

**CONSTRUYENDO BARRIOS.
TRANSFORMACIONES SOCIO TERRITORIALES A
PARTIR DE LOS PROGRAMAS FEDERALES DE
VIVIENDA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE
BUENOS AIRES (2004-2009)**

María Cristina Cravino (org.)

**Autores: Soledad Arenaza, Clarisa Bettatis, María Cristina Cravino, Juan Pablo Del Rio,
Juan Ignacio Duarte, Raúl Fernández Wagner, María Ignacia Graham, María Lara González
Carvajal, Viviana Elizabeth Moreno, Valeria Mutuberría Lazarini, Fernando Ostuni, Omar
David Varela**

INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO 1: EL RETORNO DEL ESTADO. Los Programas Federales de vivienda en el AMBA. Autores: Omar David Varela y Raúl Fernández Wagner

CAPITULO 2: LA GESTION DEL SUELO Y LA DISTRIBUCION DE LA CIUDAD. Una articulación compleja para la política habitacional en el Conurbano Bonaerense. Autores: Juan Pablo del Río y Juan Ignacio Duarte

CAPITULO 3: APROXIMACIONES A UNA NO IMPLEMENTACION. El Programa Federal de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires. Autor: Fernando Ostuni

CAPITULO 4: CASAS NUEVAS, BARRIOS EN CONSTRUCCION. Percepciones de los habitantes y vida cotidiana. Autores: María Cristina Cravino, Juan Pablo del Río, María Graham y Omar David Varela.

CAPITULO 5: DE VILLA A “BARRIO”. La (re) urbanización de villas y asentamientos. Autora: Clarisa Bettatis, con la colaboración de María Cristina Cravino, Omar David Varela y María Lara González Carvajal.

CAPITULO 6. EL BARRIO SON LOS VECINOS. El encuentro de las políticas con los barrios. Autores: María Cristina Cravino – María Lara González Carvajal, con la colaboración de Clarisa Bettatis y Omar David Varela.

CAPITULO 7: LA CONSTRUCCION DEL TECHO, EL TRABAJO Y LAS FACCIÓNES POLÍTICAS. Entramado relacional en la implementación del Programa de Emergencia Habitacional. Autora: Viviana Elizabeth Moreno

CAPITULO 8: DEL PIQUETE A LA COOPERATIVA DE VIVIENDA. La cooperativa como herramienta política y de trabajo autogestivo. Autoras: María Cristina Cravino y Valeria Mutuberría Lazarini

CAPITULO 9: EL DERECHO A HABITAR EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. La política habitacional en emergencia. Autora: Soledad Arenaza

CONSTRUYENDO BARRIOS. TRANSFORMACIONES SOCIO TERRITORIALES A PARTIR DE LOS PROGRAMAS FEDERALES DE VIVIENDA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (2004-2009)

INTRODUCCIÓN

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), en las últimas décadas ha visto transformarse, en particular en relación a las formas de residencia (la emergencia de las urbanizaciones cerradas, crecimiento de los asentamientos informales, entre otras), de transporte (con la construcción o ampliación de autopistas, deterioro de los servicios ferroviarios, etc.), pero desde mediados de los años 2000 la acción del Estado, fue un elemento central para explicar algunos cambios. Nos estamos refiriendo a la aparición de barrios de vivienda de interés social, la extensión de algunos servicios básicos o la provisión de infraestructuras comunitarias. La implementación de programas de inclusión social, centrados en el hábitat, se despliega dentro de un entramado de actores con diversos intereses que, en su actuación, modelan los mecanismos de gestión de estas políticas, orientando en distintos sentidos sus objetivos y resultados. Las nuevas condiciones se ensamblan con las preexistentes en el territorio. Estos modos de intervención pública construyen distintos tipos de ciudad, con consecuencias sociales, urbanas y ambientales, obviamente complejas y de largo plazo. Hay pocos estudios que vinculen las características particulares del territorio, la relación de fuerzas entre actores y los procesos de gestión e implementación de programas habitacionales. Ese es, por lo tanto, el objetivo del presente texto, obviamente sin agotar el tema.

Este libro analiza la política habitacional iniciada en 2003 en Argentina, en particular a partir de la implementación del Plan Federal de Viviendas en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En primer lugar, nos preguntamos cuáles son las continuidades y cuáles las rupturas respecto de las políticas habitacionales anteriores. Debatimos sobre la escala de los barrios construidos, la cantidad de viviendas, las tipologías (donde priman las viviendas individuales por sobre las colectivas), las formas productivas que llevan a cabo la política de vivienda (de cooperativas y empresas privadas capitalistas), etc. Sobre estos temas se va a referir este libro.

Partimos de la premisa de que la política de vivienda es *mucho más* que la construcción de casas. A partir de considerar el “efecto de lugar” que postula Bourdieu (1999) para comprender los fenómenos de jerarquías urbanas y sociales a la vez, analizamos los significados prácticos y simbólicos de la localización de los barrios nuevos construidos por las políticas habitacionales implementadas desde mediados de la década del 2000 y las estrategias de las personas en relación a esta localización. El “lugar” puede ser visto (como lo proponemos en este libro) en tres escalas: la vivienda, el barrio y la ciudad. En relación a estas formas de habitar y residir (Duhau y Giglia, 2008) encontramos diversas formas de experimentar la distintas escalas, que pueden establecer percepciones contradictorias acerca de la política habitacional. Así, nos interesó examinar las trayectorias habitacionales de los receptores de las viviendas para poder comprender los parámetros de referencia de las

ponderaciones acerca de las viviendas, el barrio y el entorno donde están emplazados los barrios.

En tercer lugar, nos interesa comprender específicamente las implicancias de los programas de urbanización de asentamientos informales. Dichas propuestas pueden centrarse sólo en la regularización dominial o concebirse como proyectos integrales. En el caso del Plan (o Programa) Federal de Vivienda, fue lo segundo. Sin embargo, también existen diferentes formas de pensar la “integralidad”. En este sentido, la participación o no de los usuarios en las definiciones de las modificaciones de sus barrios es una cuestión central. Otro eje relevante es si el nuevo barrio debe ser construido *ex nihilo* o si deben preservarse las áreas que los habitantes deciden hacerlo o que se encuentran en niveles de consolidación considerados adecuados. ¿En qué medida los cambios físicos de los barrios modifican las condiciones sociales, las prácticas o las percepciones de sus habitantes? ¿En qué sentido lo hacen?

Por otra parte, en qué forma se construyen las viviendas, y qué sucede con las modalidades cooperativas nos remite a la necesidad de pensar también qué significación tiene para los miembros de las cooperativas la experiencia cuando es coordinada por el Estado y cuando lo es por organizaciones sociales (en nuestro caso piqueteras). Encontramos experiencias muy disímiles entre ambas prácticas. Debimos tener en cuenta las condiciones en las que se desarrollan dichas cooperativas, quiénes integran las unidades productivas y cómo van desarrollando su experiencia. En este sentido, nos interesa preguntarnos en qué grado éstas políticas habitacionales generan y consolidan estas formas asociativas o no.

Por último, una cuestión que consideramos relevante al momento de analizar la producción de viviendas en el Área Metropolitana de Buenos Aires, se refiere a cuál es el tipo de relación que se establece entre la política habitacional y la política urbana. Creemos que hubo ciertas incongruencias entre ambas políticas y nos interesó indagar acerca del rol del Estado en cuanto a la adquisición de suelo urbano para la construcción de viviendas y la provisión de equipamientos colectivos, entre otras cuestiones que constituyen indicadores de la política urbana.

Asumimos que, la dinámica política, económica y social de los distritos mostró distintos desempeños y decidimos, por eso, incluir de forma separada lo que sucedió en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (dedicándole dos capítulos). Por otra parte, nos pareció pertinente examinar los discursos y construcciones sociales acerca de “la emergencia habitacional” y el derecho a la vivienda en la capital de la república, por condensar un debate central en cuanto a la construcción del problema en la agenda pública. Asimismo desnaturalizar el dispositivo de la emergencia como un mecanismo que tracciona a las políticas públicas.

Este libro está basado en una investigación que se propuso analizar las intervenciones públicas orientadas a la satisfacción de las necesidades vinculadas al hábitat y la inclusión social, en particular en el AMBA en el período 2003-2007, que son conocidas en su conjunto como “**los planes federales de vivienda**”. La investigación se formuló como un abordaje interdisciplinario, a partir de los aportes de la antropología, la arquitectura, la

geografía, la sociología, el urbanismo, el derecho, la ciencia política y la administración pública,

Para el desarrollo de esta investigación se propusieron tres instancias metodológicas, que tienen como secuencia el paso de un mayor nivel de generalidad a uno de menor nivel. Estas instancias señalan, a su vez, las tres etapas en las que se desarrolló el proyecto. La metodología fue de tipo cuali-cuantitativa. El abordaje cuantitativo (fuentes secundarias, principalmente los datos del censo 2001, y fuentes primarias-encuestas-) aportó una visión general de los procesos socio-urbanos ocurridos en el AMBA y específicamente las percepciones de los usuarios de viviendas en unos de los programas del conjunto de intervenciones en el hábitat urbano (los llamados “proyecto con tierra urbana”). El abordaje cualitativo nos proveyó de una caracterización de los programas, modelos y estilos de gestión y contribuyó a los estudios de casos sobre los procesos de implementación de los mismos. Para el nivel macro, también nos movimos en tres escalas, pero en este caso: el Área Metropolitana de Buenos Aires, los distintos municipios seleccionados y los barrios donde focalizamos nuestros estudios en profundidad.

En el **capítulo 1** “*El retorno del estado. Los Programas Federales en el AMBA*” se busca contextualizar la política de hábitat desarrollada en Argentina en las últimas décadas y analizar sus consecuencias para el Área Metropolitana de Buenos Aires. En particular, nos interesa marcar las continuidades y rupturas con las políticas habitacionales anteriores. En cuanto al **capítulo 2** “*Las modalidades de gestión del suelo y la localización de la vivienda social en el Conurbano Bonerense (2003-2009)*” se propone analizar la gestión del suelo en relación al desarrollo de la política habitacional y, a su vez, cualificar el tipo de suelo que se adquiere para comprenderla desde la dinámica urbana. El **capítulo 3** “*El programa federal de viviendas en la ciudad de Buenos Aires*”, está escrito por un investigador externo al proyecto. A él le solicitamos un análisis de lo sucedido en la ciudad capital para poder compararlo con lo ocurrido en el Conurbano.

El **capítulo 4** “*Casas nuevas, barrios en construcción*”, adopta una perspectiva distinta a los primeros tres capítulos, ya que se centra fundamentalmente en las percepciones de los vecinos que habitan los barrios nuevos construidos por el Programa Federal de Vivienda y su relación con tres escalas: la vivienda, el barrio y el entorno (o ciudad en su conjunto). El **capítulo 5** “*De villa a “barrio”. La (re) urbanización de villas y asentamientos*” presenta el Subprograma (luego Programa) de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios. Allí se exponen los principales rasgos de su gestión en el AMBA y algunos cortes de su ejecución. El **capítulo 6** “*El barrio son los vecinos. La (re)urbanización de villas y la perspectiva de sus habitantes*” es complementario al 5, donde se analizan los procesos de percepción, participación e identidad en barrios donde se ejecutó dicho programa.

