotos... Todo lo que podíamos poner ahí...”* [Entrevista realizada a Daniel, habitante del Barrio 7 de Mayo].

Finalmente, el expediente incluía en el listado de familias a dos que no vivían allí, sino en un pasillo cercano, habitado por muchas otras. Estas dos familias se caracterizaban por presentar a algún niño con un problema de salud que requería su mudanza urgente.

Luego de insistentes solicitudes de entrevista al Intendente, lograron una audiencia y obtuvieron el compromiso de realización de un relevamiento de la situación de las familias. El proceso que sigue es similar al del otro grupo de familias, es decir, el equipo social los contacta y hace un censo en noviembre de 2008. De allí se desprende el número total de hogares por vivienda²⁰ y sus condiciones materiales de vida. Luego del censo, se convocó a

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

las familias a una asamblea en la cual se pusieron en común los resultados y se abrió la posibilidad de impugnarlos. Se presentaron algunas objeciones que denunciaban la presencia en el censo de ciertos miembros de las familias que “en realidad no vivían allí”. El municipio había planteado que solo habría para ellos 25 viviendas, entonces más allá de los resultados que arrojará el censo, debían poder consensuar quiénes eran los 25 candidatos. Ante la falta de acuerdo entre las familias acerca de quiénes “realmente vivían allí”, el municipio decidió que ellas mismas consensuaran un listado final y lo presentaran formalmente al lunes siguiente. Así lo hicieron y quedó conformado el listado con las 25 familias.

Por último, el municipio debía otorgarle una vivienda a una familia que se encontraba habitando sobre un espacio público por donde pasaba la traza de un viaducto en proceso de construcción. A esta familia se la denominó en la jerga municipal como “la familia del viaducto”. Considerando entonces la urgencia de su mudanza para hacer factible la culminación de la mencionada obra, se les asigna una vivienda del barrio 7 de Mayo.

Luego de meses de permanente disputa, el proyecto se distribuyó de la siguiente manera: de los 42 lotes que implicaban 42 futuras viviendas, el proyecto se redujo a 34 viviendas. Sobre este total, 25 viviendas se destinaron a las familias de la “tira del cementerio”, 5 para “el listado de Cristina”²¹ y una para “la familia del viaducto”. Esta distribución contó con la aprobación final del Secretario de Obras Públicas y del Intendente²², quienes se venían reuniendo con los referentes de cada grupo, en paralelo a las actividades de censo, reuniones y asambleas entre las familias y el equipo social del municipio.

A cada familia se le entregó un acta de pre-adjudicación que establecía los siguientes compromisos: el destino de la vivienda debe ser el de vivienda única; la pre-adjudicación es intransferible; los titulares deben reunir los requisitos establecidos por el IPV; la ocupación de la vivienda debe hacerse de manera simultánea a la desocupación de la vivienda actual, que será entregada al gobierno local para su demolición o para utilizarla en el proceso de relocalización de otra familia según corresponda.

- 21 Las familias restantes fueron adjudicadas en otras obras en proceso de construcción. Si bien no quedaron fuera de toda adjudicación de vivienda, quedaron en otra obra para un barrio diferente y con tiempos de construcción y entrega más alejados.
- 22 Cabe señalar que durante este proceso se produjo el cambio de Intendente. El listado de Cristina mantenía diálogo con el Intendente saliente, mientras que las familias de la tira del cementerio dialogaban con el Intendente actual.

El modo en que finalmente quedó resuelta la distribución de viviendas, con la llamativa reducción de viviendas al listado de Cristina, nos puede dar indicios acerca de qué criterios se priorizaron por sobre otros. En primer lugar, quienes ocupan más viviendas son los vecinos del expediente presentado por Olga y Daniel, que, como señalamos anteriormente, fundamentaron su pedido en problemáticas de salud vinculadas a las malas condiciones de vida en la vereda del cementerio, como ratas, agua contaminada, frecuentes enfermedades eruptivas en los chicos, pero además dos familias con hijos que presentan problemas crónicos de salud.

Por otra parte, la empresa de camiones disputó por viviendas sin éxito y se quedó ocupando 8 lotes. Por último, la familia del viaducto estaba ubicada en una zona crítica que impedía el avance de una obra pública, por eso relocalizarlos se presentaba como prioritario para habilitar esa obra. Los fundamentos de problemas ambientales y de salud, o estar situado sobre un espacio requerido para obra pública, primaron por sobre el fundamento del “listado de Cristina”, presentado como un grupo de familias hacinadas, como tantas otras de Villa Corina.

Breve reseña del Programa de Radicación, Integración y Transformación de villas y su implementación en la villa 1-11-14

La villa 1-11-14 del Bajo Flores se emplaza en el suroeste de la ciudad, en el extremo oeste del barrio de Flores.

