



Revista Bitācora Urbano Territorial

ISSN: 0124-7913

bitacora\_farbog@unal.edu.co

Universidad Nacional de Colombia

Colombia

Bettatis, Clarisa

Urbanización de asentamientos informales en la provincia de Buenos Aires

Revista Bitācora Urbano Territorial, vol. 15, núm. 2, julio-diciembre, 2009, pp. 89-108

Universidad Nacional de Colombia

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74811890006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Urbanización de asentamientos informales en la provincia de Buenos Aires

## SLUM URBANIZATION IN BUENOS AIRES PROVINCE

**Clarisa Bettatis**

Licenciada en Urbanismo. Investigadora del Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. Coordinadora del Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. clarisabettatis@yahoo.com.ar

**Recibido:** 30 de agosto de 2008

**Aprobado:** 30 de noviembre de 2008

### Resumen

La problemática de los asentamientos informales tiene una larga historia en Argentina y ha dado lugar a diferentes intervenciones por parte del Estado. La última intervención pública nacional dirigida a este sector, tuvo lugar hace más de treinta años y sus logros fueron magros y discutibles. El Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, objeto de este análisis, se inserta en el marco de una importante apuesta del gobierno nacional que actualmente contempla la construcción de más de 400.000 viviendas.

El estudio se realiza sobre proyectos en ejecución en barrios de tres municipios del área metropolitana de Buenos Aires, en un período comprendido entre el anuncio oficial del subprograma (en enero 2005) y finales de 2006. El énfasis está puesto en el rol que desempeñan los municipios, protagonistas de la implementación del programa en el nivel local. Los resultados derivados de la investigación dan cuenta del intrínseco vínculo que existe entre los procesos político-institucionales y las definiciones espaciales, y su repercusión en la calidad de vida de las poblaciones involucradas.

**Palabras clave:** urbanización, hábitat, asentamientos informales, políticas públicas, implementación de programas.

### Abstract

The informal settlements question has a long history in Argentina and has been met by different public programs, the last of which took place thirty years ago and had limited and questionable results. The Slum and Informal Settlements Urbanization Program here studied, is part of an important national plan that has the aim to build 400.000 new houses around the country.

Projects that are actually being executed in three neighbourhoods in Buenos Aires Metropolitan Area are studied, in a period comprehended between the Programs announcement (January 2005) and December 2006. The analysis is focalized on the local governments as protagonists of the Program implementation. The research results illustrate the existing links between political – institutional processes and spatial results, and the consequences for life quality of the involved population.

**Key words:** urbanization, habitat, slums / informal settlements, public policies, housing programs implementation

## Introducción

La problemática de los asentamientos informales es un tema que tiene una larga historia y que ha dado lugar a diferentes intervenciones por parte del Estado. Si bien durante las décadas de 1960 y 1970 se produjo un importante debate teórico acerca del tema, en el que se puso en relieve la importante tarea urbanizadora realizada por las familias, las políticas recurrentes fueron de erradicación. Recién hacia los años ochenta, coincidente con los procesos de re-democratización en América Latina, se plantearon diferentes formas de abordaje que dieron lugar al reconocimiento de derechos de los habitantes sobre el sitio ocupado. La radicación de la población supone la regularización de la tenencia de la tierra a favor de los habitantes, y puede incorporar intervenciones en lotes y viviendas, para adecuarlas a la normativa vigente.

Siguiendo a Abramo (2003), podemos distinguir tres lógicas de acción social que explican el acceso a la tierra urbana. Por una parte, la lógica del Estado, en la cual éste decide sobre la inversión tomando como punto de partida el bienestar general. La segunda, denominada lógica del mercado, plantea el juego de la oferta y la demanda entre quienes desean adquirir una fracción de suelo y quienes están dispuestos a venderla. En este caso, dadas las características del bien de que se trata (generalmente sometido a normativa jurídica y urbanística) se definen dos tipos de mercados: formal e informal. Finalmente, se presenta la lógica de la necesidad, determinada por la imposibilidad de acceder a la tierra de ninguno de los modos anteriores y que se verifica en las ocupaciones de predios por parte de familias de escasos recursos económicos. La posibilidad de disponer de una porción de tierra urbana se halla vinculada, en este caso, a eventuales costos políticos y jurídicos.

En cada país se desarrollaron diversas formas de nombrar los asentamientos informales. En Argentina se los llama “villas” (de emergencia o villas miseria), y el término ha sido utilizado especialmente desde 1980.

En Argentina el fenómeno de los asentamientos informales se detecta en todas las grandes ciudades del país, pero cobra mayor relevancia<sup>1</sup> en el área metropolitana de Buenos Aires –AMBA–, donde se concentra alrededor de un tercio de la población nacional (unos 13 millones de habitantes) y el mayor déficit habitacional del país: cerca del 40% del total nacional (Indec, 2001).

**Figura 1.** Ubicación del área metropolitana en la provincia de Buenos Aires



**Fuente:** elaboración propia.

<sup>1</sup> Las palabras relevancia, relevada, relevamiento se usan en este artículo en dos sentidos: poner algo en relieve o buscar y recopilar datos.

En la demografía habitacional de la metrópoli de Buenos Aires hay dos momentos clave relacionados con procesos migratorios. El primero se ubica entre finales del siglo XIX y principios del XX, y fue por la llegada masiva de población fundamentalmente extranjera. Los nuevos habitantes de la ciudad, en su gran mayoría ultramarinos, buscaron alojamiento de diferentes modos, muchos de ellos precarios y deficitarios, dieron el puntapié inicial al problema de la vivienda popular en el país. La segunda oleada migratoria, esta vez preponderantemente interna, estuvo influenciada por la industrialización sustitutiva de importaciones, y se ubica hacia mediados de siglo XX. Los nuevos migrantes, en su mayoría rurales, fueron atraídos por la posibilidad de hallar un puesto de trabajo en la pujante industria nacional. Llegaron a una ciudad que no contaba con capacidad de dar respuesta a sus necesidades habitacionales, que quedaron libradas a los recursos y capacidades familiares.

La formación de villas en la ciudad de Buenos Aires se articula con estos procesos, y se remonta a la década de 1930, cuando el Estado construyó viviendas precarias que ofreció a los inmigrantes europeos con carácter transitorio hasta tanto hallaran una solución individual. Originalmente las villas fueron consideradas un hábitat transitorio para sus pobladores, que eran trabajadores poco calificados o informales. Se caracterizan por tener tramas urbanas muy irregulares con intrincados pasillos, que responden a la suma de prácticas individuales y diferidas en el tiempo. La mayor parte no cuenta con infraestructura de servicios, las viviendas son autoconstruidas por las familias, con diversos materiales, en muchos casos de descarte. Poseen una alta densidad poblacional e intensidad de ocupación del suelo, sin reserva de espacio público.

Un segundo fenómeno asociado, los llamados *asentamientos*, surgió en la década de 1980, principalmente en el conurbano, y se incrementó a partir del regreso de la democracia, en 1983, cuando se detuvieron las erradicaciones compulsivas. La mayoría están ubicados sobre tierra privada. Se caracterizan por presentar trazados urbanos regulares y planificados que tienden a dar continuidad a la trama urbana circundante. Las tomas son decididas y organizadas colectivamente (con una estrategia previa), por lo general las efectúan actores sociales previamente “urbanizados”, que las perciben como una mejora habitacional a corto y mediano plazo. Los ocupantes buscan la legitimación de la invasión ante el Estado para poner en marcha el proceso de regularización dominial, reivindicando la oportunidad de pagar por la tierra y ser propietarios. Las comodidades de las viviendas

dependen de las capacidades y los recursos de las familias que las habitan (Cravino, 2001).

Las villas y los asentamientos se encuentran presentes en toda el área metropolitana de Buenos Aires y son las principales formas de ocupación irregular de tierra vacante por parte de sectores sociales empobrecidos. Las características de estos barrios (ocupación de terrenos, desvío de la normativa, búsqueda de legitimación por parte del Estado, dependencia de ayuda externa, entre otras) hacen del Estado el principal interlocutor de las demandas de los pobladores. En la Ciudad de Buenos Aires y los partidos<sup>2</sup> de la primera corona, donde se produce una utilización intensa del suelo, las villas son la forma más predominante de solución habitacional de los sectores de menores ingresos; mientras que en el Gran Buenos Aires los asentamientos son más frecuentes.

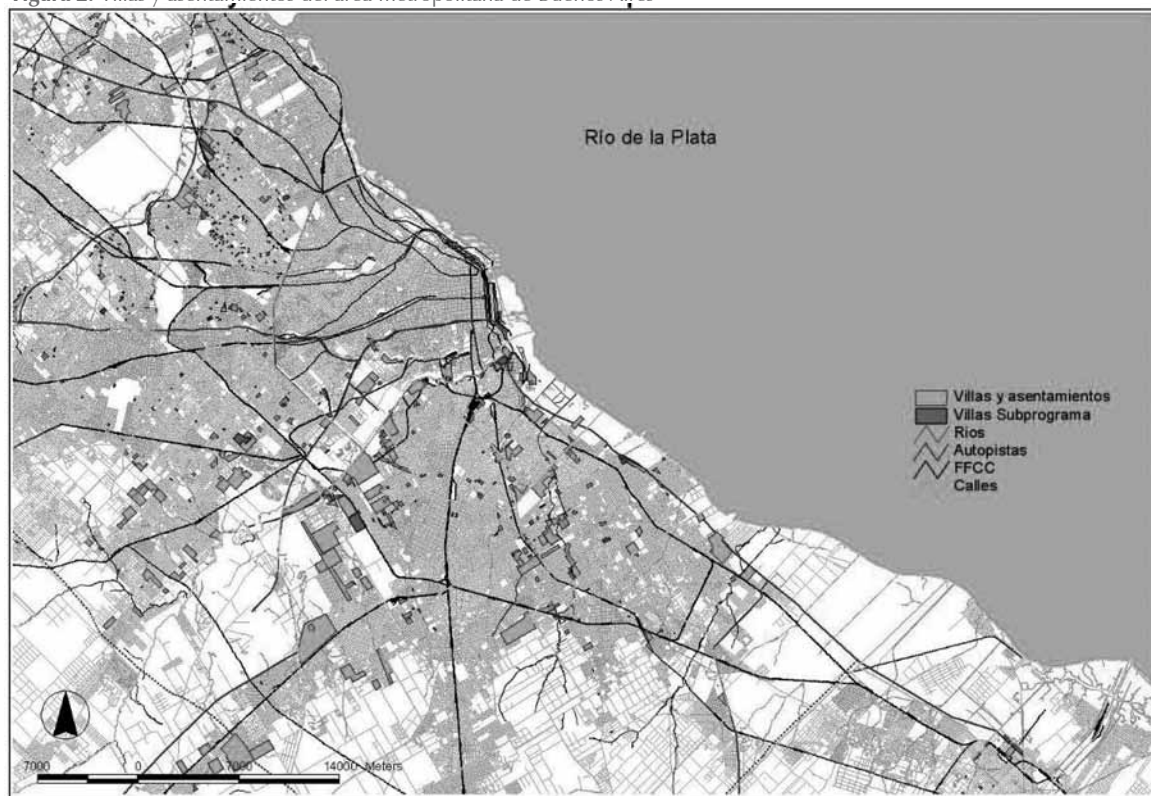
La cuantificación del fenómeno es compleja y no existen datos certeros acerca de la cantidad de población residente en villas y asentamientos en el Gran Buenos Aires. Las reformas estructurales producidas durante la década de 1990, con importantes repercusiones en el mercado laboral (la desocupación alcanzó a un 22% de la población económicamente activa), generaron un crecimiento de alrededor del 45% de este tipo de barrios. Estos datos se verifican a pesar de la escasez de información sólida, y de que en los últimos censos nacionales de población y vivienda (1991 y 2001) se detectaran importantes sub-registros, especialmente en las zonas periféricas y de mayor precariedad.

