

Percepciones de los nuevos espacios urbanos en Buenos Aires

Un análisis del Plan Federal de Viviendas desde la perspectiva de los receptores

Perceiving new urban spaces in Buenos Aires. An analysis of the Federal Housing Plan, from the users' perspective

Recibido: 15 de marzo de 2010. Aprobado: 19 de mayo de 2010.

María Cristina Cravino

Investigadora docente del Instituto del Conurbano, Universidad Nacional del General Sarmiento, San Miguel, Argentina. Licenciada en Ciencias Antropológicas, Universidad de Buenos Aires, Maestría en Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, Argentina y doctoranda en Antropología, Universidad de Buenos Aires. Trabaja en temas de política social y asentamientos urbanos. ✉ccravino@ungs.edu.ar

Resumen

El presente artículo presenta resultados de un proyecto de investigación finalizado, enfocado en los nuevos barrios del Programa Federal de Construcción de Viviendas en el Gran Buenos Aires, Argentina. Se propone un análisis de la política habitacional basado en la percepción de los receptores de los programas sobre su vivienda, su barrio y el entorno urbano. Se parte de la perspectiva teórica del hábitat, en particular desde los aportes de Bourdieu, quien plantea una perspectiva analítica de relacionamiento entre la estructura social y la espacial. La metodología utilizada para el trabajo fue el análisis de fuentes secundarias (documentos producidos por el Estado o planillas de resultados), encuestas, entrevistas a vecinos y *focus groups* aplicados en varios barrios y municipios de Buenos Aires. Se complementó con un estudio georreferenciado de las intervenciones estatales en cuestión de la vivienda en la zona seleccionada. La organización del artículo es la siguiente: en primer lugar se caracteriza el programa habitacional en estudio y luego las percepciones de los vecinos en torno a las escalas del habitar.

Palabras clave: política habitacional, percepción de los usuarios, área metropolitana de Buenos Aires.

Abstract

This paper presents the results of a finalized research project, focusing on the neighbourhoods belonging to the Federal Housing Construction Programme in Greater Buenos Aires. An analysis of the housing policies is proposed, the users' opinions of their housing, neighbourhood and urban environment, as a central point. Our starting point is the theoretical perspective of the living space, in particular by the contributions made by Bourdieu, who set out an analytical perspective of the relationship between the social and spatial structures. The methodology used was based on an analysis of secondary sources (State documents or results tables), surveys, interviews and *focus groups* in some neighborhoods and municipalities in Buenos Aires. The analysis was complemented with a georeferenced study of State interventions regarding housing in the selected areas. The paper is organised as follows: firstly, the housing programme in question is characterised, and this is followed by a recording of the inhabitants' opinions of the scale of living.

Keywords: housing policy, users' opinions, metropolitan area of Buenos Aires.

Argentina sufrió una crisis económica que estalló en diciembre del 2001 y que fue consecuencia de la cruda aplicación en el país de las recetas neoliberales durante la década de los noventa. Luego de sucesivos gobiernos, con la asunción de Néstor Kirchner como presidente se impulsaron las políticas anticíclicas de tipo keynesiano. Esto, a diferencia de otros países latinoamericanos que continuaban condicionados por las recetas del Consenso de Washington, implicó mantener el paradigma de la provisión estatal de viviendas “llave en mano”, es decir, subsidio a la oferta y no a la demanda. Se asume entonces que se está muy lejos del modelo emblemático en nuestra región, el chileno.¹

El área metropolitana de Buenos Aires (AMBA) comprende la ciudad de Buenos Aires –capital de la República– y 24 municipios que la rodean. Este aglomerado urbano albergaba en el 2001 una población de más de once millones de personas. Desde el punto de vista político-administrativo, la ciudad de Buenos Aires es autónoma desde 1996 y tiene un estatus similar al de una provincia, mientras que los 24 municipios del conurbano bonaerense pertenecen a la provincia de Buenos Aires, que cuenta con un total 134 municipios. La ciudad de Buenos Aires funciona como el centro de la región (allí afluyen diariamente varios millones de habitantes del conurbano a trabajar, estudiar o realizar otras actividades) aunque es posible detectar otras centralidades en la región, algunas incluso por fuera del área. Si se tiene en cuenta que al 2001 se registraban en el AMBA 3.665.365 hogares, un 19,4% de ellos tenían problemas habitacionales y más de un 10% se ubicaba en asentamientos informales.²

El presente artículo presenta resultados de un proyecto de investigación finalizado³ y hace foco en el análisis de la política habitacional iniciado en el 2004, y toma como eje la percepción de los receptores de los programas en tres escalas del habitar: vivienda, barrio y entorno urbano.