El **capítulo 7** “*La construcción del techo, el trabajo y las facciones políticas. Entramado relacional en la implementación del Programa de Emergencia Habitacional*”, analiza la política y las redes sociales en la ejecución de un programa de vivienda por cooperativas, mientras que el **capítulo 8** “*Del*

piquete a la cooperativa de vivienda. La cooperativa como herramienta política y de trabajo autogestivo", indaga sobre el mismo programa, pero en un contexto muy diferente: en el marco de movimientos piqueteros. Por último, el **capítulo 9** "*El derecho a habitar en la ciudad de buenos aires. La política habitacional en emergencia*", se presenta los resultados de la investigación en cuanto a los discursos y prácticas en relación al derecho a la ciudad, en particular desde el Poder Judicial y el Poder Legislativo de la Ciudad de Buenos Aires.

Como se expondrá a lo largo del presente libro, el estudio no nos permite afirmaciones taxativas ya que, por el contrario, nuestro estudio evidenció la dificultad de hacer generalizaciones. No siempre coincidían las apreciaciones de los usuarios con las variables "objetivas" en cuanto a la calidad de la vivienda o las características urbanas del barrio. Observamos que las tres escalas seleccionadas para los casos de barrios nuevos construidos por el Estado: la vivienda, el barrio y la ciudad fueron ponderadas diferencialmente. La implementación del Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios presenta resoluciones muy diferentes en cuanto a la tipología arquitectónica seleccionada, en cuanto a las modalidades de relacionamiento municipio- organizaciones barriales y a las resoluciones generales en cuanto a las necesidades habitacionales de los habitantes de estos barrios. Esto nos alerta sobre cuán compleja es la construcción del espacio urbano, de sus significaciones y la dinámica intraurbana e interurbana de los barrios cuando son modificados por el Estado. Sin duda, la transformación de una villa a barrio tiene impactos en la vida cotidiana, en las identidades, en los usos del espacio urbano, que implica también comprender los tiempos de las transformaciones físicas y sociales de la ciudad. Lo mismo puede decirse sobre las modalidades cooperativas de construcción de viviendas, que adquieren características disímiles de acuerdo a los actores que las llevan a cabo, en particular si contrastamos a los municipios con las organizaciones piqueteras, por ejemplo. Estas diferencias implican apropiaciones, percepciones (incluyendo las de género) y calidades diferenciales en cuanto a las viviendas en las experiencias cooperativas. Asimismo, no pudimos dejar de tener presente que el escenario de consolidación de los derechos sociales y la dinámica jurídica y legislativa que se generó en las últimas décadas en la región en relación al problema habitacional merecen un análisis en particular. De esta forma encontramos dos dinámicas disímiles y paradójicamente no siempre conectadas: los debates parlamentarios de los mecanismos de ejecución de las políticas. Incluir el análisis de los discursos y acciones de los actores parlamentarios y judiciales nos muestra otra cara de la cuestión habitacional metropolitana, la que debe remitir (al igual que hicimos en el caso de la adquisición de suelo urbano para los programas por parte del Estado) de la inclusión del actor mercado inmobiliario.

El equipo estuvo integrado por las siguientes personas: Soledad Arenaza, Lara González Carvajal, Omar David Varela, María Ignacia Graham y Raúl Fernández Wagner como investigadores docentes del Instituto del Conurbano de la UNGS. Clarisa Bettatis, como investigadora invitada. A su vez, Juan Pablo Del Río, Juan Ignacio Duarte, Viviana Elizabeth Moreno y Valeria

Mutuberría Lazarini fueron becarios del proyecto (FONCYT y/o CONICET). El proyecto estuvo dirigido por María Cristina Cravino. Finalmente, invitamos a nuestro amigo Fernando Ostuni para que escribiera un capítulo sobre la implementación de “los programa federales de vivienda” en la Ciudad de Buenos Aries Dado que el equipo mantiene una continuidad de trabajo (lógicamente con algunos cambios en su composición), elegimos adoptar un nombre propio: INFOHABITAT, insertado en el Instituto del Conurbano de la UNGS. A su vez, es bueno aclarar que no sólo nos avocamos a la investigación, sino que colaboramos (en distinta medida) con distintas instancias gubernamentales, ONGs y organizaciones barriales, a partir de diferentes iniciativas de intercambio.

Equipo INFOHABITAT
www.infohabitat.com.ar

CAPITULO 1

EL RETORNO DEL ESTADO. Los Programas Federales de Vivienda en el AMBA

Omar David Varela y Raúl Fernández Wagner

Introducción

Desde 2004, se despliega en Argentina una política pública de vivienda, que en términos financieros, cantidad de viviendas construidas y cobertura territorial tiene gran importancia histórica. Esta política tiene, desde sus inicios en el escenario post crisis 2001-2002¹, un rol prioritario en términos de movilización de la actividad económica mediante la obra pública promoviendo la reactivación del sector de la construcción y la generación de empleo formal.

Su puesta en marcha se efectiviza mediante un conjunto de “Programas Federales” (en adelante indistintamente también llamados “Planes Federales”), los cuales se asientan sobre las estructuras de gestión ministerial preexistentes. En convivencia con el Sistema Federal de la Vivienda y una debilitada vigencia del FONAVI, con importantes aportes financieros y mecanismos de toma de decisiones centralizados, configuran una nueva etapa de la acción pública en vivienda. Partiendo del impulso inicial del Programa Federal de Construcción de Viviendas, la acelerada dinámica de ejecución y su amplia cobertura geográfica demandaron ramificaciones o reacomodamientos territoriales de los *programas federales*. Tanto para desarrollar una gestión adaptada a la recentralización de la toma de las principales decisiones, como para crear espacios que consideren las demandas sociales e incrementen el peso del rol de los actores intermedios, los programas federales redefinen la relación Estado central –provincias – municipios, y por lo tanto, reconfiguran el funcionamiento del Sistema Federal de la Vivienda.

Transcurridos cinco años desde su inicio, el desarrollo de esta fase de la política habitacional argentina, demuestra logros en relación al de impacto en la reactivación productiva y por lo tanto de reversión de la situación económica recesiva. Pero también refleja los diversos problemas y restricciones que tuvo que enfrentar, desde la escasez de suelo y la falta de mano de obra calificada en algunos distritos, a impactos no deseados en los mercados de suelo y materiales de construcción. Es interesante cómo esta política resulta interpelada por los desafíos de adaptaciones locales para su desarrollo, por lo que la implementación de los programas ha demandado acciones complementarias y un despliegue de capacidades de gestión en el territorio. Una política de vivienda que, además de ser una herramienta de políticas de reactivación de la economía y la generación de empleo, complejiza progresivamente su papel, al introducir en la agenda cuestiones originalmente relegadas, como la articulación con políticas urbanas locales y con otras políticas sociales, la participación de las organizaciones barriales e intermedias, el desarrollo de los recursos técnicos y humanos de los gobiernos locales, etc.

¹ En octubre de 2002, el 42% de los hogares se encontraba bajo la línea de pobreza y la tasa de desocupación alcanzaba al 19% de la población activa.

Este capítulo intenta situar en la primera parte, los *programas federales* en perspectiva histórica respecto al desarrollo de las políticas habitacionales en Argentina y en particular en el Área Metropolitana de Buenos Aires² (AMBA). Luego se analiza el financiamiento, armado institucional y los principales actores del sistema de la vivienda. Para finalmente revisar algunos desafíos que evidencia la implementación de los programas federales.

ANTECEDENTES DE LA POLITICA HABITACIONAL ARGENTINA

La política habitacional Argentina, tiene diferentes etapas a lo largo del Siglo XX. Una etapa inicial, con un abordaje higienista, con algunos productos notables por su calidad y tipologías edilicias, pero con escaso impacto cuantitativo en la primera mitad del Siglo XX³.

A partir de 1947, se desarrolla un breve pero profuso y productivo período donde se configura un marco de políticas públicas regulatorias de los mercados del suelo y la propiedad, de alquileres y financiero. En este marco la política de construcción masiva de viviendas, asociada a los principios de la justicia social, tiene un rol de inclusión social y de redistribución económica además de hacer su aporte a la dinamización de la economía.

La llamada “Revolución Libertadora” de 1955 interrumpe la legalidad institucional de este ciclo político, restaurando el predominio de los sectores conservadores y aumentando la presencia del capital extranjero en la economía nacional. En el campo de la vivienda se sentarán las bases de una larga etapa –de casi 50 años- donde se estructura un sistema de financiamiento de la oferta, mediante el acuerdo entre el Estado y los intereses de la industria de la construcción (Yujnosvsky,1984) para la producción de viviendas públicas llave-en-mano.

Con el autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional” la trágica dictadura que regirá desde 1976 a 1983, comienza un proceso enmarcado en políticas que provocan una redistribución regresiva del ingreso- que no se detendrá hasta la crisis de 2001. El acceso a la vivienda, al suelo urbano y a la ciudad, refleja como pocas cuestiones esta regresión profunda en la historia de la sociedad argentina. Un conjunto de disposiciones desregulatorias de los mercados, respecto al uso del suelo, de alquileres⁴ y sobretodo del financiero, tornan crítico el acceso al suelo y la vivienda para los sectores populares. En este marco, a fin de constituir un fondo permanente que permita consolidar el

² El AMBA esta conformado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los 24 partidos del Conurbano Bonaerense: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Hurlingham, Ituzaingo, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Martín, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López.

³ El conjunto Los Andes (1928) aún en excelente estado en Chacarita, del arquitecto Beretebide, es un ejemplo de esta época de alta calidad urbana y arquitectónica.

⁴ Mediante la sanción de la Ley 21.342 (en 1976) se termina con la intervención estatal en el mercado de alquileres. Esta misma se impulsa “*para devolver rentabilidad a la inversión inmobiliaria y un aliento para la industria de la construcción*”.

acuerdo con el *lobby* empresario y generar un régimen sostenido de construcción de viviendas, se propone refloatar el anteriormente (1972) creado Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI).

La puesta en marcha del sistema FONAVI tiene como centro a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda quien planifica, asigna las prioridades y define las normas de las operatorias⁵. El funcionamiento institucional del sistema se articulará con la organización del sistema de los Institutos Provinciales de Vivienda (IPVs) quienes tendrán características de entes autárquicos dependiente de los gobiernos provinciales.

En el retorno a la democracia se sostuvo el FONAVI, que produjo sostenidamente entre 25.000 y 35.000 viviendas anuales en promedio durante la década del '80, con un acentuado impacto cuantitativo en el interior del país y en localidades medianas y pequeñas⁶. El FONAVI, se consolida como un sistema altamente funcional a la relación entre el Poder Ejecutivo Nacional y los liderazgos políticos provinciales, en ese período, pues el volumen financiero que el Fondo aporta tiene una enorme gravitación en la mayoría de las provincias.

