

Universidad Nacional de la Matanza
Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales
Programa de Incentivos al Docente-Investigador
Período 1999-2000

**JOVENES, DELITO Y PROCESO DE CONSTRUCCION DE LA
IDENTIDAD**
**Incidencia de las políticas de relocalización habitacional
en la actual formación de barrios críticos**

M.A. Claudia S. Krmpotic
(Dirección)

Equipo de investigación
Lic. Ivonne Allen
Lic. Rosana Disanti
Lic. Silvana Pereyra

INFORME FINAL

Diciembre 2000

INDICE

Introducción	3
Capítulo I. <i>Planteo del problema de investigación</i>	5
Capítulo II. <i>El problema de la vivienda en las “familias modestas”.</i>	14
Capítulo III. <i>El Estado y las políticas habitacionales</i>	29
Capítulo IV. <i>Origen y situación actual de los barrios seleccionados.</i>	66
Capítulo V. <i>Efectos de lugar</i>	80
Conclusiones	114
Referencias Bibliográficas	120
Anexos	123

INTRODUCCION

Se dice que -a grandes rasgos- hay dos tipos de delitos o de delincuencia : aquel delito organizado, vinculado a las “grandes bandas”, asombrosamente bien equipadas, con estrechas vinculaciones con grupos de poder (económicos y políticos) y capacidad como para encarar objetivos difíciles, de alto costo pero de grandes beneficios ; del otro lado, están los “marginales” quienes se perciben como presionados a hacer lo que hacen, envueltos en ambientes cargados de abandono, experiencias frustrantes, pobreza, drogas y ausencia de figuras adultas que sirvan de guía y fomenten la consecución de un proyecto de vida ; sin esperanzas, la vida y la muerte tienen el mismo valor.

Es éste último grupo el que particularmente nos interesa, donde los jóvenes son además sus principales protagonistas.

Al respecto, las estadísticas que se manejan -aunque escasamente sistematizadas- para el caso del Conurbano Bonaerense dan muestra de una tendencia en ascenso, tanto en la intensidad de la violencia, o sea del grado de criminalidad de los actos de los que participan, como del grado de reincidencia que se observa.

Para intentar explicar el fenómeno, se ha convertido en un lugar común la asociación cada vez más sobresaliente entre la delincuencia juvenil, el nivel de criminalidad y la localización de los hogares. De dar crédito a esta asociación, resulta relevante entonces reconocer cómo la base social y geográfica de la vivienda ofrece indicios para comprender los procesos que conducen a una concentración de hechos delictivos con jóvenes como protagonistas, en las áreas de viviendas estatales destinadas originariamente a familias de bajos recursos. Es precisamente de la relación entre este conjunto de variables que trata nuestra investigación .

Además de ser la primera que el equipo encara en el tema, nos remite a un problema ampliamente difundido como es el de la relación entre juventud y delito. Lo particular de nuestro enfoque consiste en abordar la temática en una categoría especial de jóvenes: aquellos que integran familias que han sido objeto de políticas en la cuestión habitacional. Asimismo, no cualquier política

sino aquellas que denominamos de relocalización habitacional, es decir, las que han significado un traslado compulsivo a un destino no elegido en el marco de un hábitat con unas condiciones no necesariamente planificadas ni previstas.

Se busca discernir sobre aspectos de la conducta delictiva de los jóvenes en la actualidad, entendiendo que ella es la expresión socio-histórica de un tipo de relaciones sociales, una mentalidad, unos hábitos que pueden atribuirse – aunque no de manera exclusiva- a una determinada política de urbanización y acceso a la vivienda.

Los resultados de la tarea de investigación son desarrollados en el presente Informe Final, a través de cinco Capítulos y unas Conclusiones generales, y ha sido la tarea de un equipo de investigación que bajo mi dirección ya viene realizando con resultados satisfactorios, anteriores proyectos de investigación en el marco del Programa de Incentivos al Docente-Investigador.

Asimismo, vale destacar la incorporación durante el año en curso como integrante ad-honorem de una profesional de reciente graduación en la Universidad de la Matanza, la Lic. Silvana Pereyra que inicia de esta manera su experiencia en investigación en simultáneo con sus primeras actividades como docente universitaria. Por otra parte, en los últimos meses dedicados de lleno al trabajo de campo, hemos contado también con la colaboración en la realización del trabajo de campo, de la alumna avanzada de Trabajo Social de la Universidad de La Matanza Celia Montañó, como así también de la alumna avanzada en Sociología de la Universidad de Buenos Aires, Carolina Frias, quien desde un comienzo acompañó la idea del proyecto; y es a todas ellas que se agradece su empeño e interés en la actividad científica.

CAPITULO I

Planteo del problema de investigación

Un diagnóstico actualizado del Conurbano Bonaerense y en particular del Partido de la Matanza en atención al desarrollo de los jóvenes en su contexto familiar, barrial y regional, muestra unas particularidades sin duda alarmantes en su relación con el desempleo, la fragilidad de las relaciones sociales, las dificultades de inserción social, y el aumento de la criminalidad tanto en un plano cuantitativo en el número de delitos cometidos como en la intensidad de la violencia que conllevan.

Los jóvenes aparecen también como la población dominante en las cárceles, lo que interpretamos como una continuidad en su trayectoria de vida que -para orientación de quienes les preocupa la prevención- ya muestra indicios en los años anteriores, especialmente en aquellos que conceptualmente definimos como adolescencia.

En la búsqueda de una interpretación causal, un primer análisis sobre la cuestión nos permite observar algunas regularidades; una de ellas es la relación que parece existir entre determinadas localizaciones geográficas, la cantidad de hechos delictivos y el nivel de reincidencia. Suele hacerse referencia de manera generalizada a ciertos Partidos del Conurbano Bonaerense como espacios de mayor índice de delincuencia y criminalidad, más sabemos que dentro de estos, se encuentran determinados sectores donde el registro de esas prácticas resulta más preocupante. Al respecto, una observación detallada permite concluir que estos corresponden en general a urbanizaciones específicas: asentamientos y complejos habitacionales, con poblaciones en su mayoría erradicadas del centro urbano de la ciudad capital, y que han sido objeto de políticas públicas.

En este marco, las transformaciones en el mercado de la vivienda urbana, obliga a un análisis en dos planos : el del proceso de constitución de la ciudad capital y por otro, como contrapartida, la dinámica de urbanización del Gran Buenos Aires.

Nos interesa en particular indagar en las políticas de erradicación y relocalización de conjuntos de pobladores de los barrios más pobres de la ciudad capital y sus alrededores, conocidos como las “villas de emergencia” que fueron trasladados a conjuntos habitacionales estatales : núcleos habitacionales transitorios y complejos habitacionales. Adquiere importancia en el análisis la cuestión de las locaciones urbanas y la intervención de la autoridad pública en materia de planeamiento, como variables condicionantes de un tipo de relaciones sociales, de una mentalidad y de unos hábitos que permiten explicar las conductas que son objeto de nuestro análisis.

A su vez, la relación que queremos demostrar no parece ser exclusiva del proceso de urbanización y concentración poblacional argentina sino que una lectura de estudios similares sobre realidades de otros países nos lleva a observaciones similares. Entre otros, Alain Murie¹ afirma la relación entre los cambios en el rol y la naturaleza de las viviendas estatales y las nuevas formas de criminalidad, encontrando que son factores esenciales a dicha relación problemática aspectos como la composición de los barrios, la pérdida de cohesión social derivada de un cambio impuesto con sus consecuencias a nivel de las relaciones de trabajo, los lazos familiares y de amistad, así como las formas de obtener ingresos y orientar el consumo, concluyendo en un tipo de ejercicio de la ciudadanía.

Todo esto va acompañado de un importante descreimiento en las instituciones y una falta de interés hacia la participación; términos como desorden y deterioro son fácilmente adjudicables a estos grupos sociales, términos que llevan implícitos cargas valorativas negativas y conducen a que mucha gente - y particularmente los jóvenes- registre una casi nula participación comunitaria y desapego hacia el ejercicio de sus derechos elementales.

Ahora bien, ¿es suficiente explicar la conducta delictiva de los jóvenes que hoy engrosan aquellas cifras que nos asustan, solamente a partir del carácter de su inserción barrial ?.

¹ Murie, Alan: “Linking Housing changes to Crime” ; en *Crime & Social Exclusion*. Ed. por C. Jones Finer and M. Nellis. Blackwell Publishers Ltd., Londres, 1998

Lo que se intenta es precisamente avanzar en una reflexión acerca de los prerrequisitos para la emergencia del fenómeno así como su valoración y consecuencias.

Desde un planteo hipotético inicial, hallamos correspondencia entre la conducta delictiva de los jóvenes y las transformaciones en el mercado de la vivienda urbana en su trayectoria histórica. Es desde ese espacio social conformado a partir de la implementación de planes de vivienda pública, que vamos a observar en tanto punto de partida temporal, la trayectoria familiar que culmina en la problemática actual del joven que ha incorporado un estilo de vida desde el cual proyecta su subjetividad, busca apropiarse del mundo que se le presenta y advierte las alternativas de futuro.

Asimismo, la conducta delictiva es concebida en definitiva como una materialización, una puesta en acto del proceso de construcción de su identidad por el que atraviesan nuestros adolescentes y jóvenes bajo estudio.

Estas consideraciones, definen los objetivos inicialmente propuestos. Los mismos han girado en torno de los siguientes intereses:

1. Producir un diagnóstico localizado en el Partido de La Matanza que de cuenta de los valores que adquieren los indicadores asociados a la delincuencia, la criminalidad y la conducta violenta, como así también el tipo de respuesta alcanzada por las instituciones que intervienen en el problema.
2. Verificar los cambios en la trayectoria habitacional de las familias como producto de una política de urbanización y acceso a la vivienda, concebida como un prerrequisito para comprender la emergencia e incidencia de actos delictivos de los jóvenes.
3. Comprobar la condición de necesidad y suficiencia del factor habitacional para explicar el fenómeno de la violencia y la criminalidad juvenil.

Desarrollo del plan de trabajo

En un primer momento, el equipo se abocó a tareas de búsqueda bibliográfica y documental que permitieran encuadrar y conceptualizar el problema objeto de investigación. La información de tipo documental fue determinante para corregir datos confusos acerca de los orígenes de los barrios objeto de estudio. Asimismo, ello nos permitió ahondar en conceptos como los de control social, moralización y burocratización como aspectos de la política de Estado, el proceso de construcción social del conocimiento puesto de manifiesto en la visión del mundo que expresaban nuestros entrevistados e incluido en la noción de mentalidad y capital simbólico.

Si bien el objeto de estudio fue delimitado en los jóvenes y la construcción de identidad, el plano de las políticas habitacionales acaparó nuestra atención quizás en demasía. Ello podrá verse además en el desarrollo del informe, habiendo sido evaluado positivamente. Si bien implica de hecho, un corrimiento en el eje de análisis, entendimos pertinente y necesario poder echar luz sobre aspectos conflictivos en la historia de nuestras políticas de vivienda en una etapa, que si bien fueron asumidas por distintos gobiernos, incluso civiles y militares, muestran en general una concepción de la política negativa o evitativa: en lugar de promover integración social, están pensadas en un sentido defensivo con fines de control de los grupos considerados peligrosos o anómicos.

El encuentro con la realidad empírica incorporó los criterios metodológicos de un abordaje cualitativo, seleccionando tres unidades de observación: los núcleos habitacionales transitorios llamados "Santos Vega", "Villegas" y "San Petersburgo", ubicados todos ellos en el Partido de La Matanza, Provincia de Buenos Aires, para desde allí identificar las familias que serían objeto de un tratamiento particular a través de entrevistas en profundidad. Asimismo, cabe hacer notar que dichas unidades de observación se convierten en unidades de análisis, pues es a partir de ellas que se avanza en la problematización en vistas a comprobar el valor de nuestras hipótesis iniciales.

Un primer objetivo consistió en producir una descripción de la historia de esos barrios y sus condiciones sociodemográficas actuales. Al mismo tiempo, ello implicó una estrategia de ingreso a los barrios, aspecto que tuvo particularidades y resguardos especiales en cada uno de ellos.

Esta etapa de inserción llevó a los entrevistadores a conocer no sólo las características objetivas del lugar, sino a entablar diálogos productivos con informantes clave. Ello permitió avanzar sobre “terreno más firme” en el abordaje de los casos-familias previamente seleccionados. Dicha selección siguió criterios de valoración a priori, determinados fundamentalmente por el conocimiento previo que se tenía sobre esas familias, y la presunción de una apertura favorable al proceso de las entrevistas.

Precisamente, la riqueza de nuestros datos se puso de manifiesto en la entrevistas en profundidad realizadas, rescatando los discursos y expresiones acerca de su trayectoria desde la memoria de las familias residentes en los núcleos habitacionales seleccionados. Estas familias además de constituir grupos residentes de larga data, habiendo sido protagonistas de las experiencias de erradicación y relocalización, contaban en su seno con algún adolescente o joven que en el presente hubiere tenido algún conflicto con la ley.

Desde un comienzo, el contenido de la entrevistas permitió rápidamente confirmar algunas presunciones que animaba el propio estudio documental, advirtiendo que nuestras políticas habitacionales derivaron no sólo en acciones fragmentadas, sino también autoritarias y en donde parámetros como el bienestar o la justicia social estuvieron prácticamente ausentes. En todo caso, tales carencias hubieran podido aceptarse como reto histórico si al menos tales políticas hubieran demostrado cierto grado de eficacia. Como veremos, ello no fue así tan sólo considerando la herencia dejada en términos de déficit habitacional y precariedad de las soluciones existentes.

Los vaivenes de la acción gubernamental, más allá de la condición político-partidaria, o del carácter democrático o de facto de los propios gobiernos, han impactado fuertemente en la gente, tanto como los momentos de "lagunas" o de relativa inacción en otros períodos que se han conjugado para dar a la situación que se vive hoy una estabilidad peligrosa.

Las viviendas a las que pudimos ingresar, sus calles y su entorno constituyen el espacio doméstico en el que desenvuelven sus vidas los jóvenes que son sujetos de nuestro interés analítico. Para nosotros, la casa es el espacio en el que se aprende la convivencia y se desenvuelven sus prácticas; se convierte por lo tanto en lugar vital en aquellos ciclos de formación de la personalidad. Su entorno conforma y transforma las percepciones sobre los límites: invita a vislumbrar un horizonte y a definir aquello que se ubica en sus contornos. Es en ese mundo de la vida cotidiana que se aprenden las desigualdades sociales a través de la vivencia más próxima y más íntima como es la experiencia de comunidad, del vecindario.

Puede decirse que desde el punto de vista metodológico, ha primado la observación y el contacto cara a cara, desde una "lógica de la situación" para desde allí intentar comprender porqué se actúa o actuó de tal o cual manera, e incluso, se dejó de actuar.

En la situaciones de entrevista en profundidad se tuvo en cuenta no sólo a las personas (nuestros agentes testimoniales), sino además su ambiente, la serie de elecciones alternativas disponibles, la serie de medios posibles de ser utilizados, las preferencias por determinados resultados, y el esquema valorativo acerca de la relación medios-fines.

El último semestre estuvo dedicado casi exclusivamente al trabajo de campo. La inserción en los barrios seleccionados implicó un "tiempo" diferente al resto de las acciones desarrolladas. Si bien ésta no es una novedad metodológica, sí la entendemos como un momento sustantivo en la medida que no sólo implicó el conocimiento de los otros, de los residentes respecto del investigador, sino la propia transformación de éste último en relación a sus propias ideas, juicios y preconceptos.

Si bien se contaba con algunos contactos iniciales, estos tuvieron que ser "retrabajados". Como señalaremos más adelante, los barrios seleccionados no son "cualquier barrio"; y por eso los llamaremos "los lugares difíciles".

Sin el contacto cara a cara, sin el diálogo abierto, hubiera sido imposible comprender la historia de esos lugares.

Cuanto más se conversa con las personas, menos valor explicativo parecen tener los documentos escritos que describen el derrotero de nuestras políticas habitacionales.

Asimismo, si uno no transita por esas callecitas transformadas en sus dimensiones con el paso del tiempo, o percibe los pequeños espacios que albergan numerosos grupos de personas, tampoco puede contrastar el carácter transitorio que tenían originariamente esos planes. Tampoco podría conocer cómo vive la gente hoy, pues la Comisión Municipal de la Vivienda (principal organismo gestor de la Ciudad de Buenos Aires, y en algunos casos actual propietario) desconoce completamente dicha realidad. Es más, no sólo desconoce el desarrollo de aquellas urbanizaciones sino que carece de registros fehacientes acerca de cómo se conformara el barrio, sus primeros habitantes, claridad en la situación dominial, etc. Aquí también, del diálogo establecido con algunos miembros de ese organismo que participaron de aquellas fundaciones, se pudieron obtener elementos desde su experiencia y recuerdos personales.

La falta de registros e información clave es un dato que llama poderosamente la atención, existiendo una laguna de información por largos 20 años que creemos, no sólo puede explicarse en términos de su "pérdida" durante el transcurrir de los gobiernos militares.

El encuentro con los casos-familia, significó la realización de tres y cuatro entrevistas en cada uno de ellos. Las mayores dificultades se encontraron en el diálogo con los jóvenes que precisamente habían tenido algún relación con algún hecho considerado en conflicto con la ley. Ante ello, se decidió luego de varios intentos fallidos, no forzar los encuentros, hecho que se convirtió en objeto de nuestra reflexión. ¿cuánto temor o necesidad de ocultamiento? ¿qué implicancias podría tener la figura del Trabajador Social como característica de los entrevistadores, en la experiencia de vida de estos jóvenes? ¿o, sólo podría interpretarse como una dificultad para contraer compromisos?; por último, quizás no nos damos cuenta de la imposición a que los sometimos; quizás nos faltó ser claros y preguntarles si efectivamente querían conversar con nosotros.

Para terminar este capítulo, exponemos a continuación lo que constituyera una guía para el tratamiento de los casos y el desarrollo de las entrevistas. Fue ordenada en cuatro partes, con un detalle de los ítems a tener en cuenta en el diálogo a establecer con los entrevistados.

GUIA para el desarrollo de los casos.

1° PARTE

El joven(3)..... es hijo de(1).....y de(2).....

(1) y (2) nombre, edad, lugar de nacimiento, estudios/formación, empleo/rama de actividad, clase social (percepción subjetiva/nivel de vida objetivo, salario)
El joven (3) tiene hermanos (4) (5) (6).....descripción

2° PARTE

La familia reside en el barrio.....

- ¿Cuándo llegan allí? ¿cómo? ¿porqué?
- Sentimientos de satisfacción, pertenencia o exclusión; percepción de los "otros" y del "nosotros"
- Papel del Estado: su intervención como promotor, pacificador, protector, paternalista, autoritario, comprensivo, represor, etc.
- Expectativas de cambio/mudanza
- Estrategias de adaptación del espacio habitacional frente a los cambios familiares (para los que permanecen)

3° PARTE

De padres e hijos.....

- Evaluación de los padres del comportamiento del hijo (en conflicto con la ley)
- Explicación de las razones. Creencias, justificaciones
- Sus iniciativas para mejorar la conducta del hijo
- Percepción del futuro del hijo y de la familia en general
- Obstáculos del entorno para cambiar las conductas
- entorno: institucional; económico / laboral; educativo; político (de las políticas); político (partidario)
- Responsabilidad de los padres en relación al proceso de maduración/desarrollo de sus hijos
- Autonomía / libertad de los padres para tomar decisiones respecto de la vida de sus hijos
- Grado de satisfacción / resentimiento / frustración / envidia, etc. respecto de otras familias en situación contextual similar (por ej. vecinos del barrio) y de aquellas en situación contextual diferente (los "otros" vecinos)

4° PARTE

Acerca del joven en conflicto con la ley.....

Para abordar el problema de la construcción de la identidad, entendida ésta en un plano esencialmente simbólico, puede resultar útil pensar en aquel como en construcciones axiológicas. Estas constituyen períodos históricos durante las cuales está vigente en los jóvenes una determinada representación de su propia condición, es decir, de la representación juvenil.

La condición juvenil implica:

- todos los valores relativos a lo que el **joven es** (en tanto que joven)
- todos los valores relativos a lo que el **joven tiene** (en tanto miembro de la comunidad)
- todas las evaluaciones que se refieren a lo que el **joven aspira** (en tanto que ser humano con objetivos vitales por alcanzar) y a lo que el **joven cree que debe hacer** (para lograr sus objetivos en influir en la marcha de las cosas). Todo ello en función de cómo el joven interpreta que se encuentra el mundo en el que vive y le va a tocar vivir.

En este esquema puede haber incongruencias más no contradicciones. Cualquier persona tiende a establecer una **consistencia cognitiva** (lo opuesto es la disonancia cognitiva) entre el **ser, el tener, el poder y el querer**; tiene de este modo, que organizar una visión del mundo en la que encuentre un sentido para su ser en el mundo.

Esto es lo que se denomina una "unidad de sentido" que puede ilustrarse así: *"Yo me veo así y entiendo que mi entorno se encuentra en tal estado; se me ofrecen estas oportunidades y se me niegan otras; por lo que deberé actuar de tal manera para alcanzar mis deseos"*. El último componente refiere al modo en que el joven puede intervenir en el mundo.

Por lo tanto, identificamos dos dimensiones básicas de análisis:

- 1) REPRESENTACION DEL PROYECTO , que remite a los objetivos, expectativas, e ideales (ASPIRACIONES) y que surgen de la AUTOPERCEPCION DEL SUJETO (en términos del SER y del TENER)
- 2) PERCEPCION DE LA ACCION, que remite a una representación de lo que se DEBE DE HACER, y que surge de la PERCEPCION DEL ENTORNO (una evaluación del ESTADO del mundo, de lo que DEBE CAMBIARSE y lo que DEBE PERMANECER)

CAPITULO II

El problema de la vivienda en las "familias modestas"²

1- Espacio urbano y estratificación social

La cuestión habitacional nos remite claramente a un problema que emerge en contextos urbanos. De allí que resulte imprescindible acordar en una serie de presupuestos que expliquen el proceso de urbanización en el área metropolitana de Buenos Aires.

Pensar en ello implica revisar algunos aspectos básicos que hacen a la estructura productiva, y a las nuevas necesidades que ella demandara.

Una buena síntesis analítica es recogida por el concepto de estructura socioespacial (H. Torres, 1975) que aplicado a los estudios urbanos, busca identificar las interrelaciones entre procesos espaciales de estructuración urbana y procesos de estratificación social.

Dadas nuestras unidades de análisis y observación, interesa en particular el momento en que la periferia -que a comienzos de siglo apenas superaba la Capital Federal- se convierte en la creciente corona periférica que a partir de la década del 40⁷ transforma los partidos del Gran Buenos Aires en la nueva localización residencial de los migrantes internos y de aquellos provenientes de los países limítrofes.

Los cambios entre 1940 y 1960 tienen que ver en lo inmediato con el aumento de las migraciones internas, motivadas por una reactivación de la actividad económica urbana en general y de la industria en particular, en el contexto del proceso de sustitución de importaciones.

² Expresión utilizada a comienzos de siglo para describir la categoría social que presentaba los problemas de hacinamiento, en tanto principal aspecto deficitario expuestos en los primeros diagnósticos sobre la vivienda urbana.

Ello genera una progresiva ocupación del espacio urbano que mantiene su concentración en el área metropolitana, pero que se va modificando internamente por cuanto la nueva fuerza de trabajo protagoniza lo que H. Torres (1992) denomina como "proceso de suburbanización sui generis" que en forma espontánea se va gestando alrededor de los barrios de loteo económicos por un lado y las villas de emergencia y asentamientos por otro. Como veremos en el desarrollo de nuestro proyecto, a estos se agregan los nuevos barrios resultado de las distintas políticas habitacionales que les dieron origen.

Para tener una idea de la magnitud del proceso, baste comparar las cifras del Censo Nacional de Población de 1946 con los datos censales obtenidos para el año 1980, en lo que se observa que mientras en la Capital Federal no se registran prácticamente cambios en las cifras absolutas, la población en el Gran Buenos Aires aumentó en ese lapso a un ritmo cercano al 5% anual.

Este importante incremento se produce en un contexto caracterizado por,

“una errática e ineficaz planificación urbana, escasez de viviendas económicas y falta de incentivos para la construcción, proliferación de villas precarias en zonas marginales, creciente contaminación derivada de la expansión industrial en el cinturón capitalino e insuficiente prestación de ciertos servicios colectivos básicos, como transportes, cloacas, aguas corrientes, hospitales y escuelas” (Oszlak, 1991:17-18)

Bajo tales condiciones, la formación de villas de emergencia, fenómeno conocido como la invasión de terrenos de propiedad fiscal o privada en los que un variable número de familias construyen viviendas precarias, sin los servicios necesarios, no hace más que acentuar las condiciones de vulnerabilidad, pasando a constituir uno de los más graves y típicos problemas creados por la explosión urbana metropolitana.

La respuesta oficial frente a este fenómeno ha variado en el pasado,

“desde una total inacción a diversos intentos de erradicación, pasando por la prestación de servicios o la concesión de créditos para la vivienda y donde el intento más efectivo corresponde al encarado

por el General Onganía, en el que logró, si no eliminar el problema, al menos estabilizarlo, ya que le número de erradicados compensó al de nuevos villeros” (Oszlak, 1991:20)

Las medidas públicas no sólo abordaron el aspecto de la localización espacial, sino que pusieron de manifiesto la existencia de determinantes político-ideológicos expresando una nueva concepción sobre la jerarquía del espacio urbano, la función de la ciudad y el lugar que debían ocupar en ella los sectores populares. En la década del 70´ y en particular con la irrupción del gobierno militar de 1976, se consolida una estrategia que en lo habitacional deriva en severas consecuencias sobre la distribución espacial y las condiciones materiales de vida de los sectores populares.

Valorativamente se concibe entonces a la ciudad como el lugar de residencia de la gente “decente”, como la “vidriera del país”, como el ámbito físico que devuelve y reafirma valores de orden, equidad, bienestar, pulcritud, y ausencia –al menos visible- de pobreza, marginalidad, deterioro y sus epifenómenos: delincuencia, subversión y desborde popular.

Si bien la política de vivienda en cuanto responsabilidad del Estado busca hacer posible el acceso de los ciudadanos a espacios adecuados para ser habitados, en la práctica (particularmente aquella de los últimos treinta años) parece sustituirse por el objetivo de la homogeneización social en el marco de una orientación política conservadora en la medida que inhibe -en lugar de promover- la movilidad y superación social.

Independientemente de los gobiernos, la acción pública en la materia a pretendido dar solución habitacional a los sectores de menores recursos, lo que se tradujo en viviendas populares para un segmento social y que ha sido definida según criterios focalizadores, dando lugar a una discriminación negativa que a la larga excluye de la condición de ciudadanía puesto que se aleja de la relación básica de igualdad.

El rasgo distorsivo más elocuente han sido los programas de erradicación de núcleos poblacionales a los que tantas veces se ha asistido y que –más que dar una solución- han generado nuevos problemas sociales al reubicar a los

grupos en áreas menos conflictivas, menos visibles o simplemente menos costosas en términos de renta urbana.

Pero veamos más en detalle lo que entendemos por ese adjetivo que cualifica el espacio como urbano, y cuáles han sido sus implicancias en el caso de la Argentina.

2- Acerca del proceso de urbanización

La forma en la que los hombres abandonan la tierra donde han nacido para vivir en los asentamientos más amplios y compactos –pueblos y ciudades –ha llevado a debatir el asunto desde una diversidad a veces desconcertante de razones, en lo que hace a la forma, función y desarrollo de dicho proceso, que impiden una generalización.

El proceso de urbanización debe concebirse como un aspecto del cambio económico y social y es precisamente en este punto donde residen los problemas que enfrentan las distintas sociedades.

El proceso más reciente y rápido que ha caracterizado a América Latina y Asia en las últimas décadas, nos introduce en el problema de cómo los campesinos se convirtieron en habitantes urbanos "de la noche a la mañana".

La ciudad tiene sus propias leyes que orientan su crecimiento y desarrollo, y es un producto de las fuerzas sociales.

Siempre que se hace referencia a núcleos urbanos señala Jones (1966), se parte de la idea de ciudad basada en la tradición de la ciudad europea occidental. Para esa tradición una pequeña ciudad comercial tiene elementos comunes con una gran ciudad industrial: los comercios minoristas se encuentran en los centros, agrupados en los cruces de calles, y los suburbios residenciales de la clase media-alta se ubican en las afueras.

Este modelo es aplicable tanto a la mayoría de ciudades europeas como norteamericanas; ciudades cuyo surgimiento y crecimiento -producido en los

últimos 200 años- se encuentra vinculado a la revolución industrial por lo que también se las denomina “ciudades industriales”³.