La metodología utilizada incluyó la aplicación de encuestas en tres barrios ubicados en tres municipios (Florencio Varela, Esteban Echeverría y José C. Paz), de *focus groups*⁴ y de entrevistas a vecinos en dichos barrios, a los que se sumó uno en el municipio de Moreno (donde no se pudo realizar la encuesta).

El punto de partida teórico: efectos de lugar en el Gran Buenos Aires

Desde las ciencias sociales cada vez cobra más relevancia teórico-metodológica la perspectiva que recupera la construcción social del espacio. Autores como Harvey, Soja, Lefebvre o Bourdieu han hecho grandes aportes en esa línea. En este artículo partimos de los trabajos de Pierre Bourdieu, en especial del que lleva por título “Efectos de lugar” (1999) publicado en su libro *La miseria del mundo*. Allí afirma: “sólo es posible romper con las falsas evidencias y los errores inscrip-

1 Rodríguez y Sugranyes, *Lo con techo. Un desafío para la política de vivienda social*.

2 Cravino, *Los mil barrios (in)formales*.

3 Hábitat y programas públicos de inclusión social en el área metropolitana de Buenos Aires (2003-2009). Su implementación y las condiciones sociales, urbanas y ambientales en el territorio, dirigido por la autora de este artículo y que obtuviera financiamiento del ANPCYT (proyecto 25.494). El proyecto estuvo radicado en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

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

5 Bourdieu, *La miseria del mundo*, 119.

6 Boils Morales, *Pobreza, desigualdad y exclusión social*.

7 Bourdieu, óp. cit. 119.

tos en el pensamiento sustancialista de los lugares si se efectúa un análisis riguroso de las relaciones entre las estructuras del espacio social y las del espacio físico".⁵ Esto constituye una fuerte crítica al paradigma racionalista de la arquitectura, que tenía como supuesto implícito que un orden físico iba a implicar o traer aparejado un orden social. Es decir, el lugar de la planificación urbana era la de garantizar una estructura funcional a la ciudad, ya que los procesos sociales se tendrían que amoldar al ordenamiento territorial propuesto.⁶ Sin embargo, como veremos el espacio vivido, tal como lo plantea Henri Lefebvre (1978), abre pistas para analizar cómo juegan los actores sociales en la construcción del espacio urbano.

Siguiendo a Bourdieu⁷ "el lugar puede definirse decididamente como el punto del espacio físico en que están situados, "tienen lugar", existen, un agente o una cosa. Vale decir, ya sea como localización, ya, desde un punto de vista relacional, como posición, rango en un orden". Esto nos permite una caja de herramientas teóricas para analizar el lugar que ocupan en la ciudad los barrios construidos por el Plan Federal de Viviendas y las implicaciones y percepciones que tienen para los habitantes su localización, su organización interna y las características de las viviendas. A la vez, cómo se constituyen estos barrios en un espacio vivido, habitado y valorado. Es decir, jamás se trata de un espacio neutro o una localización neutra, sino por el contrario sostenemos que es valorado diferencialmente.

El Plan Federal de Viviendas

El llamado Plan Federal de Viviendas surge a finales del 2003, a partir del recambio de gobierno y del inicio de la presidencia de Néstor Kirchner, y contiene en sí mismo un paquete de programas habitacionales de diferentes características. Todos tienen una intencionalidad nekeynesiana, como salida a la crisis estructural argentina, producto de la aplicación cruda de un programa neoliberal (derivado del Consenso de Washington). Inicialmente se mostraba un apoyo a las formas cooperativas, pero rápidamente se apostó al llamado "empleado genuino" por medio de la incorporación de importantes porcentajes de desocupados a las empresas constructoras privadas, que producirían viviendas en una escala intermedia bajo la modalidad de licitación de obras públicas y con tecnologías y mano de obra intensivas (es decir, más cercana a las formas artesanales que a las industriales).

