

**FACULTAD LATINOAMERICANA
DE
CIENCIAS SOCIALES**

Vicisitudes del sujeto y su vivienda.

**El acceso al hogar en un barrio relocalizado de la ciudad de
Rosario**

Alejandra M. Charpentier

Tesis de maestría

Directora: Dra. Nélide Perona

**Rosario
2011**

Índice

Introducción.....	4
--------------------------	----------

Capítulo 1 Fundamentos teóricos

1.1. Referentes conceptuales.....	6
1.2 Consideraciones metodológicas.....	15

Capítulo 2 La vivienda: de la necesidad al derecho

2.1. La vivienda como necesidad básica.....	19
2.2. La vivienda como derecho consagrado.....	20
2.3. Del conventillo a la villa: respuestas populares a un problema central.....	23
2.3.1. Cambios externos e internos. Evolución de la problemática. Acciones del Estado.....	25
2.3.1.1. Asentamientos irregulares: nuevas formas de adquisición de tierras.....	32

Capítulo 3 La vivienda adjudicada: un largo camino a casa

3.1. La ciudad surge a través del puerto.....	39
3.2. Rosario: albergue de dos ciudades en pleno crecimiento.....	41
3.3. Políticas públicas urbanas en Rosario.....	43
3.3.1. Programa de descentralización y modernización municipal.....	43
3.3.2. Nuevo Plan Director.....	44
3.3.3. Plan Estratégico Rosario (PER).....	44
3.3.3.1. Servicio Público de la Vivienda.....	46
3.3.3.2. Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares.....	48
3.3.4. Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM+10).....	49
3.4. Santa Lucía: el camino de la villa al barrio.....	50
3.4.1. La zona es declarada estratégica. Intervención de SPV.....	52
3.4.2. Traslado al nuevo barrio: las diferentes formas de llegar.....	53

Capítulo 4 La vivienda vivida y la construcción simbólica del espacio barrial

4.1. Hábitat urbano ampliado del barrio.....	56
4.2. Infraestructura y servicios.....	57
4.2.1. Transporte.....	58
4.3. Condiciones habitacionales.....	62
4.3.1. Llegada al nuevo barrio: lo que quedó atrás.....	62
4.3.1.1. Recuerdos del primer día.....	64
4.3.2. Gran movilidad barrial.....	66
4.3.3. Regularización dominial.....	68
4.4. Características sociodemográficas.....	69
4.4.1. Educación.....	69
4.4.2. Promoción social.....	70
4.4.3. Salud.....	71
4.4.4. Recreación y tiempo libre.....	72
4.4.5. Trabajo y ámbito previsional.....	72
4.5. Organización barrial.....	74
4.5.1. Vínculos barriales.....	77
4.6. Percepciones de la ciudad.....	78
4.7. Representaciones sociales barriales.....	79
4.7.1. Socialización y vida cotidiana.....	79
4.7.2. Construcción de una identidad barrial.....	80

Conclusiones	84
---------------------------	----

Bibliografía	88
---------------------------	----

Anexo	97
--------------------	----

Introducción

Desde el punto de vista urbanístico las ciudades están conformadas por distintos sectores que la componen, en general se encuentra establecida una zona central y desde allí los barrios, en una diagramación organizada del espacio que se extiende hacia la periferia.

Sin embargo aparecen en diferentes ámbitos dentro de la ciudad y en las afueras, otras ocupaciones del espacio urbano que no siguen una línea pautada, y que se caracterizan por la precariedad y la ilegalidad de la posesión de la tierra.

Estas urbanizaciones son las llamadas “villas” o “asentamientos irregulares”, que además de la consideración urbanística, constituyen lugares atravesados por múltiples significaciones que las van conformando, definiendo, connotando y otorgando un perfil donde la pobreza y la vulnerabilidad constituyen el rasgo principal.

Desde la villa, como otro que está integrado a la ciudad, en una alteridad que lo define, se producen también lógicas propias, marcadas por el tiempo y espacio que ocupa y por una compleja red simbólica urbana que va configurando su identidad.

La presente investigación está abocada a analizar la situación de una villa en particular ubicada en la zona oeste de la ciudad de Rosario, que por motivos de la construcción de la autopista Rosario-Córdoba, fue relocalizada a un nuevo barrio.

Es considerado el proceso a través del cual se realizó el traslado y las actuales vivencias de sus habitantes después de transcurridos doce años desde que se conformó el Barrio Santa Lucía.

Tomamos como elemento de análisis a **la vivienda** por considerarla un eje fundante, no solo como soporte físico y material, sino también como sostén simbólico constitutivo de lo humano, que alberga al núcleo familiar y da lugar a la reproducción biológica y social.

En el **primer capítulo** serán explicitados los supuestos teóricos que han guiado la investigación y las consideraciones metodológicas utilizadas para aprehender esa realidad en especial y poder darle una inteligibilidad.

En el **segundo capítulo** hemos partido de la caracterización de la vivienda como una necesidad propia de lo humano, que se observa desde sus orígenes como medio de

protección y albergue. Luego se plantea el rol del Estado asegurando ese bien: el pasaje de la necesidad a constituirse en un derecho protegido a través de su consagración en la legislación nacional.

Se desarrollan también las distintas estrategias populares que se fueron tomando para solucionar el problema habitacional, primero con los conventillos dando respuesta a ola inmigratoria, y luego con la creación de las villas llamadas en esos momentos “de emergencia” porque se consideraban que serían transitorias y no permanentes como el tiempo luego lo demostró.

Se plantean además las políticas en materia de vivienda que se tomaron en el país en los distintos gobiernos. Aquí es significativo observar la variación de políticas públicas implementadas según los paradigmas conceptuales que fundaban sus acciones.

El **tercer capítulo** se centra en la ciudad de Rosario y en su evolución: su origen, su crecimiento demográfico, económico e industrial en función del puerto que la llevó a constituirse en la actualidad en una gran urbe.

Al crecer económicamente se transformó en un polo de atracción de poblaciones migrantes que buscaban mejores condiciones de vida. Parte de ella se radicó en zonas marginales o tierras fiscales dando origen a las villas en Rosario, que actualmente se mantienen a pesar de las distintas políticas implementadas.

Se consideran especialmente las políticas públicas concretadas desde el año 1998 que provocaron cambios sustanciales en la ciudad, y dentro de ellas el tratamiento y la concepción que sostienen hacia los sectores que llaman “asentamientos irregulares”.

En ese contexto se ubica lo planificado desde el Estado hacia la zona del Barrio Santa Lucía: su declaración de zona estratégica y la metodología implementada para llevar a cabo el proceso de relocalización que duró dos años.

El **cuarto capítulo** explora el análisis de ese mismo proceso de relocalización, pero visto en esta instancia desde el sujeto, desde las vivencias de las familias afectadas.

Utilizando las dimensiones analíticas: hábitat urbano, condiciones habitacionales, características sociodemográficas y representaciones sociales barriales, se analizaron los recuerdos y vivencias de los actores que conformaron el nuevo barrio y su realidad actual.

Realidad que se plantea con una dinámica compleja donde prima la falta de servicios, la segregación espacial y especialmente la violencia entre los jóvenes.

Capítulo 1. Fundamentos teóricos

1.1. Referentes conceptuales

Como muchos autores los señalan las categorías sociales no son absolutas e invariables, sino que requieren de una constante definición.

Las categorías surgen para dar cuenta de una realidad que el investigador busca aprehender, y se encuentra inscriptas en paradigmas y particulares visiones del mundo.

Distintas teorías fueron explicando los conceptos en función de la realidad latinoamericana existente, desarrollos difundidos desde la década del '50 que actualmente tomaron un nuevo impulso a partir de la introducción del concepto de **exclusión** vigente en Europa en los años '90.

Los conceptos de **exclusión, expulsión, marginalidad, pobreza, vulnerabilidad**, no representan nociones analíticas claras e inequívocas, ya que incluyen dentro de cada una de ellas, distintas y muy diversas dimensiones. Junto con esta amplitud es importante no olvidar además el carácter relativo de las categorías dependiendo de las condiciones históricas, sociales, políticas y culturales en que se manifiestan. Todos los investigadores coinciden en señalar que el concepto de exclusión se ha vuelto tan masivo que resulta indeterminado y polivalente de las situaciones más disímiles.

. Robert Castel (1997) plantea como alternativa el término de **disgregación** pensado como el proceso en que una parte creciente de la población se ve colocada en los márgenes, lo determinante es el hecho de que el trabajo deja de ser el “gran integrador”; proceso de vulnerabilización de posiciones antes seguras. Se produce el advenimiento de un **individualismo negativo** puesto que las personas se han visto descolgadas de la participación en grandes colectivos, se convierten cada vez más en individuos sin apoyo que llevan su individualismo como una carga.¹

Junto con el eje del trabajo Castel desarrolla otro referido a la integración o no integración del sujeto en el plano afectivo, familiar y social, que en situaciones de carencia provoca la caída en la marginalidad profunda y en la desafiliación.

¹ EWALD, Francois, “El advenimiento de un individualismo negativo. Entrevista a Robert Castel”, Rev. Debats N° 54, dic. 1995, págs. 34, 36.

. Serge Paugaum (2000) al estudiar la génesis del paradigma de exclusión en Francia desde los años '60, también propone un concepto nuevo: el de **descalificación social**, como proceso de rechazo fuera del mercado de empleo de numerosas franjas de la población y las experiencias vividas en la relación de asistencia que acompaña esas fases.²

- Es fundamental tomar en cuenta el concepto de **expulsión social** planteado por Silvia Duschatsky y Cristina Corea (2002) que lo diferencian de la noción de exclusión.

Consideran que mientras la exclusión pone el acento en un estado: “estar fuera del orden social”; la idea de expulsión social en cambio refiere a la relación entre ese estado de exclusión y lo que la hizo posible. Más que un estado cristalizado, el concepto de expulsión denomina un modo de constitución de lo social, implica una serie de operaciones y da la oportunidad de ver un funcionamiento: la producción en la situación de expulsado.³

- El concepto de **marginalidad** ha sido trabajado desde múltiples autores con diversas posiciones, tal como lo desarrolla José Alonso (1987).⁴

Las primeras aproximaciones conceptuales tomaron un enfoque llamado ecológico, ya que ponían énfasis en las características y condiciones del hábitat de los asentamientos ubicados en zonas marginales o periféricas.

. Los estudios de Larissa Lomnitz (1975) dan preeminencia al dato observado y define la marginalidad por su desvinculación del sistema de producción económica urbana industrial, lo que provoca que los movimientos migratorios se hayan incorporado en los resquicios de la sociedad a través del trabajo informal.

. Victoria Casabona y Rosana Guber plantean que la población de las villas miseria, considerada como no participantes desde cierto sistema normativo, jurídico e ideológico dominante, no se halla excluída de la formación económico-social, sino que se relaciona en espacios alternativos de vinculación con otros sectores sociales, así como con el Estado y sus agentes. El concepto de marginalidad implica una concepción de la

² PAUGAUM, Serge, “La exclusión en la sociedad francesa: usos sociales y aportes de la investigación” en Rev. Sociedad, N° 16, Fac. Cs. Soc, U.B.A., nov. 2000, p. 43.

³ DUSCHATZKY, Silvia, COREA, Cristina, “Chicos en banda. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones”, ed. Paidós, Bs. As., 2002, p. 18.

⁴ ALONSO, José, “El concepto de marginalidad urbana y su uso en América Latina”, en Rev. Mexicana de Cs. Políticas y Soc., N° 128, Ed. V.A, México, año XXXIII, abril/junio 1987.

sociedad analizada según distintas clases sociales existentes y con una visión teleológica sobre determinado “modelo a alcanzar”.⁵

. Las Teorías Desarrollistas entendían esta realidad como un momento dentro de un proceso global, que permitiría superar el subdesarrollo y llegar a etapas más avanzadas donde dejarían de existir estas condiciones de marginalidad.

. La Teoría de la Modernización planteaba que se trataba de una enfermedad a corregir dentro de un sistema que era constante. Se proponía identificar a los individuos marginales para actuar sobre ellos y transformar sus valores. Se proponía de esa manera una organización social que le permitiera “progresar” y salir de su situación.

La DESAL en 1969 introdujo este elemento cultural al plantear que esta marginalidad se producía por un proceso de occidentalización frente al cual las distintas culturas tradicionales quedaban fuera del sistema social. Esta implicaba la no participación y la marginalidad.

. Se desarrollaron posteriormente las teorías que brindaron un enfoque económico: la Teoría de la Dependencia especialmente a través del aporte de Nun (1969), Cardoso (1971) y Quijano (1976).

Fundamentando su posición desde el materialismo histórico consideraban clave el funcionamiento de la economía y en ella el del empleo: los marginales eran los que no estaban incorporados al sistema laboral.

Aníbal Quijano completa esta posición planteando que esa masa marginal se incorpora en ramas de la producción económica que son insignificantes o han perdido su valor para la productividad del sistema capitalista general, que incluye dentro de sí relaciones precapitalistas.

Destaca además que estas características se fueron trasladando a las condiciones de vida materiales, llegando incluso a plantearlo como un atributo de los sujetos, con la consecuente connotación social e individual que produce.

. Gino Germani (1987) dentro del pensamiento funcionalista concibe la marginalidad como un no ejercicio de roles determinados normativamente en sociedades democráticas.

. El Neoliberalismo modificó sustancialmente los enfoques anteriores, ya que la pobreza y marginalidad dejaron de ser considerados aspectos a mejorar en estadios más

⁵ CASABONA, Victoria, Guber Roxana, “Marginalidad e integración: una falsa disyuntiva”, en BARTOLOMÉ, Leopoldo (comp.) “Relocalizados. Antropología social de las poblaciones desplazadas”, ed. Ides, Bs. As., 1985, págs. 149, 150.

avanzados del capitalismo, para asumir un nuevo lugar; fueron considerados resultados esperables del funcionamiento de un nuevo modelo de acumulación.

Esta concepción produjo un proceso de deconstrucción del sujeto marginal como sujeto de derechos y una redefinición del rol del Estado.

Actualmente las políticas públicas han buscado revertir las acciones concretadas desde las políticas neoliberales, sobre todo en relación al lugar del Estado y la definición del gasto público.

- El concepto de **pobreza** tampoco es unívoco, se refiere a una categoría social naturalizada que requiere una constante definición.

. Amartya Zen considera que puede ser una categoría analítica absoluta de aplicación universal, un diseño conceptual básico retomando ciertas ideas biológicas que caracterizaría la imposibilidad de su subsistencia.⁶

Las definiciones relativas a la pobreza se basan en distintos criterios:

Económico-político: los estratos de menores ingresos de una sociedad se consideran pobres.

Sociológico-cultural: la define desde convenciones sociales que determinan condiciones y sentimientos de privación relacionados con la estructura social y los valores sociales.

Antropológico: se define desde un sentimiento de privación, de estar privado de acceder a ciertos bienes.

Biológico: consistiría en la privación total para cubrir necesidades que se consideran básicas para subsistir.

. Charles Valentine (1970) plantea, en polémica con la definición de cultura de la pobreza de O. Lewis; que según su significado primario la pobreza consiste en carecer de algo necesario, deseado o de reconocido valor. Es un estado continuo antes que un punto sobre una escala de valores absolutos.⁷

La pobreza se expande y se contrae, y su definición varía según las exigencias del momento, incluyendo los intereses de quienes la formulan y de quienes efectúan los recuentos.

⁶ ZEN, Amartya K. "Sobre conceptos y medidas de pobreza", Rev. Comercio Exterior, vol. 42, N° 4, abril 1992, p. 311.

⁷ VALENTINE, Charles, "Cultura de la pobreza. Crítica y contrapropuestas", Ed. Amorrortu, Bs. As., 1970.

Dentro de los referentes conceptuales definidos para la presente investigación, partimos de la noción de pobreza definida por Charles Valentine, complementada con la consideraciones planteadas en la siguiente definición.

Tomando a la **pobreza** “como carencia, que refiere a un estado de deterioro que indica tanto una ausencia de elementos esenciales para la subsistencia y el desarrollo personal, como una insuficiencia de herramientas necesarias para modificar esa posición”.⁸

Existen diversas metodologías para medir la pobreza, estableciendo un índice en función de algunos indicadores básicos construídos: línea de pobreza (LP), línea de indigencia (LI), necesidades básicas insatisfechas (NBI). Así la población queda dividida en base a una línea imaginaria entre los “no pobres” y los considerados “pobres”, éstos a su vez pueden ser clasificados en inerciales, crónicos o recientes.

Estas mediciones son fundamentales para una observación de la realidad y para la elaboración de políticas, pero no dan cuenta de las causas de la pobreza y la compleja red vincular y estructural que genera.

Sin embargo, como menciona P. Rosanvalon (1995) no sirve “contar” a los excluídos, esto no permite constituirlos en objeto de acción social. Lo importante es analizar con claridad la naturaleza de las trayectorias que conducen a las situaciones de exclusión.⁹

Este planteo introduce una dimensión mayor al tomar en cuenta no solo los condicionamientos estructurales sino también su evolución a través del tiempo.

La condición de **pobre** de un sujeto social es el resultado de las formas de integración social y las relaciones de poder en que se encuentra, luego la pobreza se transforma en **condiciones de su sociabilidad** que no puede reducirse a un “efecto” de la pobreza. Debe plantearse una consideración más compleja atendiendo a las **representaciones e identidades** que los sujetos producen y que están fundadas en las imágenes que tiene sobre el mundo en que actúan.¹⁰

- Desde la presente investigación tomamos como eje central el concepto de **vulnerabilidad social** que incluye a la pobreza y que puede definirse como una

⁸ PERONA, Nélica, ROCCHI, Graciela, “Vulnerabilidad y exclusión social. Una propuesta metodológica para el estudio de las condiciones de vida de los hogares”, mimeo, oct. 2000, p. 3.

⁹ ROSANVALON, Pierre, “La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia”, Ed. Manantial, Bs. As., 1995, pág. 194.

¹⁰ MERKLEN, Denis, “Un pobre es un pobre. La sociabilidad en el barrio. Entre las condiciones y las prácticas”, Rev. Sociedad, Fac. Cs. Soc., UBA, N° 11, Agosto 1997.

condición social de riesgo, de dificultad, que inhabilita e invalida de manera inmediata o en el futuro, a los grupos afectados en la satisfacción de su bienestar en contextos socio-históricos y culturales determinados. Las dimensiones que permiten analizar situaciones de vulnerabilidad son: el hábitat y las condiciones habitacionales, los tipos y formas de organización familiar, las características educacionales y los ámbitos laboral, previsional y relacional.

Unido a esta definición consideramos central también el concepto de **condiciones de vida** que refiere al equipamiento y/o provisión de bienes del hogar en relación con la cantidad de miembros, a las características de inserción ocupacional de sus miembros, niveles de educación y el acceso a los beneficios sociales y a la posibilidad de expresión y participación en la vida pública¹¹.

Estos conceptos permiten una mayor claridad para definir características de vulnerabilidad de los sujetos, familias o grupos sociales. Unido a ellos y para acceder a la trama vincular que se produce y a las significaciones que la atraviesan, es esencial el estudio de la vida cotidiana, con su constitución en el espacio y el tiempo.

- **Vida cotidiana** entendida como una realidad social no documentada, construida por un conjunto de fenómenos particulares sobre los cuales no se reflexiona, experiencia concreta del **aquí** de su cuerpo y el **ahora** de su temporalidad. Se plantea el análisis del conjunto de situaciones y acontecimientos vividos y construidos por los “hombres comunes” que anónimamente accionan y piensan, privilegiando los mecanismos intersticiales y paralelos que interactúan o no con los institucionalizados estructuralmente.¹²

En las prácticas cotidianas, elaboradas en función de fuertes condicionantes junto a la capacidad de apropiación y adaptación, se puede observar el despliegue de los sujetos sociales elaborando estrategias para su supervivencia y desarrollo.

- La atención a este aspecto permite una consideración más compleja de la vulnerabilidad en función de la sociabilidad producida. Es fundamental tomar las **prácticas de subjetividad** atendiendo a las representaciones, identidades y comportamientos que se generan.

¹¹ PERONA, Nélica, op.cit., pág. 8.

¹² AHILLI, Elena, “Notas para una antropología de la vida cotidiana”, Cuadernos de la Escuela de Antropología, N° 2, UNR. 1987, págs. 13, 15, 16.

Analizar las prácticas de subjetividad permite indagar como los sujetos habitan sus condiciones de pobreza y remite a operaciones que ponen en juego en situaciones límites junto a las simbolizaciones producidas en condiciones sociales y culturales específicas.¹³

- Desde el punto de vista urbano el concepto de **habitat**, más abarcativo que el de vivienda, ofrece un contexto que además de servicios, contiene un **espacio** con significados abiertos a definiciones y connotaciones, y que además produce particulares prácticas de subjetividad, representaciones sociales e identidades propias.

La vivienda no puede pensarse sin el conjunto de servicios e infraestructura que permiten ponerla en funcionamiento (luz, agua, transporte, pavimento, etc.) pero, fundamentalmente, sin el **espacio** que ocupa en la ciudad.

El **espacio urbano** no es solo terreno, en tanto soporte físico de la vivienda; también tiene un significado social, en el sentido de que el lugar en el que se vive implica un conjunto de relaciones sociales y no otras. El hábitat posee además un significado cultural, ya que es tan importante el tipo de vivienda como el barrio y la ciudad en la construcción de la **identidad urbana**.

- Esa **identidad urbana** tal como lo desarrollan Carlos Herrán y Silvia Medrano (1996), refiriendo que en el mundo urbano hay una **producción social de identidades**, que se desarrolla a través de acciones comunicativas de los actores sociales conformando **patrones de significado** a través de procesos de acuerdo, transacción, negociación y lucha.

El espacio urbano se organiza y comprende en torno a estos patrones de significado configurando mapas, derroteros, marcas visibles e invisibles; que permiten elaborar un modelo de ciudad y actuar en consecuencia. La ciudad aparece como una densa red simbólica que permanente construcción y expansión.¹⁴

Esta identidad definida dentro de un territorio urbano particular, inscribe además a los sujetos como ciudadanos, portadores de derechos y obligaciones; sujetos de las políticas públicas.

¹³ DUSCHATZKY, Cristina, op. cit., págs. 20,21.

¹⁴ HERRAN, Carlos, MEDRANO, Silvia, "Desvillarizarse: relocalización y crisis de identidad en sectores sociales marginalizados", en Rev. Actualidad Psicológica, año XXI, N° 233, Bs. As., julio 1996, pág. 10.

El espacio urbano marginal de “villa” y también la población que en ella habita, adquieren una valoración negativa estigmatizante, que los coloca en la contracara de los llamados “buenos ciudadanos”, planteando una dualidad que incluye y rechaza a la vez.

Incluye en un binomio para proyectar los aspectos negativos y rechaza para ubicarse en lo contrario, en una alteridad que permite afirmar una identidad.

Desde este espacio urbano estigmatizado, los sujetos aprenden a relacionarse con “la ciudad”, en un vínculo cargado de significaciones negativas, tanto desde ese afuera” como también desde “adentro”, produciendo lógicas y representaciones particulares.

- Es fundamental tomar el concepto de Hugo Zemelman (1994) de **subjectividad constituyente** que la define como la capacidad social para construir sentidos; lo que supone una construcción de realidades en una determinada articulación de tiempos y espacios. Las construcciones de los sujetos y sus identidades están agujereadas por fracturas de todo tipo (miedos, culpabilidades, condiciones de clase, de ecosistema, de ideologías).¹⁵

- Existen infinitas de estudio sobre la **formación de la subjectividad** desde distintas disciplinas, y más en la psicología y el psicoanálisis, poniendo de relieve la importancia de las influencias ambientales en la estructuración de las personas.

Los desarrollos iniciales de Sigmund Freud y en Argentina Telma Reza y Arminda Aberastury entre otros, han provocado una revisión profunda en las disciplinas sociales.