Su origen data de mediados del siglo XX. Desde entonces creció y se expandió de forma continua hasta que la ex Comisión Municipal de la Vivienda (desde 2003, Instituto de Vivienda de la Ciudad) adquiere las tierras en 1977 y la villa comienza a ser brutalmente desalojada por la última dictadura militar, con el fin de construir una gran estación de transferencia de cargas²³.

Este proyecto no logra concretarse y a partir de la década del ochenta, con la recuperación de la democracia, la villa comienza a repoblarse con familias oriundas de otras provincias y países vecinos. Desde entonces se reinicia un proceso de crecimiento intenso y continuo. Conjuntamente con dicho proceso, comenzaron a sancionarse las

23 Martínez, 2004.

FIGURA 2: UBICACIÓN DEL BARRIO DE FLORES EN LA CABA.



Fuente: elaboración propia a partir de la información publicada en medios digitales.

primeras normativas que establecían la radicación y urbanización de las villas porteñas. Estas acciones legislativas respondieron, en parte, a la histórica lucha del movimiento villero por el derecho a habitar la ciudad y por la urbanización de sus barrios.

La Ordenanza 44.873, sancionada en 1991, creó un distrito de zonificación específico (el U31) en el Código de Planeamiento Urbano de la ciudad para las villas existentes, que estableció: el uso residencial del suelo donde se asentaban las villas, la apertura y las normas del trazado de calles y avenidas que debería realizarse en cada una de ellas siguiendo la traza urbana de la ciudad “formal”, el tamaño de los lotes, los alcances y las características del proceso de regularización dominial del terreno y las viviendas a favor de sus ocupantes.

Esta ley, aún vigente, centró el carácter de la radicación de villas en la regularización dominial y, sobre todo, urbanística de estos espacios. El objetivo del plan de radicación y urbanización ha sido la integración urbana de las villas a la ciudad considerando lo físico espacial como una dimensión central para lograr dicha integración²⁴.

En este sentido, si las pautas y los objetivos de la lucha de los residentes eran mejorar su condición habitacional y que se garantice su derecho a la radicación o arraigo en el lugar, el objetivo de los planificadores urbanos involucrados ha sido, al menos

24 Ver Ordenanza N° 44.873 de 1991 y su Decreto Reglamentario N° 3.330 de 1991 que crea el Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal, para ejecutar los contenidos de la Ordenanza 44.873 del mismo año.

hasta el año 2007²⁵, no solo mejorar las condiciones habitacionales en villas sino también otorgarles “forma” a estos espacios “informales” a través del reordenamiento espacial, replicando la forma de damero que caracteriza a la ciudad “formal”.

A fines de la década del noventa, como consecuencia de una larga lucha de los pobladores de la villa 1-11-14, el Estado local comienza a desplegar una serie de acciones orientadas al mejoramiento y radicación definitiva de la villa siguiendo los contenidos de la Ordenanza 44.873 y las sucesivas normativas que refuerzan en términos de derechos el proceso de urbanización, regularización dominial y la participación de los habitantes en este proceso²⁶. La política de radicación de villas ejecutada hasta 2007 por el Instituto de Vivienda de la Ciudad²⁷ contemplaba, “en los papeles”, diferentes alternativas para el acceso de los residentes de villas a una vivienda propia y definitiva. Las

modalidades estipuladas eran: vivienda individual por autoconstrucción o por cooperativa de trabajo, vivienda cáscara (sistema mixto de construcción donde las empresas se encargarían de construir la estructura básica de la vivienda y luego cada familia con ayuda técnica y aportes de materiales se encargaría de las terminaciones y ampliaciones internas), créditos hipotecarios, lote con servicio fuera de la Ciudad de Buenos Aires y viviendas colectivas distribuidas en complejos habitacionales de mediana altura y densidad construidos en tierra vacante lindantes a cada villa²⁸. Se acudiría a la construcción de este tipo de viviendas, principalmente en aquellas situaciones en que la magnitud de las relocalizaciones –ya sea por apertura de calles, construcción de equipamiento comunitario o extensión de infraestructura– y la escasez de terrenos disponibles imposibilitaran la aplicación de otras alternativas.

25 Con la asunción de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno porteño en el año 2007, comenzó a intervenir más en el embellecimiento de los espacios públicos de las villas y en la elaboración de proyectos de regularización dominial de las viviendas (precaramente) autoconstruidas (cfr. Jauri, 2011).

26 Específicamente, nos referimos al artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, a la Ley 148 y a las sucesivas leyes de reurbanización específicas de algunas villas como la Ley 403 de la Villa 1-11-14.

27 Una de las funciones históricas del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC), ha sido gestionar la radicación y reurbanización de las villas porteñas. A partir de 2008, se descentralizan dichas funciones entre el IVC, la Corporación Buenos Aires Sur y la Unidad de Gestión e Intervención Social del Ministerio de Desarrollo Económico porteño.