Con fondos nacionales producto del desarrollo macroeconómico del país se montó el Plan Federal de Viviendas (PFV), (etapas I y II), que se desarrolla de forma paralela al Sistema Nacional de Vivienda (Fonavi), con fondos coparticipables a las provincias, quienes ejecutan las viviendas por medio de los institutos provinciales de viviendas. Sin embargo, la mayoría de los casos los actores ejecutores del PFV fueron los mismos que el Fonavi. No obstante, dentro el AMBA, en el conurbano bonaerense (dependiente de la provincia de Buenos Aires), los actores implementadores de las intervenciones habitacionales pasa-

ron a ser los municipios, teniendo entonces el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IPVBA) a un papel complementario como controlador de la normativa, coordinación de las acciones de provisión de infraestructura y ejecutor de algunos programas complementarios de infraestructura.

Dado que la distribución de cupos de viviendas y mejoramientos fue gestionada directamente desde el Ministerio de Planificación Federal, algunos autores se refieren a este proceso como recentralización.⁸ En este artículo no se considera apropiado el término, ya que si bien los fondos son administrados directamente desde el gobierno central, tanto la elaboración de los proyectos como su ejecución (licitaciones, búsqueda de suelo, etc.) tienen como actores centrales a los municipios. Por lo tanto, la calidad de los barrios producidos tiene estrecha relación con las intervenciones de los gobiernos locales y su capacidad de negociación con otros sectores (empresas de servicios, gobierno provincial, usuarios, ONG, etc.) y su política urbana, en el marco de restricciones establecidas en el ámbito nacional (montos, metros cuadrados por unidad, etc.). En el caso del AMBA, parece más apropiado hacer referencia a una descentralización controlada.⁹

Para analizar las intervenciones habitacionales, éstas se deben clasificar en cuatro grandes líneas:

- *Construcción de vivienda nueva en agrupamientos barriales nuevos.* La vivienda debía ser unifamiliar con una superficie cubierta de 44 a 49 m² y se requería de la provisión de los servicios básicos. Dada la dificultad de encontrar tierra vacante acorde, la mayoría de las intervenciones se ejecutaron en el llamado segundo cordón del conurbano (es decir, en la zona más alejada del centro).

Este programa asumía la crítica a los conjuntos habitacionales en altura, que generaban viviendas imposibles de ampliar, con dificultades para mantener los servicios comunes (p. ej. los ascensores o las cañerías) en algunos casos por el costo y, en otros, por la complejidad que implica conformar consorcios, así como la insatisfacción de los usuarios.

- *Intervención integral en asentamientos informales* (villas y asentamientos).¹⁰ Esta acción implicó un reconocimiento histórico a barrios precarios de muchos años de existencia y en los que habían sido escasas las intervenciones públicas y no muy exitosas. En este programa no hay límite para la superficie cubierta por unidad, ya que se debía adaptar a las necesidades de las familias usuarias (por lo general numerosas) y también debían tener provisión de infraestructura básica. La modalidad de construcción se realiza por medio de empresas privadas. A su vez, se continúa con el Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba) que cuenta con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y se caracteriza por intervenir integralmente en barrios precarios.

8 Rodríguez, *Políticas de hábitat*.

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

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

- *Mejoramientos habitacionales.* Esta es, sin duda, la mayor innovación en las prácticas estatales, ya que no existían antecedentes de mejoramiento del parque habitacional construido y deficitario.
- *Provisión de viviendas por cooperativas.* Con esta iniciativa se buscaba la reactivación de la economía y bajar las tasas de desocupación. Existen dos modalidades de implementación: por medio de *organizaciones sociales* o de *municipios*. Tuvo una dificultad relevante en cuanto al escaso acompañamiento organizativo y de gestión por parte del Estado a este tipo de iniciativas.