A los fines de la investigación se tomaron en consideración los conceptos psicoanalíticos de construcción subjetiva, especialmente la función estructurante del espacio y el tiempo y la constitución del sujeto como un sujeto social.

Silvia Bleichmar plantea que para conocer la subjectividad, en su singularidad humana es necesario tener en cuenta los universales planteados por el psicoanálisis (enigma de los orígenes, angustia ante la muerte, supervivencia biológica e identitaria, temor ante la pérdida de amor y reconocimiento, angustia frente al desamparo del semejante) que son necesarios ya que hacen a la constitución psíquica, así como los modos históricos que generan las condiciones del sujeto social.¹⁶

La ciudad se presenta como una compleja red de entramados simbólicos que se encuentran en una dinámica permanente. La consideración del sujeto debe ser de un

¹⁵ ZEMELMAN, Hugo, “Las ciudades hablan”, ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1988.

¹⁶ BLEICHMAR, Silvia, “La subjectividad en riesgo”, Topía editorial, Bs. As., 2010, pág. 83.

sujeto social, atravesado por discursos, limitaciones, legitimaciones y formas de dominación.

Un sujeto social que se conoce a través del conjunto de relaciones sociales que lo conforman en su mundo particular. Un sujeto constructor de significaciones que crea un universo sociocultural, que es importante conocer y describir en sus consecuencias y desentrañar en sus valoraciones, en especial en referencia a su espacio y su vivienda.

Es importante el aporte de Anthony Giddens (1998) que destaca las **posiciones sociales** estructuralmente como intersecciones específicas de significación, dominación y legitimación. Una posición social incluye la especificación de su **identidad social** definida dentro de una red de relaciones sociales; una categoría a la que corresponde un particular espectro de sanciones, normativas y también prerrogativas y obligaciones que un actor puede poner en práctica.¹⁷

- La vivienda aparece como un eje fundante no solo como albergue material, sino como soporte simbólico, al dar alojamiento al núcleo familiar y permitir su reproducción biológica y social.

La **familia** como institución social constituye la categoría primordial sobre la que se ha desarrollado el análisis científico en sus distintas disciplinas sociales.

Representa la forma de organización esencial en la conformación de lo social, y a través de sus modificaciones y derroteros puede obtenerse una lectura de los cambios que se producen en la sociedad.

Una diferenciación importante para realizar, es distinguir entre la familia como categoría analítica y la **unidad doméstica**: ésta se encuentra formada por un grupo de personas que comparten la vivienda, un presupuesto común y actividades propias de la reproducción cotidiana de sus miembros (Ariza, Oliveira, 2003).¹⁸

La **familia** en cambio (aunque pueda superponerse) es una construcción **histórico-social** cuyas características se van modificando, condicionadas por una multiplicidad de variables vinculadas a la **dimensión material** del mantenimiento cotidiano, y su relación con otras organizaciones de la sociedad (Consejo Nacional de la Mujer, 2002).¹⁹

¹⁷ GIDDENS, Anthony, "La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración". Amorrotu editores, Bs.As., 1998, págs. 116, 117.

¹⁸ ARIZA, Marina, OLIVEIRA, Orlandina, "Acerca de las familias y los hogares: estructura y dinámica" en WAINERMAN, Catalina (comp.), "Familia, trabajo y género. Un mundo de nuevas relaciones", Ed. Fondo de Cultura Económica, UNICEF, 1º ed, 2003.

¹⁹ CONSEJO NACIONAL DE LA MUJER, "Abordaje integral a la familia", Documento Base, 2002, pág. 2.

Incluye además un sistema de parentesco que establece jerarquías, vínculos y reciprocidades; una división de géneros que plantea asimetrías en las relaciones. Se constituye como un espacio de elaboración de significaciones, sentidos, reglas y normas que surgen en el orden interno, pero que se despliegan en otras instituciones sociales.

Estos conceptos permiten acceder a ese universo que se busca desentrañar a través de la investigación, otorgando un sentido a las particulares vivencias de los sujetos que han transitado el proceso de traslado y viven actualmente en el barrio Santa Lucía de la ciudad de Rosario.

Sentido que claramente no es el único, pero que intenta brindar una perspectiva al análisis de la problemática particular de este barrio relocalizado.

1.2. Consideraciones metodológicas

La presente investigación se propone evidenciar el grado de tensión que históricamente existió entre el Estado como protector del derecho humano a la vivienda y los sectores populares con su derecho a la ocupación del espacio urbano.

Se realizó un seguimiento histórico del problema habitacional en Argentina, donde se observa que los conventillos, las villas miseria, los asentamientos, representaron una forma de dar solución a una necesidad de vivienda que el Estado no pudo ni puede brindar.

Tomando la política de vivienda para sectores vulnerables de la ciudad de Rosario y específicamente del barrio Santa Lucía relocalizado en 1999, el presente estudio busca describir el proceso de traslado desde la mirada del Estado por un lado y desde los sujetos por el otro.

Se abren dos vertientes de análisis:

- **Un núcleo político** donde es tomado el rol del Estado municipal en:
 - . La determinación de los criterios que definen la agenda pública urbana.
 - . Las políticas sociales hacia los grupos vulnerables.
 - . Prioridades establecidas en materia de vivienda.
 - . Organismos públicos competentes (provinciales y municipales).

- . Acceso de la población a la vivienda social.
- . Declaración del barrio Santa Lucía como zona estratégica y el trabajo de traslado.

A fin de trabajar estas cuestiones se tomaron en cuenta la historización de la problemática y especialmente la documentación oficial sobre políticas públicas ya concretadas y las que se están ejecutando actualmente en la ciudad de Rosario. Junto a ello se trabajó con el aporte de las investigaciones que versan sobre experiencias similares.

- **Un núcleo psicológico/antropológico** que refiere a la mirada de los sujetos que han accedido a una vivienda social. Se tomaron en cuenta:

- . Las trayectorias de las familias en relación a las viviendas que ocuparon hasta la actualidad.
- . La constitución subjetiva en el nuevo hábitat.
- . Las significaciones subjetivas de su vivienda.
- . La conformación del barrio como espacio social.
- . Producción de una identidad barrial.

A los fines de acceder a este análisis se realizó un trabajo de campo que consistió en observaciones y entrevistas en profundidad de la vida familiar, intentando develar la historia y la significación de las viviendas que habitaron y sus vivencias al llegar y habitar ahora el nuevo barrio.

Trabajar en una investigación sobre las condiciones de vida y la cotidianeidad supone analizar analíticamente a escala de lo particular, a los sujetos en sus prácticas y con las significaciones que produce.

Particularidad de las vivencias de un sujeto inserto en múltiples redes familiares, barriales, urbanas, que a través de su relato revela situaciones y acontecimientos y devela intencionalidades y políticas más profundas.

Se trata de un espacio ya provisto de sentido, como lo expresa Anthony Giddens (1998) donde el investigador social se encuentra en una **doble hermenéutica**: las significaciones desde la disciplina y las culturales antropológicas.

La condición para “entrar” en este campo es llegar a saber lo que ya saben los actores para “ser con” en las actividades cotidianas de su vida social. Los conceptos

inventados por los observadores sociológicos son de “orden segundo” porque presuponen ciertas capacidades conceptuales en los actores a cuya conducta se refieren. Es la tarea de las descripciones sociológicas medir entre los marcos de sentido en cuyo interior los actores orientan su conducta.²⁰

Se realizaron **entrevistas en profundidad** a veinte familias durante el año 2010, en base a una guía de preguntas que constituyeron disparadores para que las personas entrevistadas pudieran explicitar sus percepciones sobre el barrio y el proceso de apropiación de la vivienda y su hábitat.

La **selección de la muestra** buscaba lograr la mayor heterogeneidad en la misma:

1. . Distintos lugares de origen, es decir provenientes de la villa Santa Lucía y de otras villas de la ciudad.
2. . Distintos formas de adjudicación de la nueva vivienda: a través de la relocalización realizada por el Servicio Público de la Vivienda, situaciones de riesgo definidas por la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo, entregas a través de una fundación.
3. . Distintos tipos de vivienda: módulos provinciales o municipales.
4. . Distintos espacios ocupados (cuadras) dentro del mismo barrio.

De las familias fueron entrevistados uno o dos representantes; los contactos con los mismos se concretaron mucho tiempo antes, facilitados por el hecho de haber realizado mi labor profesional en dicho barrio desde 1998 a 2010.

La guía de entrevista versaba sobre los siguientes ítems:

- Cual era su lugar de origen y como era su vida allí.
- Como fue el proceso para acceder a la vivienda.
- Como y cuando fue su llegada al nuevo barrio.
- Como es la vida en el barrio.
- Vivencias de una casa propia y cambios personales que percibieron.

²⁰ GIDDENS, Anthony, op.cit., pág. 310.

- Características de la tenencia. Modalidad del crédito hipotecario.
- Que visiones y percepciones tienen del barrio, si son suficientes los servicios.
- Como son las relaciones entre los vecinos, que razones le otorgan a las mudanzas constantes.
- Si participan o han participado en organizaciones barriales o políticas.
- Ingresos y número de miembros de cada familia.

Luego su análisis fue organizado e interpretado a través de la utilización de las dimensiones ligeramente modificadas, incluidas en el concepto de vulnerabilidad definida como “una condición social de riesgo, de dificultad, que inhabilita e invalida de manera inmediata o en el futuro a los grupos afectados en la satisfacción de su bienestar en contextos socio - históricos y culturales”.

Las dimensiones que permiten analizar situaciones de vulnerabilidad son: el hábitat y las condiciones habitacionales, los tipos y formas de organización familiar, las características educacionales y los ámbitos laboral, previsional y relacional.

Partiendo de esas dimensiones se emplearon para trabajar las siguientes:

1. Hábitat urbano
2. Condiciones habitacionales
3. Características sociodemográficas (salud – educación – promoción social – recreación y tiempo libre – trabajo y ámbito previsional)
4. Organización comunitaria y barrial
5. Representaciones sociales barriales

Dimensiones que se abren y que nos permiten acceder a su vida cotidiana y sus condiciones de sociabilidad en el que se despliegan particulares prácticas de subjetividad con su constitución cargada de significaciones, marcas y valoraciones producidas en ese espacio y tiempo particular.

Capítulo 2. La vivienda: de la necesidad al derecho

2.1. La vivienda como necesidad básica

En el origen de la humanidad han existido ciertas características sociales en los seres primitivos consideradas propias de lo humano: su espíritu gregario, la evolución de su inteligencia, su apropiación de la naturaleza y sus aspectos culturales.

Dentro de sus necesidades biológicas y sociales básicas se encontraban, y se encuentra también en el hombre de nuestro tiempo; la alimentación, el vestido, la capacidad de amar y ser amado y sobre todo la vivienda. Tanto es así que cuando nos referimos a los primitivos humanos prehistóricos los nombramos como “el hombre de las cavernas” o “cavernícolas” aludiendo especialmente al tipo de vivienda que utilizaban.

Más allá de que estos términos constituyen conceptos estereotipados que tiene su origen en el descubrimiento de restos del Neandertal y que según investigaciones las viviendas eran temporarias y las cuevas solo el lugar de actividades rituales; es fundamental destacar la búsqueda de refugio como una necesidad básica humana. En la época que fueron pintadas las figuras en la Cueva de Altamira (España), Europa estaba en la Era Cuaternaria bajo el peligro de los glaciares del norte continental. Los hombres a causa del frío se vieron obligados a habitar en cavernas.²¹

La necesidad de vivienda y la protección que confiere, es un elemento constitutivo de lo humano y no puede pensarse al hombre sino en relación a un refugio y por ser un animal social también en relación a un hogar.

Estas necesidades básicas son las mismas que debe cubrir el hombre de hoy para la reproducción de su vida cotidiana; las diferencias en su solución están vinculadas a los distintos momentos históricos, el dominio sobre el medio ambiente y a los recursos materiales y simbólicos de cada cultura para resolver esta necesidad.

La vivienda representa además un rasgo distintivo para analizar y describir a una cultura o grupo étnico, ya que amalgama las características de su organización social y la relación establecida con el hábitat en el que viven.

El hogar, la vivienda como instrumento de análisis habla, da cuenta de las características sociales y culturales de una población, a través de su tamaño, forma,

²¹ Enciclopedia Estudiantil N° 207, año IV, Buenos Aires, 1964.

ubicación, materiales con que se encuentra construída, distribución en el interior y su lugar entre otras dentro de una aldea.

Los arreglos relativos a la vivienda cambian con muy poca frecuencia; una vez establecidos tienden a mantenerse hasta tanto se presenten otras condiciones o circunstancias: cambios ligados al ciclo de vida familiar (matrimonios, separaciones), cambios en la unidad doméstica (ascenso o descenso social, empleo) o factores exógenos: generalmente decisiones públicas sobre el espacio urbano que afectan a la ubicación de la vivienda: desalojos, erradicaciones entre otras²², también situaciones donde hay riesgo de vida como las guerras o conflictos armados.

2.2. La vivienda como derecho consagrado

En las sociedades actuales esta necesidad sigue vigente y se transforma en una cuestión social, que involucra a una comunidad y que interpela también al Estado en cuanto protector del bien común.

Al incorporar en el análisis a la dimensión estatal, propia de la organización social, esta necesidad básica pasa a ser un derecho del ciudadano y por ende una obligación de proveerla por parte del Estado.

A nivel mundial este derecho es reconocido por múltiples declaraciones internacionales, pero especialmente fue consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) en su artículo 25: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, **la vivienda**, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdidas de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad.”²³

Más adelante en el tiempo se suma el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas (1966) donde “Los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona humana a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y **vivienda adecuada**,

²² FEIJOO, María del Carmen, “Buscando un techo. Familia y vivienda popular” Ed. Centro de Estudios del Estado y Sociedad, Buenos Aires, 1986.

²³ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, “Convención sobre los Derechos Humanos”, N. York, 1948.

y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.²⁴

Queda también consagrado en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (art. 27), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (art. 5) y en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Violencia contra la Mujer (art. 14).

El Comité de Derechos Humanos en su Observación General N° 4 define posteriormente el concepto de derecho a una **vivienda** agregando los términos **digna y adecuada**.

Dentro de ellos incluye además de la vivienda en sí, todo lo relacionado con el hábitat en la que se encuentra (servicios, espacios verdes, acceso al empleo, escuelas, servicios sociales, entre otros), produciendo un compromiso mayor de parte de los Estados. Agrega también la necesidad de la **seguridad jurídica de su tenencia** como un requisito fundamental contra su posible pérdida.

Este derecho tuvo su reconocimiento explícito como el “**derecho a una vivienda adecuada**” en el artículo 27 de la Constitución Argentina de 1949 dictada durante la presidencia de Perón (1946-1955). Con la caída del gobierno peronista fue depuesta esta constitución, sin embargo este derecho fue retomado con la Reforma constitucional de 1957. Ésta incorporó los derechos sociales ya planteados en la Constitución de 1949 a través del artículo 14 bis, (aunque dentro de los derechos del trabajador y no en un nivel general) y entre ellos el “...**derecho a una vivienda digna**...”

Este reconocimiento genera en el Estado la obligación de implementar políticas específicas y planes de acción con el fin de proteger el bien jurídico y asegurar su cumplimiento para todos los ciudadanos.

A pesar de la consagración mundial de este derecho, la carencia de viviendas es un problema global que no ha sido resuelto. Esta situación también se observa en Argentina, donde la escasez de viviendas y la precariedad de un porcentaje muy importante de ellas, planteó y sigue planteando un gran desafío para los distintos gobiernos.

²⁴ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, “Pacto Internacional por los Derechos Económicos”, N. York, 1966.

Los derechos sociales en general y el derecho a una vivienda en particular, si bien fueron explícitamente reconocidos quedaron integrados dentro de los llamados **derechos programáticos**: solo se aplican si se encuentran reglamentados.

Son considerados **derechos operativos** a los que son ejercidos por la propia voluntad del titular: la libertad, propiedad, circulación; y frente a cuales existen medidas de protección en caso de vulneración de los mismos, como el amparo y el hábeas corpus entre otros.

Los **derechos programáticos** aluden a los derechos sociales: la salud, le educación, la vivienda; pero para ser ejercidos se requiere de la implementación de acciones legislativas, administrativas y económicas.

Los derechos económicos, sociales y culturales han sido relegados dentro de una noción de progresividad, que ha negado su naturaleza jurídica. En la práctica si bien han sido reconocidos, no se hacen plena y completamente efectivos.²⁵

La manera en que el Estado sostiene estos derechos, varió fuertemente en los distintos momentos históricos de acuerdo a los supuestos axiológicos subyacentes y programas de acción de los diferentes gobiernos argentinos.

Ligado al derecho a la vivienda se encuentra el **derecho al espacio urbano** definido como la “capacidad de fijar el lugar de residencia o localización de una actividad económica dentro del espacio, capacidad que puede extenderse a la disposición unilateral de los bienes que lo ocupan”. Incluye la participación en procesos de decisión sobre obras de infraestructura y servicios colectivos en espacios públicos o privados adyacentes.²⁶

Esta apropiación de espacio urbano está materializada en diversas formas: propietario, inquilino, ocupante de hecho, en calidad de tenencia precaria, ocupante de asentamientos populares y otras formas de residir sobre el suelo urbano donde se produce una tensión entre el ocupante y el Estado, ya que es el Estado el que regula la tenencia de ese suelo mediante leyes que le dan institucionalidad. Se trata de disputas por espacios en la ciudad más o menos consensuados.

Se observa en el devenir del crecimiento urbano algunos patrones de ocupación del espacio, donde las áreas que concentran los sitios con mayores mejoras u oportunidades laborales coinciden con la ubicación de los sectores de mayores ingresos. Esto es

²⁵ GOMÉZ SANCHEZ TORREALA, Francisco “La salud como atributo no programático” En <http://boletinderechos.upsjv/edupc/artsalud>.

²⁶ OSZLACK, Oscar “Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano”. Humanitas. Cedes, 1991, pág.23.

claramente palpable cuando se toma en consideración el valor inmobiliario del suelo en estas zonas. Se puede observar una correlación del hábitat de los distintos sectores sociales en correlación con su ubicación en la estructura social.

En general en las ciudades se destaca una zona central con gran concentración económica y poblacional, y otras en las que los sectores más vulnerables quedan alojados en espacios marginales a ese centro, donde los servicios y condiciones generales de habitabilidad resultan visiblemente más desventajosos.

La ciudad es expresión del desarrollo de las relaciones sociales. En ella la **propiedad privada** constituye el sustento material de la diferenciación social del uso del espacio urbano.²⁷

La particular conformación que se plasma tiene su origen en el proceso histórico de creación y formación de los centros urbanos. En el caso de Rosario esta evolución se inscribe en su especial ubicación junto al río, dentro de un proyecto nacional que privilegió la zona Litoral del país y la exportación a través de sus puertos, en función de un modelo agroexportador.

2.3. Del conventillo a la villa: respuestas populares a un problema central

Después de la Batalla de Caseros en 1852, se consolidó definitivamente la primacía de la zona del Litoral del país con sus puertos (desde Rosario hasta La Plata), concentrando el poder económico y político, que se intensificó luego al integrarse al país dentro de la economía mundial como productor de materias primas (especialmente carnes y granos).

La Campaña al Desierto (1870), al extender la frontera con los pueblos originarios; dejó grandes superficies de tierra para la agricultura. Los distintos gobiernos buscaron entonces la inmigración para trabajarlas.

La política migratoria se planteó ya en la presidencia de Mitre (1862-1868) buscando la llegada de población **blanca y europea**, ya que se encontraba subyacente una premisa de descalificación de los elementos nativos y con una raíz latinoamericana. Este racismo que se plasmó en las políticas de la época permanece aún hoy desplazada sobre la población “villera”.

²⁷ MERKLEN, Denis “Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro”, Catálogos editora, Buenos Aires, 1991, págs, 181/182.

En el proceso de construcción del Estado Nacional enmarcado ideológicamente en el positivismo, se legitimaron las acciones llevadas adelante con la Campaña del Desierto para desplazar la frontera con el indio y buscar su repoblamiento con población proveniente de Europa, considerada como modelo por excelencia del “progreso”.

Las ideas de Sarmiento de “civilización o barbarie” apoyada en el paradigma biologicista y racista vigente en la época, propició una inmigración blanca, europea y considerada superior.

Se dictó para ello la **Ley de Inmigración y Colonización N° 817**, o Ley Avellaneda el 19 de octubre de 1876, que rigió la política migratoria de los gobiernos siguientes. El Estado Argentino se comprometía a otorgar aportes para pasajes, alojamiento en hoteles y asilos, ayuda para obtener inicialmente trabajo o concesión de tierras. Si bien propició la colonización de los inmigrantes también podían participar propietarios privados, lo cual favoreció la especulación y la creación de latifundios.²⁸

Los planes de colonización encontraron rápidamente estrangulamientos. Luego de la entrega de tierras realizadas en la primera etapa por los gobiernos de Santa Fe y Entre Ríos, el torrente migratorio que llegó, encontró cortado el acceso a la tierra, que era conservada en poder de las familias tradicionales latifundistas²⁹. Las colonias agrícolas fueron una excepción y se ubicaron en el Litoral.

La gran masa de la población, al no contar con acceso a tierras rurales, se instaló en las ciudades portuarias, trabajando como jornaleros o vendedores ambulantes.

La vivienda a la que accedieron fueron los **conventillos**: grandes casonas abandonadas por las clases altas de Buenos Aires después de una epidemia de fiebre amarilla en 1871. Allí la situación en la que habitaban era de hacinamiento y pésimas condiciones de higiene y salud: el índice de mortalidad era muy alto. Por otro lado para los rentistas significó un excelente negocio, ya que manejaban los precios del alquiler con total desmesura.

Junto con la inmigración se produjo también una gran expansión de las vías de comunicación, especialmente de los ferrocarriles convergiendo hacia las ciudades portuarias.

Los gobiernos tomaron algunas medidas para paliar la situación: se construyeron las primeras casas económicas para los obreros (1904), se sancionó la ley N° 4824 por la

²⁸ ROULET, Elva “Conventillos y villas miseria” en Primera Historia Integral N° 34, El país de los argentinos, N° 162, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1980, pág. 62.

²⁹ <http://www.oni.escuelas.edu.ar/2002>

que el Municipio de Buenos Aires invirtió en la construcción de viviendas (1905); en 1910 se estableció un impuesto aplicado a las carreras para financiar más viviendas. A pesar de las acciones implementadas, las mismas no apuntaron a un crecimiento coherente y orgánico de la ciudad.³⁰

En la **primera presidencia de Hipólito Yrigoyen** (1916-1922) se creó una **Comisión de Casas Baratas** (1915), por la que se construyeron barrios en Buenos Aires y se aprobó por primera vez el congelamiento de los alquileres y la prohibición de los desalojos en Capital Federal y los Territorios Nacionales.³¹

Hasta 1930 los conventillos absorbieron la necesidad de vivienda de la población que llegaba de Europa, pero para la segunda ola migratoria, ya no europea (que cesó para ese año) sino de las provincias y luego de los países limítrofes; la solución al problema habitacional fue la **villa de emergencia**.

2.3.1. Cambios externos e internos. Evolución de la problemática. Acciones del Estado

En 1930 cae la bolsa de Wall Street, causando una crisis económica que alcanzó dimensiones mundiales. Se produjo una contracción general de la economía y cada país estableció medidas proteccionistas y un manejo directo de la economía por parte del Estado.

Con la Crisis Mundial desmejoró notablemente la situación argentina, ya que el comercio mundial se cerró y Gran Bretaña estableció los intercambios con sus colonias a través de la Commonwealth.

