

IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2011.

# **HACER VIVIENDAS, HACER CIUDAD. LA GESTIÓN DEL PROGRAMA FEDERAL DE EMERGENCIA HABITACIONAL EN UN DISTRITO DEL GRAN BUENOS AIRES.**

Viviana Moreno.

Cita:

Viviana Moreno (2011). *HACER VIVIENDAS, HACER CIUDAD. LA GESTIÓN DEL PROGRAMA FEDERAL DE EMERGENCIA HABITACIONAL EN UN DISTRITO DEL GRAN BUENOS AIRES. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/114>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# HACER VIVIENDAS, HACER CIUDAD. LA GESTIÓN DEL PROGRAMA FEDERAL DE EMERGENCIA HABITACIONAL EN UN DISTRITO DEL GRAN BUENOS AIRES

Viviana Elizabeth Moreno

Becaria Conicet - UNGS – Instituto del Conurbano

[morenouns@yahoo.com.ar](mailto:morenouns@yahoo.com.ar)

[vmoreno@ungs.edu.ar](mailto:vmoreno@ungs.edu.ar)

## Resumen

Este trabajo da cuenta de cómo se construyeron viviendas en el marco de la gestión del PFEH en un distrito del Gran Buenos Aires y la tensión existente en torno a la gestión entre el construir viviendas sociales y construir ciudad. Mostramos que las relaciones existentes entre el gobierno nacional y el gobierno local permitió, el acceso a recursos, impensados en el distrito hasta la gestión kirchnerista, pero no ocurrió un acompañamiento significativo del gobierno nacional y el gobierno provincial en el proceso de creación de viviendas y de conformación de los barrios. Esto se tradujo en problemas en torno a la implementación del programa pero también en integración de los complejos habitacionales a la ciudad. Al respecto, luego de la entrega de las viviendas a los receptores existieron problemas en cuestiones relativas a: educación, salud, transporte, seguridad, etc. que fueron atendidas, en parte, a medida que se suscitaban los conflictos.

Palabras Claves: facciones, Estado, PFEH, viviendas, ciudad

## Introducción

Este trabajo se desprende de uno de los capítulos de mi tesis de maestría<sup>1</sup>: Cooperativas de trabajo y vivienda entre facciones políticas: Análisis de la Implementación del Programa de Emergencia Habitacional en un municipio del Gran Buenos Aires (2005-2009<sup>2</sup>). La misma analizó las relaciones sociales y políticas en la conformación y funcionamiento de cooperativas<sup>3</sup> de trabajo y vivienda en el marco de la gestión del Programa, en un distrito<sup>4</sup> del Gran Buenos Aires

Asimismo, recuperaremos los resultados de un informe final de Beca de Investigación y Docencia para graduados recientes otorgada por la Universidad Nacional de General Sarmiento: “Receptores y organizaciones sociales mediadoras en barrios objeto o no de procesos de implementación de programas de hábitat”<sup>5</sup> (2003-2007). En ambos proyectos se analiza la experiencia del PFEH en el distrito que denominaremos Peñalosa.

A la luz de ambos trabajos analizaremos la tensión existente en torno a la gestión entre el construir viviendas sociales y construir ciudad.

### El PFEH en los barrios Dorrego y Castelli

En la imagen que presentaremos a continuación se puede apreciar algunas de las urbanizaciones realizadas y en proceso en el distrito de Peñaloza<sup>6</sup>. A la izquierda (arriba) se encuentra el barrio Castelli y el barrio Muñiz -abajo-. A la derecha arriba complejo Tucumán y en el medio -abajo- el complejo conocido como 'Las Casitas de Dorrego'.



Fuente Google, 2007.

La primer experiencia de construcción de viviendas<sup>7</sup> (complejo Dorrego)<sup>8</sup> por cooperativas del PFEH en el distrito de Peñaloza (gestión kirchnerista) ya fue concluida, así como parte de los conjuntos de Castelli que fueron adjudicados.

La primera experiencia 'Las Casitas de Dorrego' de construcción de viviendas por cooperativas está rodeado por: un asentamiento 'El Jacarandá', y dos barrios con mucha antigüedad, 'San Marcos y el barrio La Alegría. El complejo Dorrego tuvo origen a finales de 2004 a partir de la realización de 250 viviendas por cooperativas en 9 manzanas. Éste se encuentra ubicado en tierras donde originalmente funcionaba una cava municipal, aunque parte del espacio territorial era utilizado por los vecinos de los barrios aledaños como un lugar de recreación -para jugar al fútbol- (Diagnóstico Preliminar Ambiental de Peñaloza, 1998).

Para la construcción de las viviendas se extrajo primeramente la basura y dado que los terrenos estaban en una zona baja, que se inundaba<sup>9</sup>, se rellenó con tierra y cascotes. Un sector importante de viviendas se efectuó en los bañados del arroyo Sucre. Este arroyo atraviesa a cielo abierto, entre otros, al asentamiento El Jacarandá antes de pasar por el barrio autoconstruido. El arroyo se encuentra obstruido por basura y es vía de desagües cloacales, lo cual facilita la presencia de insectos, roedores, malos olores, etc. (la creación del barrio por el PFEH no implicó ningún cambio en la situación de este arroyo).

Se aprovisionó al barrio 'Las Casitas de Dorrego' de red cloacal, alumbrado público, red peatonal. También el barrio había sido cerrado con tejido de alambre, el que poco tiempo después fue desapareciendo. Igual sucedió con el alumbrado público. Los vecinos señalaron que el cierre de las salidas dificultaba el traslado de los mismos por lo que muchos fueron rompiendo en algunos sectores el tejido, e incluso algunos habían tendido pasarelas precarias para cruzar el arroyo a la altura de sus viviendas. Los vecinos coincidieron en que esta medida de cierre tuvo que ver con crear algo así como un barrio cerrado y que no prosperó como tampoco el que gendarmería tuviera continuidad en la zona. En estos dichos se evidencia que hubo intento más que de integrar la nueva urbanización a la trama existente el instalar, como nos recuerda Sack (1986), un control sobre un área (diferenciando zonas), tanto como si existiese una señalización de no avanzar.

En el primer caso, barrio conocido como 'Las Casitas de Dorrego', se suscitaron graves conflictos<sup>10</sup> luego de inaugurado el complejo habitacional, ante la llegada masiva de gente con problemáticas diversas. Veremos luego que a partir de esta experiencia, se instalaron en la agenda municipal temas relativos a la integralidad de los conjuntos de viviendas: es decir contemplar dónde iban a enviar los receptores a sus hijos a educarse, dónde los harían atender por cuestiones de salud, cómo viajarían al trabajo, dónde comprarían los alimentos, etc., interrogantes que no habían sido considerados suficientemente<sup>11</sup> al momento de diseñar el proyecto (o los tiempos de su implementación quedaban desfasados de las necesidades generadas al momento de mudarse), e interpelaron a los funcionarios en particular en los barrios ya construidos y adjudicados por el PFEH.

Otro tema explicitado por los entrevistados es la emergencia de imaginarios<sup>12</sup> respecto de los nuevos pobladores, y nuevos sistemas de diferenciación. El asentamiento Jacarandá en el imaginario colectivo (vecinos de otros barrios del distrito, funcionarios municipales) previo a la gestión del PFEH, era rotulado como: un lugar peligroso, 'aguantadero', 'donde circula la droga', barrio que genera disturbios, peleas callejeras, etc. La llegada de nuevos vecinos, en el barrio Las casitas de Borrego sitúa el conflicto en éstos últimos.

Con relación a la situación ambiental, una entrevistada<sup>13</sup> comento que el basural que funcionaba en los predios donde se construyeron 'Las Casitas de Dorrego' no desapareció sino que se trasladó a los terrenos que están contiguos a las construcciones nuevas.

Respecto a los aspectos positivos del programa, un entrevistado<sup>14</sup> manifestó como un logro el que cada familia tenga su vivienda, y disponer de mayor espacio a diferencia de lo que ocurre en el asentamiento El Jacarandá, donde las familias comparten el terreno. También encuentra como satisfactorio el que exista un barrio y no el predio contaminado previo a la gestión del programa, así como la disponibilidad del mejorado que posee el barrio lo cual le permite a los habitantes de los otros barrios transitar por calles asfaltadas los días de lluvia. Otro tema que vislumbra como una mejora a futuro es que se destinó un edificio para una guardería.

En lo que respecta a los hábitos de los vecinos receptores, varios mencionaron que hubo dificultades en los primeros meses en la convivencia con los vecinos por diferentes aspectos. El cuidado de los animales, el uso de la música, los residuos domiciliarios, tendido de ropa, etc., puesto que los que accedieron a las viviendas no se conocían en su mayoría, y de un día para otro pasaron a estar todos juntos. Uno de los vecinos consultados comentó que armó un código de convivencia y lo repartió a los habitantes donde dejaba al descubierto conflictos que se venían suscitando en el barrio y proponía acciones que podían evitarlos, lo que denota la falta de políticas de acompañamiento social por parte de los gestores del programa.