Funcionarios del gobierno de la provincia de Buenos Aires sostienen que en el conurbano bonaerense hay unas 1.000 o 1.200 villas y asentamientos, cuya población supera el millón de habitantes (Cravino, 2008). Si bien diversos organismos<sup>3</sup> cuentan con información acerca de

2 La Provincia de Buenos Aires, Argentina, se divide territorial y administrativamente en 134 municipios denominados constitucionalmente partidos. El conurbano bonaerense, también llamado Gran Buenos Aires o área metropolitana de Buenos Aires –AMBA–, está integrado por 24 partidos que rodean a la Ciudad de Buenos Aires (distrito federal del país), que desde 1994 es autónoma.

3 Algunos de estos organismos son: la Dirección Provincial de Estadística, la Dirección de Tierras, el Ministerio de Seguridad, la Secretaría de Salud de la Provincia de Buenos Aires, la Secretaría de Transporte, el Instituto Nacional de Estadística y Censos –INDEC–, el Programa Arraigo, en el nivel nacional; y las áreas de tierra y vivienda de cada municipio. El proyecto INFOHábitat, radicado en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, realiza el cruce de estas fuentes con el objetivo de consolidar datos acerca de la localización y dimensiones de las villas y los asentamientos en el área metropolitana de Buenos Aires.

**Figura 2.** Villas y asentamientos del área metropolitana de Buenos Aires



**Fuente:** elaboración propia a partir de bases cartográficas e información de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de Buenos Aires

la localización y magnitud de los asentamientos informales, los datos no son exactamente concordantes entre sí, lo que deja un velo de incertidumbre acerca de la real dimensión del fenómeno.

El mapa que sigue, muestra un trabajo de relevamiento preliminar de localización de villas en el área metropolitana de Buenos Aires. En color rojo aparecen los barrios en ejecución por el Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios.

En Argentina, y en particular en el área metropolitana de Buenos Aires, las políticas dirigidas hacia villas y asentamientos han oscilado entre el financiamiento a la oferta de vivienda y, esporádicamente, el apoyo a la demanda de suelo urbano (las breves experiencias de programas dirigidos a la generación de lotes con servicios, en sus diferentes variantes). La dotación de infraestructura y equipamiento en estos barrios ha estado mayormente en manos del Estado e impulsada en gran medida por demandas vecinales.

Fernández Wagner (s.f.) establece fuertes distinciones entre un primer tipo de políticas con intervenciones masivas cuyo principal producto fueron viviendas “llave

en mano”, y un segundo tipo de intervenciones teñidas por las modificaciones en las concepciones internacionales acerca de las urbanizaciones informales, que se orientan a la mejora de los asentamientos, la radicación, la apertura de la participación, etc. El cuadro que sigue sintetiza las características señaladas por el autor para cada tipo de política.

Con escasas y breves excepciones, entre mediados de la década de los años cincuenta (cuando las villas comenzaron a identificarse como un problema habitacional y social) y la reinstauración de la democracia en 1983, las acciones dirigidas a las villas fueron de erradicación de la población, en ciertos períodos de forma compulsiva y violenta, sin ofrecer alternativa habitacional alguna.

Las políticas alternativas surgieron como respuesta al tipo de intervenciones masivas de bajo impacto cuantitativo y cualitativo, y para acompañar el proceso de autoconstrucción que estaban desarrollando los sectores populares de manera no regulada. Durante la década de los años 1980, se superpusieron acciones de una y otra orientación, y comenzó a perfilarse la importante gravitación que adquirieron los gobiernos locales en los años siguientes.



**Cuadro 1.** Caracterización de tipos de políticas

Políticas “llave en mano”		Políticas “alternativas”
Tipo de intervención	Erradicación de asentamientos irregulares	Radicación de asentamientos irregulares
Tipo de producto	Construcción de conjunto habitacional sobre terreno libre	Construcción de baja y media complejidad (de baja productividad)
Financiamiento	Fondos públicos, con muy bajo o sin recupero (o recuperación)	Fondos públicos u otras fuentes, con recupero parcial o total de la inversión
Decisión y planificación	Realizada por el Estado en forma centralizada	Centralizada, con distintos grados de participación de la población
Construcción	Grandes empresas por licitación pública	Pequeñas empresas locales, cooperativas, o los usuarios organizados
Asignación social	Listado de la población destinataria ordenado según criterios de prioridad	Pre-acordada / proyecto gestado en respuesta a una demanda específica
Usuario	Receptor pasivo, no participa en la toma de decisiones	Receptor activo, con diferentes grados de implicación en el proceso

Siguiendo a Fernández Wagner, puede observarse que lo que ocurre en la práctica es una articulación y superposición de tipos de políticas. A los programas de construcción de viviendas “llave en mano”, se suman acciones de financiamiento a la autoconstrucción o programas de regularización dominial. En la provincia de Buenos Aires existe un sinnúmero de programas y acciones que diversos organismos públicos y privados desarrollan en villas y asentamientos, que en la mayor parte de los casos no están coordinadas entre sí; esta segmentación entre áreas gubernamentales (de los diferentes niveles) se reproduce en la “bajada al territorio”<sup>4</sup> lo que disminuye el impacto que potencialmente podrían generar si trabajaran de modo articulado. Lo característico de los años noventa es la coexistencia de programas “híbridos”, de accionar focalizado, en el marco de una progresiva limitación en el acceso a los servicios públicos privatizados, por parte de la población de menores recursos.

4 En la jerga local “bajar al territorio” se refiere a la presencia directa en los barrios (el “territorio” en su forma más concreta) de funcionarios, acciones o programas gubernamentales o de diversas entidades.

## Surgimiento de los programas federales

En diciembre de 2001 se produjo en el país un estallido social cuyo origen se relaciona con las graves condiciones sociales, económicas y políticas reinantes durante los años noventa: aumento en la desigualdad en la distribución del ingreso, crecimiento del desempleo, la pobreza y la indigencia (esta última alcanzó a más del 24% de la población en mayo de 2002<sup>5</sup>). Como respuesta, el gobierno nacional dio un giro más heterodoxo a la economía y desarrolló lineamientos de corte keynesiano. Como motor de reactivación se pusieron en marcha diversos planes de obra pública, con el doble objetivo de fomentar el mercado local y generar empleo.

Se anunciaron importantes inversiones en materia habitacional: el Programa Federal de Construcción de Viviendas –PFCV– y el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir”, fueron lanzados en julio de 2004 como parte de un conjunto de Programas Federales (y Subprogramas) que buscaron impactar en el déficit a través de la construcción de más de 400.000 nuevas viviendas, en cuatro años. El diseño de estos programas planteó que las obras fueran ejecutadas por empresas constructoras seleccionadas a través de una licitación pública.

En relación con las cifras del déficit habitacional el gobierno nacional distribuyó, entre los Institutos Provinciales de Vivienda –IPV–, un financiamiento no reintegrable para la construcción de una primera etapa de 120.000 unidades de 44 m<sup>2</sup>, “con el objeto de dar solución al problema habitacional de sectores desprotegidos de la sociedad en los centros poblacionales con más fuerte déficit de viviendas”. La provincia de Buenos Aires (que contiene el 35% del déficit nacional) captó un cupo de 43.000 viviendas del PFCV, de las que 33.000 se planificaron para el conurbano (Ministerio de Planificación Federal, 2004).

El programa “Mejor Vivir” se implementó a través de un financiamiento “destinado a obras de refacción, completamiento y/o ampliación de 140.000 unidades de vivienda actualmente deficitarias” (Ministerio de Planificación Federal, 2004). La provincia de Buenos Aires recibió financiamiento para 47.800 módulos, de los cuales más de 32.000 se orientaron a los municipios del conurbano.

5 Encuesta Permanente de Hogares (Indec), mayo-octubre de 2002.

**Cuadro 2.** Déficit habitacional en la provincia de Buenos Aires

Tipo de hogar	Cantidad de hogares	%
<b>GRAN BUENOS AIRES</b>	<b>566.718</b>	<b>68</b>
Irrecuperables	164.348	29
Recuperables	402.370	71
<b>INTERIOR</b>	<b>377.811</b>	<b>32</b>
Irrecuperables	45.337	12
Recuperables	332.474	88
<b>Total de hogares deficitarios</b>	<b>944.532</b>	<b>100</b>

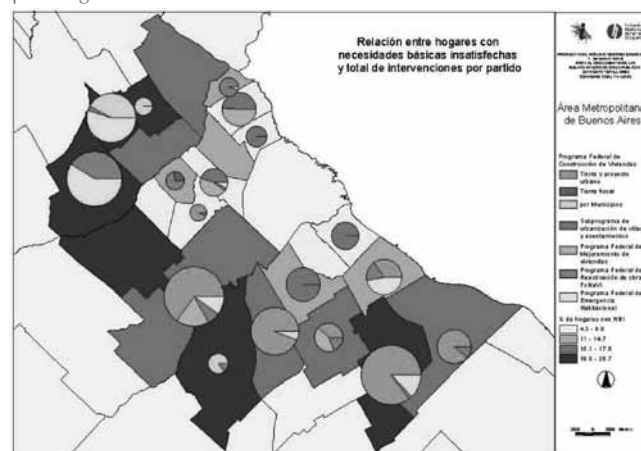
Fuente: elaboración propia en base a Fernández Wagner (s/f)

A principios de 2005 se anunciaron dos subprogramas del PFCV: el Subprograma de Construcción de Viviendas con Municipios y el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios. Ambos suponen una relación más estrecha entre el gobierno nacional y los municipios, donde éstos realizan los llamados a licitación pública y adquieren gran protagonismo en la implementación. A este conjunto de acciones se adiciona la continuidad de otras operatorias, como el Programa Federal de Emergencia Habitacional “Techo+Trabajo”; el Programa de Mejoramiento de Barrios –ProMeBa–; el refinanciamiento de obras del Fondo Nacional de la Vivienda –Fonavi–, entre otras.