En 1995, mediante la sanción de la Ley 24.464⁷ se constituye el Sistema Federal de la Vivienda que organiza a los Institutos provinciales y orienta la reestructuración del FONAVI otorgando plena autonomía a las provincias, quedando a la administración nacional (Subsecretaría de Vivienda y Ordenamiento Urbano) el rol de auditar lo realizado. En ese tiempo también se realiza la privatización de la cartera de hipotecas del BHN (Banco Hipotecario Nacional) que se transformó, primero, en banco mayorista y luego en Sociedad Anónima privada promocionando la participación del sector privado mediante la constitución de un mercado de títulos inmobiliarios a largo plazo a través de la titularización de hipotecas.

⁵ La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda dependía en aquel entonces del Ministerio de Acción Social y es convertida en Subsecretaría durante la gestión del dictador Viola en 1981. Hasta el 2004 habrá programas de construcción de viviendas tanto en el Ministerio de Acción Social como en el de Planificación. Al inicio de los Programas Federales se concentra la política de vivienda en el Ministerio de Planificación Federal, Infraestructura e Inversión Pública.

⁶ Por ejemplo mientras en el Área Metropolitana de Buenos Aires (CABA+24 partidos) donde vive un tercio de la población de Argentina, se construyeron entre 1976 y 2003, solo 39.856 viviendas; mientras en el resto del país (resto de la Provincia de Buenos Aires y 23 provincias) en el mismo período se construyeron 875.121 viviendas.

⁷ El Consejo Nacional de la Vivienda está integrado por el Poder Ejecutivo, los Estados Provinciales y la Municipalidad de Buenos Aires. Se crea como órgano asesor del Estado Nacional, las Provincias y Municipios en toda cuestión vinculada a la temática de la vivienda. Su primera Asamblea Constitutiva fue en el mes de Julio del año 1996. Tiene por funciones: a) Coordinar la planificación del Sistema Federal de la Vivienda; b) Proponer anteproyectos de normas legales, técnicas y administrativas para el mejor y cumplimiento de los objetivos del Sistema de Vivienda; c) Promover convenios de colaboración técnica y financiera con otros países como así también con organismos internacionales; d) Evaluar el desarrollo del Sistema Federal de Vivienda y en particular el avance en la reducción del déficit habitacional; e) Definir criterios indicativos de selección de adjudicatarios de vivienda construidas o créditos otorgados con Fondos de FONAVI; y f) Dictar su estatuto interno garantizando la representación de todas las jurisdicciones.

La administración que asume en 1999 encuentra crecientes crisis de financiamiento y endeudamiento e intenta resituar la política habitacional, anunciando los denominados Planes Federales⁸, pero –aparte de algunos programas focalizados- el corazón del sistema, el FONAVI ya se encuentra desfinanciado y quedará sumido en la parálisis hasta después de la crisis 2001-2002. La inactividad del FONAVI se deberá a una caída en la actividad económica que reduce el volumen del fondo (basado en impuestos a los combustibles) y las sucesivas autorizaciones hechas en el año 2000 y 2001 a las provincias -mediante un dispositivo denominado “libre disponibilidad”- que permite destinar parte de los fondos FONAVI para cubrir déficit en otras cuentas.

La nueva política habitacional estructurada en torno a los Programas Federales a partir de 2004, marca un quiebre con la lógica de las acciones públicas en hábitat y vivienda de los últimos 30 años, tanto por la inversión total como por la cantidad de soluciones habitacionales producidas⁹. Propone construir en tres años 120.000 viviendas, de las cuales un tercio en el AMBA¹⁰. El despliegue de estas acciones tiene múltiples impactos en el territorio, con efectos en las estructuras administrativas y de gestión del estado, reacciones en los mercados de suelo, de materiales y de trabajo, y transformaciones en la vida de los barrios y de los vecinos. La implementación de los programas en territorios y contextos muy diversos es origen de múltiples desafíos y aprendizajes. Las diferencias sociales, políticas e institucionales entre los municipios influyen tanto en la elección de los programas que se implementan en cada distrito, sino también en la modalidad de gestión. Algunos gobiernos locales construyen o impulsan espacios para las articulaciones entre los distintos actores, mientras que otros carecen de espacios de participación.

La relación entre las administraciones de distintos niveles del Estado está mediada por las relaciones políticas, pero a la vez, el peso de las organizaciones territoriales varía y también su posibilidad de organizarse, por ejemplo, en cooperativas. La implementación de los programas federales estimula, articulaciones entre distintas acciones de la administración pública en el territorio, en particular a nivel de los municipios. Nos encontramos ante una situación muy dinámica en la que los programas incorporan cambios, se generan nuevas herramientas y modelos de gestión, se modifican las relaciones entre los actores involucrados, al tiempo que surgen nuevas demandas, a menudo como consecuencia del propio éxito de las acciones implementadas. A los efectos socio territoriales de la implementación de una política de esta magnitud, se suman múltiples impactos en las administraciones municipales y provinciales y en el diseño mismo de las políticas. Nuestro objeto de estudio, la acción pública en hábitat y vivienda, está en constante transformación y evolución.

⁸ El ministro de Infraestructura y vivienda de De la Rúa anunció en 4 ocasiones el lanzamiento del Plan Federal que incluía la construcción de 450 mil viviendas en 5 años, que finalmente no se concretó.

⁹ En Cuadro 1: “Total de viviendas y mejoramientos en construcción...”, se compara con la producción de vivienda pública de los 30 años anteriores.

¹⁰ 38 mil viviendas de las cuales 33 mil en los 24 partidos del conurbano bonaerense y 5 mil en la C.A.B.A.

Cuadro 1: Total de viviendas y mejoramientos en construcción por los programas federales en 24 partidos del AMBA sumados a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en ejecución a febrero de 2007).

Elaboración propia en base a datos oficiales de los Programas (IVBA, SSDUyV- octubre de 2007). Se consignan los que se encuentran en ejecución.

PARTIDO	Histórico FONAVI	PROGRAMA FEDERAL CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS									NUEVOS PROGRAMAS		
	VIVIENDAS CONSTRUIDAS ENTRE 1976 Y 2003 (*)	Modalidad		Subprograma Villas		Subprograma Municipios		PROG R. FED. Mejor Vivir (Mej.)	PROG. FED. Reactivación FONAVI	PROGR. AL Emergencia Habitacional	TOTAL POR MUNICIPIO	VIVIENDAS NUEVAS	MEJORAMIENTOS
		TPU	Tierra Fiscal	Viviendas	Mejoramientos	Viv.	Mej.						
24 Partidos + CABA	39.856	13.535	78	9.105	4.896	4.81	72	2.576	3.148	4.508	34.922	7.514	
Almirante Brown		600							256		856	-	
Avellaneda	7.779			818					216		1.034	-	
Berazategui	2.035	1.190							150		1.340	-	
Esteban Echeverría	534	2.252								160	2.412	-	
Ezeiza						300			294		594	-	
Florencio Varela	2.333	3.354							180	826	4.360	-	
Gral. San Martín											-	-	
Hurlingham			78			294		45	350		722	45	
Ituzaingó											-	-	
José C. Paz	24					1.294		21	104	1.704	3.102	21	
La Matanza		3.015		1.020					291	532	3.978	1.020	
Lanús	1.504										-	-	
Lomas de Zamora	911			1.380					308		1.688	-	
Malvinas Argentinas	1.174					250					250	-	
Merlo						64					64	-	
Moreno	1.913	2.854						180	364	800	3.718	180	
Morón				482							482	-	
Quilmes	2.507	300		1.640				55	203	408	2.551	55	
San Fernando						288	72		302	16	606	72	
San Isidro	2.639			2.693	3.306						2.693	3.306	
San Miguel	266										-	-	
Tigre					136						-	136	
Tres de Febrero				1548	570					52	1.600	570	
Vicente López				544							544	-	
C. A. de Bs. Aires	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	2.328	s/d	2.109	s/d	s/d	2.328	2.109	
TOTALES AMBA + CABA:		VIVIENDAS Y MEJORAMIENTOS = 42.436 soluciones											

(*) Mejoramientos ejecutados articulando el Subprograma de Urbanización de Villas y

Asentamientos Precarios con el Programa Mejor Vivir y el Programa Emergencia Habitacional.
(**) Se suman las viviendas terminadas y las soluciones habitacionales ejecutadas por FONAVI.
(***) Según información brindada por la SSUyV de la provincia de Buenos Aires en José C. Paz hay 1454 mejoramientos de los cuales 1704 están en ejecución por cooperativas del Plan de Emergencia Habitacional aplicados a agregar cuartos a vivienda construidas previamente por las cooperativas. Las 21 viviendas del cuadro corresponden a las que se están realizando por “entidades” es decir organizaciones sociales y cooperativas de vivienda.

Transiciones en la política habitacional a partir de 2003, del FONAVI a los Programas Federales en el Área Metropolitana de Buenos Aires

Pasados los críticos años post crisis del 2001, con la reorganización política consolidada luego de las elecciones de 2003, se pone en marcha un importante programa de obra pública, que un año después comenzará la construcción en gran escala de viviendas a partir de un variado menú de programas federales de construcción de viviendas.

Hacia fines de 2003, los primeros pasos de la nueva gestión de gobierno, serán el traspaso -mediante el Decreto N° 1.142 de noviembre de 2003- de los programas que pertenecían a la jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Social, a la dependencia de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV), del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación.

Fortalecida la Subsecretaría con nuevos objetivos y competencias, se lanza en ese tiempo un programa conocido primeramente como “*Techo y Trabajo*” y luego denominado de *Programa Federal de Emergencia Habitacional*, destinado a la formación de cooperativas de trabajo para la construcción de viviendas en pequeña escala, en el ámbito barrial. El programa se propone “*tender a solucionar la emergencia habitacional y laboral, organizando a los beneficiarios de los planes Jefes y Jefas de Hogar en cooperativas de trabajo para la construcción de viviendas*”.

El *Programa de Mejoramiento de Barrios* (PROMEBA), con financiamiento internacional BID y 40% de contraparte nacional, concluye su primera fase efectuando intervenciones en todo el territorio nacional, con interesantes logros cualitativos pero bajo impacto cuantitativo. Es en esta etapa, cuando comenzará a implementarse en el Área Metropolitana de Buenos Aires¹¹. Este es un programa social y territorialmente focalizado, que está principalmente orientado al mejoramiento barrial, incluyendo –si corresponde- a la regularización urbana de asentamientos informales. Construye obras de infraestructura, conexiones domiciliarias y núcleos húmedos, y sólo eventualmente viviendas –hasta el 2007-, en casos de relocalización de casas ubicadas en áreas de riesgo o en la traza de vialidades. El PROMEBA –junto con otros programas de financiamiento externo- de diseño remedial, se incorporó luego a la política habitacional de un modo complementario dentro de

¹¹ El PROMEBA se implementó con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde fines de los años '90 en los centros urbanos de cada una de las provincias del país. En el año 2002, el programa inicia una fase experimental en el AMBA, desarrollándose plenamente a partir del 2004.

la cobertura de los programas federales, tendiendo a especializarse en dotación de infraestructuras¹².