Un elemento que se debe resaltar es la *envergadura de las intervenciones planteadas en estas cuatro modalidades*, que si bien están alejadas del déficit (centrado en la vivienda), también lo están del promedio histórico de la acción pública en el AMBA, que ascendía a *39.856 unidades construidas en el Gran Buenos Aires entre 1976 y el 2003*. Es decir, se propuso construir en dos años algo menos que lo construido en 28 años en la zona. El Plan Federal de Construcción de Viviendas se proponía cambiar radicalmente la situación habitacional del país, pero en particular tendría un fuerte impacto en el AMBA.¹¹ Allí se proponían cupos: *33.000 viviendas nuevas para el gran Buenos Aires y 5000 para la ciudad de Buenos Aires, de un total de 120.000 para todo el país*. Ésta se trataba de la fase I, que se realizaría en dos años. Aun cuando no se terminó de ejecutar en el año 2006 se anunció la fase II que comenzó a implementarse superpuestamente con un número de 300.000 (ampliando levemente la superficie de las viviendas)¹² para todo el país.

En el Gran Buenos Aires, grosso modo se han cumplido las metas (con cierto atraso). No sucedió lo mismo en la ciudad de Buenos Aires, que muestra importantes incumplimientos en las metas.

Se observa una fuerte heterogeneidad de situaciones locales y *desempeño* de los gobiernos locales dentro del AMBA, tomando como unidades a los distintos municipios y programas que aquí no analizaremos. Como indicamos en la introducción, en este artículo sólo nos ocuparemos de los conjuntos habitacionales unifamiliares o en dúplex de la tipología *vivienda con tierra urbana* (TPU) y viviendas en acuerdos con municipios, donde este último provee la tierra y las empresas privadas constructoras privadas desarrollarían las viviendas.

Como ya se indicó, los conjuntos habitacionales fueron implantados en el segundo cordón del conurbano. En el primer cordón (contiguo a la ciudad capital) hay predios vacíos, pero no estaban disponibles en el mercado o los que son de propiedad estatal tampoco fueron otorgados para la provisión de viviendas. Esto último evidencia problemas de coordinación entre las distintas agencias estatales.

La asignación de las viviendas, en la mayoría de los municipios, respondió a la demanda dispersa, siguiendo el modelo Fonavi. Algunos municipios fijaron prioridades (matrimonios jóvenes, familias con muchos hijos o con hijos discapacitados o enfermos crónicos, madres solas a cargo de hijos, ex combatientes de la guerra de Malvinas, etc.),

11 De acuerdo con el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, del nivel federal (www.vivienda.gov.ar) esta iniciativa en su fase I crearía 360.000 puestos de trabajo en el país (240.000 de forma directa y el resto de forma indirecta). Esto es, tres puestos por cada vivienda, dado que se utilizan formas de producción tradicionales en la región, más del tipo artesanal que industrializado.

12 Se proponían 55 m² para todo el país, con excepción de la Patagonia donde la superficie sería de 60 m².

otros establecieron un listado único con puntajes y otros no explicitan claramente su modalidad de asignación. Este es un punto crítico, ya que siembra una sombra de dudas en muchos distritos sobre la redistribución de las viviendas. No obstante, los vecinos entrevistados en los barrios seleccionados se encontraban previamente en situación de desalojo, en viviendas muy precarias, inundables y otros vivían en alquiler o en casas prestadas o compartidas. En las entrevistas grupales fue recurrente la mención de asignaciones espurias, es decir, por contactos políticos, sin embargo, estas situaciones aparecen claramente en porcentajes muy minoritarios. En algunos casos, los vínculos políticos hicieron que las viviendas fueran asignadas, de todas formas, a familias con necesidades habitacionales críticas.

La percepción de los vecinos sobre su casa, su barrio y el entorno

La localización está estrechamente vinculada al mercado del suelo. Al tener que comprar las empresas constructoras el suelo, éstas siempre van a buscar el más barato y, por regla general, el más económico se encuentra en las zonas más alejadas de las centralidades urbanas. Esto es similar a lo que sucede en muchas ciudades de América Latina,¹³ con lo que se crea un círculo vicioso de mayores ganancias para las empresas y peores condiciones de localización para los habitantes.