Por lo tanto, hablar de espacio urbano es hablar de ciudad industrial. Si embargo, vale aclarar que la mayor parte de los estudios que se interesan por el problema de la ciudad industrial, excluyen del análisis los procesos típicos ocurrido en regiones Asia, Africa y América Latina, significando ello un déficit importante.

Para nuestros países puede resultar oportuna la observación sobre el concepto de ciudades preindustriales.

Si bien hay que hacer uso cuidadoso de una categoría tan amplia como la denominación preindustrial, recoge algunas características que se observan -aunque no siempre simultáneamente- en la mayoría de las ciudades preindustriales: el asentamiento es relativamente amplio comparado con las comunidades agrícolas de la misma cultura y es permanente; las moradas son compactas, lo que determina una elevada densidad; el análisis de su distribución revela cierta falta de plan y orden; una muralla o un foso muestran qué es ó era necesario atender respecto de las necesidades de defensa; la uniformidad de las construcciones, sobre todo con referencia a la altura, está interrumpida por un edificio o unas pocas obras que en general son centros religiosos o palacios, indicando la distribución social del poder en esas comunidades.

En cuanto a la función, se destaca el intercambio o el comercio, y el mercado es el centro de la ciudad y la vida urbana; la manufactura se limita al nivel artesanal y generalmente se dispersa por toda la ciudad. A diferencia de la mayoría de las comunidades rurales la sociedad es heterogénea y la caracteriza una estructura de clases ya basada en la ocupación⁴; la pertenencia a una clase social se refleja en las moradas: las mejores ocupan lugares céntricos y las más pobres están en la periferia. Allí, la pobreza, la

³ Se ha dicho que si la revolución neolítica fue seguida por una revolución urbana, a la vez la revolución industrial abrió paso a una segunda revolución urbana. Lo cual no implica sostener que todos los pueblos y las ciudades se originan en la revolución industrial, sino que la urbanización en Europa occidental y América del Norte durante el último siglo y medio ciertamente es fruto de la industrialización, y por lo tanto si se examinara en abstracto la moderna ciudad occidental se llegaría a la conclusión de que es una ciudad industrial.

⁴ Si bien es preindustrial, ya evidencia el tránsito de una sociedad estamental a una de clases.

suciedad, la enfermedad y el hambre son parte del mosaico de esa vida urbana preindustrial.

¿Qué ha sucedido con los pueblos y ciudades de América Latina? Salvo pocas excepciones son creación europea, si bien no han compartido todos los rasgos de las ciudades europeas como producto de su industrialización. He aquí lo particular del proceso, pues básicamente son extensiones coloniales de la Europa renacentista y en la mayoría de los diagramas originales se fosilizaron las ciudades actuales; ello significa que no pueden asimilarse a la categoría de ciudades industriales. Además, en toda América Latina se observa un ritmo de urbanización muy intenso lo que pone de manifiesto la incapacidad de sus habitantes para absorber el flujo de habitantes, creando condiciones muy semejantes a las que prevalecen en algunas ciudades asiáticas.

América Latina fue conquistada y poblada por individuos que poseían una vigorosa tradición urbana.

Se conformaron asentamientos urbanos, aunque cuestionablemente industriales. Ciudades como Buenos Aires, Montevideo y Río de Janeiro han sido fundadas según las características que pueden esperarse de un pueblo europeo marítimo que se establece en un continente nuevo, y que desea mantener contacto con la metrópoli. Estas ciudades se erigieron en lugares relativamente despoblados y por lo tanto no implicaron compromiso o mezcla con la cultura indígena.

Las zonas céntricas de la mayoría de estas ciudades han sido transformadas gracias al desarrollo de los barrios comerciales y los sectores del centro dedicados al comercio minorista, aunque carezcan de la concentración y la clara diferenciación de las ciudades europeas y norteamericanas.

La característica más específica de la gran ciudad latinoamericana es el crecimiento irregular de las villas de emergencia, de los barrios irregulares en su periferia. Este fenómeno refleja un tipo especial de crecimiento muy rápido y encuentra su contrapartida en algunas ciudades de Asia, siendo que sus aspectos físicos refuerzan una hipótesis volcada hacia el reconocimiento del predominio de la ciudad preindustrial en la Región.

Las villas de emergencia son muy similares entre sí; se encuentran en los límites de las ciudades y son muy distintas de los barrios bajos de tipo tradicional. Su crecimiento es tan veloz que hasta ahora han desafiado cualquier solución posible, representan el amplio movimiento hacia las ciudades de un campesinado atraído por la riqueza.

Las construcciones son deficientes, se utilizan restos de madera, chapas, ramas, y se reconstruyen con ladrillo cuando adquieren un carácter más permanente. Los servicios son lamentables, no han calles, falta el agua y no existen los baños; el espacio interior y exterior es mínimo y todo el barrio se caracteriza por el apiñamiento y el ruido.

Sus habitantes se organizan en grupos y los principales items de sus reclamos se ordenan alrededor de la instalación de puestos policiales, sanitarios, escolares y luego de una vivienda. Con el paso del tiempo, sus habitantes se han afincado y ahora son gente de ciudad, si es que la proximidad a una ciudad significa algo en términos de su condición de poblador-ciudadano.

No se constituyen como barrios bajos en el sentido convencional de la expresión, sino más bien etapas de un crecimiento urbano que reflejan tanto la energía como la capacidad de esas personas y familias para promover mejoras en su situación de vida.

La Argentina no ha sido la excepción a las grandes migraciones internas -manifestación típica y rasgo determinante del crecimiento económico en los países del Tercer Mundo- que se manifestaran en gran magnitud ya a partir de la década del 40´ llegando a su auge en los años 60´, en un contexto donde las villas de emergencia fueron la respuesta a una acelerada urbanización

Las esperanzas de los migrantes en encontrar un mejor porvenir en la urbe encuentran serios límites, dadas las dificultades que encuentran para acceder a una vivienda o a un trabajo bien remunerado y estable, agravado por la ausencia de planes oficiales de vivienda. La ocupación ilegal de terrenos fiscales o privados donde levantan sus casillas termina siendo casi la única alternativa, evitando una exclusión absoluta de las ventajas del mundo

moderno, evitando además volver al mundo que dejaron atrás, es decir, sus pagos del interior.

El proceso de urbanización en el caso de Buenos Aires y cuyos rasgos hemos parcialmente analizado, va acompañando los cambios sociales que llevan a prefigurar lo que más tarde sería identificada como clase obrera argentina. Los diagnósticos de comienzos de siglo ya refieren a las condiciones de vida de las "familias modestas", de la "habitación obrera" y del modo en que aquellas vivían, sufriendo como principales problemas el hacinamiento, el alza del costo de vida y la desocupación.

Así Alejandro Bunge (1940) describe como,

"En la Argentina la alimentación es de mejor calidad y más abundante que en cualquier país europeo, el vestido y el calzado, tanto del hombre como de la mujer, son también superiores a los que pueden costearse en muchos países. Las escuelas, la lectura, la música, los teatros, el deporte y demás factores culturales van en constante desarrollo. Solamente en un aspecto hay deficiencia en la forma de vida modesta en la Argentina: la vivienda" .

Bunge señala con gran preocupación y en base a sus primeros estudios que datan del año 1913 cómo el hacinamiento constituía el principal problema de las clases más bajas de la sociedad, y de qué manera esa situación atentaba contra, la equidad social, la dignidad de la nación y la salud física y moral de las personas. Agrega en forma categórica que,

"...esta deficiencia no consiste en la mayor o menor escasez de viviendas en ciertas partes de la República y en ciertos momentos, o en la mayor o menor carestía. Consiste en una carestía permanente, de causas arraigadas, que supera los límites de toda contingencia; y de ahí resulta esa vivienda, tan reducida en espacio que representa una constante amenaza para la salud de las familias modestas, un enemigo de los sentimientos de pudor y de decencia, un elemento

anulador de las bendiciones de la vida de hogar ...la vivienda modesta sigue siendo en la Argentina una calamidad nacional" ⁵.

Es precisamente a partir de la década del 20' que comienzan a manifestarse rasgos sociales que hacen difícil determinar con claridad la composición de las clases sociales en la nueva área metropolitana que se va conformando. Para entonces la "gran Capital", el "Gran Buenos Aires" contaba con tres millones de habitantes en 670 kilómetros cuadrados, pero *"escondiendo bajo sus ropas pulcras tan dolorosa llaga"* (Bunge, 1940) como el hogar de una sola pieza de las familias modestas.

Las llamadas "familias modestas" irán conformando las "familias obreras" o "trabajadoras", para finalmente imponerse en los estudios sociales la noción de "sectores populares", a fin de dar cuenta de un fenómeno intra e interclase que L.A. Romero (1995: 15) define de la siguiente manera, y que por cierto complica cualquier análisis clasista para la sociedad argentina del siglo XX:

"El rasgo más notable de la sociedad de Buenos Aires, la fuerte movilidad y la expectativa generada por ella más fuerte aún, conspiró contra la constitución de identidades de clase firmes y consistentes. Dicho en otras palabras, las clases se nos aparecían en estado de solución antes que de cristalización, y las identidades sociales eran mucho más fragmentarias y cambiantes que las de los casos europeos clásicos"

Por otra parte, factores como el régimen de propiedad privado de la tierra y el carácter altamente especulativo del mercado inmobiliario, unidos al proceso de industrialización intensivo en capital que demandaba mano de obra se combinaron de manera tal que determinaron una peculiar inserción de gran parte de los migrantes.

⁵ Extraído del artículo "Los proyectos de aumentos de sueldos ante las finanzas y la moneda", publicado en diciembre de 1925 en La Nación y en el número de enero de 1926 de la Revista de Economía Argentina.

Si bien en un primer momento los inmigrantes se alojaron en algunos edificios viejos situados en el centro de la ciudad, conocidos con el nombre de conventillos o inquilinato, el continuo flujo migratorio agudizó el problema habitacional, lo que resultó que para mediados de la década del 40' muchos se desplazaran hacia zonas periféricas de la ciudad.

Estimaciones oficiales en cuanto a su número señalan que aquellos desplazamientos comienzan a adquirir importancia en la década del 60' hasta alcanzar su máxima expresión durante los años 1973-76.

En un informe sobre la "Política de las Nuevas Ciudades"⁶ se hace referencia al tema de manera ilustrativa:

"Las economías urbanas tiene mayor o menor capacidad de generar fuentes de trabajo y consecuentemente de proveer recursos para costear la vivienda y los servicios urbanos necesarios. El desequilibrio entre estos factores que caracteriza la mayor parte de las ciudades del país, genera el crecimiento continuo e indiscriminado de una periferia urbana sin ningún horizonte. A esa ausencia de horizonte, la tecnocracia oficial la denominó "déficit habitacional". Bajo ese nombre se encubrió la necesidad masiva de ocupar ilegalmente tierras ajenas, la aceptación de precios absurdos por lotes, la ineficiencia o el desinterés de la gestión pública para proveer los equipamientos e infraestructura, y para asegurar una respuesta efectiva al traslado continuo y cotidiano de grandes masas de población a los centros urbanos. Las soluciones cuando se las enfrentó fueron poco felices. El habitante de la periferia urbana en las grandes ciudades del país resultó objeto de una segregación creciente, originada en la dotación de servicios cada vez más precarios, la obligada confusión de lotes insólitamente inaptos por inundabilidad, insalubridad (proximidad de basurales), contaminación de aguas, carencia de acceso a facilidades urbanas, etc. Como respuesta a esta verdadera y aparentemente definitiva forma de vida para los sectores populares, el Estado se limita a

⁶ Morey, C.: "Política de nuevas ciudades", Revista SUMMA, Bs. Aires, Febrero 1975.

promover la extracción de algunos grupos privilegiados en modernas islas de edificación compacta"

El problema adquiere otra magnitud en la medida que las condiciones sociales y económicas se ordenan para producir un marco en el que se combinan la pobreza estructural, el desempleo y el deterioro de los sectores medios.

Por otra parte, la mención a la "villa miseria" comienza a ser la denominación utilizada aún en barrios de constitución muy diferente, y asociada a un lugar de anomia con una caracterización de sus habitantes como seres apáticos, indolentes, carentes de iniciativa y meros receptores de las políticas oficiales. El estigma va siendo cada vez mayor, incorporándose fuertemente en la formación de las subjetividades. El prejuicio es el tipo de conocimiento que domina el acercamiento que tanto vecinos, como profesionales y políticos mantienen respecto a la cuestión.

Ya en los 90' el déficit habitacional continúa manteniendo un lugar de relevancia en el listado de prioridades sociales. Parece como si nadie hubiera escuchado las advertencias que desde finales del siglo XIX expresaran dramáticamente algunos pensadores y dirigentes de la época ⁷.

En la actualidad, los estudiosos del tema lo conciben como una consecuencia del proceso histórico y demográfico de la Argentina pero también de las políticas de ajuste de los últimos cuarenta años ⁸.

3- El significado de la vivienda

La adopción del concepto mismo de vivienda implica establecer posición en relación a aquellas nociones ambiguas y cambiantes, que se utilizan vulgarmente o que esgrimen consciente o inconscientemente los distintos sectores y grupos de interés para defender lo suyo, y que se expresan en el

⁷ Tal el caso del médico higienista Eduardo Wilde quien hace una excelente crónica de las dos últimas décadas del siglo pasado; el Informe Bialek Massé sobre las condiciones de vida de la clase obrera en la Argentina, y el texto "Una nueva Argentina" de Alejandro Bunge de 1940.

contenido de algún documento oficial, en el reclamo que presenta algún sector popular desfavorecido o bien la que emplea en un petitorio un grupo empresario preocupado por la capacidad ociosa de su industria en el rubro de la construcción.

Reconociendo tales consideraciones, vamos a concebir la vivienda⁹ como una configuración de servicios –los servicios habitacionales– que deben dar satisfacción a las necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, entre otras, entendiendo que estas varían en cada sociedad y grupo social y que se definen en la trayectoria histórica.

Por su parte, la producción de los servicios habitacionales, así como la política de vivienda, tienen lugar en una sociedad determinada, con una cierta organización social y relaciones de poder. Por lo tanto las condiciones de vivienda y la política habitacional sólo pueden analizarse teniendo en cuenta las diversas estructuras y relaciones de la sociedad y el Estado.

Una de las acepciones más difundidas de vivienda y que más debe combatirse es la que restringe a la unidad física individual, en el sentido de una unidad edificio-lote-terreno, con lo que se excluyen los aspectos vinculados con el hábitat o medio ambiente así como el plano de las relaciones sociales.

La restricción a la sola unidad individual refuerza la noción de la vivienda como objeto-mercancía desmereciendo su sentido eminentemente social. El sistema económico va a producir unidades de vivienda que se presentan al mercado en forma aislada. Al uso de los servicios que una unidad puede brindar se accedería mediante la compra de la misma pagando un precio determinado, o bien abonando una suma mensual como alquiler. El precio de estos servicios parece depender exclusivamente de cada uno de estos objetos físicos “vivienda” que se presentan como mercancías separadas. Esta percepción oculta la inserción de dichas unidades en un objeto concreto colectivo: la ciudad, e impide reconocer que el desarrollo urbano es un

⁸ Bilder, E. y Giuliani, A.: "El déficit habitacional. Una perspectiva histórica". en Revista Realidad Económica N° 149, Bs. Aires 1997.

⁹ Estamos incorporando la noción que emplea O. Yujnovsky, en su clásico texto, *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1981.

resultado del trabajo social y que tiene efectos sobre los servicios que contribuye a brindar cada unidad individual.

El concepto de vivienda debe referirse a los servicios habitacionales proporcionados en un cierto período de tiempo en una configuración espacial urbana en un medio ambiente de una sociedad determinada. Al hacerse referencia a los servicios proporcionados en una unidad, quedan precisados una cierta localización y un medio ambiente específico de esa unidad.

Por lo tanto, los servicios habitacionales se distinguen de las unidades físicas-vivienda que componen el parque existente en un momento dado. El primero es un concepto de "flujo" referido a un período de tiempo y el segundo, de stock relativo a un momento fijo, determinado.

Una vivienda es un objeto de producción material cuya durabilidad permite proveer una corriente de servicios que, en general, se reduce con el transcurrir del tiempo por deterioro y obsolescencia.

Los servicios habitacionales no dependen solamente de cada unidad física (tamaño, distribución del espacio interno, equipamiento interno, características técnicas, etc.) sino que también dependen de las demás unidades físicas y de todo el conjunto de actividades urbanas en su disposición espacial. Importa la accesibilidad relativa a otras unidades físicas de vivienda, a los empleos, a los lugares de compra, a los servicios educacionales, de salud, etc., en los que también influyen las distancias geográficas y los servicios de transporte.

Por otra parte, la calidad de los servicios habitacionales depende del medio ambiente urbano (paisaje, contaminación ambiental) en cada escala geográfica que se considere desde el vecindario, hasta llegar a todo el conjunto urbano o metropolitano.

La diferencia entre inventario físico y servicios permite comprender que puede haber variaciones en la calidad y cantidad de servicios consumidos, aún con un mismo inventario físico. El inventario cambia con el tiempo por deterioro, destrucción, renovación y mejoras, pero también la inserción en un medio urbano determinado hace que los cambios en configuración o dotación de servicios, accesibilidad o medio ambiente urbano en general alteren la corriente de servicios habitacionales.

Al hacerse referencia al déficit de vivienda, se adoptan implícita o explícitamente determinados criterios con referencia al nivel de servicios habitacionales de que se provee un sector de población. Estos criterios normativos permiten distinguir del conjunto total de servicios, aquellos que se consideran aceptables y separar el subconjunto constituido por los servicios inaceptables, lo que da como resultado la medida del déficit de vivienda.

Una reducción del déficit implica mejorar estos servicios con el objetivo de superar el límite de aceptabilidad del nivel de carencias, y esto puede lograrse mediante la construcción de nuevas viviendas tanto como con la rehabilitación del parque existente.

Por lo antedicho, son relevantes los estudios específicos respecto de los servicios habitacionales y la situación relativa de los distintos sectores sociales con respecto a las condiciones de vivienda que obtienen. Como todo ello se da en el marco de las relaciones sociales existentes, ello implica una determinada distribución de las mercancías producidas en el sistema económico –entre las que se cuenta la vivienda- a partir de la diferente participación social de las segmentos sociales.

El análisis de la esfera del consumo de vivienda presupone por lo tanto el análisis de las clases y de las diferencias de posición en la estructura social, así como el reconocimiento de los mecanismos de inclusión-exclusión que ella pauta.

Encontramos consenso al afirmar que las necesidades insatisfechas en materia de vivienda acarrear tensiones personales y familiares. Los moradores de estos áreas carecientes afrontan violencia, falta de intimidad y ausencia de servicios elementales, siendo este conjunto de presiones el que conduce a enfermedades físicas y mentales.

En otro orden, la necesidad de vivienda se convierte en el marco del proceso político en un derecho; efectivamente el “derecho a la vivienda” aparece de esta manera como un objetivo social y político, pero también ético en el plano de la justicia social.

Lo habitacional incorpora entonces la dimensión de lo socio-político. Es recién cuando los sectores más desfavorecidos comienzan a manifestar una efectiva representación política, que el problema de la vivienda logra incorporarse

definitivamente a la agenda del Estado y convertirse en objetivo de política pública.

Hasta entonces, la intervención del Estado en la materia constituía básicamente una estrategia económica: establecimiento y apertura de los créditos, promoción del sector, control de precios a través de la fijación de los alquileres, etc.

De todas maneras, lo socio-habitacional se mantuvo como un componente sectorial en el sistema de políticas sociales argentino, aspecto que será confirmado en el proceso de contrastación empírica.

Básicamente abordó el problema del sector, dirigiéndose siempre a los sectores más pobres y vulnerables. Las acciones incorporaron los criterios del Estado de Bienestar definiendo la oferta de servicios habitacionales, independientemente de la posición en el mercado y de la capacidad económica de las familias involucradas.

Con la Reforma del Estado inaugurada en los 90', el paso de la concepción sectorial a la residual fue relativamente sencillo, particularmente bajo el criterio de focalización que predomina en el campo de las políticas sociales, y a las nuevas relaciones entre estado y mercado.

CAPITULO III

El Estado y las Políticas Habitacionales

1- El Estado y las políticas de vivienda

El estudio de las relaciones entre los distintos sectores de la sociedad no se agota sólo con la consideración de la dimensión socio-económica. Es preciso incorporar la dimensión del campo de las ideas y de la política y reconocer el rol del Estado y la participación que cabe a cada sector en el sistema político y en el modelo hegemónico existente o que se intenta imponer. Corresponde estudiar por lo tanto, las dimensiones de lo político y lo ideológico así como los antagonismos de las fuerzas sociales, sean sus objetivos el reproducir el sistema de dominación, o lograr una transformación democrática en una coyuntura histórica determinada.

Adquiere importancia en el sentido de nuestras hipótesis el papel del Estado en el problema de la vivienda, y en particular, los resultados de aquellas políticas denominadas de relocalización habitacional.

Sabemos que por un lado, el Estado interviene en el sistema económico afectando directa o indirectamente al sector de la vivienda: se aprueban regulaciones y se ejercen acciones con respecto a la tierra a través de códigos de subdivisión, expropiaciones, de la calificación de tierra pública; con relación a los sectores productivos a través de la política de créditos, impuestos, fomento de materiales de construcción o sistemas constructivos; en lo referente al sector externo a partir de decisiones respecto a los aranceles de importación de materiales, la importación de tecnología; en el financiamiento de la vivienda promoviendo el sistema bancario oficial o privado, con una política de precios como en el caso del control de alquileres, o la provisión de inversiones directas y en servicios habitacionales.

Finalmente, toda política económico-social, financiera, monetaria, crediticia, de comercio exterior, de distribución de ingreso por parte del Estado, incide directa o indirectamente en la vivienda.

Por otra parte, la formulación de la política y su implementación requieren la creación y funcionamiento de determinados aparatos institucionales del Estado que cumplan papeles especializados en la red administrativa: secretaría de vivienda, institutos provinciales y municipales de vivienda, comisiones de planeamiento, bancos e instituciones de créditos oficiales, etc. Junto a estos organismos, deben considerarse también aquellos que funcionan sobre la base de la producción y transmisión de bienes simbólicos, culturales. El plano ideológico y valorativo que siempre les acompaña juega un papel ideológico importante, como es el caso de instituciones como la educación y los medios de comunicación masivos, difundiendo formas de vida y consumo y sus criterios de diferenciación y clasificación.

Ninguna política de Estado es sólo de carácter material. Un programa de vivienda si bien incluye un conjunto habitacional concreto, una forma y un diseño, un ordenamiento de los espacios comunes y privados de cada residente, define también un conjunto de variables simbólicas, desde el momento en que a partir de determinado grupo y rasgo de destinatario resuelve el lugar de destino, la forma en que se efectiviza el traslado, los materiales y disposiciones de las viviendas, etc.; expresando también la capacidad de las políticas estatales en producir e imponer categorías de pensamiento, sistemas de clasificación y diferenciación.

La definición de los grupos sociales destinatarios a partir del diagnóstico de las necesidades que no pueden resolver por ellos mismos, afecta no sólo a los contribuyentes en general, preocupados o no en saber a dónde va su dinero, sino también a los propios beneficiados, al asignarles un lugar determinado en el espacio social urbano.

A su vez, toda política de Estado es resultado de una cierta correlación de fuerzas y de una situación en el campo de la lucha política en un momento histórico dado. En determinadas circunstancias se delimitan y aplican políticas de reforma. La profundidad de estas reformas depende de la medida en que los sectores populares hayan acumulado fuerza y estén representados en el Estado.

Desde el punto de vista de las condiciones de vida, cuanto más bajamos en la escala de ingresos de la población menos posibilidades existen de que solucionen sus necesidades habitacionales a través del mercado, por lo que más se requiere de la intervención del Estado.

La forma típica en que se ha expresado esta carencia en los grupos vulnerables lo constituye la forma de vivienda denominada villa de emergencia. Asentamientos diferenciados en el área metropolitana que se conforman mediante la ocupación ilegal de terrenos –fiscales o particulares- y la autoconstrucción de viviendas precarias, ofrecen un reducido nivel de habitabilidad (medio ambiente insalubre, intensiva ocupación de la vivienda, ausencia o anormal aprovisionamiento de servicios) representando la forma en que los sectores de bajos e inestables ingresos resuelven su incorporación al hábitat metropolitano.

La emergencia y con el tiempo proliferación de las villas en el medio urbano se ha transformado en el problema que básicamente ha concentrado la atención estatal en el marco de sus políticas.

Si bien los residentes de pensiones y conventillos comparten las condiciones de precariedad, el elemento que diferencia a los villeros y a los asentamientos es la situación de ilegalidad en la tenencia de la tierra. Por ello una acción estatal radical optó en general por la erradicación de las tierras que ocupaban originariamente, trasladándolos a nuevos núcleos habitacionales.

2- Los primeros antecedentes en materia de política habitacional

El Banco Hipotecario Nacional ¹⁰ (BHN) fue creado el 15 de noviembre de 1886 durante la primer presidencia de Roca, medida coherente con el proyecto de la generación del '80 y con las reiteradas propuestas de poblar el país con extranjeros que comienzan con Rivadavia. Las demandas habitacionales urbanas de los inmigrantes fueron, en parte, la consecuencia del fracaso de su distribución espacial; se pretendía poblar el país, desarrollar la agricultura por medio de pequeños y medianos productores al estilo del

"farmer" de América del Norte. Sin embargo cuando llegaron los europeos la tierra ya estaba asignada a terratenientes y funcionarios, de modo que algunos se convirtieron en arrendatarios, obreros rurales o pasaron a formar parte de una colonia. La mayoría de los inmigrantes se radicaron en las ciudades del Litoral o en Buenos Aires. El gran flujo demográfico afrontó graves dificultades habitacionales testimoniadas por diferentes cronistas de la época.

El médico higienista Eduardo Wilde describe los alojamientos en los que vivían los marginales y extranjeros en las últimas dos décadas del siglo pasado en estos términos:

“Un cuarto de conventillo.. tiene una puerta y una ventana cuanto más; es una pieza cuadrada de cuatro varas de costado y sirve para todo lo siguiente: es alcoba del marido, de la mujer y de la cría, como dicen ellos en su lenguaje expresivo. La cría son cinco o seis chicos debidamente sucios; es comedor, cocina y despensa, patio para que jueguen los niños, sitio donde se depositan los excrementos, a lo menos temporalmente, depósito de basura.”¹¹

En las primera décadas del siglo, el problema de la vivienda de los sectores obreros fue asumido como parte de las tareas sociales que correspondían a las clases altas y al poder político de la sociedad argentina.

En junio de 1910, el entonces intendente de Buenos Aires, Manuel Güiraldes, notificaba al Concejo Deliberante de la Capital la conclusión de las primeras 64 viviendas para obreros, construidas en un terreno legado por una señora de apellido Buteler. Una ley que autorizaba la utilización de fondos públicos para ese fin, había posibilitado su construcción.

En 1912 se crea la “Comisión Nacional de Casas Baratas”, que sólo llegó a construir 700 de las 3.000 previstas para un plazo de veinte años. Si se tiene en cuenta que de las 200.000 familias de trabajadores que habitan en la Capital y sus alrededores, unas 150.000 ocupan cada una, una sola pieza,

¹⁰ En los fundamentos de la creación del Banco se le atribuía la misión de “fomentar, promover y consolidar el progreso del país”.

¹¹ Citado en Bilder, E, y otros: op. cit.

éste primer intento de mejorar las condiciones de vida resultaba evidentemente muy lento.

El Dr. Cafferata mentor de su creación dio un paso significativo para mantener el interés y señalar los caminos posibles. En su concepción, la obra no debía ser solamente una obra de gobierno, sino de:

"...todos y de cada uno: del municipio, de las fábricas, de las empresas, de los capitalistas. El Estado debe y puede fomentarla y ser un factor concurrente" (Artículo comentando la Memoria del Ejercicio 1918-19 de la Comisión Nacional de Casa Baratas, publicado en La prensa el 24 de Junio de 1919)

En su evaluación queda claro que no se trató de la falta de recursos: fueron los previstos por la ley; sin embargo cercenados dada las exigencias reglamentarias del municipio que originaron un aumento en el costo más elevado de lo que entonces pudo suponerse. Bunge (1940) señala que esta iniciativa si bien era valiosa, se convirtió en un tímido primer paso que debió alentar a los poderes públicos a avanzar en las soluciones que el problema ya entonces reclamaba.