28 Información publicada en *De aquellas villas a estos barrios*, producida por la Gerencia de Promoción Social Urbana de la Comisión Municipal de la Vivienda en 1999, y en cartillas de presentación del *Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (Prosur Hábitat)* del año 2008.

En efecto, en la villa 1-11-14 entre los años 1999 y 2007 se inició la construcción de 1127 viviendas distribuidas en 6 complejos habitacionales con la finalidad de abrir las calles, liberar manzanas, generar espacios públicos, proveer centros de salud e infraestructura, objetivos que no siempre pudieron alcanzarse.

El proceso de adjudicación y adquisición de viviendas en la villa 1-11-14

Los primeros complejos de vivienda social que construyó la ex Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) en tierras lindantes a la villa 1-11-14 fueron 612 del barrio Illia²⁹ adjudicadas en 1988, y 460 del barrio Rivadavia II³⁰ adjudicadas en 1997. A pesar de la cercanía con la villa, solo un puñado de estas viviendas fueron asignadas a los habitantes del Bajo Flores.

El tercer complejo construido en esta zona fue el llamado Sector Polideportivo con 482 viviendas.

29 El barrio Presidente Illia está conformado por 612 viviendas tipo dúplex. Según información brindada por el IVC, la mayoría de las casas se asignaron a familias desalojadas, o bien de inquilinatos o casas tomadas de la ciudad de Buenos Aires, y a familias del Núcleo Habitacional Transitorio 25 de Mayo y del asentamiento Puerta de Hierro.

30 El Conjunto Urbano Rivadavia II se adjudicó en 1997. Está conformado por un total de 460 viviendas en edificios tipo monoblocks de 3 pisos de altura. Solo 50 viviendas de este Conjunto fueron adjudicadas a familias de la villa 1-11-14.

Este complejo comenzó a edificarse a fines de la década del noventa en unas tierras libres, sin habitar, que eran utilizadas por los residentes de la zona como una gran cancha deportiva.

Esta tercera construcción desencadena un gran conflicto en torno a dos cuestiones entrelazadas: la elección de los representantes barriales que participarían en su diseño y adjudicación, y los criterios de asignación de las futuras viviendas³¹.

Respecto a la representación barrial, ésta demanda fue canalizada con la sanción de la Ley 403 del año 2000 que reconoce a un nuevo cuerpo de delegados como interlocutor legítimo de la villa frente al Estado y con la definición convenida entre el nuevo cuerpo de delegados y la ex CMV de algunos lineamientos básicos relativos a la entrega de las 482 viviendas del Sector Polideportivo.

Entre los lineamientos fijados se acordó que los inmuebles construidos serían destinados a los habitantes de la villa 1.11.14 que cumplan con los siguientes requisitos³²:

31 Lekerman, 2010 y Martínez, 2004.

32 Información brindada por el Instituto de Vivienda de la Ciudad y consignada en los documentos de las llamadas "operatorias" de adjudicación de viviendas de los complejos construidos en la villa 1.11.14.

- Estar registrado en el censo realizado por la CMV entre 1999 y 2000.
- Tener DNI argentino³³.
- Contar con un nivel de ingresos por hogar que permita afrontar el pago en cuotas del departamento³⁴.
- Poseer una familia con tres o más integrantes y preferentemente con hijos.
- Ningún miembro del hogar debe ser poseedor de otras propiedades.
- Ser “propietario” de la vivienda actual, es decir, haberla comprado o autoconstruido y residir de forma permanente en ella. En caso de tener habitaciones alquiladas, quedará a cargo del titular de la casa la resolución de la situación de sus inquilinos.
- En caso de ser “beneficiario”, comprometerse a dejar la vivienda libre de ocupantes y bienes y a disposición de la CMV, ya sea para su demolición o para reubicar a otra familia allí.
- En caso de ser “beneficiario”, comprometerse a emplear la unidad que ocupará como vivienda propia, única y de uso permanente, y a

convivir con el resto de los copropietarios de acuerdo a las normas internas del propio edificio. En este sentido no se contemplan dinámicas económicas-laborales.

Asimismo, los diferentes actores involucrados acordaron definir un sistema de puntajes para establecer un orden de prioridades entre las familias aspirantes, ya que la cantidad de viviendas construidas era ínfima en relación a la demanda.

En primer lugar, se le otorgó prioridad a los hogares asentados sobre segmentos de la villa que debían ser liberados³⁵ de acuerdo al plan de urbanización propuesto por la ex CMV. En segundo lugar, aquellas familias ocupantes de casas no afectadas a demolición pero con viviendas aptas para reubicar familias en ellas, y en tercer lugar, los hogares con mayor antigüedad de residencia en la villa. Por último, se contemplaba también la posibilidad de adjudicar un 10% (aproximadamente) de las viviendas a quienes sin cumplir con los requisitos señalados –entre ellos, el de residir en la villa– fueran categorizados como “caso social”³⁶.