En el contexto post crisis económica de 2001-2002 con duros indicadores sociales, fundamentalmente asociados al desempleo, se optó por desarrollar acciones que movilizaran la economía a partir del rol dinamizador que tiene la obra pública. En tal sentido, en la segunda mitad del año 2004 el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios¹³ de la Nación lanza el *Programa Federal de Construcción de Viviendas* (PFCV) que, en su primera formulación, propone como objetivos: a) la reactivación económica; b) la generación de empleo genuino¹⁴, y c) el apalancamiento del crecimiento de la industria de la construcción, con el propósito de tener impactos significativos en el mercado laboral, la producción de insumos, y la reducción del déficit de vivienda¹⁵.

El mismo desarrolla un conjunto de Programas Federales (y un par de subprogramas) que actúan en forma complementaria sobre tres ejes principales: la construcción de nuevas viviendas, el mejoramiento de las mismas, y el mejoramiento barrial y la regulación dominial.

El *Programa Federal de Construcción de Viviendas* concentra las principales asignaciones presupuestarias nacionales en el sector vivienda; triplicando inicialmente a los fondos FONAVI, dispone a fines de 2004 de un voluminoso aporte del Tesoro Nacional (2.500 millones de pesos anuales¹⁶). Básicamente consiste en la financiación para la construcción de una vivienda de superficie mínima (44m²) a ser ejecutado por empresas constructoras, con una fuerte asociación con la Cámara Argentina de la Construcción y el apoyo de la UOCRA (el gremio de los trabajadores de la construcción). El programa se organiza, en un primer momento, con dos subprogramas. El primero es el *Subprograma Federal de Construcción de Viviendas con Municipios*, que consiste en el financiamiento directo de la Nación a los municipios para la construcción de viviendas. El segundo es el *Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios*¹⁷ que permite articular recursos nacionales para acciones integrales de reurbanización en asentamientos informales. Este subprograma responde por cerca de un cuarto de las viviendas y la mitad de los mejoramientos ejecutados por los PFCV en el AMBA¹⁸ y tiene especial impacto en la primera corona del conurbano bonaerense.

En esta nueva fase de la política habitacional, con una construcción en gran escala de viviendas nuevas, sigue estando presente que el déficit habitacional

¹² Los programas de intervención socio-espacial inscriptos en el paradigma de la reducción de la pobreza. El caso del PROMEBA en el Gran Buenos Aires. Fernández Wagner, Varela, Silva 2004 www.infohabitat.com.ar

¹³ En la Provincia de Buenos Aires se efectiviza mediante el Instituto Provincial de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires y la recientemente creada (fin de 2004) Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda del Ministerio de Infraestructura provincial.

¹⁴ El sector construcción es considerado un importante generador de empleo. En la presentación del programa se estima que en las viviendas por cooperativas por cada vivienda que se construye hay 3 empleos implicados, así como que por cada empleo directo en la obra se generan otros dos indirectos en el sector proveedor de insumos y servicios asociados.

¹⁵ Extraído de las filmas de la presentación oficial de los Programas Federales de 2005.

¹⁶ Equivalentes a unos 840 millones de dólares.

¹⁷ En los capítulos 5 y 6 se profundiza en el análisis de este subprograma y su materialización.

¹⁸ Ver en el Cuadro 1: "Total de viviendas y mejoramientos en ejecución..."

argentino se compone de demandas principalmente cualitativas¹⁹. Históricamente se centró el esfuerzo sólo en programas de construcción de viviendas nuevas, excluyendo a una gran cantidad de hogares que habitan un parque habitacional compuesto de viviendas con una buena base estructural, pero incompletas, sin servicios en el interior y/o con deficiencias en las terminaciones, las cuales demandan completamiento, mejoras o ampliaciones. En tal sentido, constituye un avance de los programas federales de construcción de vivienda, la instrumentación de un programa que aborda esta particularidad, el denominado *Programa Federal de Mejoramiento de Vivienda "Mejor Vivir"*. En sus objetivos se destina "a la terminación, ampliación y/o refacción de la vivienda de todo grupo familiar que necesita que su actual vivienda sea completada y/o mejorada, cuando a partir de su propio esfuerzo haya iniciado la construcción de su vivienda única, y que no tengan acceso a las formas convencionales de crédito". En principio se plantea que se destine principalmente a la construcción de núcleos húmedos, es decir baños o cocinas de las viviendas.

El ya mencionado *Programa Federal de Emergencia Habitacional*²⁰, operatoria de construcción a través de cooperativas, tuvo un lento y desigual desarrollo en la región. Las cooperativas de construcción de viviendas tuvieron orígenes variados. Algunos gobiernos locales facilitaron la formación de cooperativas por beneficiarios de los planes Trabajar, otros municipios reconvirtieron las cuadrillas de trabajo de los planes Jefes y Jefas en cuadrillas de construcción bajo la forma de cooperativa, algunos movimientos territoriales y organizaciones barriales también formaron cooperativas en el marco del programa. Se genera así una amplia variedad de experiencias, con rasgos particulares según cómo y quienes conformaron las cooperativas. La urgencia por motorizar la economía y dinamizar el territorio aceleró los tiempos de formación de las cooperativas de trabajo que comenzaron a trabajar con debilidades estructurales, debiendo también afrontar la escasez de miembros con capacitación y experiencia en obra y a menudo sin experiencia organizacional previa (ver capítulos 7 y 8).

Con el objetivo de reactivar las obras paralizadas del FONAVI, también se lanzan el *Programa Federal de fortalecimiento y optimización del recupero de cuota FONAVI* y el *Programa Federal de reactivación de obras FONAVI*, que se proponen entonces fortalecer y completar la demorada ejecución de viviendas con dichos fondos.

Este conjunto de programas y subprogramas articulados en torno a la construcción de viviendas tiene impactos que, por su escala y distribución geográfica, exceden lo meramente habitacional. Además de ser una política habitacional, son parte y se imbrican con políticas sociales, territoriales y económicas.

¹⁹ Lo que el Censo Nacional de Población y Vivienda, define como "casas B"

²⁰ En el capítulo 7 se analiza este programa y su implementación en un municipio del AMBA.

LA IMPLEMENTACION DE LOS PROGRAMAS FEDERALES. ACTORES Y NIVELES DE GESTION EN EL AREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES²¹

Los Programas Federales y la re-centralización de la política habitacional

La organización institucional de esta nueva etapa de la política de vivienda, se concentra en la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV) del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. Dependen de la Subsecretaría cuatro direcciones nacionales, la de Políticas Habitacionales, la de Desarrollo Urbano, la de Infraestructura Social y la de Coordinación de Políticas y Programas. Desde la subsecretaría se efectúa el control de gestión de las políticas de vivienda, se transfieren los fondos del FONAVI y se audita.

El Consejo Federal de la Vivienda es el ámbito de referencia nacional. El mismo es parte del Sistema Federal de la Vivienda (SFV), creado por la Ley 24.464 de 1994. Está conformado por los responsables de los Institutos Provinciales de Vivienda y el poder ejecutivo nacional. En esta etapa se transformó en un ámbito de consenso para la distribución de cupos entre las provincias.

Para instrumentar los programas, se celebran una serie de Convenios con las jurisdicciones provinciales (los Institutos Provinciales de Vivienda) por cada uno de los programas: a) el Programa Federal de Construcción de Viviendas (desdoblado en Subprograma de construcción de viviendas con municipios y Subprograma de urbanización de villas y asentamientos precarios); b) Programa Federal de Mejoramiento de Vivienda “Mejor Vivir”; c) Programa Federal de Emergencia Habitacional; y d) Programa Federal de reactivación de obras FONAVI.

Estos convenios realizados por programas –en particular, por su volumen, el del Programa Federal de Construcción de Viviendas- denotan la forma de actuación territorial que plantea este momento de la política que impone una re-centralización de la toma de decisiones, que termina con la descentralización del FONAVI realizada en 1992. En estos convenios se puntualiza que el fondo que se destina constituye un “fondo no reintegrable”, se establece “un monto fijo por vivienda”, se definen “los cupos por regiones geográficas” y se establecen criterios para reasignarlos. La centralización de la toma de decisiones en esta etapa alcanza también a la definición de las características del producto: una vivienda tipo, mínima, definida en sus dimensiones y locales, para cada región del país. Para las regiones NOA y NEA donde se concentra el mayor déficit habitacional: 2 dormitorios y un total de 55 metros cuadrados, para la zona centro 2 dormitorios con 44 metros cuadrados y, para la zona sur 2 dormitorios con un total de 60 metros cuadrados.

Su objetivo principal es: “fortalecer el proceso de reactivación económica” mediante la contratación de obras a las empresas del sector de la construcción, a fin de “promover la generación de 360.000 puestos de trabajo” y “reducir el déficit habitacional”. En cuanto a impacto general busca superar (en conjunto

²¹Las características de la implementación de los Programas Federales en AMBA y de sus impactos no extrapolables a situaciones en otras regiones del país.

con la construcción privada) el crecimiento anual estimado de formación de nuevos hogares.

En términos cuantitativos, el Plan Federal de Construcción de Viviendas, en su Fase 1, que abarca de mediados de 2004 a 2006, se propuso construir 120.000 viviendas nuevas en todo el país de las cuales casi 40.000 se localizarían en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En total se destinan 3.900 millones de pesos.

Lo propuesto en término de cupos para el Programa de Mejoramiento de Viviendas (Mejor Vivir) son 140.000 Obras de Mejoramiento de Viviendas en todo el país. El destino es terminación, ampliación y refacción de viviendas para grupos familiares sin acceso al crédito. La condición es que las viviendas tienen que estar en terrenos no inundables y con el dominio "saneado"; las cuales carezcan de baño instalado, provisión interna de agua, terminaciones de pisos paredes y techos, y/o habitaciones insuficientes para el grupo familiar.

En 2007, el Ministerio de Planificación Federal Infraestructura y Vivienda (a partir de la experiencia del Programa Federal I) lanza el *Programa Federal II*. El cual ahora se plantea plurianual, previendo construir en tres años 300.000 viviendas y desarrollar una inversión de 17.400 millones de pesos. Como impacto social plantea otorgar techo propio a 1.200.000 habitantes y generar 900.000 puestos de trabajo. La decisión de la inversión tiene por objetivos continuar *"apalancando el crecimiento del sector de la construcción"* el cual ya había tenido un crecimiento de su actividad del 34 % en 2003 y del 29,4 % en 2004.