En 1929, la ya pujante Ciudad de Buenos Aires contaba con 2.560 casas de inquilinato que servían de vivienda a 140.800 personas. Estos precarios lugares de vivienda fueron una de las caras visibles del permanente problema de la vivienda, así como también los primeros contactos entre los inmigrantes de las provincias y los extranjeros. Las grescas, la convivencia forzada, las glorias y las miserias de sus sufridos habitantes sirvieron de inspiración a autores teatrales.

El cambio de modelo de crecimiento hacia afuera por la sustitución de importaciones sentó las bases para otra gran inmigración argentina, aquella que trasladó habitantes rurales a las ciudades donde el desarrollo y los servicios se hizo notable. No hubo en la década de los treinta ninguna política habitacional que abarcara a los sectores desfavorecidos de la sociedad argentina. Por un lado, las restricciones de la crisis se extendieron hasta el segundo quinquenio de los treinta, mientras que, por otro lado el carácter elitista y antidemocrático de la clase gobernante le restaba interés al tema

social de la vivienda. Durante estos años las necesidades habitacionales superaron marcadamente la oferta, hecho que con el tiempo incrementó la situación deficitaria. La segunda guerra mundial traería aparejado un nuevo y largo período de restricciones a la economía del país, la que inmediatamente después experimentaría el gran giro histórico debido al peronismo¹².

3- Cronología de la intervención estatal

El peronismo (1943-1955)

A diferencia de lo que sucediera desde comienzos de siglo, el período 1943-1955 cambia la acción del Estado referente a la vivienda, de manera coherente con las características de la política general del Estado Nacional.

La llegada del peronismo al poder en 1946 significó la puesta en marcha del mayor proyecto redistributivo de la historia argentina que operó sobre el heredado modelo de sustitución de importaciones. La Constitución Nacional modificada en 1949 estableció formalmente entre los derechos fundamentales de los trabajadores el del bienestar personal y familiar, que incluye prioritariamente el derecho a la vivienda digna.

La planificación integral del territorio nacional –tal como se entiende contemporáneamente– se integra a la Argentina bajo el primer gobierno de Perón en 1946 y se instrumenta a través del Primero y Segundo Planes Quinquenales, los que delinearían una efectiva política en materia de vivienda popular, concebida como un conjunto integrado a nivel comunitario, con servicios de infraestructura y equipamiento incluidos. Esta acción puede señalarse como el primer antecedente serio de control y planeamiento de núcleos urbanos.¹³

La cantidad de viviendas construidas durante la década 1945/1955 –500.000 unidades– resultaría cuantitativamente aplastante respecto de parciales

¹² El hecho más importante durante el período del conflicto bélico fue la ley de congelamiento de alquileres de 1943, justificada en la defensa de los inquilinos, sector más débil que el de los dueños, frente a un mercado desequilibrado donde era posible la especulación y el abuso de los propietarios.

¹³ Brichetto, N. y otros: “La reconstrucción necesaria”, en Revista SUMMA N° 192, Bs. As, 1983.

experiencias anteriores, como la ley de Casas Baratas y todas las desarrolladas con posterioridad (PEVE, Planes VEA y 25 de Mayo).¹⁴

Si bien la política oficial duplicó en 1947 el número de los créditos para la vivienda propia otorgados en el período precedente y, entre 1946 y 1949 se escrituraron 131.000 préstamos. Enormes monoblocks construidos inicialmente en la zona de la Capital Federal fueron uno de los exponentes de la política de viviendas populares del peronismo. Sin embargo, el continuado éxodo rural asociado con la industrialización sustitutiva, la creación de nuevos empleos en el sector público, la baja de la construcción privada a causa del congelamiento de alquileres y la naciente inflación contribuyeron conjuntamente a perpetuar la crisis habitacional.

El 25 de agosto de 1944 se crea por Decreto-Ley 23.847 el Consejo Nacional de Posguerra integrado por representantes de sectores patronales y obreros, de Defensa Nacional, de Trabajo y Previsión, Industria y Comercio, Hacienda, Agricultura, Obras Públicas, Relaciones Exteriores, Ganadería, Migraciones, Aprendizaje y Orientación Profesional, Planeamiento, Ahorro Postal y Banco de la Nación.

Este Consejo debía analizar la situación económica y social del país y proponer medidas para mejorarla, por lo que elabora un Plan de Ordenamiento Económico y Social con un fuerte acento en la vivienda.

En Junio de 1945 la Dirección de Vivienda fue transformada en Administración Nacional de Vivienda con un presupuesto de 4 mil millones de pesos a ser invertidos en un periodo de veinte años; más adelante, por el Decreto 1079 del año 1947 el Poder Ejecutivo fija la suma de \$27.848.200 la suma para invertir ese año por parte de la Administración Nacional de la Vivienda; de ellos \$850.000 serían utilizados por el gobierno de Tierra del Fuego¹⁵.

El Consejo Nacional de Posguerra tuvo una importancia clave en la planificación de la política seguida luego por Perón durante su primer mandato, y es en el Primer Plan quinquenal (47/51) donde se plasman, perfeccionados, los principios ya esbozados por aquel Consejo.

¹⁴ Bricchetto, N.: op. cit. (p. 38)

Si bien los objetivos del Consejo y las tareas a realizar eran esencialmente técnicas y económicas, Perón tuvo a su alcance y disposición el cúmulo de antecedentes reunidos por dicho Consejo, no sólo con los elementos económicos, sino con datos suficientes como para interpretar una realidad política y social dinámica; siendo ese conocimiento de la realidad lo que le permitió plantear objetivos y métodos de acción¹⁵.

A partir de 1945 Perón intensifica la captación de los sectores productivos no propietarios, trasladando el Consejo Agrario Nacional a una dependencia directa de la Secretaria de Trabajo y Previsión a su cargo, montando desde allí una vasta campaña sobre la reforma agraria, que incluyó expropiaciones de tierras de propiedad privada y entrega de títulos provisorios de propiedad a ocupantes de tierras fiscales.

Por Decreto-Ley 14.959 del 24 de mayo de 1946 el Consejo Agrario Nacional y la aplicación de la ley de Colonización 12.636 -que antes dependiera del Banco Central- pasan a depender del Banco de la Nación Argentina.

En otro orden es interesante notar que en éste tiempo se registran los primeros antecedentes en la formación de las villas en la ciudad de Buenos Aires, las que se remontan a la década del 30', cuando aparecen los núcleos de casillas en la zona de Puerto Nuevo; por su parte, entre 1946 y 1948 comienzan a construirse barrios de viviendas precarias en la misma zona. Sus habitantes eran inmigrantes europeos a quienes el Estado les ofrecía esta vivienda con carácter transitorio hasta tanto se hallara una solución individual al problema.

Entre los organismos involucrados, también cumplió un importante papel en materia de vivienda la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, a través de la Dirección de la Vivienda de la Secretaria de Obras Públicas, sobre todo entre 1946 y 1949, momento en que fueron construidos los conjuntos 1° de

¹⁵ Gaggero, H. y Garro, A.: *Del trabajo a la casa. La política de vivienda del gobierno peronista 1946-1955*; Biblos/Fundación Simón Rodríguez, Buenos Aires, 1996.

¹⁶ Esa interpretación de la realidad del momento y de las necesidades, se basan en los informes suministrados por las reparticiones oficiales que integraban el Consejo, desde las iniciativas de trabajadores y patrones, al igual que los dictámenes de los servicios técnicos y administrativos del propio organismo, lo que significó tener a la vista la situación real del país; fue clave para el triunfo político del General Perón, y no sólo fue reconocida por él en sus discursos, sino también por quienes fueron sus principales adversarios.

Mayo (177 viviendas), Los Perales (960 viviendas), 17 de Octubre (784 viviendas) y Barrio de Emergencia (252 viviendas).

El Decreto 2303 de 1953 deroga la ley que cede en forma gratuita las tierras que ocupaban los habitantes de las villas miseria (el 5690, promulgado en 1950).

Se busca por un lado promover la rama de la construcción como sector que garantice la acumulación de riqueza, pues al aumentar la demanda de insumos ello llevará al crecimiento del sector, lo que a su vez impulsará el sector manufacturero y de esta manera a la economía nacional en su conjunto.

Por otro lado el crédito para la vivienda se convierte en uno de los instrumentos de la política de redistribución del ingreso y crecimiento de la demanda interna. El crédito barato del Estado permitió entonces que gran parte de la población urbana pueda acceder a mejores servicios habitacionales. El aumento del crédito con amplias facilidades de pago es el instrumento clave de la política habitacional en este período, estableciéndose como organismo responsable al BHN¹⁷.

A partir de 1953 toda la política de vivienda estuvo encuadrada en los lineamientos que establecía el Segundo Plan Quinquenal (1953-1957) en su Capítulo VIII, siendo su objetivo fundamental en materia de vivienda asegurar a todos los habitantes del país la posesión de una vivienda adecuada, confortable y económica¹⁸.

El ciclo económico evoluciona y hacia 1954 la economía alcanza un nuevo auge, alcanzado máximos valores en lo que respecta al número y monto del crédito oficial para la vivienda.

¹⁷ Los programas se dirigen fundamentalmente al financiamiento de la construcción de la vivienda individual: plan para beneficiarios del sistema de previsión social, Plan Eva Perón, con diseños normalizados a partir de 1952. El Segundo Plan Quinquenal que debía regir entre 1953 y 1957, asignaba al BHN toda la responsabilidad concerniente a la política de crédito e incluía como objetivos construir 300.000 unidades urbanas y rurales cuyo destino debería ser preferencial para las “familias de los trabajadores”. El plan anunciaba la necesidad de fomentar la acción de las cooperativas y consorcios civiles sin fines de lucro y distribuir el crédito de acuerdo con las características regionales. En Yujnosky, O.: op. cit.; (p. 75)

¹⁸ El plan señalaba que la vivienda, en su condición de propiedad individual, tienen una función social que cumplir y por ello ha de ser considerada bien de familia, garantizada por el Estado en su condición de tal. En Gaggero y Garro: op.cit.

La Revolución Libertadora

Con la caída del gobierno de Perón cambian las bases de la política de vivienda del nuevo gobierno militar, a partir de un crítico diagnóstico sobre la política de la industrialización llevada a cabo.

Con posterioridad a 1955 la situación económica del país cambió radicalmente. En primer lugar, la situación externa no daba margen para continuar con la sustitución de importaciones a la vez que cobraban importancia las orientaciones sugeridas o condicionadas por los organismos internacionales de crédito. La autodenominada Revolución Libertadora dentro de su cambio de enfoque en cuanto a la política económica, sumó al país al sistema financiero multilateral. En ese contexto se anuló el congelamiento de alquileres y los sucesivos gobiernos deficitarios lanzaron planes de estabilización cuyo clásico común denominador fueron los cortes de gasto público.

Con respecto a la vivienda, las claves de la política propuesta se centran en el manejo del crédito; se propone por ello un financiamiento sólo basado en el ahorro. A su vez, el plan económico propone la implementación de nuevos procedimientos en la construcción de viviendas así como la generación de un régimen de incentivos que incremente la productividad del trabajo; se buscará además una gradual atenuación de las disposiciones de control de locaciones a fin de estimular la oferta de viviendas.

Se crea la Comisión Nacional de la Vivienda (CNV). Dicha comisión conformada por representantes de departamentos del Estado y reparticiones oficiales, centros de profesionales y delegados de cámaras empresarias y del sector obrero de la construcción, tuvo como misión formular un “Plan de emergencia” conteniendo las medidas de ordenamiento a ser tomadas y la realización de un Plan Integral de mayor alcance. Es durante el gobierno de la “Revolución Libertadora” cuando las villas comienzan a ser identificadas como un problema, no solo habitacional sino social y se efectúan estudios tendientes a evaluar la situación de ese sector, elaborándose entonces los primeros lineamientos de una ambiciosa política de “erradicación”. La CNV es el organismo encargado de proyectar la acción estatal: el Plan de Emergencia

que propone tiene como objetivo principal “la eliminación de las villas de emergencia”¹⁹.

Los gobiernos desarrollistas (Mayo 1958-Marzo 1962 y Marzo 1962-Octubre 1963)

Durante la década del 60 se difunde en América Latina el lenguaje de la planificación como instrumento que permitiría solucionar “las desviaciones” causadas por el proceso de sustitución de importaciones (urbanización, problemas sociales) junto a las dificultades de continuar con el proceso de acumulación económica (planteado fundamentalmente como un problema de balanza de pagos).

En el plano internacional, ello coincide con la política de la Alianza para el Progreso que condiciona el apoyo financiero a la puesta en marcha de sistemas de planificación a nivel nacional de cada país.

La planificación es utilizada por la tecnocracia para robustecer ideológicamente la política desarrollista sobre la base de radicación de capitales extranjeros, creando además condiciones para que -ciertos sectores de la dirigencia política- propugnen una política reformista a partir de la planificación regional y urbana.

Durante el Gobierno de Frondizi y luego de Guido se ordena la implementación de los planos de barrios construidos por el BHN, aunque sólo se continúan y dan término a los ya iniciados. No se prosigue con el plan previsto por la CNV en su etapa de mayor alcance, ya que 1959 implica una política de restricción de gasto público lo que explicará la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento, que el caso particular de erradicación de villas, habrán de ser externas al país.

¹⁹ Comisión Nacional de la Vivienda. Plan de Emergencia. Informe elevado al Poder Ejecutivo Nacional, Abril de 1956. Ministerio de Trabajo y Previsión. Allí se dan a conocer las siguientes cifras: Capital Federal con 21 villas y 33.920 habitantes; Partidos del GBA con 41 villas y 78.430 habitantes.

En una segunda etapa, con fondos del presupuesto nacional y a través del Ministerio de Obras Públicas, se contrata con empresas privadas la provisión de viviendas prefabricadas metálicas de reducidas dimensiones²⁰.

La implementación se alejaba de los criterios que daban fundamento teórico a la “vivienda núcleo” que fuera la idea central del programa. A partir del Decreto 521 del enero de 1962 se crea un “Comité Ejecutivo para la sustitución gradual de villas de emergencia” en órbita del ministerio de Obras y Servicios Públicos, pero en octubre del mismo año se procede a su disolución²¹.

El gobierno posterior continuará administrando los fondos de la cuenta especial que se había abierto²² y finalmente determina la transferencia de las viviendas metálicas existentes a la Municipalidad de Buenos Aires, ya que la Provincia de Buenos Aires desiste del programa ante su aparente fracaso.

Durante el gobierno constitucional de 1958-1962 fue la MCBA el órgano estatal que mantuvo una relación más directa con los villeros en la Capital Federal.

Durante el primer año de gobierno desarrollista (1958) se intenta lograr un consenso en lo que refiere a las políticas de vivienda: se decreta un aumento masivo de salarios, se paralizan los juicios de desalojo y se prosigue con el financiamiento de la vivienda pública a través del Banco Central, pero en el mes de diciembre de ese mismo año se altera el cuadro de situación y el “Programa de Estabilización para la Economía Argentina” afecta sustancialmente al sector.

Aquel programa implicó una devaluación monetaria, la restricción del crédito y del gasto público, acentuando iniciativas de expansión en otras áreas consideradas prioritarias como la del combustible, la industria siderúrgica y energía eléctrica. La consecuencia inmediata del Plan de Estabilización fue la

²⁰ Por sus reducidas dimensiones, su forma de bóveda y precariedad fueron conocidas como los “medios caños”, Yujnovsky, O.: op. cit., (p. 118)

²¹ Decreto-Ley 12.029 de 1962

²² Decreto-Ley 7367 de Septiembre de 1963

supresión definitiva del sistema de redescuentos del Banco Central, repercutiendo ello inmediatamente sobre la actividad del Banco Central²³.

A principios de la década del 60' desde los Estados Unidos se decide fomentar el sistema de ahorro y préstamo en América Latina, a través de los mecanismos de la Alianza para el Progreso; sistema que se pone en marcha en diferentes países de la región, y en el caso argentino será en junio de 1963 cuando se apruebe un convenio con la Agencia Internacional de Desarrollo, mediante un fondo básico de 12,5 millones de dólares.

En 1961 se crea el Fondo Federal para la Vivienda y seis meses más tarde la Administración Federal de la Vivienda, circunstancia en que se retoma la idea de la Comisión Nacional de la Vivienda como el organismo centralizado de planificación. En el mismo año el Banco Hipotecario Nacional establece un sistema de ahorro y préstamo que “constituyó un resonante éxito”, sin embargo “no escapó a las autoridades del Banco que solo podrían participar de ellos los sectores de ingresos medios o superiores. Por esta razón se previó, para 1962 el Programa de Ahorro y Préstamo para lo que podría denominarse “vivienda del trabajador”²⁴.

En 1962 el Banco Interamericano de Desarrollo concede un préstamo de 30 millones de dólares destinado a cubrir el 50% del costo total de un programa de viviendas, siendo aquel el préstamo de mayor volumen que había concedido el BID en América Latina. La negociación había comenzado durante la presidencia del Frondizi y el programa se desarrolló con el nombre de Plan Federal de Vivienda, resolviéndose su aplicación por intermedio del BHN, transfiriéndose a ese organismo la cuenta hasta entonces administrada por la Administración Federal de la Vivienda.

En cuanto a la acción del gobierno referida a las villas de emergencia, el funcionamiento de la democracia hizo que los planes gubernamentales se ajustaran un poco más a las reivindicaciones de sus pobladores. La presencia de distintos partidos políticos en los organismos deliberativos fue el principal vehículo de legitimación de los reclamos villeros. Se dieron mejoras puntuales

²³ Se suspende la escrituración de las viviendas adquiridas con préstamos, el despacho de solicitudes y la recepción de nuevos pedidos. Esta crisis se manifestó en 10.400 obras de edificación paralizadas a fin de 1959.

en las condiciones de vida y la suspensión de desalojos como los principales elementos de la política existente.

Gobierno del radicalismo (12 de octubre 1963 – 28 de junio de 1966)

El gobierno radical debe hacer frente a los efectos de una fuerte crisis económica que pesó sobre la industria de la construcción, ya que -a modo de parámetro- en 1964 la industria producía solamente un 40% de su capacidad potencial, crisis que a su vez restó dinamismo a la economía en general.

Mediante adelantos del Banco Central y de fondos de la Caja Nacional de Ahorro Postal se formula un plan de “acción directa” de construcción de 10.000 unidades de viviendas económicas en monobloques, con intención de dar vivienda a los sectores cuyos limitados ingresos no les permitían tener acceso a los planes de ahorro y préstamo.

El Plan Federal de Vivienda entra en 1964 en su etapa de ejecución y en noviembre de 1965, por ley 16.854 se crea la Caja Federal de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, desarrollándose a la vez otras líneas de acción a través de organismos provinciales y municipales, como así también de la Secretaría de Estado de Obras Públicas. En la provincia de Buenos Aires la iniciativa en la materia se basó en gran parte en un crédito otorgado por el AID (Agencia Interamericana de Desarrollo) a través del Decreto 762 de Febrero de 1964.

Estos programas ampliaron el mercado a sectores de ingresos medios, pero los objetivos declarados en pos de llegar a los sectores de más bajos recursos no pudieron ser cumplidos.

El 24 de noviembre de 1964 se sanciona la ley 16.601 en base al proyecto del diputado Zarriello de la UCPR. Dicha ley autorizaba a encarar:

“la ejecución y dirección de un plan de construcción de viviendas permanentes, con la finalidad de erradicar definitivamente las actuales villas de emergencia de todo el país ajustándose las reglamentaciones municipales vigentes”.

²⁴ Baliero, H. y otros: "Del conventillo al conjunto habitacional"; en Revista SUMMA, N° 192, 1983, Buenos Aires.

Para esto se previó un crédito en el presupuesto de 10 millones de pesos que se repetiría en los años subsiguientes hasta cumplir con el objetivo, y poder financiar préstamos entre 15 y 30 años de plazo al 6% anual, con una cuota que no podía ser menor del 15% del sueldo o ingreso del titular ni mayor del 20% del mismo.

Los fondos se incorporaron como fuente de financiera de la actividad de la Comisión de Coordinación de erradicación de villas que se había creado poco antes por Decreto 7807 del 10 de Octubre de 1964, presidida por el titular de la Secretaría de Obras Públicas e integrada por representantes provinciales y municipales. Posteriormente el Plan de ejecución se pone a cargo de un Departamento de Vivienda por Decreto 1568 de 1965.

No obstante ello las acciones no llegan a concretarse: no hay erradicaciones en ese período sean encaradas por organismos del gobierno nacional como municipal; por el contrario, el gobierno nacional implementa medidas inmediatas de provisión de equipamiento, ayudas parciales y subsidios a las villas existentes.

La Municipalidad de Buenos Aires participa en el plan de erradicación de villas a partir de la sanción, como instrumento jurídico de la Ordenanza 20.220 de Abril de 1965. Se resuelve reservar un cierto porcentaje de las viviendas construidas por la Municipalidad para su venta o alquiler a villeros a ser erradicados; se acepta la promoción de la autoconstrucción mediante sistemas de esfuerzo propio y ayuda mutua; se exime de impuestos de contribución territorial por 10 años a los beneficiarios; se aprueba el plazo de financiación hasta 20 años con respecto de los fondos que se destinen a este objetivo. Las viviendas se levantarían en terrenos propuestos por la Municipalidad, para lo cual el organismo comunal efectuaría la gestión de inmuebles fiscales de dominio del gobierno nacional o la adquisición o cesión de inmuebles ubicados en la Provincia de Buenos Aires. Expresamente se aprueba la decisión de evitar las grandes concentraciones masivas, promoviendo en cambios “centros de la comunidad” en pequeños núcleos en contacto con otros grupos de distintas características sociales y en proximidad a los lugares de trabajo²⁵.

²⁵ O. Yujnovsky: op. cit.; (p. 135)

En cuanto al Banco Hipotecario Nacional, se abocó al objetivo de formular el Plan Nacional de Vivienda, aunque posteriormente se crea la Secretaria de Estado de Vivienda, uno de cuyos fines sería la concreción de dicho plan.

El organismo a cargo de las tareas es entonces la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV), que llega a conformar un programa específico denominado "Plan Piloto de Erradicación de las villas 5-6-7 del Parque Almirante Brown", originado en la necesidad de recuperar tierras ocupadas por villeros, y reemplazar su uso en el marco del Programa del Parque Almirante Brown.

El Plan Piloto se desarrollaría en distintas fases: la primera incluía la realización de obras para dar cumplimiento a las necesidades urgentes sentidas por los villeros y lograr su participación, la segunda preveía el congelamiento de las villas existentes y la tercera incluía las distintas etapas de erradicación. No obstante, sólo se concretó la primera etapa.

Gobierno de la "Revolución Argentina" (Junio de 1966-Junio de 1979)

La política de este período adquiere contenido preciso en 1967 con la formulación y aplicación del plan económico que auspicia el Dr. Krieger Vasena, Ministro de Economía y Trabajo. Su punto de partida es un diagnóstico que radica las causas del estancamiento económico y el largo proceso inflacionario que sufre el país en la ineficiencia del aparato productivo, como resultado de una excesiva protección a la industria originada en la política sustitutiva de importaciones y en el mal uso de los recursos en general. Se busca detener la inflación y modernizar el aparato productivo, a los fines de hacerlo más eficiente mediante la apertura de la economía y el apoyo de un aparato administrativo ágil, a través de medidas de políticas económicas y de reforma administrativa.

La política de vivienda formó parte del conjunto de acciones emprendidas en torno a la expansión de la demanda estatal, para dinamizar la economía y al mismo tiempo resolver las condiciones de vivienda de los sectores de bajos ingresos. A fin de llevar a cabo los objetivos generales se sientan las bases organizativas para un sistema de planeamiento, creando el Ministerio de Bienestar Social que incluyó a la Secretaria de Vivienda. El sistema administrativo gubernamental relacionado con la vivienda se redimensiona

con la creación del “Sistema de Planeamiento y Acción para el Desarrollo” y su consecuente reorganización ministerial.

La planificación general era de responsabilidad del sistema de Planeamiento que integra el CONADE y el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE). El órgano específico para los temas de vivienda es la Secretaria de Estado de Vivienda, que se incorpora ahora al nuevo Ministerio de Bienestar Social.

El Ministerio de Bienestar social debía promover la acción comunitaria, la seguridad social, la protección de la salud y ofrecer facilidades en materia de vivienda. En cambio, a la Secretaria de Vivienda le correspondía lo inherente a la coordinación de los esfuerzos de la comunidad desarrollando los mecanismos operacionales que permitan poner al alcance de todos los sectores de la población los recursos y medios necesarios para tener acceso a la vivienda digna. Quedan bajo competencia de la Secretaria, el BHN y la Caja Federal de Ahorro y Préstamo para la Vivienda. Más tarde se incorporan la Superintendencia de Locaciones y finalmente, en 1971 -habiéndose cambiado ya el gobierno- la Dirección General de Préstamos Personales y con Garantía Real.

La Comisión Municipal de la Vivienda continúa funcionando dentro del sistema en la Ciudad de Buenos Aires, cuya autarquía fue conferida directamente con el objetivo manifiesto de aprovechar un préstamo del BID para la construcción de viviendas en el área metropolitana²⁶.

Por su parte, el 21 de octubre de 1969 la Dirección Nacional de Ordenamiento Urbano mediante Decreto 4600 sanciona las normas para la zonificación preventiva de los partidos integrantes del área metropolitana que coordinan las funciones del nivel provincial con las de los municipios. Los partidos de San Isidro, Tigre, La Matanza, Morón y La Plata que a la fecha de la sanción del decreto tienen aprobados sus planes reguladores, debían compatibilizar los mismos con la zonificación preventiva. La Dirección de Ordenamiento Urbano define las normas básicas y los municipios las particulares a cada partido.

²⁶ Este formó parte de los primeros fondos internacionales concedidos por el gobierno a raíz de la confianza que inspiraba la estabilidad política que se había obtenido y la política económica que se encaraba. Yujnovsky: op. cit.; (p. 142)

Se limita el área de expansión urbana a las áreas denominadas de "reserva urbana" en dos plazos distintos: desarrollo a corto y mediano plazo. Se definen los usos predominantes, complementarios y condicionados; se determina la ocupación máxima del suelo, la superficie cubierta máxima edificable, los servicios públicos imprescindibles, como también las área de reserva de interés urbano.

En cuanto a la política relacionada con las villas, el carácter eficientista que pretende el gobierno exige que se elabore y pongan en práctica "soluciones" a la cuestión de las villas de emergencia. Dicha responsabilidad recae en el nuevo Ministerio de Bienestar Social, principalmente en las Secretarías de Asistencia y Promoción de la Comunidad (SEPAC) y de Vivienda (SEV) que comienzan a elaborar programas de erradicación.

La exigencia de acción gubernamental en este campo encuentra una mayor fundamentación cuando ocurren las inundaciones de octubre de 1967, que afecta esencialmente a la población de villas ubicadas en las zonas bajas de las cuencas de los ríos Reconquista y Matanza en el área metropolitana.

Se formula así un plan de acción cuyo instrumento legal es la Ley Nacional 17.605 de Diciembre de 1967 "de erradicación de las villas de emergencia de la Capital Federal y Gran Buenos Aires".

Los objetivos explícitos del plan no se restringen a los servicios habitacionales sino que apuntan a una respuesta en términos de "bienestar social" con alcances en los órdenes social, cultural y político, para integrar socialmente a la población villera, alcanzando mejores niveles de sanidad, educación, seguridad y asistencia.

El plan de erradicación partía de ciertos supuestos. En primer término infiere una cifra total de 70.000 familias a ser erradicadas en el área metropolitana (280.000 personas) de las cuales 20.000 corresponden a la Capital (80.000 personas). Las cifras son bajas en relación a datos de otras fuentes del momento, ya que un Censo del Ministerio de Bienestar Social realizado en 1968, incluso no completo, indicaba una cifra de 102.143 habitantes villeros en la Capital y un total del 526.043 en el área metropolitana²⁷.

²⁷ Datos del diario La Razón (19-05-68) citado en Yujnovsky: op.cit.; (p. 164)

El plan suponía además que, en razón principalmente de sus ingresos, un 20% de familias no requeriría ser considerado, dado que podrían encontrar soluciones propias o acogerse a la situación de casos especiales (solteros, ancianos y enfermos sin familiares o extranjeros indocumentados). Por lo tanto se debía atender a sólo el 20% que podría pagar en cuotas de amortización el costo de una vivienda y al 60% restante, que requería ser subsidiado a ese mismo fin. El total asciende entonces a 56.000 familias: 8.000 familias realojadas por cada año del período de 7 años adoptado para el plan.

Una condición fundamental, incluida en el artículo 4° de la ley de erradicación, es el congelamiento absoluto de las villas existentes y la prohibición de ocupar las viviendas de familias realojadas. El plan comprendía dos programas complementarios cuya ejecución termina desfasándose en el tiempo.