La desocupación se cernió sobre el mundo y en nuestro país aparecen las primeras villas: “villa Desocupación” en Puerto Nuevo (Buenos Aires), con sus ollas populares, sus “atorrantes” y su arquitectura de chapas.³²

Las villas hicieron su aparición en el escenario urbano y de la misma forma en que el hombre de campo se apropia de los elementos de la naturaleza para construir sus viviendas (adobe, madera, piedras); también lo hace en la ciudad con lo que ésta

³⁰ ROULET, Elva, op. cit., pág. 66.

³¹ MARTÍNEZ DE JIMENEZ, Lydia, “La política de vivienda en la Argentina. Del estado de bienestar al estado post-ajuste”, en Cuadernillo de Maestría en Hábitat y Vivienda (2000,2001) N° 11, UNR, Universidad Nacional de Mar del Plata, Rosario, Mayo 2001, pág. 24.

³² RATIER, Hugo, “Villeros y villas miseria” Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1972, pág. 13.

desecha: chapas, maderas, acumuladores, etc. De ahí en adelante la villa seguirá un camino de crecimiento continuo.

La villa de emergencia desde su creación, a semejanza del conventillo a principios del siglo XX, constituyó la respuesta a la búsqueda de un hogar por parte de una población que llegó a una nueva ciudad en búsqueda de un trabajo y mejores condiciones de vida que el campo no estaba brindando.

Los migrantes se ubicaron en los resquicios de una ciudad ya ocupada territorialmente y que no estaba preparada para recibir mayor número de población.

Desde el punto de vista económico, la coyuntura internacional primero y el estallido de la Segunda Guerra Mundial después, hizo caer el modelo agroexportador debido al deterioro de los términos de intercambio. Comenzó a producirse el desarrollo de una industria local tendiente a la sustitución de productos importados para abastecer el mercado interno.

Este crecimiento se concentró primeramente en una industria liviana y luego en una industria pesada, especialmente automotriz. Se acompañó también con el incremento en el sector de bienes y servicios.

Paralelamente al progreso industrial se produjo una gran crisis agrícola que dio origen al éxodo de la población rural a las ciudades del Litoral, desde Rosario hasta La Plata.

Entre 1930 a 1949 el índice de crecimiento industrial fue superior al incremento de la población, pero a partir de 1950 el proceso de industrialización incorporó adelantos tecnológicos que requerían menos mano de obra y mayor la preparación técnica exigida.³³

Las ciudades comenzaron a recibir una gran migración que no encontró acceso al espacio urbano ni a una política pública que pudiera responder a la necesidad de vivienda urbana.

La oferta de viviendas fue escasa y por tanto se alojaron en inquilinatos o recurrieron a construir en espacios libres (generalmente fiscales), que se encontraban cercanos a las fábricas, pero que carecían de las condiciones mínimas de habitabilidad (tierras inundables, sin servicios).

³³ DE LA ALDEA, Elena, "Villas de emergencia. Su relación con los procesos migratorios de industrialización y urbanización". En Revista Argentina de Psicología, año III, N° 12, Ed. Nueva Visión, junio 1972, pág .130.

Con la **primera presidencia de Juan D. Perón** (1946-1955) las políticas sociales de: previsión social, salud, obras sociales; se incorporaron a las políticas públicas de manera sistemática como responsabilidad del Estado. La intervención en el sector vivienda se dio por una política indirecta de financiamiento con el Banco Hipotecario Nacional, desarrollo del crédito individual, medidas regulatorias sobre el mercado de alquileres y la sanción de leyes como la N° 13512 de Propiedad Horizontal³⁴ que atrajo el interés de la inversión privada.

La población migrante se fue incorporando a la industria y a los empleos públicos, y adquiriendo así un elevado nivel adquisitivo. Se volcó además a un nuevo movimiento político: el Peronismo, que estableció innovadoras condiciones políticas, sociales y laborales especialmente para el sector obrero.

Este ascenso social provocó una polarización de la población, fundamentalmente por la preocupación de los grupos conservadores enfrentados a los migrantes obreros, que fueron llamados “cabecitas negras” o parte de un “aluvión zoológico”, poniendo de relieve el prejuicio vigente y la discusión sobre el derecho al uso del espacio urbano por parte de los sectores populares.

Tal derecho no fue reconocido por las clases acomodadas de Buenos Aires, respondiendo a un prejuicio de clase contra una clase obrera jerarquizada por su progreso económico, pero especialmente por su protagonismo político. Se planteaba una visión del pobre asimilado a un menor: no sabe hacer uso de los espacios públicos y debía ser reeducado para modificar esas características provincianas “antisociales”.³⁵

Se llevó adelante la Reforma Constitucional de 1949 por medio de la cual se consagró en su artículo 37, el derecho a una **vivienda adecuada** para el trabajador.

En el período que actuó la Comisión de Casa Baratas (1915-1945) fue escaso el número de viviendas populares construidas. Durante el gobierno peronista ese número se vio notablemente acrecentado (especialmente con monoblocks para los obreros) para volver a caer tras su derrocamiento. Después de 1955 al aumentar las villas, disminuir el poder adquisitivo de los salarios y desaparecer la ayuda estatal, la villa se convierte en **permanente**.³⁶

³⁴ MARTINEZ DE JIMENEZ, op. cit., pág. 24.

³⁵ La **Leyenda negra de los monoblocks** planteaba que cuando los villeros realojados tomaron posesión de sus departamentos, lo primero que hicieron fue levantar el parquet de los pisos para hacer fuego y preparar succulentos asados. Nada de estas versiones fue comprobada. RATIER, op. cit., pág. 30.

³⁶ Ibidem., pág. 36.

Con el **golpe de estado de Lonardi y luego Rojas y Aramburu** llamado “Revolución Libertadora” en septiembre de 1955, se procuró borrar todo rasgo del gobierno peronista anterior; entre ellos quedó sin efecto la reforma constitucional de 1949. Sin embargo los derechos sociales reconocidos en ella fueron retomados e incorporados a la Constitución Nacional de 1853, nuevamente en vigencia, en el artículo 14 bis que se agregó a través de una reforma constitucional en 1957.

En todo el período siguiente, las villas se caracterizaron por su crecimiento y la acción del Estado por su falta de planes de vivienda accesibles a la población.

La aplicación de políticas económicas privatistas produjo la pérdida de puestos de trabajo y el empeoramiento de las condiciones en el campo causó la migración de la población hacia Buenos Aires y capitales importantes, provenientes de Santiago del Estero, Tucumán, Corrientes y también de países limítrofes.

Durante la **presidencia de Arturo Illía** (1963-1966) el problema de la vivienda constituyó un tema central, creándose la Secretaría de Vivienda dependiente del Ministerio de Economía. Se impulsó una política de crecimiento económico y de distribución de la riqueza, en la cual era considerada fundamental una política de vivienda en manos del Estado. Se construyeron conjuntos habitacionales a través del Plan Federal de Vivienda financiado por el B.I.D.³⁷

Mantuvo además una posición de tolerancia y diálogo con las organizaciones villeras que existían desde 1958. A partir de ese vínculo se realizaron importantes mejoras en las condiciones sociales y habitacionales en las villas de Buenos Aires.

El presidente Illía fue derrocado por el **golpe de Estado encabezado por J. C. Onganía** el 28 de junio de 1966 que fue llamado “Revolución Argentina” porque se proponía refundar la Nación y el Estado Argentino.

Buscó despolitizar las cuestiones económicas y sociales, considerando a la demanda de los sectores populares como el origen de la inflación y de los problemas económicos.

Con motivo de la regulación del uso del suelo urbano se creó un Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo.

En referencia a los sectores populares dictó un Plan de Acción de gobierno por el cuál prohibía el asentamiento de la población en las villas para que no aumentara su

³⁷ MARTÍNEZ DE JIMÉNEZ, op. cit., pág. 25.

número. Consideraba además que la población estaba “mal distribuída” y prohibió la inmigración “no selectiva y no deseada”. El Plan se planteaba impedir la inmigración clandestina e iniciar una enérgica acción para erradicarla.

Declaró ilegales las migraciones de los países latinoamericanos por considerarlas con “aptitudes morales, intelectuales y físicas inferiores a lo aceptable”, y buscó nuevamente la llegada de inmigración de origen europeo.³⁸

Aumentaron los métodos violentos hacia la villa mediante razzias y operativos policiales buscando “delincuentes”, y con erradicaciones compulsivas con la topadora. Se elaboraron también planes de regularización y erradicación con una búsqueda de soluciones más consensuadas para un sector muy reducido de la población villera de la Capital Federal y Gran Buenos Aires.

Entre los planes de regularización se estableció en 1969 el Plan VEA (Vivienda Económica Argentina) y el Plan PEVE (Plan de Erradicación de Villas de Emergencia) con la modalidad de construcción de grandes conjuntos habitacionales a los que se llama incorrectamente FONAVI. Con distintos nombres estos planes se renovaron en 1972 y pasaron a llamarse Alborada y 17 de Octubre hasta 1976.³⁹

El panorama político se modificó en los últimos años del gobierno de la Revolución Argentina. Acompañando a una apertura política, la cuestión villera a través de sus representantes y con una creciente participación y movilización, lograron satisfacer amplias demandas de este sector.

Se creó en 1972 el FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda), bajo la autoridad del Ministerio de Bienestar Social, destinando un porcentaje muy importante de esos fondos para la construcción de viviendas para la relocalización de familias bajo los planes de erradicación de villas.

La política del Estado se volvió asistencial, en un intento de establecer redes clientelares y ganar apoyo político de este numeroso sector de la población que comenzaba a liderar el Peronismo.

Entre marzo de 1973 y marzo de 1976 se sucedieron las **presidencias peronistas de Héctor Cámpora** (hasta julio de 1973), **Raúl Lastiri** (hasta octubre de 1973), **Juan Domingo Perón** (hasta julio de 1974) y finalmente **María Estela Martínez de Perón**

³⁸ RATIER, Hugo, “Cabecita negra”, op. cit., págs. 92, 93.

³⁹ MARTINEZ DE JIMÉNEZ, op. cit., pág. 26.

hasta su derrocamiento por una Junta Militar que implementó el llamado “Proceso de Reorganización Nacional”.

En la nueva experiencia peronista, a pesar de la continuada adhesión a ciertos principios nacionalistas y redistribucionistas, se observó que las orientaciones de las políticas estatales no dejaron de verse alteradas por las cambiantes coaliciones y los intereses que sus facciones integrantes expresaban.⁴⁰

La actividad estatal estuvo signada por la negociación y pugna entre estos sectores, planteando posiciones ambiguas por un lado, y sin definiciones en relación a temáticas no acordadas por el otro.

Más allá de estas cuestiones internas, se produjo una fuerte participación del Estado en la construcción y financiamiento de planes de vivienda, sin embargo el abaratamiento de la línea de créditos no llegó a beneficiar a los sectores de menores ingresos.

Con respecto a la política sobre las villas se produjo una tensión entre el control estatal del Ministerio de Bienestar Social y la búsqueda de autonomía de los representantes villeros altamente organizados y reunidos en el Frente Villero de Liberación Nacional y el Movimiento Villero Peronista, sobre el proceso de adjudicación de viviendas.

Como saldo de la acción estatal puede computarse la construcción y entrega de cierto número de viviendas, la erradicación de algunas villas con el traslado de sus habitantes a otros conjuntos habitacionales, y el mejoramiento de las condiciones de infraestructura en algunos asentamientos precarios existentes.⁴¹

La **Dictadura Militar** con su “Proceso de Reorganización Nacional” (1976-1983) ejerció un gobierno de características autoritarias, que provocó la caída del estado de bienestar y la aplicación de políticas neoliberales. Las mismas dieron lugar a nuevas reglas económicas, políticas y sobre todo sociales, acompañando su implementación con el uso de la fuerza organizada y la represión violenta.

La vivienda, la educación, la salud, perdieron su condición de derecho protegido por el Estado para ser regulado por la lógica de mercado. Se perdieron los colectivos sociales y se reorientó el gasto público de las políticas sociales. La responsabilidad

⁴⁰ OSZLAK, Oscar, op. cit., pág. 69.

⁴¹ Ibidem, pág. 156.

sobre sus necesidades se encuentra en las mismas familias, que deben proveerse su techo y sus propios recursos.

Las políticas que se aplicaron se volvieron focalizadas y asistencialistas; se transfirió la Educación primaria a las Provincias y se eliminaron las prestaciones sociales.

Con referencia a la vivienda la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, pasó a ser la institución responsable en el ámbito nacional, y por la Ley N° 21.581/77 se ampliaron los fondos del FONAVI. La misma ley también definió claramente el rol de los distintos organismos ejecutores: la Secretaría como planificadora y administradora, los organismos provinciales como ejecutores y el Banco Hipotecario Nacional como entidad intermedia.⁴²

El gobierno militar buscó un orden social apoyado en determinantes políticos e ideológicos sobre la jerarquía y función del espacio urbano y cuestionó fuertemente el lugar de los sectores populares en la ciudad.

Esta visión no constituía una novedad ya que apareció en políticas anteriores, tanto la concepción racista como la metodología violenta para su exclusión de los espacios centrales.

Buscando una estrategia global de ordenamiento espacial, se produjo una radicalización de las políticas, otorgándole un carácter drástico y explícito a su accionar sobre la población de las villas, vistas como “usurpadoras de espacios que no le pertenecen” y proyectando una nueva distribución poblacional más conveniente para la “seguridad nacional”.

Al margen de los problemas económicos derivados de la concentración industrial y urbana y sus repercusiones sobre el desarrollo regional del país, surgió como ingrediente de singular importancia el problema de la seguridad nacional involucrado en el desdoblamiento territorial, áreas de fronteras vacías y la excesiva concentración metropolitana.⁴³

Se visualizó como uno de los principales problemas de crecimiento demográfico de la Capital Federal, a la proliferación de villas de emergencia, problema que no habían podido resolver las políticas llevadas adelante por los gobiernos anteriores (con la construcción de viviendas de interés social).

Fueron aplicadas entonces acciones fuertemente coercitivas: de congelamiento de las villas, impidiendo la construcción nuevas viviendas, operaciones de desaliento,

⁴² MARTINEZ DE JIMÉNEZ, Mabel, op. cit., págs. 26, 27.

⁴³ OSZLAK, Oscar, op. cit., pág. 73.

demolición de viviendas, expulsión de extranjeros a sus países de origen y la erradicación compulsiva de las villas de Capital Federal para el saneamiento urbano y la construcción de autopistas.

La estrategia aplicada fue acompañada de una intensa propaganda pública, mostrando una visión altamente negativa de los villeros desde el punto de vista estético y moral: Las autoridades municipales tuvieron un rol protagónico a través de la Comisión Municipal de Vivienda (CMV).

“La municipalidad, responsable de la urbanización y ornato de la ciudad, no puede ni debe tolerar la proliferación de construcciones de emergencia, que por estar reñidas con elementales necesidades materiales y espirituales de la vida humanas, son contrarias a la salud de la población” (Clarín, 26/8/1976).⁴⁴

Esta política se inscribe dentro de una concepción clasista del espacio urbano, que posee entre sus correlatos ideológicos la consideración de la villa miseria como un foco de contaminación, una “anomalía” social que debe ser extirpada, así como la imposición de un estigma categórico sobre la identidad social de sus habitantes.⁴⁵

El desalojo compulsivo en el contexto del gobierno militar fue exitoso ya que acompañó su política con el monopolio del uso de la fuerza, y dio como resultado la salida de la mayoría de la población villera de la Capital Federal, que erráticamente fue trasladada al conurbano bonaerense, en especial hacia los partidos más alejados de La Capital produciendo un notorio deterioro de sus condiciones de vida.

La violencia empleada en las acciones de erradicación, y la indiferencia hacia los derechos humanos elementales, produjo la fuerte intervención del Movimiento Pastoral Villero, que logró con sus denuncias atenuar en parte la política de desalojos.

2.3.1.1. Asentamientos irregulares: nuevas formas de adquisición de tierras

Buscando a través de numerosas estrategias un acceso a la tierra, aparece la toma y el asentamiento como una nueva forma de ocupar el espacio urbano por parte de los sectores populares.

En septiembre de 1981 se produjo en los partidos de Quilmes y Almirante Brown, una toma masiva de tierras que dio origen a seis barrios nuevos llamados posteriormente

⁴⁴ Citado en OSZLAK, Oscar, pág. 157.

⁴⁵ HERMITTE, Esther, BOIVIN, Mauricio, “Erradicación de villas miseria y las respuestas organizativas de sus pobladores”, en BARTOLOMÉ, Leopoldo, op. cit, pág. 19.

“asentamientos”: La Paz, Santa Rosa de Lima, Santa Lucía, El Tala, San Martín (en Quilmes) y Monte de los Curas (en Almirante Brown, actualmente Barrio 2 de Abril).⁴⁶

Significó la ocupación de 211 hectáreas, en la que participaron 4600 familias (20.000 personas).⁴⁷

Se trató de una nueva forma de adquisición de tierras, ya que se trató de una ocupación efectiva y planificada en terrenos urbanos que no tenían un interés público directo (para evitar el desalojo inmediato) y en el que se ubican familias con construcciones precarias, pero en lotes previamente demarcados y asignados dentro de manzanas, tal cual se encuentra dividida la traza urbana. Dentro del espacio tomado, también se proyectaban espacios para recreación, servicio médico, escuelas y prestaciones esenciales. Como lo menciona Merklen, la representación estigmatizada de la villa actúa como límite.

En este proceso fue esencial el apoyo brindado por la Iglesia en la arquidiócesis de Quilmes, presidida por el Obispo Jorge Novak, y la constitución de las llamadas Comunidades eclesiales de base (CEBs)⁴⁸ que conformaron una importante red organizativa, determinante para las tomas en su primera etapa. La religiosidad constituyó además un importante elemento de cohesión.

Fue destacable también el alto grado de organización de la población que llevó adelante este proceso, organización social de base territorial, con mecanismos de democracia directa, que constituyó una nueva experiencia política no-partidaria, y que constituyó el germen de posteriores organizaciones sociales que mantienen su vigencia hasta hoy.

Estas formas de acceso a la tierra fueron tomadas como ejemplo y se repitieron en 1987 en La Matanza y continúan hasta la actualidad.

Con la llegada al gobierno de **Raúl Alfonsín** (1983-1989) se reestableció el régimen democrático y se produjo la consolidación del estado de derecho perdido en 1976.

⁴⁶ MERKLEN, Denis, “Un pobre es un pobre. La sociabilidad en el barrio, entre las condiciones y las prácticas” en Rev. Sociedad. Fac. Cs. Sociales, UBA, N° 11, agosto 1997, pág. 25.

⁴⁷ VOMMARO, Pablo, “Las organizaciones sociales de base territorial y comunitaria en Quilmes: el caso de las tomas de tierras y asentamientos de 1981”, ponencia, Fac. Soc., UBA, sept. 2007, pág. 2.

⁴⁸ CEBs eran grupos de veinte a treinta jóvenes, coordinados por un animador, que se reunían para meditar el Evangelio y hacer tareas evangelizadoras en la realidad en que vivían. En 1980 había entre 50 y 60 CEBs en la Diócesis de Quilmes (más de 1000 jóvenes organizados) en VOMMARO, Pablo, op. cit., pág. 14.

La situación económica se caracterizó por mantener cifras altísimas en los índices inflacionarios, frente a los cuales se aplicó el Plan Austral que estableció un tipo de cambio fijo entre la nueva moneda llamada austral y el dólar.

Esta política fracasó, el dólar volvió a aumentar y con él los precios de los productos, lo que dio como resultado el crecimiento de los conflictos sociales.

Las medidas que luego se tomaron apuntaron a la privatización de empresas nacionales y a la disminución de los servicios sociales, abriendo el camino al neoliberalismo que luego se plasmó con el gobierno de Menem, quien asumió anticipadamente el poder a causa de la hiperinflación y los saqueos.

Con respecto a la política de vivienda, la administración de Alfonsín contaba con el financiamiento del Banco Hipotecario Nacional (que pasa a depender del Ministerio de Economía) y el FONAVI (administrado por la Secretaría de vivienda y Ordenamiento Ambiental).

De acuerdo con la Ley 21.581, el Banco Hipotecario y el FONAVI debían atender a distintos sectores de la demanda. La formulación de la Ley FONAVI parte de una descripción del espectro socioeconómico del país, al que subdivide globalmente en cuatro grandes sectores:

- El más alto y menos numeroso con capacidad para acceder a la vivienda por medios propios.
- El segundo grupo que puede hacerlo a través de los mecanismos de crédito que ofrece la banca privada.
- El tercer grupo que si bien cuenta con capacidad de ahorro para amortizar integralmente el costo de la vivienda, requiere financiamiento a largo plazo y con intereses mínimos. Este sector es definido como clientela del Banco Hipotecario Nacional.
- El cuarto de los sectores que comprende actualmente la mayoría de la población argentina, es aquel cuyos ingresos no le permiten cubrir el costo de la vivienda ni el financiamiento. Es aquí donde se encuentra la acción del Fondo Nacional de la Vivienda a través de subsidios.⁴⁹

En 1987 se acordó un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el desarrollo de obras de infraestructura y otro con el Banco Mundial. El gobierno que lo sucedió, con su carga privatista que relegó las responsabilidades del Estado, renunció

⁴⁹ MARTÍNEZ DE JIMÉNEZ, Mabel, op. cit., págs. 34/35.

al crédito del Banco Mundial, del cuál ya se habían hecho los primeros reembolsos, y eliminó en 1991 la asignación de los recursos del FONAVI, reemplazando los aportes patronales por recursos generales presupuestarios de menor cuantía e inestabilidad, que fueron otorgados directamente a las provincias que podían asignar parte de ellos a otras finalidades.⁵⁰

Al asumir **Carlos Menem el gobierno** (1989-1994) y (1994-1999) en forma anticipada, se estaba produciendo en el país un proceso de hiperinflación con una grave crisis económica, social y también política.

Para detenerla el recurso utilizado fue declarar el estado de emergencia y profundizar el modelo neoliberal inaugurado con la dictadura militar de 1976.

La crisis del modelo de acumulación fue global y los intentos de resolución fueron derivando en transformaciones estructurales que dieron lugar a un modelo diferente, que incluyó por definición la informalidad laboral, el desempleo, el subempleo, la desprotección laboral y consecuentemente la pobreza.⁵¹

Se tomaron las medidas propuestas por los principales organismos técnicos internacionales para enfrentar a la crisis: se realizó el ajuste estructural que impuso la desregulación del mercado, la reducción del déficit fiscal y gasto público, la privatización de empresas estatales, la capitalización de la deuda, un mayor espacio para el capital extranjero (se reordenó el funcionamiento del Banco Central), y se suspendieron los subsidios a las empresas privadas.

Las privatizaciones y las políticas de flexibilización laboral, provocaron una gran tasa de desempleo, especialmente en la industria de todo el país, y con ella un proceso de deconstrucción del sujeto de derechos por la pérdida de los marcos colectivos, la solidaridad social y las formas asociativas.

Se generalizaron los procesos de exclusión, se acentuó la polarización social y las desigualdades, con una gran concentración de los capitales por un lado y un proceso de empobrecimiento para la mayoría de la población por el otro.

En materia de vivienda, mediante la ley de emergencia económica se reestructuró el Banco Hipotecario Nacional (luego se privatizó en 1998) y el FONAVI, primero con el cambio de recursos (quita del aporte patronal para lograr una mayor competitividad) y

⁵⁰ ROULET, Elva, "La vivienda, un bien social. Política y gestión del gobierno del Dr. Raúl Alfonsín", mimeo, Buenos Aires, 8 julio 1999.

⁵¹ GRASSI, Estela, HINZE, Susana, NEUFELD, María Rosa, "Políticas sociales, crisis y ajuste estructural", Espacio editorial, Buenos Aires, 1994, pág. 5.

luego en relación a su administración: fue transferida a las provincias a través del Pacto Interstadual.