Por otra parte, aquellas familias que se encontraban sobre fracciones a ser liberadas pero que –por

33 Al menos un integrante mayor de edad del grupo familiar debía contar con DNI argentino para poder ser el titular de la vivienda.

34 La cuota del departamento no debe superar el 20% de los ingresos del hogar y así se determina el mínimo de ingresos.

35 Ya sea para realizar las aperturas de calles establecidas en la Ordenanza 44.873 de 1991 o bien para construir equipamientos comunitarios o nuevos complejos habitacionales en las áreas que se iban despejando.

36 Dentro de la categoría “caso social” se consideraron situaciones de emergencia habitacional: hacinamiento, discapacidad o enfermedad grave, inminente desalojo o siniestro.

diversos motivos— rechazaban relocalizarse en los departamentos o no cumplían con los requisitos establecidos, debían reubicarse en otra casa de la villa con características semejantes a la suya en cuanto al tamaño, servicios, ubicación y tipo de edificación³⁷ y, cuyo ocupante, a su vez, debía ser un aspirante a los departamentos y cumplir con los requisitos establecidos. Según nuestros informantes, esta condición se mantuvo durante la adjudicación del Sector Polideportivo, en cambio con el complejo Bonorino I, a raíz de la demanda de los residentes que contaba con el apoyo de los equipos sociales de la ex CMV, se logra posibilitarle a los vecinos que no les convenía la opción de mudarse a los departamentos, reubicarse en otras casas de la villa más amplias y de mejor calidad constructiva que la suya. Desde la ex CMV se admite esta alternativa para poder avanzar con su plan de urbanización ya que los residentes sin interés en mudarse a los departamentos no estaban dispuestos a dejar sus viviendas si no era por una opción que mejorara significativamente sus condiciones de vida.

Volviendo al sistema de puntajes, éste se aplicaba, o debía aplicarse, una vez finalizado el período de inscripción para así conformar el listado prioritario de adjudicatarios. Finalmente, las viviendas eran sorteadas entre las familias seleccionadas, excepto un grupo que se apartaba del azar ya sea

37 Respecto al proceso de reubicación en otra casa de la villa, el IVC autorizaba y oficiaba como veedor y mediador.

para su asignación discrecional o bien para distribuir las entre familias con algún integrante discapacitado o enfermo. Las viviendas en planta baja estaban reservadas a familias con integrantes que padecían alguna enfermedad crónica que afectara su movilidad, pero a su vez, eran las más requeridas por su potencial de ampliación o conversión en locales comerciales. En este sentido, cualquier enfermedad, sea crónica o transitoria, leve o grave, podría convertirse para los residentes en un buen justificativo para disputarlas:

“En un momento determinado, en la 1.11.14 parecía que hubiéramos estado trabajando con una de las villas con mayor número de discapacitados del mundo (risas), porque para tener una planta baja necesitaban tener un comprobante de discapacidad emitido por el hospital (...) porque las plantas bajas tienen por lo general patios, tienen acceso al suelo y después lo cubren... tienen una expansión muchísimo más grande y por otro lado, la planta baja te da muchísimas más posibilidades de generar algún tipo de negocio, de lo que sea, que un primer o segundo piso” [Antonio, empleado del IVC].

El criterio para definir el tamaño de las viviendas correspondiente a cada familia estuvo basado en una resolución de la ex CMV³⁸, del año 1993, en la cual se estableció que cada dos o tres integrantes corresponde un dormitorio sin distinguir el género ni sus edades. En este último punto, la ex CMV fue inflexible, al menos en los dos primeros

38 Resolución 446/SS/93.

complejos adjudicados, a pesar de las demandas de los residentes:

Vecina: “(...) Hay una familia que ya fue adjudicada y sorteada para el departamento; son cuatro integrantes. En un primer momento, había aceptado ir al departamento pero ahora se encontró con que se tiene que ir a un departamento de un dormitorio para dos y ella tiene chicos adolescentes: una nena de 13 años y un chico de 15 años. Quiero saber si se puede solucionar ese problema con la gente que está afectada [por la apertura de calle]. No es el único caso de las familias que represento (...)”.

Funcionario de la ex CMV: “(...) nosotros no tenemos la posibilidad de asignar un dormitorio por sexo de hijo dado que por Ley FONAVI tenemos de uno a dos dormitorios para familias de tres o cuatro componentes; de dos a tres dormitorios, para cinco o seis componentes; de tres a cuatro dormitorios, para siete u ocho componentes. Creo que esto lo hablamos en todas las reuniones; no tengo nada más para agregar a esto. Lo único que puedo decir es que si la señora no quiere el departamento, hay que buscar una reubicación [en otra casa de la villa]”. (Versión taquigráfica, Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 27/11/2001).