El primero es el "Programa de viviendas transitorias" que incluye la construcción de 8.000 viviendas en 17 nucleamientos donde residiría la población en una etapa de adaptación, y posterior a otra previa de preparación y asistencia en la villa original, diseñada para crear en los pobladores una actitud positiva al traslado.

El segundo Programa es el de las "viviendas definitivas", a las cuales accederían los pobladores una vez cumplido el período de residencia en las transitorias, las cuales una vez desocupadas, serían destinadas a un nuevo contingente de 8.000 familias hasta completar 56.000 en siete años.

Se trató sin dudas de un plan complejo en el cual deben participar varios organismos, lo que exigiría una estrecha coordinación en la implementación de todos los aspectos de orden técnico-administrativo y administrativo-financiero. El financiamiento fue cubierto esencialmente con fondos del presupuesto nacional, pero también se contó con la contribución del Banco Interamericano de Desarrollo -relacionado al programa del Parque Almirante Brown de la Municipalidad de Buenos Aires- programa que incluía la realización del barrio de viviendas Ciudad General Belgrano en el Partido de La Matanza, destinado especialmente al realojamiento de habitantes de villas a erradicarse del PAB. La coordinación y supervisión general quedó a cargo de un coordinador

general de planes especiales del Ministerio de Bienestar Social. La Secretaria de Vivienda tuvo la responsabilidad de la programación, construcción, financiación y uso de las viviendas. Todo lo concerniente al programa de viviendas definitivas se hizo con la intervención del BHN. La SEPAC tuvo a su cargo la determinación de prioridades de erradicación, la promoción social, la administración y conservación de unidades de alojamiento transitorio. El Comando de Ingenieros del Ejército intervino en la ejecución de este último tipo de viviendas. La Secretaria de Salud Pública, en todo lo relativo a los planes y provisión de servicios de salud.

El sistema involucró a organismos de la provincia de Buenos Aires y de los respectivos municipios. En la Capital Federal, fue la Comisión Municipal de la Vivienda el organismo que asumió las tareas de la SEV.

Los resultados de la aplicación del plan fueron débiles comparados con los objetivos enunciados. En un comienzo las acciones previstas se efectuaron en términos bastante rigurosos y aún cuando posteriormente se extendió la labor de los asistentes sociales, la relación fue autoritaria, de imposición-control.

Lo mismo sucedió con la administración de los núcleos de viviendas transitorias (NHT), donde se impusieron rígidas normas de vida e inspección por parte del Estado²⁸.

Los dos programas -de alojamiento transitorio y definitivo- se desfasaron en el tiempo de tal modo, que se alejaron completamente del propósito inicial de complementar ciclos de uso con la unidades transitorias. En la Capital Federal, entre Agosto de 1968 y Octubre de 1969, se erradicaron por intermedio de la Comisión Municipal de la Vivienda 6 villas, comprendiendo 848 familias.

Para toda el área metropolitana se erradicaron en total 83 villas con 35.691 personas en el período 1° de Enero de 1968 a Abril de 1971, de la cuales el 25,52% fueron alojadas en NHT.

A esa fecha todavía faltaba habitar un NHT de 480 unidades, a razón de menos 3.000 familias por año en lugar de las 8.000 previamente calculadas.

Sin embargo, lo más grave es que a comienzos de 1971 no se hallaba terminada todavía ninguna vivienda de carácter definitivo. El primer Núcleo

²⁸ Yujnovsky: op. cit.; (p. 165)

Habitacional Definitivo (NHD) se licitó en Julio de 1968 y su construcción recién se inició un año después²⁹. Al margen de los problemas burocráticos del sistema de licitaciones, de diseño y construcción de viviendas con precio tope, de la falta de disponibilidad de terrenos que sin dudas afectaron el ritmo de desarrollo del programa. El objetivo inicial de la realización de conjuntos pequeños diseminados en toda el área metropolitana, cercanos a las áreas originales de implantación de villas, fue alterado y el programa definitivo se basó en la ejecución de grandes conjuntos de viviendas en los terrenos que se encontraran disponibles. Mientras que la Municipalidad de Buenos Aires contó directamente con terrenos de propiedad municipal, la Secretaria Nacional de Vivienda tuvo dificultades para obtener la cesión de distintos terrenos fiscales;

*“...lógicamente el desfasaje citado determinó que los NHT se transformaran en residencia permanente. Esto es grave si se tiene en cuenta la alta precariedad de los materiales y sistemas constructivos empleados, que rápidamente sintieron los efectos del deterioro y las reducidas dimensiones de las unidades: superficie neta 13,30 metros cuadrados, lo que implica un promedio de 3,30 metros cuadrados por persona. Tampoco estos núcleos se ubicaron cercanos a las viviendas originales y por otra parte cinco de ellos se implantaron directamente en terrenos inundados”*³⁰

Los servicios de agua corriente y electricidad de los NHT, y los programas de vacunación y atención médica constituyeron mejoras para los pobladores de las villas; sin embargo las características generales del plan de erradicación en su conjunto, acentuadas por las deficiencias de ejecución, suscitaron las reacciones opositoras del sector villero.

²⁹ Yujnovsky: op. cit.; (p. 166)

³⁰ Aguirre, B.: "Formas de acceso a la vivienda de los sectores sociales de bajos ingresos", Informe de Investigación, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Instituto Di Tella, Bs. As., Enero 1977.

A pesar de los programas de erradicación, la población villera continuó aumentando, si bien sin cifras exactas. De los 112.350 villeros de 1956 habían llegado a ser 340.000 en 1970. Para la Capital Federal el número de habitantes en villas que en 1967 era de 102.143, se había mantenido aproximadamente igual en 1970 lo cual influyó sin dudas en el programa iniciado en 1968, fundamentalmente centrado en la Capital. Sin embargo, hacia 1975 el número de aquellos había aumentado a 179.322, a pesar de que se habían erradicado otras 20.000 ³¹.

Posteriormente, y ante el crónico problema, se lanzó en 1969 el denominado “Plan de viviendas económicas” destinado a sectores de bajos ingresos. En 1972 se instauró la institución más importante de los últimos decenios en la materia, el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). En sus objetivos se expone la necesidad de disminuir el avance del déficit habitacional juntamente con el crecimiento de barrios de emergencia en la mayoría de los centros urbanos del país.

Gobierno militares de transición (16 de junio 1970 – 25 de mayo de 1973)

En 1969 se dan las condiciones que ponen límites al modelo económico y político sostenido por el gobierno; vuelven las tendencias inflacionarias y con ellas las presiones de los distintos sectores empresarios para eludir las consecuencias de las variaciones de los precios relativos. El movimiento obrero lidera la lucha de los sectores populares, buscando reducir el impacto de los bajos niveles de salario produciéndose en Mayo de 1969 el denominado “Cordobazo”, el fenómeno más importante entre los similares ocurridos en diferentes ciudades del país. Esto lleva a la renuncia del Ministro de Economía y a la caída del Teniente General Juan Carlos Onganía.

Después de una primer etapa en las que se ensayan algunas políticas que favorecen al capital local e implican una cierta reducción de la influencia directa de los sectores más concentrados, se da una segunda etapa recesiva e inflacionaria. En ese contexto surge una nueva propuesta. Si bien esta pertenece a la tercera etapa de la “Revolución Argentina”, tiene un contenido distinto del programa desarrollista inicial del 1966: su objetivo es

³¹ Datos de la Comisión Municipal de la Vivienda.

esencialmente político, tendiente a alcanzar la legitimación de un gobierno que opere mediante la utilización más equilibrada de las funciones ideológicas y políticas del Estado y facilite un mecanismo de consenso. Esto se lograría mediante la incorporación negociada de otras fuerzas sociales –los partidos políticos, el sindicalismo- a un “Gran Acuerdo Nacional”, que permitiría la sucesión gubernamental mediante elecciones controladas.

La política de vivienda en esta última etapa también debe ser entendida como parte de esta política tendiente a poner en marcha el “Gran Acuerdo Nacional”³².

El Plan Nacional de Desarrollo 1970-74 que formula el CONADE se transforma en Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975, que es aprobado por Ley 19.019 del 14 de Mayo de 1971.

Por Ley 19.276 del 29 de septiembre de 1971 se crea un organismo intermedio: la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno, que tenía la misión de coordinar las Subsecretarías del CONADE y CONASE y los equipos técnicos que ahora pasan a reforzar las oficinas sectoriales, aunque en la práctica su papel decisonal fuera relativamente intrascendente.

Las Secretarías del Ministerio de Bienestar Social se reducen al rango de Subsecretarías, quedando a nivel ministerial las funciones de la ex Secretaría de Estado de Vivienda.

Por su parte, el Ministerio de Bienestar Social utilizó políticamente el mecanismo de distribución de subsidios, los pagos de la seguridad social, los cupos de vivienda y los fondos de las obras sociales para captar el apoyo sindical.

El órgano ejecutor de la política financiera de vivienda pública continuó siendo el BHN, que había recuperado su autarquía por Ley 18.877 del 20 de Diciembre de 1970 y al que queda incorporada más tarde la Dirección General de Préstamos Personales y con Garantía Real.

El programa denominado “Plan VEA” siguió siendo el más importante entre los dedicados al financiamiento de la vivienda por parte del Estado; prosiguiendo los denominados “Plan Federal de la Vivienda”, y “De Ahorro y Préstamo por la

³² Yujnovsky: op. cit.; (p. 171)

Vivienda” así como el financiamiento externo del AID para viviendas de sindicatos a cargo del Banco Hipotecario Nacional.

Durante 1972 persiste una situación negativa en el mercado hipotecario y en Febrero de 1973 vuelven a dictarse medidas al respecto. La Circular B1001 del Banco Central determina que los bancos deben congelar parte de su capacidad prestable de depósitos a la vista, a los fines de que los recursos sean destinados al financiamiento de viviendas económicas y, fundamentalmente, al plan de obras públicas. El objetivo de reactivar el mercado del que participan los sectores privados de la construcción y entidades financieras como los objetivos del plan político, llevan a establecer un nuevo mecanismo financiero : el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI).

El fondo se crea definitivamente en Noviembre de 1972; sus recursos se integran con un gravamen del 1,5% sobre la venta de ganado vacuno a faenar y un gravamen del 2,5% sobre remuneraciones de sueldos y salarios, exclusivamente a cargo de los empresarios, más los fondos de la recuperación de los préstamos. El organismo de aplicación del fondo es el Ministerio de Bienestar Social, asistido por un Consejo Asesor Permanente presidido por el Subsecretario de Vivienda e integrado por un representante del interior del país, uno de la Confederación General del Trabajo y otro de la Cámara Argentina de la Construcción.

En la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires la Dirección del Plan Regulador culmina sus estudios sobre el uso del suelo, proponiendo en septiembre de 1970 los “Factores de ocupación del suelo” que redefinen los cupos de ocupación permitidos por el Código de Edificación. El estudio indicaba que según lo permitido por el código, y de mantenerse la relación entre superficies destinadas a usos urbanos, se llegaría a una superficie cubierta que permitiría alojar a 22 millones de habitantes, un factor de ocupación del suelo de 6 y una densidad posible de 2.880 hab/ha, con los consiguientes problemas de congestión de las mismas, y sin que la infraestructura de servicios y equipamiento pueda dar satisfacción a tal densificación.

En cuanto a la política relacionada a las villas, tras la caída del gobierno del General Onganía, se tiene que incorporar a sus pobladores al proyecto global

que establece el Estado, para lo cual los organismos del gobierno comienza a aplicar políticas asistencialistas que intentan la cooptación de la población villera; esto se realiza especialmente desde el Ministerio de Bienestar Social y la Intendencia de Buenos Aires.

La Comisión Municipal de la Vivienda cuenta con los recursos financieros, humanos y organizativos como para tomar la iniciativa con la responsabilidad de formular y ejecutar una política integrada en la jurisdicción de su competencia, y por lo tanto comienza a parecer como responsable del PEVE (Programa de Viviendas Económicas), programa que prosigue con altibajos. Por un lado tanto el Ministerio de Bienestar Social como desde la intendencia de Buenos Aires se adoptan políticas que se contraponen con las normas jurídicas del PEVE en la medida que se hacen compromisos para apoyar y mejorar las villas existentes; como contraparte de estas políticas también se dan cambios a nivel de las organizaciones de los pobladores. Las organizaciones internas cobran nueva legitimidad frente al Estado como representantes de las reivindicaciones de aquellos: se oponen al PEVE, buscan evitar nuevos desalojos y exigen mejoras y radicación en el lugar, señalando las malas condiciones de los NHT y el atraso en la entrega de viviendas definitivas, demandas que convergen en los movimientos de oposición³³.

Entre 1979 y 1973 se erradican otras 6 villas de la Capital involucrando a 12.724 personas. En los cinco años desde la iniciación del plan se erradicación en la Capital 3.693 familias (16.489 personas) o sea un 22,6% de los previsto en el plan original.

En cuanto al programa de viviendas definitivas para toda el área metropolitana, a principios de 1973 se informaba que había 2.504 unidades terminadas (del total necesario de 56.000), con otras 11.160 en ejecución.

³³ El trabajo de Patricia Dávalos, Marcela Jabbaz y Estela Molina: Movimiento Villero y Estado (1966-1976); Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1987, permite un mejor comprensión de este aspecto.

Correspondía a la Municipalidad de Buenos Aires la puesta en marcha de la construcción, mediante contrato por intermedio de la CMV, de 3.024 viviendas del conjunto de Ciudad General Belgrano en el Partido de La Matanza.

La vuelta del Peronismo (Mayo de 1973 a Octubre de 1973; Octubre de 1973 a Marzo de 1976)

En 1973 cuando asume nuevamente el peronismo, establece por Decreto 941 de Agosto de 1973 que las condiciones de reajuste a los préstamos concedidos por el FONAVI debían ser fijados por el Ministerio de Bienestar Social, alternando la composición del Consejo Asesor Permanente, ahora presidida por el Subsecretario de Vivienda y compuesto por un representante del BHN, más dos propuestos por la CGT y CGE. La situación de la industria de la construcción era nuevamente recesiva, los aumentos en los costos habían reducido la canalización de recursos hacia el mercado de la vivienda privada, mientras que la inflación había ocasionado la paralización de las obras financiadas por el sector público.

Como respuesta a la situación el nuevo gobierno dispuso la canalización de recursos para la construcción tanto a través de los programas de vivienda pública, como también mediante la intervención del sistema bancario privado. El 10 de Julio de 1973 el gobierno anunció la puesta en marcha de un plan para construir 500.000 viviendas en todo el país en un plazo de veintitrés meses, comprendidos por los programas “Plan Eva Perón” de viviendas individuales; “Plan 17 de octubre” y “Plan Alborada” de conjuntos de vivienda. Este último se dirigía a los grupos de menor nivel de ingresos, que podrían recibir préstamos para adquirir sus viviendas en los conjuntos habitacionales cuya construcción era promovida por el Estado, mediante contrato por licitación con empresas privadas.

Continuaba así este programa los antiguos PEVE y PEVEP, que incluían en sus objetivos la erradicación de villas de emergencia.

En cuanto a las villas, las características del proceso convirtieron al Estado en el interlocutor principal de las demandas de sus pobladores, en una relación

absolutamente política, lo ubicó en una seria disyuntiva el tema del control estatal versus la autonomía de los villeros en las decisiones y acciones con respecto a su situación habitacional; mientras la política de erradicación respondía a una orientación de control del Estado, la de radicación en el lugar se orientaba a los objetivos de participación que reclamaban las organizaciones propias de las villas. Los conflictos se expresaron aún en la misma adjudicación de viviendas construidas por el Estado, ya que se sucedieron ocupaciones forzosas:

“Las tomas se realizaron como forma de lucha entre grupos rivales ya en vísperas de la asunción del gobierno en mayo de 1973. Puede citarse como ejemplo el caso de los sucesos relacionados con el Barrio “General Belgrano”, construido por la Comisión Municipal de la Vivienda en el Partido de La Matanza ³⁴... todavía en 1975 la Secretaría de Prensa y Difusión de la Presidencia de la Nación emitía un comunicado advirtiendo acerca de la ocupación clandestina de viviendas construidas para erradicar las villas: bandas clandestinas y armadas están desarrollando un plan destinado a perturbar la tranquilidad pública y a sabotear el programa de realizaciones en la que está empeñado el gobierno justicialista. Estos grupos de marginados sociales incitan a los villeros a ocupar en forma clandestina las viviendas que se están construyendo por intermedio del Ministerio de Bienestar Social para erradicar las villas de emergencia” ³⁵.

Se hablaba no de erradicación de villas sino de transformación en núcleos habitacionales modernos; de esta manera las viviendas en monobloques con servicios básicos se construirían en los mismos terrenos que ocupaban los conjuntos precarios, mediante fondos del “Plan Alborada”. El término “transformación” en lugar de “erradicación”, se empleaba como medio de

³⁴ Diario La Nación, 28 de mayo de 1973

convencimiento a favor de una política de largo plazo que reemplazaba los subsidios acordados inicialmente como medidas de emergencia, evitando así soluciones transitorias.

Si se analizan las tendencias en la producción de viviendas y los mercados, la política ejecutada amplió la superficie construida de vivienda alcanzando su máximo en 1975.

Cuando en 1973 el peronismo regresa al gobierno por tercera vez se realiza un nuevo diagnóstico de la situación de la vivienda que da cuenta nuevamente de una situación crítica del sector:

“..el déficit habitacional urbano afectaba fundamentalmente a los estratos socioeconómicos de menores ingresos. En 1970 se apreciaba que el 88% del total del déficit lo sufrían las familias de ingresos medios bajos.. La tendencia histórica muestra que el déficit tiende a incrementarse , debido a dos factores: a)el lento ritmo de la construcción, que no alcanza a compensar la tasa de crecimiento de la población, y b) las onerosas condiciones del mercado que impiden el acceso a la vivienda a los sectores de menores recursos”³⁶

Se había previsto la construcción de 815.000 unidades, que de sostenerse a ese ritmo resolvería el problema en un plazo de quince años, asumiendo el gobierno nacional mayoritariamente los compromisos emergente del programa.

Por último, conviene aclarar que lo sucedido a partir del golpe militar de 1976, no será considerado en el marco de este relato dado que los datos obtenidos de nuestros referentes empíricos, dan por concluido un ciclo con el gobierno peronista, siendo la vuelta de Perón en el 73´ el último suceso significativo en la vida de nuestras familias entrevistadas. Los registros de la memoria colectiva indican que desde el 80´ existe una débil ligazón con la acción institucional gubernamental. Un situación de caos jurídico-institucional y de anomia e incertidumbre en relación a sus comportamientos en materia de política pública es lo que caracteriza la vida cotidiana hasta la

³⁵ Diario La Nación , 2 de abril de 1975

fecha. Sólo se registra algún vestigio de movimientos comunitarios cuando las tomas que en el caso de La Matanza ocurren en 1986.

4- La Comisión Nacional de la Vivienda y La Comisión Municipal de La Vivienda: dos actores institucionales centrales

La **Comisión Nacional de la Vivienda** es creada por Decreto 6404/55, estableciéndose en su artículo 10° que la Comisión Nacional deberá realizar el estudio integral de problemas relativos a la construcción de viviendas en todo el territorio de la Nación, expresando en su artículo 3° que dicho estudio deberá concretarse en dos planes: el primero de emergencia, que atañe a las medidas de aplicación urgente; el segundo denominado integral, y que se refiere a soluciones de mayor alcance tendientes a superar, en un plazo prudencial, las necesidades del país en materia de vivienda. Cuenta con subcomisiones de Economía, Financiera, Social-Técnica y de Urbanismo y Arquitectura.

Entre ellas, la subcomisión de Urbanismo y Arquitectura preparó un planteamiento general del concepto de barrio y vivienda de emergencia, conteniendo el Informe aprobado por la Comisión Nacional en su sesión del 7 de febrero de 1957. Previamente sus miembros realizaron en compañía del Presidente de la Comisión General, las visitas a las Villas Miseria del Gran Buenos Aires, lo que permitió confeccionar un plano indicando la ubicación de aproximadamente 60 agrupamientos incluida la Capital Federal y los siguientes partidos bonaerenses: Avellaneda, Vicente López, San Martín, Lanús, Matanza, Lomas de Zamora, Almirante Brown, Florencio Varela, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro y Tigre.

Esta Comisión genera otros dos informes que eleva al Poder Ejecutivo Nacional y que tendrán importante repercusión en la formulación e implementación de los posteriores proyectos de viviendas. Se trata del Plan de Emergencia -Ministerio de Trabajo y Previsión- de abril de 1956 y el Informe

³⁶ “Plan trienal para la reconstrucción y la liberación nacional. 1974-1977”. Poder Ejecutivo Nacional, 1973.

sobre Actuación y Plan Integral -Ministerio de Trabajo y Previsión- de junio 1957.

En lo que hace al contenido de dichos informes, se reproducen a continuación algunos de los párrafos considerados más significativos para el nuestro trabajo.

En la introducción del Plan de Emergencia se señala:

"La crisis de la vivienda que aqueja a nuestro país es resultado de múltiples factores de todo orden. Muchos de ellos, como la tendencia creciente hacia la urbanización de la población rural son fenómenos de carácter universal. Otros son característicos de toda América Latina, como la marcada diferencia entre los ingresos familiares y el costo de la vivienda. Nuestro país padece, puede decirse, casi todos los males que sufre en materia de vivienda la población mundial, pero estos males se han visto agravados por la acción del régimen depuesto por la Revolución Libertadora. Este régimen imprimió al problema argentino características propias, que agravaron los déficits de arrastre y crearon nuevos motivos de encarecimiento, congestión y pésima habitación.

Durante ese nefasto período se desalentó la participación popular, como ocurrió con las cooperativas, y se canalizó toda acción en materia de viviendas a través de organismos estatales; se careció de seguridad jurídica para la inversión de capitales en edificación y de continuidad para el esfuerzo de las empresas constructoras.

Cualquier política de vivienda que se intente, sea de urgencia, sea de largo alcance, debe no sólo enmendar esos errores: debe evitar que se los repita. La amarga experiencia sufrida por el país y sus consecuencias que acabamos de esbozar, han gravitado permanentemente en el espíritu de los miembros de la Comisión Nacional de la Vivienda.

El país emerge postrado de una tremenda experiencia; debe dar convaleciente aún, sus primeros pasos por la senda de la salud – salud de cuerpo y espíritu. Este Plan de Emergencia es uno de los primeros pasos hacia la recuperación de la plenitud Nacional"

En una segunda parte, presentada como Sección I del Informe, preparada por la subcomisión de Urbanismo y Arquitectura se describen las características generales de las villas miseria y su población:

"Las villas miseria son casi todas agrupaciones de viviendas rudimentarias e improvisadas, construidas por sus ocupantes sobre terrenos ajenos – a veces fiscales o municipales- generalmente bajos y anegadizos. El número de viviendas que se agrupan es muy variable, oscilando entre un conjunto mínimo de 15 unidades con aproximadamente 60 habitantes y un máximo de 4.000 unidades con

30.000 habitantes. La densidad es enorme, suele llegar a 1.000 habitantes por manzana”

En relación a las causas sociales se menciona, “el bajo nivel de vida de una parte de los habitantes cuyos ingresos no les permiten procurarse por sus propios medios una vivienda mínima, estable e higiénica, adecuada a sus necesidades y a proximidad del lugar de trabajo... como causa complementaria de la anterior, el bajo nivel cultural de esos mismos sectores de la población, que forman parte de la masa trabajadora. Ambas causas se condicionan recíprocamente y configuran un círculo vicioso que será forzoso romper ... el bajo nivel económico es causa de la insuficiente elevación cultural, y esta circunstancia a su vez conspira contra el mejoramiento económico, traduciéndose tal situación en: indiferencia ante el problema de la vivienda insalubre, inadaptación a la vida en comunidad, carencia de ambición y sentido de responsabilidad”

El realojamiento de estas villas se fundamenta en que casi la totalidad de las casas de las villas miseria se han levantado sobre terrenos ajenos; sujetas a cualquier contingencia que pueda ser causa de desalojo, los barrios carecen por completo de elementos comunes y la promiscuidad que se comprueba va creando una pérdida progresiva del sentido moral que inevitablemente destruye la célula familiar.

Se recomendaba no caer en el error de ejecutar obras precarias ya que las mismas *“no resuelven el problema de ninguna manera, pues a causa de su precariedad sufrirán un proceso de readaptación al revés”*, proponiendo brindar a las familias de las villas miseria *“una vivienda decente”*. Se advierte que la vivienda es sólo un aspecto de la necesidad y que a los conjuntos de viviendas debería proveérseles de elementos de acción comunitaria.

Asimismo se entendía que,

“...el habitante del barrio, supeditado a las soluciones que le sean impuestas, cuando ellas existan, adoptará una actitud de indiferencia, irresponsabilidad social o resentimiento”.

La acción comunitaria que se menciona no significaba de ninguna manera invalidar la tarea de los municipios. Por el contrario, les conferirá mayor vitalidad y fuerza, acercándolos a las verdaderas necesidades de los grupos humanos que habitan en su tejido, aumentando el interés por la ejecución y conservación de las obras públicas y creando una crítica sana y constructiva que les hará perder parte de su inercia burocrática.

La familia aparece como una institución y debe resguardarse su espacio,

“En el orden familiar es imprescindible crear espacios necesarios para asegurar la separación de los lugares de dormir de los padres e hijos e hijos de diferente sexo. Preferimos sacrificar el tamaño de algunos locales, si ello fuera necesario, antes que desmerecer de alguna manera este concepto fundamental”

La Comisión considera que el Plan de Emergencia, no debe ser tal, ni entenderse como una solución precaria, sino un verdadero Plan de Urgencia con soluciones definitivas que incluyan los aspectos social, urbanístico y arquitectónico del problema: el tipo de vivienda que surgirá de la consideración de estos tres aspectos será una “vivienda de adaptación” (Informe, 1957)

La vivienda de adaptación tenía como propósito lograr el camino de elevación material y social y constituirse en una verdadera herramienta educativa. Sus características estaban determinadas además por ciertos factores constructivos bastante particulares dada la urgencia y los bajos costos requeridos. El escaso tiempo disponible para la realización de estudios previos, la utilización de mano de obra no especializada, y la urgencia con que debían encararse los trabajos no permitían la construcción de gran elevación, fijándose una densidad poblacional probable de 300 habitantes por hectárea, incluidos los espacios comunes.

El programa debería comprender las necesidades de una familia completa, no se consideraba el caso de matrimonios sin hijos, ya que se concebía que estos matrimonios no constituían un problema de urgencia. El problema quedaba reducido a matrimonios con hijos y las viviendas se conformaban de la siguiente manera:

Cocina- cuarto de estar

Tres dormitorios (hijos de ambos sexos)

Dos dormitorios (hijos de un solo sexo)

Baño

Lavadero

Patio descubierto cerrado perimetralmente con paredes.

En cuanto a las posibles ubicaciones, la Comisión Nacional de la Vivienda consideraba oportuno proponer un listado de terrenos sobre los cuales podrían levantarse las primeras unidades vecinales; la elección de los terrenos debía estar sujeta a que no sólo pudieran satisfacerse las exigencias urbanísticas mínimas sino también su cota de nivel, a fin de evitar inundaciones, así como el fácil acceso a los medios de transporte y la proximidad a los probables centros de trabajo.

Las fracciones propuestas fueron de propiedad fiscal para evitar trámites de expropiación y las ubicaciones figuraban en el plano General del Gran Buenos Aires, designados los correspondientes terrenos con las letras A; B; C; D y E ³⁷.

Si bien la Comisión Nacional de la Vivienda realiza el informe diagnóstico y las propuestas de creación de los barrios, es la **Comisión Municipal de la Vivienda** (CMV) el actor central en la implementación de dichos programas.

La Comisión Municipal de la Vivienda se crea inicialmente como comisión especial ejecutiva dentro de la Municipalidad, pero fuera del sistema de secretarías. Está presidida por el Intendente Municipal e integrada por las Secretarías de Hacienda y Administración y de Obras Públicas y Urbanismo; tiene responsabilidad directa por el planeamiento específico, el desarrollo y la administración de todos los trabajos conectados directa e indirectamente con la vivienda. Esta Comisión fue creada en 1956 para cumplir con un Plan del Banco Interamericano de Desarrollo, pero su tarea fue realmente efectiva a partir de mayo de 1965. Ha sido responsable por los grandes programas de vivienda en distintos lugares de la Ciudad de Buenos Aires y en todo lo que hace a las villas miseria en la ciudad capital.

En 1966 cuenta en su planta con 15 arquitectos, 11 ingenieros, un contador público y 109 empleados, entre los que se cuentan de 10 a 12 trabajadores sociales relacionados con el problema de la asistencia en las villas Miseria³⁸.