La figura que se presenta a continuación pone en relación el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI<sup>6</sup> con los programas habitacionales en marcha en los municipios del gran Buenos Aires. Para la elaboración del mapa se han tomado en consideración todas las obras que está financiando la Subsecretaría de Desarrollo y Vivienda de la Nación. Se observa que la mayoría de los municipios de la primera corona presentan bajos valores de NBI, que se concentran, en gran medida, en las urbanizaciones informales. La aplicación de operatorias de las características del subprograma, donde se focaliza la intervención en un sector acotado territorialmente, puede incidir positivamente en la disminución de esos indicadores, acentuando aún más las diferencias en cuanto a calidad habitacional que presentan los municipios de la primera corona del Gran Buenos Aires, respecto del resto del aglomerado.

6 El indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI– se construye a partir del cruce de nueve variables, cinco de las cuales se refieren a cuestiones habitacionales: 1. hacinamiento, 2. vivienda inconveniente, 3. condiciones sanitarias (sin retrete), 4. asistencia escolar, 5. capacidad de subsistencia, 6. cobertura médica, 7. provisión de agua en la vivienda, 8. piso de tierra en la vivienda, 9. sin teléfono. Los hogares que presentan al menos una de ellas son considerados con NBI.

**Figura 3.** Relación entre NBI y proporción de intervenciones por Programa



Fuente: Infohábitat. ICO-UNGS

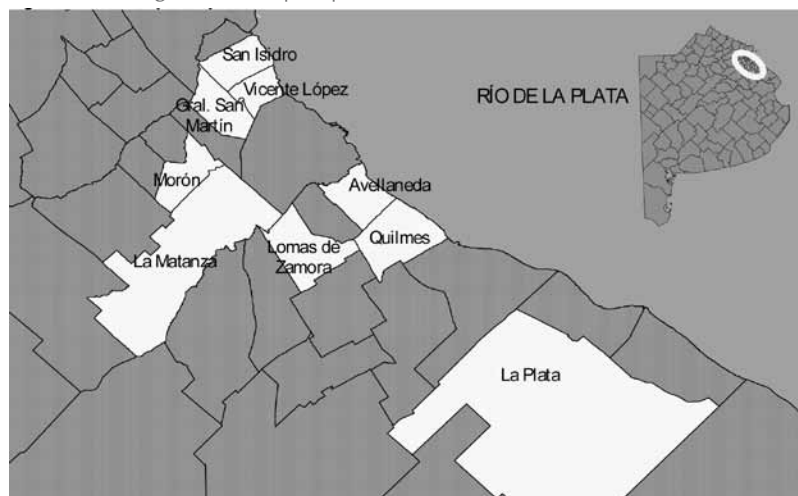
## El subprograma en el área metropolitana de Buenos Aires –AMBA–

El Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, suscrito en enero de 2005, se inserta en los Programas Federales de Construcción y Mejoramiento de Viviendas, de los que toma cupo. Los municipios de Avellaneda, La Plata, La Matanza, Lomas de Zamora, Morón, Quilmes, San Isidro, San Martín y Vicente López suscribieron el convenio marco junto con el gobierno de la provincia de Buenos Aires y el Ministerio de Planificación de la Nación<sup>7</sup>. Cada municipio seleccionó los barrios sobre los que iba a intervenir, de acuerdo con criterios propios.

El lanzamiento del subprograma se produjo de forma súbita. El gobierno nacional solicitó a los municipios que presentaran proyectos y éstos elevaron el material que tenían disponible en ese momento, lo que limitó la posibilidad de abrir procesos participativos con la población destinataria o desarrollar espacios de discusión acerca de la integralidad de las acciones que se iban a realizar. Así, el financiamiento se otorgó a proyectos que en la casi totalidad de los casos no fueron presentados ante los beneficiarios directos.

La población objetivo es la que reside en villas y asentamientos. Con el fin de responder a las necesidades reales de cada familia, en el subprograma no se estableció

7 De los municipios mencionados como incluidos en el convenio marco, La Plata es el único que no hace parte de la AMBA. Éste pertenece a la Región Metropolitana de Buenos Aires –RMBA– que involucra a la ciudad capital y a 40 partidos de la Provincia de Buenos Aires que la rodean.

**Figura 4.** Municipios que suscribieron el convenio marco en enero de 2005

**Fuente:** elaboración propia a partir de bases de Dirección Principal de Ordenamiento Urbano y Territorial

un límite a la superficie de las unidades nuevas y se introdujo una gran flexibilidad respecto de los tradicionales planes de vivienda. Se permitió realizar proyectos urbanísticos integrales, en los que se financian la construcción de viviendas nuevas, módulos de mejoramiento habitacional e infraestructura. También se habilitó la articulación con otros programas (nacionales, provinciales o municipales).

Actualmente están participando más de 35 barrios donde, a través de la construcción de más de 9.000 viviendas nuevas, 3.000 módulos de mejoramiento habitacional y obras de infraestructura, se están ejecutando unos mil millones de pesos (unos U\$S300 millones). En algunos casos se financian obras hidráulicas, viales y equipamiento urbano, con programas complementarios.

En la formulación del subprograma subyacen criterios de inclusión urbana y social: “la mejora de las condiciones habitacionales” y la “integración a la ciudad circundante”, que se han realizado mediante la apertura y continuidad de calles, dotación de servicios e infraestructura, localización de equipamientos que cubran y articulen amplios sectores. En él se propone la preservación de los derechos de la población sobre los terrenos ocupados, con el objetivo ulterior de la entrega de una escritura traslativa de dominio de una parcela, a favor de cada familia.

La articulación y roles de los tres niveles de gobierno (local, nacional y provincial), queda plasmada en las tareas asignadas a cada uno en los convenios particulares que se suscriben para dar marco legal a las acciones. Las responsabilidades se reparten desigualmente y son los gobiernos locales los que implementan y efectivizan los pro-

yectos barriales, esto implica una fuerte descentralización de funciones y la asunción de tareas que habitualmente no recaían en ese nivel. El gobierno local diseña el proyecto, prepara los pliegos, realiza el llamado a licitación pública y adjudica la obra, contrata a la empresa, certifica el avance, gestiona y administra los recursos, conforma el listado de beneficiarios, entre otras tareas. El gobierno nacional selecciona, financia y audita los proyectos que elabora el ejecutivo municipal. El gobierno de la provincia de Buenos Aires, visa los certificados de avance de obra, orienta y supervisa el proceso de adjudicación, escritura las viviendas y recupera la inversión.

Debido a la inexistencia de un instructivo para la implementación, quedó un amplio margen de actuación no definido, que finalmente se explicita en el nivel local. La cadena de actores que interviene entre la formulación y la implementación influye en la orientación que tome el proceso, y en la redefinición de los lineamientos iniciales que van “materializando la política” (Oszlak, 1978: 15-16). La llegada de este programa al territorio pone de relieve que las diferentes condiciones que existen, tanto en los municipios como en los barrios, suponen también diferentes procesos de implementación. Las capacidades organizacionales, la disponibilidad de recursos, la experiencia previa, la modalidad de construcción política (entre otros) son aspectos que inciden en el desempeño del programa y en el alcance y tipo de respuesta que pueda brindar.

En vista de la cantidad e importancia de las atribuciones de los gobiernos locales, este artículo plantea una caracterización y comparación de tres casos, con el objetivo de poner en relieve las instancias que se atraviesan para ejecutar una política de impacto socio-territorial, cuya decisión y planificación es centralizada. El estudio se realiza sobre proyectos en ejecución en barrios de tres municipios del área metropolitana de Buenos Aires –AMBA–, en un período comprendido entre el anuncio oficial del subprograma (enero 2005) y finales de 2006. El énfasis está puesto en el rol que desempeñan los municipios, actores protagonistas de la implementación del programa a nivel local. Se trata de un estudio exploratorio de tres experiencias, donde las propuestas urbanas son entendidas como la articulación de dos dimensiones: la físico-espacial, donde prima la evaluación de las intervenciones espaciales, y la socio-institucional, el entramado de actores sobre el que se asienta la implementación. Esta separación tiene validez desde el punto de vista analítico, ya que durante el proceso de puesta en marcha de las acciones, ambas dimensiones se condicionan y retroalimentan mutuamente al definir y redefinir las prácticas.



## Los Tres Casos Seleccionados

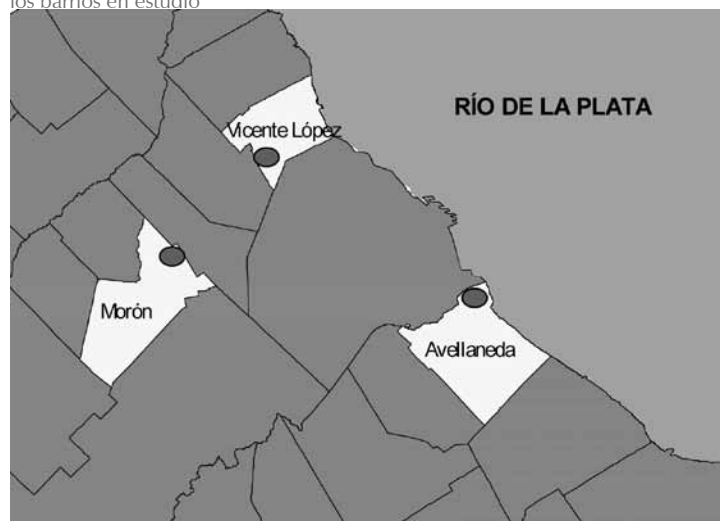
El análisis de los casos se realiza sobre los proyectos desarrollados por los equipos municipales de Avellaneda, Morón y Vicente López, para las villas: Tranquila, Carlos Gardel y Las Flores, respectivamente. En los tres casos se trata de villas y no de asentamientos; si bien cada una presenta particularidades, en las tres el crecimiento fue paulatino y las familias se fueron incorporando durante un tiempo prolongado. En las tres, la alta densidad de población generó una trama abigarrada donde apenas quedan algunos pasillos por donde transitar.