Estos criterios se establecieron para ser aplicados no solo en el complejo Sector Polideportivo, sino también para futuras adjudicaciones. Sin embargo, como veremos, el acceso a los departamentos en cada uno de los seis complejos construidos asumió diversas particularidades.

En principio, solo cuatro fueron formalmente adjudicados: Sector Polideportivo, adjudicado entre los años 2001-2003³⁹; Bonorino I, entre los años 2003-2005; Bonorino II, en 2007 y Bonorino III, en 2009. Los complejos restantes, Manzana 2N y Manzana 2M, fueron ocupados de hecho en los años 2006 y 2009 respectivamente.

Según lo manifestado por integrantes de los equipos técnicos del Instituto de Vivienda de la Ciudad y referentes del barrio, los criterios de asignación de viviendas a través del sistema de puntajes, relativamente institucionalizado y público, fueron decreciendo en su incidencia luego de las adjudicaciones de los primeros complejos construidos (Sector Polideportivo y Bonorino I) y en su lugar pasaron a primar para el resto (Bonorino II y Bonorino III) criterios que no se ajustaban, en todos los casos, a los establecidos para las operatorias anteriores que favorecieron una asignación discrecional y personalizada. Esta situación se desarrolló conjuntamente con el debilitamiento del cuerpo de delegados como órgano colectivo y representativo del barrio, y con la dificultad de seguir avanzando con el plan de urbanización propuesto por el IVC.

Los dos últimos complejos que lograron asignarse sin ser ocupados de hecho antes de su adjudicación, se construyeron entre los años 2005 y 2008, en unas de las pocas porciones de tierra vacante

39 Aproximadamente veinte viviendas que habían quedado sin adjudicar fueron tomadas de hecho en el año 2005.

lindantes a la villa. El objetivo de los planificadores urbanos era adjudicar estas viviendas a nuevas aperturas de calles y liberación de manzanas que finalmente no pudieron concretarse, entre otras cosas, por el nivel de consolidación que tenían las viviendas sobre las trazas afectadas⁴⁰. Esta situación generó que la mayor parte de los departamentos se asignen contra demanda, librado al criterio de un grupo de delegados encargados de confeccionar la lista de adjudicatarios.

En este caso, el éxito en conseguir un departamento dependía en buena medida, y como bien señaló Lekerman, del *capital social*⁴¹ y de la posición que ocupa el demandante en las relaciones de poder tejidas en el territorio. En estos casos, para muchos, el acceso a estas viviendas implicó años de esfuerzos sistemáticos que involucraron tanto un conjunto de prácticas burocrático-institucionales, como por ejemplo concurrir asiduamente al IVC y esperar largas horas hasta ser atendidos por los funcionarios, presentar notas, llenar formularios, como así también un conjunto de usanzas y estrategias vinculadas a relaciones personalizadas de reciprocidad

y dependencia⁴² con diferentes actores (funcionarios públicos, delegados barriales, legisladores, etc.) que podían facilitar la adquisición del bien. No solo la dimensión física espacial jugó un rol importante a la hora de avanzar con el reordenamiento territorial estipulado sino también, y del mismo modo, es importante considerar la dimensión temporal de estos procesos. Con el paso del tiempo, los residentes y los delegados fueron adquiriendo un capital político y cultural que les permitió posicionarse de una manera diferente frente al plan de urbanización, volviéndose más exigentes a la hora de negociar con el Estado la apertura de una calle, y su futuro habitacional. Por tanto, la aceptación o negativa de las familias a relocalizarse en los departamentos o a reubicarse en otra casa de la villa, estará condicionada por el nivel de consolidación de su vivienda, el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios o comerciales *in situ*, y la negociación alcanzada con el Estado y los delegados barriales. Los dos primeros factores mencionados fueron incrementándose con el tiempo, por esto mismo se complejizó el avance de la urbanización en los términos previamente establecidos.

40 Uno de los objetivos era abrir la traza de lo que sería la continuación de la calle Rivera Indarte y la continuación de la calle Oceanía. Ninguno de los dos objetivos pudo concretarse en su totalidad.

41 Bourdieu define el capital social como “la totalidad de los recursos potenciales o actuales asociados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuo (...)”, y que en la práctica “solo puede existir sobre la base de relaciones de intercambio materiales y/o simbólicas” (Bourdieu, 1993, p. 148).

42 Lekerman, 2010, p. 1.

Reflexiones finales

A lo largo de este trabajo hemos intentado reconstruir y describir el proceso de adjudicación y adquisición de viviendas sociales en dos territorios urbanos diferentes y en el marco de dos programas habitacionales particulares.