³⁷ La denominación C correspondía a un terreno de propiedad fiscal situado en el Circuito VII, Sección L, del Partido de La Matanza, sobre ruta nacional N° 3; su altitud era buena y aceptable, aunque algo alejada de la zona fabril.

En diciembre de 1965, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires solicita al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) un préstamo de 34 millones de dólares para la realización de una parte del Programa de obras del Parque Almirante Brown, en el que se incluye la erradicación de las villas de dicho Parque. El programa consiste en la recuperación de más de 1400 hectáreas de tierras inaptas e insalubres.

La primera fase comprende el desarrollo de las zonas de Lugano, sectores I y II y Richieri Sector B, la erradicación de cuatro villas de Parque Almirante Brown y el realojamiento de sus habitantes en la Ciudad General Belgrano (Partido de La Matanza). El programa mencionado cuenta con el apoyo de un equipo de Trabajadores Sociales de la CMV.

La CMV adquiere cierto dinamismo bajo el gobierno de Illia (1963-1966) momentos en que su coordinador general – Máximo Vázquez Lloná- lo conduce bajo criterios de una empresa privada orientado por un marcado eficientismo. Este coordinador es visto como un personaje autoritario que va a permanecer en funciones durante la dictadura del General Onganía ³⁹.

En el año 1967 la CMV se transforma en un ente autónomo dentro de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. A continuación se presentan los fundamentos de su creación.

“Ley 17.174. Creación de la Comisión Municipal de la Vivienda, Buenos Aires, 17 de Febrero de 1967, Boletín Oficial, 24 de Febrero de 1967.

Sanción:

En uso de las atribuciones conferidas por el artículo 5 del Estatuto de la Revolución Argentina...se sanciona y promulga con fuerza de ley:

Artículo 1: *Créase en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires la Comisión Municipal de la Vivienda, organismo que funcionará en forma descentralizada con atribuciones y funciones que le confiere la presente ley.*

Artículo 2: *la Comisión actuará como entidad autárquica...y podrá actuar fuera de la Capital Federal...*

Artículo 3: *La Comisión tendrá por objeto la promoción de viviendas de interés social destinada a familias de bajos ingresos que habiten la Ciudad de Buenos Aires y los partidos de la provincia de Buenos Aires que integren el Gran Buenos Aires de acuerdo con la política habitacional que al respecto formule el gobierno de la Nación.*

Artículo 4: *.....la construcción de edificios, la urbanización de las tierras en que se levanten y la promoción del desarrollo de la vida comunitaria de los habitantes a realojar en los períodos previos y posteriores a la entrega de las viviendas (Referencias normativas: Ley 13.264).*

³⁸ Dávalos y otros: op. cit.

³⁹ Dávalos:op. cit.; (p. 15)

Artículo 8: La Comisión tendrá los siguientes recursos:

- a. Los ingresos provenientes de ventas, arrendamientos o concesiones de inmuebles incluidos en los planes a su cargo;
- b. Los fondos que se obtengan por créditos obtenidos en el país, en el extranjero o de organismos internacionales;
- c. las donaciones y legados que acepte.
- d. Los derechos, tasas y retribuciones que perciba por los servicios prestadas..

Artículo 10: La administración de la Comisión estará a cargo de un Directorio presidido por el Intendente Municipal de la Ciudad de Buenos Aires e integrados por todos los secretarios del Departamento Ejecutivo.

Artículo 11: Son deberes y facultades del directorio... d) fijar los precios o alquileres y demás condiciones para la venta o arrendamiento de los inmuebles comprendidos en sus planes teniendo en cuenta para ello la protección y promoción del núcleo familiar.....

Artículo 15: Autorízase a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires a ceder sin cargo a la Comisión Municipal de la Vivienda las tierras ubicadas en el Parque Almirante Brown de la Ciudad de Buenos y en Ciudad General Belgrano (partido de La Matanza, Provincia de Buenos Aires) afectados al Primer Programa MCBA-BID.

Firmado Onganía-Borda.

En 1970 la CMV cuenta con cuatro Departamentos con sus correspondientes directores – Técnico, Administrativo, Financiero, y de Acción Social. El promedio de edad de los empleados era de 25 años, fomentándose la división entre personal técnico y administrativo⁴⁰.

Unos años antes -en diciembre de 1967- se dicta la Ley Nacional 17605 de erradicación de las villas de emergencia de la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, como solución a raíz de las inundaciones de octubre de ese año, que afectan esencialmente a las villas ubicadas en las zonas bajas de las cuencas del río Reconquista y Matanza. Su aplicación encontrará un marco propicio en la CMV para el desarrollo de su cometido. Este se ordena en los siguientes momentos:

- congelamiento de la población y la prohibición de ocupar las viviendas de familias realojadas
- la tarea de desaliento, es decir de romper con las organizaciones de los pobladores
- la erradicación y la “adaptación” en núcleos habitacionales transitorios (NHT). Los contingentes no eran realojados con un “sentido de comunidad”

⁴⁰ Dávalos: op. cit.; (p. 16)

sino que se los trasladaba en forma dispersa, sobre todo disgregando a los dirigentes villeros

- la cuarta etapa sería la de traslado a un Núcleo Habitacional Definitivo, etapa nunca alcanzada por la mayoría de la población villera, que no podía acceder al pago de cuotas de esas viviendas

La CMV era el organismo encargado de implementar esta política y se prepara para tal fin; incluso cuenta con su propia policía representada por la División de Vigilancia, cuantitativamente el mayor sector de la Comisión.

Hacia 1971 la CMV ya contaba con aproximadamente 700 empleados, una parte en el Mercado del Plata y otra en la tarea de campo en las villas, formado por sociólogos, asistentes sociales, personal de vigilancia y de obras.

El Departamento de Desarrollo de Comunidades, que hacía de nexo entre las villas y la Comisión, estaba integrado por asistentes sociales, psicólogos y sociólogos, quienes por su formación tenían una susceptibilidad social mayor y además un contacto directo con la comunidad. Este grupo humano antes había sido utilizado por las erradicaciones, pero al abrirse el debate sobre los NHT (Núcleos Habitacionales Transitorios) que ya se reconocen como definitivos, y por su mayor contacto con las organizaciones villeras, van asumiendo conciencia acerca de su papel como agentes de la Comisión y de la posibilidad de cambio que desde el organismo se puede implementar.

Como se puede observar esos años son muy activos en materia de política habitacional. El tema conllevaba un gran debate y se generaban posiciones acerca de cómo superar el diagnóstico habitacional. Sólo a título ilustrativo, extractaremos algunas de las ideas vertidas por el Secretario de Estado de Vivienda, Ingeniero Esteban Guaira, en una Conferencia pronunciada en el Centro de Ingenieros el 21 de mayo de 1969. Ponían de manifiesta la concepción que en la materia dominaba la política nacional y que luego se aplicaba a nivel local. Entre otras cosas, el Ing. Guaira señala:

“La Secretaria de Vivienda tiene como misión fundamental promover y encauzar el esfuerzo del país, a los efectos de alcanzar el gran objetivo del correcto alojamiento de la población”

“...la vivienda económica tal como la concebimos nosotros y ustedes, no es sinónimo de vivienda simplemente barata, vivienda carente de calidad, vivienda estrecha o vivienda que no reúna las condiciones mínimas de habitabilidad”

“... el desarrollo implica el logro progresivo de mejoras por parte de los sectores sociales, de manera que cada vez se irán haciendo capaces de afrontar servicios mayores y por lo tanto de tener acceso al crédito”

“... la vivienda es el asiento de la familia; sin vivienda la familia no se integra o no se realiza plenamente y no puede funcionar”

“... hoy tenemos en nuestras grandes ciudades y particularmente en Buenos Aires el triste privilegio de contar ya con adolescentes y con jóvenes nacidos en viviendas precarias, en villas miseria...ya no se trata de familias migradas desde el interior del país que tuvieron que adaptarse a formas de vida distintas a las de origen... se trata de hombre y mujeres que han nacido en la villa miseria; que no conocieron otra cosa”

“...nosotros no creemos en el paternalismo del Estado... no hemos creído nunca... la intervención del Estado en el tema de la vivienda económica se limita a aquellos aspectos en los que tiene deberes irrenunciables que cumplir o a aquellos en los cuales su acción es insustituible por la actividad privada”

“El sector público requiere una máxima coordinación de esfuerzos para lograr el incremento de su acción y para concentrarla en la atención de las clases de menores recursos. Nos hemos planteado tentativamente como meta llegar durante 1969 a financiar 60.000 unidades... contamos con factores favorables que provienen de programaciones iniciadas en años anteriores cuya fase ejecutiva recae en este año, entre ellas puedo citar el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia en este momento en marcha....este Plan -que se realiza con fondos del Tesoro- consta de dos programas, uno de alojamiento transitorio y otro de alojamiento definitivo. El programa de alojamiento transitorio consiste en la construcción de 8 mil unidades de vivienda, destinadas a realojar temporariamente a las familias, inmediatamente después de su erradicación”

“...de este Plan de Erradicación de Villas de Emergencia competen a la Secretaria de Estado de Vivienda los aspectos exclusivamente técnicos... de ninguna manera debe pensarse en un proceso de tipo militar mediante el cual simplemente se toma a la familia y se la lleva en camiones a un nuevo alojamiento”

CAPITULO IV

Origen y situación actual de los barrios seleccionados

Núcleo Habitacional Transitorio (NHT) - Santos Vega

(Lomas del Mirador – Partido de La Matanza)

Población aproximadamente 5000 personas distribuidas en 800 viviendas.

Situación dominial de las tierras Originariamente terrenos pertenecientes a la jurisdicción de la Dirección Nacional de Asistencia Social. Se habría intentado regularizar el dominio a partir de programa Arraigo. Este programa surge durante el gobierno del Dr. Menem como intento de dar respuesta a la problemáticas regularización de tierras de entes nacionales, se crea en 1992, por decreto 846/92 como Plan Arraigo/Comisión de Tierras Fiscales. Se forman cooperativas de viviendas en los barrios para poner en práctica dicho Programa, es decir la venta a los habitantes de las villas, previa tasación y conformación de boletos de compra venta. De total de 755 familias que firmaron boleto, a fines de 1993 sólo 250 habían cumplimentado el pago. Actualmente la gestión de la cooperativa tramita una denuncia -por malversación de fondos- a la última gestión. La administración el Programa Arraigo reclama una deuda de más de \$135.000. Si bien el programa al hacer que los residentes compraran sus tierras favorecía el arraigo, deja de lado o ignora la importancia de obtener un diagnóstico que diera cuenta de la situación de los barrios. Se desconoce con exactitud el estado actual.

Origen del Barrio

Este Núcleo Habitacional pareciera haber sido creado con la finalidad de la “erradicación de las villas de la Capital Federal”. La intención era la expulsión de la población de las villas y su posterior alojamiento en estos núcleos habitacionales, supuestamente transitorios.

Efectivamente como disponía la ley, los terrenos del actual B° Santos Vega eran públicos y pertenecían a un predio de jurisdicción de la Dirección

Nacional de Asistencia Social. Cuentan los vecinos que fueron cedidos por la familia Dorrego, apellido que dio nombre a los predios destinados a un hogar de menores⁴¹ , y campo de deportes. Actualmente funciona una escuela Secundaria Pública con espacios verdes, el hogar de menores no está en funcionamiento y los terrenos siguientes están ocupados por el B° Santos Vega.

En el año 1969 ya estaban terminadas totalmente las casas para la ocupación de alrededor de 640 familias.

Estos terrenos están ubicados a 16 kilómetros de la Capital Federal en la localidad de Lomas del Mirador, Partido de La Matanza, a la altura del 2200 de la avenida Brigadier Gral. Don Juan Manuel de Rosas, próximo al centro cívico de la localidad cabecera del partido , San Justo. La superficie total se componía de 40 manzanas (ya que no se cuenta con medidas exactas) en una distribución no convencional. (ANEXO 1)

Existía en el barrio una administración que se ocupaba de evitar la construcción de nuevas viviendas, estando prohibido realizar modificaciones en las viviendas. Esta administración procuraba que se mantuvieran las condiciones de limpieza, estética original del Barrio, lo que era posible por la presencia permanente de el administrador.

Las consignas se indicaban por medio de una comunicación escrita, constituyendo un reglamento del Barrio. Aquel versaba sobre las condiciones de limpieza, sobre aspectos de “la convivencia saludable”, prohibiendo por ejemplo, la música elevada en determinados horarios y las peleas entre vecinos.

Perfil socio- demográfico al momento de la creación

En el año 1969 el Núcleo Habitacional Transitorio (NTH) estaba terminado. Había quedado construido con 42 manzanas –no convencionales- en cada una de las cuales habitaban 16 familias. La prioridad eran las familias con 1, 2, 3 y 4 hijos ó más, pues las casas estaban condicionadas para 4 habitaciones, una al lado de otra, con puerta al comedor ó al patio, con dos baños como máximo, un comedor entre las habitaciones y un patio que se extendía en todo

⁴¹ Hogar Sarmiento, perteneciente al Consejo Nacional del Menor y la Familia.

el frente de la casa. Estaban equipadas con sanitarios con las respectivas conexiones de cloacas, instalación de agua corriente y luz eléctrica.

Originariamente lo habitaban 642 familias, provenientes de la erradicación de las Villas del Parque Brown en la Capital Federal, y de zonas inundables como orillas del Riachuelo; además tomaron algunas de las casas los habitantes de villas de emergencia de la misma localidad a la que pertenece el Barrio. Esto fue por propia iniciativa a medida que se enteraban de la existencia de estas viviendas.

Los habitantes eran argentinos, de diversas provincias del interior del país y de los países limítrofes, particularmente paraguayos. En el aspecto laboral, los hombres trabajaban como cuentapropistas, changarines, operarios de fábrica y empleados públicos. Las mujeres se ocupaban del trabajo en la casa, empleadas como servicio doméstico en su mayoría, comercio y operarias.

Las tres escuelas de educación básica eran públicas y se localizaban fuera del Barrio. La población se fue renovando casi un 70 %, según estimación del presidente de la actual cooperativa. Algunos de estos habitantes originarios se fueron a las respectivas viviendas de destino, otros compraron un terreno y construyeron su vivienda. La administración que procuraba “buenas condiciones de convivencia”, se retira a principio de los años '80.

Los vecinos recuerdan con nostalgia las condiciones ambientales en las que vivían, los espacios verdes y la participación de las entidades del Barrio como jardín de infantes, escuela para adultos, Capilla, y escuela de oficios que funcionaron hasta los años '80.

Barrio Santos Vega: condiciones actuales ⁴²

La configuración actual del Barrio muestra una sobrepoblación causada por la construcción de 2 manzanas más. Además, cada una de las casas se fue subdividiendo en 2 casas, por lo cual más de una familia habita cada casa. En 1992 se realizó un censo⁴³, que reflejaba que la cantidad de familias había crecido desde los comienzos del Barrio de 640 a 756, aproximadamente un

⁴² Datos obtenidos de entrevistas a habitantes del Barrio desde su creación, quienes además participan en actividades en beneficio de la comunidad.

⁴³ Los datos arrojados por este censo no detallan las características socio-demográficas, sólo arrojan datos generales.

15 % en 23 años. Actualmente se estima que lo habitan 1200 familias en las mismas 42 manzanas y con casi 800 viviendas .Este incremento está compuesto por los primeros habitantes niños que han pasado su adolescencia en el Barrio y constituyeron sus propias familias, lo que en general sucede a temprana edad.

La configuración a la que hacemos referencia se visualiza tan sólo caminando por el Barrio, como un agrupamiento de casas con diminutos espacios para el paso de los vecinos, sin poder distinguir las esquinas, pues los patios en su mayoría están cubiertos por techos que albergan nuevas habitaciones. Los vecinos cuentan, que en el comienzo del Barrio, se veían las manzanas alineadas y se distinguían los pasillos y los cruces de las esquinas.

Se estima una población de 5000 personas, el 50% conformado por niños y jóvenes hasta 14 años. Los mismos cuentan con las mismas escuelas públicas y dos más privadas, a pocas cuadras del Barrio, y una escuela Polimodal publica. La problemática de la deserción escolar aunque baja, y las escasas actividades programadas para niños y jóvenes preocupa a los vecinos por la creciente inclinación hacia las adicciones. El grupo de jóvenes que incurren en robos y violencia aún no es significativo.

Los mayores padecen el problema de la desocupación, los pocos que trabajan los hacen en fábricas, como albañiles, cuentapropistas, servicio doméstico y actualmente en servicio de limpieza de la vía pública por el Plan Trabajar que emplea alrededor de 200 vecinos.

Estos habitantes además de argentinos son paraguayos y bolivianos que han llegado a partir de los años 80´.

Las únicas entidades que funcionan en el Barrio son la cooperativa de vivienda y la sala de atención primaria de salud. La cooperativa fue creada en el año 1992 para dar funcionamiento al programa Arraigo. Este programa fracasó pues la comisión organizadora no llevó a cabo los compromisos establecidos con los habitantes del Barrio. La actual conducción se propone retomar dicha organización para la legalización de las tierras.

La sala de salud está equipada con un médico pediatra, cuya dependencia es Municipal y comenzando a funcionar a mediados de los años '80.

El Barrio cuenta con los servicios de agua corriente, instalaciones cloacales, luz eléctrica y teléfono. Sólo abonan este último servicio.

Núcleo Habitacional Transitorio (NHT) - "San Petersburgo" (Isidro Casanova, La Matanza)

Población 2800 personas aproximadamente, en base a un cálculo estimativo de viviendas, a razón de 535 casas, distribuidas en 33 tiras, con una media de cinco personas por unidad. Debe tenerse en cuenta que muchas de las viviendas albergan más de una familia.

Situación dominial de las tierras De los datos obtenidos a Febrero de 1995, permanecen bajo la esfera de la Comisión Municipal de la Vivienda ⁴⁴.

Origen del barrio y perfil socio- demográfico

Si bien el terreno en el que se levanta el Núcleo Habitacional corresponde aún en la actualidad a la Comisión Municipal de la Vivienda, de las entrevistas realizadas a funcionarios así como a vecinos del barrio e integrantes de la comisión vecinal, no se ha logrado obtener datos concretos sobre la fecha de su creación; no sólo es prácticamente inviable acceder a los registros que den cuenta de su creación, sino que se desconocen –tanto por parte de funcionarios y vecinos- datos formales que den cuenta de la situación actual. En el mismo predio se levanta el Núcleo Habitacional Puerta de Hierro (Crovara) construido por la misma fecha y el asentamiento 17 de Marzo, correspondiente a las tomas de tierra efectuadas en 1985.

Según referencias de una investigación que aborda el tema de las tomas de tierras de la zona⁴⁵; ambos Núcleos Habitacionales Transitorios fueron construidos en tierras del Estado argentino⁴⁶; estas tierras habrían

⁴⁴ Comisión Municipal de la Vivienda. Plano: Estado de Ocupación Tierras CMV/FEB/95.

⁴⁵ Merklen, D.; op. cit.

⁴⁶ Tierras ubicadas en Circunscripción VII, Sección G. Parcela 1232 con un total de 50 ha. 65 a. en las que se levantan los Núcleos Habitacionales Transitorios San Petersburgo y Crovara, el barrio 17 de marzo y tres escuelas que figuran como donación.

pertenecido a la viuda de Canale hasta la expropiación por parte del Gral. Perón cuando se realiza su plan de reforma agraria.

Los terrenos se encuentran a 21 kilómetros de la Capital Federal en la localidad de Isidro Casanova⁴⁷, delimitados por las calles José Ignacio Rucci (ex San Petersburgo) y Avda. Crovara. (ANEXO 3)

Estos complejos habrían sido creados durante el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962) con la finalidad de la “erradicación de las villas de Capital”. La intención era la expulsión de la población de las villas y su posterior alojamiento en estos núcleos habitacionales, supuestamente transitorios. Del testimonio de los vecinos surge que los ocupantes debían permanecer en los núcleos durante un corto período de tiempo hasta tanto se completara la construcción de viviendas definitivas. Se desconoce con exactitud la cantidad de viviendas al momento de la finalización del núcleo habitacional, se estima en 500 viviendas distribuidas en 35 tiras, así como tampoco existen datos sobre el año de su finalización. Según testimonios obtenidos por ocupantes que ingresaron en 1971, el barrio se encontraba terminado y prácticamente completo en cuanto a su ocupación.

La superficie total está conformada por cuatro manzanas de frente por dos sobre la calle Rucci, lindando con el asentamiento 17 de Marzo. Desde el origen y hasta principios de 1990 se contaba en el lugar con una administración a cargo de la Comisión Municipal de la Vivienda que se ocupaba de la administración y control del lugar. La adjudicación de las viviendas a los grupos familiares se establecía según la cantidad de hijos, llegando algunos grupos familiares a contar con dos viviendas.

Se entregaba a los ocupantes un Certificado de Ocupación (Ficha de Cartulina color verde) asignando al Núcleo Habitacional Transitorio (NHT San Petersburgo), los datos de la vivienda y ubicación (tira N° y Casa N°), nombre del titular, cantidad de personas y composición familiar, fecha de ingreso y reubicación. Existía prohibición de utilizar la vivienda como comercio, industria, taller o depósito, así como tampoco estaba permitida su venta, transferencia o alquiler. Los vecinos realizaban los pagos de la cuota y servicio

⁴⁷ En la actualidad se conoce como Villa Constructora.

eléctrico directamente en Capital Federal en las oficinas de la Comisión Municipal de la Vivienda, pagos que se habrían realizado hasta 1981, interrumpiéndose en ese entonces a sugerencia de empleados del organismos. Los vecinos aún conservan aquellos recibos.

Si bien no se registran datos objetivos sobre la creación de los núcleos, de los diferentes testimonios surge que los habitantes del barrio provienen de villas de Capital Federal y villas cercanas. Las viviendas estaban destinadas a familias con hijos y de la cantidad de miembros del grupo familiar surgía la forma de adjudicación⁴⁸. Los futuros residentes eran seducidos a través de la imagen de “una vivienda más segura, con techos buenos, canillas de agua y medidor de luz”. Las viviendas estaban conformadas por dos habitaciones de igual tamaño, una cocina-comedor y baño, con un patio al frente, de aproximadamente 13 metros cuadrados de superficie. Estaban equipadas con sanitarios con las respectivas conexiones de cloacas, instalación de agua corriente y luz eléctrica.

Los habitantes eran esencialmente argentinos, de diversas provincias del interior y en menor proporción de países limítrofes. Los hombres eran en su mayoría obreros metalúrgicos, empleados públicos, cuentapropistas, changarines; en cuanto a las mujeres se ocupaban del trabajo de la casa, del servicio doméstico o bien eran operarias. La población se renueva en gran parte a principios de los 80´ cuando sus pobladores comienzan a irse a otros barrios o bien a instalarse en asentamientos de la zona – 17 de marzo en el mismo terreno, o el 22 de Abril- con intención de mejorar la calidad habitacional.

Es unánime el comentario de los vecinos sobre la mejora en cuanto a calidad de vida que les ofreciera el barrio durante los primeros años, no solo desde el punto de vista de las condiciones ambientales, espacios verdes y acceso a otras instituciones, como también desde el punto de vista de la seguridad del barrio, condiciones que se deterioran de manera notable a partir de comienzos de los años 80, coincidiendo con la renovación de habitantes.

⁴⁸ Un grupo familiar con siete hijos contaba con cuatro dormitorios, dos baños y una cocina, eran dos viviendas unidas.

San Pete⁴⁹; condiciones actuales

En la actualidad se registran 535 casas distribuidas en 33 tiras, y el barrio limita con el Núcleo Habitacional Puerta de Hierro y el asentamiento 17 de Marzo. Las viviendas son de paredes de mampostería, los techos de chapa y los pisos de cemento presentando un importante grado de deterioro.

Es un área considerada de alto riesgo ya que la población presenta un alto índice de necesidades básicas insatisfechas, además de manifestar distintas formas de violencia: abandono, violencia física, psicológica, emocional, lo que ha llevado a un incremento en la inseguridad ⁵⁰.

La escuela elevó a las autoridades correspondientes la solicitud para la reclasificación de este Servicio Educativo en función del incremento de la inseguridad :

- Tiroteos asiduos a cualquier hora del día
- Operativos policiales de allanamiento durante el día, por lo que los padres optan por enviar a sus hijos a la escuela por seguridad.
- Se da clase sin salir del salón para la hora de los recreos, con tiroteos en la puerta del colegio.
- Patotas que merodean los alrededores.
- Todos los alumnos asisten al comedor. Durante los recesos de invierno y verano los salones son transformados en comedores, asistidos por los docentes por falta de personal y de mobiliario.

En su mayoría la población no ha finalizado la escolaridad primaria. Se presentan casos de analfabetismo funcional.

La población actual proviene en su mayoría de provincias del norte, Paraguay y Bolivia. En general son familias numerosas: con varios hijos, convivencia de otros familiares directos como tíos y abuelos en la misma casa; en muchos casos existen hijos que a su vez forman otra familia permaneciendo en la misma vivienda. En otros casos se observan mujeres solas que enfrentan la doble tarea de sostén económico y crianza de los hijos.

⁴⁹ El barrio es reconocido bajo este nombre en la actualidad.

⁵⁰ Parte de la información sobre las condiciones actuales surge de un informe diagnóstico realizado por la escuela N° 159, ubicada en la calle Rucci 4450 de la localidad de Isidro Casanova, en el Núcleo Habitacional Transitorio 25 de Mayo- zona de Villa San Petersburgo.

En los hombres predomina la desocupación y subocupación; el trabajo estable se da en un bajo porcentaje, careciendo en la mayoría de los casos de cobertura social.

En las mujeres, el trabajo mas frecuente es el servicio doméstico, constituyéndose muchas veces en sostén económico del hogar. Muchos niños se inician en el trabajo precaria tempranamente o quedan al cuidado de sus hermanos mayores, lo que incide desfavorablemente en el aprendizaje por discontinuidad en la asistencia a clases.

En lo que hace a instalaciones el barrio cuenta con una Unidad Sanitaria (Islas Malvinas) que ofrece especialidades como clínica, pediatría y ginecología.

No existen centros recreativos, predomina la religión Católica y se observan prácticas Evangélicas y de Sectas Afroumbandas.

Además de la escuela N° 159 con una matrícula de 456 alumnos, cuentan con el Jardín de Nivel Inicial 922, a Nivel Primario EGB escuelas 118-169-34 y 162; Primaria Vespertina de Adultos: Escuela No. 710, Escuela Especial No. 508, de Nivel Medio : E:E:M: No. 24. No existe Biblioteca Pública en la zona.

La recolección de residuos se da día por medio, no existe el barrido y la limpieza de calles⁵¹ y en el área no se cuenta con cuartel de bomberos.

⁵¹ Estos servicios se realizan en la actualidad a partir de los Planes de Trabajo Comunitario, comúnmente conocidos como los chalecos amarillos.

Barrio Villegas⁵² (Ciudad Gral. M.M. de Guemes – Barrio Gral. Belgrano)
(Ciudad Evita, Partido de La Matanza)

Población No se logran datos objetivos, sólo puede tomarse como estimación la cantidad de viviendas iniciales de 3.996 con un promedio de 5/6 habitantes por unidad, lo que daría una cifra superior a las 20.000 personas.

Situación dominial de las tierras El barrio se construye sobre terrenos pertenecientes al Estado nacional y cedidos a la Comisión Municipal de la Vivienda para levantar un barrio con préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo, desconociéndose su actual situación.

Origen del barrio

El barrio tendría su origen en el proyecto de recuperación de tierras del Parque Almirante Brown, a cuyo propósito la Municipalidad de la Ciudad de Buenos solicita un préstamo al Banco Interamericano de Desarrollo. De acuerdo a la Ley 17.174 del 17/02/67 de creación de la Comisión Municipal de la Vivienda, en su capítulo VII (Disposiciones transitorias), artículo 15 “Autorízase a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires a ceder sin cargo a la Comisión Municipal de la Vivienda las tierras ubicadas en el parque Almirante Brown y en Ciudad Gral. Belgrano (Partido de La Matanza). En este último terreno se levantaron complejos habitacionales destinados al realojamiento de cuatro villas del Parque Brown, construidos en dos etapas.

El predio se encuentra comprendido por la Avda. Crovara, la Calle Cristianía y la calle 600, correspondiendo a la zona de Ciudad Evita que se halla a una distancia de 21 km. de la Capital Federal.

El primer complejo habitacional se termina de construir en marzo de 1973, y consta de 3024 viviendas de planta baja con una superficie cubierta de 291.935 m² (1188 unidades tipo 2D; 1534 tipo 3D y 302 tipo 4D). Se construyen 3 escuelas y 7 guarderías (10.470 m²), 2 Centros Comerciales y 72

⁵² Esta es su denominación actual, surgiendo bajo el nombre de Ciudad General Belgrano para luego denominarse Ciudad M.M. de Guemes.

locales diarios y periódicos (6.763 m²), Sala de Salud, Registro Civil, Banco, Comisaría y Sala de 1° auxilios.