Varias razones justifican la selección de los municipios. Los tres pertenecen al primer cordón de partidos que rodea la Ciudad de Buenos Aires. Esta ubicación los equipara en ciertas características estructurales (por ejemplo, la elevada densidad poblacional, las tasas de crecimiento en baja, la amplia superficie cubierta por redes de servicios y la escasez de terrenos libres) y los diferencia de los indicadores generales para el Gran Buenos Aires. Por otra parte, la ubicación de cada uno ofrece la posibilidad de tomarlos como representantes de una “zona” particular del conurbano (norte, oeste y sur) con características específicas que enriquecen y condicionan las experiencias y permite establecer comparaciones. Las diferentes identidades políticas: justicialismo en Avellaneda, radicalismo de orientación oficialista en Vicente López y vecinalista en Morón, se constituyen en un punto importante en el análisis de los proyectos, dado que tiene incidencia en el tipo de articulación con otros niveles gubernamentales, en las modalidades de gestión y de acumulación política.

En los municipios de la primera corona, en general, el déficit habitacional se encuentra restringido territorialmente a las urbanizaciones informales, por lo tanto, la implementación de programas específicos incide de manera importante en la mejora de los indicadores habitacionales. En los municipios de la segunda y tercera corona, el déficit está más distribuido en el territorio y este tipo de políticas focalizadas, si bien mejora la calidad habitacional de los barrios donde interviene, no tiene el mismo grado de impacto en la disminución de los valores.

Los tres barrios seleccionados para el análisis presentan características distintivas que los ponen en relieve respecto de otros de sus respectivos partidos. Villa Tranquila (en Avellaneda), ubicada sobre la margen derecha del Riachuelo, en las áreas intersticiales de un intrincado cruce ferroviario, se inserta en una trama industrial y portuaria; estas dos actividades impactaron fuertemente

Figura 5. Municipios en estudio y ubicación aproximada de los barrios en estudio



Fuente: elaboración propia a partir de bases de Dirección Principal de Ordenamiento Urbano y Territorial

en su dinámica de crecimiento. La villa Carlos Gardel (en Morón) se origina como resultado de la frustración del plan de construcción de viviendas de la década de los años sesenta y las viviendas transitorias se constituyeron en la solución definitiva de las familias. En villa Las Flores (Vicente López), las primeras casas fueron construidas por el Estado para alojar a familias que habían sufrido la pérdida de su vivienda en la inundación de 1950; la villa ha atravesado la implementación de diversas operatorias de construcción de viviendas a lo largo de su desarrollo, cuyos productos se localizan en los bordes exteriores, encerrando el área más precaria en el centro.

Como se mencionó, el análisis de los casos se realiza a través de dos ejes: uno urbanístico y otro socio-institucional. En el primero se caracteriza el área de intervención y el entorno, se describe el proyecto, la metodología de intervención urbana, la articulación con la trama circundante, la relación que plantea entre espacio privado y público, la infraestructura y equipamiento comunitario previstos, los prototipos de vivienda empleados. También se estudia la agenda urbana del municipio, su articulación con el proyecto y la influencia que ejercen otros actores (nación, provincia, ONG, organizaciones barriales, Iglesia, etc.).

El eje institucional plantea el escenario dentro del cual se desarrolla el proyecto. La conformación del equipo técnico, las áreas que involucra, las instituciones extra municipio incorporadas en el proceso (otros niveles de gobierno, ONG, asociación barrial, etc.), la estrategia de articulación con el barrio, las modalidades y temas inclui-

dos en la participación de los vecinos, son factores que inciden en la modalidad de gestión local. Se busca establecer la influencia de los entramados locales –*policie network*– en la definición y/o redefinición del Subprograma, durante la implementación.

## Avellaneda. El caso de villa Tranquila

El municipio de Avellaneda se ubica al sureste del conurbano bonaerense, sobre la margen derecha del Riachuelo, que constituye el límite con la Ciudad de Buenos Aires. Presenta un frente de unos 8 km de costa sobre el río de La Plata. Según datos del censo 2001, en sus 55 km<sup>2</sup> de superficie se distribuyen 328.980 habitantes en 100.834 hogares.

La municipalidad de Avellaneda desarrolló un plan estratégico en el marco del cual se inserta una variedad de acciones, entre ellas la mejora de la calidad habitacional de las familias residentes en villas y asentamientos del partido. El surgimiento de políticas habitacionales de orden nacional contribuyó a la concreción de acciones previstas por el municipio.

Villa Tranquila está ubicada a pocas cuadras del área central de Avellaneda, a la vera del Riachuelo. Comenzó a conformarse a mediados del siglo XX y su desarrollo económico, social y demográfico estuvo influenciado por las fluctuaciones de la actividad industrial, manufacturera y portuaria de la zona. Al igual que otras villas, se pobló como consecuencia del proceso de industrialización. En ese sector de la ciudad, y dada la cercanía con el Riachuelo, se ubicaron grandes estructuras industriales generadoras de empleo.

Las sucesivas crisis económicas y la reconversión y relocalización de las actividades industriales, dejaron en la zona diferentes estructuras es desuso que generan un importante pasivo urbano y ambiental. En la actualidad, y luego de décadas de deterioro y abandono de los predios industriales, villa Tranquila se ha convertido en un lugar donde el 40% de la población está desempleada, el 80% de los hogares se encuentra por debajo de la línea de pobreza y las precarias condiciones de vida “han generado el crecimiento de la inseguridad”, con la que conviven sus habitantes y los vecinos de zonas aledañas (Municipalidad de Avellaneda, 2005).

Figura 6. Ubicación de villa Tranquila en Avellaneda



Fuente: elaboración propia en base a datos municipales y cartografía de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial de la Provincia de Buenos Aires.

Villa Tranquila tiene una vía única por la que circulan vehículos (Estévez), sobre ella desembocan pasillos que conducen al interior de la trama y se localizan varios comercios de uso diario que abastecen al barrio. Hay muchas organizaciones sociales y políticas, aunque ninguna lidera o convoca a una proporción considerable de vecinos. La articulación del municipio se desarrolla tanto con estas organizaciones como con grupos de vecinos sin filiación partidaria.

### Caracterización del proyecto

Para la intervención en la villa, el municipio creó una Unidad Ejecutora para el Programa de Urbanización de Villa Tranquila del que participa un equipo multidisciplinario y que involucra diversas áreas: secretarías de Obras y Servicios Públicos, Política Social y Desarrollo Humano, Producción y Medio Ambiente, Cultura y Educación, Salud, Planificación, Capacitación y Desarrollo Local, además del Consejo Municipal de Integración y Desarrollo Familiar.

El Programa de Urbanización de Villa Tranquila articula dos líneas principales de financiamiento. Por un lado, a través del Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, con fondos del Estado Nacional, se convino la construcción de 730 viviendas nuevas en lotes individuales, con infraestructura de servicios, de las cuales 397 están en ejecución. Por otra, con el financiamiento del Programa de Mejoramiento de Barrios – ProMeBa– se ejecutan obras troncales de infraestructura y servicios. Aportes municipales financian la asistencia técnica, a través de convenios con universidades y servicios y obras complementarias.

Figura 7. Análisis del sector de villa Tranquila sobre fotografía aérea



Fuente: elaboración propia sobre material de la Municipalidad de Avellaneda.

Como mencionamos, villa Tranquila se localiza en medio de una trama portuario-industrial que tuvo importante influencia en su desarrollo. En la imagen que sigue se realiza un análisis del área ocupada y su entorno, identificando las principales características del sector.

### Eje urbanístico

El proyecto de intervención plantea la ejecución en etapas, dadas las limitaciones de terreno libre disponible. La cesión a la municipalidad de Avellaneda del predio de una planta industrial ubicada en el barrio permitió el inicio de 183 viviendas y la adecuación de sus instalaciones a la realización de varias actividades sociales: comedor comunitario, incubadora de empresas, capacitación en oficios y reinserción educativa para adolescentes, jardín maternal, centro de educación física y una radio.

El proyecto urbano prevé la apertura de calles con la ejecución de obras de infraestructura (pavimentos, desagües pluviales), la provisión de servicios públicos (alumbrado público, agua corriente, cloaca, gas, energía eléctrica) y equipamiento urbano (veredas, espacios verdes y cestos de residuos domiciliarios). Las viviendas nuevas están destinadas a la relocalización de familias que originalmente ocupan la traza de las futuras calles, la zona de vías férreas y los sectores que se van a “esponjar”<sup>8</sup>, para permitir un nuevo parcelario.

Una vez realizadas las relocalizaciones, el proyecto se completa con la apertura de calles y la conformación

y organización de las nuevas manzanas mediante la definición de espacios públicos y privados. Las viviendas que se van a consolidar serán relevadas en conjunto con la comunidad afectada y se les realizarán mejoramientos, conexión a servicios y regularización dominial.

### Eje socio-institucional

La conformación de la Unidad Ejecutora, como paso previo al desarrollo de la estrategia de abordaje al barrio, fue central en el tipo de trabajo realizado. La confluencia de perfiles variados (trabajadores sociales, sociólogos, arquitectos, abogados, comunicadores, entre otros), fue favorecida por los requerimientos impuestos por el ProMeBa. Esta operatoria impone la generación de un equipo que involucra cuatro áreas: social, urbana, legal y ambiental. Esto favoreció la implementación del Subprograma de Urbanización de Villas, porque el equipo estaba formado con experiencia acumulada y una importante cantidad de información ya había sido relevada.

En julio de 2004 el municipio realizó un censo socio-habitacional con el objetivo de diseñar la estrategia de intervención. Estos datos son permanentemente actualizados por el equipo social de campo, que a su vez mantiene informada al área de ejecución de obras.

En lo que respecta a la generación e intercambio de información, el equipo técnico municipal se articula con diversos actores extra municipales, sin embargo la relación con los vecinos también queda en su esfera, con mayor presencia del área social. La relación con el barrio se produce a través de varios canales: reuniones informativas, talleres, audiencias públicas, cursos de capacitación en oficios, programas de desarrollo cultural (radio comunitaria), actividades recreativas, además de las charlas individuales por familia. Los temas incluidos en la participación de los vecinos se refieren a la selección de las familias que se van a mudar en cada etapa, la elección de las nuevas viviendas (tomando en cuenta las relaciones de vecindad consolidadas a través de años), las características especiales que requieren las viviendas según las necesidades de los adjudicatarios (discapacitados, tercera edad). En suma, si bien en el equipo municipal hay roles específicos asignados a cada área, la circulación de información entre ellas se evidencia en la adecuación del proyecto a las necesidades barriales.

La creación de la Unidad Ejecutora para la urbanización de villa Tranquila, con un programa específico inserto en el Plan Estratégico Municipal, otorga a las acciones un marco institucional en el que convergen áreas y funciones diversas. Los perfiles y la experiencia previa del

8 En la jerga urbanística se denomina “esponjar” al procedimiento de bajar la densidad poblacional de un sector mediante el traslado o relocalización de parte de sus habitantes. Esto permite redefinir parcelas, asignándoles tamaños acordes a la normativa vigente.

equipo técnico, posibilitaron el desarrollo de un proceso planificado integralmente. La existencia de un proyecto orientado a la mejora urbano habitacional, anterior al surgimiento del Subprograma, da cuenta de la relevancia del tema en la agenda local. El anuncio e introducción de villa Tranquila en la operatoria fue un paso más en el desarrollo de una política municipal de urbanización de villas e integración social de las familias. La coordinación de diversas actividades y programas intenta abordar la problemática del barrio desde la mayor cantidad de aspectos posibles<sup>9</sup>.