La construcción de bloques de dos viviendas sin la respectiva separación intermedia entre una y otra también ocasionaba inconvenientes sobre los usos del espacio (juego de los niños, perros, etc). También cabe destacar que entre los temas pendientes estaba el entubamiento del arroyo el cual según los vecinos formaba parte de las obras que se iban a realizar y que hasta el momento no se había concretado. Esto adquiere preeminencia puesto que los vecinos asentados a la vera del arroyo mencionaron que han acudido al centro de salud del barrio vecino por granos en la piel de los chicos que ellos atribuyen a la cercanía con el arroyo y al estado del mismo. Esto también pone en discusión lo señalado por Yujnovsky (1985) respecto de qué deberíamos contemplar cuando analizamos el tema de vivienda.

Para analizar la experiencia del Programa de Emergencia Habitacional en el barrio Las Casitas de Dorrego, cabe definir qué entendemos por vivienda. Yujnovsky, (1985: 17) define a la **vivienda** como “*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. Estas necesidades varían con cada sociedad y grupo social y se definen en el devenir histórico*”.

**Cercanía del barrio ‘Las Casitas’ a medios de transporte y centros comerciales ubicados en la calle Potosí. Fuente, Google, 2007.**



Hay varios de los ejes enunciados en la definición, con los que tendríamos dificultades para pensar el caso de 'Las Casitas de Dorrego. La foto nos permite advertir en primer lugar, la distancia del barrio construido con los medios de transporte, servicios. A la izquierda se puede vislumbrar la Avenida Potlash, la cual cuenta con medios de transporte de diferentes líneas de colectivos como así también, un centro comercial importante. Sin embargo, los habitantes de 'Las Casitas' deben atravesar cuatro cuadras de tierra, previo el cruce del zanjón que a veces está habilitado y otras no (por el deterioro de los caños -paso de automóviles, camiones, etc.-). Otra opción es la calle Gómez, (a una cuadra del barrio) que antes era un mejorado y que actualmente esta sumamente deteriorado por el que transita una línea de colectivos con frecuencias escasas. En esta zona no existen comercios de envergadura, por lo que los vecinos cuando aludían donde realizaban sus compras se remitían a la zona cercana a la avenida Potlash.

En tal sentido, podríamos inferir que no hubo una política integral que contemplara la accesibilidad, conexión del barrio con su entorno, uno de los ejes resaltado por Yujnovsky (1985: 19) para remitir los servicios habitacionales. Según este autor, éstos últimos *"dependen también de las demás unidades físicas y de todo el conjunto de actividades urbanas en su disposición espacial. Importa entonces la accesibilidad relativa a otras unidades físicas de vivienda, a los empleos, a lugares de compra, a los establecimientos donde se brinda servicios educacionales, de salud, etc., en la que influyen las distancias geográficas y los servicios de transporte"*.

La inexistencia de políticas integrales, puede advertirse en lo que atañe a las mejoras en infraestructura presentes en el barrio que no fueron extensivas a los barrios aledaños (veredas, asfalto, agua, etc.). La inexistencia de políticas de acompañamiento social que morigeraran conflictos con los barrios cercanos, sobre los temas enunciados, hizo que al inicio del barrio hubiera un cierto malestar con los vecinos nuevos.

Lo expresado por el autor, nos permite sumar otras dos cuestiones para pensar el tipo de ciudad que se construyó con la creación de estos lugares habitacionales. Tanto los entrevistados como las organizaciones consultadas coinciden en que no fue previsto el incremento en las matrículas en las instituciones públicas, y en los servicios que serían precisos para los nuevos vecinos. Así acceder a un turno en el centro asistencial de la zona, se tornó muy difícil pues los turnos comenzaron a entregarse entre las 4 y las 6 AM para luego volver a la hora en que se les otorgara el turno. El contar con lugares en los establecimientos educativos (jardín comunitario que existe en el barrio aledaño o las escuelas) también fue sumamente complejo para las nuevas familias de Las Casitas.

Lo mencionado en este primer caso, da cuenta de la complejidad en la aplicación de este tipo de programas, que involucran a otros actores, además del municipal en tanto son los niveles provinciales y nacionales los encargados de proveer escuelas, guarderías<sup>15</sup> y centros de salud. El ámbito municipal por su parte tiene como incumbencias la gestión de los residuos sólidos domiciliarios o los permisos para los transportes intramunicipales.

Estas y otras problemáticas que su suscitaron en la gestión fueron confirmadas por los dirigentes, que asumieron la gestión del programa, así como las particularidades de los modos de implementación del PFEH en este distrito. En palabras de un dirigente: *“Sí, Peñaloza es de hacer cosas y después bueno, vemos. Ya corre por un trabajo en mancomún con la provincia. Tengo esta cantidad de gente en cuatro hectáreas ¿cómo la contenemos? El 40 % de ese complejo habitacional tiene menos de catorce años. Entonces, bueno, hay que poner pediatras ¿por qué? Porque se quedan sin movilidad después de las doce de la noche... No tienen cómo llegar al primer polo sanitario que sería el Hospital, estamos hablando de casi cinco kilómetros. Entonces ¿cómo hacen para llegar? Si a un chico a las dos de la mañana le agarra un ataque de asma... hay que seguir priorizando y metiendo presión a la Provincia para que se haga cargo de este problema. Porque tiene que ser un trabajo en mancomún. Si la Nación aprueba hacer un complejo habitacional... ellos lo aprobaron. Nosotros presentamos el bosquejo ¿se puede hacer? Sí se puede hacer. Entonces, la provincia tiene que estar acorde al trabajo que se hizo entre Nación y el distrito para que nos dé un destacamento policial, una salita de primeros auxilios en principio, si se puede hacer un hospital, mejor todavía”*<sup>16</sup>. Cabe mencionar que la mayoría de los conjuntos habitacionales se encuentran alejados de las centralidades urbanas, en el borde periurbano, en una zona sin dotación de servicios (como fue también el caso de Castelli, donde se realizaron tres emprendimientos contiguos).

Suárez y Palma (2009:17) realizaron a modo de diagnóstico una caracterización socioeconómica de cuatro partidos del Conurbano bonaerense<sup>17</sup>. Según éstas Peñaloza exhibía en 2007 valores que indican una alta vulnerabilidad. Precisamente *“en este partido están los hogares con mayor cantidad de miembros, la edad promedio de los miembros es la más baja; tiene mayor cantidad de presencia infantil, el clima educativo del hogar es el más bajo y la concentración de los hogares en los estratos socioeconómicos más bajos es la más alta...en Peñaloza los ingresos totales del hogar son en promedio los más bajos; en relación al régimen de tenencia de la vivienda, las situaciones de mayor informalidad se evidencian en Peñaloza (siendo) elevado el porcentaje de hogares que es propietaria solo de la vivienda y no del terreno...los hogares son los peores provistos; de hecho sólo el 1,2 % de las viviendas posee cloacas y sólo el 11, 2% tiene agua corriente de la red pública.”* Estos dos últimos porcentajes son elocuentes en cuanto a las condiciones socio-sanitarias. Con relación a los indicadores demográficos según el censo de 2001, Peñaloza tenía 213.274 habitantes, de los cuales un 26,7% eran personas (lo que equivale a 23,1% de los hogares) con necesidades básicas insatisfechas (NBI)<sup>18</sup>. Estos datos se ven reflejados desde una perspectiva cualitativa en el perfil socio-demográfico de nuestros entrevistados.

En lo que respecta a los sistemas productivos locales, Carmona (2009) recupera datos provisorios del último Censo Económico 2004/5 y analiza partidos de RMBA<sup>19</sup>. Señala que Peñaloza evidencia un perfil productivo centrado mayormente en el comercio y los servicios. A través de otras fuentes el autor menciona que el distrito pertenece al conjunto de municipios del GBA con una incidencia baja del empleo PyME industrial.

En cuanto a la implementación del PFEH en Castelli, éste evidencio serios problemas en la gestión. Entre las dificultades que tuvo la aplicación del PFEH, identificamos dos cuestiones centrales: por un lado, problemas para el sostenimiento de las obras de manera continua en un contexto de demoras reiteradas en la entrega de los recursos por parte del gobierno nacional (vinculado al complejo circuito de flujo del dinero desde el nivel nacional al local). Por otro lado, el mercado de la construcción ante el importante aumento de la demanda (tanto del sector privado como por la obra pública) hizo que hubiera faltante de algunos materiales de la construcción. Esto puede ser explicado en palabras de un integrante de una cooperativa: *“hubo mucho tiempo que estuvimos parados, no hacíamos nada, veníamos a qué sé yo, como quien dice, a hacer huevo, veníamos a estar y no había material, hubo un tiempo en que se cortó mucho el material, no había material, nada”*<sup>20</sup>. Esto, ocasionó demoras muy significativas para concluir las viviendas particularmente en este predio (Castelli) donde realizamos las entrevistas.

Por ello, desde septiembre de 2008 se autorizó la entrega de algunas casas en ciertos sectores del predio, a pesar de que éste no estaba apto para habitar (es decir, no estaban concluidas las obras de cloacas, no había iluminación pública y las viviendas no contaban con todas las terminaciones previstas). A su vez, esto conllevó a que algunos integrantes de cooperativas de viviendas, que estaban aún más rezagadas, se instalaran precariamente en las viviendas; en algunos casos por miedo a la ocupación de las mismas (por rumores que se originaron en otros complejos habitacionales), en otros casos ante la imposibilidad de poder seguir sosteniendo un alquiler (al final de este trabajo señalaremos la situación habitacional previa de los receptores del programa en este predio).