Nuevamente los objetivos formulados para los programas federales son llevar a cabo una *"política activa de vivienda social, que permita a) generar por unidad de inversión, la mayor cantidad de empleos; b) contribuir a generar distribución de ingresos a través del otorgamiento en propiedad de viviendas a familias pobres; y c) superar una situación habitacional desfavorable, produciendo una mejora sustancial en la calidad de vida familiar"*. Y nuevamente señala la urgencia en la ejecución de los fondos: *"en seis meses la provincia que no haya ejecutado su cupo de construcción de viviendas, lo cederá a otras jurisdicciones que hayan puesto en ejecución todas las viviendas asignadas"* (SSDUV, 2008).

Existe también un abanico de acciones relacionadas con las políticas habitacionales en otros ámbitos del estado nacional que no siempre funcionan articuladamente, pero que complementan una política excesivamente centrada en la producción de viviendas por empresas. Hay iniciativas desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en relación a la capacitación laboral y la articulación con los gremios, en particular la UOCRA (Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina), desde el Ministerio de Desarrollo Social (con planes de contención social y apoyando cooperativas), o desde el INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial) en el desarrollo de tecnologías sustentables aplicables en programas públicos de construcción de viviendas. A nivel nacional opera también la Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social (CNTHS), que depende actualmente de Jefatura de Gabinete. Este organismo tiene una importante historia como ex Comisión Nacional de Tierras Fiscales y durante los '90 fue sede del Programa Arraigo. En esta etapa –luego de una transición desde la crisis de 2001, hasta 2004- se acuerda integrar su

conducción con los líderes de una organización de base territorial, la Federación de Tierra y Vivienda. Se asume que un organismo que regula las tierras nacionales, tiene incumbencia social en gran medida específica para organizaciones que fundamentalmente luchan por la regularización del suelo que habitan. En la RMBA la actuación de la CNTHS abarca desde procesos de regularización dominial hasta la gestión de obras de infraestructura, además de participar en las tareas de regularización urbana y dominial en la cuenca del Matanza Riachuelo. Las acciones para la regularización dominial de la CNTHS junto con las impulsadas a nivel provincial por la Escribanía General son un indispensable complemento a la de construcción de viviendas para el desarrollo de una política integral de hábitat social. A todo esto se suman acciones que financia la administración central con escasa participación de los gobiernos locales, como los proyectos de las cooperativas organizadas por movimientos territoriales y los de organizaciones de la sociedad civil como los barrios de la Fundación Sueños Compartidos.

La reformulación del rol de la Provincia de Buenos Aires

Los Institutos Provinciales de Vivienda han sido los ejecutores casi exclusivos de las políticas nacionales de vivienda y en algunos casos, como el de la provincia de Buenos Aires, han desarrollado planes con recursos provinciales. Los programas federales privilegian al municipio como ejecutor de la política en un intento de agilizar la gestión, el flujo de los recursos y de esa manera acelerar los deseados procesos de reactivación económica y laboral. Esta descentralización de la gestión significó simultáneamente la recentralización de la definición, orientación y control de la política habitacional. Tratándose de una política que moviliza importantes recursos económicos y que tiene impactos territoriales y sociales de envergadura la nueva organización de las decisiones y del flujo de fondos tiene también consecuencias en las relaciones políticas e institucionales entre los diferentes niveles del estado.

Desligada en gran medida de los aspectos operativos de la construcción de viviendas (incluyendo proyecto, licitación, parte de la fiscalización, selección de beneficiarios, entrega de las viviendas), la provincia continúa a cargo de otros aspectos centrales para la ejecución de los programas como son la aprobación de hidráulica de la urbanización, la articulación con las obras de infraestructura y de equipamiento social, además acompaña y orienta al municipio en la adjudicación, escritura las viviendas. En la provincia de Buenos Aires, fue clave, ante la escasez de tierra fiscal urbanizable, la operatoria provincial de Tierra y Proyecto Urbano. Se convoca a licitaciones que incluyen además de la obra y el proyecto urbano (financiados por el Programa Federal de Construcción de Viviendas), la provisión del suelo que se financia con recursos provinciales. Esta modalidad destraba y acelera el desarrollo de los PFCV en la región, permitiendo captar tierra para más de un tercio de las viviendas construidas (a octubre 2007)²².

La Escribanía General de Gobierno de la provincia despliega una acción masiva de regularización dominial. Acompaña la regularización de tierras que serán objeto acciones de mejoramiento habitacional y barrial, realiza campañas

²² La importancia de esta operatoria se analiza con más detalle en el capítulo 2.

de regularización en conjuntos emblemáticos como el Don Orión de Almirante Brown y promueve la regularización de barrios con situaciones dominiales precarias e informales.

Las políticas de construcción masiva de viviendas y de obras de infraestructura impulsadas con financiamiento nacional, inducen cambios en la estructura administrativa y dos direcciones provinciales se convierten en las subsecretarías de Urbanismo y Vivienda y Social de Tierras. Junto al Instituto Provincial de Administración Pública (IPSP) se organizan cursos de capacitación para funcionarios municipales en temas relacionados a la planificación, gestión y políticas territoriales. También hay cambios en las relaciones de la provincia con los vecinos, aunque en forma menos estructurada. Se fomentan algunos espacios de participación con los vecinos, mesas barriales, reuniones con vecinos organizados y la colaboración con espacios de participación y organización popular como el Foro de Tierras, Infraestructura y Vivienda de Buenos Aires (FOTIVBA).

La provincia cuenta, al comenzar los Programas Federales, con técnicos y funcionarios con buen conocimiento del territorio y con buenas relaciones, en general, con los equipos técnicos y políticos municipales y también con las organizaciones barriales y con las ONGs de hábitat de la región. Resulta difícil estimar el aporte de las relaciones y las redes vinculares existentes al éxito en la implementación de los programas, pero no se debe menoscabar su importancia en la articulación y mediación entre los distintos actores.

Los gobiernos locales, actores centrales de la nueva política

Los municipios cumplen un rol clave en la implementación de los Programas Federales. Garantizar el desarrollo de las obras implica, según el caso, gestionar el suelo para los proyectos, lo que incluye regularizar el dominio y dotarlo de servicios, diseñar el proyecto urbano, licitar y adjudicar la obra, certificar los avances de obra y administrar los recursos. Los municipios además organizan la demanda en el territorio, seleccionan los barrios y confeccionan listas de beneficiarios, definen obras prioritarias, organizan la población dispersa incluida en los planes de vivienda. El trabajo social en el territorio, que antecede y acompaña la construcción de los barrios, descubre demandas y necesidades que se incorporan a la planificación. Los equipos municipales encuentran comunidades organizadas con las que deben aprender a consensuar y planificar, pero también hay barrios donde es necesario promover y fortalecer las representaciones barriales antes de iniciar procesos con algún grado de participación. Todo esto significa un enorme desafío para los equipos técnicos y las estructuras administrativas municipales.

Los nuevos programas de hábitat son, además, una oportunidad para los gobiernos locales de acceder a importantes recursos para obras de vivienda e infraestructura que responden a demandas históricas y que tienen gran impacto social y económico. Los municipios comienzan a modificar sus estructuras administrativas, reforzar sus plantas técnicas e invertir en equipamiento para afrontar los nuevos requerimientos que impone la implementación de las políticas. Se impulsa el desarrollo de las áreas de planificación, vivienda y obras públicas y las de acción social y comunitaria.

La complejidad de las acciones en hábitat promueve en varios municipios la coordinación entre áreas municipales, se crean equipos multidisciplinarios y espacios de gestión específicos para articular las acciones en marcha²³.

En algunos casos también se prueban espacios locales de gestión como oficinas del equipo técnico en los barrios, espacios pautados (semanal, quincenal) de atención y diálogo con los vecinos en los barrios, mesas de gestión con vecinos y organizaciones barriales.

Algunos municipios no adhirieron inicialmente por las convicciones políticas de sus intendentes, que querían evitar *“radicar o atraer pobres a sus distritos”* o que las cooperativas *“sovieticen a las bases”*, como enseñaba un intendente del sur. En algunas ocasiones también, las diferencias políticas entre los distintos niveles del estado retrasaron la inclusión en los Programas Federales, pero a con el tiempo el despliegue de obras cubrió casi toda la región.

Las gestiones locales, que piensan y abordan los problemas urbanos y de hábitat de muy diversos modos, encuentran en los Programas Federales una oferta limitada pero diversa de recursos e herramientas, a partir de las cuales desarrollar una política de vivienda propia. El análisis y evaluación de las políticas se complejiza ya que las experiencias conforman más una galería de casos que variaciones sobre un mismo tema. Todos los aspectos de la implementación adquieren un sesgo local: el sistema de selección de beneficiarios, los grados de participación comunitaria permitida, la articulación con políticas de desarrollo social y económico, la gestión articulada de los diferentes programas habitacionales, así como la creación de los espacios de gestión con anclaje territorial, por nombrar algunos, adquieren características específicas en cada municipio. Los impactos en las administraciones locales y en el territorio, la eficiencia en la implementación y la calidad de los resultados físicos, sociales y urbanos son igualmente variados.

Los municipios que tenían un diagnóstico actualizado de los procesos urbanos en marcha, en particular los referidos a la expansión del déficit habitacional y de la estructuración del territorio como consecuencia del crecimiento de la población en villas y asentamientos,

Se encontraron, al inicio de los PFCV, en mejores condiciones para complejizar las respuestas que podían dar a las necesidades urbanas y habitacionales con el menú de programas diseñados desde la estructura central y tuvieron más facilidad para formular y ejecutar proyectos, lo que les permitió acceder rápidamente a los recursos nacionales disponibles.

En la misma línea aquellos que contaban con una política de suelo, orientada a recuperar tierras para el Estado local para la implementación de programas habitacionales se encontraron en mejores condiciones para captar y ejecutar los nuevos recursos, no sólo por la disponibilidad concreta de tierras fiscales sino también por el funcionamiento de una estructura cuya lógica de acción contempló, desde el inicio, un abordaje del problema cualitativamente diferente

²³ Un ejemplo destacable es el equipo multidisciplinario municipal del Programa Socio Urbano para el Barrio Carlos Gardel, de Morón, integrado por las áreas de Salud, de Educación, relaciones con la comunidad, Acción Social, Producción Social del Hábitat y Seguridad.

a la de aquellas gestiones locales dónde estas cuestiones no formaban parte de los objetivos del gobierno local.

Los rígidos programas de diseño centralizado generan una variedad de experiencias, que dan cuenta de la flexibilidad que pueden adquirir al ser apropiados e implementados por los municipios²⁴:

- Avellaneda²⁵: Desarrolla una Unidad Ejecutora del área Central de Avellaneda que integra diversas áreas (Secretarías de Obras y Servicios Públicos, Política Social y Desarrollo Humano, Producción y Medio Ambiente, Cultura y Educación, Salud, Planificación, Capacitación y Desarrollo Local, Consejo Municipal de Integración y Desarrollo Familiar), que incluye la transformación de la villa. La Unidad Ejecutora del Programa de Urbanización de Villa Tranquila tiene un equipo multidisciplinario que gestiona y coordina las acciones con los recursos del Subprograma de urbanización de villas y del PROMEBA. La reurbanización de la villa se complementa con el desarrollo de un plan de acción social (programa Envión), que articulando recursos públicos y privados, apoya la escolarización de los jóvenes del barrio y su inclusión social y laboral por medio de espacios de esparcimiento, capacitación y trabajo. Los talleres del Programa Envión fabrican camas, sillas, mesas, puertas y ventanas para las nuevas viviendas y también reparan motores de autos y motos. Los equipos técnicos diseñan un complejo esquema para obtener el suelo necesario que incluye terrenos transferidos por el BAPRO, donados por la multinacional Unilever, parcelas compradas a privados y tierras solicitadas al Estado Nacional. Trabajo multidisciplinario es considerado estratégico y los vecinos.