## Morón. El caso del barrio Carlos Gardel

El municipio de Morón se ubica al oeste del área metropolitana de Buenos Aires. Su superficie es de 57 km<sup>2</sup>. El censo nacional de población y viviendas de 2001 contabilizó 328.980 habitantes, distribuidos en 100.834 hogares.

El área donde se emplaza la villa Carlos Gardel es una pieza urbana particular, cuyo dominio original era del Ministerio de Salud de la Nación. Es un sector rectangular, donde se ubican el Hospital Nacional Dr. Alejandro Posadas, el conjunto habitacional Presidente Sarmiento (compuesto por 31 edificios de planta baja y tres niveles), el que fue el Núcleo Habitacional Transitorio –NHT– Carlos Gardel. Queda un sector intersticial libre, usado como lugar de recreación, donde hay una capilla, lugar de reunión y donde se desarrollan actividades sociales; hay una sala de salud y centros educativos de nivel inicial, primario y medio, pero su matrícula es baja debido a que las familias prefieren enviar a sus hijos a escuelas fuera del barrio, tanto por la calidad educativa como por razones de seguridad.

Carlos Gardel se origina en 1966 como Núcleo Habitacional Transitorio –NHT– producto de los procesos de erradicación de las villas de Capital Federal. Las casillas transitorias se construyeron en terrenos que formarían parte del Complejo Habitacional Presidente Sarmiento. El plan preveía que una vez construido el complejo las familias se mudarían allí y en los terrenos que desocuparan se completaría el complejo habitacional. Finalizada una eta-

Figura 8. Villa Carlos Gardel en Morón



Fuente: elaboración propia en base a datos municipales y cartografía de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial de la Provincia de Buenos Aires.

pa de obra, muchos de los departamentos fueron ocupados por familias que no pertenecían al barrio transitorio, lo que alteró el programa previsto, de este modo, las viviendas transitorias se constituyeron en su única solución definitiva posible. El paso del tiempo y la precariedad de las construcciones generaron una pronta degradación de las viviendas, dando lugar a la conformación de la ahora denominada “Villa Carlos Gardel”. Durante la última dictadura militar (1976-1983), los habitantes fueron obligados a desalojar las viviendas, muchas de las cuales se demolieron conforme a un plan de erradicación de villas. Con la llegada del gobierno democrático se interrumpieron las erradicaciones y los terrenos vacíos se fueron ocupando con viviendas aún más precarias.

La circulación y accesibilidad del sector están condicionadas por varios factores, entre ellos la dimensión del conjunto habitacional y su trama girada a 45 grados, la alta densidad del NHT que cerró el tránsito de las calles internas, el área verde detrás y la implantación misma del hospital, la traza de la autopista del Oeste. Su entorno es un área residencial de clase media y media-baja. En uno de sus bordes hay algunas estructuras industriales obsoletas y grandes establecimientos comerciales de baja calidad, de rubros dedicados al sector automotor.

Carlos Gardel ocupa una superficie de casi 5 ha, donde viven unas 2.000 personas. Si bien en otras épocas hubo organizaciones que aglutinaban a muchos vecinos, al momento de la implementación del subprograma no había una organización con la que pudiera articular el equipo técnico local. Sí se mantuvo una red de referentes por manzana, que en algunos casos coincide con las áreas

<sup>9</sup> Además de las actividades mencionadas se desarrollaron campañas documentarias, de vacunación, talleres sobre violencia y planificación familiar, entre otras actividades.



que atienden las “manzaneras”<sup>10</sup>. Si bien el sector cuenta con servicios de agua corriente y cloacas (construidos para las viviendas transitorias), actualmente se encuentran colapsados y las condiciones sanitarias son extremas.

### Caracterización del proyecto

La municipalidad de Morón, que lleva adelante el proceso de urbanización de la villa Carlos Gardel, recorrió un largo camino en la búsqueda de brindar alguna mejora en el barrio. En 2004 este proyecto fue postulado al ProMeBa con la intención de mejorar las condiciones urbano-ambientales de la población, pero no fue seleccionado. En esta trayectoria el equipo local compiló material y realizó un censo socio-habitacional, junto con el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, en abril de 2004. Cuando se anunció el Programa Federal y el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, el municipio solicitó el ingreso del barrio para aprovechar la posibilidad de construir viviendas acordes con las necesidades familiares.

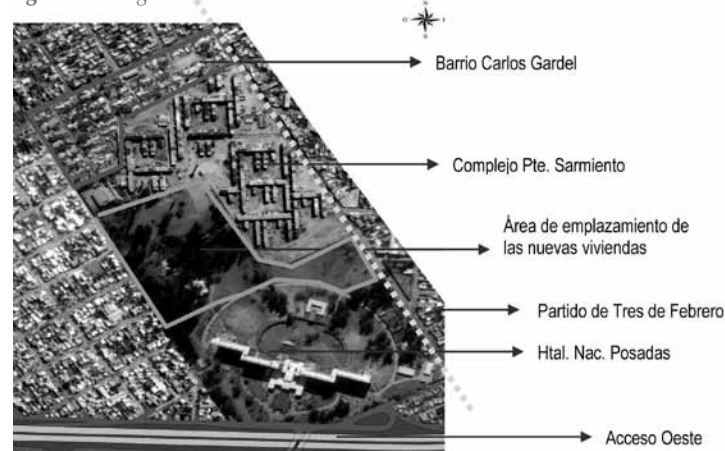
### Eje urbanístico

El proyecto contempla la urbanización de la villa Carlos Gardel, a través de la construcción de 482 viviendas en lotes individuales (de 7x15 m), con todos los servicios (agua corriente, cloacas, gas natural, electricidad, pavimento, pluviales). El desarrollo supone la construcción de las unidades nuevas en etapas, con la implementación de una estrategia de mudanzas por partes con lo cual se va liberando terreno para avanzar con obra nueva. La propuesta supone la entrega de una vivienda nueva a cada familia y la desaparición completa de las construcciones de la villa.

Debido a la intensa ocupación del suelo en el área de la villa, el gobierno local solicitó al Ministerio de Salud de la Nación una fracción del terreno del Hospital Posadas donde desarrollará la primera etapa de construcción de viviendas (figura 9).

Una vez finalizadas las obras de la primera licitación de 206 viviendas nuevas, se realizará la mudanza de las familias. Parte de las viviendas precarias se demolerán para dar continuidad al proyecto con el acondicionamiento del terreno para la construcción de las viviendas restantes, la reconstrucción de manzanas y la generación de un nuevo parcelario, además de la dotación de infraestructu-

Figura 9. Fotografía aérea del área en intervención



Fuente: elaboración propia en base a fotografía aérea proporcionada por la Municipalidad de Morón

ra de servicios para el nuevo barrio y el área circundante (la ampliación de la red cloacal permitirá la conexión del barrio aledaño).

La propuesta urbanística plantea la apertura de calles que se articulan con la trama circundante, lo que favorecerá la integración del nuevo barrio a la dinámica urbana del sector. La utilización del terreno es intensa lo que deja escasos espacios verdes públicos. Se prevé la incorporación de un centro de prevención de la salud, y dos salones de usos múltiples, uno para uso de niños y otro para uso comunitario.

### Eje socio-institucional

Poco antes de iniciarse las obras las familias de la villa Carlos Gardel señalaron su insatisfacción respecto del proceso, debido a que no habían sido consultados acerca del proyecto y de sus necesidades y deseos. La primera etapa del proyecto, que se va a ejecutar en los terrenos libres del Hospital Posadas, fue decidida y planificada por el municipio sin ningún tipo de participación de la comunidad local.

A partir de noviembre de 2005 el equipo municipal convocó a la Asociación Civil Madre Tierra<sup>11</sup> para la colaboración en el acompañamiento social del barrio. En diciembre, el ejecutivo municipal declaró de interés municipal el “Proceso de Participación Ciudadana para la Nueva Urbanización del Barrio Carlos Gardel” y a fin de año se realizó la primera reunión entre funcionarios municipales, provinciales y vecinos, para poner en marcha el proceso participativo.

<sup>10</sup> Se denominó así a las mujeres que distribuyen alimentos del Plan Social Vida y Más Vida, que atiende a madres y niños de hasta seis años de edad.

<sup>11</sup> Madre Tierra es una ONG que tiene más de 20 años de trayectoria en materia habitacional con sectores populares, especialmente en municipios del oeste del conurbano bonaerense.

Este espacio de encuentro produjo una mejora sustancial en la relación con los vecinos. Allí se exponen dudas, incertidumbres y necesidades, se realiza el seguimiento de las obras, se proponen y discuten modificaciones al proyecto, y se plantean actividades que favorecen la organización social del barrio. La conformación de este espacio de articulación e intercambio tanto con los vecinos como entre áreas municipales y con otros actores públicos (la provincia de Buenos Aires) y privados (ONG) resulta completamente novedosa respecto del tipo de entramado que hasta entonces se había desarrollado.

A las reuniones de la mesa de gestión fueron integrándose otras áreas municipales (salud, educación, relaciones con la comunidad, desarrollo humano, hacienda, entre otras) que comenzaron a coordinar sus actividades con la dinámica del proceso de urbanización del barrio. Aunque al principio hubo algunos roces, el grupo fue desarrollando capacidades colectivas, confiando y delegando tareas.

En la mesa de gestión se tratan temas diversos que en general preocupan a los vecinos: las características y dimensiones de las nuevas viviendas, la modalidad del recobro que afrontarán las familias, los criterios de priorización de las familias, la distribución de las nuevas viviendas, planteos acerca de los prototipos, la seguridad de la obra (por temor a que las viviendas sean usurpadas), las estrategias para la mudanza, los cuidados que se deben tener en cuenta en la nueva casa, entre otros, son temas recurrentes en la mesa de gestión.

Los datos censales recabados en mayo de 2004 fueron ajustados y actualizados por empleados municipales que cotidianamente trabajan en el barrio. Se detectaron mayor cantidad de familias y familias ampliadas, que requieren el desdoblamiento en otra vivienda, y situaciones de hacinamiento por hogar (más de un hogar por vivienda). Esta información supuso la reformulación del proyecto (que, por ejemplo, pasó de contemplar la construcción de 432 a 482 viviendas nuevas) y la realización de gestiones ante la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, para ampliar el proyecto y el financiamiento.