13 Boils Morales, *óp. cit.*

Siguiendo a Bourdieu¹⁴ la estructura del espacio se manifiesta en las formas de oposiciones espaciales, donde se da la simbolización espontánea del espacio social. En la sociedad jerarquizada, no hay espacio que no esté jerarquizado. Por esto, los barrios del Plan Federal de Viviendas llevan denominaciones que no responden al nombre que se les otorgó, por el contrario, fueron mencionados como “el barrio de las casitas”, “el barrio nuevo”, “el barrio del plan federal”, mostrando una distancia social con el resto de la ciudad, además de, en muchos casos, la distancia geográfica respecto del centro del municipio. Es decir, estos barrios nuevos comienzan por el lugar de estatus más bajo en el orden urbano.

14 Bourdieu, *óp. cit.*

Una primera jerarquización espontánea es la clasificación binaria entre centro y periferia, a partir de las cualidades urbanas, sociales y de estatus de cada una de las zonas de la ciudad. Estos barrios claramente representan la periferia, el borde la ciudad. De hecho un análisis geográfico muestra que fueron construidos en los “vacíos” que rodeaban al espacio urbanizado, lo que implicó, en algunos casos, que predios que constituían una zona rural necesitaran que el municipio cambiara la zonificación a zona urbana. Los vecinos en las entrevistas grupales relataron que los “remises” (automóviles similares a taxis que son coordinados en un local comercial) no querían ingresar a los barrios por temor a ser asaltados. Esto implica que de partida se construyen en el imaginario social como barrios estigmatizados. Coincidimos con Bourdieu (1999: 126) en que “el barrio estigmatizado degrada simbólicamente a quien[es] lo habitan, los cuales, a cambio, hace[n] lo mismo con

él, ya que al estar privados de todas las cartas de triunfo necesarias para participar en los diferentes juegos sociales, no comparten sino su común ex comunión". En muchos casos, el transporte público de pasajeros (colectivos) no cubre servicios nocturnos (tener en cuenta que un 64% de los que viajan lo hacen por este medio, de acuerdo con la propia encuesta). Sin embargo, desde la mudanza de los vecinos al barrio hasta la actualidad (dos años en promedio en los barrios analizados) se han evidenciado mejoras, en cuanto a la modificación de los recorridos o la frecuencia de los servicios y, en algunos casos, el asfalto de las calles que antes de la construcción del barrio eran de tierra e intransitables. De la encuesta se desprende que un 50% consideraba que la relación costo-transporte era mejor en su anterior localización que en la actual, sólo un 13% peor y por lo tanto ahora estaba mejor, y un 37% la consideraba igual.

Esta primera *percepción de periferia* es asumida por los vecinos, y surge de las entrevistas y de las encuestas. Los relatos de las dificultades iniciales de transporte, de acceso a las escuelas o centros de salud lo evidencian. Algunas de estas dificultades persisten. Pudimos comprobar la hipótesis que afirmaba que los vecinos valoraban decrecientemente las escalas del habitar, desde la más cercana a la más lejana, esto es, su casa, su barrio y su entorno. La valorización de la casa es alta (aun a pesar de las deficiencias constructivas), medianamente alta en el barrio y polarizada en el entorno. Esta percepción se expresa claramente en que el 56% de los vecinos cree que su actual localización no favorece su ubicación laboral. El 45% cree que falta equipamiento e infraestructura, lo que expresa claramente la ausencia de elementos que constituyen la ciudad y la igualdad de oportunidades.