- La Matanza: Organiza una Dirección General de Vivienda, Tierras y Urbanismo, que a su vez crea las Unidades Ejecutoras de Centros Integradores Comunitarios (C.I.C.) y del Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios. La particularidad del caso es que a la Unidad Ejecutora la conforma con miembros de la Cooperativa del Barrio Almafuerte, para que repliquen la experiencia y el modelo de gestión de la reurbanización de Villa Palito en el resto de las villas del partido, Las cooperativas de villa Palito coordinan y gestionan los Programas Federales que se implementan en el barrio. Organiza y distribuyen el trabajo entre las cooperativas del barrio, capacitan mano de obra, fomentan una alta y comprometida participación de los vecinos y exigen a las empresas la contratación de mano de obra local. Combinan recursos de diversos programas nacionales y provinciales: hacen construir la nueva escuela en el centro del barrio reurbanizado, coordinan con las obras del PROMEBA para agilizar las relocalizaciones y extender las redes a todo el barrio, amplían de viviendas mínimas de planes provinciales con cuartos extras con programas federales. También es distintiva la participación de los vecinos en la definición de la trama urbana que rescata y pone en valor parte de la estructura original, no ortogonal, del barrio.

²⁴ Esta es una sólo selección breve y acotada de algunas políticas locales para mostrar la diversidad de situaciones, en los siguientes capítulos del libro se profundiza sobre las características de las gestiones de los PFCV por parte de los gobiernos locales.

²⁵ Los programas de urbanización en asentamientos informales. Un estudio del Suprograma de urbanización de villas y asentamientos precarios, Clarisa Bettatis, 2006. Análisis Georreferenciado para el seguimiento de las nuevas intervenciones públicas en hábitat en el AMBA, Equipo Infohábitat, 2007 .

- Morón²⁶: La Dirección de Tierras y vivienda se rebautiza como Dirección para la Producción Social del Hábitat. Se organiza una “mesa de gestión” que periódicamente reúne a varias áreas del municipio (hábitat, salud, relaciones con la comunidad, educación, cultura, seguridad), vecinos y representantes de organizaciones o instituciones del barrio (manzaneras, cura), funcionarios provinciales (IVBA, SSDUyV), e invitados para el tratamiento de temas específicos del Programa de Integración Socio-Urbano del barrio Carlos Gardel y Presidente Sarmiento. Desde el inicio del proceso se monta un oficina del programa en el barrio, que junto a la Unidad de Gestión Comunitaria (uno de los 7 centros de administración descentralizados) tiene presencia cotidiana en el barrio. Allí se organizan también las reuniones con los vecinos y las organizaciones barriales. El municipio articula con algunas oenegés que ayudan a sostener y crear espacios de participación comunitaria. Se exige a la empresa constructora que incorpore un porcentaje de mano de obra en el. Es destacable el esfuerzo por utilizar los recursos para la reurbanización como parte de una estrategia integral de integración social y urbana, tanto entre las familias de los monoblocks y del ex Núcleo Habitacional Transitorio, como entre el nuevo barrio Carlos Gardel y el consolidado barrio al otro lado de la avenida Marconi. La organización de la mudanza a las nuevas viviendas sintetiza la integralidad de las acciones que impulsa el municipio, participan del operativo: camiones de distintas reparticiones y obreros para agilizar la mudanza, cuadrillas de demolición de las casas, defensa civil y ambulancias, la perrera municipal para el traslado de mascotas, estudiantes de agronomía ayudando a transplantar y mudar los jardines, jóvenes voluntarios junto con trabajadores sociales y referentes barriales dando apoyo a las familias que se mudan, técnicos del programa entregando las llaves, equipos de limpieza retirando escombros, entre los que llegue a identificar.

- Moreno²⁷: Tiene tradición en planificación y manejo del suelo, con cuadros técnicos muy capacitados. El IDUAR, Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional, articula con la Subsecretaria de Acción Social y conforman el Programa de Gestión del Hábitat, que implementa los PFCV y lleva el registro de aspirantes al programa. Moreno, a diferencia de otros municipios tiene disponibilidad de tierra donde ubicar proyectos de vivienda gracias a que el IDUAR cuenta con un banco de tierras muy importante (llegó a contar con igual cantidad de lotes que todo el mercado inmobiliario local!), lo que permite además estrategias de completamiento de tejido lote a lote (con obras del programa de emergencia habitacional), la recuperación de lotes ocupados por receptores de viviendas en favor del banco de tierras y el desarrollo de acciones de regularización dominial.

- San Isidro²⁸: Cuando con fondos federales se inicia la reurbanización de La Cava, el barrio estaba organizado y sensibilizado sobre el tema de la urbanización gracias a un intenso trabajo de varios años de organizaciones barriales. El proyecto, que contempla sólo 1.200 de las 1.800 familias de la

²⁶ Dosmil20, publicación del Plan de Desarrollo Estratégico de Morón (http://www.moron.gov.ar/pde/descarga/plan_estrategico_revista_02.pdf)

²⁷ Pagina del IDUAR: <http://www.moreno.gov.ar/IDUAR/> y documental “Los municipios” (2007), Proyecto documental Construyendo Barrios, Comunicación y Desarrollo humano, Buenos Aires.

²⁸ Documental “Los Municipios” (2007).

villa²⁹, genera rechazo en el barrio y las relaciones con los funcionarios municipales empeoran. Se crea una “mesa de integración” para analizar el listado de familias beneficiarias y consensuar la resolución de conflictos. En esta mesa participa el obispado, la iglesia local, organizaciones vecinales del partido, funcionarios municipales y, finalmente también, los vecinos de la villa, que se sienten relegados de las decisiones sobre la urbanización. San Isidro es un caso único en su oposición al desarrollo de actividades no residenciales en las viviendas nuevas llegando a dictar una ordenanza que amenazaba con la expulsión de la vivienda adjudicada a quien violase la norma. El municipio hace muchas obras con la operatoria Mejor Vivir, siendo uno de los pocos casos de éxito del Programa en la región. Se utilizó tanto para el completamiento de las casas y mejoramiento de los frentes en villa Uruguay y también para pintar unos viejos conjuntos degradados en Boulogne.

- Vicente López: La Secretarías de Obras Públicas y de Acción Social comparten al principio la responsabilidad por la gestión del programa y contrata a una ONG para llevar adelante el trabajo social cotidiano y organizar el nuevo censo en el barrio. La falta de experiencia de los equipos técnicos lleva al proyecto a una crisis que determina la creación de una nueva estructura, de gran autonomía, la Subsecretaría de Viviendas Sociales. La crisis también moviliza a los vecinos que renuevan el cuerpo de delegados que se convierten en el interlocutor a la hora de planificar y avanzar con las obras en el barrio. Las Flores es uno de los pocos casos en que la escasez de tierra y la alta densidad poblacional obliga a densificar (planta baja y tres pisos), planteando desafíos diferentes a los de los programas de casa en lote propio: las fallas constructivas y problemas de mantenimiento de difícil solución para los vecinos, la dificultad para organizar los consorcios y el debilitamiento de la representación vecinal cuando parte de los vecinos se mudan a los apartamentos. También se paga un subsidio para compra de lote a construcción fuera del partido.

Las diferencias entre los contextos sociales, políticos e institucionales de los municipios influyeron en qué programas eligió cada municipio para desarrollar y el modo en que estos fueron ejecutados. Los mismos programas federales, han dado lugar a procesos de gestión municipal y participación social diferentes en cada municipio. Las experiencias en términos de calidad urbana, niveles de participación social, articulación política intramunicipal e interjurisdiccional, impacto en el desarrollo local, fueron muy variadas y ameritan un cuidadoso estudio que sistematice y socialice los aprendizajes que ofrecen.

Políticas públicas, negocios privados. El sector de la construcción

A nivel nacional hay unos pocos agentes del sector privado que históricamente han participado en la definición de las políticas de vivienda. El principal actor es

²⁹ para las 600 familias restantes se promueve la mudanza fuera del barrio mediante la llamada “operación abanico” de expulsiones programadas y con subsidio para la compra del lote fuera del partido (ver capítulo 6).

la CAC³⁰ (Cámara Argentina de la Construcción), seguido en menor escala de CAVERA³¹. El sector de los proveedores de materiales de construcción, en general de características oligopólicas, constituyen otro poderoso lobby privado. Las empresas productoras de cemento, de las que 2 de ellas acumulan el 90% de la producción, cuentan con el Instituto del Cemento Portland (ICP), y la CICER, la Cámara Industrial de la Cerámica Roja, reúne a 16 empresas productoras de ladrillos y materiales cerámicos. Las cámaras empresariales también operan localmente y tienen buenas relaciones, cimentadas en décadas de operatorias FONAVI, con los Institutos de Vivienda Provinciales y, por su intermedio, pueden también hacer llegar su voz al Consejo Nacional de Vivienda que define los lineamientos de la política nacional. Finalmente se destaca una entidad pública no estatal, el Instituto de Registro y Estadística Construcción (IERIC), constituido por la ya mencionada CAC, la Unión Argentina de la Construcción y la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina, que tiene por objeto realizar actividades de estadística, censo y registro en el sector de la construcción en todo el país³².

Los Programas Federales se diseñan adoptando buena parte de la estructura y las relaciones construidas por décadas de acción pública en vivienda. Los motivos de elegir como principal contraparte y beneficiario económico al sector concentrado de la construcción, pueden relacionarse tanto con la urgencia en reactivar la economía y cambiar el humor social, la escala de las inversiones planeadas y la confianza en la capacidad de las empresas de demanda de mano de obra, y de generar un gran impacto en el macro-complejo de industrias y actividades de servicios asociados al sector de la construcción.

A partir de 2004, la implementación de los Programas Federales y la reactivación de las obras FONAVI, más las correspondientes infraestructuras, generaron un gran impacto en el sector de la construcción, un sector que se caracteriza por un significativo nivel de concentración de la actividad en manos de las empresas grandes respecto del total de firmas³³. El sistema de licitación y los requisitos para acceder a las licitaciones tienden a favorecer a las grandes

³⁰ En la página de la CAC se publica su “Plan para el financiamiento de la vivienda”, que incluye una propuesta normativa para el Sistema Federal de Vivienda, una muestra de la acción del lobby empresario. www.camarco.org.ar.