En este caso se ve cómo el desarrollo de redes de confianza entre los actores municipales intervinientes fue paulatino y el reparto de tareas fue lentamente definido. La inicial centralización de las acciones en una oficina municipal fue modificándose y otros actores cobraron relevancia. La tarea de acompañamiento desempeñada por Madre Tierra fue un importante apoyo a la gestión social municipal, desbordada al ingreso de la ONG. La posibi-

lidad de delegar funciones fue crucial para dar libertad a parte del equipo y atender otros aspectos del proceso. El relevamiento permanente de la situación socio-habitacional del barrio impactó en el proyecto urbano, que requirió de modificaciones en diversos aspectos.

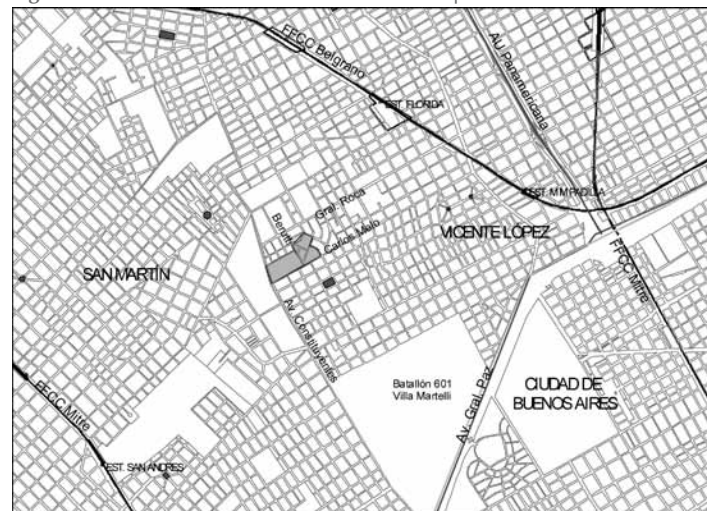
## Vicente López. El caso de villa Las Flores

El partido de Vicente López se ubica al norte del área metropolitana de Buenos Aires. Tiene una superficie de 33 km<sup>2</sup>, en la que 274.082 habitantes se distribuían en 91.400 hogares en 2001, lo que supone una densidad aproximada de 7 mil hab/km<sup>2</sup>.

El municipio cuenta con una importante cobertura de servicios, que prácticamente lo equipara con la Ciudad de Buenos Aires. Vicente López es uno de los dos municipios más ricos del área metropolitana de Buenos Aires (el otro es San Isidro), donde se concentra la mayor renta y los sectores sociales de ingresos más elevados. El área donde se ubica Las Flores es una de las zonas con peores indicadores del partido.

El barrio Las Flores se ubica en el suroeste del partido, surge en 1958 como respuesta estatal a la relocalización compulsiva de las familias que vivían en la traza de la Avenida Panamericana. La tierra fue loteada y se entregó una casilla prefabricada de madera a cada familia, a cuyos beneficiarios se les entregó una libreta de título provisorio por el

Figura 10. Ubicación de Las Flores en Vicente López



Fuente: a propia en base a cartografía de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial de la Provincia de Buenos Aires.

que deberían pagar mensualidades. El poblamiento del resto del barrio se produjo por adición individual de familias que “compraron” una parcela a los pobladores iniciales quienes también cobraban la energía eléctrica. Entre 1962 y 1964 el sector estaba completamente ocupado. Las características de las casas dependieron de las posibilidades familiares, siempre con algún grado de precariedad en la construcción.

El barrio tiene una larga historia en intervenciones del Estado dirigidas a mejorar la situación habitacional. Esto resultó en la distribución de edificios de vivienda de interés social en las inmediaciones, construidos por diversas operatorias en diferentes años (figura 11), la villa quedó atrapada en medio de los edificios. La última etapa de construcción de vivienda social en el sector la representan los cuatro monobloques ubicados sobre la calle Melo, edificados por el Instituto de la Vivienda de Buenos Aires.

Aquel proyecto proponía una siguiente etapa de construcción en el sector donde actualmente se ejecuta el Subprograma de Urbanización de Villas, que fue custodiado por los vecinos durante más de diez años para evitar que fuera ocupado. Este hecho pone de manifiesto la expectativa que mantenían los vecinos de que las obras continuaran y mejorar las condiciones habitacionales.

Según datos municipales, actualmente viven en el barrio cerca de 1.500 familias que luego de décadas de esfuerzo de autoconstrucción, hicieron que la mayor parte de las viviendas sea de mampostería, algunas incluso son de varios pisos.

## Caracterización del proyecto

La inclusión de Las Flores en el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, es el

**Figura 11.** Fotografía aérea de Las Flores



**Fuente:** elaboración propia en base a fotografía aérea brindada por la Municipalidad de Vicente López

resultado de la gestión de un grupo de vecinos ante el presidente de la Nación, en la quinta de Olivos; incluso sostienen que esta visita desencadenó el surgimiento de la operatoria. La imposición del tema en la agenda local por parte del gobierno central es clave para comprender la modalidad de gestión que desarrolla el municipio.

Las tareas relacionadas con la implementación del subprograma se reparten entre varias áreas municipales. La Secretaría de Obras y Servicios Públicos se ocupa del diseño del proyecto, el desarrollo de prototipos, la relación con la empresa constructora, la certificación de avance de la obra, etc. La Secretaría de Acción Social casi no participó con el equipo que trabaja en el barrio.

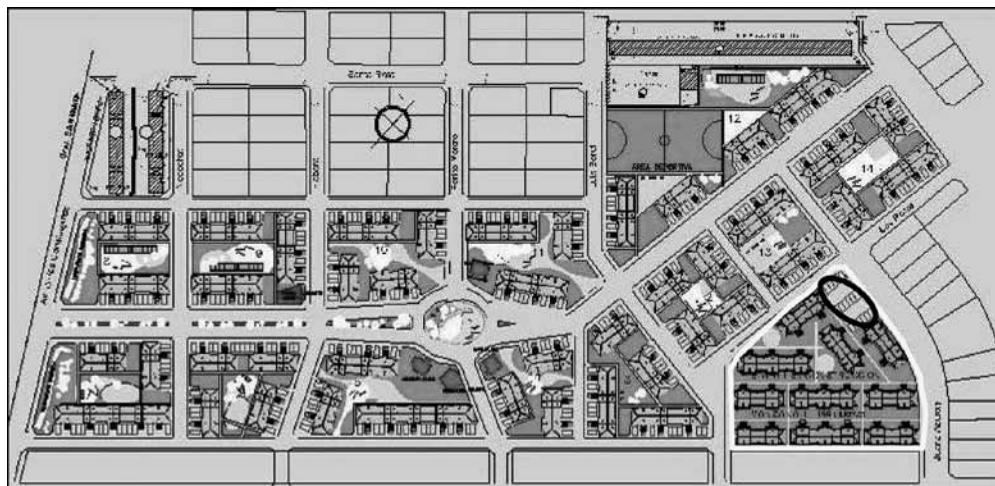
## Eje urbanístico

El terreno en el que se asienta la villa, propiedad del Instituto de la Vivienda de Buenos Aires, tiene una superficie aproximada de 10 hectáreas. La solución proyectual propuesta por la municipalidad de Vicente López plantea la construcción de edificios de vivienda colectiva en planta baja y tres niveles. El master plan da cuenta de la construcción de poco más de 1.000 viviendas en ese predio y prevé la necesidad de que se construyan unidades en otras localizaciones para poder dar respuesta a todas las familias.

En ese sentido, el municipio propuso edificar viviendas en un terreno ubicado a unas 15 cuadras de Las Flores (llamado predio “La Concertación” en referencia a las gestiones realizadas para acordar el proyecto con el propietario). Los vecinos de la zona realizaron varias movilizaciones y visitas a oficinas de diferentes niveles de gobierno reivindicando su deseo de que en “La Concertación” no se construyeran viviendas para “los villeros de Las Flores” sino que se dejara un espacio verde, o que se construyeran viviendas para los vecinos de la zona, pero se oponían a la llegada de habitantes de Las Flores a su barrio. La licitación de 220 viviendas e infraestructura se llevó adelante aunque la única obra que se ha ejecutado y completado es la apertura de calles y provisión de servicios. Según fuentes locales las viviendas se ejecutarán en Las Flores, como segunda etapa.

La primera etapa de obras que se inició en Las Flores se desarrolla en el sector que ocupaba la canchita de fútbol del barrio (borde amarillo en figura 12), que tiene un trazado casi pentagonal. Allí se construyen 10 edificios de planta baja –PB– y tres niveles, cuya disposición en la manzana da cuenta de un proyecto que no busca la relación con el entorno: el diseño propuesto plantea escaleras externas a los edificios, a las que se accede desde el interior de la parcela.



**Figura 12.** Planta de conjunto del proyecto para Las Flores

Fuente: Municipalidad de Vicente López

El proyecto sigue la línea de solución tradicional, con una estética racionalista, que homogeniza la oferta y limita la posibilidad de ampliación futura de las unidades. Este tipo de proyecto, que se aleja del paradigma imperante en el Programa Federal, sumado a la modalidad de selección de las familias adjudicatarias (que veremos más adelante) destruye la trama social y económica de un asentamiento de medio siglo de antigüedad.

Los prototipos prevén la construcción de departamentos de dos y tres dormitorios y los del nivel superior tendrán un entrespacio considerado un dormitorio más, aunque no deja resuelto el acceso. Debido a un conflicto irresuelto con dos familias del barrio que ocupan parte del sector de obra (círculo en figura 12), el proyecto original de 184 departamentos fue modificado y se construyen 172<sup>12</sup>.

La municipalidad decidió la realización de entregas parciales a medida que los edificios fueran terminándose. La entrega de los primeros 32 departamentos (dos edificios) se retrasó debido a la necesidad de realizar importantes obras de conexión de infraestructura no previstas: vinculación de la red de agua, cloacas, electricidad y gas natural. La falta de previsión de este tipo de eventualidades muestra, por un lado, el diseño de un proyecto de construcción de viviendas pensado de forma aislada a los mínimos requerimientos sanitarios y de servicios, por otro, la ausencia de información acerca de la capacidad de cobertura de las redes existentes.

### Eje socio-institucional

Si bien en otras gestiones municipales hubo un trabajo social intenso en el barrio, el actual gobierno no da muestras de interés genuino en ese sentido. La permanente movilización de los vecinos decidió la participación de una ONG para la realización del trabajo social en el barrio: en abril de 2005 la municipalidad de Vicente López contrató a Asociación Para Apoyo a Comunidades –APAC–, una ONG con experiencia en procesos de participación popular en temas de hábitat. El equipo de APAC montó una oficina en uno de los bordes del barrio y desde allí coordinó algunas tareas: la realización de un censo, la definición de criterios para la adjudicación de las viviendas nuevas y la selección del primer grupo de familias beneficiarias. Se asoció con una institución barrial con 15 años de trabajo en la villa que fue un importante vehículo de legitimidad de su desempeño y de articulación con los vecinos.