Una cuestión común a todos los barrios analizados fue la *desconfianza mutua entre los vecinos de los barrios nuevos y su entorno*. Los vecinos del entorno clasificaban a los nuevos vecinos de dos formas: por un lado, como "villeros" (habitantes de asentamientos precarios) o "delincuentes" y, por el otro, como "privilegiados" (por haber recibido las viviendas, en muchos casos consideradas inmerecidamente).¹⁵ Hubo claramente desfases entre la construcción de las viviendas y la provisión de infraestructura social (centros de salud y escuelas), lo que provocó que rápidamente los establecimientos educativos y de salud se vieran desbordados por los nuevos usuarios. Esto acentuó el rechazo de los vecinos del entorno hacia los nuevos. Se escucharon relatos tales como que "el clima de la escuela cambió, antes los chicos eran todos tranquilos, ahora vienen armados". Por parte de los receptores de viviendas se sostuvo "en algunos casos no nos dejaron anotar [a] los chicos en las escuelas cercanas y tuvimos que recurrir a otras o seguir mandándolos a donde antes iban, aunque ahora nos quede alejado". Este fue uno de los motivos por los cuales algunos habitantes tenían una valoración negativa del barrio nuevo y una valoración positiva de la localización anterior. En relación con el futuro del barrio, cuando los vecinos fueron interrogados en los grupos focales, algunos apostaban a que con el tiempo el barrio iba a adquirir las características de centralidad urbana

15 Se debe tener en cuenta que los encuestados consideraban que un 52% de los vecinos del entorno estaban en su misma condición social, es decir, en el mismo lugar que ellos en la estructura social.

("de a poco hay escuelas, centros de salud, supermercados, remiserías, etc.") y otros consideraban que lo que deparaba el futuro era una decadencia y degradación del lugar. Merece resaltarse que de acuerdo con la encuesta, un 97% no creía que los vecinos tuvieran "espíritu de progreso" y un 93% no observaba solidaridad ni buena vecindad.

Con relación al *barrio*, un elemento central son las relaciones de vecindad. En cuanto a éstas, las opiniones de los vecinos fueron muy diversas y se detectaron zonificaciones del espacio vivido, apropiado, dentro del barrio, es decir, nuevas clasificaciones espaciales. Se valoraba positivamente la zona más cercana, mientras que otras del mismo barrio se constituían en lugares peligrosos o que merecían desconfianza. Los vecinos se categorizan entre ellos, en buena medida, en función del cuidado de su casa, su vereda o su calle. En un barrio se encontró que los vecinos se autoorganizaban en zonas y en una ocasión lograron que las viviendas desocupadas fueran otorgadas a quienes "realmente las necesitaban" o, en otras palabras, a quienes "realmente las merecían" porque además de la necesidad mantenían buenas relaciones con ellos y "buenas costumbres" que justificaban su defensa.

Algunos de los conflictos suscitados, pero no de manera mayoritaria, entre los nuevos vecinos, fueron la presencia de delincuentes (que en algunos casos fueron expulsados de los barrios mediante reclamos al municipio y, en otros, no fue posible), música con volumen alto (algunas veces se lograron acuerdos y otras no), automóviles que pasan a mucha velocidad los fines de semana y grupos de adolescentes que se reúnen en las esquinas y "se drogan". En ocasiones, se organizaban para cuidar las calles, las plazas y otros lugares públicos (inclusive colaborando con aportes monetarios para el mantenimiento) y lo que les sucede a los jóvenes y, por ejemplo, con relación a los automóviles se hicieron pequeñas zanjás que evitaran altas velocidades.

En otros casos, los entrevistados se mostraban contentos con sus nuevos vecinos, con los que hicieron amistad y fomentaron el mutuo cuidado de sus hijos. No podemos dejar de asociar estas dificultades en la construcción de una sociabilidad barrial entre los vecinos con la nula participación de los usuarios en las definiciones del proyecto urbano del barrio, de la vivienda y en relación con la localización del conjunto.

Un punto crítico para la vida cotidiana es la provisión de alimentos (de acuerdo con la encuesta el 48% compra en el mismo barrio). Por normativa está prohibido que allí se instalen comercios minoristas. Sin embargo, como indicamos, al estar ubicados por lo general en zonas de borde, y ante la falta de empleo de algunas familias, se instalaron quioscos, pequeños almacenes, verdulerías, carnicerías, pizzerías o panaderías, etcétera, en las mismas viviendas o en locales construidos en el jardín. Esto permite una provisión cercana, aunque, por lo general, a precios superiores a los grandes comercios (ubicados a mayor distancia geográfica) y evidencia las dificultades de la planificación urbana excluyente entre los espacios de la residencia y los espacios de la producción.



Figuras 1, 2 y 3. Viviendas del Plan Federal. Fotografías: María Cristina Cravino.