La segunda etapa culmina en agosto de 1973 y corresponde a monobloques de planta baja y tres pisos que comprenden 972 viviendas sobre una superficie de 21.467 m². (109 unidades AU; 54 1D; 378 2D; 314 3D y 117 4D), contando con equipamiento comunitario periférico.

Señalan funcionarios de la Comisión Municipal de la Vivienda que intervinieron entonces que ese tipo de barrio “era inadecuado para la idiosincrasia de un criollo siendo moderno para la época”.

El barrio debió construirse siguiendo los lineamientos del BID, de acuerdo a los modelos norteamericanos, propios de la políticas de viviendas implementadas durante el gobierno de Kennedy. Se observa que ésta era una experiencia innovadora; si bien “el barrio era muy lindo, no dejan de ser predios pensados para que vivan los pobres”. (ANEXO 2)

Los vecinos señalan que originariamente eran planes de compra a 15, 20 y 25 años, que debían pagar sus cuotas en “el Mercado del Plata” y que en 1992 la “deuda habría caducado” por lo que dejaron de pagar. Surge también por comentarios de vecinos que en la actualidad pagan los impuestos en la Municipalidad de La Matanza.

No se obtiene información concreta sobre la actual situación por parte de la Comisión Municipal de la Vivienda.

Perfil socio demográfico

No se obtienen datos objetivos que puedan dar cuenta de cómo llegan los primeros ocupantes del barrio, lo que sí surge a partir de las entrevistas a los actuales ocupantes, así como de otros barrios, es el hecho que gran parte de estas unidades habría sido tomadas durante 1973. Comentarios de vecinos indicarían que si bien las viviendas estaban terminadas no había sido asignadas; refieren que las viviendas en realidad estaban destinadas a bancarios y que los mismos las rechazaron por la zona, “la cual no era de su agrado”. Debe destacarse que este barrio-ciudad se encuentra al frente de los Núcleos Habitacionales Transitorios Puerta de Hierro y San Petersburgo y

muchos de los usurpadores de estas nuevas viviendas provendrían de estos NHT.

En forma inicial el barrio es ocupado por vecinos que provienen de villas de Capital Federal: Lacarra y Soldati y de sectores lindantes. La toma de estas viviendas es asociada por algunos vecinos al regreso del Gral. Perón en un primer momento, y un segundo momento en el que se habría producido un desalojo durante el posterior gobierno militar. De los testimonios surge que a raíz de este desalojo habrían vivido durante días en carpas en un predio cercano, hasta que una comisión “interbloque” logró concertar. Entonces muchos vecinos se fueron, otros vendieron y otros decidieron quedarse y regularizar su situación a partir de un plan de pagos.

Las tomas de viviendas parecieran haberse dado especialmente en el sector de monobloques, es decir en la construcción que corresponde a la segunda etapa del proyecto, dato que debería ser confirmado.

No se ha podido conocer el perfil ocupacional de los primeros habitantes aunque se los testimonios puede advertirse en muchos casos una relación laboral en el ámbito de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Barrio Villegas. Condiciones actuales

La configuración el barrio conserva su estructura original, con el agregado de la ocupación de dos terrenos sobre la Avda. Central que eran utilizados como espacios verdes y donde hoy se levantan viviendas precarias. Esta toma coincide con una segunda realizada en la zona próxima al barrio El Tambo: Asentamiento José Luis Cabezas.

No se cuenta con un número de población real, lo que si se sabe es que existe superpoblación ya que en muchas de las viviendas viven hasta dos generaciones de un mismo grupo familiar.

Tanto las viviendas como los edificios de monobloques muestran un importante estado de deterioro, ya que no pareciera existir mantenimiento de los mismos. En el caso de los monobloques el deterioro es mayor ya que el aumento de población tiene mayor incidencia en una estructura de origen standard, siendo considerados lugares de riesgo.

La mayor parte de las viviendas bajas, así como los negocios y escuelas cuentan con rejas dado el alto índice de robos y asaltos “por jóvenes que se drogan y andan armados” según referencia de vecinos. La diagramación de las calles interiores se asemeja a una especie de laberinto, con pasillos angostos, sin números, para cuya identificación se requiere saber datos como la Calle, el Sector, la Tira y el Número de la vivienda. Esta diagramación considerada original en su momento es ahora vivida como riesgosa, ya que impide una circulación fluida y segura.

Una de las características salientes de este barrio es la actividad laboral marginal instalada como medio de vida para los jóvenes hace ya varios años y que se acentúa con el correr del tiempo. En su gran mayoría se dedican a la venta ambulante de bolsitas de residuos y demás productos de limpieza, en zonas de la Capital y el Gran Buenos Aires; práctica que implica frecuentes detenciones en especial en la Ciudad de Buenos Aires por no estar permitida la venta ambulante y que muchas veces, en realidad, encubre otras.

CAPITULO V

Efectos de lugar

Si nos pareció necesario evocar la trayectoria de las políticas habitacionales para comprender mejor los orígenes de nuestros barrios, en una serie causal de acontecimientos desde los lugares más centrales del Estado hasta las zonas más desheredadas del mundo social, haciendo hincapié en la dimensión propiamente política de dichos procesos, no es para concluir sólo con la lógica de la denuncia y del juicio moral, sino para tratar de brindar posibilidades a una acción más racional -que incluyendo el sentir popular- apunte a rehacer lo que la historia ha hecho, en un estado de cosas quizás no pensado ni querido por nadie.

Los efectos de lugar remiten a realidades concretas pero también a fantasmas alimentados por experiencias emocionales suscitadas por palabras más o menos descontroladas, como las vehiculizadas por la prensa, la propaganda política o el rumor.

Para romper con el discurso corriente no basta con "ir a ver lo que pasa" como a veces quiere creerse. Lo esencial de lo que se vive y de lo que se ve sobre el terreno tiene su origen en algo completamente distinto a la evidencia empírica: estos lugares se definen en lo fundamental por una "ausencia": esencialmente la del Estado y todo lo que se deriva de éste: la administración pública, la policía, la escuela, las asociaciones, etc.

Los lugares difíciles

Tal como se planteara desde las hipótesis iniciales, el interés está centrado en afirmar la centralidad de los procesos políticos en la configuración de las estructuras urbanas consideradas en la observación.

Es del contacto cotidiano con estos barrios que surge la inquietud de establecer una relación entre condiciones habitacionales y aumento de la delincuencia, decisión que alienta a la búsqueda de elementos concretos desde

distintos ámbitos de decisión, así como de trabajos publicados sobre estos sectores que pudieran ayudar a comprender la situación observada.

El trabajo en todo momento intentó respetar algunos principios básicos: no se puede asir la lógica más profunda del mundo social sino a condición de sumergirse en la particularidad de una realidad empírica, históricamente situada y fechada”, tratando de recuperar el saber de la vida ordinaria.

Cada una de las circunstancias vividas por los habitantes de los barrios seleccionados, en el marco de su vida cotidiana, genera un punto de vista particular, personal. No obstante, el enfoque no es individualista; la riqueza del análisis estará en la confrontación de los diferentes “puntos de vista”. (Bourdieu, 1997).

Nuestros lugares difíciles, esos conjuntos habitacionales críticos, son espacios antes que nada difíciles de describir y de pensar. No sirven las imágenes simplistas y unilaterales, en especial aquellas transmitidas por la prensa; por el contrario y dado que constituyen representaciones complejas y múltiples, exigen abandonar el punto de vista único, central, dominante en el que normalmente nos situamos como interesados observadores, en beneficio de la pluralidad de puntos de vista coexistentes, a veces ambiguos y otras directamente rivales. Estos barrios se encuentran ubicados a escasos kilómetros de la Ciudad de Buenos Aires, en zonas densamente pobladas, lo que de alguna manera ha favorecido ampliamente la movilidad hacia los centros de trabajo o de asistencia. Son lugares encajonados entre calles o avenidas, algunas de doble circulación; surgen a fines de década del 60 como núcleos habitacionales transitorios para desplazados de las villas erradicadas de otras zonas de la ciudad de Buenos Aires. Estos núcleos habitacionales, conformados en hileras de unidades contiguas, de paredes de ladrillo, tienen en algunos casos techos de chapa corrugada, excepto en el barrio Villegas donde la vivienda es de material, en general dos dormitorios, comedor baño y cocina, y con algunos de los servicios básicos. Como consecuencia de su naturaleza supuestamente transitoria, no se previó la existencia de comercios o edificios comunes. Haciendo un balance, resulta difícil determinar si las

condiciones generales del “campamento”⁵³ representaban una mejora respecto de las villas que habían sido erradicadas.

La política de erradicación, entendida como el traslado compulsivo a un destino no elegido en el marco de un hábitat con unas condiciones no necesariamente planificadas ni previstas, fue ejecutada por la Comisión Municipal de la Vivienda, creada en 1956 como órgano autárquico en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, organismo que rige los destinos los destinos de algunos de estos barrios hasta la actualidad.

Así lo describen algunos de los vecinos:

"...vivimos en Villa Fiorito hasta 1967, año de las inundaciones, en esa oportunidad perdimos todo, el gobierno nos prometió ayuda pero no recibimos nada, primero vivimos en un rancho de lona en Soldati y después compramos la casa, estuvimos así tres años.. teníamos una casa bonita de materia, yo no quería salir pero los del Mercado del Plata decían que iban a tirar todo abajo.. vinimos en marzo de 1971, nos trajeron en un camión como vacas, era cerrado y no sabíamos donde íbamos.. cuando llegamos había poca gente" (SP⁵⁴: Marta, 56).

"...vivíamos en Soldati en unos galpones grandes con otras familias y vinimos en el año 72, cuando iba a venir Perón. Como los galpones estaban en un terreno, la municipalidad tenía que sacar todo eso y por un Plan de Vivienda nos llevaron". (55V: María Eva, 50).

En la puesta en práctica de la erradicación de las villas de emergencia⁵⁶ participa activamente la CMV que contaba con personal técnico especializado no sólo a nivel de la planificación y la construcción, sino también en aquellos aspectos relacionados con lo social, manteniendo un estrecho contacto con los habitantes y fundamentado, en una primera instancia, en la ayuda por en la

⁵³ Denominación utilizada utilizada por los técnicos para hacer referencia a esos barrios.

⁵⁴ Sigla que utilizaremos para designar al barrio San Petersburgo.

⁵⁵ Sigla que utilizaremos para designar al barrios Villegas.

⁵⁶ Cuyo instrumento legal fue la Ley Nacional 17605 de diciembre de 1967 .

“adaptación”. Por su parte el Comando de Ingenieros del Ejército participó en la gestión operativa, bajo la coordinación y supervisión general a cargo de un coordinador general del planes especiales del Ministerio de Bienestar Social. El financiamiento fue cubierto parcialmente con fondos del presupuesto nacional, a lo que sumó un préstamo especial del Banco Interamericano de Desarrollo relacionado al programa del Parque Almirante Brown de la Municipalidad de Buenos Aires, programa que incluía la realización del barrio de viviendas Ciudad General Belgrano (Villegas) en el partido de La Matanza.. Si la conducción o gestión administrativa de la política que dio origen a los barrios constituyó una práctica de control, significó lo mismo el pago del canon para habitar la vivienda, como el pago por los servicios de limpieza y alumbrado. La existencia de un administrador generaba conformidad según los dichos de los entrevistados, pues existía un responsable que se ocupaba del bien común del barrio. Las relaciones vecinales estaban contempladas por un reglamento de convivencia, que convertía al microespacio del lugar en habitable con “condiciones dignas”.

"...había guardias, vigilancia de noche y de día, administración. Únicamente entraba el recolector y la ambulancia o cuando había incendio entraban los bomberos pero después no entraba nadie. Se vivía tranquilo, en unión todo bien". (SP: María, 78).

"...yo no estaba acostumbrada, no sabía que existía la policía.. andaba mucho la policía, me fui acostumbrando. No conocía nada, Había administradores, había buenos médicos, cuidaban a la noche, hacían ronda, había un portón. Era lindo el barrio, estaba bien organizado". (SP: Juana, 66).

"...antes había un administrador, Serna, le ponía un límite a las mujeres, no podían andar en shorts, no podían ir a comprar en shorts porque las hacía volver a ponerse un pantalón largo o una pollera. Los hombres no podían andar en bermuda y sin remera.. las mujeres no podían estar paradas en la esquina, cosa que ahora están todo el día en las esquinas- el hombre les decía si no tenía nada que hacer,

si no tenía hijos, si baldeó y limpió la casa.. veía si la casa estaba en orden, sino enseguida le mandaba un asistente social.. a mi mamá se la mandó". (SP: Roxana,32)

"...vivíamos en Lacarra, en un barrio de emergencia, no era un villa, eran todas casas de cartón aglomerado; teníamos pieza, comedor, baño, todo separado .Vinimos en el año 72 con la erradicación que hizo Frondizi" .(V: Héctor)

Respecto de la regularización dominial, una primera búsqueda de información da cuenta de datos comunes a los tres barrios seleccionados; a medida que se profundiza la investigación dicha presunción comienza a modificarse, Existen indicios –por referencias de los pobladores- que esta suerte de relación de dependencia con la CMV se mantiene de manera formal hasta principios de los 80´ en que continúan concurriendo al “Mercado del Plata”, sede de la Comisión Nacional de la Vivienda a pagar sus respectivas cuotas. A partir de ese momento pareciera producirse una ruptura en los destinos de estos barrios en lo que hace a su dependencia con la CMV; mientras algunos regularizan su situación de manera diferente (como el caso del barrio Santos Vega), otros quedan ligados formalmente a la CMV, pero sin que se registren contactos directos desde entonces.

Los testimonios de los residentes son contundentes al respecto:

"... pagamos una cuota hasta 1978 y la luz hasta 1980, el pago de la casa y la luz era en el mismo recibo⁵⁷.. un día fuimos a pagar y me dijeron que no venga más porque no se podía pagar hasta nueva orden, hasta ese momentos teníamos medidor, después nos arrancaron el medidor de la noche a la mañana". (SP: Marta, 56)

"...en este barrio pagábamos como un alquiler. Se pagaba la luz, después se dejó de pagar la luz y las casitas también, hubo un

⁵⁷ De los recibos exhibidos se constatan los siguientes valores: 79, importe cuota 10.12.79 \$ 45.000; 10.03.80 \$ 60.000; 10.02.81 \$60.000; 10.03.81, \$ 45.000: Servicio eléctrico: 01.09.79 \$ 45.000; 10.05.80 \$ 30.000. Las últimas cuotas registradas en 1981 : Cuota \$ 75.000: servicio eléctrico \$ 45.000.

tiempo que no cobraban. Tengo todo pagado hasta el año 1980. Primeramente no cobraban y después yo dejé de ir porque quedaba tan lejos, gastando más en boleto que lo que se pagaba en ese entonces. Cada seis meses era cómodo". (SP: Juana, 66)

"...hasta el 80 todo estaba bien y tranquilo, porque el ejército controlaba todo, antes se andaba bien, ahora nos han abandonado .. cuando va a haber votos nos prometen". (SP: Antonio, 62)

"...el cambio vino cuando la gente empezó a irse.. ahí empezó a cambiar el barrio, llegó otra gente⁵⁸. Los compañeros de escuela míos empezaron a robar ,empezaron los desmanes en el barrio, la policía venía más frecuente al barrio. Es como que la gente nueva venia cambiando la situación del barrio, venía uno y pisaba más fuerte.. no podías dejar la puerta o la ventana abierta porque te quedaban sin garrafa o de repente estabas adentro comiendo y nos encontramos con que se metían adentro desafortunados porque la policía los estaba corriendo". (SP: Roxana,32)

Haciendo referencia la actualidad:

"...no pagan nada, no saben cual es su situación, no saben lo que con son los impuestos.⁵⁹" (SP: Marta, 56)

"...la luz no pagamos porque no tenemos el medidor porque nadie se preocupa de pedir. Hay que pagar algo, porque la luz se gasta. La gente que vive afuera tiene razón de protestar. Nosotros hace un tiempo estuvimos sin agua, allá en el fondo hay un tanque grande, ya salí a dar agua con la manguera y la gente con los tachos traía para

⁵⁸ hace referencia a varias familia que llegan al barrio, reconocidas incluso hoy en día por su asociación al conflicto.

⁵⁹ De las entrevistas realizadas se ha recabado documentación que data de los años 1974 a 1981, comprobantes en concepto de canon, expensas, recolección de residuos, con membretes de l Ministerio de Bienestar Social o la Comisión Municipal de la Vivienda. A diferencia y a partir de 1984, los habitantes del barrio Santos Vega pasan ser contribuyentes de la Municipalidad de la Matanza y en 1992 se intenta legalizar la tenencia de sus tierras por intermedio del Programa Arraigo.

acá. Ahora hay agua corriente, no se paga nada, sería mejor pagar porque pagando uno tiene derecho a protestar". (SP: María, 78).

"...empezamos a pagar en 1972, durante 25 años pagamos impuestos también, teníamos seguro contra incendio, que también pagamos (esto aparece enfatizado, como el interés en la época por el cuidado de la vivienda) "yo pague 25 años y ahora me dan una escritura que no sirve, dicen que ahora tengo que volver a escriturar y pagar de nuevo todos los impuesto.."esta es tierra de nadie". (V: Ana María, 57)

"...yo compré a otro vecino, estoy tratando de regularizar la situación porque la mayoría de estas casas evaden, no se pagan impuestos, no se paga nada, lamentablemente no puedo abonar todo junto y te pasan a cobrar la deuda de la persona que vivía antes, está pendiente.."ahora yo me pregunto una cosa, si el intendente té está diciendo que no tenés que pagar ¿quién envía las boletas municipales?, es él y entonces me parece que deberían hacerle una visita social al intendente.. en el barrio el Tambo⁶⁰" escrituraron. Uno quiso sacar un crédito hipotecario y al del barrio El Tambo le sirvió la escritura y de este barrio no sirve.. yo pagué 25 años y hay me dan una escritura que no me sirve, dicen que ahora tengo que volver a escriturar y volver a pagar todos los impuestos devuelta" (V: Marcelo, 30)

"...no paga ni impuestos ni agua, hasta no contar con medidor nadie paga .Si uno se quiere ir y vender no puede porque no sabe como resolver el tema administrativo" (V: María Eva,50)

La construcción de estos barrios, en especial el barrio General Belgrano (Villegas), coincidió con el proyecto de otorgar préstamos con tasas de interés

⁶⁰ Asentamiento frente al barrios Gral. Martín de Guemes (Villegas) producto de la toma de tierras en el año 1986.

reducidas para la adquisición de las viviendas de bajo costo. Esto explicaría en parte, por qué -al menos durante los primeros años- la mayoría de los habitantes de los barrios transitorios permaneció allí por cortos períodos de tiempo, antes de trasladarse a viviendas mejores. Estos fueron reemplazados en posteriores oleadas de familias desalojadas de otras villas. El aumento del recambio de la población, particularmente entre 1973 y 1980, seguramente redujo el interés de los residentes en el mantenimiento de los servicios, lo que provocó el deterioro de la infraestructura física de los barrios: los medidores de electricidad fueron reemplazados por conexiones ilegales, y algunas unidades ya no recibían agua corriente. Gradualmente los barrios comienzan a tener la apariencia de cualquier villa miseria. Los espacios comunes sufren las consecuencias del abandono de las normas de convivencia que regían desde sus comienzos y que subsistieron hasta los años 80, cuando el administrador municipal⁶¹ se retira. Las quejas son muchas, desde la destrucción del alumbrado, el hacinamiento de los grupos familiares, lo que lleva al deterioro en las condiciones de vida con especial incidencia en los jóvenes que deambulan por sus calles, sin actividad, con el riesgo creciente de relacionarse con malas compañías, el alcohol, la droga o las armas.

Los cambios en la vida cotidiana son expresados de la siguiente manera::

"...era tranquilo hasta 1980, después empezó a venir cada vez más gente al barrio. Eran difíciles porque ellos usaban armas, como que era que querían gobernar al barrio, ahí se agarraban. Había veces que ni siquiera éramos dueños de sentarnos en el patio a tomar mate" (SP: Juana, 66).

"...empezó a venir gente nueva, eran todos gente buena. Después empezó a venir gente de afuera, en el 80. Hasta el 82 el barrio era tranquilo, nadie robaba nada, se llevaban todos bien. a veces había un bailecito en la calle y bailaban entre vecinos, nunca hubo discordia" (SP: Maria, 78)

⁶¹ Vecinos del Santos Vega cuentan que era un militar, puesto que en recibos otorgados como comprobantes de pago de expensas firma un suboficial.

De las entrevistas con los residentes surge que el recambio de la población comenzó a disminuir durante la década del 80, cuando se redujeron las posibilidades económicas generales, observándose además la falta de continuidad en la atención a los barrios por parte de la CMV⁶²; los residentes dejan de pagar las cuotas mensuales y las boletas de electricidad, que hasta ese momento lo hacía en las oficinas de la CMV ubicadas en la Ciudad de Buenos Aires. La percepción de agentes externos acerca de las condiciones actuales es de por sí evidente:

"...las casas se hicieron por un período de cinco años con materiales precarios sostenidos, que se yo, por chapas, y bueno esto hace que muchas familias reformaran sus casas con ladrillos.. por ahí hace que la casa tenga más consistencia, pero lo que no es así es la red cloacal, eso no lo puede hacer nadie, porque habría que tirar todo el barrio.." (SV: Carmen, 47)

La disminución del nivel de intervención del Estado puede haber sido tanto la causa como la consecuencia del aumento de la delincuencia, al menos desde la percepción de algunos residentes, que se expresa en la idea de la autoridad de los gobiernos militares, que se esforzaban por mantener los servicios básicos y poner freno a la criminalidad.

Este proceso de retiro del Estado es vivido negativamente por las familias entrevistadas, explicando en parte –desde el pensamiento de la vida cotidiana– el actual deterioro de las condiciones de vida en estos barrios. Habría en este sentido, dos aspectos por señalar.

Dado que el Estado ha sido desde los orígenes el interlocutor principal, la población se encuentran ahora con una sentida falta de comunicación, expresado a través del reclamo *"nadie nos escucha"* que pudimos recoger de las entrevistas.

⁶² De los diferentes comentarios recogidos en las entrevistas a funcionarios de la CMV surge que "en los años 89/90 se habría dejado de ir a atender a los barrios de la provincia de Buenos Aires" ya que resultaba poco rentable el cobro tanto del canon como de los gastos de electricidad. Se señala que habrían existido aparentes intentos de acuerdo entre la CMV y la Municipalidad de la Matanza, sin llegar a resultado alguno.

Asimismo, el traslado compulsivo que motivara la nueva inserción barrial, sólo puede ser criticado desde el lugar del observador externo. Las personas que fueron objeto de dichas políticas han internalizado –por un lado- al “Estado” de su experiencia de vida. En esas historias de vida, el Estado además dio acabadas muestras de su rol de garante del orden social, materializado en aspectos cotidianos como el tipo de vestimenta aceptada para transitar por los lugares comunes hasta la presencia de personal militar en sus calles que “ponía orden”.

Podemos pensar entonces, en la vigencia de una mentalidad colectiva (es decir, compartida por los compañeros de experiencia) que se ha estructurado desde el comienzo, sobre la base de una relación temida entre pobreza, condición obrera y delincuencia, condición que fuera determinante para la decisión política de la erradicación.

Bourdieu (1997) distingue lo expuesto en términos de un “proceso de construcción estatal de mentalidades” en la medida que el Estado pasa a formar parte de los sujetos a través de mecanismos que dan forma a sus estructuras mentales, y que van a irradiar determinados rasgos a un conjunto de población: del carácter, sentimientos, actitudes, reconocimiento social, identidad, posición social y expectativas.

Se crea al mismo tiempo, una especie de consenso sobre un conjunto de evidencias compartidas que resultan constitutivas del sentido común. Desde esas evidencias, nuestros entrevistados intentan explicar lo que les pasa.

Tierra de nadie

Con el paso de los años la realidad de los barrios comienza a estar signada por problemas de crimen y delincuencia, las actividades ilegales corrientes incluyen la distribución y consumo de drogas y la confrontación con vecinos de barrios cercanos.

Es de por sí elocuente la manifestación de uno de los residentes al solicitársele su participación:

"...por fin alguien se interesa por el barrio, porque esto es tierra de nadie" (V: Marcelo, 30)

Las familias que nos han permitido entrar a sus casas exteriorizan un sentimiento de nostalgia a como era el barrio en sus comienzos, y por otro lado desesperanza en razón de la imposibilidad “comprobada” de alcanzar una mejora en el hábitat que los rodea. Como ellos lo conocieron el barrio hoy es irrecuperable; quieren mudarse a algo mejor por las dificultades crecientes en la convivencia con vecinos que parecen no preocuparse por las mismas cosas, sin embargo es un deseo difícil de concretar, ya que deben afrontar gastos que si bien consideran legítimos, no podrían canalizar .

"...si uno se pudiera mudar.. cómo hacer..Si hay que pagar la luz.. impuestos y lo que ganamos no nos alcanza" (SV: Carmen, 47)

"...estoy pensando en todo e irme a San Luis donde la gente es más sana, para sacar a los chicos de acá.. si los metes en un colegio salen peor.. mis hijos no son malos, no tienen maldad y si puedo rescatarlos los rescato, ahora tengo que pensar en mis nietos, si todo así que va a ser de las nenas, yo me quiero ir de acá". (V: María Eva, 50)

"...el barrio sigue igual, de lo bien que estaba a lo mal que está ahora, no cambió nada. Lo bueno cambió y lo malo hasta el día de hoy está. Cada vez peor porque no respetan a nadie, ni al carnicero, ni al vendedor.. antes uno se corría a piedrazos o le decía una cosa a otro..ahora ya no es una piedra, es un revólver". (SP: Roxana,32)

"no se puede estar tranquilo, se matan entre ellos" (V: Emiliano, 16)

"Sí me gustaría irme a otro lado, para que vivan bien los chicos, pero si me voy queda lejos de todo, retirado, acá estamos bien, tenemos colegio cerca, hospitales cerca, la avenida, los colectivos, si me voy al campo ya no voy a poder" (SV: madre Nicolás, 47)

"...me gustaría tener una casa cerca de mi familia, si ellos se mudan, me mudaría. La gente habla muchas cosas que no son, te tiran muy abajo. Yo se que no es verdad pero me pone incómodo, antes me

sentía más tranquilo caminando a San Justo, ahora la policía te para a la esquina, a cada rato" (SV: Nicolás, 17).

Nuestros lugares difíciles resultan cada vez más peligrosos e inaccesibles; nadie quiere entrar, o para decirlo mejor, "los de afuera temen entrar". Vecinos, usurpadores, desconocidos, servidores públicos o enemigos, describen diversas posiciones sociales que resultan de una creciente diferenciación social. Esto hace casi imposible garantizar "un salvoconducto" a personas ajenas al lugar, cualquiera fuera su status o rol, sólo se puede ingresar acompañados o presentados por referentes;

"...tenga cuidado Ud. cuando viene por acá con esos guachos, capaz que le hacen algo". (V: Ana María, 57)

"...una asistente social de capital dice que al barrio no entra, que es la perdición, a ella le pegaron y también a un policía que era muy bueno" (SP: Marta, 56)

Cuando se indaga a los residentes fuera de los barrios acerca de la visión que tienen de "estos lugares difíciles" el primer aspecto que resalta es la advertencia por la peligrosidad de ser tomado por sorpresa. Cuando se camina por las calles lindantes, conviene saber que se está expuesto a asaltos a mano armada, incluso cuando se circula en auto. La valoración de estos vecinos define en particular a los jóvenes como una generación que ha crecido en relaciones con los delincuentes, aprendiendo esa conducta,

"a diferencia de sus padres que son los hombres de trabajo"⁶³

Esta valoración negativa también es compartida por la comunidad educativa, que con el correr de los años también ha modificado su relación con la población. Años de experiencia en instituciones de estos barrios y expuesta a las miserias del lugar, una de las profesionales tiene como misión ocuparse de la gran miseria o hablar de ella⁶⁴:

⁶³ Comentario del gerente de una inmobiliaria de la zona de Lomas del Mirador.

⁶⁴ Bourdieu, P.: "La miseria del mundo". Ed. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires 1999.