Sin embargo, la ONG no pudo establecer lazos de confianza con los vecinos, especialmente con los delegados por sector. Para el desarrollo de sus actividades articuló con algunos de ellos y el resto, al ver disminuido o desconsiderado su rol, realizaron acciones tendientes a desestabilizar al equipo. La ONG intentó poner en funcionamiento una mesa de concertación con los vecinos, pero no hubo acuerdo en el tipo de representatividad ni en los temas pasibles de tratarse.

Tampoco logró una relación fluida con las áreas municipales a cargo de otras tareas del proyecto de urbanización, como la Secretaría de Obras Públicas, a cargo del proyecto urbano y la ejecución de la obra; ni con la Secretaría de Acción Social, que delegó sus funciones en la ONG y prácticamente no le ofreció apoyo.

12 Las dos familias que tienen sus viviendas en “la canchita” viven en el barrio desde hace 39 años. Su relación con la municipalidad de Vicente López es muy conflictiva y aún no han llegado a un acuerdo que permita completar el proyecto previsto para ese sector.



La escasa articulación de las áreas municipales entre sí y con APAC, tuvo repercusiones en diferentes niveles. Fue difícil coordinar la circulación de cierta información vital acerca del desarrollo de la obra, de los plazos previstos de terminación de unidades, de las adecuaciones realizadas sobre el proyecto del siguiente sector que se debía despejar para continuar la obra, de las necesidades específicas de algunas familias (con miembros discapacitados, enfermos o ancianos). Esto trajo aparejadas una serie de dificultades tanto entre las áreas municipales como con los habitantes.

También entre los vecinos se generaron fricciones y divisiones: algunos apoyaban la gestión de los funcionarios municipales, otros el trabajo de la ONG, y muchos, ninguno de los dos. En abril de 2006 concluyó el contrato de APAC y el equipo se retiró del barrio. En esa instancia se habían definido las primeras 32 familias que se trasladarían a su vivienda definitiva, aunque el barrio deslegitimaba ese listado e incluso el desempeño de la ONG. La inicial desarticulación entre sectores y delegados del barrio se agudizó.

En ese momento el municipio creó un área nueva, la Subsecretaría de Viviendas Sociales, cuyas tareas consistían en la articulación y coordinación de las actividades por realizar, tanto con respecto a las obras como en relación con los vecinos. La Subsecretaría cambió dos veces su conducción; esta continua rotación de los responsables de la relación con el barrio, hace disminuir la aceptación y acuerdo de los vecinos con el proyecto, lo que impacta en la ejecución de las obras: como muestra de esto ya se mencionó la modificación del proyecto de la primera etapa, que pasó de planificar la construcción de 184 departamentos a 172.

En síntesis, la inicial falta de coordinación entre áreas municipales y de éstas con otros actores involucrados (vecinos, organizaciones, ONG, otros niveles gubernamentales) se mantuvo durante todo el proceso y no se perciben evidencias de modificación de estos patrones de actuación en el barrio. Las indefiniciones respecto de la estrategia que se debe seguir, de la integralidad del proyecto, de la posibilidad cierta de que cada una de las familias obtenga una mejora en su calidad habitacional, entre otros aspectos, provoca inseguridad e individualismo en lugar de acciones conjuntas en pos de la mejora colectiva.

La segmentación de las tareas de implementación del subprograma entre diversas áreas escasamente articuladas entre sí, puso de manifiesto el impacto que

produjo en la agenda local la inclusión de Las Flores en la operatoria. El abordaje del proyecto como una obra pública no contempló otras dimensiones (social, urbana, cultural, económica, etc.) insoslayables en este tipo de intervenciones.

## Consideraciones finales

El impacto generado por el proceso de reforma del Estado realizado durante los años noventa ubicó a los gobiernos locales como actores centrales de los procesos de implementación de políticas, y les dejó amplios márgenes de actuación y decisión. Por otra parte, los postulados de las agencias multilaterales de crédito referidos a la necesidad de “disminución de la pobreza”, la “governabilidad” y la “competitividad urbana”, articulados con las potencialidades de intervención que suponen la cercanía territorial y el conocimiento de la realidad local de los municipios, han justificado su preponderante rol en estas políticas.

La actual política de vivienda impulsada por el gobierno central da cuenta de una recentralización en la toma de decisiones en el campo habitacional, que se verifica en el importante volumen de inversión asignado y en el establecimiento de lineamientos generales, por parte del gobierno nacional. Esta política convive con operatorias institucionalizadas descentralizadas, que en términos relativos (en cuanto a volumen de inversión) tienen menor peso.

El convenio marco del subprograma en estudio es el único documento oficial emanado de la esfera nacional, que establece ciertas pautas que se deben seguir en su implementación, éstas resultan muy vagas y generales y dejan a cargo de los niveles siguientes la determinación de cursos de acción específicos. Este punto es central en el impacto que ejerce sobre las agendas locales la puesta en marcha de esta política. La articulación entre los lineamientos formulados por organismos centralizados y las acciones desarrolladas por los municipios para dar respuesta a demandas locales particulares, se pone de manifiesto en diversos momentos de la implementación.

En términos de política habitacional, al retomar las diferencias planteadas por Fernández Wagner entre las políticas de primera y segunda generación (o denominadas “llave en mano” y “alternativas”), el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios se ubica en un punto intermedio: plantea la radicación *in situ* de la villa o asentamiento mediante la introducción

al barrio de una empresa privada que construye unidades de vivienda terminadas. Si bien admite la aplicación de varias operatorias en una misma localización con el fin de contribuir a la mejora habitacional, las tareas de obtención, gestión y coordinación de esos recursos queda a cargo de los municipios.

A su vez esta política modifica las prácticas de descentralización tradicional, en cuanto que la asignación de los recursos y la definición de los proyectos son realizadas directamente por los municipios. Este hecho no implica que los municipios puedan desarrollar cualquier tipo de proyecto y plantear modalidades de ejecución de las obras que no se ajusten a las formuladas en el nivel central, que exige, por ejemplo, que sean empresas constructoras las adjudicatarias de las obras y que el producto sean unidades terminadas, esto deja fuera de las posibilidades la construcción por medio de cooperativas de vecinos o que las terminaciones las hagan las familias de acuerdo con sus necesidades y gustos.

En los casos reseñados se revela cómo los municipios están haciendo frente a este proceso de descentralización en el ámbito de las políticas habitacionales. El tipo de abordaje desarrollado en cada uno de los proyectos analizados se relaciona, entre otros factores, con la relevancia de la problemática habitacional de los sectores de menores ingresos en la agenda local (y por lo tanto la asignación de recursos que realiza), la experiencia de los integrantes y la conformación del equipo local, el tipo de articulación que mantiene con los vecinos de los barrios involucrados y con otras instituciones y niveles de gobierno.

Estas diferencias, que podríamos denominar “de partida” con respecto a la operación del programa, tienen influencia en el desarrollo del proceso de implementación y, estimamos, también en el tipo de resultados a los que se arribe. Es decir, entendemos que la conformación de entramados de características diferentes, supondrá el desencadenamiento de procesos y productos también diversos. No obstante, es importante rescatar la movilización que produjo la aplicación de esta política en los niveles locales, y también en los superiores. La creación de nuevos ámbitos locales de coordinación de tareas, manifiesta la necesidad de adecuación de las áreas municipales a los lineamientos planteados en los niveles superiores. La creación de una Unidad Ejecutora en Avellaneda, la consolidación de la Mesa de Gestión en Morón o el surgimiento de la Subsecretaría de Viviendas Sociales en Vicente López, son señales del impacto que esta política ejerce sobre los municipios. En todos

los casos se produjo una reorganización interna de las áreas, y también se verifica la incorporación de personal nuevo<sup>13</sup>.

Los procesos de urbanización, que generalmente se desarrollan en etapas, suponen el desarrollo de tareas de diversas índoles (técnico-constructivas, sociales y administrativas), cuya mutua influencia pone al proyecto en un punto de equilibrio. Si se observa la relación entre los tiempos de ejecución de las obras y los que requiere el abordaje social, se verifica que en los casos donde se realiza un trabajo social más intenso, el proyecto tiene más arraigo entre los vecinos y el avance de las obras cuenta con el consentimiento y apoyo del barrio. La disponibilidad de recursos es vital para el desarrollo de procesos en los que prime la búsqueda de la mejora socio-habitacional y no la urgencia por la concreción de obras. En este sentido, el sostenimiento de una política de vivienda independientemente de la duración de los mandatos políticos, permite la conformación y capacitación de los equipos locales y el desarrollo de experiencia y nuevas estrategias.

Los casos analizados dan cuenta de una operatoria flexible, que permite la generación de proyectos urbanísticos integrales, combinando acciones diferentes. En el caso de Villa Tranquila el subprograma se articula con financiamiento del ProMeBa, que ejecuta obras de infraestructura. En Morón la ampliación del financiamiento para diversos fines (mayor cantidad de viviendas, ampliación de las unidades de segunda etapa, mejora en las terminaciones de la primera, ejecución de obras de nexo de infraestructura), no sólo facilitó la realización de las obras sino que colaboró en la consolidación del ámbito de relación con la comunidad, desde donde surgieron sugerencias de modificaciones al proyecto. En Las Flores, la necesidad de realización de obras de nexo de infraestructura ha sido avalada por el gobierno central, que autorizó la ampliación del financiamiento para este fin. Esto da lugar a pensar que no es la obtención de financiamiento lo crucial en el desarrollo del subprograma (que como se reseñó es generoso), sino que los proyectos con mejor desarrollo se relacionan con la conformación de un equipo local interdisciplinario y con capacidad de gestión.

La opción de radicación de la población, adoptada por el programa, se vincula con el reconocimiento

13 Esto también se pudo observar en los niveles provincial y nacional, donde hubo una importante movilización en las áreas relacionadas con la implementación de los Programas Federales.

de “derechos” de la población sobre la tierra ocupada; también con la optimización en el uso del suelo urbano. Los tres casos reseñados resolvieron el inicio de las obras de modo diferente. En Villa Tranquila que el proyecto tuviera la disponibilidad del predio cedido por una planta industrial, permitió el inicio de las obras. En Carlos Gardel, la cesión de terrenos del Hospital Posadas al municipio permitió comenzar la primera etapa de construcción de viviendas. En Vicente López los primeros edificios de departamentos se construyen en el único sector libre del barrio: “la canchita” de fútbol. En los dos primeros casos se trata de la incorporación de predios que anteriormente no eran utilizados por los vecinos y donde no había familias habitando. En Las Flores, el inicio de las obras dejó sin ese espacio de recreación a una importante cantidad de vecinos y además obligó al municipio a negociar la salida de las familias allí asentadas.