Carmona (2009) por su parte agrega, que junto a estructuras productivas endebles, Peñaloza presenta también estructuras institucionales con esta característica. Lo señalado por el autor, cobra significación respecto a la importancia para los funcionarios municipales de sostener el vínculo con el gobierno nacional, fuente importante de recursos.

### **Aproximación histórica a la dinámica del PJ local a la luz de la trayectoria política del Intendente Pedro Burgos**

Para acercarnos a la comprensión de la importancia de este programa en el distrito elegido y de otros recursos que se gestionaron a partir de los vínculos estrechos entre el intendente Burgos y el gobierno nacional presentaremos algunos rasgos de la construcción simbólica y política del dirigente Burgos. El municipio de Peñaloza tiene una larga tradición peronista<sup>21</sup>. Esto se ve plasmado en la conformación del Poder Legislativo municipal actual, cuyos miembros pertenecen centralmente al Frente Para la Victoria, al partido justicialista y en menor medida a la Coalición Cívica<sup>22</sup>.

El intendente Pedro Burgos desde los inicios de su gestión construyó su *performance* asociada a ciertos valores tradicionales y religiosos. En materiales



de divulgación oficialistas se lo puede observar generalmente acompañado por su amplia familia. De igual modo, declara ser un 'fervoroso creyente cristiano'. Respecto a su presentación pública, en general se muestra con un estilo 'campechano'. Como iremos desagregando a lo largo del trabajo, hay muchos elementos que configuran la *performance* del intendente. Varios estuvieron en sintonía con 'la forma de hacer política' del duhaldismo<sup>23</sup> construida sobre los valores más tradicionales del peronismo.

En lo que respecta a su *performance* ejecutiva representó una muy fuerte renovación en la gestión del distrito. Reorganizó la administración pública del municipio, generó recursos propios y transformó el municipio a partir de obras públicas de gran notoriedad<sup>24</sup>.

Su comienzo en la política fue previo a la gestión gubernamental, pues impulsó la 'lucha por la autonomía peñalocense'<sup>25</sup>, y luego, impulsó la creación de un bloque regional para lograr situar en la agenda nacional los problemas de las comunas aledañas a su distrito.

En el marco de la implementación del PFEH el Intendente Burgos transitaba su tercer mandato consecutivo. Su trayectoria política en el justicialismo lo acercó al Duhaldismo<sup>26</sup>, pero luego se tornó en uno de los intendentes más cercanos al kirchnerismo, primero al ex presidente Néstor Kirchner y recientemente a Cristina Fernández<sup>27</sup>. Lo señalado tiene correlato en lo expresado por Svampa y Martuccelli (1997: 150) respecto a la emergencia de un peronismo pragmático. Los autores mencionan que *"el peronismo es pragmático en sí, tiene un amplio espectro de ideas...hay una continuidad pragmática entre el peronismo y el menemismo, no ideológica. Un efecto profundizado por la democracia, la tolerancia y el desapasionamiento implícito que esta supone"*<sup>28</sup>.

El Intendente Pedro Burgos cuenta con un cuerpo legislativo mayoritariamente oficialista. El apoyo obtenido en las últimas elecciones que lo proclamaron intendente -1999, 2003, 2007- puede explicarse, por un lado, a causa de las obras públicas de envergadura que se emprendieron en el distrito, centralmente, producto de los vínculos logrados con el estado provincial y nacional<sup>29</sup>. Estas obras se hicieron más notorias aún, debido a que la gestión saliente (Carlos Piacente) había concluido el mandato entregando un municipio con graves deficiencias. En palabras del actual Intendente: *"asumí la intendencia...con la Municipalidad sin trabajar, su personal haciendo huelgas porque hacía meses no cobraba, con los edificios sin luz, trabajando con grupos electrógenos porque Edenor nos había cortado el servicio por falta de pago, igual (sucedió con la empresa telefónica). Con montañas de basura en las veredas y calles de la sede municipal. Con un patrimonio comunal saqueado y deudas de cifras astronómicas"*<sup>30</sup>.

Lo mencionado anteriormente nos remite a ciertos rasgos de la construcción simbólica del burguismo. Tal como sucedió en la gestión peronista<sup>31</sup>, el burguismo creó una grieta para situarse, 'para fundar su diferencia' en términos de ruptura con lo anterior (gobierno de Piacente). Así, por un lado, evoca imágenes que remitían al distrito como un espacio sumergido en el 'caos', 'decadencia', y las sustituye con otras imágenes que expresan bienestar de los

protagonistas y los alcances de la reforma social implementada por el gobierno de Burgos.

Tal como lo hiciera el peronismo<sup>32</sup>, el burguismo también procuró resignificar la imagen de los sectores populares peñalocenses. Las ilustraciones que emplea en los materiales de divulgación situando el antes y el después de su gestión, son más que notorias. Se elige mostrar en la primera circunstancia a peñalocenses realizando piquetes, encapuchados; mientras que en la segunda secuencia –su gestión- emergen ‘trabajadores’ presentados gráficamente como dignificados en su labor. En toda la propaganda oficialista se ‘muestran obreros capacitados técnicamente’. Tal como aconteció en el marco del gobierno peronista<sup>33</sup>, el intendente Burgos amplió significativamente el sistema de capacitación técnica oficial a través de la creación de diversas instituciones<sup>34</sup>. Cabe mencionar, sin embargo, que muchos de los trabajos vigentes en el distrito son producto de la gestión de programas sociales focalizados<sup>35</sup> y obras de infraestructura<sup>36</sup> que se realizan de forma mancomunada con la Provincia de Buenos Aires y los organismos nacionales.

### **¿Consenso y/o coerción? La política burguista**

Mediando su tercer mandato (continúa hasta 2011), el Intendente ha generado a través de programas nacionales, provinciales y municipales puestos de trabajo (cooperativas de trabajo –de viviendas y agua-, emprendimientos productivos, insumos médicos y elaboración de puertas, ventanas, y otros), y fundó instituciones públicas educativas, de salud, previsión social, recreación, centrales para el distrito<sup>37</sup>. Pero su permanencia como conductor político del municipio, obedece (según dirigentes políticos y periódicos del ámbito local,) a que supo conciliar los intereses de las distintas facciones justicialistas del poder local, incorporando a la oposición (particularmente peronista) a los espacios e instituciones del poder municipal. Una dirigente barrial entrevistada expresaba las consecuencias de no sumarse al proyecto oficialista: *“(en) mi dirigente, pudo más la ambición e hizo una alianza con el gobierno, con el intendente Burgos. Porque, bueno, porque estando de la vereda de enfrente era muy difícil, porque no teníamos acceso a áreas como Acción Social o Salud. Por ahí necesitábamos un medicamento y no teníamos, porque nosotros por ser de la contra no teníamos acceso. Por ahí, (es que) tuvo también sus cosas buenas hacer el acuerdo con el PJ, pasar a formar parte del PJ”*<sup>38</sup>.

La capacidad de negociación y coerción del Intendente se puede advertir también, en los acuerdos alcanzados con los diferentes sectores, tales como dirigentes oficialistas, líderes opositores justicialistas<sup>39</sup>, que le han permitido, por ejemplo, que las listas<sup>40</sup> de candidatos opositores fueran retiradas<sup>41</sup> días previos a las internas<sup>42</sup>.

Así también, la política burguista modificó algunas de las prácticas políticas tradicionales propias del PJ bonaerense<sup>43</sup>. En términos históricos, esta intendencia pasó de priorizar prácticas de asistencia<sup>44</sup> (entrega de bolsones de comida, ropa, útiles escolares, guardapolvos y mochilas para los estudiantes en la crisis de 2001) a ampliar la presencia del Estado en el distrito. La

consolidación de la presencia estatal a través de instituciones públicas encargadas de diferentes temáticas propició la apertura del Estado a los habitantes del municipio. Esto es, cuestiones que antes eran resueltas discrecionalmente por dirigentes barriales, ahora podían ser disipadas en alguna de las nuevas dependencias<sup>45</sup> municipales creadas en la gestión burguista, muchas de las cuales estaban localizadas cerca de los distintos barrios del distrito o realizan servicios que llegan a los barrios<sup>46</sup>. A su vez, se hicieron obras de envergadura como la creación de un cementerio municipal, hospital oftalmológico y odontológico, sede de ANSES tendido de redes de agua, cloacas, etc.

Por otro lado, cuando indagamos acerca de las trayectorias políticas de nuestros entrevistados, y se rememoraban elecciones que habían perdido, siempre recordaban el desasosiego en los barrios y en los militantes que sabían que con la derrota se perdía la posibilidad de conseguir ‘algo’ para los barrios y sus familias. Como ya anticipáramos, con la llegada del intendente la oposición pasó a formar parte del gobierno. Esto es, todos aquellos que habían sido opositores en las internas o en las elecciones eran ‘invitados’ a ocupar un cargo, y tener, por lo tanto, un espacio político en el municipio. Así la coerción por parte del Intendente era implícita, en tanto si se negaban, los dirigentes se quedaban sin recursos para sostener a sus bases políticas y letigimarse. Un dirigente barrial mencionó al respecto: *“uno tiene que estar acompañando al proyecto del Intendente, a veces las cosas no son como uno quiere...imaginate que hay que sostener la agrupación y a veces la plata no está para todos los muchachos y bueno, ellos son los que manejan todo, nosotros, no?”*<sup>47</sup>.