³¹ La Cámara Argentina de la vivienda y el equipamiento urbano de la República Argentina, conserva su acrónimo CAVERA de cuando era la Cámara de la Vivienda económica, hoy es una entidad que representa a constructores, productores de insumos y materiales, profesionales y entidades intermedias vinculados con la actividad de la construcción de viviendas, e intenta participar en todos aquellos foros, tanto del ámbito Municipal, Provincial o Nacional, donde se debata la problemática Habitacional y de Desarrollo Urbano. www.cavera.org.ar/.

³² El IERIC, es el único organismo con capacidades indelegables y expresas de emitir juicio sobre las competencias laborales de los trabajadores de la construcción, y ha desarrollado un mecanismo de evaluación y certificación abierto a todos los trabajadores y empresas de la industria. (Ley 22.250).

³³ El sector de la Construcción en Argentina nuclea alrededor de 200.000 empresas constructoras. Ellas se distribuyen por tamaño en: 25 grandes empresas que facturan más de 25 millones de pesos anuales, unas 1.000 empresas de mediana envergadura que facturan entre 5 y 25 millones de pesos anuales y la mayoría de firmas de pequeña escala, que operan muchas veces como subcontratistas de las anteriores. Asimismo, se estima que las empresas grandes participan en un 73% del mercado, las empresas medianas representan el 20% del total y el 7% restante corresponde a las empresas chicas.

empresas y restringen la participación de PYMES y cooperativas. Una primer mirada a las empresas que actuaron por municipio y por proyecto en el AMBA, muestra diversidad de tamaño y amplia dispersión territorial, encontrándose desde una misma empresa en varios municipios, hasta casos en que en un mismo municipio intervienen varias empresas. Un análisis más detallado, sin embargo, revela que las grandes empresas acaparan más del 70% del mercado. En el cuadro que se adjunta en el Anexo V, podemos observar como seis empresas construyen el 34,2% del total de viviendas nuevas y reciben el 30.9% del monto total del Plan Federal en el AMBA.

Cuadro 7: Empresas seleccionadas que más construyeron

N°	EMPRESAS	MUNICIPIOS EN LOS QUE INTERVIENEN	Viviendas	%	MONTO TOTAL POR EMPRESA
1	ALEMARSA S.A.	Tres de Febrero	1548		89.861.393
2	CALCATERRA S.A.C.I.F.I. Y C	Quilmes	1.693		88.291.207
		Berazategui			
		San Fernando			
3	EDIFICADORA TAURO S.A.	La Matanza	999		52.501.219
4	HIDRAVIAL S.A.	Lomas de Zamora	900		81.268.958
5	IECSA SA y CALCATERRA (UTE)	Esteban Echeverría	1.990		89.154.044
6	MARTINEZ Y DE LA FUENTE- NICASTRO UTE	Quilmes	2.225		157.516.500
		Florencio Varela			
TOTAL construido por 6 empresas en 8 municipios			9.355	34,2%	558.553.323
Total construido por en los 24 municipios			27.371	100%	1.806.014.602

Fuente: Planilla IVBA 02/02/07 - Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires.

Esta estrategia centrada en la ejecución de los programas por empresas de cierta envergadura y con experiencia en obra pública, no estuvo exenta de problemas:

a) Las empresas no están preparadas, por falta de experiencia en el tipo de obra y de recursos humanos capacitados, para enfrentar obras de la escala, complejidad y dispersión territorial que implican los PFCV. Algunas empresas, con experiencia en grandes obras públicas de vivienda y de infraestructura, intentaron imponer el uso de sistemas prefabricados (generalmente poco aptos para vivienda social), que permiten planteles más reducidos con mayor proporción de mano de obra no especializada³⁴. Estas propuestas no prosperaron ya que son antagónicas con las lógicas de los PFCV, sistemas constructivos tradicionales y mano de obra intensivos, para favorecer una mayor generación de empleo y una amplia dispersión territorial de su impacto sobre la desocupación. Este cuello de botella en la disponibilidad de mano de obra calificada, llevó a una redefinición de los espacios laborales y de los cuadros técnicos en las empresas constructoras. Lentamente, la capacitación

³⁴ Con el argumento de la escasez de operarios calificados de la construcción, producto de años de crisis económica, en la escasez de algunos componentes y en la posibilidad de acelerar los tiempos de obra.

se fue dando en obra y en espacios organizados por la UOCRA y las cooperativas de construcción de viviendas. Si bien la situación ha mejorado considerablemente, aún hay escasez de mano de obra más calificada (oficiales de albañilería, electricistas, gasistas, etc.).

b) El lanzamiento de la construcción de miles de viviendas en todo el territorio nacional provoca, previsiblemente, cuellos de botella en la producción, agotamiento de stock, y especulación y aumento de precios en aquellos mercados oligopólicos (cemento, hierro, cerámicos). Las estrategias de las empresas constructoras ante esta situación fueron variadas: algunas se aseguraron el stock de materiales al iniciar las obras evitando así contratiempos posteriores, otras intentaron forzar el uso de elementos prefabricados, o buscaron renegociaciones, presionando con la paralización de las obras y los consecuentes problemas políticos y económicos que se generan en el ámbito local. Los largos tiempos de obra, acentuados a veces por deficiencias en la gestión, impulsan múltiples renegociaciones de los contratos y revaluación de costos. El aumento de precios de materiales y mano de obra, repercute en la calidad de la vivienda, que tiende a ser la variable de ajuste por las dificultades y las deficiencias en el control y supervisión de obras. El Estado, en todos sus niveles, subestima este problema y evita aplicar instrumentos que regulen la producción y comercialización de materiales y componentes de construcción como: bancos de materiales, negociaciones con productores oligopólicos, importaciones estratégicas, promoción de industrias que sustituyan importaciones, estímulos a ampliación y dispersión de las unidades de producción, instrumentos fiscales, etc. Las empresas productoras agotan stock, amplían la producción, emplean más gente y aumentan los precios acorde a la escasez generada.

c) Los PFCV, pensados como motores de la reactivación económica, también pueden “enfriarla” si el flujo de fondos es discontinuo. Los pagos efectuados por la Nación a las constructoras tiene períodos con grandes atrasos. Esta situación, más si se prolonga como durante casi todo el 2008, trae aparejados problemas financieros para las empresas, suspensión de las obras, sobre costos por reclamos de ajustes de precios y lucro cesante, el retorno a la desocupación para los obreros y su consecuente impacto en las economías locales.

La construcción de tantas viviendas puede tener un importante impacto en la economía y el desarrollo local, dependiendo de la capacidad del municipio y de la fuerza de las organizaciones sociales para negociar con las empresas constructoras. Contratar mano de obra en los mismos barrios en que construye o comprar parte de los materiales en el municipio son formas de aprovechar estas potencialidades para el desarrollo local y la dinamización de las economías barriales.

Otros actores, otras voces, otras prácticas. Participación y poder

“Gestión participativa es redistribución de poder” Víctor Pelli

El diseño de los Programas Federales no le asigna importancia a la participación de la población en la planificación, gestión o evaluación de las

acciones a desarrollar. Experiencias exitosas de participación comunitaria en la ejecución de políticas habitacionales no fueron tenidas en cuenta al momento de diseñar el Programa Federal de Construcción de Viviendas que no asigna recursos, ni define criterios respecto a la participación de los en la planificación, gestión o evaluación de las acciones. La campaña “*Reconstruir con esperanza junto a los inundados*”³⁵ y el Programa 17³⁶ son algunas de las ricas experiencias de políticas habitacionales nacionales que impulsan la participación comunitaria. La autoconstrucción, los micro financiamientos y la articulación con organizaciones sociales no forman parte de los nuevos programas, pero hoy encontramos a los técnicos y funcionarios que trabajaron en programas más participativos, aplicando y transfiriendo la experiencia acumulada en el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos o en el Emergencia Habitacional.

Las experiencias también dejaron huellas en el territorio, colaboraron al desarrollo de organizaciones barriales y al sostenimiento del trabajo de las oenegés de hábitat en la región. Al anunciarse la nueva política habitacional, las oenegés de hábitat de la región, vieron la oportunidad de aprovechar la amplia red de organizaciones con la que trabajan desde hace más de dos décadas, para organizar un espacio desde donde analizar la política pública y dialogar con los decisores políticos. Desde el 2004 el Foro de Organizaciones por la Tierra, la Infraestructura y la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires³⁷ (FOTIVBA) realiza una intensa actividad organizado en foros zonales (norte, oeste y sur).

“El FOTIVBA es un espacio colectivo de análisis, reflexión, discusión y propuesta, que surge a partir de la iniciativa de un grupo de Organizaciones Sociales, Técnicas y Territoriales, vinculadas a la temática de la tierra y la vivienda de los sectores populares del conurbano bonaerense.

³⁵ Ejecutado por la Dirección Nacional de Programas Habitacionales desde 1993 en asociación con oenegés de hábitat y vivienda en proyectos de autoconstrucción por apoyo mutuo y con asistencia técnica. La DNPH, que en ese momento dependía del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, pasó a formar parte de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

³⁶ Al Programa 17, Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica, lo lanzó la Subsecretaría de Vivienda en 1992., Con un subsidio inicial a municipios y oenegés de hábitat, generó fondos revolventes para préstamos para el mejoramiento habitacional. Una evaluación realizada por la arquitecta Rodulfo muestra que por cada peso invertido, los beneficiarios de los prestamos habían invertido 4 y que los fondos al momento de la evaluación ya habían rotado 4 veces y seguían funcionando, con liquidez y tasas de morosidad muy bajas después de haber rotado varias veces. Muestra una alta eficiencia en la inversión ya que peso invertido se multiplicó por 16!

³⁷ Participan del FOTIVBA: Mutual El Colmenar, Barrio Unión, Frente Barrial 19 de diciembre, Promotores Merlo, Grupo DEUM, Cooperativa Una Luz de Esperanza, Grupo Virgen de la Esperanza, Fundación Vivienda y Comunidad, Mutual Almasfuertes, Asentamiento Latinoamérica, Asociación civil AMAUTA, Asociación Civil Barrio San Cayetano, Frente Transversal, Barrios Presidente Sarmiento y Gardel, Cooperativa El Amanecer, Mesa de organizaciones Barrio el Milenio, Centro Comunitario Minka, Comunidad Adsis, CAI Tinku Guagüitas, Instituto del Conurbano / UNGS, Centro Cultural Kichari Huasi, Asociación Civil Madre Tierra, Asentamiento 18 de Julio, Mutual 31 de Mayo, Mutual Comunal Solidaria, Barrio San Antonio, Vinso, Sedeca, IIED-AL, Asfar, F. Sagrada Familia, Barrio El Nuevo Progreso, Barrio San Martín, Barrio Hardoy, Barrio Jupó, Barrio Basualdo, Barrio el Arco, Parroquia Benavides, Barrio Nehuen, Barrio Javicoli y Asentamiento 18 de Julio”

El foro tiene por objetivo, construir un espacio de articulación entre el sector público y la sociedad civil que pueda: incidir en la definición de políticas de hábitat, garantizar la participación de los actores involucrados en la solución de los problemas que afectan a la región, promover la participación de otros actores en este espacio de articulación, discutir los programas de vivienda vigentes, proponer una agenda con los temas que las políticas actuales no están cubriendo, conformar una fuerza social que monitoree y colabore en la implementación de las políticas”³⁸

A nivel provincial existe interés por generar y sostener espacios de interlocución con los vecinos y organizaciones barriales y las instancias de diálogo y trabajo entre la Secretaría de Vivienda y Urbanismo y el FOTIVBA, comienzan en el 2004 con la presentación de los nuevos programas a los barrios por parte de funcionarios provinciales. La articulación es intensa y lentamente se construye un espacio acotado pero importante de trabajo entre la provincia y las organizaciones barriales.