En marzo de 1995 se sancionó la Ley 24.464 que estableció una nueva organización del sector a partir de la creación del Sistema Federal de Vivienda integrado por: el FONAVI, los organismos provinciales responsables de la aplicación y administración de los recursos FONAVI, y un Consejo Nacional de la Vivienda que tenía por función la coordinación de la planificación, marco normativo y evaluación de acciones desarrolladas por el Sistema Federal de Vivienda.⁵²

Se buscó también impulsar la acción del sector privado, dejando del Estado la atención de los sectores más vulnerables: la vivienda pasó a ser una obra privada, no pública.

La política de vivienda, al igual que las otras políticas sociales, con este modelo se volvió focalizada. El “sujeto de derechos” pasó a ser un “beneficiario” o “demandante” de soluciones habitacionales u otros servicios, que fueron cubiertos desde una óptica netamente asistencialista: se pasó de ser o tener un derecho a derecho a merecer asistencia. El modelo de ciudadanía que se planteó fue de ciudadanía asistida, tal como lo señala Bustelo y Minujin.⁵³

Los sujetos para este modelo, son considerados beneficiarios de un servicio preestablecido con anterioridad y no como portadores de un derecho.

La población residente en villas y asentamientos buscó fuertemente una mejora en los servicios del hábitat y realizó acciones para regularizar la tenencia de la tierra.

El corto período del gobierno de la **Alianza** (1999 – 2001) concluyó con la salida precipitada de **Fernando De La Rúa** de la presidencia en medio de una profunda crisis económica, política e institucional.

Se produjo el deterioro de la autoridad política y de los indicadores sociales. La pobreza y la indigencia llegaron a sus extremos más altos, la precarización laboral, la inestabilidad y el desempleo, la privatización de los servicios de la seguridad social y la salida del Plan de Convertibilidad confluyeron en la debacle que se produjo en diciembre de 2001.

⁵² MARTÍNEZ DE Jiménez, Mabel, op. cit., pág. 53.

⁵³ BUSTELO, E, MINUJIN; A., “Todos entran. Propuestas para sociedades incluyentes” ed. Santillana, Bogotá, 1998. Contraponen a la ciudadanía asistida la noción de ciudadanía emancipada centrada en la promoción de derechos para acceder a los bienes sociales y económicos.

Después de la sucesión de varios presidentes, asumió en el año 2003 **Néstor Kirchner** la presidencia (2003 – 2007). Los primeros tiempos de su gobierno estuvieron marcados por una fuerte contracción de la economía que se plasmó en la obra pública y por tanto en la política de vivienda.

La baja copartición observada en 2003/2004 se vincula con la decisión, a partir del acuerdo entre la Nación y las provincias sobre la relación financiera y las bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (Ley N° 25.570), de elevar al 100% la libre disponibilidad de los recursos asignados por leyes especiales. De esta forma los gobiernos provinciales contaron con la posibilidad de **reorientar los recursos FONAVI**, destinados originalmente a la construcción de viviendas, hacia sus necesidades más urgentes.⁵⁴

Uno de los objetivos centrales del gobierno de Kirchner fue reforzar la autoridad política y redefinir el **rol del estado**, buscando revertir el proceso de reforma y descentralización producida en la década del '90 con el gobierno de Carlos Menem.

El Estado volvió a adquirir un rol central en las políticas, especialmente en referencia a las políticas sociales de salud, previsión social, educación, acciones contra la pobreza y también en las políticas de vivienda, las cuales pasaron a depender de un nuevo ministerio: el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (de él depende la Secretaría de Obras Públicas y la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda).

Se produjo desde 2004 hasta la actualidad, una pérdida de la importancia relativa del FONAVI a partir de la implementación de los PLANES FEDERALES DE VIVIENDA (PFV). En 2007 solo dos de cada diez unidades se construyeron bajo la operativa FONAVI. El surgimiento de los PFV conlleva a la reversión parcial del proceso de descentralización a las provincias: el gobierno central define la operativa y destino de los recursos de PFV que los ejecuta las organizaciones provinciales y municipales.⁵⁵

Se modificó a su vez la aprobación presupuestaria de los fondos, mientras que el FONAVI poseía coeficientes fijos de reparto por provincias según la cantidad de hogares con NBI; en los planes Federales de Vivienda (PFV) las asignaciones son

⁵⁴ PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, “Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe País”. 2009, en <www.undp.org.ar/docs/Informes_y_Documentos/ODM_2009.pdf>

⁵⁵ CUENIN, Fernando, MOYA, Ramiro “Cambios en las políticas de vivienda social en la Argentina (1976 – 2007) ¿Cambiaron los resultados?”, BID, nov. 2010, en idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx/doc.

consensuadas con las provincias quedando así sujeto a discrecionalidad por parte del gobierno central en función del signo partidario de cada provincia.

Desde la presidencia de **Cristina Fernández** (2007 – 2011) (2011...) se continuaron y acentuaron las políticas y prioridades establecidas en el gobierno precedente.

Fue establecido un plan de acción a través de objetivos de **Desarrollo del Milenio** para ser concretados entre el 2007 y el 2015:

- 1° Erradicar la pobreza extrema y el hambre;
- 2° Alcanzar la educación básica universal;
- 3° Promover el trabajo decente;
- 4° Promover la igualdad y equidad de género;
- 5° Reducir la mortalidad infantil;
- 6° Mejorar la salud materna;
- 7° Combatir el VIH/SIDA, tuberculosis, Chagas, paludismo y otras enfermedades;
- 8° Asegurar un medio ambiente sostenible;
- 9° Promover la asociación global para el desarrollo.⁵⁶

Dentro del objetivo N° 8 se encuentran incluidas las políticas de vivienda, especialmente en referencia a población ubicada en villas y asentamientos precarios a los fines de mejorar las cuestiones de infraestructura y servicios, propiciar su regularización dominial en los mismos espacios ocupados y relocalizarlas en casos que los terrenos ocupados sean inundables o representen algún riesgo.

Para este sector en particular cuenta con dos programas específicos, (que ya se encuentran en funcionamiento, entre muchos otros dependientes de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y de la Secretaría de Obras Públicas):

- • El programa de mejoramiento de barrios (PROMEBA).
- • Programa de Urbanización de villas y asentamientos precarios, que cuenta con un subprograma específico para el conurbano bonaerense dada la magnitud de las villas en ese espacio urbano.

⁵⁶PRESIDENCIA DE LA NACION, Objetivos para el Milenio. Op.cit.

Capítulo 3. La vivienda adjudicada: un largo camino a casa

3.1. La ciudad surge a través del puerto

La ciudad de Rosario tiene su origen en el Pago de los Arroyos a comienzos del siglo XVII como villa semirrural que servía de paso obligatorio de las tropas y comerciantes en el camino entre Santa Fe y Buenos Aires.

Esta situación se mantuvo hasta 1853 cuando dio comienzo a un proceso de desarrollo y modernización en función del puerto, crecimiento que no se detuvo más.

Para esta fecha Rosario se convirtió en el puerto de la Confederación Argentina, que liderada por Justo José de Urquiza, hegemonizó el poder del Litoral y dio una nueva conformación al país.

La ciudad se fue transformando como urbe moderna al ritmo de las exportaciones de la actividad agraria provenientes de Santa Fe y Córdoba y fue declarada ciudad en 1869.

Más adelante se consolidó con la llegada de las olas migratorias, que duplicaron la población residente y se establecieron en la ciudad, primero en asilos de inmigrantes y conventillos y luego en las primeras colonias agrícolas (la primera colonia fue en Esperanza en 1854).

Ya para 1905 se había afianzado el área central., con su zona cívica, comercial y residencial alrededor del puerto. En el entorno de la ciudad se fue consolidando una estructura territorial caracterizada por la presencia de poblados más próximos al centro original (Alberdi, La Florida, Fisherton) que surgieron como lugares de recreación y luego fueron incorporados al Municipio.⁵⁷ Se ubicaron también al norte las primeras instalaciones ferroviarias.

Rosario fue creciendo económicamente al compás del puerto y del desarrollo de los ferrocarriles. Se fueron instalando fábricas y fueron creciendo también los servicios relacionados con la producción agrícola tales como molinos, curtiembres, destilerías. En 1889 se instaló en la zona norte la Refinería Argentina y a su alrededor un barrio obrero.

⁵⁷ BORJA, Jordi, “Sobre los desafíos de la urbanización latinoamericana. Elementos de diagnóstico, respuestas y propuestas”, Documento Base, Cap. I, Red número siete Programa URB-AL, 9 nov. 2000, pág. 33.

La expansión del área urbana unió los barrios al centro y con la instalación de pequeñas y medianas industrias de capitales nacionales y la radicación de plantas industriales extranjeras (Frigorífico Swift en 1924), esa expansión se volvió regional, conformando especialmente al norte, el cordón industrial del Gran Rosario con las localidades de Granadero Baigorria, Fray Luis Beltrán, San Lorenzo y Puerto General San Martín.

Alrededor de la década del '40 se radicaron nuevas industrias textiles, mecánicas, metalúrgicas y químicas, impulsadas por el Estado y ubicadas en la periferia: Fábrica Militar, Acindar, Electroclor, Cerámica San Lorenzo. Rosario se convirtió en uno de los focos de atracción de la migración interna, se fueron formando barrios obreros pero la población no fue absorbida en su totalidad por las industrias y los grupos marginados debieron instalarse precariamente en las villas miseria.⁵⁸

La ubicación de las villas⁵⁹ se relacionó en sus orígenes a la cercanía con los centros de trabajo como el frigorífico Swift al sur de la ciudad (Mangrullo) y la Florida al norte; los establecimientos metalúrgica Acindar, Cerámica Alberdi, y en la extensa zona de Empalme Graneros. Se crearon también a lo largo de la traza de las dos líneas de ferrocarriles que cruzan la ciudad: Belgrano y Mitre, conformando una cadena de villas que la atraviesan siguiendo la geografía de las vías. Otras se radicaron en la costa, cercanas al puerto y los elevadores de granos: República de la Sexta, La Tablada, Villa Manuelita, La Bajada. También por calle Ayacucho y la zona de Molino Blanco.⁶⁰

Otras localizaciones se realizaron en terrenos libres dentro de la ciudad, como villa La Lata en la cercanía de los hospitales.

En las décadas del '60 y '70 la crisis económica provocó en gran incremento del proceso de urbanización: creció la población migrante que llegó a la ciudad y se ubicó en barrios periféricos y también en villas.

Llegó a Rosario población de distintos lugares, pero especialmente de las provincias cercanas: Entre Ríos, Corrientes, Chaco, también del norte de Santa Fe y localidades de los alrededores,

⁵⁸ ARECES, Nidia, IBARRA DE RONCORONI, Graciela, OSSANA, Edgardo, "Las villas miseria en Rosario" en Primera Historia Integral, N° 34, El país de los argentinos, N° 162, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1980, pág. 80.

⁵⁹ En la presente investigación se utiliza el concepto de **villa miseria** para referirse a las ocupaciones ilegales no organizadas de terrenos fiscales o privados, sin servicios, con características de hacinamiento, desempleo y desescolarización, quedando reservado el concepto **asentamiento** a la modalidad de ocupación planificada y organizada realizada en la provincia de Buenos Aires. Ver capítulo 2.

⁶⁰ ARECES, Nilda, op.cit, pág. 81.

El barrio obrero Santa Lucía se formó en este contexto en la década del '70 y luego la villa con el mismo nombre que se fue ubicando en la zona de calle Pellegrini y Av. Circunvalación. El nombre fue elegido porque los primeros habitantes de la zona provenían de la localidad de Santa Lucía en la provincia de Corrientes.

El ajuste y reconversión en la industria metalmecánica, metalúrgica básica, siderurgia, química y de papel por citar aquellos ejemplos más relevantes, pusieron a la región ante una crítica situación económica y social, con dificultades para competir en un marco de apertura económica y competencia internacional. Los cambios en la estructura industrial fueron acompañados por una profunda crisis social, con altos índices de desocupación y aumento de la marginalidad, generando focos de pobreza estructural.⁶¹

En la actualidad no solo la casi totalidad de las villas miseria siguen existiendo, sino que además han crecido demográficamente y se han extendido cuando lo permitían los terrenos cercanos. Además se han formado y lo siguen haciendo día a día, nuevas ocupaciones ilegales de migrantes que continúan llegando a Rosario, en busca de trabajo y sobre todo en busca de servicios de salud, educación y promoción social que la ciudad puede brindarles. A pesar de esto, en su composición el alto índice de desocupación y deserción escolar representan su característica principal.

3.2. Rosario: albergue de dos ciudades en pleno crecimiento

Como muchas ciudades latinoamericanas Rosario contiene dentro de sí por un lado una ciudad con gran desarrollo económico y urbanístico, con grandes centros comerciales y operatorias inmobiliarias de alta gama, y por el otro, a su lado, villas y grandes sectores de población en graves condiciones de vulnerabilidad.

Estos dos aspectos no se encuentran separados, ni resultan independientes entre sí, por el contrario, están no solo interconectados sino también integrados en espacios alternativos económicos, sociales y políticos.

La ciudad es altamente heterogénea en su composición y en ella la riqueza y pobreza se entrecruzan constantemente. El crecimiento económico en algunos sectores hace más visible la desigualdad ya que en los sectores vulnerables el aumento de la población es

⁶¹ MUNICIPALIDAD DE ROSARIO, Plan Estratégico Rosario, PER, Diagnóstico y formulación, Rosario, 1998, pág. 10.

cada vez mayor por el propio crecimiento vegetativo interno, las migraciones constantes y los nuevos pobres provocados por el desempleo prolongado.

Viviendas precarias, hacinamiento, apropiación ilegal y no programada del espacio urbano dibujando una trama laberíntica, con alta tasa de natalidad, deserción escolar, feminización de la pobreza, informalidad del empleo, violencia, son características de las villas que se encuentran no solo en la ciudad de Rosario, sino en la generalidad de importantes ciudades latinoamericanas.

En el último cuarto de siglo somos partícipes del creciente fenómeno de “**urbanización de la pobreza**” tanto por el desplazamiento o expulsión de las poblaciones pobres desde los ámbitos rurales hacia las ciudades, como por el empobrecimiento de las poblaciones urbanas a partir de las reiteradas crisis económicas con posterioridad de los años ’80.

Si bien se evoluciona en sentido de un mayor equilibrio en cuanto al sistema urbano, su intensidad ha sobrepasado la capacidad de las administraciones municipales, en cuanto a la posibilidad de reaccionar ante la ampliación de la demanda de infraestructura y servicios básicos requeridos por la población.⁶²

Con el transcurso del tiempo las villas más antiguas se fueron consolidando y mejorando sus condiciones generales: la vivienda pasó a ser de block o ladrillo, en los pasillos internos se hicieron veredas de material, la infraestructura de servicios de agua, luz se extendió por la ampliación de la red o mediante enganches clandestinos, mejoró el tratamiento de residuos y el acceso al transporte urbano, también la salud, educación y promoción social.

Sin embargo no solo crecen demográficamente las villas en su interior, sino que surgen otras nuevas con los movimientos internos y la llegada de migrantes (generalmente a casa de familiares) en busca de mejores condiciones de vida. Actualmente se estima que en Rosario existen más de cien villas miserias.

3.3. Políticas públicas urbanas en Rosario

Para el Estado en sus distintos niveles, pero especialmente para la administración municipal, pensar políticas públicas hacia las villas implica gestionar y ejecutar

⁶² CASTAGNA, Alicia, RAPOSO, Isabel, WOELFLIN, María, “Evolución de los asentamientos irregulares en Rosario. Análisis de una problemática compleja de revertir en el ámbito local” en Scripta Nova, Rev. Electrónica de geografía y cs. sociales, Universidad de Barcelona, vol. XIV, N° 331 (81), agosto 2010, pág. 4.

programas y **políticas integrales** de abordaje, ya que constituye no solo un problema de acceso a la tierra urbana, sino también de la salud, vivienda, empleo, provisión de servicios, educación, inclusión social, adicciones, desigualdades de género, embarazo adolescente, violencia entre muchas otras cuestiones que se presentan.

Este concepto de integralidad necesariamente debe estar inscripto en un marco general de gestión política referente al desarrollo global de una ciudad y también de su región, en la cual los supuestos filosóficos y políticos que le dan base a la acción consideren central un rol del Estado protagonista y firme, una concepción solidaria de la economía y una apuesta a la democracia participativa.

En líneas generales de desarrollo urbano, son especialmente tres las directrices políticas que marcaron diferencias sustanciales de cambio y que constituyeron los pilares esenciales de la gestión municipal de H. Binner: el Programa de Descentralización y Modernización Municipal (1996), el Nuevo Plan Director para Rosario y el Plan Estratégico Rosario (1998).

3.3.1. Programa de Descentralización y Modernización Municipal

Comenzó en 1996 y significó no solo un proceso de descentralización administrativa, sino una nueva forma de gestión en un proyecto integral para la ciudad.

Se basó en el diagnóstico que dio cuenta de una gran zona central de la ciudad, con una gran concentración administrativa, económica y comercial. Con la descentralización se buscó una nueva organización de la administración municipal más eficiente, transparente y cercana a los vecinos para corregir los grandes desequilibrios existentes en la ciudad.

Se delimitaron, en un trabajo conjunto con la Universidad Nacional de Rosario, **seis distritos municipales**, con sus respectivos centros municipales de distrito (CMD).

Se plantearon los siguientes aspectos:

- Reorganización administrativa: con nuevas definiciones de funciones, capacitación del personal, generación funcional y operativa de nuevas tecnologías, creación de las Areas de Servicio Urbano (ASU).
- Redefinición de las políticas públicas: precisando los lineamientos a seguir en cada distrito, elaborando un Plan de Obras y Servicios y un Plan Urbano del

distrito a través de una Carta de Coincidencias surgidas de talleres participativos.

- Definición de un nuevo modelo de gestión: más cercano a los ciudadanos, basado en mecanismos de información pública y participación ciudadana.⁶³

3.3.2. El Nuevo Plan Director

Representó un instrumento urbanístico que define **lineamientos estratégicos** en los que se interrelaciona la participación de los vecinos, empresas, instituciones privadas con la gestión pública definiendo un Plan para la ciudad y la región metropolitana.

Los cuatro proyectos estructurales que involucraba el Plan eran:

- El sistema ciudad-río a partir de la recuperación urbanística de la ribera del río Paraná;
- El nuevo frente territorial que propone el ordenamiento físico, funcional y morfológico del área al oeste de Av. de Circunvalación;
- El sistema ciudad-aeropuerto y
- El nuevo eje metropolitano reemplazando la obsoleta infraestructura ferroviaria por un eje vial y tranvía metropolitano y la rehabilitación de barrios marginados ubicados en el eje geográfico del municipio.⁶⁴

3.3.3. Plan Estratégico Rosario (PER)

El PER si bien se implementó en 1998 con la intendencia de H. Binner, su origen se remonta hasta agosto de 1995 con la incorporación de la ciudad de Rosario como miembro pleno del CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano) con sede en Barcelona.

A partir de ese momento se decidió utilizar como herramienta la **planificación estratégica** para proyectar el desarrollo de la ciudad y la región en función de una nueva significación adquirida por las ciudades como polos de desarrollo y como

⁶³ MUNICIPALIDAD DE ROSARIO, “La descentralización municipal en la ciudad de Rosario. La construcción de un gobierno municipal cercano, moderno y participativo”, 1996, págs. 4/5.

⁶⁴ BORJA, Jordi “Instrumentos de gestión y control de la urbanización”, Cap. 2, Red número siete Programa URB-AL, nov. 2000, págs. 35/36.

protagonistas de la economía global, no solo a nivel regional y nacional, sino también internacional.

Después de una etapa de diagnóstico de la realidad urbana en función de una matriz DAFO (debilidades-amenazas-fortalezas-oportunidades) se establecieron ejes de trabajo representados por cinco líneas estratégicas en función de potenciar el desarrollo local y regional.

- Línea I: “**La ciudad del trabajo**”: convertir a Rosario en un centro regional de transporte y servicios, recuperando asimismo su perfil de ciudad laboriosa, industrial y competitiva.
- Línea II: “**La ciudad de las oportunidades**”: asegurar una ciudad con posibilidades de desarrollo individual y social para todos/as con un Municipio moderno y participativo.
- Línea III: “**La ciudad de la integración**”: consolidar una ciudad metropolitana dinámica e innovadora, espacio de encuentro y cooperación de la región y el Mercosur.
- Línea IV: “**La ciudad del río**”: articular la ciudad con el río y las islas, promoviendo una transformación urbanística ambiental que sienta las bases de un modelo de desarrollo sustentable y consolide una nueva imagen de Rosario.
- Línea V. “**La ciudad de la creación**”: afianzar a Rosario como referente regional en la creación artística, el diseño y la producción científica-tecnológica.⁶⁵

Dentro de la línea estratégica II “La ciudad de las oportunidades” se encontraba el Programa II: “Construyendo ciudadanía” que basado en conceptos de ciudadanía social, buscaba favorecer la inclusión a través de cuatro proyectos: Centros Crecer, La ciudad de los Niños, Redes Institucionales y un **Plan Integral de Actuación en los asentamientos irregulares**.

En el marco del PER fue elaborado en 1997 este Plan, que tenía por objeto resolver la problemática específica de la integración física de la ciudad en una actuación integral, apuntando no solo al problema de las vivienda sino acompañando estas intervenciones

⁶⁵ PLAN ESTRATEGICO ROSARIO, “Diagnóstico y formulación”, Rosario, 1998, en www.per.org.ar, págs. 64/65.

con procesos más amplios de rehabilitación urbana e integración social, actuando en forma simultánea sobre el conjunto de los asentamientos.⁶⁶

Se buscaba la **recuperación de la traza urbana con la integración de estos sectores**, planteando un plan de acción específico pero dentro de una política urbana general. Se consideraba el acceso a la vivienda como un problema de la ciudad y se contemplaba no solo los aspectos físicos, sino también los sociales y culturales.

Este Plan Integral fue luego reformulado dando lugar al Programa de recuperación y Transformación Urbana (PROSUR).

3.3.3.1. Servicio Público de la Vivienda

El organismo a través del cual se plasmaron estas políticas de vivienda fue el Servicio Público de Vivienda (SPV), ente autárquico de la Municipalidad de Rosario que originalmente estaba orientado a brindar soluciones habitacionales a los empleados del sector público y a la población de escasos recursos, pero que luego centró su labor en los sectores populares.

Desde 1996 el SPV tenía en ejecución una serie de programas:

- Convivencia: de actuación en asentamientos irregulares.
- Programa Solidario: destinado a población debajo de la línea de pobreza que promovía la autoconstrucción individual o en grupos. Incluía distintas líneas: lotes y servicios, entrega de un prototipo básico y el Plan de Emergencia Habitacional.
- Programa Acceder: para sectores medios y medios bajos que no pueden acceder a la vivienda a través del mercado privado.
- Programa Escritura: para barrios construídos por el SPV.
- Programa Tercera Edad: soluciones para la demanda particular de este grupo social.
- Programa Empleo: llevado adelante junto a otras áreas municipales para promover la formación de cooperativas de trabajo, especialmente para la construcción de viviendas.
- Programa Investigar: desarrollo de la investigación y producción de tecnologías aplicadas para la resolución del hábitat popular.

⁶⁶ Ibidem, pág 163.

- Programa de Fortalecimiento de Entidades Intermedias para diversificar las respuestas dadas por el SPV.⁶⁷

El **Programa Convivencia** atendía especialmente a la población que vivía en villas buscando darles una solución integral al problema físico del hábitat, transformándolos en barrios de la ciudad mediante la apertura de calles, provisión de servicios básicos y construcción de viviendas. Dentro de este Programa estuvo incluido el Barrio Santa Lucía.

Las operaciones realizadas en sitios considerados de valor estratégico se llevaron a cabo entre los años 1997 a 1999 en: Villa Banana, La Tablada, reubicación de familias ubicadas en el Centro Universitario Rosario, otras en la traza de Bv. Avellaneda, en el predio del Parque Regional Sur, La Granada, Molino Blanco, Rosario Norte y Santa Lucía.