En el caso del PFEH los dirigentes “opositores” dentro del PJ local y fuera del PJ (que se sumaron a la gestión) que entrevistamos contaron con recursos públicos para redistribuir a sus bases políticas (planes, microemprendimientos, “decretos<sup>48</sup> municipales”, etc.). En palabras de un dirigente: *“cuando en su momento lo plantea el Intendente: ‘vamos a darle trabajo a nuestros militantes’, bueno, a ver Julio Romero, ¿cuántos desocupados tenemos? Bueno, se va a conformar esto, de los dieciséis integrantes, cuatro van a tener su vivienda... Se priorizó a los que no tenían trabajo de cada agrupación. Por ejemplo, de la agrupación de Romero se priorizó a los que no tenían vivienda y a los que no tenían trabajo. Eso fue sencillo, así fue el tema, sencillo”*<sup>49</sup>.

Respecto a la distribución de cooperativas por parte del Intendente a los dirigentes de las agrupaciones políticas, los entrevistados concuerdan en que hubo una distribución política partidaria de las mismas. Así uno de ellos afirmaba: *“cada agrupación política contiene a muchos vecinos del distrito. Por eso es que se priorizó a las agrupaciones políticas. El intendente no puede estar recorriendo cada barrio para ver quién está desocupado o quién no tiene vivienda. De eso se encargan los dirigentes políticos o los referentes barriales que tienen la realidad de cada barrio. Entonces, bueno, el intendente dijo: Romero tenés tantas cooperativas a cargo. Entonces Romero ¿qué hizo? Fue a ver a los referentes barriales: fijensé quiénes no tienen vivienda, quiénes no tienen trabajo que trabaje con nosotros para armar las cooperativas. Y cada agrupación hizo lo mismo”*<sup>50</sup>.

Asimismo, se destacó que si bien tuvieron posibilidades de participar todos los dirigentes más importantes del distrito en la gestión del PFEH, al momento de designar los cupos a los que iba a acceder cada agrupación el Intendente priorizó el compromiso e interés de éstos para con su gestión. Así lo explicó uno de nuestros entrevistados, dirigente político local: *“(el Intendente) le dio participación a todos, (pero) también depende del grado de compromiso o de interés que haya demostrado cada agrupación. A nosotros nos ha pasado, por ejemplo, que nosotros habíamos presentado, porque justo coincidió con un operativo que hizo el Plan Jefes, habíamos preparado creo que cuarenta, cuarenta cooperativas armadas,...cuando se armaron, nos asignaron las cuarenta, en su primer instancia, antes que empiece. Entonces imaginate, nosotros hablamos con todos, nosotros con cada cooperativa, hablábamos, les explicábamos el espíritu de todo esto, estábamos a full trabajando y claro, después despertó el interés en los demás. Juan, que tiene su agrupación, que en el primer momento no le interesó...cuando vio que era una realidad, que iban a tener la posibilidad de armar una cooperativa, de darle respuesta a su barrio, de armar una cooperativa, dos o tres, golpeaba la puerta, yo quiero una cooperativa. Entonces ¿qué hacía el Intendente? Sacaba de (nosotros), bueno, la nuestra en lugar de cuarenta tiene treinta, le damos a Juan, a Pedro, hasta que llegamos a diez, con las que empezamos”*<sup>51</sup>. Esto sin embargo, fue flexibilizado pues se procuró que todos los líderes políticos se involucraran en la gestión del programa habitacional. Es decir, era consecuente con lo que planteamos que era su performance política propia.

## **El PFEH en las trayectorias habitacionales de los receptores**

En otro trabajo<sup>52</sup> he precisado la significación del programa en las trayectorias de vida, políticas y sociales de los receptores. En esta oportunidad quisiéramos destacar algunos rasgos de las trayectorias habitacionales de los receptores para señalar el hecho de que como la mayor inversión de las unidades domésticas es la vivienda, dónde y cómo habitar es una decisión pensada particularmente. Aún así existen situaciones que requieren decisiones urgentes en términos de movilidad habitacional (Cravino, 2008), como emerge de los relatos de nuestros entrevistados.

Cabe recordar que sólo cinco de los entrevistados<sup>53</sup> nació en el distrito de Peñaloza. El resto provino centralmente de provincias del interior<sup>54</sup> del país y de otros distritos de la Provincia de Buenos Aires, particularmente del Conurbano. Por lo tanto, la mayor parte de ellos migró al municipio de Peñaloza en diferentes instancias de su vida y tuvo que buscar allí un lugar donde vivir.

La determinación de dónde vivir (la localización) está fuertemente influida por el acceso al trabajo, a las redes de parentesco y de amistad y las posibilidades de recepción de planes sociales, tal como lo plantea Cravino (2008) y como desprende de la experiencia objeto de nuestro trabajo. Así, reconstruir sus estrategias habitacionales es dar cuenta de los aspectos *“materiales de sus vidas y los constreñimientos sociales, sus campos de posibilidades”* junto a

*“con la subjetividad de los sujetos, sus proyectos y su metamorfosis”* (Cravino, 2008: 91).

Los motivos de la llegada al Municipio se vinculan a diferentes causas. Los ejemplos que detallaremos a continuación aluden a trayectorias habitacionales vinculadas a redes de amistad, familiares y políticas las que facilitaron u obstaculizaron el acceso a un lugar donde asentarse o una vivienda que habitar.

Algunos entrevistados provienen de provincias del noroeste o noreste de nuestro país y en particular de zonas rurales sin acceso a los servicios básicos y con escasas posibilidades de reproducción de las familias y de obtención de trabajo allí. En relación a estos casos, podemos ilustrarlo con la historia de Antonio. La migración del entrevistado, tuvo origen cuando él era muy pequeño y fue entregado a una familia con el propósito de procurar mejorar las condiciones de vida. En palabras del entrevistado: *“Yo soy de Villaguay, Entre Ríos...yo me críe en una casa de barro, ladrillo de barro, revocado con barro, techo de chapa, a veces se ponía paja arriba para que no se caliente la chapa, me críe así en una sociedad muy humilde, muy humilde...Tuve una trayectoria muy irregular porque fui criado por otra familia...Yo empecé a trabajar con esa familia, Empecé a los nueve años, a los nueve años a hacer ladrillos..., mi papá murió, cuando era chico... Mi madre vive... una pareja se iban a trabajar y esta familia me pidió, bah, le pidió a mi vieja (que me fuera con ellos) y vengo a vivir acá a San Alberto”<sup>55</sup>.*

También entrevistamos receptores que al huir de situaciones familiares conflictivas tuvieron cambios habitacionales que empeoraron significativamente sus condiciones de vida. Un ejemplo de ello es la historia de Pamela, que da cuenta de diferentes modos de habitar la ciudad, algunos que la obligaron a vivir en situaciones de extrema precariedad y vulnerabilidad. Como lo relatan sus palabras: *“creo que a los dieciséis que fue que yo me fui definitivamente (de mi casa)... Yo trabajaba cama adentro, venía, estaba en mi casa, iba, venía, bueno, un día dije, no quiero volver más, me cansé, me fui a la calle, no tenía rumbo, dormía en la estación de tren...(un guarda de la estación me dijo) mirá negra para que no te pase nada y para que no estés dando vueltas, hasta que se haga de día, dice, tomate este colectivo que te lleva hasta la estación de Once y después volvete en el mismo colectivo porque ahí vas a poder dormir un trecho largo, dice y no vas a tener frío, me decía ¿no? Entonces el me dio la plata para el boleto y yo llegué hasta la estación de Once y volvía, así fue como una semana...Un día me bajé en Once y yo andaba dando vuelta ahí en la estación de Once y conocí una persona, un muchacho...me dice, “mirá acá hay un lugar” dice “donde va toda la gente así que se escapa de la casa” que sé yo”. “Bueno” le dije yo, yo era tan confianzuda, era un lugar que se le llamaba, le decían ranchada ellos y bueno, fui a vivir ahí, entre medio de mujeres, muchachos que también estaban en mi misma situación”.*

Pamela queda embarazada y tiene su primer hija y continuó viviendo en lo que se llama *“ranchadas”* y donde siempre *“había problemas con alguno”*. Luego, vivió un tiempo en el Municipio de Moreno y ya en pareja y luego volvió con su hija a la casa de su madre. Consiguió trabajo como empleada doméstica hasta

que tomó una mala decisión, robó en la casa donde trabajaba, y perdió su empleo y el lugar donde vivía ya que huyó ante el miedo a que la apresen. De esta forma, volvió a las calles. Nos relata entonces: *“volví a Once con la gente esa que conocía, andaba ahí, ya ahí ya me empecé a drogar, ya ahí hacía de todo, desastre mi vida era, después de eso. Y, bueno, después me agarró la policía, caí presa, estuve siete meses, después salgo, vuelvo de vuelta a la calle, después conozco al papá de mis hijos, que ya ahí me normalicé de vuelta”*. La estabilidad laboral de su pareja le permitió instalarse un tiempo en una vivienda alquilada en Ciudadela (Municipio de Tres de Febrero). Continúa: *“Me quedo embarazada, bueno, nos fuimos para allá, empezó a trabajar, todo bien él y bueno, y después... no teníamos para pagar el alquilar porque en ese entonces él se había quedado sin trabajo. No teníamos para pagar el alquiler. Bueno, nos sacan de ahí, fuimos a la casa del hermano... Fue todo un requilombo porque ya teníamos cuatro chicos, Él volvió de vuelta a hacer lo que no tenía que hacer, cayó preso y estuvo siete años preso, salió y yo ya, cuando él salió yo ya no viví más con él”*. Ante esta situación, sus redes familiares le brindan un lugar donde habitar en el distrito de Peñaloza: *“Me vine a vivir a la casa de mi mamá (Peñaloza), en el fondo de la casa de mi mamá con los chicos”*<sup>56</sup>. Los dichos de la entrevistada nos remiten a un segmento de la población que no se dedica al delito exclusivamente, sino que ante situaciones de inestabilidad y precariedad laboral combinan – simultánea o sucesivamente – actividades legales con otras ilegales (Kessler, 2004).