"...hace 20 años era una escuela de barrio donde iban chicos de otros barrios además del Santos Vega, algún personal directivo prefirió separar por turnos, los del barrio lindo y los del otro, porque no querían estar juntos. Se creó una escuela privada en la otra cuadra y los del barrio empezaron a ir allá y acá quedaron los de la villa. Creo que la institución adhirió a un pedido de los padres que no querían que sus hijos se juntaran, esta era una escuela de 500 alumnos y ahora tiene 200. Vas a encontrar como pequeños tipos de clases, unos que tienen aspiraciones a un poco más, lo mandan a una escuela más linda, que sería la 51, otros un poco menos que los anteriores a la 52, y los que están más deteriorados son los que vienen acá, porque son los que necesitan el comedor, la copa de leche, una escuela de estilo totalmente distinta, claro. Digamos que está catalogada donde vienen los peores del barrio, eso, así está catalogada socialmente desde todas las instancias, aunque sea de la gente de la misma zona y de la misma población" (SV. Asistente Social de la escuela)

La amenaza, los juicios desde el exterior del exterior promueven una fuerte cohesión del interior. Las distancias se agrandan y la solidaridad se hace cada vez más difícil de actualizar. Desde un grupo o desde el otro, la restricción de entrar sirve para defender el modo de vida del grupo, más también implica una restricción para salir, que generalmente transforma el compromiso comunitario en coerción, en límites a la propia libertad de elección; los miedos puestos en el exterior también se internalizan, e impregnan las relaciones en el lugar:

"...no soy de tener mis amistades, tengo una en el frente, va a cumplir 16 años. No me gusta tener amistades porque a veces la amistad resulta ser algo que te trae muchos problemas, porque hay gente que... puedes tener amigas malas, te puedes arruinar. Por ahí sos una persona que no sos de salir, de drogarse, de tomar o fumar, la otra persona lo hace y vos ves y te dan ganas de hacerlo" (SP: Alejandra,20)

"...no todo somos iguales, yo no estoy de acuerdo con la gente, mucho de acuerdo no estoy porque yo tengo amigas de afuera del barrio.. siempre lo hemos hablado esos temas también, ellas dicen imagínate, son de mal vivir, todas esas cosas. Estaríamos bien si no le diéramos tanta importancia porque somos de la villa, tendríamos contacto con ellos también. Haríamos mejor porque los ayudaríamos a ellos y ellos a nosotros, pero acá no se puede" (SV: madre de Nicolás, 47)

La vida cotidiana de los residentes se ve afectada por problemas de seguridad y en muchos casos lleva a reducir la movilidad de muchas personas; el miedo aparece como un obstáculo adicional a la conexión con el mundo social e institucional exterior. El elevado nivel de desorden y delincuencia puede haber convertido a muchos residentes en virtuales prisioneros, recluidos en sus propios hogares.

"...puede ser que haya mucha más gente o que hagan un espacio restringido hacia la otra gente. En cada pasillo hay gente buena y gente mala, se encierran en su propia casa. Un ejemplo mi vecina Elsa, ella lo aisló tanto al nenito que no lo dejaba salir al patio, lo encerraba.. como que lo encerró a si mismo, tuvo que tener apoyo psicológico para poder salir afuera, es como que a uno lo encierran adentro para hacerle un bien y le hace un mal prácticamente" " a mi mamá no me dejaba tener amigos.. cada chico en su casa, mi mamá fue siempre así". (SP: Roxana, 32)

"...no podés hacer nada porque todo está constantemente cerrado, se hizo pasillo. Puede ser que haya mucha gente o que hagan un espacio restringido hacia la otra gente. En cada pasillo hay dos, gente buena y gente mala también, se encierran en su propia casa". (SP: Roxana, 32)

"...acá me siento bien, me quedo con mis hijos, me quedo encerrada" (SV: hermana de Nicolás, 25)

"...acá no viene nadie, es tierra de nadie, ellos te exigen pagar los impuestos, pero nadie se ocupa, y cerraron todo, hasta los pasillos".

"ellos se sacaron las villas de Capital, las trajeron a este lado de provincia, te tiraron, ahora arréglate, es tierra de nadie, ellos te excluyen, la gente se vio manoseada, todos nos sentimos manoseados".(V: Marcelo, 30)

"...acá es la ley del más fuerte, si te querés imponer tenés que estar peleando con los vecinos constantemente (han sido robados en reiteradas oportunidades por gente del mismo barrio, pero de otro sector). Son "ratas", no "chorros", porque no solo roban sino también atacan, violan, te arruinan a la piba o a vos.. que hacer una ley más brava o protegerlos y encaminarlos; no quiero ser verdugo tampoco,pero algo hay que hacer, la sociedad es la que se tiene que ocupar" (V: Héctor,57)

El entrevistado cuenta el episodio de un robo:

"...tuvimos una desgracia mataron a mi consuegro, que vivía en el barrio, le robaron el auto que utilizaba como remis, a raíz se deprimió, descubrió quienes habían sido los ladrones, en vez de ir a la policía fue a increparlos y a la noche entraron a la casa mientras dormía y le dieron siete puñaladas, son menores", que solución tienen esas ratas..." la esposa se muda, cerró la casa y vendió".(V: Héctor, 57)

A consecuencia de ello, Ana María quisiera irse ya que su hija quedó tartamuda de la impresión recibida (en relación a la muerte del consuegro) y debe realizar tratamiento psicológico.

"...San Pete es chiquito, Puerta de Hierro es más grande, cambia, pero de ahí vino mucha gente para el barrio. Antes cuando era chica nos encontrábamos para jugar a la pelota contra Villegas, era algo tan grande, el ganarle para nosotros era una alegría terrible. Siempre nos gustó ser un poquito más que Villegas, San Pete quería ser San Pete, pero la gente de Villegas quería venir a San Pete, o sea quería venir a

pisar, a traer otros, a poner su orden, lo querían hacer a San Pete, Villegas". (SP: Roxana, 32)

"...después del 81 está igual este barrio, capáz que ahora hay más niños, se ve más pobreza, cosas que no se tiene que ver, mucha droga, eso es tremendo en este barrio" (SP: Juana, 66).

"...pienso que el primer factor es la droga, y acá viven de eso de la droga, yo pienso que la policía conoce a los que son, que venden, y a la gente que tienen que venir a buscar; pero no agarran a los que tiene que agarrar. Porque acá se saben muchas cosas, capáz que usted no saben como vive uno acá, que es lo que está pasando, que acá arregla la policía, eso es verdad. Nosotros somos creyentes creemos en Dios y sabemos que si estoy vivo fue por la gracia y misericordia del Señor". (SP: Omar, 24)

Arriba y abajo

Marcelo (30) del barrio Villegas, haciendo referencia a las políticas habitacionales y al papel del Estado, nos dice:

"...Ellos la hacen fácil, ellos tienen el poder a su merced, si vos tenés una deuda, la tenés que pagar. Me parece que siempre las consecuencias la paga el usuario"..... "me parece que tiene que haber de una forma u otra, que sea más equitativa la cosa. Por que por ahí, un montón de cosas que ocurren arriba, se trasladan abajo"

La reflexión nos da pie para pensar en la repercusión de las políticas en la vida cotidiana y en cómo las políticas así como promueven la integración social, pueden también generar mayor diferenciación y discriminación.

Se trata de indagar en los recuerdos y en la subjetividad de "los de abajo" respecto de los actos y comportamientos "de los arriba", de los que "tienen poder".

"...Sigo viviendo en el barrio,. Ahora tengo familia, más o menos tengo una opinión formada. La juventud hoy por hoy en este barrio, se siente rechazada. A través de los distintos gobiernos, cuando se fueron dando, las políticas económicas, que nos fueron excluyendo; de una forma u otra. Como un ejemplo, si necesitas un abogado y no tenés los 30 o 40 o 100 pesos, vas en cana y siendo que otra gente que ha robado mucho más, no."...ya la clase media ha dejado de existir, ahora pasó a ser la clase pobre y la baja pasó a la miseria, hay mucha delincuencia y esto se lo debemos a los grandes poderes, los poderes políticos que de alguna forma gobernaron, no se para qué, habrán gobernado para ellos. Ya ves como ellos están todos salvados y nosotros cada vez caemos más. Yo como joven me revelo ante los poderes".(V: Marcelo, 30)

Luego Hector continúa refiriéndose a las políticas:

"...Yo creo que lo único que podemos hacer es darles lo mejor (habla sobre sus hijos), darles la posibilidad que tengan un estudio y no hacer como hacen los gobiernos que quieren que cada vez seamos más ignorantes, para que nadie se entere"

" Acá la justicia (se refiere a cómo se aplica la justicia, la pena) es para el que trabaja. Por eso se hacen las rejas, las rejas las tenemos la clase trabajadora y los ladrones estás de afuera. No se entiende nada., los políticos sólo vienen cuando hay elecciones" (V: Héctor, 57)

"...El gobierno no hace nada, no le importa la gente. Yo pienso que hacen todo para ellos" (V: Emiliano, 16)

El descreimiento hacia la participación como forma de resolución de problemas aparece como un sentimiento compartido:

"... está también el miedo de participar pensando en que se pierde el tiempo, hay un descreimiento en la política, aunque en sí de una u otra manera lo que hacemos también es un poco de política, participamos, pagamos. Mucha gente se privó de participar, de

confiar en el programa Arraigo porque se dijo que desde el programa se apoyaba a los que malversaban los fondos de la cooperativa" (SV: Carmen, 47)

Ninguna política de Estado es sólo de carácter material. Un programa de vivienda si bien incluye un conjunto habitacional concreto, una forma y un diseño, un ordenamiento de los espacios comunes y privados de cada residente, define también un conjunto de variables simbólicas, desde el momento que a partir de determinado grupo y rasgo de destinatario resuelve el lugar de destino, la forma en que se efectiviza el traslado, los materiales y disposiciones de las viviendas, etc., expresando también la capacidad de las políticas estatales en producir e imponer categorías de pensamiento, sistemas de clasificación y diferenciación.

Uno siempre busca pertenecer a algo; aún cuando ese algo sea “el peor lugar en el mundo”. La identidad se construye en un espacio social determinado, desde donde se proyecta el ser, el tener, el poder y el querer. Además, uno se aferra a la experiencia singular. Si bien nuestros barrios son al decir de los entrevistados “irrecuperables”, hay sentimientos de apropiación, de orgullo, se “aquerencian” al lugar, siendo todo reflejo de su historia de vida allí.

"...Qué no tiren abajo el barrio. Todos podríamos hablar y llegar a una solución. Para los chicos de acá que pongan algo que le ocupe la mente, un taller o algo así. Tendría que cambiar un poco" (SV: Nicolás, 17).

"...lo importante que había eran las fiestas que hacían en la escuela, los festivales o cuando llegaba la comparsa en el barrio, cuando venía un político y había una fiesta, o la fiesta de Navidad cuando la gente salía a bailar a la calle hasta que amanecía. Podíamos salir a jugar a la pelota, a remontar barriletes, andar en bicicleta en la vereda.. cosa ahora que los hijos de mi hermana no pueden hacerlo,

son seis y están encerrados en un patio chiquito que es como un gallinero" (SP: Roxana, 32)

No solo los propios residentes dan cuenta del sentimiento de pertenencia con respecto del barrio, sino que también esto es percibido por agentes externos:

"...hay familias que durante el año pasado se fueron, suponete al barrio Esperanza, por decir algo, en el Km. 36 o 38⁶⁵ y al tiempo volvieron porque no soportaron la soledad; la soledad quiere decir que en los barrios de más lejos cada uno tiene un terreno, y este está separado del otro, separado por uno o dos metros, lo que le da una conformación de grupo y de estilos. Cuando se van a una vivienda propia con un territorio, les cuesta mucho el desarraigo, vamos a llamarlo así, ambiental, su nuevo lugar. Les cuesta mucho sea la independencia que te da no saber quien es el vecino o no tener ese contacto tan directo, eso les cuesta horrores" (SV: Asistente Social de la escuela).

Un acontecimiento importante a tener en cuenta y que altera la composición de estos Núcleos Habitacionales es la toma de tierras que se produce en la zona a mediados de los 80' ⁶⁶. A diferencia de los NHT a los asentamientos llegaba:

"...gente de todos lados, de barrios vecinos y lejanos, de Capital Federal y el Gran Buenos Aires, los extranjeros llamaban a sus familiares de países limítrofes. El pueblo parecía lanzarse a la

⁶⁵ Es de uso corriente denominar los barrios por altura de kilómetros, ya que la mayoría se organizan a lo largo de Ruta Nacional N° 3 que atraviesa el partido de La Matanza (ver Anexo 5).

⁶⁶ Nos referimos al Asentamiento 17 de marzo, tomado el 17 de marzo de 1986 ubicado sobre Avda. Crovara. En sus extremos se encuentran dos Núcleos Habitacionales Transitorios, verdaderas villas miserias construidas por el Estado con una antigüedad de 30 años, según señala Merklen, D., en "Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro", Bs. Aires, Catálogos, 1995 (p. 59). El Asentamiento 22 de Enero, tomado el 22 de enero de 1986 separado por la calle 600 del Barrio Guemes (Villegas) y ubicado en terrenos propiedad de la CMV. El asentamiento El Tambo, tomado el 6 de enero del mismo año, ubicado frente al 22 de Enero, sobre Avda. Cristianía.

conquista de la tierra, cada cual llegaba con su historia a cuestras y la ilusión de encontrar lugar”⁶⁷.

Muchos de los ocupantes de estos asentamientos provienen de los propios NHT, lo que ayuda en un momento determinado al proceso de movilidad y rotación de sus ocupantes. De entrevistas mantenidas con integrantes de la Comisión Municipal de la Vivienda surge que ésta aún mantiene en el Partido de La Matanza entre 500 y 400 hectáreas como “reserva ecológica”, en las que “por diferentes motivos” se impide su urbanización; esto ha llevado a que se formalicen acuerdos o convenio de uso temporarios para evitar “invasiones”. (ANEXO 4)

Si bien los Núcleo Habitacionales Transitorios, San Petersburgo y Crovara (Puerta de Hierro) figuran dentro de las hectáreas mencionadas, los integrantes de la Comisión desconocen todo lo relativo a su actual situación; desconocen también de la existencia del Barrio Santos Vega y refieren al actual Barrio Villegas como Complejos Guemes o Gral. Belgrano, al cual distinguen como barrio planificado en razón del préstamo BID.

Las políticas actúan por acción o por omisión. Debemos por lo tanto, comprender la actual no intervención, con una acción por omisión, aspecto que –según la percepción de nuestros entrevistados- es negativo. El reclamo por una intervención estatal puede asociarse a varias razones: es clara, la relación entre la gestación estatal de estos lugares de habitación con la necesidad permanente de dicho plano de intervención. Cabría preguntarse el porqué de la imposibilidad de unos mecanismos de control internos, de una autoorganización, ante la preferencia por el control como externalidad.

Desempleo y delito

Muchas veces el desempleo y el delito aparecen constantemente asociados en la opinión pública. Los estudios muestran que los victimarios tienden a ser jóvenes que aun no han entrado al mercado de trabajo. Pareciera que el debilitamiento de capital social por causa del desempleo, no sólo

⁶⁷ Merklen, D.; op. cit. (p. 55)

restringe el acceso a oportunidades vitales, sino que también determina los dispositivos de generación y mantenimiento de normas sociales.

"... acá lo que se necesita es trabajo, porque no hay mucho trabajo, están pasando muchas cosas, hay mucha malaria. Suben las cosas, uno se queja porque no va a poder pagar. La gente lo que está reclamando está bien, lo que está reclamando es un empleo que es lo que más necesita porque este año fue bastante duro, subieron las cosas y hay gente que no tiene para pagar. Hay algunos pibes que no se si robaron para pagar o para drogarse, algunos pibes dicen que para ayudar a la familia, ponen esa excusa, hay que ver si eso es de verdad" (SP: Alejandra, 20)

Esta situación deriva en dos problemas objeto de análisis: la anomia como condición de los individuos que no transitan procesos de socialización, de internalización y objetivación, conformando estructuras sin normas o con un sistema normativo alternativo; y la ilegalidad como rasgo de las relaciones sociales como de las actividades económicas, que puede asociarse –aunque no necesariamente- a la anomia, favoreciendo el desarrollo de actividades informales/ilegales.

La relación desempleo-delito nos remite a las primeras manifestaciones de la cuestión social en la Argentina. El problema radica en establecer si la privación económica explica suficientemente el delito. Vamos a sostener que si bien la experiencia individual de privación económica no es la única precondition que lleva a delinquir, sí en cambio, favorecería el desarrollo de un medio social en el que se produce el aumento del crimen.

La declinación económica genera de modo indirecto condiciones de debilitamiento familiar y de pérdida de control comunitario aumentando las posibilidades de implicancia de los jóvenes en delitos. Es decir, que las principales carencias son colectivas, afectando a las redes familiares y comunitarias de protección, aún cuando tales comunidades mantengan sus normas culturales propias, o cuando las políticas sociales hayan sido eficaces canales de resocialización, disciplinamiento e integración social.

La familia aparece en los relatos, desde el aspecto del control y en un rol limitado a la puesta de límites en los jóvenes. Así lo expresan dos de ellos:

"...La mayoría de los padres que conozco de estos chicos, yo digo que los padres no les importa porque a veces se están drogando en su propia casa y no les dicen nada. Porque si a los padres les importara harían todo lo posible para que sus hijos no se droguen, y si ellos al contrario, pareciera que les dan plata para que se droguen más, porque son pibes que no laburan, entonces de donde van a sacar plata. Los propios padres les dan".

"si hay padres que los tienen cortitos, algunos hay, yo no me puedo quejar de mi abuela, por lo menos no salí como las otras pibas, yo a la edad que tengo conozco pibas que tienen menos de mi edad y están con dos o tres chicos, se drogan, hacen vida de loca, cosa que yo no hago" (SP: Alejandra, 20)

Sin dudas que la edad interviene como variable central en particular en la configuración de una parte del espiral delictivo. Es de particular interés observar los casos de jóvenes que habiendo cometido algún delito - en general menor - experimenten seguidamente dificultades de inserción laboral, en tales casos es más probable que continúen delinquiendo hasta la adultez. A su vez, los jóvenes que sufren de desempleo en el comienzo de la vida adulta son los que frecuentemente desarrollarán una verdadera carrera delictiva, a diferencia de los que están insertos en el mercado de trabajo.

Por su parte, el rol socializador de la experiencia laboral es un potente inhibidor a la realización de actividades delictivas, aún en situaciones de profunda necesidad.

"...no me siento igual que los pibes del barrio, pero a veces si. Igual a ellos no porque me pudieron hablar y entendí las cosas. Aspiro tener un trabajo, me gustaría poder darle a mi hijo todo lo que necesite. Seguir aprendiendo de mis padres.. para mi está difícil, para el país, difícil poder conseguir un trabajo, se siente insegura la gente" (SV: Nicolás, 17)

"...ahora hay un plan de trabajo, veo que están los jóvenes trabajando. Yo veo bien eso, con los pibes que ando casi no se drogan, gente que trabajan, que están bien. Veo que tendría que seguir ese plan de trabajo, más para los jóvenes.. ahora está duro muy duro para conseguir trabajo para todos porque hay que tener estudio y usted sabe que si uno vive acá..." (SP: Omar, 24)

"...Si no estudian no van a llegar a ningún futuro. Para conseguir un trabajo tenés que tener estudio, antes había trabajo, ahora no y cada vez te piden más cosas" V: Héctor, 57)

La visión de la falta de trabajo como elemento facilitador del deterioro social es también compartida desde el contexto externo a los barrios:

"...aparece por el tema de la mayoría de estas familias, no tiene trabajo, viven en este momento desocupados, hace ya mucho tiempo; antes eran subocupados o changarines, ahora ni siquiera changas tienen, muy pocos están en el plan de trabajo bonaerense⁶⁸, pero este es un trabajo de tres meses, después los van cambiando. Es un estado de depresión muy importante, porque esto de no tener con que alimentarse es una cosa muy seria, te digo que muchos de los chicos que vienen acá, desayunan en la escuela, almuerzan en la escuela y vuelven a comer al otro día, eso me parece un deterioro muy serio, la falta de trabajo es gravísimo, esto trae otras consecuencias" (SV: Asistente Social de la escuela)

El futuro de los chicos

"...los chicos pertenecen a su barrio y su problema, porque usted ve una criatura de 7 ú 8 años y ya está prendido a un amigo de 18,19, 20 años para ir a robar, es común. Si vos no salís a robar no sos nadie, te toman como un gil. Como vos no querés ser el gil del barrio, querés ser más que el otro, entonces salís a robar, es como si fuese

que uno va a trabajar...el futuro para esos chicos es un cajón .. yo me veía en un cajón" (SP: Ariel, 16)

Nuestros jóvenes pertenecen a un contexto familiar, barrial y regional, que muestra unas particularidades sin duda preocupantes en su relación con el desempleo, la fragilidad de las relaciones sociales y las dificultades de inserción social.

Estas particularidades nos remiten a la necesidad de analizar el tipo de relaciones sociales y hábitos en los que estos jóvenes se encuentran insertos, atravesados por el proceso de urbanización y concentración poblacional, que han dado lugar a nuevas composiciones de los barrios, pérdida de cohesión social derivadas de un cambio en las relaciones de trabajo, los lazos familiares y la amistad, así como de las formas de obtener ingresos y orientar el consumo.

Estos cambios han sido acompañados de un importante descreimiento en las instituciones y una falta de interés hacia la participación; aparecen términos como desorden y deterioro -fácilmente adjudicables a estos grupos vulnerables- con cargas valorativas negativas implícitas que explican cierto desapego hacia el ejercicio de sus derechos elementales.

El indagar en la trayectoria familiar es un ejercicio imprescindible si partimos de reconocer la existencia de un "encadenamiento hacia atrás" (Allen, 1998), es decir, de una cristalización de las obligaciones en reglas y normas se transmiten principalmente por vía de los agentes más importantes de socialización, la familia, la escuela, los medios de comunicación. A su vez, esta cristalización se interioriza en función del aspecto subjetivo de la conciencia, y se ve alterada por el carácter contradictorio de los mensajes que del entorno se reciben. Por lo tanto existen hechos y situaciones concretas relacionados tanto a los sujetos como a su contexto y momentos históricos que una vez analizados, pueden dar cuenta de una secuencia de hechos y situaciones que -mirados hacia atrás- ayuden al momento de pensar alternativas.

⁶⁸ Planes de trabajo nacionales o provinciales.

La condición juvenil implica considerar los valores relativos en tanto a lo que el joven "es" en su condición de tal, en tanto a lo que "tiene", por ser miembro de la comunidad, que a su vez juega con los objetivos vitales por alcanzar y lo que "cree" que debe "hacer" para lograrlos e influir en la marcha de sus cosas.

Cualquier persona tiende a establecer una consonancia entre el ser, el tener, el poder y el querer. Tiene de este modo que organizar una visión del mundo en la que encuentra un sentido para su ser en el mundo.

Ahora bien, ¿cómo nuestros jóvenes logran una unidad de sentido para intervenir en el mundo?

La condición de desigualdad se ha convertido no sólo en una costumbre, sino también en un hábito, parte preponderantemente del habitus social de los individuos en un tiempo y un espacio.

Sostenemos que la conducta delictiva de los jóvenes en la actualidad aparece como una expresión socio-histórica de ese tipo de relaciones sociales, que puede atribuirse -aunque no de manera exclusiva- a una determinada política de urbanización y acceso a la vivienda.

Asimismo, las estructuras constitutivas de la sociedad industrial avanzada (clase social, familia nuclear, organización burocrática) están siendo minadas progresivamente por un proceso de "individualización" que hacen a la persona responsable tanto de la construcción de su identidad personal como de su posición en el mercado.

¿Cuál es el horizonte de posibilidades que perciben nuestros jóvenes?

"De joven es cuando un chico aprende cosas que le van a ayudar en el futuro, cuando sea grande, tiene que mirar porque le van a servir en el futuro cuando tenga familia" (SV: Nicolás, 17)

El entrecruzamiento de intereses, proyectos e iniciativas de personas que fueron llegando a nuestros barrios de manera errática, impuesta y aislada, ha dado lugar a un conjunto de nuevas normas y costumbres que son producto

de una nueva convivencia generando en muchos casos resultados inesperados, en otros no deseados, propiciando nuevos equilibrios y tensiones.

"La mayoría de los padres que conozco de estos chicos, yo digo que los padres no les importa porque a veces se están drogando en su propia casa y no les dicen nada. Porque si a los padres les importara harían todo lo posible para que sus hijos no se droguen, y si ellos al contrario, pareciera que les dan plata para que se droguen más, porque son pibes que no laburan, entonces de donde van a sacar plata. Los propios padres les dan".

"...Sí hay padres que los tienen cortitos, algunos hay, yo no me puedo quejar de mi abuela, por lo menos no salí como las otras pibas, yo a la edad que tengo conozco pibas que tienen menos de mi edad y están con dos o tres chicos, se drogan, hacen vida de loca, cosa que yo no hago" (SP: Alejandra, 20)

"Yo pienso que los problemas nacen en la casa. Yo cuando era chico me crié entre medio de chorros y nunca se me dio por hacer esas cosas" (SV: padre de Nicolás, 37)

"A mí me da mucha pena, porque yo digo que los padres tienen la culpa que no saben educar a sus hijos, darles un consejo"

"...los chicos están muy cambiados, falta de respeto, no les interesa nada... ahí tengo una familia, el padre está preso, la madre está ahí, baile que te baile, y el chico anda con una muleta porque le pegaron.. la cabecilla es ella"

"... ellos dicen que van a vender⁶⁹, pero yo no creo. Van a robar, ¿quién tiene la culpa?, los padres que le permiten, porqué le echan la culpa a los chicos, si son los padres que tienen que educarlos" (SP: María, 78)

⁶⁹ Desde hace varios años se ha instalado en estos barrios como modalidad de trabajo la venta de bolsas de residuos, a veces con otros productos relacionados a limpieza. Esta venta se realiza en forma ambulante, es generalmente realizada por jóvenes, en zonas de la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires.

"...se veía mucha gente mala, droga como hasta ahora, siempre fue lo mismo, ahora está un poco cambiado el barrio, un poco más tranquilo, nada que ver con lo que era antes. Hace tres o cuatro años era bastante más pesado, mucho lío era acá, tiroteos, se peleaba mucha gente, está más tranquilo porque la mayoría de los pibes que eran tremendos, unos están presos, están muertos"

"...antes adelante había un portón, mucho no me acuerdo porque yo vivía adentro, no me gustaba salir por las cosas que pasaban, había cosas que era un mal ejemplo para los chicos. Ahora los jóvenes dan un mal ejemplo a las criaturas porque ellos no tiene vergüenza de sentarse en las esquinas a drogarse habiendo criaturas, son chicos de 13 o 14 año; está mal, tienen que darle un ejemplo, bueno a sus hermanos, porque ellos tienen hermanos"

"...los jóvenes están re-mal, se drogan las veinticuatro horas del día. Se juntan acá todos los días desde que anochece hasta que amanece, están todos los días. Y hay chiquitos acá enfrente, están en el patio, ellos qué consejo les pueden dar" (SP: Alejandra, 20)

"...ellos son así, hay algunos que tienen la madre y el padre peleando todo el día, el padre toma mucho, se separaron, a uno le falleció la madre. Ellos creen que tienen todo perdido y la gente dice que los maten a todos" (SV: Nicolás, 17).

La familia aparece en los relatos, desde el aspecto del control y en un rol limitado a la puesta de límites. Así lo expresan los siguientes párrafos:

"... la culpa es de nosotros los padres, por no entenderlos, o no darles lo que ellos quieren realmente. Pienso que quieren tener lo mejor. Una familia, una mamá, hablar con ella, y un papá, salir con él, ir a la cancha, al cine, conocer Buenos Aires. La culpa es de los padres, no le echo la culpa a nadie" (SV: mama de Nicolás, 47)

"...no hay comunicación entre los padres y los hijos, yo me doy cuenta de eso... pareciera, no se... como que los padres tienen su

vida, los hijos su vida, van al colegio, vienen, si llegan al colegio nadie sabe, si viene una mala nota no van a preguntar porqué la mala nota; eso veo, mire yo soy madre de cuatro hijos, yo se lo que es estar atrás de los chicos y las madres no lo asumen"

"Acá los chicos van a la primaria, van se portan mal, viene la asistente social, quien sea la autoridad del colegio, viene se queja a los padres y ¿qué hacen los padres?, van y atropellan al colegio" (SV: Guillermina, 35)

"...no tienen con quien hablar, no es tanto la plata, sino como los educaron a ellos, en como fueron sus padres" (SV: Nicolás, 17)

Todos los efectos observados dan como resultado nuevas estructuras de comportamiento, en las que prima el descrédito y la falta de confianza en las propias potencialidades de los chicos. No se tienen en cuenta sus aspiraciones, su lenguaje, sólo existe en los mayores una tendencia a mirarlos desde el punto de vista de la violencia o la delincuencia; esto es lo que tienen, lo que incluso se generaliza como "portación de cara"⁷⁰.