En la zona del barrio y villa Santa Lucía, ubicada sobre la continuación de la traza de Av. Pellegrini al oeste de Av. de Circunvalación, se produjo el traslado a nuevas unidades habitacionales por encontrarse asentados en terrenos incluidos en proyectos estructurales de desarrollo vial como lo representó la construcción de la autopista Rosario-Córdoba.

El Programa Convivencia junto al Plan Integral de Actuación en los Asentamientos Irregulares, fueron reelaborados y sirvieron de base para un nuevo documento: el **Programa de Recuperación y Transformación Urbana (PROSUR)** que buscaba dar una solución definitiva a las 91 villas de emergencia ubicadas en la ciudad de Rosario en un lapso de cinco a siete años posicionando al Municipio como regulador del crecimiento de la ciudad.

Para ponerlo en marcha se buscó la ayuda financiera del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Contaba con tres líneas de trabajo:

- 1- Lograr una solución del problema físico del hábitat de los asentamientos (reordenamiento y reestructuración del trazado, regularización fundaria y de dominio y construcción de viviendas).
- 2- Implementar acciones para preservar de ocupaciones ilegales espontáneas en áreas consideradas de valor estratégico para la ciudad.
- 3- La disponibilidad de reservas de suelo para nuevas urbanizaciones destinadas a la población de escasos recursos.⁶⁸

⁶⁷ MUNICIPALIDAD DE ROSARIO, “Rosario, los caminos hacia una sola ciudad”, junio, 1999, pág. 128.

3.3.3.2. Programa Integral de recuperación de asentamientos irregulares Rosario Habitat

El Programa Rosario Hábitat fue implementado a través del SPV por medio del decreto municipal N° 1837/01 en enero de 2001, y financiado en un 60% por el Banco Interamericano de Desarrollo y un 40% por el Municipio de Rosario como contraparte.

El objetivo del programa es desarrollar e implementar estrategias apropiadas que encaucen los procesos de ocupación informal y que mejoren la calidad de vida de la población de los asentamientos irregulares en la ciudad de Rosario, a través de la regeneración del tejido urbano, promoviendo la integración física y social de la ciudad.⁶⁹

Como se encontraba ya planteado en el Programa PROSUR, buscaba regularizar las villas de emergencia integrándolas como barrios de la ciudad y priorizando la no discontinuidad de la trama urbana junto con la inclusión social.

Las acciones llevadas a cabo se basaron en un modelo de desarrollo social en el cual la vivienda y el hábitat son considerados no solo como cobijo sino también como lugar en el cual se satisfacen otras necesidades de crecimiento personal e integrado a redes sociales de pertenencia.

Plantea un método de gestión consensuado a través de talleres de planificación participativa, en los cuales la población forma parte directa del proceso de diseño, gestión, control de recursos y monitoreo de las acciones programadas.

La formulación del Programa se basa en la metodología de la Matriz de Marco Lógico, la cual integra los requerimientos de los interesados, la identificación de los objetivos y las transforma en acciones a realizar.

En una primera instancia se identifican los interesados y su efecto en el Programa, posteriormente se documentan los problemas de irregularidad habitacional y se limitan aquellos que efectivamente aborda el Programa que se transforman en objetivos. Según esta metodología se fijaron los siguientes componentes: urbanización integrada,

⁶⁸ PLAN ESTRATEGICO ROSARIO, “Asentamientos irregulares” Línea estratégica II. Febrero 2003, pág. 3.

⁶⁹ SERVICIO PÚBLICO DE LA VIVIENDA, Rosario Hábitat. “Programa Integral de Recuperación de Asentamientos”, folleto institucional, Rosario, 2001.

atención a niños, adolescentes y sus familias, generación de trabajo e ingresos y fortalecimiento institucional.⁷⁰

El programa ha intervenido en once asentamientos y permanece en vigencia hasta la actualidad como **Rosario Más Hábitat**, alcanzando importantes soluciones a la problemática de las villas de Rosario, ya que casi en su totalidad cuentan con los servicios básicos y equipamiento social, con la apertura de calles en numerosos sectores de la ciudad, se ha mejorado ostensiblemente la continuidad de la traza urbana.

Sin embargo se observa que a pesar de las acciones concretas llevadas adelante, es muy difícil revertir la problemática, ya que permanentemente se van creando nuevas ocupaciones irregulares debido a las continuas olas migratorias que llegan a la ciudad y al crecimiento vegetativo de la población más vulnerable que busca un espacio para vivir.

3.3.4. Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM+10)

Este nuevo plan se inscribe como una continuación del PER (1998-2008) para el período 2008-2018, renovando el objetivo de lograr el desarrollo de la ciudad de Rosario y de la región a partir de una construcción colectiva entre el sector público y el privado, bajo un enfoque de planificación estratégica.

El Plan busca lograr de Rosario una metrópolis moderna, territorialmente integrada y socialmente inclusiva, sustentada en la cultura, la innovación y las economías de calidad, con protagonismo y conectividad nacional y global. Fueron definidas cinco líneas estratégicas:

- 1- Trabajo + economía de calidad.
- 2- Oportunidades + ciudadanía.
- 3- Integración + conectividad.
- 4- Río + calidad de vida.
- 5- Creación + innovación.⁷¹

Partiendo nuevamente de un diagnóstico realizado bajo la metodología de una matriz DAFO (debilidades-amenazas-fortalezas-oportunidades), vuelve a plantearse la problemática habitacional de los sectores populares como un gran problema que

⁷⁰ RODRIGUEZ, Ana, SALOMON, Adriana, “La experiencia del programa Rosario Hábitat. Aplicación de Project Management en gobierno”, en PM World Today, dic. 2009, en WWW.pmforum.org, pág. 4.

⁷¹ PLAN ESTRATEGICO ROSARIO METROPOLITANA. PERM+10, en www.perm.org.ar.

permanece, a pesar de haberse materializado importantes acciones de políticas públicas. Se calcula la existencia de aproximadamente unas 23.000 familias residiendo en villas.

Dentro de las líneas estratégicas planteadas la problemática es trabajada desde la línea 2: Oportunidades y ciudadanía. Para ello fue establecido el **Proyecto Estratégico Rosario + Hábitat** como una continuación del Rosario Hábitat en una segunda etapa, manteniendo un modelo de abordaje del hábitat popular como política de inclusión social y de ciudadanía.

3.4. Santa Lucía: el camino de la villa al barrio

El viejo barrio Santa Lucía, ubicado en el Distrito Noroeste de la ciudad de Rosario, sección 16°, se fue conformando como un barrio obrero; sus habitantes fueron adquiriendo sus terrenos por medio de loteos y construyendo sus viviendas.

Llamado **Santa Lucía** en honor a Natividad Saucedo, una de las vecinas más antiguas que había llegado desde la localidad de Santa Lucía, provincia de Corrientes, se diferenció del barrio Belgrano y fundó el 27 de febrero de 1974 su propia vecinal. La Municipalidad le cedió los terrenos ubicados en calle Montevideo y Carbia para construir su sede social. La jurisdicción de esta asociación se encontraba limitada al sur por calle Pasco, al norte por calle Chubut, al este por Av. Circunvalación y al oeste por Camino de los Muertos.⁷²

A este barrio se fue sumando en la década del '70 y '80, migrantes que llegaron a la ciudad provenientes de Chaco, Corrientes y localidades de Santa Fe, que se ubicaron sobre terrenos libres de calle Pellegrini conformando la villa Santa Lucía por un lado y la de calle Estados Unidos por el otro en ambos lados de la Av. Circunvalación.

Originalmente el sector de la villa Santa Lucía se encontraba dividida en dos ocupaciones: una sobre Pellegrini y Circunvalación y otra sobre calle Chaparro hasta Pellegrini, pero con el tiempo se fue extendiendo y se encontraban unidas en una traza única. El sector de calle Chaparro no fue incluido en el proyecto de traslado.

Los servicios de agua, luz, recolección de residuos se prestaban en mejores condiciones en el barrio, no así en los sectores ocupados por las villas. La característica

⁷² AGNESE, Graciela, BREZZO Liliana, MARTINEZ DE NEIROTTI, Mónica, "Rosario y sus vecinales. Movimiento histórico y perspectivas", Municipalidad de Rosario, Dirección general de Vecinales, Rosario, 1997, pág. 152.

de precariedad de las viviendas, el hacinamiento y falta de servicios constituían las características constantes.

En función de indicadores planteados desde la investigación realizada por la Fundación del Banco Municipal de Rosario, fueron considerados tres niveles de asentamientos: precario, en transición y consolidados. El asentamiento Santa Lucía fue conceptualizado “**en transición**”, donde se alternaban casas precarias y consolidadas (de bloques y ladrillos) con algunas calles abiertas y sectores de alumbrado público, y condiciones ambientales desfavorables.⁷³

Contaba con una escuela primaria privada: Escuela N° 1218, en la traza de Pellegrini y su intersección con Donado, surgida del pedido de los vecinos, que luego fue trasladada al nuevo barrio. La antigua escuela fue de las últimas edificaciones que se mantuvieron en la traza, resistiendo el traslado hasta lograr las condiciones edilicias solicitadas y acordadas.

La escuela secundaria a la que accedía la población, era la escuela Angel Guido cercana a la comisaría de de la zona: la Sub 22, que continúa siendo la comisaría referente tanto del antiguo como del nuevo barrio Santa Lucía.

La atención en salud se brindaba a través del Policlínico San Martín, dependiente de la Secretaría de Salud municipal y el Dispensario Rosacruz ubicado dentro del barrio.

Funcionaban también una copa de leche y comedor comunitario (Montevideo y Donado) que fue luego reconvertido en 1997 y plasmado en la apertura del Centro de Cuidado Infantil Santa Lucía (luego denominado Centro Crecer N° 13) en calle Carbia 1612, dependiente del Programa Crecer de la Secretaría de Promoción Social en el cual en enero de 1997 comenzó con la capacitación de madres colaboradoras y en marzo se incorporó el Proyecto Educativo y los demás proyectos.⁷⁴

El centro Crecer participó muy activamente en el proceso de traslado del barrio y adquirió también un nuevo edificio en el nuevo barrio en septiembre de 1999.

Los residentes de la villa trabajaban generalmente en el Mercado de Concentración de Fisherton, en especial como changarines. Se estimaba que la cantidad aproximada de familias incluidas en el traslado ascendieron a 210.⁷⁵

⁷³ FUNDACION BANCO MUNICIPAL DE ROSARIO, Grupo de estudio. “Asentamientos irregulares en la ciudad de Rosario, características físicas y urbanísticas. Indicadores sociales”, Rosario, dic. 1992, págs. 180/181/182.

⁷⁴ Dentro del Centro de Cuidado Infantil se encontraban proyectos simultáneos, que entrelazados atendían integralmente a las familias de barrios vulnerables de la ciudad: proyecto nutricional, pedagógico y de estimulación psicomotriz, recreativo, de autoproducción de alimentos y de orientadores familiares.

⁷⁵ FUNDACION BANCO MUNICIPAL, op. cit., págs. 136/137/171.

3.4.1. La zona es declarada estratégica. Intervención del SPV

La traza urbana que ocupaba la villa Santa Lucía y la ubicada en Estados Unidos y Pellegrini fue declarada de interés estratégico para realizar las obras viales de la autopista Rosario-Córdoba. El interés público fue determinante para la intervención en la ocupación ilegal y dio una celeridad mayor al proceso.

Para despejar la calle y recuperar los terrenos se requería de una intervención de gran magnitud por parte del Servicio Público de la Vivienda (SPV) y de la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVyU), con el traslado de la población al nuevo barrio construido en una zona cercana ubicada en el Distrito Oeste, a la altura de calle Riobamba y Donado.

Los terrenos destinados al proyecto eran de propiedad de la DPVyU, que transfirió al Municipio de Rosario y éste también al SPV. Mediante la Ordenanza N° 6603/98 se aprobó la urbanización referida a la aptitud urbanística en la sección catastral 17°, estableciéndose manzanas para la construcción de módulos habitacionales, otras zonas para espacios verdes y otra manzana para equipamiento comunitario que iba a ser destinado a la construcción del nuevo edificio de la Escuela N° 1218 Santa Lucía (se trataba de un viejo casco de estancia que fue modificado y ampliado).

A través del mismo también se suprimió el trazado oficial anterior, se modificaron los anchos de algunas calles y se crearon nuevos pasajes públicos.

La construcción de las viviendas estuvo a cargo de la DPVyU (440 módulos) y del SPV (121 módulos), y contaron con alumbrado público, desagüe cloacal y pavimento en algunas calles internas. Se construyó además el módulo para el Centro de Salud (formado originalmente por dos núcleos de viviendas) y Centro Crecer y se destinaron otros siete núcleos de viviendas para que funcione una nueva escuela primaria que fue primeramente un anexo de la Escuela Olga Cossetini, pero que luego se fue ampliando y obtuvo su autonomía como Escuela N° 1375. Más adelante, el 30 de octubre de 2009 fue llamada Pocho Leprati.

A través de proyectos posteriores votados por los vecinos en los años siguientes en el **Presupuesto Participativo**⁷⁶ se fueron completando las obras de

⁷⁶ El Presupuesto Participativo (PP) fue instituido a partir del año 2002 y faculta a la ciudadanía a definir el destino de los recursos públicos a través de la votación de proyectos para sus distritos, asignándole un porcentaje del presupuesto municipal.

infraestructura: pavimentación en todas las calles del barrio, ampliación del Centro Crecer y del Centro de Salud, alumbrado, indicadores en las calles.

La intervención en Santa Lucía estuvo enmarcada en el **Programa Convivencia** (no existía aún el Programa Rosario Hábitat) llevado adelante por el SPV, que realizó la construcción de 121 núcleos básicos a través de la técnica constructiva industrializada llamada **casaparte**, y la utilización de módulos de hormigón alivianados para cerramiento exterior de la vivienda.

El **núcleo sanitario prefabricado** es una casaparte que se viene utilizando desde 1993 en la construcción de barrios con viviendas de interés social; fue planeado como una experiencia conjunta entre el SPV, la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño, la Facultad de Ingeniería y Cs. Exactas de la Universidad Nacional de Rosario y la Universidad Tecnológica Nacional. El diseño fue propuesto a partir de un proceso de racionalización técnico-constructiva de materiales, equipamiento y mano de obra, para posibilitar la prefabricación de una **unidad tridimensional** que resolviera las instalaciones y desagües para el baño, cocina y lavadero, mejorando las condiciones sanitarias de la vivienda para la población de menores recursos.⁷⁷

3.4.2 Traslado al nuevo barrio: las diferentes formas de llegar

Si bien los principales beneficiarios de las viviendas eran los habitantes de la villa que se encontraban en la traza prevista para la construcción de la autopista; fueron diversos los orígenes de la población trasladada y muy diferentes la forma en que se llevó a cabo.

- En 1998 llegaron en forma anticipada unas veinte familias provenientes de Villa Fanta debido a que sus viviendas se encontraban debajo de una nueva línea de alta tensión que se había colocado, que había producido ya un accidente y representaba un gran riesgo.

Por esa razón se mudaron esas familias al barrio sin que estuviera terminado. En principio no tenían agua, energía eléctrica ni servicios o infraestructura porque aún se estaban completando las obras para poder proveerlos.

⁷⁷ GURRIA, Laura, “Tecnología en la vivienda latinoamericana. La utilización de soluciones sanitarias prefabricadas” en BASUINO, Marta, CACERES, Sabrina, GURRIA, Laura, VIDAL, Daniel, “Evaluación de proyectos de vivienda de interés social”, UNR editora, Rosario, Junio, 2000, pág. 17.

- El sector de la villa Santa Lucía (en ambos lados de Av. Circunvalación) estuvo a cargo del SPV que comenzó en 1997 con un censo de la población. Representó el único proceso de traslado al barrio trabajado bajo una metodología participativa.

El 24 y 25 de julio de 1998 se reunió un **Taller de Planificación Barrial Santa Lucía** para elaborar conjuntamente un documento que sirviera como guía y compromiso de trabajo para la ejecución del proyecto de traslado. Participaron del mismo el SPV, el Centro Crecer, Prohabitat XXI, un grupo de vecinos de la traza, y la empresa constructora de la autopista: Covicentro S.A.

Empleando el método de microplanificación, se elaboró una matriz del proyecto definiendo qué realizar, como y quien, sobre los problemas prioritarios definidos en el taller:

1. Igualar el valor de la cuota de los dos prototipos y las condiciones de pago
2. Definir criterios para la distribución de viviendas.
3. Acordar con los representantes de los vecinos la modalidad para socializar la información.
4. Gestionar asistencia escolar (Escuela Santa Lucía).
5. Obtener información sobre la garantía de la construcción.
6. Obtener información sobre servicios y gestionar los que faltan.
7. Gestionar y organizar recursos para la ampliación de las viviendas.
8. Gestionar el centro de salud.
9. Gestionar solución de cielorraso e instalación eléctrica ante la DPVyU.
10. Gestionar el centro crecer.
11. Constituir una organización única de vecinos.
12. Gestionar un paso peatonal incluido en el proyecto de autopista.⁷⁸

De acuerdo con lo planteado se fueron sucediendo los pasos acordados: asamblea plenaria de los vecinos, elección de delegados, reuniones quincenales entre los delegados y el SPV, nueva asamblea plenaria para elegir la vivienda (que ya habían elegido su ubicación y tipo de vivienda en un plano dado a los vecinos).

El taller, reuniones y asambleas fueron llevados a cabo en el Centro Crecer Santa Lucía y el traslado estuvo a cargo del SPV efectivizándose entre julio y agosto de 1999.

⁷⁸ SERVICIO PUBLICO DE LA VIVIENDA, “Taller de participación barrial Santa Lucía”, Rosario, 24/25 julio 1998.

Al momento de la entrega se les otorgó a los titulares un comprobante de tenencia precaria. En su mayoría las familias se ubicaron en los módulos municipales, conservando sus lazos de vecindad. Se acordó una cuota de 30\$ a pagar en diez años para todas las viviendas del barrio.

El obrador del SPV permaneció para solucionar las dificultades que se presentaran y para acordar la entrega de materiales para ampliación que se otorgó a familias numerosas, ya que se había entregado un núcleo único.

- La DPVyU asignó algunos módulos a la Fundación Buena Nueva del Padre Tomás Santidrián, quien entregó las viviendas a algunas familias (se desconoce el criterio de selección). La familia entrevistada, que obtuvo uno de esos módulos, provenía de la villa 3 de Febrero.
- El resto de los núcleos habitacionales fueron distribuidos por la DPVyU en virtud de proyectos y listados a cargo de la misma. Se trasladaron al nuevo barrio personas provenientes de los barrios Cerámica, Molino Blanco, Empalme Graneros, villa La Lata, San Francisquito, Gabín 9, entre otros.

Las entregas se realizaron por familia y no en grupo, no se trabajó sobre el traslado, las condiciones de las viviendas ni se pudo elegir su ubicación en el barrio.

Capítulo 4. La vivienda vivida y la construcción simbólica del espacio barrial

4.1. Hábitat urbano ampliado del barrio

El hábitat analizado corresponde al nuevo barrio Santa Lucía edificado entre los años 1997 y 1999 y conformado con una traza de barrio con calles pavimentadas, instituciones y servicios públicos.

A pesar de tratarse de un espacio limitado y acotado, cabe destacar que se desarrolla toda una dinámica de interrelación y conexión con otros sectores cercanos:

- Un conjunto habitacional que se desarrolló con posterioridad en la franja norte del barrio y que está compuesto por viviendas tipo chalet construídas y adjudicadas por la Dirección Provincial de Vivienda.
- La villa contigua conocida como La Palmera, que ya existía al momento del traslado y que incluye en un triángulo formado por las vías del FFCC, Av. de Circunvalación y calle Estudiante Aguilar, alrededor de 300 familias. La villa La Palmera se encuentra absolutamente integrada al Santa Lucía ya que comparte los servicios del Centro de Salud, escuelas, Centro Crecer, también el transporte, las relaciones vinculares y su vida social.
- Las viviendas y construcciones precarias en una zona al norte del barrio entre calle Pasco, Av. de Circunvalación, autopista Córdoba y zona rural, llamada “Los Eucas” porque se encuentra allí un pequeño bosque de eucaliptus.

Aunque se encuentra más alejada del B° Santa Lucía existen entre las poblaciones lazos históricos, ya que en esa zona de eucaliptus se encontraba antiguamente la antigua villa Santa Lucía.

- Participa también de la dinámica barrial un sector al sur del barrio cercano a la culminación de la Av. 27 de Febrero y las vías del ferrocarril, que acceden a las instituciones del barrio Santa Lucía: especialmente el centro de Salud, escuelas y centro crecer.

Actualmente se está intentando conformar una vecinal con los tres sectores: el B° Santa Lucía, La Palmera y “Los Eucas”.

Esta cuestión, especialmente impulsada por las instituciones públicas, se apoya en el presupuesto que la agrupación de los barrios que comparten algunas características de aislamiento y carencia de servicio, puedan conjuntamente gestionar con mayor presión sobre el estado, mejoras generales, aunque entre ellos existen marcadas diferencias de infraestructura y tipos de viviendas.

Las relaciones entre los barrios no están exentas de la ambivalencia propia de los vínculos, con estadios de colaboración y también de enfrentamiento propios de definiciones identitarias que se plantean desde lo territorial y concreto. Identidad que se supone una alteridad, distinguiéndose de los otros: “los de la villita”, “los de La Palmera”.

4.2. Infraestructura y servicios

En referencia a la infraestructura, el barrio cuenta con servicios de agua corriente, luz eléctrica, recolección de residuos, gas natural (aunque no todos los vecinos hicieron la conexión domiciliaria) y alumbrado público.

M.P. *“... nosotros (casas municipales) tenemos toda la instalación del gas, todo, así que yo puse el gas, toda la gente que puede ponerse se pone. Hay veces que trabajan y todo bien, pueden...”*

Sin embargo surgieron graves inconvenientes en la facturación que trajo como consecuencia el no pago del servicio.

A. *“... Al principio había gente que no tenía agua, la luz venía muy cara, la EPE jamás solucionó el problema, yo soy afectada porque sacaron el medidor...”*

B. *“... el tema de la luz si querés pagar tenés que pagar lo atrasado, entonces no podés, me llegan las boletas...”*

N. *“... luz no pago porque de \$13 pasó a \$300, no se puede pagar, pero el servicio igual lo tenemos...”*

Las acciones que las empresas prestadoras de luz, agua tomaron en otros sectores de la ciudad son el corte del servicio, sin embargo las cuadrillas de la ciudad que han ido al barrio con ese fin, fueron rechazados con violencia por los vecinos, por lo que se retiraron sin cortar el servicio (como en el caso del agua) o han quitado el medidor sin intervenir luego en las reconexiones clandestinas.

Otro servicio que otorga la empresa Aguas Santafesinas es el de cloaca, servicio sumamente deficiente ya que en forma constante se encuentran tapadas en algún sector del barrio, provocando un grave daño a la salud de los que viven allí y los transitan sobre las veredas inundadas con aguas servidas.

Los reclamos que recibe la empresa desde el barrio son permanentes y son respondidos con gran lentitud.

Estas cuestiones, sumado a las deficiencias de otros servicios, fortalecen la desconfianza hacia el Estado y facilita la adopción de formas de reclamo más violentas al no brindarse respuestas más perentorias.

Los servicios en general, no son pagados, en otros casos no llegan las boletas y muchas de las que llegan son a nombre del titular originario, que ya no ocupa la vivienda.

Por medio del decreto municipal N° 21.381/2002 se condona la deuda originada en la Tasa General de Inmuebles para el solo efecto de poder regularizar la situación dominial de las viviendas.

Las boletas de TGI no llegan al barrio por estar eximido del pago las viviendas incluidas en los planes FONAVI y del SPV hasta la fecha de traslativa de dominio.