En otras historias, en las que también los entrevistados se mudaban por situaciones conflictivas, los procesos migratorios se llevaron a cabo por medio de redes de parientes, que familiarizan a los recién llegados con el barrio y con las formas de acceso a la ciudad (vivienda y trabajo) y muchas veces comparten su vivienda con los recién llegados (Cravino, 2008). La familia de Néstor<sup>57</sup> migró de la Provincia de Tucumán ante la separación de los padres en el marco de situaciones de violencia doméstica. La llegada al distrito de Peñaloza aconteció porque su abuela vivía allí y ésta los recibiría. Su mamá compró la mitad de un terreno y edificó con el tiempo una casa pequeña por medio de los ingresos que obtenía como empleada doméstica. Posteriormente, adquirió el resto del terreno y amplió la vivienda. Néstor convivió con su familia hasta que se unió con su pareja y se trasladó a la vivienda materna de su mujer (en otro municipio del Conurbano) a una habitación cedida por los padres de ésta. El compartir los ingresos con la familia extendida de su pareja no le permitía a Néstor garantizar la reproducción de su propia familia, por lo que ante la posibilidad de acceder a una casilla en un terreno fiscal cerca de su madre, decidió mudarse nuevamente al distrito de Peñaloza. Allí comenzó a construir una habitación y un baño de mampostería, con la proyección de edificar en altura. El entrevistado era, al momento de la investigación, receptor de una de las viviendas que se construyó en el PFEH en el predio de Castelli. La casa asignada cuenta con tres habitaciones, cocina, comedor, baño y un pequeño fondo.

Un ejemplo extremo que merece resaltarse por no conocerse situaciones similares en otros distritos es que pudimos identificar lugares donde se desarrollan actividades municipales de Peñaloza que destinan parte de las instalaciones como albergues provisorios para receptores de planes

asistenciales. Tal es el caso de lo que le sucedió a Jeremías<sup>58</sup>, quien nació en Santiago del Estero y vino a Buenos Aires, a los 17 años, a trabajar con un tío y se instaló con éste un tiempo en su casa. Accedió a un terreno fiscal donde construyó una vivienda: primero instaló una casilla y luego fue construyendo de a poco de mampostería. Isidro tiene dos hijos y la separación con su mujer lo llevó hace tres años a tener que buscar otro lugar donde habitar. El acceso al Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados lo contactó con un médico que trabaja en una dependencia estatal donde contraprestó como sereno y donde le brindaron un lugar para habitar hasta que le adjudicaran la vivienda por el PFEH. Allí se construyeron unas casillas para que habitaran provisoriamente algunas familias sin techo.

Los ejemplos señalados nos permitieron conocer trayectorias habitacionales donde se pusieron en acto redes de amistad, familiares y políticas en el acceso a un lugar donde asentarse, una vivienda o un lugar provisorio donde habitar. En todos los casos esto implicó situaciones de hacinamiento, la construcción de cuartos o una segunda vivienda para parientes o allegados en un mismo lote, lo que significaba precarias situaciones de habitación. En todos los casos, los entrevistados constituyen grupos sociales con fuertes dificultades para el acceso a una vivienda propia.

Otra forma de caracterizar su precariedad habitacional es analizar la situación de tenencia de la vivienda que habitan los perceptores, previa a la adjudicación de las casas del PFEH. Encontramos las siguientes situaciones:

**Situación de tenencia de la vivienda de los perceptores, previa a la adjudicación de las viviendas del PFEH**

	<i>Propietario vivienda y lote</i>	<i>Propietario sólo de la vivienda (ocupante ilegal o en proceso de regularización)</i>	<i>Inquilino</i>	<i>vivienda prestada</i>	<i>Vivienda compartida</i>	<i>Otro (Calle</i>
<i>Situación habitacional de los perceptores programa</i>	3	4	5	11	10	1

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a receptores del programa, 2007-2009.

Del siguiente cuadro se desprende que la situación habitacional de los entrevistados, previa a la adjudicación de las viviendas por el PFEH, se caracterizaba principalmente por dos modalidades: *vivienda prestada* y *vivienda compartida*.

Respecto a la primera modalidad (vivienda prestada), encontramos situaciones diversas:

- a) prestamos de familiares
- b) prestamos de “conocidos” (por medio de amistad, trabajo, etc.);
  - a) en el primer caso encontramos experiencias de receptores que vendieron su vivienda y se trasladaron al interior del país para cambiar de vida y ante la falta de trabajo volvieron a través de redes familiares a

viviendas cedidas. En otros casos, las mudanzas se debieron a disoluciones familiares.

- b) En el segundo caso a través de redes familiares obtienen conocimientos del barrio y de las posibilidades de acceder a donde habitar y obtener trabajo. Así, los entrevistados nos mencionaron situaciones donde vecinos de sus familiares les cedieron un lugar (particularmente, pudimos advertirlo en las entrevistadas jefas de familia con chicos). Otros, a partir del trabajo obtuvieron un lugar prestado donde habitar (en dos casos consiguieron un espacio cedido a través de redes políticas en el marco de la gestión del PFEH). En general los entrevistados que están en viviendas prestadas tienen una larga trayectoria habitacional bajo esta modalidad, algunos con más de 20 años de constantes traslados.

En cuanto a la segunda modalidad (vivienda compartida), la mayoría de los entrevistados en esta situación habitaban con algún miembro de su familia nuclear (en general, padre o madre). De los diez indagados en esta situación, cinco son adultos que nunca se fueron de la casa materna/paterna; dos se encontraban conviviendo nuevamente con sus padres luego de separarse de sus parejas; otros dos convivían con integrantes de su familia extendida (suegros) y sólo 1 cohabitaba con un amigo.

Asimismo, encontramos: a) cinco receptores inquilinos (cuatro de ellos recientemente separados de sus respectivas parejas); b) tres propietarios de la vivienda y el lote (receptores de “trabajo” del PFEH). De ellos, dos habían comprado un lote en los años setenta en barrios del distrito (en épocas en que los lotes eran accesibles económicamente a los sectores populares) y uno vivía con su pareja, que ya era propietaria con anterioridad; c) cuatro eran propietarios de la vivienda, pero no del lote (dos de ellos construyeron su vivienda en terrenos de familiares prestados y dos de ellos en un terreno fiscal ocupado); d) una persona en situación de calle.

Concluyendo, la situación habitacional predominante de los entrevistados previa a la adjudicación de las viviendas por el PFEH, se caracterizó la preeminencia de dos modalidades: *vivienda prestada* y *vivienda compartida*.

Lo mencionado en este apartado confirma lo expuesto anteriormente respecto de la vulnerabilidad del distrito en los indicadores socioeconómicos, la interrelación de problemáticas: trabajo, vivienda, contención social, de los receptores del programa en este municipio y las modalidades particulares de implementación que se terminaron imponiendo en la articulación de los diferentes actores intervinientes en la gestión.

## Reflexiones finales

Hace varios años, especialistas en programas sociales focalizados advertían que la gestión de programas incluye numerosas mediaciones no contempladas suficientemente en el proceso de formulación. Así, concluían que “*estas mediaciones de todo tipo constituyen cajas negras en el momento de la*



*(implementación) que se abren en sus propios campos de actuación y reinventan a los programas y las personas*" (Cardarelli y Rosenfeld, 2000: 48). Nuestro trabajo partió de esta cisura. La gestión del PFEH en el distrito de Peñaloza descansó en la coordinación / gestión de dirigentes políticos y barriales quienes intentaron sumar a la racionalidad instrumental del programa, la lógica política del PJ peñalocense.

También, demostramos que participaron otros actores (manzaneras, dirigentes barriales, representantes de organizaciones sociales, técnicos del programa) en la implementación y en otros espacios de gestión local, mostrando que existe una variedad de situaciones en el Conurbano Bonaerense que no remiten sólo a las prácticas del PJ y que es necesario pensar en la coexistencia de numerosas redes sociales, políticas y de gestión, muchas de ellas imbricadas.