La primera cuestión que se vislumbra entre los programas analizados es la relación o no del proyecto habitacional con un plan de reordenamiento territorial. En la primera experiencia analizada, el proyecto de viviendas no estuvo vinculado a la urbanización de un barrio precario en particular sino más bien a brindar soluciones habitacionales a la población general del municipio demandante de vivienda. El conflicto central giró en torno al desfase entre la escala de la producción estatal de viviendas y la problemática urbana y habitacional de la población potencialmente beneficiaria. Esta última atravesó un proceso de censo y de jerarquización a partir de una evaluación individual de cada una de las familias. Cuando los conflictos se suscitaron, se recurrió a la totalidad de las familias para resolverlo, delegando, en el caso de las familias de la “tira del cementerio”, la responsabilidad de la definición final de la lista de adjudicatarios.

En cambio, en la segunda experiencia relatada, la principal tensión giró sobre las necesidades y las

condiciones habitacionales y de reproducción de los afectados por las obras a realizarse en el marco de un proyecto de urbanización de una villa. El propio plan de reordenamiento territorial requería jerarquizar y realizar, al menos, un primer recorte de la población destinataria de las viviendas, incluidas a aquellas familias que no demandaban vivienda y que no creían que su mudanza a éstas mejoraría sus condiciones de vida y reproducción. Esta tensión, necesariamente, intentaba resolverse realizando enroques forzosos, abortando las acciones planificadas y vinculadas al reordenamiento territorial, o bien a través de procesos de negociación que permitieron establecer acuerdos para conformar a todas las partes. En los casos que se sucedieron enroques forzosos, paradójicamente se asignaron casas a familias desinteresadas en ellas, y se excluyeron a otros necesitados de vivienda y que pugnaban por el cambio habitacional. Sin embargo, como vimos, no todas las viviendas estaban destinadas a familias emplazadas sobre futuras aperturas de calles o liberación de manzanas. Estas viviendas restantes, al igual que en el municipio de Avellaneda, se asignaron en el marco de fuertes disputas entre los actores involucrados en diferentes instancias más o menos institucionalizadas y en las que se ponían en juego intereses y, en términos de Robirosa⁴³, racionalidades convergentes y divergentes.

43 Robirosa, 2004.

En cuanto a los criterios y a las estrategias, podemos señalar ciertas regularidades como también particularidades. En primer lugar, los criterios para la adjudicación de las viviendas versan acerca de un rol central de “la familia”. En ambos casos analizados, las viviendas construidas debían ser habitadas por familias que estuvieran censadas. A este requisito se le suman otros, como tener DNI, no ser propietario de otras viviendas y ser mayor de edad, más orientados a garantizar las condiciones legales requeridas para adquirir la vivienda mediante el documento que se aplique en cada caso.

En el barrio 7 de Mayo, el censo era claramente la vía de acceso a la asignación de la vivienda. El proceso de censar y cerrar el acuerdo con las familias, que estaba a cargo del municipio, apelaba a un acuerdo y un compromiso mutuos. Creemos que aquí se presentaba un “marco de oportunidad” donde las familias sabían que habían logrado captar la atención del municipio—se habían vuelto visibles—y que éste era su momento para conseguir una vivienda y sacar la mejor tajada posible. En este punto se observa también la combinación de estrategias colectivas, como la presentación conjunta del listado de la “tira del cementerio” y un segundo momento de “estrategias individuales” cuando estas mismas tuvieron que definir quiénes eran las 25 familias.

En el caso de la urbanización de la 1-11-14, el censo también era un filtro clave en la adjudicación. No obstante, a la hora de establecer prioridades, en las

primeras operatorias de adjudicación pesó más el hecho de ocupar un espacio sobre las zonas afectadas por la urbanización que el resto de los requisitos que podrían llegar a flexibilizarse en pos de avanzar con la liberación de espacios afectados a futuras obras. Para los residentes afectados, la disputa se centraba en conseguir el cambio habitacional más adecuado a las necesidades familiares y sus dinámicas de crecimiento y conformación. Sin embargo, el avance de la planificación urbana propuesta para esta área, en los últimos años comenzó a dificultarse cada vez más. En esta complejización del proceso, la dimensión espacial y temporal jugó un rol importante. Respecto a la dimensión físico-espacial, la villa 1-11-14 creció vertiginosamente en los últimos veinte años. Esta dinámica de crecimiento implicó un proceso de densificación y “verticalización” como también la consolidación de un mercado comercial y un mercado inmobiliario informal de alquiler de piezas de inquilinatos. Estas transformaciones habitacionales, económicas y físicas del territorio han obstaculizado la posibilidad de continuar con los proyectos de apertura de calles y otras obras que impliquen afectar ciertas condiciones físicas y económicas que se han consolidado a lo largo del tiempo. Estos cambios territoriales incidieron en que gran parte de las viviendas de los últimos dos complejos adjudicados se destinen a familias que no se encontraban afectadas por obras de urbanización sino, simplemente, eran residentes de la villa que poseían ciertos capitales y cumplían con