4.2.1. Transporte

El tema del transporte requiere una consideración particular, ya que desde la creación del barrio hasta la actualidad continúa siendo un reclamo permanente de sus habitantes.

En las reuniones realizadas previas al traslado y en los primeros tiempos del nuevo barrio se tramitó antes las autoridades la necesidad de una línea de colectivos que permitiera el acceso hacia la zona noroeste, ya que gran parte de las familias provenían de allí, tenían allí su fuente laboral (Mercado de Concentración de Fisherton), la escuela secundaria (Esc. Ángel Guido), la Comisaria Sub 22 y sus vínculos familiares y sociales.

Sin embargo no se pudo concretar, sobre todo por la dificultad que implicaba la apertura de calle Donado hacia el Distrito Noroeste. Tampoco pudo lograrse el ingreso de otras líneas de transporte urbano. Solo recientemente comenzó a circular un trasbordo que lleva a los pasajeros más allá de Av. de Circunvalación, para acceder a otras líneas.

Por lo tanto, una sola línea es la que ingresa al barrio (153 Negra) y con un horario reducido (de 6 a 22 hs.). En ocasiones se encuentra restringida también su circulación dentro del barrio por cuestiones de seguridad (rotura de vidrios y robo de las tapas de cloacas que dejan abiertos los pozos) y el mal estado de las calles. Se dificulta fuertemente la vida cotidiana de sus habitantes en relación a sus trabajos, estudios y actividades sociales, condicionándolas fuertemente.

Otras líneas de transporte urbano llegan a algunas cuadras del barrio, sin embargo es muy peligroso el ingreso que se hace debajo del puente de Av. de Circunvalación, cruzando las vías.

C. "... vos salís a la tarde y entras antes de que entre el sol porque no sabes si son varios que entran con vos bueno... por ahí zafas, pero no tenés que entrar solo, te roban por más que te conozcan..."

M. R. C. "... el riesgo mayor es entrar al barrio debajo del puente, que está la villita, hay muchos chicos que están drogándose... ahí hay muchos chicos que roban..."

Otro medio de transporte lo constituye los taxis y remises, sin embargo no todos ingresan al barrio. Esta dificultad se mantiene en el relato de todos los entrevistados.

M. R. C. "... taxis olvidate, remis tiene que ser muy corajudo para que entre porque no se quiere arriesgar..."

M. "... ayer andaba en el centro y no podía volver porque no quiere entrar un taxo, no sé por qué. Alas 7 de la tarde yo llamaba y decía ¿Dónde vas? Al barrio Santa Lucía. Yo a esa parte no entro, me decía. Vine a las 10 de la noche..."

C. "... los taxis no entran, yo me operé del riñón y tomé uno, cuando lo tomé no le dije y cuando nombré Santa Lucía, me dijo "No, ahí no entro" y me dejó en Cerrito y yo recién operada y llovía, le pedí que aunque sea me lleve hasta el puente, no quiso, y le dije "Entonces no te pago" "No importa, no me pagues..."

Considerando el hábitat como organizador de espacio social e individual, éstas dificultades estructurales imponen a las personas una dinámica particular y fortalecen el aislamiento del barrio y de sus habitantes del resto de la ciudad como así también la vivencia interna de marginación y exclusión al condicionar fuertemente la vida cotidiana de sus habitantes, exigiéndoles un plus significativo para cada actividad que emprendan.

Esto da cuenta de la característica distintiva del barrio: su condición de **aislamiento**: se encuentra entre Av. de Circunvalación y zona rural y cuenta solo con 2 accesos para ingresar: por calles 1771/1746 pasando por debajo de un puente de Av. Circunvalación.

B. "... la calle nueva se abrió para salir a Donado. Estamos en un pozo. No dejan que se abra otra calle para que entre el 122. Yo camino todos los días hasta Cerrito y Provincias. Unidas..."

La impronta física de encontrarse "cerrado" trae aparejada una particular adscripción urbana que provee significaciones e identidades barriales y una dinámica propia del funcionamiento interno y de vinculación con el "afuera".

Esta condición, unida a la falta de un destacamento policial, facilita lo delictivo: robos a los vecinos, los que circulan especialmente de noche, a los remises, a los repartidores y en especial la venta de drogas.

L. "... en este barrio ¿sabés lo que pasa? Hay gente de mucha plata pero vienen de otro lado y se esconden acá. Como la policía acá no busca. Así es. Acá están todos los chorros. Acá nadie los busca, acá no entran. La falopa corre como loca..."

M. P. "... seguridad no hay, no podés dejar nada que te sacan todo..."

M. A. "... y una noche me desvalijaron todo. Cortinas, ropa, mercadería, todo, pero todito. La ropa de los chicos..."

En referencia a la razón por la cual no está el destacamento policial, los entrevistados manifiestan.

B. M. "... una que la familia de los chicos de la delincuencia se opusieron, y la otra parte se quería el destacamento pero por miedo a la represalia no hicieron más nada, y no se pidió más nada. Y así como

pasan las cosas. Roban en el Centro de Salud, roban en la escuela. La gente sabe quienes son pero no los denuncian porque te apedrean la casa, te golpean los chicos en la escuela...

E. "... se estaba pidiendo que se ponga un destacamento, yo estoy de acuerdo, lo que pasa es que nadie quería firmar..."

El destacamento estaba previsto en la organización original del barrio: en la ochava de calle 1739 y 1754, sin embargo como el módulo no fue ocupado, con el transcurso del tiempo lo tomó una familia.

Se observa en referencia al destacamento policial que las opiniones son disímiles y en ocasiones contradictorias a favor o en contra de su presencia en el barrio.

Muchos plantean la necesidad de mayor seguridad, pero no necesariamente la asimilan a la existencia de una comisaría en el lugar. Esto puede pensarse desde la particular ambivalencia que rodea a la investidura policial y que no es privativo del B° Santa Lucía.

S. "... se vende droga a la policía le conviene, sino como hacen, como coimean..."

La mayor preocupación respecto a la policía aparece en las personas entrevistadas cuyos hijos se encuentran en un circuito de adicción y robo.

Allí la que aparece con mayor intensidad es una necesidad de protección hacia sus hijos contra "los milicos".

Sin embargo ante la situación de alto riesgo para "los pibes", en donde la familia no encuentra más recursos para ayudarlo, la policía, la ley, aparecen marcando un límite que no podían encontrarlo de otra manera.

M. R. "... los chicos no tienen nada en el cerebro porque la droga les roba todo... mi hijo aprendió en 2 años estando preso... gracias a Dios terminó preso, sino terminaba muerto o con un homicidio. Yo le doy gracias a Dios que estuvo preso porque todo lo malo le sirve para bien..."

En referencia al establecimiento del destacamento desde la estructura policial se desconoce en estos momentos si existe intención o una posibilidad clara para concretarse, pero es altamente significativa la ausencia de la fuerza policial y su intervención acotada, no preventiva y de "dejar hacer" en el enfrentamiento entre los barrios.

4.3. Condiciones habitacionales

4.3.1. Llegada al nuevo barrio. Lo que quedó atrás

Tal como fue descrito en el capítulo II del presente trabajo, el proceso de adjudicación de las viviendas fue diferente en función de dos elementos: el lugar de donde provenían las familias beneficiarias (Santa Lucía – Villa Fanta – B° Cerámica – otros sectores) y el tipo de vivienda elegida (en algunos casos) o asignada (en su mayoría).

Las viviendas construidas por el SPV (121 módulos) diferían de los módulos de la DPVyU en algunas terminaciones y conexión de gas en el interior. Los núcleos habitacionales de la provincia se encuentran apoyados de a dos, compartiendo la medianera como una de sus paredes y los municipales con su sistema particular de construcción (casaparte) se encontraban como única construcción en el terreno sin medianera compartida.

Al momento en que se trasladaron las personas de Villa Fanta, los módulos no se encontraban terminados y tampoco contaban con los servicios básicos., sin embargo dada la urgencia de su traslado y a pesar de que sus condiciones habitacionales era mejores a las ofrecidas, se mudaron a las viviendas más adelantadas en su equipamiento. La falta de agua y de luz se prolongó más de dos meses.

E. "... mi casa era de chapa y cuando pude me hice todo de material (dos piezas y cocina), pero nos tuvimos que venir porque la EPE puso los cables de alta tensión (hubo una pérdida) y casi nos morimos todos, llamamos a los canales para que nos muden..."

"... al principio nos costó adaptarnos, era todo campo, con barro, no teníamos agua, estuvimos como dos meses sin luz, empezamos a quejarnos y nos dieron todo con tiempo..."

El traslado del antiguo barrio Santa Lucía realizado en julio y agosto de 1999 por el Estado municipal y trabajado con los delegados de los vecinos en forma sistemática y negociada aunque el proceso se fue acelerando por los tiempos políticos, por el avance de las obras de la autopista y por la presión de los mismos vecinos.

B. *“... un candidato que se acercó dijo que algunas casas van a estar terminadas y otras no, que vayan y métanse igual porque si no ocupan las casas en 10 días van a ser usurpadas... se mudaron casi todos, nosotros fuimos los últimos en mudarnos hasta que nos tapó una montañas de tierra...”*

A. *“... hubo peleas con los compañeros, porque uno quería una casa, otros otra, otros decían que eran chicas, otros que no querían venir...”*

Este grupo de familias en particular tuvo la responsabilidad de elegir en el marco de una reunión plenaria, la vivienda y su ubicación en el barrio, que constituye un elemento muy importante para su apropiación y adaptación al nuevo hábitat.

Sin embargo la adaptación fue muy compleja y las expectativas no se vieron cumplidas.

A. *“... las casa que están dando ahora son un palacio a la que nos dieron, mirá un día tiré la cadena y salía barro. Busco al ingeniero Siryi y manda a dos hombres a cavar: ¡no habían puesto los caños enteros! Los habían unidos así nomás, entonces los mandó a cambiar, estuvimos tres días usando el baño de la señora de atrás...”*

B. *“... ese año que nos mudamos y no teníamos rejas, salías y veías a uno que le sacaban la bicicleta, tenían armas...”*

Del barrio Cerámica se establecieron unas 20 familias que habían presentado su solicitud en el DPVyu, y a las que se les asignó un módulo en la zona oeste del nuevo barrio Santa Lucía.

En su relato plantean diferencias respecto a lo propuesto por la Dirección en el momento de la entrega.

M. *“... cuando llegamos dijeron que iba a haber más atención, iban a poner un destacamento, más control del dispensario que tampoco es como lo prometieron...”*

Algunos módulos fueron entregados a través de la Fundación Buena Nueva del padre Tomás Santidrián en función a criterios establecidos por la propia institución.

E. *“... cuando nos remataron la casa nos fuimos a anotar en vivienda del Padre Santidrián, nosotros vivíamos en la Villa 3 de Febrero, no nos tocaba la casa, yo estaba operada. Una de vivienda dijo -no corresponde, pero si no vienen los que le corresponde se la damos a usted-...”*

Un grupo de vecinos provenientes de la zona de Molino Blanco en el sur de la ciudad por aberturas de las calles, accedió a los módulos provinciales. Una de las personas que llegaron de allí muestra con satisfacción la importancia de tener “su casa”, “su barrio”, “su centro de salud”, sin embargo también da cuenta de diferencia entre el barrio anterior y el actual.

J. “... es muy diferente, yo tengo 6 chicos y allá eran más chiquitos, yo soy muy católica y acá no hay ninguna iglesia, cuando iban a la escuela allá los 3 primeros terminaron primario y secundario, los que siguieron fueron a la escuela acá y no terminaron, yo digo que no es por la escuela, si no por la compañía de los chicos que están todo el día en la calle y nadie le pone límites...”

Otras adjudicaciones las realizó la DPV y U en función de listados que fue tomando de Dirección y que mediante informes sociales y entrevistas fue evaluando la necesidad de una vivienda y determinó cuales eran las familias elegidas.

N. “... yo estuve 5 años para que me dieran una vivienda, me anoté y fui todos los meses para averiguar. Vivíamos en la casa de mi mamá los dos, ahí éramos 11 hermanos y siempre había algún agregado... éramos un montón. Me fui a vivir a Córdoba pero como no me hallé me vine de vuelta y gracias a Dios conseguí mi casita...”

“... los yuyos eran más altos que yo y estaba todo vacío, me daba miedo porque cortaban la luz y yo estaba sola, me iba de mi mamá caminando...”

El acceso a su vivienda presentó para muchas familias un proceso largo y también penoso, pero para otras no resultó tan prolongado. Lo que marcó la diferencia fue el accionar del Estado en referencia a las políticas de vivienda: planes habitacionales, su construcción, presupuestos, espacio urbano posible, recursos humanos, y en especial el **interés público** en la zona donde se encontraba la villa Santa Lucía (ver cap. 3).

El proceso de traslado fue muy complejo pero la necesidad de la construcción de la autopista le otorgó una mayor celeridad y un contexto más favorable para ser trabajado en forma consensuada.

Aunque no representó el grupo más numeroso, las familias del Santa Lucía antiguo en forma participativa y no por ello menos trabajosa, fueron articulando y acordando cuestiones acerca del traslado, las viviendas y el nuevo barrio.

4.3.1.1. Recuerdos del primer día

Las impresiones transmitidas por los entrevistados reflejan la ambivalencia de los sentimientos provocados por la mudanza: dejar algo, empezar de nuevo con diferentes condiciones.

E. "... no te olvidás porque es un cambio terrible. Antes compartíamos el baño con mi cuñada, y mi hija, la más chiquita, dice que quiere ir al baño –bueno, andá- y dice -¿a la tía?- y era que estaba acostumbrada al baño de la tía. Ya teníamos nuestro baño..."

B. "... llovía, veía a la gente que lloraba porque no entraban las cosas y se les mojaban, tenía un montón de hijos y no sabían qué hacer en ese pedacito, mal, era mejor seguir en la villa..."

M. P. "... me gustaba porque vivía ahora en una casa de material que si llueve no te enterás que llueve, allá vivíamos en la escuela en un ranchito..."

M. A. "... teníamos una pieza sola y éramos once..."

A. "... fue lindo y feo. Yo en la villa tenía mis comodidades y al mudarme acá, encontrarme con un solo módulo, las cosas quedaron afuera y las perdí, luego la pude ampliar, mis hijos podían bañarse y no tenían frío..."

C. "... había llovido y nos quedamos en el camión, acá era todo barro. Yo estaba cómoda a pesar de que era un solo módulo, era mucho mejor de lo que tenía..."

L. "... tengo la imagen de que era todo lindo, ahora no..."

M. R. "... mucha lluvia, para salir era todo barro, pero era mejor, había puerta, cerradura, ventana con vidrio. Imaginate, a no tener nada, era un palacio..."

Los distintos testimonios transitan entre los aspectos positivos y negativos de la mudanza. Esta ambivalencia se plantea por las diferencias encontradas entre lo anterior (el barrio, su casa, sus vínculos), y la nueva vivienda en el nuevo barrio, pero alude también al profundo impacto psicológico que produce una relocalización forzada para la persona y su grupo familiar.

La mayoría de los entrevistados provenientes del antiguo Santa Lucía recuerdan con nostalgia esa etapa y la percibe como una situación idealizada especialmente por los vínculos existentes por sobre las malas condiciones del hábitat, lo recuerdan como

“más tranquilo, nos conocíamos todos” que se contraponen a la actual dinámica del barrio.

Otras personas salían de situaciones de violencia familiar por lo cual una vivienda propia implicó más allá de lo material y concretó una salida, la oportunidad de una nueva vida sin golpes ni miedo.

La casa propia es valorada no solo por las condiciones materiales y comodidades que podía ofrecer, sino también como un elemento de realización personal y trascendencia.

E. “... tener mi casa propia es una alegría y más que nada seguridad de saber que tengo mi lugar, de saber que mis hijas tienen su lugar. Yo la pasé mal porque no tenía casa, iba por la casa de uno, por la casa de otro. Como les digo a ellas: esto es de ustedes...”

4.3.2. Gran movilidad barrial

Una característica distintiva del barrio que se advierte desde su origen y que persiste como constante es la venta de las viviendas en un activo mercado inmobiliario informal, a pesar de que los primeros adjudicatarios estaban informados que los módulos no podían ser vendidos ni alquilados porque no poseían el dominio de la propiedad sino una tenencia precaria.

Las mudanzas en los comienzos del barrio se debieron a dificultades para adaptarse a las condiciones del nuevo espacio, la lejanía de los vínculos familiares, del trabajo.

A. “... muchos vendieron la casa y con la plata que se agarraron se hicieron un rancho mejor, la que tenía al lado mío andaba con carro de caballo y como no tenía lugar se fue...”

M. “... volvieron al mismo barrio, no resistieron estar lejos...”

L. “... en esta cuadra tenemos un cambio por semana, no nos conocemos...”

J. “... de los que vinieron no queda nadie, se fueron todos, volvieron al lugar... volvieron por el barrio, otros por la familia...”

Se agregan a esas causas cuestiones de vínculos, peleas con los vecinos y un clima de violencia y robos.

N. "... de todos los vecinos, soy la que tengo más tiempo, los demás se fueron, algunos volvían a la villa donde estaban y otros no se acostumbraron. En esa época se cortaba la luz y la inseguridad. A un hombre de acá enfrente le robaron a la madrugada y lo mataron, estaba todo abierto, no estaban tan delimitadas las casas, además la gente no se conocía..."

S. "... C. se fue porque al marido le robaron la moto y le pegaron un tiro en la pierna, ahí en la vía..."

L. "... a la vecina de enfrente le mataron al marido hace tres meses y se fue por miedo a un pasillo, es una casa hermosa. También mataron a su cuñado y se fue el mismo día la mujer, quería justicia y la amenazaron que la iban a incendiar..."

B. "... hay gente que dice bueno, cambiamos, porque no sabe como es el barrio y resulta que a las dos semanas se muda de vuelta..."

En relación a esta movilidad se ha producido un importante crecimiento en el número de habitantes del barrio, unido a ostensibles mejoras habitacionales. En las familias entrevistadas la cantidad de habitantes de esas viviendas asciende a 120 personas, con 6 personas promedio por vivienda.

A. "... al principio era mi marido, mis cuatro hijos y yo, y ahora somos más, el marido de R., la esposa de A. y mi nieta, somos diez en total..."

En sus orígenes, el barrio se encontraba conformado por 560 módulos únicos, pero en la actualidad esas viviendas se fueron ampliando casi en su totalidad con otros ambientes, generalmente al mismo nivel, otros con una planta alta.

Se observan también parcelamientos dentro del mismo terreno que son cedidos o vendidos para alojar a otros familiares que han armado su familia o a parientes que han llegado de otras zonas o de otras provincias.

Estos cambios mobiliarios no solo significan un mejoramiento en las condiciones materiales de los habitantes en estos años transcurridos, que pueden vincularse a un mejoramiento personal en el proyecto de vida de "tener su casa propia para sus hijos"; sino también remite a un notable incremento de la población residente en el barrio, con el aumento de familias ampliadas y migraciones internas que lleva nuevamente en muchos casos a reiterar situaciones de hacinamiento y vulnerabilidad, sumando un elemento más a la condición social de riesgo.

4.3.3. Regularización dominial

La regularización dominial constituye un problema complejo y de difícil solución. Si bien se encuentra en vigencia un Programa de Regularización Dominial a nivel provincial, regulada por la Ley Nacional N° 2.374, no puede aplicarse al B° Santa Lucía porque carecen de la documentación necesaria.

En el momento de la entrega de los módulos se les otorgó a los ocupantes un papel de tenencia precaria a su nombre. Estaba previsto un crédito hipotecario con un plan de pagos a 10 años, pagaderos en cuotas mensuales de \$30 c/u. Estas condiciones fueron acordadas en las reuniones entre los delegados de los vecinos y el SPV.

En esas reuniones fue claramente fijada la condición de que las viviendas no podían ser vendidas, cedidas o alquiladas ya que los ocupantes no poseían el dominio al inmueble.

A pesar de haberse establecido estas normas de funcionamiento con el grupo de vecinos proveniente de Santa Lucía viejo, muy diferente fueron las modalidades posteriores.

De las personas entrevistadas solo a una de ella ha recibido una chequera para pagar (los primeros habitantes provenientes de Villa Fanta), sin embargo no lo está realizando por carecer de recursos, más allá de que plantea que ese es su mayor deseo.

Otras personas entrevistadas mencionan que les habían dicho que “no tenían que pagar” (en referencia a los módulos adjudicados desde la fundación Buena Nueva).

L. “... sé que de Donado para allá si están pagando, pero de Donado para acá el Padre dio un comunicado por televisión que éstas casa regulaba él, no teníamos que pagar la casa...”

Una vez que se concluyó el proceso de adjudicación de las viviendas, no se llevaron adelante otras acciones por parte del SPV ni de la DPV y U; las viviendas han sido vendidas, alquiladas, cedidas sin que algún organismo estatal interviniera en ello.

Tampoco existe la posibilidad de una regularización dominial: algunos ocupantes carecen de cualquier papel de tenencia porque “se perdieron en el trayecto”, otras respuestas estatales fueron: “figura como espacio verde” y “no pueden tener nada porque no tiene final de obra, va a venir un asistente social y ahí recién me dan un papel o algo. Muchos compraron sin tener ningún papel que acredite la tenencia.”

Es claro que el Estado no espera recuperar la inversión realizada y que no aplica medios para regularizar la situación, ya que implicaría graves costos políticos y sociales.

El sueño de la casa propia se ve cuestionada nuevamente por la inseguridad sobre la tenencia que además de las cuestiones subjetivas que produce, aumenta también la desconfianza hacia el Estado.

A. "... nunca me llegó nada para pagar, no sé qué hacer con eso. Y tengo un papel que la casa está a nombre mío y de mi hijo mayor..."

N. "... con tanto sacrificio es para mi una alegría y hasta el día de hoy todavía tengo miedo que me vengán a sacar, no tenemos ningún papel..."

La DPV y U ha expresado que la posibilidad de regularizar existe, pero no en forma general, sino ante el pedido de alguien; el argumento planteado a los vecinos es que la titularidad y pago de los servicios acredita la tenencia.

Persiste la inseguridad y la ilegalidad en la posesión y por lo tanto las condiciones de vulnerabilidad social, que unido a otros factores, confieren al barrio Santa Lucía su característica de "estar afuera", expulsado y marginado de los beneficios de las áreas urbanas centrales.

4.4. Características sociodemográficas

4.4.1. Educación

Como ya fue descrito en el capítulo 3 del presente trabajo, existen en el barrio dos escuelas primarias y una escuela de educación secundaria que asisten alumnos en gran parte del Barrio Santa Lucía y de las zonas cercanas.

Una de las escuelas, la N° 1.218 Santa Lucía se encontraba en el antiguo barrio y atravesó junto con los vecinos el proceso de traslado forzoso.

Se trataba de una escuela privada que actualmente fue transformada en escuela pública para alojar al nivel secundario, que se implementó en el barrio hace unos cuatro años atrás.

En general, el nivel de escolaridad es alto en los primeros grados de la escuela primaria, no así en los años superiores, donde se observa una gran deserción escolar, por

lo que un número mucho menos es el que inicia la escuela secundaria y disminuye más la cantidad de alumnos que la concluyen a la misma.

Las causas de la deserción escolar son múltiples y complejas y su investigación no se encuentra en los fines del presente trabajo. Sin embargo podemos mencionar algunos elementos observados en el barrio que inciden en el abandono de la escuela: el alto nivel de repitencia, problemas de disciplina, trabajo infantil, tareas en el hogar (cuidado de sus hermanos menores), dificultades en los vínculos parentales.