Además dimos cuenta de la complejidad asociada a la gestión de este tipo de programas en cuanto a la obtención de tierra vacante adecuada para la realización de las viviendas, la integración de los complejos habitacionales a la trama urbana. También mencionamos la falta de acompañamiento social en el proceso de construcción de las viviendas y la conformación de las comunidades luego de inauguradas las obras.

Asimismo mostramos que para dar cuenta de esta experiencia era central remitir al análisis de la construcción simbólica de Burgos (el intendente de Peñaloza). Entendemos que se deben analizar las políticas de gestión del programa en relación con las políticas de gobierno local y en vinculación con el gobierno provincial y nacional. Así mostramos que se buscó resolver problemas habitacionales, sociales y laborales con la gestión de programas focalizados. La *performance* ejecutiva del intendente representó una muy fuerte renovación en la gestión del distrito, debido a que reorganizó la administración pública, generó recursos propios y transformó el municipio a partir de obras públicas de mucha notoriedad en gran parte a la luz de los acuerdos y recursos obtenidos a través del gobierno provincial y nacional.

Finalmente dimos cuenta también de las trayectorias habitacionales de los receptores y de la puesta en acto de redes de amistad, familiares y políticas en el acceso a un lugar donde asentarse, una vivienda o un lugar provisorio donde habitar.

## **Referencias bibliográficas**

Abramovich, et al. (2006) "la problemática de la Región Metropolitana de Buenos Aires".UNGS.

Balbi, F (2007) De leales, desleales y traidores. Valor moral y concepción política en el peronismo. Grupo de investigación en antropología política y económica regional.

Cardarelli, G Y Rosenfeld, M (2000) "Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales".

Carmona, R (2009) "Sistemas productivos locales en el noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Un análisis de su dinámica reciente y distintas consideraciones en términos de políticas públicas".

Cravino, MC (2008) *Vivir en la villa. Relatos, trayectorias y estrategias habitacionales*. UNGS.

Gené, M (2005) *Un mundo feliz. Imágenes de los trabajadores en el primer peronismo 1946-1955*. FCE. Parte II, Cap. 2.

Kessler, G (2004) "Delito, trabajo y provisión". En, *Sociología del delito amateur*. Paidós.

Kralich, S (1995) Una delimitación metropolitana: los bordes de la red de transporte: el caso de Buenos Aires. Ponencia presentada en el Seminario Internacional La Gestión del territorio: Problemas ambientales y urbanos. UNQUI, Buenos Aires.

Martuchelli, D y Svampa, M (1997) "La plaza vacía. Las transformaciones del peronismo". Losada

Masson, L (2004) *La política en femenino. Género y poder en la provincia de Buenos Aires*. Centro de Antropología Social.

Moreno, V (2007) Título: "Receptores y organizaciones sociales mediadoras en barrios objeto o no de procesos de implementación de programas de hábitat". En, Proyecto de investigación: "Hábitat y programas públicos de inclusión social en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2003-2207). Su implementación y las condiciones sociales, urbanas y ambientales en el territorio".

Sacks, R.D (1986) "Human Territoriality: its theory and history" Cambridge, Univerity Press. Extractos escogidos capítulos 1 y 2.

Sigal, Silvia (2006) "La plaza de Mayo. Una crónica". Siglo XXI.

Suárez, A y Palma, C (2009) "Condiciones de vida en el Conurbano Bonaerense". En, Proyecto Escalas territoriales del desarrollo en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Viguera, A (1991) "El primero de mayo en Buenos Aires, 1890-1950: evolución y usos de una tradición", en *Boletín de Historia Argentina y Americana* 'Dr. Emilio Ravignani. Tercera Serie, número 3. 1er semestre.

Yin, R (s/f) "Investigación con estudios de caso. Diseño y métodos", en *Applied Social Research Methods Seris. Volume 5*. Sage Publications. Internacional Educational and Professional Publisher. Thousand Oaks, Londres, Nueva Delhi.

### **Otras fuentes:**

Burgos, P (2003) "Estas son las obras de cuatro años de gestión". Material de divulgación.

Burgos, P (2007) "Un Pueblo de Trabajo" Material de divulgación. Peñaloza.

Burgos, P (2009) "Diez años de gestión" Material de divulgación. Peñaloza.

---

<sup>1</sup> Cuya defensa se efectuó el 17 de diciembre de 2009.

<sup>2</sup> En lo que respecta a la elección del período (2005-2009) éste se corresponde con la implementación del programa en el predio en el que se pretende construir el complejo

---

habitacional más grande hasta el momento en el distrito que llamaremos ficticiamente Peñaloza.

<sup>3</sup> Las Cooperativas de Trabajo son conformadas por 16 miembros, desocupados y beneficiarios de Programa Jefes y Jefas de hogar: 8 titulares del subsidio de desempleo Programa Jefes y Jefas de Hogar y 8 desocupados no alcanzados por el mencionado subsidio.

<sup>4</sup> En total efectuamos 42 entrevistas en profundidad. Abordamos nuestro objeto de estudio desde una perspectiva cualitativa. La estrategia metodológica consistió en la realización de un estudio de caso (Yin, s/f) de cooperativas de construcción de viviendas. Procuramos seleccionar casos que evidenciaron la diversidad de modalidades de gestión que existieron en el predio donde trabajaron inicialmente y simultáneamente 125 cooperativas.

<sup>5</sup> Proyecto de investigación: "Hábitat y programas públicos de inclusión social en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2003-2007). Su implementación y las condiciones sociales, urbanas y ambientales en el territorio".

<sup>6</sup> Todos los nombres que figuran en el trabajo son de fantasía a fin de resguardar a nuestros entrevistados.

<sup>7</sup> Se trata de un grupo de viviendas unifamiliares con un pequeño jardín y fondo, en algunos casos, viviendas apareadas en dos barrios.

<sup>8</sup> Ver Moreno (2007).

<sup>9</sup> En lo que atañe a la elección de los predios para construir el responsable municipal del área de vivienda aclaró que el criterio tuvo que ver con la disponibilidad de tierra sin atender a las características iniciales de las mismas. En palabras del entrevistado: "*los lugares se consiguieron porque eran tierras que, que había cierta practicidad para conseguirlas, no se buscó un lugar específico para construir, digamos que el programa estaba y había que construirlo en algún lugar, por eso el primer barrio (Las Casitas de Dorrego) se construyó en La Cava que es tierra recuperada de lo que era un basural ¿no?, igualmente se tapó con tosca, se hizo un buen trabajo...(en Castelli) era una especie de laguna, era como un bajío eso*". Lo mencionado por el entrevistado contradice lo expuesto en el Reglamento Operativo del programa de Emergencia Habitacional Techo y Trabajo, en donde se expresa que los terrenos seleccionados para la construcción de las viviendas deben tener niveles por encima de la cota de inundabilidad (Reglamento Operativo del programa: pág.4).

<sup>10</sup> Lo mencionado por el representante del municipio da cuenta de la falta de acompañamiento social del programa, lo cual redundó en conflictos al interior del barrio una vez habitado, al interior de los hogares, entre los vecinos y entre éstos y los vecinos de los barrios aledaños. El funcionario agregó que muchos de los problemas en este espacio se explican en parte por la ausencia de un liderazgo interno en el barrio. En este sentido asocia la existencia de anarquía con la carencia de un cacique político. Sus referencias son elocuentes al respecto: "*no apareció una figura líder dentro del barrio, ese fue para mí, el punto culminante al que no se llegó, si hubiese aparecido una figura líder, hubo varios en el barrio...varios personajes que intentaron, pero el resto, es decir, no los apoyó por equis motivo, que desconozco, tal vez, tenían razón o no, como no hubo una figura que mande en ese barrio, es como un poco anárquico el tema y dentro de la anarquía se juntan lo grupos más violentos que sacan ventaja, pero, si hubiese aparecido una figura que hubiese podido poner al barrio en comisiones, hubiese sido otra la,...el desenlace del barrio, necesitan también de una figura que diga, bueno, vamos a hacer una comisión vecinal, con reuniones todos los viernes, como una especie de consorcio*".

Cabe agregar que ante la consulta al mismo sobre instancias de acompañamiento social en la gestión del programa el funcionario señaló que el proyecto no contemplaba tales instancias y que el municipio sólo tenía como responsabilidad la construcción de las viviendas y que la duración de las obras se ajustara a lo convenido.

<sup>11</sup> Sólo se había dejado un espacio en el predio donde se construyó un jardín de infantes.