determinados requisitos. En el caso de Villa Corina, la dimensión espacial también incidió en el proceso de adjudicación aunque en un sentido diferente. Las familias de “la tira del cementerio” se posicionan en una situación de ventaja frente al resto, como señalamos en apartados previos. Su reclamo tomó fuerza porque lograron volverse “visibles” para las autoridades municipales, construyendo argumentaciones apoyadas principalmente en los efectos nocivos del lugar que habitaban sobre la salud de sus familias⁴⁴. Asimismo, para el municipio su mudanza implicaba despejar una de las veredas públicas del cementerio municipal. Las familias del “listado de Cristina” habitaban cerca de allí, pero lo hacían dispersas por el barrio, su mudanza no permitía despejar ninguna zona. El paso del tiempo para ellas redundó en que su argumento inicial, validado en la entrevista con el Intendente, fuera perdiendo peso frente al reclamo del otro grupo de familias. Esta situación nos lleva a pensar que “despejar” la vereda era un objetivo buscado por las autoridades municipales, se posicionaba como una estrategia políticamente más redituable que mudar a las familias que vivían dispersas en distintos lotes del barrio.

44 Sobre estrategias de visibilización e invisibilización léase el capítulo II de Carman, 2006.

Finalmente, en ambos casos podemos observar la combinación entre procesos formales e informales de adjudicación. Si bien el censo o “la apertura de calle” han sido mecanismos formales que legitimaron la asignación de la vivienda, no fueron los únicos. A la hora de definir los “listados”, el orden de prioridad de la mudanza se resuelve en el devenir de distintas instancias formales e informales donde se despliegan una serie de prácticas y relaciones motorizadas por, en términos de Bourdieu, el *sentido práctico* y el *capital social*⁴⁵ de los actores involucrados. Para el caso de la villa 1-11-14, en las dos últimas adjudicaciones, la relación con los delegados fue decisiva a la hora de pugnar por el acceso a una vivienda. Una parte de los referentes barriales fueron actores claves en el proceso de su asignación y en la confección de los “listados”. En el caso del barrio 7 de Mayo, la definición de los listados se realizan en instancias diferenciadas: las familias de la “tira del cementerio” participan de una asamblea con posterior entrega de su propuesta de listado, en cambio, las familias del “listado de Cristina” cierran el acuerdo en una mesa con las autoridades municipales.

45 Los agentes sociales ocupan posiciones a partir de ciertos “poderes sociales fundamentales” que Bourdieu denomina capitales, y que revisten diversas formas: económica, cultural, social y simbólica: “los agentes son distribuidos en el espacio social global (...) según el volumen del capital que poseen diferentes especies (...) y el peso relativo de diferentes especies de capital”. (Bourdieu, 1993, p. 131).

Hasta aquí intentamos señalar algunas dimensiones que consideramos pertinentes para estudiar con mayor profundidad estos procesos. A nuestro juicio, estas dimensiones se tornan relevantes a la hora de analizar las tensiones y particularidades que pueden asumir los procesos de adjudicación de viviendas sociales en diferentes marcos territoriales.

Creemos que es sumamente importante la dimensión del conflicto en el análisis del proceso de gestión de una política: “es necesario reconocer la presencia del ‘conflicto’ en dos sentidos: la existencia del conflicto deriva de la realidad heterogénea y desigual con la que opera la política social y el conflicto es inherente a la dinámica que asume el juego de intereses entre los actores en la política social (por dentro y por fuera del Estado)”⁴⁶.

La demanda nada tiene de “espontánea” a pesar de que muchas veces se la conciba así desde las oficinas estatales, sino que se construye y reconstruye permanentemente en los espacios de interacción entre actores que se despliegan durante todo el proceso de implementación de una política social. Según Coulomb, “la demanda no se constituye de manera espontánea, sino en el contexto de los procesos que ponen en relación el aparato estatal y la sociedad”⁴⁷. En los casos de estudio, esta demanda, que se construye espacial e históricamente, pasa

por “el filtro” del Estado local, quien interviene con el fin de “recortar” dentro del universo de población posible a aquellos que “más lo merecen”. De este modo, se ha jerarquizado la demanda y distinguido entre “los más y menos merecedores” de las viviendas que –en términos de Borges⁴⁸– no pueden ser universalmente ofertadas. En este proceso los criterios que se construyen inevitablemente incluyen a unos para excluir a otros⁴⁹.