"Yo no estoy en contra de la juventud. El problema es del sistema que se está viviendo, nadie se ocupa, parte los padres tienen que salir a trabajar, quedan solos hacen lo que quieren... los pibes son muy vivos, a la madre la pasan por arriba y el padre que no tiene trabajo le da un par de cachetazo y la mujer se le pone en contra "le pegaste, vos no le das de comer, le doy de comer yo... la madre lo protege y saca la autoridad al padre, es muy difícil" (V:Héctor, 57)

"..a mi hasta ahora la gente me acusa, encima no hablo con ninguno de ellos. Me junto con los chicos de acá de la esquina, son chiquitos. Jugamos a la pelota, a las cartas ahora que no trabajo. Yo le dije que

⁷⁰ Expresión utilizada frecuentemente por operadores sociales, por los medios de comunicación, por funcionarios, para dar cuenta de una condición de marginalidad "a primera vista". Conduce frecuentemente a ocultar la diversidad de identidad bajo categorías homogéneas como "ser negro", "de pelo largo", "determinada vestimenta", "ser de Castillo, de San Pete, de Villegas, de Puerta de Hierro".

la gente a mi antes me retaba, pero ahora me entiende" (SV: Nicolás 17)

"...sabés lo que pasa, son todos iguales. El corte de pelo, la misma ropa, entonces lo veían a él; yo sabía que él estaba durmiendo, pero dicen : no, si es tu hijo lo vimos allá, y no es así, sigue durmiendo y repiten, ¡qué parecido es!. Es como que la gente los empuja otra vez, de acá" (SV: madre de Nicolás, 47)

"...en San Pete digamos que cayó una onda de demonio porque están todos los chicos dados vuelta, tiene que ver la gente... donde hay maldad, así como en la 700, la 1000 (calles del barrio Villegas). La mayoría de los padres también son en parte así, bueno algunos no porque son finados.... varios amigos míos murieron, otros están presos"

"...allá todos fueron cortados con diferente tijera pero juntados a la vez con la misma cinta, no todos pero la mayoría; la misma cinta es que si yo estoy con un grupo que no hace nada como por ejemplo los conchetos, ese es uno. En parte robás por necesidad que hay, algunos por diversión, por ser más, y la droga está siempre en todos lados" (SP: Ariel, 16)

"...acá hay muchas cosas que se pierden porque hay veces se tiran los políticos unos a otros y ¿a quién perjudica?, al barrio, a nosotros nos perjudica y así pasa con la juventud, acá por ejemplo está mal, los chicos, la juventud y los abuelos, son las tres partes, están como abandonados" (SV: Guillermina, 35)

"...me gustaría ir a otro lado para que vivan bien los chicos, pero si me voy queda lejos de todo, retirado, acá estamos bien, tenemos colegio cerca, hospitales cerca, la avenida, los colectivos, si me voy al campo ya no voy a poder" (SV: madre de Nicolás, 47)

"...es fácil vivir en San Pete, si querés tener todo acomodado como el teléfono, el cable, la luz por ejemplo no se paga. Después las casas son más baratas, pero son más chiquitas... tienen dos piezas y un comedor.. en algunas casas viven una familia de diez chicos" (SP: Ariel, 16)

La precariedad objetiva como dimensión fundamental no sólo de trabajo, sino también de la condición educacional, habitacional, de lazos sociales e institucionales, sirve como pensar en una precariedad subjetiva generalizada; esta precariedad permanente (Bourdieu, 1991) lleva a aceptar como dada (en el sentido de natural) una determinada condición, sin que se oponga resistencia a la misma. Los aspectos económicos impulsan cambios con rapidez produciendo efectos sobre los aspectos sociales, y generando una mentalidad; ante nuevos cambios esta mentalidad puede operar como una resistencia, ya que es más lenta de modificar que los cambios económicos.

Las circunstancias tanto externas como internas influyen de manera vital con repercusión en la formación de nuestros jóvenes.

"... el deterioro está en el estilo de vida en los cuales ellos tienen, que llegar digamos, a lo mejor, suponete cuando estos chicas y chicos llegan a adolescentes; bueno, como criterio, la mayoría de las chicas a los 17 o 18 años ya tienen un noviecito o una pareja, se casan o tienen un hijo y algunos pueden irse a vivir a algún otro lado fuera de la villa, pero muchos se quedan en las casas de sus papás, por lo tanto lo que hay es más gente viviendo en la misma casa, pero digamos el deterioro edilicio no existe en si, no es un deterioro de las paredes, me parece que el deterioro pasa por el otro contexto social, la falta de un sistema de salud adecuada, la falta de educación en orden, de que los chicos no tiene ningún futuro, no tienen las posibilidades de un empleo, ni posibilidades de un estudio, porque la mayoría no lo va a poder sostener, y lo que más grave me parece es el de la alimentación y el ocio, me parece terrible ir a las nueve de la mañana y están con su música cantando, ahí están todos juntos, no tienen nada que hacer, estos mismos a las cuatro, cinco y diez de la

noche empiezan a degenerar en una cantidad de situaciones, el alcohol, las drogas" (SV: Asistente Social de la escuela)

"...pienso que ahí empezó a correr la droga. Yo se que los jóvenes a través de la droga sale a robar porque los pibes de acá se empezaban ha drogarse y cuando no tienen van a robar, pienso que el primer factor es la droga, y acá si no se termina la droga en este barrio como dice mi tía "acá viven de eso, de la droga", no le importa si al joven lo están perjudicando" (SP: Omar, 24)

"...siempre dije que quería trabajar para comprarme lo mío; gracias Dios que lo logré porque uno ve esa pobreza y dice, yo no quiero vivir tanto así, es mejor trabajar y siempre darle lo mejor, así como mi mamá me dio a mi cuando era chico" (SP: Omar⁷¹, 24)

"...tratamos de conseguirle trabajo, es una lucha constante, te dicen después te vamos a llamar, y es trabajo de un día" (SV: madre de Nicolás, 47).

"...no se puede estar tranquilo, hay mucha droga, se matan entre ellos. Antes no era así, igual trato de no pensar en el pasado, vivo el presente" (V: Emiliano, 16)

No existen condiciones en cuanto oportunidades, el futuro aparece como una circunstancia drástica, como una salida y con ello la ausencia; el barrio no ofrece posibilidades tanto desde la perspectiva interna como externa, ya sea desde la percepción de jóvenes o mayores:

"...acá no hay ningún futuro para los jóvenes, son jóvenes que no trabajan, se drogan, se emborrachan, hacen cosas que no tienen que hacer, andan toda la noche molestando, haciendo reunión en la esquina, esto no es un testimonio para los jóvenes" (SP: Juana, 66).

⁷¹ En interesante notar que Omar es "evangelio" como se indica a los evangelistas. Su institución es Dios, lo que le ha permitido mantenerse al margen de los sucesos cotidianos.

"...acá los pibes terminan 9º año a los 16 o 17 años, no tienen ningún futuro, no es que piensan que van a ir a trabajar, que van a conseguir un trabajo o que van a seguir estudiando; la mayoría está en casa, si no pueden sostener la estructura que tiene hoy la escuela secundaria... si dejan de estudiar no es fácil conseguir un trabajo, entonces se encuentran en la mejor edad, la más peligrosa sin tener nada que hacer. Hay días que los vas a ver a la villa y están todos ahí charlando, tomando mate, dando vueltas horas y horas. Esto los lleva a otras cosas, hay drogas que antes no había, y por lo tanto el deterioro se hace cada vez más grave...la falta de trabajo, el ocio, el no tener nada que hacer y no tener nada en que ocupar la cabeza. Si vos tenés un trabajo aunque sea de cuatro horas, vos tenés un objetivo, te encontrás con otra gente, tenés que salir, que entrar, tenés otra mirada.." (SV: Asistente Social de la escuela)

"...yo no hago nada, estoy acá adentro... estudié en el colegio, terminé 7º grado, el año pasado hice un curso acá pero dejé porque era un colegio medio... yo era medio rebelde en ese colegio, mucho no hacía en las clases. Antes de empeorarme decidí dejar el colegio porque sino me iba a hacer una cualquiera, porque era cualquier cosa" (SP: Alejandra, 20).

Los servicios sociales brindados por el Estado han desaparecido, existe ausencia de espacios políticos, por lo tanto no se ejercita la participación; la solidaridad, el compartir aparecen ligados sólo al espacio de la familia.

"...al barrio no se le puede hacer nada, no tiene cura. Por otra parte el gobierno cortó muchas cosas, por ejemplo cortó la beca familiar, mercadería, cortó la salita, echó a muchas personas" (SP: Ariel, 16)

"...me gustaría tener una casa cerca de mi familia, si ellos se mudan. La gente habla muchas cosas que no son, te tiran muy abajo. Yo se que no es verdad pero me pone incómodo. Antes me sentía tranquilo caminando por San Justo, me sentía libre, ahora en cambio la policía

te para en la esquina a cada rato. En Morón me siento cómodo, los pibes de acá son otros. Yo nací allá, todo siempre más tranquilo" (SV: Nicolás, 17)

"...si es por mi me hubiese gustado quedarme en el San Pete, pero por mis hijos no, ahora no hay niñez, veo que mi nena de doce se descontrola mucho al juntarse con otras de su misma edad que son compañeras de escuela, viene con otras ideas... la forma de hablar... loco, fac... que chabón... mina y eso no es para un chico. La droga se ve en cada esquina, donde sea se aspira, uno está en el patio y al frente uno fuma porro y el otro aspira el polvito. Mis hijos mayores se criaron en ese barrio, yo me cambié pero no los pude sacar, fue demasiado tarde ... ellos dicen que si vivís ahí tenés que ser como ellos, para pisar como ellos, si no son como ellos no sos nadie" (SP: Roxana, 32)

"...la mudanza mejor, acá es diferente, porque allá hay mucha droga (se han mudado a un barrio alejado con menor nivel de urbanización)... podemos estar con la mesa afuera, sentados en la vereda total sabemos que no va a pasar nada. En San Pete, por ejemplo, tenemos que tener un campo de minas para que las cosas valgan, sino ahora con los "masitas" (nombre de un grupo de jóvenes reconocidos por su impunidad) más que seguro va a haber tiroteos para las fiestas" (SP: Ariel, 16).

El poder alcanzar algo diferente, una salida al modelo impuesto aparece asociado a la construcción de una familia propia; la presencia de una pareja, de un hijo, convoca a la idea de familia, pese a que la propia es cuestionada.

"...yo ahora también me veía en un cajón, pero desde que vino mi bebé estoy en eso del embarazo, para mi todo dado vuelta, para bien, para mejor, tengo una mujer que está a mi lado" (SP: Ariel, 17).

"...aspiro a un trabajo, me gustaría poder darle a mi hijo todo lo que necesite (acaba de ser padre), seguir aprendiendo de mi mamá y mi papá... tener una casa cerca de mi familia" (SV: Nicolás, 17)

"...me gustaría conseguir un trabajo, formar una familia, tener esposa e hijos" (V: Emiliano, 16)

Nuestros jóvenes parecen están a "contrapelo" de los tiempos de los jóvenes de otras clases sociales, donde la "moratoria social" (Erikson, 1950) era el privilegio que permitía dedicar un tiempo al estudio cada vez más prolongado y de esta manera postergar exigencias vinculadas al ingreso pleno a una madurez social: formar un hogar, trabajar, tener hijos. Nuestros jóvenes intentan el ingreso a la madurez social a modo de salvación, sin etapas previas, asumiendo una manera particular de estar en el mundo. Ante la reorganización de los agentes tradicionales de socialización, como familia, escuela, Estado, trabajo, y atravesados por un componente esencial como es el vivir en un lugar difícil, los jóvenes que logran construir una alternativa han podido reconstruir aspectos de su pasado, reordenarlos un función de su presente y poder de esta manera proyectar un futuro, del que posiblemente puedan apropiarse. De esta manera pueden evitar caer en la "actitud dóxica" (Boudieu, 1991) que no supone felicidad, sino que conlleva sumisión corporal, sumisión inconsciente, llevando a la actuación para exteriorizar la tensión interiorizada o el sufrimiento corporal oculto por las prácticas. Esta actitud de sometimiento inconsciente ayuda a que la gente se "ajuste", pero produce contradicciones internas y cuando esto ocurre, muchas veces aparecen las conductas desviadas o el consumo de drogas.

CONCLUSIONES

SOLUCIONES NACIONALES Y PROBLEMAS LOCALES

Visto el problema desde el presente, puede afirmarse que -en la perspectiva de las políticas habitacionales- cuando el Estado nacional muchas veces a través del Gobierno de la Capital Federal, decidió erradicar barrios o villas a zonas despobladas del Partido de La Matanza, aquellos soportaban un alto costo inicial más luego desaparecía el problema. Por el contrario, progresivamente el costo social y económico crecía en el nuevo lugar de habitación.

Esta historia, que nos remonta a los años de los gobiernos democráticos de Frondizi, Illia y posteriormente del General Onganía, pone de manifiesto un estilo de política habitacional que con algunas diferencias continúa en gobiernos sucesivos, y que asimismo significa una ruptura respecto de la visión sustentada para la política de vivienda del gobierno peronista de 1946 a 1955.

Sea en respuesta a las inundaciones, sea en la perspectiva de solución de los conflictos villeros en la Capital Federal, la pauta de relocalización, de erradicación reemplaza a aquella concepción de la vivienda asociada a vastos programas estatales de reivindicación social y a iniciativas volcadas al mejoramiento de las condiciones de vida, en el marco del desarrollo de importantes obras públicas en los que la educación, la salud y el esparcimiento populares ocuparon espacios centrales (Gaggero y Garro, 1996). Por entonces, la definición del problema era otro: la preocupación por el alto costo que significaba el alojamiento (un alojamiento que dejaba mucho que desear) para el obrero argentino motivó la generación de una política que buscaba ofrecer la posibilidad de la propiedad de la vivienda para el sector de los trabajadores. En ese contexto no es lo mismo la "vivienda obrera" o la "vivienda popular" que las "viviendas para pobres" en tanto concepción vigente que se inicia en los 60' hasta casi podríamos decir, nuestros días.

Bajo la nueva concepción, el actor principal fue sin dudas el gobierno nacional tanto como organismos internacionales como el BID, que financiaron

cuentas de inversión en materia habitacional de gran magnitud. Las jurisdicciones locales fueron escasamente consultadas, y si bien aquellas políticas no comprometieron entonces a los actores locales, estos no fueron concientes en cuánto ello mas tarde los implicaría.

Una respuesta política de reacción en los espacios locales, basada en una actitud eminentemente práctica, provisional e improvisada, potenció una urbanización descontrolada con un agravamiento constante de las condiciones de vida de la nueva población asentada, con un aumento permanente en la presión sobre bienes y servicios públicos que sin dudas los gobiernos locales no pudieron sostener por la insuficiencia del financiamiento.

Al respecto, los nuevos vecinos a resultas de aquellos programas de relocalización no son ni siquiera hoy día contribuyentes para el Municipio, de lo que se desprenden una serie de consecuencias que pueden rápidamente advertirse y que no abordaremos aquí.

La indiferencia, la omisión o la escasa intervención de los gobiernos locales que fueron receptores de familias a partir de estos programas habitacionales, llevó en el mediano plazo a un agravamiento de los indicadores sociales, afectando en definitiva a la población en general. De alguna manera, tarde o temprano, la política nacional termina comprometiendo a lo local y éste resulta, como ocurre en la actualidad, el principal nivel afectado.

Transcurrido un ciclo de cuarenta años, sobre los “problemas locales” ya no tiene sentido apelar a la responsabilidad de los organismos nacionales e internacionales intervinientes: ahora es un problema de la gestión local.

Tampoco el presente plantea a la gestión local los déficits y las mismas necesidades que manifestaban los pobladores inicialmente erradicados: son ahora las nuevas generaciones, sus hijos quienes ven esfumar sus esperanzas en tanto más sórdido se convierte ese espacio de convivencia urbana.

LA DEBILIDAD DE LOS DIAGNOSTICOS

La falta de memoria de las burocracias y de todos los que participaron en la elaboración colectiva de las decisiones, drásticas algunas, es una evidencia más de la dimisión del Estado, en lo que respecta al financiamiento

público de la vivienda en la conformación de espacios sociales integrados. Han sido escasos los apuntes y estudios encontrados de nuestros barrios, sean datos de sus orígenes o de sus condiciones actuales.

La doble pertenencia respecto de la CMV y del gobierno local, en éste caso, la Municipalidad de La Matanza, transforma a los residentes en excluidos de uno ó de los dos sistemas. La ausencia de proyectos, de voluntad política, hacen que los funcionarios de turno no logren concretar ideas, lo que dificulta el desarrollo de iniciativas locales y aumenta la sensación de exclusión y anomia de sus residentes.

Las organizaciones políticas de base nunca lograron establecerse de manera permanente en los barrios, y en el caso de haber existido se dice que estas organizaciones fracasaron en el cumplimiento de sus promesas pues en la mayoría de los casos se acusa de corrupción en el manejo. Tampoco se identifican organizaciones eclesiásticas de base.

Si no mediara el tiempo real transcurrido con la cantidad de sucesos histórico-políticos, los avances de la ciencia y tecnología, y sin detenernos a pensar en aspectos tan vigentes como la globalización, la regionalización, etc., bien podríamos imaginar que nos encontramos con sujetos en situaciones semejantes a las de aquellos informes de 1957 que en aquel momento decían:

“respecto de no caer nuevamente en el error de ejecutar obras precarias: las mismas no resuelven el problema de ninguna manera, pues a causa de su precariedad sufrirán un proceso de readaptación al revés... el dar a las familias de las villas miseria una vivienda decente sólo satisface una parte de las necesidades. Si a los conjuntos de viviendas no se les provee de ciertos elementos de acción comunitaria constituirán una carga para el Estado, el cual deberá resolver todos sus problemas... el habitante del barrio supeditado a las soluciones que le sean impuestas, cuando ellas existan, adoptará una actitud de indiferencia, irresponsabilidad social o resentimiento”

Nuestras políticas no sólo se vieron invalidadas por el cortoplacismo predominante, habida cuenta que un plan de viviendas sólo puede ser pensado en función de un mediano y largo plazo. Más allá de las razones administrativas, financieras o las estrictamente políticas, la acción comunitaria en este campo debe acercarse a las necesidades de los grupos

humanos, aumentando el interés de aquellos por la ejecución y conservación de las obras, evitando entonces caer en la inercia burocrática.

Los diagnósticos locales por lo general refieren a lo local como una realidad vista desde los grandes conglomerados urbanos, para el caso del tratamiento estadístico que se deriva de la EPH, o desde los valores recogidos en los promedios provinciales, regionales y nacionales que se elaboran a partir de los Censos Nacionales de Población y Vivienda. Puede completarse el campo de la información disponible con las encuestas de opinión que con mayor asiduidad llegan a los vecinos con objetivos parciales y bien definidos y generalmente promovidas por los medios masivos de comunicación.

No obstante, estas aproximaciones no contemplan el problema de los diferentes puntos de vista (Bourdieu, 1993; Sen, 1993), aspecto preocupante si los espacios sociales no son particularmente considerados sea por lo inaccesibles, o sea por lo peligrosos.

No sirven las imágenes simplistas y unilaterales, por el contrario y dado que constituyen representaciones complejas y múltiples, exigen abandonar el punto de vista único, central, dominante en el que normalmente nos situamos como interesados observadores, en beneficio de la pluralidad de puntos de vista coexistentes, a veces ambiguos y otras directamente rivales, que conviven en el espacio de lo local-barrial.

CONDICIONES NECESARIAS Y SUFICIENTES

Nos preguntábamos si el factor habitacional es condición necesaria y suficiente para explicar el fenómeno de la conducta delictiva en los jóvenes.

Después de lo analizado, no parecen quedar dudas acerca del carácter de necesidad que -los programas de vivienda estatal, del tipo particular analizado- tienen en orden a explicar tales conductas, en el marco de una construcción estatal de mentalidades. No pueden pensarse las trayectorias familiares sin el reconocimiento de la historia de las políticas habitacionales. La intervención estatal autoritaria tanto como su dimisión a favor de una protección social igualitaria, han generado consecuencias traumáticas en la historia social de nuestras familias.

Respecto de lo suficiente, los propios jóvenes nos han demostrado que no, en la medida en que -aún en las peores condiciones- algunos de ellos han podido "salir adelante". No sabemos cuánto durará pues se reconocen las condiciones precarias de vida. Alcanzar cierta madurez implica transitar por etapas previas. Es en el ejercicio cotidiano a través de las prácticas sociales, de las representaciones culturales y de los sistemas institucionales, en el que se aprende a reconocer cuáles son las responsabilidades mutuas.

Es recién cuando comprobemos los resultados de ese aprendizaje para convertirse en sujetos de derechos, así como el contenido de sus prácticas, la cultura y los marcos institucionales, que en todo caso, podamos afirmar la suficiencia entre los componentes de la relación.

EL FUTURO

Lo que sucede en la actualidad tiene más bien el carácter de profecía autocumplida: para los ocupantes nada parece haber cambiado desde el punto de vista de las condiciones de vida objetivas, desde hace 35 años.

Sin embargo, desde las percepciones subjetivas los cambios transitan el derrotero de las generaciones. Los primeros ocupantes perciben un deterioro en relación a los primeros años de residencia, ya que ellos habían mejorado aspectos de su condición habitacional, contaban con seguridad en general, y además tenían "fantasías" de cambio; la segunda generación de esas familias nace y crece en un momento de transición, cuando los barrios comienzan a deteriorarse, aunque aún contaban como alternativa la posibilidad de inserción en el mundo del trabajo, lo que de hecho, les permitía sostener alguna esperanza. La actual generación joven nace, vive y actúa -por paradójico que parezca- bajo los parámetros conformados por aquel objetivo inicial de "educar para la adaptación" .

El control social se opone a la idea de un proyecto, pues básicamente impide el ejercicio de la libertad. Nuestros jóvenes son "productos" en la medida que no se adueñan de sus destinos. Todo les pasa, les acontece, y las carencias se vuelven normales, se naturalizan, sin que pueda hacerse nada.

El destino no connota una posición fatalista, sino que por el contrario, implica el hecho que la persona se hace a sí misma. Destino define la relación del sujeto con el mundo; no un tipo de relación predeterminada, sino un conjunto de posibilidades frente a las que el destino titubea, por lo que "tiene que ser capturado".

Para qué sirve la política, si no resulta conciliable con la libertad y la conservación de la vida. En el actual orden de cosas, ambos valores se trastocan con la dramática realidad de la muerte y la desesperación, que tan espontáneamente expresan los jóvenes en su decir, hacer y pensar.

Referencias bibliográficas:

Bilder, E. y Guiliani, A.: "El déficit habitacional. Una perspectiva histórica", en Revista Realidad Económica No. 140, del 10 de julio al 15 de agosto de 1997.

Bourdieu, P.: "Capital cultural, escuela y espacio social". Siglo XXI Editores, México. 1997.

-----: "Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción". Anagrama. Barcelona. 1997.

-----: "La miseria del mundo". Fondo de Cultura Económica de Argentina. Madrid. 1999.

-----: "Doxa y vida cotidiana", en New Left Review. No. 0, New Left Review Ltd. /Editorial Akal, S.A., Madrid, Enero 2000.

Brichetto, N. y otros: "La reconstrucción necesaria" en Revista SUMMA, No. 192, Buenos Aires. 1983.

Bunge, A.: "Una nueva Argentina". Editorial Kraft. 1940. Presente edición Hyspamérica Ediciones Argentina S.A.. Madrid. 1984.

Comisión Nacional de la Vivienda: "Plan de Emergencia". Informe elevado al PEN. Ministerio de Trabajo y Previsión. Buenos Aires. Abril de 1956.

Comisión Nacional de la Vivienda: "Informe sobre actuación y Plan Integral". Ministerio de Trabajo y Previsión. Buenos Aires. Junio de 1957.

Chartier, R.: "El mundo como representación. Historia cultural: entre la práctica y representación. Gedisa. Barcelona. 1992.

Dávolos, P. Jabbaz, M.y Molina, E.: "Movimiento villero y Estado (1966-1976)". Centro Editor de América Latina. Buenos Aires. 1987.

Decreto 9583. Vivienda. Reglamentación de la Ley no 17.605, 29/12/67-En Anuario de Legislación Nacional. Bienestar Social. Págs. 617 a 641. Revista de Jurisprudencia Argentina S.A.. Biblioteca Archivo General de la Nación.

Escuela No. 159. Informe diagnóstico del contexto. La Matanza. Mimeo.

Gaggero, H. y Garro, A.: "Del trabajo a la casa. La Política de vivienda del gobierno peronista 1945-1955". Editorial Biblos. Fundación Simón Rodríguez. Buenos Aires. 1996.

González Minguez, C. (Ed): "La otra historia. Sociedad, Cultura y Mentalidades". Servicio Editorial Universidad del País Vasco. Bilbao, España. 1993.

González Ordovás, J.M.: "Espacio y tiempo. La percepción como metodología" en Transformaciones del Estado y del Derecho Contemporáneo. Nuevas Perspectivas de la Investigación Socio-jurídica. Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati. Editorial Dykinson, S.L.

Gutiérrez, J.E.: "La fuerza histórica de los villeros". Jorge Baudin Ediciones. Buenos Aires. 1999.

Guaia, E.: "Política Nacional de Vivienda" Conferencia pronunciada en el Centro Argentino de Ingenieros el 21 de mayo de 1969. Secretaria de Estado de Vivienda. Buenos Aires 1969.

Jelin, E.: "Derechos humanos y construcción de la democracia"; en Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina. Ed. Nueva Sociedad, Venezuela, 1996.

Kaplan, L.: Adolescencia. El adiós a la infancia; Paidós, Buenos Aires, 1991.

Jones, E.: "Pueblos y ciudades". Editorial Universitaria de Buenos Aires. Buenos Aires. 1973.

Ley no. 17.174. Creación de la Comisión Municipal de la Vivienda. 17/05/67. Boletín Oficial del 24 de Febrero de 1967.

Ley 21.581. Régimen de financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda. 02/06/77. Boletín Oficial del 2 de Junio de 1977.

Lloyds, G.R.E.: "Las mentalidades y su desenmascaramiento" Siglo XXI de España, Madrid. 1996 (inglés 1990).

Lloyd-Sherlock, P.G.: "Ancianidad y pobreza en el mundo en desarrollo". Niño y Dávila Editores - Ciepp. Madrid. 1999.

Margulis, M. y Urresti, M.: "La construcción social de la juventud", en Viviendo a toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades". Universidad Central. Siglo del Hombre Editores. Bogotá. 1998.

Martín-Barbero, J.: "La construcción social de la juventud", en Viviendo a toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades. Universidad Central. Siglo del Hombre Editoriales. Bogotá. 1998.

Martino, A.B.: "Mentalidades e historia. La Francia Medieval en los siglos IX a XI". Docencia. Buenos Aires. 1992.

Merklen, D.: "Asentamientos en La Matanza, La Terquedad de lo nuestro". Catálogos. Buenos Aires. 1992.

Morey, C.: "Política de nuevas ciudades" en Revista SUMMA No. 86. Buenos Aires, Febrero de 1975.

Moss, W., Portelli, A., Fraser, R. y otros: "La historia oral". Centro Editor de América Latina. Buenos Aires. 1991.

Murie, A.: "Linking Housing changes to crime", en Crimen and social exclusion. Edited by C. Jones Finer and M. Nellis. Blackwell Publishers Ltd. London; 1991.

Oszlak, O.: "Merecer la ciudad. Los pobres y el Derecho al Espacio Urbano". CEDES/Humanitas. Buenos Aires. 1991.

Pitts, J.: "Dickens and Flaubert: A tale of two housing states"; en Soundings, a Journal of Politics and Culture; Issue No. 8, Spring; London; 1998.

Szabo, D.; Gagne, D. y otros: El adolescente y la sociedad; Herder. Barcelona; 1980.

Resnick Brennes, M.: "Apuntes para una Política de Vivienda" en Revista SUMMA No. 192. Buenos Aires. 1983.

Yujnovsky, O.: "Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981. Grupo editor Latinoamericano. Buenos Aires. 1981.

Zampetti, P.L.: "La familia y el estado social y participativo. Un modelo de desarrollo". Catálogos. Buenos Aires. 1997. (Italiano 1996).

Zemelman, H.: Sujeto, existencia y potencia; Anthropos; Barcelona; 1998.

-----: "Sujeto y subjetividad en la construcción metodológica"; en Zemelman, H.; Leon, E.: Subjetividad, umbrales del pensamiento social; Anthropos; Barcelona, 1997.

ANEXOS