<sup>12</sup> Con relación a si hubo situaciones de conflictividad en el barrio de 'Las Casitas de Dorrego, Pedro refuerza la tesis enunciada por la otra organización, respecto a que existieron problemas con la llegada de nuevos habitantes al barrio Las Casitas, con la población del Jacarandá. Sobre el tema mencionó lo siguiente: "*El Jacarandá es un barrio bastante complicado, es uno de los barrios del centro del distrito de Peñaloza de los más golpeados, barrio muy, muy pobre y que tiene muchos conflictos internos, además. Y lo que vimos que pasó en El Jacarandá, es el límite con La Alegría, que se armó como el barrio nuevo y el barrio viejo este conflicto...hay tensión entre lo que es, el barrio que empezó a funcionar porque ahí ya vive gente, acá todavía no (Castelli)...ahora está un poco más tranquilo pero los primeros meses fueron muy difíciles porque se armó esto...este barrio que tiene un asfalto interno, que son casas terminadas y la*

---

otra parte del barrio con casas que se caen a pedazos, que cruza el arroyo por el medio, que hay en algunas partes calles que son como pasillos porque no son ni si quiera calles y se armó esto del barrio nuevo y el barrio viejo, una puja bastante complicada porque la gente del barrio nuevo decía, 'los que vienen a robar son del barrio viejo', los del barrio viejo decían 'no, los que nos vienen a robar son los del barrio nuevo' (Entrevista a Pedro, mayo, 2007).

<sup>13</sup> (Entrevista a Victoria, junio, 2007).

<sup>14</sup> Entrevista a Pedro, mayo, 2007).

<sup>15</sup> Una de nuestras entrevistadas Victoria, miembro de un comedor aledaño al barrio Las Casitas de Dorrego comentó cómo influyó el PFEH en su organización. Cuando los vecinos se mudaron hubo una presión en la matrícula de la organización y cambios en la demanda de servicios hacia la misma. En sus palabras, "*anteriormente nos manejábamos con cupos del plan CAI y teníamos nenes de 6 a 15 años. Ahora la demanda es otra, son más cantidad de chicos, nosotros tenemos 120 chicos y ahora la demanda es el doble y el doble en edad. Son a partir de los 16 años como que reclaman una actividad pero de salida laboral... Ya no se vienen como los nenes escolares por el alimento. Sino que se reclama, por ejemplo una capacitación en informática... Nosotros estamos dando ahora carpintería escolar... Inclusive algunos nos vinieron a preguntar si nosotros podíamos enseñar talleres de inglés*" (Entrevista a Victoria, junio, 2007). También se remitió a la influencia del crecimiento poblacional en otras instituciones, como la escuela y el centro de salud donde también se habría duplicado la demanda de servicios.

<sup>16</sup> Entrevista a Mariano Acosta, Concejal cercano a la agrupación de Julio Romero, enero de 2009.

<sup>17</sup> Los partidos sobre los que se realizó el estudio pertenecen a la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Para dicho trabajo se realizaron 400 encuestas a hogares.

<sup>18</sup> INDEC (2001).

<sup>19</sup> Siguiendo a Kralich (1995) definimos la región usando un criterio basado en los movimientos que diariamente realizan las personas para satisfacer sus necesidades, principalmente laborales, pero también educativas, de salud y de consumo, que guardan a su vez cierta correspondencia con la estructura de transporte de la región. Esta clasificación incluye 46 partidos, siendo su límite exterior aquellos en los que se encuentran las cabeceras de las líneas de ferrocarril y de autotransporte de pasajeros que llegan a la ciudad de Buenos Aires. Desde esta perspectiva la RMBA está conformada por: el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), comprende la Ciudad de Buenos Aires y los 24 partidos del Gran Buenos Aires, y otros partidos ubicados fuera del AMBA pero que tienen fuertes interrelaciones con el resto de la metrópoli.

<sup>20</sup> Entrevista a Rogelio, receptor de vivienda de una cooperativa de Aurora Gutiérrez, 2007.

<sup>21</sup> (Clarín.com 13-05-04)

<sup>22</sup> Página homónima al nombre del distrito (/historia/autoridades/pl/pl2007-11.html ).

<sup>23</sup> Sobre las maneras de hacer política de la facción duhaldista (ver Masson, 2004).

<sup>24</sup> Por otro lado, los entrevistados coinciden en marcar la cualidad del Intendente en haber diseñado obras que eran centrales para el distrito, así como en la búsqueda de recursos para realizar las mismas, como se desprende de las citas a continuación: "*cuando se habló del tema que iba a ver, porque el Intendente siempre cuando nos sentábamos a charlar con él, él decía yo voy a hacer esto, como dijo muchas veces voy a hacer el cementerio, estoy haciendo el cementerio, eran sueños que él tenía que todavía no estaba hecho pero él ya estaba diciéndolo. Y nosotros, cuando él empezó a cumplir con nosotros, que veíamos que él decía tal cosa, pasaba un tiempo y ya estaba, creíamos, creemos, creemos hasta ahora, que él lo que dice lo hace, entonces confiamos nosotros, de que él iba, esto era campo, ni siquiera, ni siquiera tenía idea de dónde lo iba a hacer pero el iba a hacer mil viviendas, dijo, Pero no tenía el lugar todavía, y después dijo, una vez nos dijo, cerca de ese barrio y ustedes van a estar ahí, ustedes formen una cooperativa, porque nos dijo a nosotros formen una cooperativa, busquen toda la gente que ande sin trabajo ahí, formen una cooperativa y le vamos a dar..., le vamos a dar un lugar ahí, y bueno ahí ya, ahí ya hablamos de la vivienda*"<sup>24</sup> (Margarita Menéndez, ibidem).

<sup>25</sup> Ley 11551.

<sup>26</sup> Burgos, P, (2003) *Estas son las obras de cuatro años de gestión*. Material de divulgación.

<sup>27</sup> Además de ser un dirigente relevante de la Primera Sección Electoral, recientemente se incorporó a como congresal provincial. *AquíLaNoticia*, diciembre de 2008.

---

<sup>28</sup> Cabe agregar que en nuestro trabajo hayamos vínculos que pueden obedecer a aspectos de orden más pragmáticos pero también identificamos otros en que los primaban otras valoraciones, como detallaremos luego.

<sup>29</sup> Cabe destacar que durante la gestión de Néstor Kirchner se afianzó el vínculo de nación con el municipio en tanto se destinaron recursos nacionales para el partido y se impulsó desde nación y provincia la aplicación de varios proyectos de envergadura para el municipio. Esta relación se extendió y afianzó con la actual gestión nacional conducida por la presidenta Cristina Fernández, tanto en términos políticos como económicos pues se siguen destinando recursos y apoyando emprendimientos por parte del gobierno nacional y provincial y se recrean los vínculos con visitas de autoridades nacionales y provinciales, que se iniciaron en la gestión del ex presidente, al municipio. Este apoyo, fue refrendado por el municipio durante la primera mitad de 2008 en tanto los receptores del programa y los empleados municipales fueron movilizados en sucesivos momentos con el propósito de apoyar la gestión nacional ante el conflicto suscitado con el sector agropecuario.

<sup>30</sup> Burgos, P, (2003) idem.

<sup>31</sup> Sigal (2006) sostiene, en sintonía con Viguera (1991), que el peronismo no ‘inventó una tradición’, al estilo de Hobsbawm, sino que creó una grieta para situarse, ‘para fundar su diferencia’. Así en el decir de la autora, el peronismo sustituyó las jornadas de lucha y de represión de 1904/1909 por desfiles pacíficos de obreros. En tal sentido, la autora agrega que el peronismo actuó en un doble sentido respecto de la celebración del 1° de mayo: por un lado, lo fracciona políticamente transformándolo en un día peronista; por otro, busca nacionalizarlo, quitándole lo que aún le quedaba como expresión de una parcialidad. Así, para Sigal (2006: 294) “*Perón aseguró que el escudito peronista venía a reemplazar los emblemas rojos*”.

<sup>32</sup> Otro símbolo que el peronismo resignificó fue la imagen de los trabajadores. La misma, fue patrimonio simbólico de diferentes grupos ideológicamente críticos del capitalismo. El trabajador urbano fue central en los repertorios del movimiento peronista, en tanto éste emergió con el apoyo de estructuras obreras y sindicales (Gené, 2005). La primera gestión peronista, empleó folletos y afiches que incorporaba imágenes de obreros asociados a dos temas centrales de la agenda estatal: ‘la modernización industrial y la justicia social’. Luego, con posterioridad a la misma, la propaganda gráfica incorpora imágenes de trabajadores sobrias y austeras. En la primera celebración del día de los trabajadores se exaltan imágenes que expresan bienestar de los protagonistas y los alcances de la reforma social. Así el trabajador es presentado gráficamente como dignificado en su labor<sup>32</sup>: deja de ser un instrumento para transformarse en ‘amo y cerebro de la maquinaria’ (Gené, 2005).

<sup>33</sup> Otro ámbito donde se emplearon imágenes por el gobierno peronista, fue en la ampliación del sistema de capacitación técnica oficial. El propósito fue crear equipos técnicos, para ello se emplearon afiches de difusión, que se inspiraron en concepciones tributarias de obreros católicos, cuyas ideas priorizaban principios morales y sociales antes que económicos/industrialistas (Gené, 2005). Diferentes objetivos impulsaban la capacitación de los obreros: incorporar a los obreros en un sistema antielitista; antiarrogante y pragmática, renovar la fuerza de trabajo y propiciar el ascenso y movilidad social (Gené, 2005).