Luego de este breve recorrido, nos quedan pendientes una serie de interrogantes que serán trabajadas en futuros escritos, principalmente la pregunta acerca de si estos procesos de adjudicación y asignación de las viviendas inciden de alguna manera –y cómo– en el futuro habitar de estos sujetos: ¿Guardan alguna relación con las prácticas que luego despliegan los adjudicatarios en las viviendas y en el vínculo que tejen con sus vecinos? ¿Incide en la apropiación o no del nuevo espacio habitado? Como bien apuntó Giglia, el proceso de adquisición es clave para entender el significado de la vivienda para sus habitantes. Una perspectiva que se centre en el presente es parcial, dado que la relación que establecen los sujetos con la vivienda comienza mucho antes de habitarla⁵⁰. Efectivamente, en esta línea continuaremos con nuestras indagaciones.

46 Coulomb, 1993 en Chiara y Di Virgilio, 2009, p. 60.

47 Chiara y Di Virgilio, 2009, p. 60.

48 Borges, 2004, p. 12.

49 Fonseca y Cardarelo, 2005.

50 Giglia, 2001.

Bibliografía

- BOURDIEU, Pierre.** El sentido práctico. Madrid, Taurus. 1993. ISBN 9789871220847.
- BOURDIEU, Pierre.** Espacio social y poder simbólico. En: BOURDIEU, Pierre. Cosas Dichas. Buenos Aires, Gedisa. 1993. ISBN 847432503X. p. 127-142.
- BORGES, Antonadia.** Tempo de Brasilia. Etnografando lugares-eventos da política. Rio de Janeiro, Editora Relume Dumara. 2004. ISBN 85-7316-338-0.
- CARMAN, María.** Las trampas de la naturaleza. Los "intrusos" y los usos del barrio de Gardel. Buenos Aires, Paidós. 2006. ISBN 950-12-6559-5. Colección Espacios del Saber.
- CHIARA, Magdalena y DI VIRGILIO, Mercedes.** Conceptualizando la gestión social. En: Chiara, Magdalena et al. Gestión de la política social: conceptos y herramientas. Buenos Aires, Prometeo. 2009. ISBN 9875743089.
- COULOMB, René.** La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos: ¿privatización o socialización? En: Azuela, Antonio, coord. y Duhau, Emilio, coord. Gestión urbana y cambio institucional. México, Universidad Autónoma Metropolitana. 1993. ISBN 9706203168.
- FONSECA, Claudia y CARDARELLO, Andrea.** Derechos de los más y menos humanos. En: Tiscornia, Sofia, ed. y Pita, María Victoria, ed. Derechos humanos, tribunales y policía en Argentina y Brasil. Buenos Aires, Antropofagia. 2005. ISBN 987-1238-05-3.
- GIGLIA, Ángela.** Una perspectiva antropológica al estudio de la vivienda. *Contraste Regional*. 1(1): 157-175, 2001. ISSN 1139-5680.
- INSTITUTO de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (Argentina).** Inscripción en planes de Vivienda. [En línea]. *Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires*. 2012. Disponible en: <http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/varios/planesviv.php>.
- JAURI, Natalia.** La política de radicación de villas y la experiencia de los residentes de la Villa del Bajo Flores frente al proceso de relocalización *in situ*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires. 2011. Tesis de maestría en políticas sociales.
- LEKERMAN, Vanina.** Formas de habitar en una villa de emergencia: redes de relaciones y prácticas de urbanización. [En línea]. *Kula Antropología*. (2):65-75, 2010. ISSN 1852-3218. Disponible en: http://revistakula.com.ar/?page_id=248.
- MARTÍNEZ, Clarisa.** La política de radicación de villas como política de estado. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires. 2004. Tesis de maestría en políticas sociales no publicada.
- OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo.** Estado y políticas estatales en América Latina; hacia una estrategia de investigación. [En línea]. Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad CEDES. 1981. Documento G.E. CLACSO vol. 4. Disponible en: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Oszlak%20y%20O%20Donnell%20Estado%20y%20Políticas%20Estatales.pdf>.

ROBIROSA, Mario. Articulación, negociación, concertación. [En línea]. *Revista Mundo Urbano*. (17), junio 2004. ISSN 1515-8373. Disponible en: <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2002/55-numero-17/82-2-articulacion-negociacion-concertacion>.

SIGNORELLI, Amalia. Antropología de la ventanilla. La atención en oficinas y la crisis de la relación público-privado. [En línea]. *Alteridades*. 6(11): 27-32, 1996. ISSN 0188701-7. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/747/74711339003.pdf>.

SUBSECRETARÍA de Desarrollo Urbano y Vivienda (Argentina). Reglamento particular del programa federal de construcción de viviendas - techo digno. [En línea] *Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda*. 2012. Disponible en: <http://www.vivienda.gov.ar/construccion/normativa.html>.