Respecto del tipo de solución proyectual, Avellaneda y Morón plantearon la construcción de conjuntos de vivienda individual, en lote propio, que se adecuan a las necesidades de los grupos familiares destinatarios. En el primer caso la posibilidad futura de ampliación de la vivienda por parte de cada familia se reduce, tanto por el diseño del barrio como por los prototipos: se edifican tiras de viviendas (una pegada a la otra), en dos niveles (excepto las destinadas a discapacitados y ancianos que son únicamente en planta baja). La municipalidad de Morón, que pudo disponer del terreno del hospital, definió un proyecto con viviendas apareadas (de a dos), que permiten el futuro crecimiento. El proyecto de vivienda colectiva en altura de Las Flores se aproxima al tipo de soluciones aplicadas por las políticas de primera generación, donde no se contemplan las características de las familias beneficiarias.

El aspecto urbanístico y arquitectónico de los proyectos da cuenta del paradigma en el que se inscribe. Más allá de las posibilidades concretas que plantea el terreno, la construcción de monobloques ha sido ampliamente discutida. La experiencia indica que en la mayor parte de los casos este tipo de solución habitacional genera nuevos problemas, tanto urbanos como sociales, de seguridad, de mantenimiento, etc., que repercuten fuertemente sobre los gobiernos locales.

*“Esa estrategia demostró su fracaso. Induce a la refavelización, por la descalificación de la relación entre lo edificado y el espacio que queda en medio de todo eso, que nunca se transforma en espacio público sino en espacio donde se instala el peligro,*

*la violencia, la descalificación física. O sea, se transforman en lugares desagradables para permanecer y utilizar”<sup>14</sup>.*

Respecto de la relación entre los prototipos de vivienda y la conformación de los grupos familiares, en Avellaneda el relevamiento social permitió adecuar el proyecto y las viviendas van de 1 a 6 dormitorios. En Morón también se introdujeron algunos cambios y se solicitó una ampliación del financiamiento para construir más dormitorios, aunque, como se señaló, las dimensiones de los lotes y los prototipos admiten una futura ampliación. En Vicente López la superficie de las unidades se estableció desde el inicio, debido al tipo de proyecto planteado (edificios en altura) sin posible ampliación.

En cuanto a la provisión de infraestructura, servicios y equipamiento urbano y comunitario, también se establecen diferencias entre los tres proyectos. En Villa Tranquila se incorporaron diferentes equipamientos sociales y numerosas actividades con la refuncionalización de las instalaciones de la planta industrial. Asimismo, la obtención de financiamiento a través del ProMeBa, habilitó el desarrollo de una importante obra hidráulica que disminuye los riesgos de inundación de un amplio sector del partido. Además, este programa financia la apertura de calles y la introducción de servicios troncales de infraestructura que servirán al sector y lo conectarán con el resto de la ciudad.

En Carlos Gardel y en Las Flores, las obras se desarrollaron con una única fuente de financiamiento: el Subprograma. En ambos casos, se hicieron una adecuación de los proyectos y la ampliación del monto de inversión, como consecuencia de la necesidad de realización de obras que no habían sido previstas. Al proyecto de Morón se adicionó una importante obra de conexión de red troncal de cloaca y en Vicente López hubo que desarrollar proyectos para incorporar nexos de cloacas, agua, gas y electricidad. En cuanto al equipamiento social, el proyecto para Las Flores prevé espacios para la capilla (que existe en el barrio) y otros donde construir un comedor y una delegación policial, una oficina municipal, algunos locales comerciales, una sala de primeros auxilios (sectores en color lila, en la figura 12) y un área deportiva. El sector donde se ejecuta la obra de Carlos Gardel, cuenta con dos escuelas primarias (una de ellas en deficientes condiciones edilicias), una escuela media, un jardín de infantes y la

14 Entrevista a Jorge Jáuregui, arquitecto-urbanista. “Zona”, diario Clarín, 19 de noviembre de 2006. En: [www.clarin.com](http://www.clarin.com)

capilla, donde se desarrollan actividades de apoyo escolar y comedor comunitario. También se prevé la instalación de una sala de salud y utilización del actual obrador como salón de usos múltiples.

La libertad en el rediseño y adecuación que muestran los proyectos se relaciona con la escasa definición de los lineamientos planteados en el diseño del programa, que deja a los gobiernos locales amplias facultades en la implementación. Las diferentes estrategias desarrolladas dan cuenta de la preeminencia del tema en las agendas municipales: en Avellaneda se coordinan dos grandes fuentes de financiamiento (aporte nacional y del BID), en Morón se incorpora la participación social que colabora con la presión que se ejerce para la obtención de mayor financiamiento. En Vicente López, tanto la inclusión del barrio en el programa como el llamado de atención acerca de la necesidad de realizar obras de nexo de infraestructuras, fueron decisiones tomadas por el gobierno central.

En los dos primeros casos el impulso viene desde el municipio, en el último, éste se ve presionado por el nivel central para desarrollar las tareas. Esta diferencia en el abordaje de la gestión del proyecto, seguramente tendrá impacto en los resultados que se alcancen. Ya se vislumbra que en los dos primeros casos, a pesar de las diferentes condiciones de partida, los proyectos están encauzados y la relación con el barrio sostiene la gestión municipal. En Vicente López, por el contrario, no está claro si podrán concretarse las obras proyectadas en el predio de Las Flores, debido a la necesidad de contar con terrenos donde relocalizar familias para disminuir la densidad. En este sentido, el gobierno local afirma que está acordando la mudanza de varias familias a viviendas adquiridas por la municipalidad fuera de Las Flores, con el objetivo de liberar áreas donde se puedan continuar las obras.

Si bien en el diseño del subprograma se plantean razones de índole social para la justificación de la inversión, esto se mantiene en un plano discursivo, dado que ninguno de los proyectos en ejecución incluye financiamiento para el trabajo social que no sea absorbido por los municipios. La promoción de procesos de organización y concertación en el nivel barrial, y el planteamiento de intervenciones paulatinas, favorecen la apropiación de los proyectos por parte de los beneficiarios, quienes al compartir y poder opinar acerca de su futuro reconocen los derechos que los asisten así como las obligaciones que asumen. En este sentido el proceso que se desarrolla

en Morón, con el apoyo de la Asociación Civil Madre Tierra, auspicia un desarrollo organizacional y de las capacidades colectivas, que queda en el barrio como herramienta que puede ser empleada por los vecinos en su articulación con otros actores. Los vecinos de Las Flores tienen una larga experiencia organizacional que se gestó como parte de los sucesivos planes de construcción de vivienda social en las inmediaciones del barrio, pero la ineficiente gestión municipal actual ha agudizado conflictos internos y atomizado los reclamos. En Avellaneda el procedimiento es más aséptico, el desarrollo de las acciones está muy controlado por las autoridades locales y los ámbitos de participación se hallan circunscriptos a los temas y ámbitos habilitados por el municipio.

Desde el punto de vista de la coyuntura política puede señalarse que la flexibilidad en el otorgamiento del financiamiento de los proyectos participantes del subprograma (anunciado en el inicio de un año electoral) fue empleada, en algunos casos, como “premio” a las alianzas políticas fomentadas por el oficialismo nacional.

Entre las justificaciones realizadas para la selección de los municipios estudiados se señaló la posibilidad de ubicarlos como representantes de una “zona” particular del conurbano (norte, oeste y sur), sin embargo, la presentación de los casos da cuenta de la multiplicidad de factores que incide en la puesta en marcha de las políticas. La sola ubicación geográfica, aunque puede plantear distinciones en el tipo de problemáticas que están por resolver (por ejemplo, en cuanto a las características del territorio) no es excluyente de otros factores. Los aspectos políticos e institucionales juegan un rol central al momento de la implementación. En este trabajo se ha podido observar que pertenecer a un municipio rico de la zona norte (Vicente López) no garantiza que el proyecto cuente con escenarios futuros auspiciosos. Por su parte, Avellaneda, como representante de la zona sur, inserto en la cuenca Matanza-Riachuelo<sup>15</sup>, tuvo que desarrollar numerosas gestiones y articulaciones para implementar el programa de urbanización de Villa Tranquila, y actualmente cuenta con otros tres barrios en ejecución. Finalmente, como se expuso, el municipio de Morón realizó una delicada construcción de un ámbito de gestión que le ha permitido salvar obstáculos tanto internos como de relación con otros actores.

15 Donde la problemática de los asentamientos informales cobra una fuerte relevancia.



## Bibliografía

- ABRAMO, Pedro (2003). *A cidade da informalidade*. Rio de Janeiro: Sette Letras.
- CHIARA, Magdalena (2000). "Las políticas sociales en el Gran Buenos Aires en los noventa". En: *Quivera*, año 2, No. 4, noviembre.
- CRAVINO, María Cristina (2001). "La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires". En: *Land Tenure Issues in Latin America*, Slas 2001 Conference, Birmingham, abril 6-8.
- CRAVINO, María Cristina (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines, Buenos Aires: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- CRAVINO, María Cristina et al. (2008). *Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires*. M. C. Cravino (coord.) Los Polvorines, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- FERNANDES, Edesio (2003). "Programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana y pobreza urbana en Latinoamérica". En: *Vivienda Popular*, No. 12 Montevideo, Uruguay: Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- FERNANDES, Edesio y SMOLKA, Martim (2004). "Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: Nuevas consideraciones". En: *Land Lines*, vol. 16, No. 3, julio.
- FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (2001). "La agenda global y la gestión local del hábitat". En: [www.urbared.ungs.edu.ar/textos/Mod5GlobLocaldelHabitat.doc](http://www.urbared.ungs.edu.ar/textos/Mod5GlobLocaldelHabitat.doc)

- FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (s.f.) "Teorías en hábitat y vivienda". Ensayo realizado para la Maestría en Hábitat y Vivienda, materia 4, Universidad de Mar del Plata.
- OSZLAK, Oscar (1978). *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Buenos Aires: Cedes.
- OSZLAK, Oscar (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Cedes-Hvmanitas.
- SUBIRATS, Joan (1989). *La puesta en práctica de las políticas públicas*. Madrid: MAP.
- YUJNOVSKY, César (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

### Otras fuentes

- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2006). *Decreto No. 2258/06*.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS, INDEC (2001). *Censo de Población y Viviendas*. Argentina.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS, INDEC (2002). *Encuesta Permanente de Hogares, mayo-octubre*. Argentina.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS (2004). *Convenio marco Programa Federal de Construcción de Viviendas*. Argentina.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS (2005). *Convenio Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios*. Argentina.
- MUNICIPALIDAD DE AVELLANEDA (2005). *Avellaneda 2020, Informe Intermedio, Resumen Ejecutivo* (documento interno). Provincia de Buenos Aires. Argentina.