<sup>34</sup> Por un lado, se creó un instituto tecnológico municipal en el cual se dictan carreras cortas en las siguientes especialidades: Técnico Superior en Automatización, Control y Robótica; en Gestión de mantenimiento de Instituciones de Salud; en Análisis de Sistemas; en Tecnología de Alimentos; en Gestión Ambiental y en Química en Polímeros. Por otro lado, en el Centro Municipal de Estudios, se dictan los siguientes oficios: Reparación de TV, electricidad, redes, diseño gráfico, operador de PC, auxiliar administrativo, cocina y panadería, entre otros. Burgos, P (2009).

<sup>35</sup> Plan Federal de construcción de viviendas, Programa Federal de Emergencia Habitacional, Plan Agua Más Trabajo.

<sup>36</sup> Canalización de un canal, realización de asfaltos, escuelas, túnel en la Avenida principal del distrito, entre otros.

<sup>37</sup> Burgos, P, 2007.

<sup>38</sup> Entrevista a Micaela, receptora de vivienda en una cooperativa coordinada por Lautaro Juárez.

<sup>39</sup> Uno de los principales líderes del PJ distrital comentó acerca de las capacidades políticas del Intendente: “*hasta ahora nos ha dado resultado (Burgos) para qué vamos a cambiar. Hasta ahora pudo lograr lo que nadie logró*”. Punto Cero Hacia el Futuro. 2007.

---

<sup>40</sup> Lo mencionado puede sintetizarse en los dichos de la siguiente nota periodística: “no hubo sorpresas en la lista que busca lograr que Pedro Burgos continúe en la presidencia del Consejo del Partido del Justicialismo en Peñaloza. Es claro que, al observar la presentación realizada, nombre por nombre y cargo por cargo, el actual Intendente...haga gala de su habilidad para dejar conformes a los distintos sectores del PJ que lo acompañan, demostrando que las diferencias internas mueren frente a la decisión de la conducción”. Burgos reafirma su liderazgo con equilibrio, En [AquíLaNoticia.com](http://AquíLaNoticia.com), noviembre de 2008; y Lista única en el PJ de Peñaloza, En, Periódico homónimo al nombre del distrito. Noviembre de 2008.

<sup>41</sup> Al respecto, uno de nuestros entrevistados comentó: “*en Peñaloza como en otros distritos te quedan dos alternativas, úneteles, únete a ellos o muere en el intento*’. Como ellos manejan todo el aparato, aparato político, militante, económico. Vos no podés enfrentar al partido peronista o al movimiento justicialista, con una lista, salvo que seas vecino. Y en la unión vecinal él siempre infiltra gente que quiera estar. Peñaloza es un pueblo chico, vos vas a ver que todos los concejales o funcionarios tienen relaciones entre sí, un parentesco, incluso yo mismo” (Entrevista a López, asesor de un concejal de Peñaloza, 2009).

<sup>42</sup> En palabras de un concejal: “Vos fijate que Burgos llega a la intendencia de Peñaloza en el año '99, donde va a una elección interna, donde la tercera fuerza política, que era la de Julio Romero en su momento, hace un acuerdo político y gana. Entonces, la dirigencia de ese momento priorizó levantar la autoestima del distrito; apostar a la obra pública, que, de hecho se hizo; hubo actos de grandeza, por ejemplo, de parte de Julio Romero de bajar la lista de su proyecto personal en el año '99, acompañar esta gestión; eh... los políticos de este distrito hemos donado nuestros sueldos para la construcción del Hospital Odontológico, Oftalmológico, la Escuela Municipal...bueno, hubo un montón de cosas que no, que quizás no se dio difusión a la prensa por una cuestión de preservar y no utilizar la gestión pública para hacer política. Hemos donado nuestros sueldos como un acto de grandeza para construir los hospitales, la escuela, así fue” (Entrevista a Mariano Acosta, Concejal cercano a la agrupación de Julio Romero, enero de 2009).

<sup>43</sup> Al respecto varios entrevistados mencionaron diferencias entre las prácticas políticas del intendente y la de otros políticos que llegaron al poder y se olvidaron de los barrios y los militantes que los habían sostenido en las campañas electorales: “*la gente estaba, estaba enojada porque se hacía el asfalto, porque no había nada en el barrio ¿no? y como que nadie se ocupaba del barrio. Había muchos punteros políticos, hay muchos punteros políticos en el barrio, hay muchos ¿no? Hay un hombre que se llama Ezequiel y se puso como Concejal y nunca hizo nada, en la época de Piacente eso fue ¿no? Muchos pasaron, me acuerdo cuando yo era chico, pasaron muchos políticos por el barrio pero nadie hizo nada, nadie se preocupó por el barrio*”. Entrevista a Néstor receptor de vivienda en una cooperativa coordinada por Margarita Menéndez, 2008.

<sup>44</sup> Cabe mencionar que las mismas también solían emplearse en momentos electorales tal como describe una entrevistada: “*Mi hermano más grande...me invitaba a las reuniones, en ese tiempo venía Silvia Martucheli al barrio ¿la conocés? Hoy está en el municipio trabajando. Silvia Martucheli,...vamos a una movilización, (y) le daba una bolsa de mercadería, se iba, aparecía cuando necesitaba, (volvía al barrio). Eso es lo que hacían*”. Margarita, idem.

<sup>44</sup> Por citar algunas: Centro del diabético, comisaría 3ra, Alcaldía, CDIs, Centro de Atención y Rehabilitación al discapacitado, laboratorio municipal de análisis clínicos, Centro de Zoonosis, escuela municipal de formación profesional, En, Material de divulgación, .2003, 2007

<sup>45</sup> Por citar algunas: Centro del diabético, comisaría 3ra, Alcaldía, CDIs, Centro de Atención y Rehabilitación al discapacitado, laboratorio municipal de análisis clínicos, Centro de Zoonosis, escuela municipal de formación profesional, En, Material de divulgación, .2003, 2007.

<sup>46</sup> Como el servicio de emergencias médicas o el servicio de recolección municipal. En, Material de divulgación, 2003, 2007.

<sup>47</sup> Entrevista a Osvaldo Dirigente barrial y receptor de vivienda de la Agrupación de Julio Romero, 2008.

<sup>48</sup> Los decretos municipales son nombramientos precarios por tiempo determinado a través de los cuales una persona puede incorporarse al plantel municipal o a una función específica determinada por un dirigente político por un período de tiempo, que en general oscila entre 6 meses a 1 año de duración.

<sup>49</sup> Entrevista al concejal Mariano Acosta, 2009.

<sup>50</sup> Entrevista a Mariano Acosta, Ibidem.

<sup>51</sup> Entrevista a Miguel Juárez (2008), Ibidem.

---

<sup>52</sup> Moreno, Viviana Elizabeth (2011) "LA CONSTRUCCION DEL TECHO, EL TRABAJO POR FACCIONES POLÍTICAS. Entramado relacional en la implementación del Programa de Emergencia Habitacional", En, Cravino, María Cristina (org.) CONSTRUYENDO BARRIOS. TRANSFORMACIONES SOCIO TERRITORIALES A PARTIR DE LOS PROGRAMAS FEDERALES DE VIVIENDA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (2004-2009). UNGS. (en prensa)

<sup>53</sup> Cabe recordar que del total de perceptores consultados, 24 fueron lo fueron de vivienda y 10 de trabajo.

<sup>54</sup> En términos históricos, Abramovich et al. (2006) mencionan que el acelerado crecimiento industrial en la década del 40, fue dando forma a un "nuevo mapa social de la metrópoli", siendo la clase trabajadora la que irá poblando y expandiendo la ciudad hacia la periferia urbana. Las autoras, parafraseando a Torres (1993) califican a este período de suburbanización, que va de 1940 a 1960 como "un movimiento 'popular' hacia la periferia, protagonizado fundamentalmente por los trabajadores urbanos". Asimismo el origen de estos trabajadores cambia sustancialmente, los nuevos allegados a la ciudad no eran ya migrantes europeos, sino que, en su gran mayoría, provenían del interior del país. Motivados por la oferta de lotes económicos, la existencia de créditos subsidiados para la compra de terrenos y construcción de viviendas y la red de servicios de transporte ferrocarril y automotor subsidiados por el Estado, los trabajadores se asentaron en la periferia, adquiriendo por primera vez la "casa propia". Sin embargo este proceso de suburbanización no fue acompañado por la construcción servicios de infraestructura básicos tales como pavimento, telefonía, agua, cloacas, etc. La falta de planificación estatal en este punto es caracterizado como "urbanización salvaje". Las autoras agregan, parafraseando a Calello (2000) que la densidad de población, de infraestructura urbana y de dotación de servicios decrecían desde los ejes centrales (marcados fundamentalmente por las redes de transporte ferrocarril) hacia los espacios intersticiales (situación que aún no ha sido modificada totalmente).

<sup>55</sup> Entrevista a Antonio Boggio, presidente y receptor de una vivienda de una cooperativa coordinada por Aurora Gutiérrez. 2008.

<sup>56</sup> Entrevista a Pamela, receptora de trabajo en una cooperativa coordinada por Micaela Barrientos. 2008.

<sup>57</sup> Entrevista Néstor, receptor de vivienda en una cooperativa coordinada por Margarita Menéndez.

<sup>58</sup> Entrevista a Jeremías, receptor de vivienda en una cooperativa coordinada por Aurora Gutiérrez.