Estas cuestiones no son exclusivas del B° Santa Lucía y deben ser consideradas dentro de un contexto global de declive de las instituciones en tiempos de fragmentación social donde la escuela no queda afuera de este análisis. El desafío es pensar que estatuto tiene la escuela en la subjetividad de unos chicos para los que la educación ya no es la llave para alcanzar un futuro, ni un lugar de fuerte inscripción.⁷⁹

De las 20 personas entrevistadas solo dos de ellas han alcanzado el nivel secundario completo, en su mayoría las demás cuentan con primaria completa y tres mujeres solo se encuentran alfabetizadas.

4.4.2. Promoción Social

Se encuentra en el barrio, dependiente de la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad de Rosario, el Centro Crecer N° 13, que también fue trasladado junto con la población para cubrir al nuevo barrio siguiendo con el objetivo general del Programa Crecer de promover procesos de inclusión de las familias más vulnerables a través de la construcción de la participación comunitaria, posibilitando el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos.⁸⁰

Dentro de los proyectos que llevaba adelante: nutricional, actividades productivas, recreativo; se encontraba además el proyecto pedagógico y de estimulación psicomotriz que planteaba en un contexto de educación no formal la atención de niños de 2 a 5 años en un espacio de socialización y contención, antes de incorporarse a la educación inicial formal.

Todas las familias entrevistadas se hallaban vinculadas al Centro Crecer a través de algún proyecto, como así también un porcentaje muy alto de la población del barrio ampliado.

⁷⁹ DUSCHATZKY, Silvia, COREA, Cristina, op.cit., pág. 10.

⁸⁰ Municipalidad de Rosario. "Programa Crecer", informe institucional, junio 2004.

La Secretaria de Promoción Social de la Municipalidad ha brindado también financiación a comedores y copas de leche tanto en el B° Santa Lucía como La Palmera y Los Eucaliptus.

4.4.3. Salud

La mayoría de los residentes del barrio carece de cobertura social por lo cual se atiende en el Centro de Salud local.

Un poco más alejado del B°, en zona Noroeste, la población cuenta con el Policlínico San Martín al que recurre ante urgencias en horarios nocturnos y fines de semana.

Sin embargo plantean dificultades frente a este servicio:

B. "... es una lástima que el barrio sea discriminado porque nosotros tenemos acá Centro de Salud... ponele que no querés atenderte con el médico de acá, te vas al policlínico y no te atienden porque sos de acá, somos gente común y corriente, ellos también son gente común y corriente y tienen un empleo..."

La mayoría de los entrevistados manifiestan que los médicos no son suficientes y que es necesario que el Centro de Salud amplíe sus horarios de funcionamiento contando también con una guardia médica.

M. E. P. "... acá falta un policía y faltan médicos. No hay médicos, hay 2 y se turnan, a veces no hay nadie. Enfermeros hay 2 nada más, uno a la mañana y otro a la tarde. Después en la mesa de entrada, donde anotan, un día se metió uno que estaba drogado, borracho y le metió un revolver en la cabeza al señor y quería vender un reloj. Y el señor dijo que no, el señor se asustó y se fue, no trabaja más ahí..."

C. R. "... tenés la asistencia pero hasta determinada hora no podés ir porque vos pertenecés a Santa Lucía. Y acá todos los médicos están de paso, están un tiempo y los trasladan. Cuando te acostumbrás a un médico te lo sacan..."

B. M. "... la ambulancia o una guardia nunca la mandaron..."

Se suma a estas cuestiones el hecho de que las ambulancias no ingresan al barrio si no son acompañadas por la policía, que no siempre accede, con lo cual una emergencia de salud que pueda presentarse en un horario nocturno, sin médicos, sin ambulancias y sin transporte, se torna sumamente grave.

La falta de atención, la discriminación sentida, la imposibilidad de elegir un servicio médico refuerza la vivencia de expulsión por un lado y de endogamia por el otro, contribuyendo a “cerrar” más el barrio en sí mismo.

4.4.4. Recreación y tiempo libre

En el barrio no existen clubes ni instituciones que puedan ocuparse de la recreación y el ocio, a pesar de que es anhelado por algunas personas entrevistadas, especialmente por quienes tienen hijos que transitan la drogadicción, preocupadas por esa situación.

Algunas actividades fueron desarrolladas por instituciones públicas o centros comunitarios pero no con continuidad.

S. C. “... al barrio le hace falta gente que realmente está capacitada para organizar los clubes de barrio...”

M. R. C. “... los chicos están así porque no tienen actividad, están todo el día al pedo, hay algunas mamás que no les gusta que estén así, pero es un privilegio que te hagan caso...”

“... la historia es hacer algo que los motive, una choripaneada, hacer hip hop que hay un montón de pibes que les gusta...”

“... hay un playón, se puede levantar, hacer piletas, un polideportivo, poder tener un lugar donde tomar mate, compartir, poder armar algo acá...”

En el playón del barrio se desarrollaban deportes (basquet/voley), dos veces a la semana. También se cuenta con la posibilidad de acceder al Parque Oeste donde en verano se organizan colonias de vacaciones y temporadas de pileta; sin embargo la distancia que media entre ambos espacios (unas 20 cuadras) agrega un plus de esfuerzo personal y familiar para sostener las actividades.

No hay iglesias católicas, pero si varios templos evangélicos.

4.4.5. Trabajo y ámbito previsional

Dentro de la población entrevistada (20 personas), 10 de ellas reciben el beneficio de pensiones asistenciales, la mayoría no contributivas en sus tres asignaciones: edad

avanzada (1), discapacidad (3) y madre de 7 hijos (5); y una pensión contributiva que obtuvo después del fallecimiento de su marido que percibía la jubilación.

Del resto de los entrevistados, solo 4 de ellos poseen empleo en relación de dependencia y las demás personas obtienen ingresos de otras actividades informales por las cuales no realizan aportes al Estado y tampoco reciben los beneficios sociales asociados al empleo. Algunas de estas actividades son: comercio, changas, albañilería, planes del Estado en política ambiental (limpieza de basurales), venta de torta asada y otro alimentos, venta de souvenirs, cirujeo, venta de lavandina y productos de limpieza, changas en el mercado de Fisherton, servicio doméstico, entre otras.

Estas actividades económicas no son privativas del grupo entrevistado, sino que puede extenderse al barrio en general donde se conserva la relación minoritaria de personas que trabajan en blanco en referencia al trabajo informal y el subempleo.

Se observa además un altísimo porcentaje de personas que no trabajan, dentro de los cuales algunas situaciones pueden considerarse de desempleo desde una perspectiva en la cual estaban incluidas en el mercado de trabajo y perdieron esa condición por alguna causa: problemas personales, despidos, discriminación, pero que pueden obtenerlo nuevamente.

B. M. "... cuando necesitaba conseguir trabajo, porque vivías en el Santa Lucía no te daban. A mí me echaron de un trabajo porque vivo en el Santa Lucía..."

M. R. C. "... vos vas a buscar un trabajo y no sabés que dirección dar porque no te quieren tomar si sos de acá, porque son quilomberos, esto y lo otro..."

Dentro de ese numeroso grupo de "personas que no trabajan" se pueden encontrar también a quienes tuvieron un empleo en algún momento pero que ya no puede obtenerlo por cuestiones de edad (más de 40 años) o discapacidad emergente. Esta situación coloca en una difícil posición intermedia y de complicada solución: el porcentaje de discapacidad que padecen no es lo suficientemente invalidante para obtener la pensión o no llegan a la edad para pensionarse (69 años), y por otro lado tampoco cuentan con condiciones físicas óptimas para obtener un empleo formal (son invalidantes las dificultades motoras y también la enfermedad de Chagas que muchas personas padecen crónicamente, entre otras restricciones).

Se ha observado que con frecuencia se busca el beneficio de una pensión por discapacidad como fuente de ingreso estable para un grupo familiar, a pesar de la marca que implica para una persona ser declarada incapacitada.

Existe también un grupo de personas excluidas del sistema productivo, que nunca estuvieron integrados al sistema de trabajo y al mercado productivo y no se espera que pueda hacerlo. En muchos casos quedan también por fuera de los servicios sociales básicos sosteniéndose en redes de supervivencia muy frágiles.

En muchos hogares monoparentales, donde la mujer es la jefa de hogar, la pensión representa el único ingreso fijo para el mantenimiento de un grupo familiar muy numeroso y en otros la situación es más grave aún ya que solo se sostiene con la actual asignación universal por hijo y la tarjeta de ciudadanía provincial que incluye un monto de \$100, produciendo una situación de alta vulnerabilidad en un marco de feminización de la pobreza.

Dentro del barrio se observan grupos familiares sostenidos por redes de supervivencia constituidas por familiares, parientes y amigos, que permiten armar verdaderos lazos que sostienen y cubren necesidades básicas: económicas: dinero, trabajo, cuidado de los hijos; transporte, ayuda para la construcción de una casa, festejos de cumpleaños de 15 años. Representan verdaderos mecanismos de seguridad social informal que facilitan la supervivencia y la inserción laboral.

Dentro de estas redes encontramos además las delictivas que también agrupan, sostienen y dan lugar de pertenencia en un circuito de delincuencia y/o de droga que representa una vía de ingresos muy importante, con la que los jóvenes encuentran un lugar de inscripción y sustento.

4.5. Organización barrial

Si bien existía con fluctuaciones en el barrio Santa Lucía viejo una Vecinal desde 1974, el sector de la villa no se encontraba integrado a la organización.

La conformación comunitaria más destacada en este proceso fue la surgida a partir de la dinámica de la mudanza y traslado forzoso al nuevo barrio.

Impulsado por el Estado Municipal, a través del SPV, se convocó a un 1º Taller de Planificación Barrial en el que se elaboraron un listado de problemas prioritarios y posibles soluciones para llevar adelante el proyecto.

Le sucedieron asambleas plenarias y luego la elección de representantes de los vecinos, que trabajaron conjuntamente con representantes del SPV.⁸¹

Este grupo de delegados gestionó en un complejo y difícil proceso las mejores condiciones posibles para el traslado y la confirmación del nuevo barrio: fechas de traslado, valor de la cuota, materiales para ampliar los módulos para familias más numerosas, prioridades en el traslado de las familias con hijos discapacitados entre otras cuestiones.

Se generó una valiosa instancia autogestiva que dio lugar a una verdadera acción colectiva; ya que se dieron las condiciones para su logro. La acción colectiva requiere la instauración de un mecanismo de representación que tiene básicamente dos dimensiones. Por una parte se trata de generar y compartir representaciones entendidas como visiones del mundo, tanto en sentido descriptivo (visiones y di-visiones, clasificaciones de las cosas) como prescriptivo (como deben ser las cosas). Pero también precisa la construcción de la representación como delegación.⁸²

Se conjugaron en ese momento además de la decisión del Estado de trasladar a las familias de la villa; ciertas representaciones, visiones y sentimientos que devinieron comunes a todos los vecinos que estaban sobre la futura traza de la autopista.

El fuerte temor a la pérdida, el anhelo de mejores condiciones del hábitat, la resistencia a la mudanza, el sueño de tener una casa propia, la idealización de lo pasado, la idealización de lo futuro conformó una unidad que sumó a todos en una acción común, reforzado fuertemente por el apremio real de desalojo, visualizado en lo concreto de las máquinas trabajando y en las obras que avanzaban.

Los vínculos comunitarios sostuvieron y apuntalaron, permitiendo tramitar la migración y la “vivencia de derrumbe del entorno” con la montaña de tierra que amenazaba cubrirlos.

La pertenencia a un grupo le permitió a cada uno, elaborar el desvalimiento producido por el traslado a través de la fuerza de un reclamo y la pelea grupal.

B. M. “... yo me quedé allá con los chicos hasta que la montaña de tierra me tapó...”

⁸¹ Se puede consultar acerca del Taller en el Cap. III, pág. 49.

⁸² TENTI FANFANI, Emilio, “Representación, delegación y acción colectiva en comunidades urbanas pobres” en “La mano izquierda del Estado. La asistencia social según los beneficiarios”. Ed. Niño y Dávila ed, Cap. VI, pág. 124.

Se realizaban reuniones periódicas entre los mismos delegados y también con el SPV, en las cuales hubo momentos de mayor acercamiento y cooperación y otros donde las posiciones se tensionaron fuertemente.

En esas instancias donde se agudizaron las diferencias, la movilización fue general y las medidas de presión fueron más radicales. Este rasgo combativo hizo que el proceso de traslado, que llevó 2 años, fuera vivenciado por los protagonistas como un gran logro después de una larga lucha; una victoria sobre el Estado por el espacio urbano; de allí el nombre del nuevo Centro Comunitario que se instituyó: **Victoria**.

M. P. "... el lío que tuvimos que hacer, corrida de la policía, corrida de la gente, palos, íbamos y veníamos. Mi hijo, el más grande, llevaba el caballo que tenía, y llevaba gomas para quemar la ruta, nos tiraban gases, la policía peleaba con los chicos..."

E. C. "... casi dos años estuvimos en la lucha. Fueron reuniones, cortes de ruta a lo último ya con la gente nos organizamos un grupo a la mañana, un grupo a la tarde, un grupo a la noche para que nos sacaron porque el barro nos llegaba adentro y cuando llovía entraba a la casa..."

"... y después fue la lucha porque la escuela quedó del otro lado, íbamos con los chicos para allá y también tuvimos que hacer cortes para que nos dieran la escuela porque pasábamos por ahí y estaban las máquinas, era mucho peligro..."

"... cuando cortamos, enseguida, trasladaron todo para acá..."

A. M. "... tuvimos que pelear porque no querían darnos la escuela, el centro de salud, fue una pelea grande..."

"... los vecinos me vinieron a buscar para cortar la ruta y vino a hablar M. G. del SPV porque yo era delegada. Le dije que yo no quería ir más a las reuniones a tomar mate con ellos porque no nos dan solución, al otro día del corte nos dijeron que en 15 días nos podíamos mudar, organizamos qué familias tenían prioridad..."

Una vez en el nuevo barrio quedaron afectados dos módulos para un obrador del SPV con el fin de atender los reclamos. Luego, después de un tiempo, se retiró el personal municipal y los núcleos fueron cedidos al Centro Comunitario Victoria.

El mismo funcionó activamente unos años más con diferentes actividades (copa de leche, huerta), y formó parte de la Mesa de Encuentro Barrial. Sin embargo no se sostuvo con el tiempo: la coyuntura era diferente y la representatividad también, surgieron diferencias irreconciliables entre sus miembros y la institución dejó de tener actividades. Las unidades vacías de contenido fueron tomadas por familias del barrio.

La acción colectiva además de local es acotada. La organización que la promueve y realiza muere con la conquista del objetivo. Para cada necesidad hay una experiencia de organización, un proceso específico y sectores determinados.⁸³

A. M. "... nos seguimos reuniendo pero después los compañeros se fueron separando, Mira, me siento usada ahora, los compañeros que trabajaban con nosotros se abrieron J. G. y E. C. y ahora trabajan en la municipalidad y yo trabajo como mucama, me siento usada por ellos, usaron todo para dar un salto, la comisión de vecinos perdió todo..."

B. M. "... yo participé acá cuando se hizo el comunitario. Después no porque ellos te ponían a vos y te manejaban, no podía exponer lo que pensabas, como figuritas. Vos figurabas como delegada pero ellos hacía y deshacían. Yo les proponía algo y no..."

4.5.1 Vínculos barriales

Han existido y existen también otros centros comunitarios, generalmente asociados al subsidio por un comedor o copa de leche, sin embargo estas instituciones se caracterizan por su alto grado de fluctuación e inestabilidad.

Se observa a través de las entrevistas que persiste la desconfianza hacia el Estado, visualizado como el que tiene que proveer y no lo hace, por lo cual se impone la lucha para lograr los objetivos, lucha que produce resultados.

E. C. "... yo creo que acá cuando necesitan juntarse por alguna cosa que nos interesa a todos si luchamos. Pasó cuando hubo muchos cortes de luz y se quemaron muchas cosas..."

Sin embargo las convocatorias con propuestas más permanentes como una vecinal (que actualmente se está impulsando a través de las instituciones públicas) no son percibidas como participativas y confiables.

B. M. "... la vecinal se armó, como pasa siempre, muy tapado. No hubo asamblea, no se eligió por la gente, se eligieron ellos nomás. Está acéfala porque todavía se está armando. La mitad sabe y la mitad no..."

Las condiciones objetivas de la residencia urbana degradada generan estrategias de tipo individualista defensivo, intercaladas con acciones colectivas esporádicas,

⁸³ Ibidem, pág. 137

inorgánicas y puntuales, fruto muchas veces de la desesperación o de la manipulación, o bien para hacer frente a emergencias que ponen en peligro la supervivencia (catástrofes naturales) o crisis económicas.⁸⁴

E. "... aquí es lindo porque yo no me meto con nadie, no tengo amistad..."

M. M. "... la gente del barrio no es mala, no se meten conmigo, no soy de relacionarme..."

4.6. Percepciones desde la ciudad

El barrio Santa Lucía se inscribe en el imaginario colectivo de la ciudad como un espacio urbano peligroso donde no existe ley, portador de estereotipos negativos y valores no deseados para la vida de la ciudad.

El prejuicio insiste y acompaña nuevamente a las familias, no ya bajo el calificativo de "villero" sino por su condición de habitante de este espacio urbano particular y estigmatizado.

E. "... porque allá decíamos, no digamos que estamos en la villa, uy los villeros esos nos van a robar, decían que todos eran faloperos, chorros, nos metían a todos en lo mismo. Mis hijas en la escuela no querían decir que vivían en la villa..."

Apoyado en problemas delictivos reales, que se ven facilitados por las características propias de ese hábitat urbano en particular, el estereotipo homogeneiza, coloca a la totalidad de sus habitantes bajo la misma adscripción negativa.

S. C. "... el Santa Lucía está quemado. Vienen de otro lado y, ¿Quién tiene la culpa? El Santa Lucía.

Estas etiquetas sociales impactan fuertemente en los procesos de socialización, representaciones y prácticas de sus residentes, quienes asumen también criterios discriminatorios que de alguna manera los redime y diferencia de la villa cercana.

M. R. C. "... te roban abajo del puente los de la villita de ahí..."

⁸⁴ Ibidem, pág. 139

4.7. Representaciones sociales barriales

Las representaciones pensadas como creencias, visiones que organizan las distintas prácticas y explican la realidad, se encuentran fuertemente condicionadas por las características estructurales que presenta el barrio.

Su rasgo físico de “espacio cerrado”, con la gran dificultad de que el transporte no circula en horarios nocturnos, el impedimento de que no “entran” al barrio ambulancias, taxis, remises, y hasta móviles policiales, fortalecen el sentimiento de aislamiento y abandono en sus habitantes, restringiendo su vida familiar, laboral, recreativa y de relación.

B. M. “... estamos en un pozo...”

Santa Lucía es un barrio cerrado, pero no como un country, en lugar de lagunas artificiales hay cloacas rebalsadas, las viviendas tienen las mismas características de construcción, pero viven de 6 a 8 personas en dos habitaciones. La seguridad privada son las bandas delictivas.

La violencia cotidiana aparece como lenguaje no verbal en las relaciones vinculares y entre los vecinos, violencia que no es privativa de los jóvenes, sino que se despliega como fuerza como bajo una solidaridad familiar.

E. C. “... los vecinos pelean muchas veces por los nenes. Enseguida van a los golpes. Te rompen los vidrios, te quieren prender fuego la casa. Se pelea todo el grupo familiar, quizás por dos meses se pelean, no se puede hablar...”

B. M. “... a veces se pelean por los chicos. Hay familias que trabajamos, mandamos a los chicos a la escuela, y hay otras que no. Se dedican a otras cosas. Por ahí se cruzan. Se dijeron cosas; por ahí son los parientes, se mete uno, se meten otros y se meten todos. Tener que tener cuidado...”

C. R. “... en la otra cuadra se agarraron a trompadas dos mujeres y vinieron como veinte a defender a una. Casi matan a una piba, la destrozaron; era una piba chiquita que se peleó con otra piba peor y después vino la mamá y las seiscientas hermanas que tiene y la agarraron en vez de averiguar. Ahora ya les levantas la voz y ya te quieren quemar el rancho...”

4.7.1. Socialización y vida cotidiana

La violencia en la calle así planteada llevó a cambios importantes de conducta de las familias, que recordando con nostalgia los primeros tiempos en el barrio o idealizando la tranquilidad de la vida en la villa, restringen su circulación en la calle y en la plaza, protegiendo a sus hijos dentro de la vivienda.

Las drogas ilegales y las adicciones acompañan a las familias del barrio. Para algunos, la venta representa una fuente de recursos económicos muy importante, facilitado por las características del barrio (sin destacamento policial, cerrado, número de habitantes elevado: aproximadamente 4.500 personas).

Para otras familias (siete de las entrevistadas), el tema de la droga constituye una cuestión muy dolorosa y angustiante ya que sus hijos padecen problemas de adicción. Las acciones desde lo familiar o psicológico con ellos aparece como insuficiente, desdibujado y en el pasado. No se visualizan las salidas en el momento actual (salvo la oración y la intervención divina), en una instancia extrema de consumo que los deja por fuera de las instituciones de salud e incluso por fuera de sus grupos familiares.

B. R. "... yo me acuerdo bien lo que pasé con mi hijo, yo maldecí al barrio por lo que me pasaba, pero a lo mejor estoy equivocada, pero son muchos chicos de 10, 11 años que andan en la droga, los conozco de chiquitos, conozco a su mamá y no puedo decir nada..."

C. "... el problema es mi hijo que consume droga, ahora está con la suegra, es muy agresivo, siempre que escucho la puerta me parece que me vienen a decir que está muerto, yo tengo miedo con todo lo que pasé por el más chico que ya tiene 18..."

M. R. C. "... acá en el barrio están vendiendo, estamos haciendo cadena de oración para que Dios pueda cerrar esas puertas. Muchas veces pensé en ir a la autoridad, a la justicia para que me ayuden, pero eso sería como traicionar a mi propio hijo..."

Las adicciones a las drogas ilegales se asocian generalmente a la violencia y al robo que crean un clima de alta inseguridad en el barrio.

4.7.2. Construcción de una identidad barrial

La característica de ser un barrio "cerrado" y de similares condiciones habitacionales ha facilitado la construcción de una identidad barrial definida desde lo territorial concreto en el grupo de los jóvenes: "El Santa".

Constituye una red social que define e identifica, protege e inscribe dentro de patrones de significado donde ser fuerte es “tener aguante”. Aparece una visión diferente entre los adultos y los jóvenes: el “no hacer nada” y los gestos de violencia son leídos así desde los adultos, pero para los jóvenes implican señales de poder.

La pulsión de vida tiene la función de ligar la pulsión de muerte para así desarrollar las posibilidades creativas del sujeto quien se encuentra con una cultura, que puede permitir este proceso o impedirlo. Al producirse una disfunción entre las pulsiones, la pulsión de muerte se libera al exterior como **agresión** o trae como consecuencia un incremento de autodestrucción, enlazándose con un goce narcisista cuyo fin es cumplir deseos omnipotentes infantiles.⁸⁵

La violencia aparece como sustrato, donde la subjetividad transcurre con modelos delictivos y el rasgo de carácter valorado es el que desafía a la autoridad, desafía a la muerte: como un joven que murió y adquirió un lugar de culto dentro del grupo, conformando representaciones y códigos en una matriz de sentido común que los une. .

Los rasgos comunes de una identidad territorial cohesionada y une a sus miembros en una inscripción compartida, que supone también una alteridad, un otro frente al cual distinguirse y enfrentarse: “la villita” “La Palmera”.

Se inscriben en un proyecto común, una identidad grupal que implican otras **formas de socialización**, reemplazando en muchas situaciones a la escuela y a la familia.

Sin embargo la fraternidad o la relación con los pares no supone el advenimiento de una institución frente a otra, la familia, en franca desaparición, sino que se configura como posibilidad emergente frente a la ineficacia simbólica del modelo tradicional.⁸⁶

Esta construcción de identidad territorial en un grupo de jóvenes no tiene un correlato en los adultos, no aparecen las mismas cuestiones comunes en referencia a la necesidad adolescente de contar con una inscripción, las adscripciones son más acotadas territorialmente (por cuadra), en redes familiares o entre vecinos más cercanos.