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

En cuanto a las demandas de mejoramiento del barrio,¹⁶ algunos municipios han impulsado organizaciones barriales *ex post* y otros la dejaron librada a la capacidad de los vecinos. Así, en algunos casos, los entrevistados nos mencionaron la firma de petitorios al municipio, elección de delegados, la conformación de sociedades de fomento que implicaban el planteo de reivindicaciones al estado local en cuanto al mejoramiento de los barrios.

Con respecto a la *calidad de la vivienda*, desde el punto de vista de los usuarios se han escuchado reclamos por algunos problemas en las terminaciones (18% de los encuestados afirmaba que estaban mal) o instalaciones, aunque su grado de aceptación depende de las tipologías. En algunos casos, los municipios han exigido los arreglos en los “vicios de obra”, y en otros, no se ha seguido de cerca el desempeño de las empresas constructoras privadas y el arreglo quedó en manos de los usuarios. Las recurrentes deficiencias en las instalaciones eléctricas y sanitarias (así como en algunos techos) ponen en evidencia la mala calidad de los materiales y la baja calificación de la mano de obra utilizada. Incluso en un caso, los vecinos sostienen que algunos problemas surgen del sabotaje de los empleados de la empresa constructora ante el incumplimiento en el pago de los salarios.

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

De acuerdo con la capacidad económica de cada familia se da su ampliación, ya que cuentan con espacio libre para hacerlo. El jardín y el fondo son altamente valorados como espacio para los chicos o justamente para ampliar la vivienda.¹⁷ Los pequeños cambios observados como por ejemplo pintar el tanque de agua con los colores del equipo de fútbol preferido o el color de la casa evidencia la búsqueda de salida de la uniformidad (y por lo tanto, el anonimato) de las construcciones.

En otros casos hubo insatisfacción por el tamaño de la vivienda (44 m²). Esto se explica en que una de las deficiencias en el diseño del programa en análisis, fue que no se construyeron viviendas más grandes para las familias numerosas, lo que hizo que el Estado generara condiciones de hacinamiento (esto no sucedió en el Subprograma de Urbanización de Villas). Una vez más, cabe señalar la falta de participación de los usuarios respecto a la tipología.

Un punto de crítica común en los entrevistados fue que en todos los casos no les agradaba que se tratara de viviendas apareadas, por lo cual se escuchan situaciones de “intimidades ajenas”. Esto les resultaba muy molesto. Es decir, la casa es considerada como el lugar de la privacidad y cuando ésta se pierde, la vivienda pierde el valor simbólico que debería tener como espacio privado diferenciado del público. En algún caso, la tipología también hace que los ventanales se encuentren enfrentados y, por lo tanto, visibles hasta que los vecinos logren construir la medianera. Por la escasa capacidad de ahorro de las familias esto puede demorarse años y, así, se convierte en otro motivo de pérdida de privacidad o intimidad.

Las capacidades económicas de los receptores no sólo se evidencian en la posibilidad de construir las medianeras, ya que son entregadas sin ellas, sino en la nueva pintura para diferenciar su casa del resto del barrio, los portones, las rejas, las galerías, las flores y árboles en los jardines y las ampliaciones que, en algunos casos, son notorias.

Reflexiones finales

Bourdieu afirma que

[...] el espacio social reificado (vale decir, físicamente realizado u objetivado) se presenta, en consecuencia, como la distribución en el espacio físico de diferentes especies de bienes y servicios y también de agentes individuales y grupos localizados físicamente (en tanto cuerpos vinculados a un lugar permanente) y provistos de oportunidades más o menos importantes de apropiación de esos bienes y servicios (en función de su capital y también de la distancia física con respecto a esos bienes, que depende igualmente de aquél). En la relación entre la distribución de los agentes y la distribución de los bienes en espacio se define el valor de las diferentes regiones del espacio social reificado.¹⁸

18 Bourdieu, *óp. cit.*, 120.

A partir del trabajo de campo realizado podemos decir que se distribuyeron viviendas, pero las externalidades urbanas relevantes para las oportunidades sociales se demoraron y esto genera una apropiación desigual de la ciudad.