Entre los adultos priman las relaciones de desconfianza sobre las solidaridades más generalizadas y duraderas. En el proceso de constitución del barrio desde el inicio hasta la actualidad, muchas personas plantean cambios importantes respecto a su vida, pero no lo han planteado en sentido positivo en referencia al barrio en general.

⁸⁵ CARPINTERO, Enrique, “Una democracia con la alegría de lo necesario”, Universidad Popular Madres de Plaza de Mayo, 19/1/2001, pág. 3.

⁸⁶ DUSCHATZKY, Silvia, COREA, Cristina., op. cit., pág. 55

A. *“... me veo diferente, hasta en mi forma de ser cambié, yo no me integraba jamás, no hablaba con nadie... ahora se defenderme, hablo y trato que las cosas se solucionen, antes era más sumisa, ahora puedo defenderme, tengo voz, puedo golpear puertas...”*

B: *“... mi vida mejoró acá en el barrio, costó pero mejoró...”*

L. *“... cambié, estoy más desconfiada, antes era más confiada, ahora no...”*

Es necesario reinscribir lo individual en procesos globales frente a la dificultad del adulto para construir un “nosotros” que sea inclusivo. Esto se observa en las dificultades y contramarchas para construir una representación barrial duradera.

Las privaciones y carencias materiales marcan la subjetividad, pero mucho más lo afectivo. Desde este aspecto es importante tomar en cuenta en qué lugares y en qué contexto familiar se ha transitado situaciones de pobreza. Como incidió el traslado con la desestructuración y la nueva organización que implica, junto las modificaciones en las visiones del mundo, los cambios de valoraciones y los modos de actuar. Desentrañar la génesis del barrio en la vida de los adultos y sobre todo en los adolescentes de hoy que de niños vivieron ese proceso y se encuentran integrados en esta fraternidad delictiva, son cuestionamientos importantes para trabajar.

Tampoco puede soslayarse que nos encontramos inscriptos en una sociedad en la que prevalece el mercado, y donde se establecen escalas de valores hedonistas e inalcanzables, donde la realización personal pasa por la posesión de bienes y que solo producen en las poblaciones marginadas sentimientos de frustración constante y agresividad.

Dadas las cuestiones analizadas consideramos que prevalece el estado de **vulnerabilidad social** en este espacio urbano. Persiste la **condición social de riesgo**, de dificultad que inhabilita de manera inmediata o en el futuro a los grupos afectados en la **satisfacción de su bienestar** (subsistencia y calidad de vida) en un contexto sociohistórico y cultural determinado.⁸⁷

No es sin la participación del Estado con sus prioridades, metas, programas, recursos humanos y financieros que pueden plantearse acciones para paliar esta tendencia.

⁸⁷ PERONA, Nélica, “De la marginalidad a la exclusión: una revisión de conceptos”, mimeo, oct. 1999.

La igualdad ante la ley se vuelve irreal en contextos de marginalidad, ya que se encuentra condicionada por las diferencias materiales, socioeconómicas y de acceso a “la vida de ciudad” que paralizan fuertemente el ejercicio ciudadano.

Cabe al Estado el rol de asegurar la igualdad de oportunidades y la apropiación de los derechos fundamentales de todos los integrantes de la sociedad.

Conclusiones

El establecimiento y sostenido crecimiento de las “villas de emergencia” constituye un fenómeno de larga data que continúa en el presente en plena vigencia, como forma de acceder al espacio urbano.

Desde su constitución en los años '30 del siglo XX, las presidencias que se fueron sucediendo en el país llevaron adelante distintas acciones en materia de vivienda y especialmente tomando a la población villera. El espectro de políticas implementadas fue muy amplio y hasta contradictorio, según los criterios ideológicos que sustentaban sus gobiernos.

Se ensayaron planes de relocalización, líneas de crédito, subsidios para autoconstrucción como así también la relocalización violenta y compulsiva durante el último gobierno militar.

La ciudad de Rosario fue creciendo y junto a ello primero la inmigración extranjera, luego con los movimientos migratorios dentro del país en busca de trabajo y mejores condiciones de vida.

Los ferrocarriles y las fábricas se fueron desarrollando y demandando mano de obra, gran parte de la cual se fue instalando en casas precarias y conformando villas ante la imposibilidad de acceder a una vivienda. Movimiento que no ha cesado y que continúa en la actualidad.

La administración municipal ha tomado la problemática y fue desarrollando una serie de programas a través del Servicio Público de la Vivienda; la finalidad fue mejorar las condiciones generales de vida de sus habitantes, ya que el problema no consiste solo en las características de las viviendas, sino en una serie de carencias que engloban al hábitat en general: salud, educación, servicios de agua, luz, transporte, entre otros.

A pesar de los logros obtenidos en las distintas villas trabajadas bajo el Programa de Recuperación de Asentamientos Irregulares, otorgando una trama urbana con la apertura de calles y sobre todo mejorando el hábitat al proveer de los servicios básicos a la población que allí reside; el número global de villas no ha disminuido.

Los procesos migratorios que continúan, también de países vecinos, y el crecimiento vegetativo de la población de la villa, provocan la necesidad constante de un espacio

urbanizado para residir, creando nuevas villas y asentamientos frente a una respuesta del Estado que se realiza con tiempos diferentes a la celeridad de la realidad.

La intervención en la villa Santa Lucía se realizó por motivos de obra pública: la construcción de la autopista Rosario-Córdoba. Este interés estratégico centró las acciones en la zona de la Av. Pellegrini y dio celeridad al proceso de relocalización.

En el lapso de dos años, el Servicio Público de la Vivienda junto a la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo lograron culminar el proceso y se llevó adelante la construcción de la autopista.

Se construyó en un espacio cercano a la zona un nuevo barrio donde se relocalizaron los habitantes de Santa Lucía y familias provenientes de distintas zonas vulnerables de la ciudad.

Se establecieron los servicios, escuelas, centro de salud, centro crecer, transporte. Se planificaron en forma consensuada la organización barrial según las necesidades de la población.

En este aspecto fue marcada la diferencia entre la política llevada adelante por la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo y la Municipalidad de Rosario a través del Servicio Público de la Vivienda tanto en el tipo de construcción de los módulos, la adjudicación y modo de entrega de las viviendas, destacándose una política más participativa de parte de la Municipalidad que promovió una acción autogestiva de parte de los vecinos conformando un grupo de delegados.

Esta dinámica participativa, junto al hecho de que la nueva zona de residencia era cercana a su entorno anterior, se vio reflejado en la permanencia y apropiación de la población de la villa Santa Lucía en el barrio construido, favoreciendo los sentimientos de arraigo y pertenencia.

Muchas familias que accedieron a las viviendas las vendieron y volvieron a la villa, situación que según los investigadores insiste y se repite cuando se realizan relocalizaciones y mudanzas, ya que los sujetos se ven alejados de su entorno familiar, redes de supervivencia, acceso a su trabajo y la serie de tramas barriales que sostienen la vida de las personas. Cuestiones de gran relevancia que deben considerarse desde la política pública para que el proceso sea exitoso.

Sin embargo consideramos como aspecto central que con la construcción del barrio no se garantizó la posibilidad de su **inclusión urbana**.

Sus dificultades con el transporte y sobre todo sus condiciones físicas de limitar con zonas rurales y autopistas más elevadas, le da una característica de “barrio cerrado” dificultando significativamente su conexión con el resto de la ciudad y creando una particular dinámica de funcionamiento.

En un informe del Servicio Público de la Vivienda sobre el Proyecto Santa Lucía del 16/7/1999, es decir antes de su mudanza, se expresaba entre otros puntos, un apartado acerca de los problemas planteados. Se mencionaba ya en ese momento constitutivo la urgencia de resolver el tema de la **conexión del barrio con el resto de la ciudad** ya que era manifiesto su aislamiento; cuestión que no fue resuelta, y que persiste aún hoy: la segregación espacial.

Se mantiene una visión dicotómica de la ciudad quedando el barrio Santa Lucía del lado “marginal”, en un espacio territorial en el que insiste el estigma, no ya como “villero”, sino como “peligroso y lleno de delincuentes”, ubicándolo en un estereotipo negativo que homogeneiza a toda la población que allí vive. El prejuicio vuelve a prevalecer ligado al espacio territorial y cubre a todos.

El **estigma** asociado ahora a la violencia y al delito que se suceden actualmente en el barrio, se actualiza también entre los mismos habitantes, que se distinguen de “la villita”, los de enfrente, La Palmera.

Esta representación propicia un funcionamiento en el cual prevalece la rivalidad entre los dos sectores, sostenido especialmente por los adolescentes y jóvenes que con su accionar condicionan la dinámica barrial en sus actividades y vinculaciones al interior y con otros espacios urbanos.

La situación actual da cuenta de que faltaron o fueron insuficientes las políticas planteadas hacia los jóvenes. En su origen el barrio no contaba con escuela secundaria ni programas específicos para adolescentes, en especial los que se encontraban desescolarizados. Se observa una desarticulación entre las políticas sociales y las políticas educativas cuando es prioritario acordar criterios y acciones para concretar políticas más efectivas.

Se observa la ausencia de una política que controle la venta de drogas ilícitas. La fuerza policial o fuerzas especiales que intervienen puntualmente, se limitan a llevar adelante una política represiva, de criminalización, o simplemente de “no intervención” entre los barrios, dejando que arreglen solos sus cuestiones en una autodepuración.

Consideramos necesario plantear políticas de seguridad, que no pueden reducirse al trabajo policial, sino que atañe a políticas públicas de prevención, mucho más amplias.

Para tomar la actual situación se torna imprescindible trabajar en acciones que retomen el valor central de la educación y también de la familia, valorizando y fortaleciendo especialmente el lugar de la mujer, no solo porque generalmente se produce la feminización de la pobreza, al constituirse en jefa de un hogar monoparental vulnerable; sino también por su rol central en los procesos de producción, reproducción y socialización.

Los derechos ciudadanos aparecen menguados, limitados en referencia al tránsito, igualdad de acceso a bienes, igualdad de oportunidades.

El vínculo con el Estado es complejo y adquiere la forma de reclamo permanente y hasta en términos de **lucha** para gestionar beneficios o pedidos. No se encuentran otros canales formales para peticionar y plantear mejoras; los existentes (instituciones públicas, presupuesto participativo) solo las canalizan parcialmente.

Se observa además la **falta de seguridad jurídica** respecto de la tenencia.

El Estado al no esperar el recupero de la inversión, termina realizando un subsidio “no declarado”, accionando a través del silencio, del “no hacer” (no regularizando los planos, no enviando las chequeras, no controlando la posesión); dejando caer la conclusión de que no hay que pagar.

Las personas quedan entrampadas en una cuestión ambivalente y hasta perversa porque coloca a los adjudicatarios-beneficiarios-habitantes en una situación de inseguridad jurídica, expectativa, ilegalidad, dependiendo de lo que potencialmente el Estado pueda decidir sobre su vivienda.

Consideramos que a pesar de que el objetivo de proveer de una vivienda a la población de la villa, relocalizada para liberar una traza y construir la autopista fue logrado; persisten condiciones que son imperativas tomar: la **segregación territorial, el estigma, la falta de seguridad jurídica, la violencia.**

Como lo planteamos anteriormente persiste la **condición social de riesgo y vulnerabilidad**, más allá de las mejoras habitacionales.

Bibliografía

- ACHILLI, Elena, “Notas para una antropología de la vida cotidiana”, en Cuadernos Escuela de Antropología, Fac. de Humanidades y Arte, U.N.R., N° 2, 1987.
- ACHILLI, Elena, “La investigación antropológica en las sociedades complejas. Una aproximación a interrogantes metodológicos”, en Serie I, Antropología y Disciplinas Conexas, Fac. de Humanidades y Arte, U.N.R., marzo 1992.
- AGNESE, Graciela, BREZZO, Liliana, MARTÍNEZ DE NEIROTTI, Mónica, “Rosario y sus vecinales. Movimientos históricos y perspectivas”. Dirección de Vecinales, Municipalidad de Rosario, Rosario. 1997.
- ARIZA, Mariana, OLIVEIRA, Orlandina, “Acerca de las familias y los hogares: estructura y dinámica”, Fondo de Cultura Económica, UNICEF, Mexico, 1° ed., 2003.
- ALONSO, José, “El concepto de marginalidad urbana y su uso en América Latina”, en Rev. Mexicana de Cs. Políticas y Sociales, año XXXIII, N° 128, abril-junio 1987.
- ARECES, Nilda, IBARRA DE RONCORONI, Graciela, OSSANA, Edgardo, “Las villas miseria en Rosario”, en Primera Historia Integral N° 34, El País de los Argentinos N° 162, Centro Editor de América Latina, Bs. As., 1980.
- AUDITORÍA CIUDADANA, “Informe sobre la calidad de las prácticas democráticas en Rosario, provincia de Santa Fe”, oct. 2006/dic.2007, Bs. As., 2008.

- BARTOLOMÉ, Leopoldo (comp.), “Relocalizados. Antropología social de poblaciones desplazadas”, Ed. Ides, Bs. As., 1985.
- BASUINO, Marta, CACERES, Sabrina, GURRIA, Laura, VIDAL, Daniel, “Evaluación de proyectos de vivienda de interés social”, U.N.R. editora, Rosario, junio 2000.
- BELTRAN DE GARZARON, María del Carmen, BÓ de BESOZZI, Alejandra, “Situaciones catastróficas y trastornos transitorios de identidad”, en Rev. Actualidad Psicológica, año XXI, N° 233, julio 1996.
- BLEICHMAR, Silvia, “La subjetividad en riesgo”, Ed. Topía, Bs. As., 2010.
- BORJA, Jordi, HUNTZINGER, Herve, CORREA, Mario, “Gestión y control de la urbanización” Documento Base, Red N° 7, Programa URB-AL, Rosario, nov. 2000.
- BUSTELO, E., MINUJIN, A., “Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes”, Santillana ed., Bogotá, 1998.
- CASABONA, Victoria, GUBER, Rosana, “Marginalidad e integración. Una falsa disyuntiva”, en BARTOLOMÉ, L., (comp.), “Relocalizados. Antropología social de las poblaciones desplazadas”, Ed. Ides, Bs. As., 1985.
- CASTAGANA, Alicia, RAPOSO, Isabel, WOELFLIN, María, “Evolución de los asentamientos irregulares en Rosario. Análisis de una problemática compleja de revertir en el ámbito local”, en Scripta Nova, Revista electrónica

de geografía y cs. sociales, Univ. De Barcelona, vol XIV, N° 331 (81), 1/agosto/2010, <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-81.htm>

- CIARNIELLO, Néstor, “Los chicos delincuentes. Reflexiones desde la pobreza”, Instituto de Diseño de Estrategias Argentina (IDEAR), Ed. Amalevi, Rosario, 2003.
- CONSEJO NACIONAL DE LA MUJER, “Abordaje integral de la familia”, Documento Base, Bs. As., 2002.
- CORTES, Fernando, “La metamorfosis de los marginales. La polémica sobre el sector informal en América Latina”, en DE LA GARZA TOLEDO, “Tratado Latinoamericano de sociología del trabajo”, Fondo de Cultura Económico, México, 2000.
- DE LA ALDEA, Elena, “Villas de emergencia. Su relación con los procesos migratorios de industrialización y urbanización”, en Rev. Argentina de Psicología, año III, N° 12, Ed. Nueva Visión, junio 1972.
- DUSCHATZKY, Silvia, COREA, Cristina, “Chicos en banda. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones”, Ed. Paidós, Bs. As., 2001.
- EWALD, Francois, “El advenimiento de un individualismo negativo. Entrevista a Robert Castel”, en Rev. Debats N° 54, dic. 1995.
- FEIJOO, María del Carmen, “Buscando un techo. Familia y vivienda popular”, Ed. Centro de Estudios del Estado y Sociedad, Bs. As., 1986.

- FUNDACIÓN BANCO MUNICIPAL DE ROSARIO, “Asentamientos irregulares de Rosario. Características físicas y urbanísticas. Indicadores sociales”, Grupo de estudio, Rosario, dic. 1992.
- GIDDENS, Anthony, “La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración”, Amorrortu editores, Bs. As., 1998.
- GIDDENS, Anthony, “Sociología”, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1989.
- GRASSI, Estela, HINTZE, Susana, NEUFELD, María Rosa, “Políticas sociales, crisis y ajuste estructural”, Espacio Editorial, Bs. As., 1994.
- GRASSI, Estela, “Las cosas del poder. Acerca del Estado, la política y la vida cotidiana”, Ed. Espacio, Bs. As., 1996.
- GOLBERT, Laura, LUMI, Susana, TENTI FANFANI, Emilio, “La mano izquierda del Estado. La asistencia social según los beneficiarios”, Miño y Dávalo editores, Ciepp, Bs. As., 1992.
- HERRAN, Carlos, MEDRANO, Silvia, “Desvillarizarse: relocalización y crisis de identidad en sectores sociales marginalizados”, en Rev. Actualidad Psicológica, año XXI, N° 233, julio 1996.
- HERRAN, Carlos, “La cultura de la pobreza”, en Rev. Transformaciones N° 51, Centro Editor Latinoamericano, Bs. As., 1972.
- LEWIS, Oscar, “Antropología de la pobreza”, Fondo de Cultura Económica, México, 1959.

- LOMNITZ, Larissa, “Como sobreviven los marginados”, Ed. Siglo XXI, México, 1984.
- MAESTRE ALFONSO, Juan, “La pobreza en las grandes ciudades”, Biblioteca Salvat de grandes temas, Salvar Ed., Barcelona, 1973.
- MARTÍNEZ DE JIMÉNEZ, Lydia, “La política de vivienda en la Argentina. Del Estado de Bienestar al Estado Post-ajuste”, en cuaderno de Maestría en Hábitat y Vivienda (2000-2001), N° 11, U.N.R., Univ. Nac. Mar del Plata, Rosario, mayo 2001.
- MERKLEN, Denis, “Un pobre es un pobre. La sociabilidad en el barrio, entre las condiciones y las prácticas”, en Rev. Sociedad, Fac. Cs. Sociales, U.B.A., N° 11, agosto 1997.
- MERKLEN, Denis, “Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro”, Catálogos editora, Bs. As., 1991.
- MUNICIPALIDAD DE ROSARIO. “Programa Urbano para el Distrito Oeste. Plan de Obras y Servicios 2000-2001”. Mimeo.
- MUNICIPALIDAD DE ROSARIO, “La descentralización en la ciudad de Rosario”, 1996.
- MUNICIPALIDAD DE ROSARIO, “Rosario, números de una ciudad en crecimiento”, año 2, N° 3, 1998.

- MUNICIPALIDAD DE ROSARIO, “Rosario, los caminos hacia una sola ciudad”, junio 1999.
- MUNICIPALIDAD DE ROSARIO, SERVICIO PÚBLICO DE LA VIVIENDA, “Taller de participación barrial Santa Lucía”, Rosario, 25/julio/1998.
- MUNICIPALIDAD DE ROSARIO, “Programa Crecer”, Informe Institucional, junio 2004.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, “Declaración Universal de los Derechos Humanos”. 1 diciembre 1948.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, “Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, 16 diciembre 1966.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, “Convención Internacional sobre los Derechos del Niño”, 20 noviembre 1989.
- OSZLAK, Oscar, “Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano”, Ed. Humanitas, CEDES, Bs. As., 1991.
- PAUGAUM, Serge, “La exclusión social en la sociedad francesa: usos sociales y aportes de la investigación”, en Rev. Sociedad, N° 16, Fac. Cs. Soc., U.B.A., nov. 2000.
- PLAN ESTRATÉGICO ROSARIO (PER), “Diagnóstico y formulación”, Rosario, 1998.

- PLAN ESTRATÉGICO ROSARIO, “Asentamientos irregulares. Línea Estratégica 2, Rosario, febrero 2000.
- PLAN ESTRATÉGICO ROSARIO, “Info PER 2002”, N° 10, Rosario, sept. 2002.
- PLAN ESTRATÉGICO ROSARIO METROPOLITANA (PERM+10), en www.perm.org.ar.
- PERONA, Nélica, “De la marginalidad a la exclusión: una revisión de conceptos”, mimeo, oct. 1999.
- PERONA, Nélica, ROBIN, Silvia, “Desocupación y vulnerabilidad. Un estudio de caso en el B° Parque Sur de Rosario”, en Anuario Dto. Cs. De la Comunicación, Fac. Ca. Política y RRII, vol. 5, año 1999-2000.
- PERONA, Nélica, ROCCHI, Graciela, “Vulnerabilidad y exclusión social. Una propuesta metodológica para el estudio de las condiciones de vida de los hogares”, mimeo, oct. 2000.
- RATIER, Hugo, “El cabecita negra”, Centro Editor Latinoamericano, Bs. As., 1971.
- RATIER, Hugo, “Villeros y Villas miseria”, Centro Editor Latinoamericano, Bs. As., 1972.
- REBORATTI, Carlos, “El éxodo rural. 1930-1970”, en Primera Historia Integral N° 40, El País de los Argentinos 168, Centro Editor América Latina, Bs. As., 1980.

- REPETTO, Fabián, CHUDNOVSKY, Mariana, “Las políticas sociales en la Argentina reciente. Avances y desafíos desde una perspectiva progresista”, en QUIROGA, Yesko, CANZANI, Agustín, ENSIGNIA, Jaime (comp.), “Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur”, Fundación Friedrich Ebert, año 2009. en <library.fes.de/pdf.files/bueros/chile/06402.pdf>
- RODRÍGUEZ, Ana María, SALOMON, Adriana, “La experiencia del Programa Rosario Hábitat. Aplicación de Project Management en gobierno”, en www.pmforum.org.PMWorldToday , vol XI, Issue XII, dic. 2009.
- ROSANVALLON, Pierre, “La nueva cuestión social. Repensar el Estado Providencia”, Ed. Manantial, Bs. As., 1995
- ROSARIO HABITAT, “Programa Integral de resuperación de asentamientos (Argentina), en <hábitat.ag.upm.cs/bpal/onu04>, 12/7/2004.
- ROULET, Elva, “Conventillos y villas miseria” en Primera Historia Integral N° 34, El País de los Argentinos N° 162, Centro Editor de América atina, Bs. As., 1980.
- ROULET, Elva, “La vivienda, un bien social. Política y gestión del gobierno del Dr. Raúl Alfonsín”, mimeo, Bs. As., julio 1999.
- SONZOGNI, Elida, “Rosario, de paraje perdido a la conformación como ciudad”, en Rev. CH N° 139, Año XII, oct. 2009.

- TENTI FANFANI, Emilio, “Exclusión social y acción colectiva en la Argentina de hoy”, en Rev. Punto de Vista, año XXIII, N° 67, Bs. As., agosto 2000.
- VALENTINE, Charles, “La cultura de la pobreza”, Amorrortu editores, Bs. As., 1970.
- VILLARREAL, Juan, “La exclusión social”, Grupo Editor Norma, Bs. As., 1996.
- VOMMARO, Pablo, “Las organizaciones sociales de base territorial y comunitaria en Quilmes: el caso de las tomas de tierras y asentamientos de 1981”, mimeo, Fac. Cs. Soc. U.B.A., Bs. As., sept 2007.
- WINNICOT, Donald, “El hogar, nuestro punto de partida. Ensayos de un psicoanalista”, Ed. Paidós, Bs. As., 1984.
- ZEN, Amartya, “Sobre conceptos y medidas de pobreza”, en Rev. Comercio Exterior, N° 4, vol. 42, abril 1992.
- ZICCARDI, Alicia, “La necesidad de nuevos pactos sociales”, Documento Base “Las políticas sociales urbanas a inicios del nuevo siglo”, Red N° 5, Programa URB-AL, Montevideo, 12/abril/1999.