A partir del análisis de los datos relevados acerca de la percepción de los vecinos de las viviendas de interés social del Plan Federal, encontramos que mudarse a esos barrios implicaba para ellos la posesión de un capital locacional¹⁹ devaluado. Sin embargo, creemos que esto puede ser evitado o revertido con la intervención del Estado. En primer lugar, a partir de la regulación del mercado del suelo o imponiendo mejores condiciones para la localización de los nuevos barrios. En segundo lugar, coordinando la provisión de equipamiento social (centros educativos y de salud), con la mudanza. También, dando relevancia a los espacios para la recreación, la cualificación de los espacios públicos (las plazas se encontraban totalmente degradadas o vacías) y con herramientas de acercamiento social entre los vecinos del entorno y los recién llegados, e inclusive entre los propios habitantes del conjunto. En la sociabilidad barrial consolidada ser reconocidos por los vecinos era un elemento de nostalgia de la localización anterior, de su capital locacional. Como síntesis de esa imagen, un vecino nos dijo “yo querría tener esta casa pero en el barrio donde vivía”. En muchos casos, en el barrio de origen dejan a sus familiares (padres, hermanos, etc.) que son fundamentales en las redes de reciprocidad de los sectores populares.²⁰ De todas formas, los receptores valoran en un 87% tener vivienda propia (el 62% vivía previamente en una casa prestada o compartida, el 5% vivía en un asentamiento precario, un 20% alquilaba y el 6% tenía otra propiedad). No obstante señalan, como hemos indicado, fuertes deficiencias en las externalidades urbanas,

19 Abramo, *A cidade da informalidade*.

20 Lomintz, *Cómo sobreviven los marginados*.



Figura 4. Viviendas del Plan Federal. Fotografía: María Cristina Cravino.

que constituyen la esencia de una ciudad y del derecho ciudadano, así como falencias en las viviendas entregadas, que pueden ser evitadas con un mayor control a las empresas y, a su vez, el Estado debe facilitar el desarrollo de las nuevas relaciones sociales que genera en los barrios.

Además, sostenemos que se debe cambiar el paradigma de separación entre los espacios residenciales y productivos. En contextos de crisis, los sectores populares desarrollan muchas actividades informales (un 12% según la encuesta) en su misma vivienda. Esto debe ser contemplado en los planes de vivienda. Lógicamente, permitiendo sólo aquellas actividades que no tengan impacto en la salud de los habitantes, en lugar de punirlas. En ese sentido, incorporar la participación de los usuarios en el diseño, gestión y evaluación de los programas, tal como surge de los aprendizajes de múltiples experiencias en América Latina.

Con esto queremos resaltar la importancia de la localización y las externalidades urbanas en el momento de diseñar un nuevo barrio. Hacer ciudad no es agregar más casas y calles, sino que el equipamiento y las formas de relacionamiento barriales son centrales para quitar las etiquetas del estigma de los barrios de viviendas de interés social y para generar lugares de mayores oportunidades y trayectorias sociales de ascenso. Es decir, *conciliar la política habitacional con la urbana y el desarrollo local*.

Bibliografía

Abramo, Pedro. "A teoria económica da favela. Quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal" en *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Río de Janeiro: Sette Letras, 2003.

Boils Morales, Guillermo. "Segregación y modelo habitacional en grandes conjuntos de vivienda en México" en Rolando Cordera et ál.,

Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI. México: Siglo XXI, 2008.

Bourdieu, Pierre. "Efectos del lugar" en *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1999.

Bourdieu, Pierre. *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Manantial, 2000.

Cravino, María Cristina. *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires*, Los Polvorines, UNGS, 2008.

Lefebvre, Henri. *El derecho a la ciudad*, Barcelona: Península, 1978.

Lomnitz, Larissa. *Cómo sobreviven los marginados*. México: Siglo XXI, 1975.

Rodríguez, Alfredo y Sugranyes, Ana. *Lo con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, Santiago de Chile: Ediciones Sur, 2005.

Rodríguez, Carla, Di Virgilio, Mercedes et ál. *Políticas de hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el área metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires: AEU-UGC-FSOC-UBA, 2007.

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