Mensualmente los foros realizan encuentros de coordinación y de capacitación. Los barrios organizados lograron que se flexibilice el Programa Mejor Vivir para incluir a organizaciones sociales. Con esta modalidad ya se han realizado más de 500 mejoramientos de viviendas. Las organizaciones participantes del foro firmaron un convenio con la Escribanía General de Gobierno para gestionar y facilitar el acceso de los barrios a la regularización dominial de las tierras.

El FOTIVBA realizó propuestas legislativas, al momento de este trabajo, es participante activo del Movimiento por la Reforma Urbana y participa de mesas de trabajo con legisladores nacionales y provinciales. Tiene un rol activo en la difusión y debate de la propuesta de ley de hábitat social de la provincia y en el grupo Habitar Argentina que trabaja en el desarrollo de propuestas de leyes nacionales de ordenamiento territorial, de desalojos y alquileres, y de vivienda y producción social del hábitat.

La inclusión de prácticas participativas en la ejecución de los programas fue, en los municipios del AMBA, muy desigual. Algunos gobiernos locales organizaron espacios de encuentro y participación vecinal, apoyan la construcción o actualización de los cuerpos de delegados, desarrollaron estrategias comunicacionales y unidades específicas de gestión y articulación intramunicipal para acompañar sus acciones en los barrios. Estas prácticas distan de ser generalizadas y encuentran dificultades para desarrollarse por la falta de prácticas institucionales y administrativas que las contemplen, por escasez de técnicos y funcionarios con experiencia y, porque acorde a nuestra tradición, las políticas de viviendas se diseñan ponderando los impactos sobre el sistema económico y productivo por sobre los efectos socio territoriales. Interesantes experiencias de participación de vecinos y ONGs en municipios como La Matanza y Morón, convivieron con otras donde los municipios ignoraron, combatieron o intentaron manipular a las organizaciones barriales como sucedió en San Isidro o Vicente López.

El Programa Federal de Emergencia Habitacional, que tuvo entre sus objetivos centrales integrar beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados a

³⁸ Extraído de: <http://www.madretierra.org.ar/pdf/fotivba.pdf>

cooperativas de construcción de viviendas, permitió también el desarrollo de una variada gama de experiencias autogestivas y participativas. En dos capítulos del libro se profundiza sobre algunas de ellas³⁹ por lo que sólo mencionaremos dos casos que ejemplifican como las cooperativas creadas en el marco del PFEH han logrado consolidarse en el mercado de la construcción, realizan obras particulares y se profesionalizan en diversos rubros (pintura, techumbres, instalación de redes, pavimentos, etc.) y diversifican sus actividades. En Florencio Varela 16 cooperativas conformaron una Federación, que para ganar sostenibilidad produjo insumos para la construcción (borceguíes, piletas y componentes), construyó viviendas “llave en mano” para las grandes empresas constructoras que pueden presentarse a las licitaciones de los programas federales y planeaban expandir su actividad al tendido de redes de infraestructura. En La Matanza funcionaba una UTE a través de la cual 50 cooperativas realizaban las compras comunes, colaboraban en la capacitación de sus miembros y en la administración y gestión de las obras.

Esta modalidad tuvo una fuerte resistencia de la UOCRA que veía en las cooperativas una competencia desleal por los puestos de trabajo en lugar de considerarlos como potenciales miembros del sindicato y su obra social. Curiosamente esta situación no estaba en la agenda de los sindicatos, de las cooperativas ni del gobierno nacional.

Importantes experiencias como las de la Fundación Sueños Compartidos (que estaba vinculada a la Asociación Madres de Plaza de Mayo) o de la organización territorial Tupac Amaru (cuya sede principal se encuentra en Alto Comedero, Jujuy), con elementos de autoconstrucción y autogestión, tenían o tienen lógicas y encuadres administrativos diferentes de los Programas Federales y no los abordaremos aquí, pero resulta necesario mencionarlos para completar el cuadro de acciones en hábitat y vivienda en el que se inscriben los programas analizados. Lo mismo se puede decir de Cáritas (dependiente de la Iglesia Católica), pero no se aplica al AMBA, porque allí no desarrollaron proyectos.

OBSERVACIONES Y APRENDIZAJES A PARTIR DE LO ACTUADO

Los Programas Federales son mucho más que una política de construcción de viviendas que aporta a la generación de empleo y a la reactivación de la economía, tal como explicitan sus objetivos. Las acciones desplegadas en el territorio, esta gran inversión pública en la construcción de viviendas y la extensión de infraestructuras, tuvieron y tienen, como hemos visto, efectos sobre los mercados de materiales y de trabajo y también sobre las políticas urbanas y el mercado de suelo⁴⁰.

Asimismo el impacto de la cantidad de soluciones habitacionales producidas sobre los déficits históricos y en la mejora de las condiciones de vida de la población es notorio. Las transformaciones sociales en las decenas de barrios nuevos y re-urbanizados y los cambios en las relaciones socio políticas en los territorios por la ejecución de los programas son más difíciles de evaluar en tan corto lapso de tiempo, pero son sin dudas significativas.

³⁹ Ver capítulos 7 y 8.

⁴⁰ Ver capítulo 2.

A continuación señalamos brevemente otros aspectos relevantes al considerar la compleja red de impactos que conformaron esta política al momento de nuestro análisis.

- La velocidad con la que ejecutaron los programas federales generó situaciones de obras iniciadas, y entregadas, sin que los trámites en el nivel provincial que habilitarán la futura regularización se hayan concretado. Esta situación podría llevar a que, en el futuro, las nuevas viviendas pasen a engrosar los casos de viviendas sin dominio saneado y a la posible paralización de los reembolsos, tal como ocurre hoy con gran cantidad de viviendas construidas por el FONAVI.⁴¹ Si bien la entrega de las viviendas a los beneficiarios aumenta la seguridad en la tenencia, la demora en el proceso de regularización dominial y la entrega del título perfecto reducen la eficacia del efecto de redistribución de riqueza implícito en los programas federales.

- La ejecución de los Programas Federales tiene consecuencias ambientales positivas aún poco observadas: relleno de terrenos anegadizos, obras hidráulicas que vuelven aptas zonas anegadizas o inundables, redes de agua y cloacas que además de reducir la contaminación, eliminan el uso del pozo ciego y de agua de napas contaminadas, en grandes áreas. Se eliminaron de basurales se amplían las áreas de recolección de residuos sólidos urbanos. A lo que por supuesto debe agregarse la mejora de la calidad del hábitat que experimentan cientos de familias como consecuencia de la política determina también una mejora de la calidad del ambiente en que desarrollan sus vidas.

- Aparecen también algunos efectos negativos producto de la escala de la operatoria en marcha: una demanda creciente de ladrillos estimula el desarrollo de más ladrilleras. Funcionarios de algunos municipios manifestaron su temor por el incremento de consumo de suelo en territorios vecinos, y sus consecuencias ambientales, como consecuencia del avance de las ladrilleras.

- La economía barrial no formó parte de las reflexiones en torno al diseño de los programas federales, que centraron sus expectativas en la reactivación macroeconómica. Los planes no contemplaron las actividades económico-productivas que realizan las familias. Su desarrollo tiene lugar en las viviendas siendo el ámbito doméstico el mismo que el de la producción. La vivienda popular es también un espacio de producción económica, los comercios barriales, la producción manufacturera especializada (como el calzado en Las Antenas), los oficios (bicicleterías, herrerías, peluquerías), los servicios (locutorios, video clubes), las redes de economía popular, no han sido contemplados, salvo contadas excepciones y sólo parcialmente, en el diseño de las casas ni en la planificación urbana de los barrios. En la investigación que el equipo de Infohábitat realizó sobre las villas y asentamientos en el AMBA identificó que un 15% de las viviendas albergaban actividades no residenciales. No obstante, en muchos barrios se prohibían formalmente usos no residenciales⁴². En pocos casos se definió un sector de comercio y servicios

⁴¹ En un informe elaborado por la Dirección Provincial de Programas Habitacionales del Instituto Provincial de la Vivienda de Buenos Aires en 2007, se consignaba que de 39.000 viviendas construidas por el IVBA en el Conurbano entre 1976 y 2002, no llegan a unas 18.000 las que se encuentran escrituradas.

⁴² En San Isidro se llegó a dictar una ordenanza que amenazaba con la quita del derecho a una vivienda del programa a quienes abriesen un comercio en la vivienda. Paradojalmente el programa forzaba a las familias a mudarse sin contemplar espacio para las actividades que

con locales en venta o alquiler. En un sentido más general esta acción pública ignoró por completo su capacidad para fortalecer los entramados productivos-económicos locales. Entre las manifestaciones más tangibles, se observó el impacto que ha tenido sobre los comercios cercanos a los emprendimientos como consecuencias del aumento del ingreso que devino del empleo que ha generado dicha política⁴³.

- Es muy interesante observar cómo se establecen diferentes formas de diálogo con los complejos procesos sociales y territoriales para llevar a cabo la gestión. La “bajada al terreno” de funcionarios, técnicos y productos lleva a una necesaria readaptación de las estructuras de gestión y del mismo diseño de los programas que se modifican durante y como efecto de la implementación. La magnitud de las transformaciones sociales y territoriales producto de las políticas de vivienda en marcha, exige una revisión de la articulación de las diversas acciones sobre el territorio, el monitoreo de su desarrollo y la evaluación de sus múltiples impactos. El diseño de los Programas Federales no contemplaba una reflexión sobre la propia práctica, ni instrumentos que permitan un seguimiento y redefinición de las políticas. El estado tiene una probada capacidad para recopilar, sistematizar y analizar información socio territorial y reflexionar sobre la acción pública, sin embargo, no se han desarrollado sistemas de evaluación y monitoreo de las políticas habitacionales y urbanas⁴⁴.

- La participación es un gran tema en todos estos procesos y es resuelto en cada municipio según la orientación política del gobierno local y el grado de organización de las organizaciones barriales. Los resultados han sido tan variados como los casos. Las prácticas participativas merecen ser abordadas integralmente desde el diseño mismo de los programas. Implica incorporar instrumentos que permitan asimilar las diferencias entre los tiempos que maneja la gestión central, los tiempos de los municipios y los de las organizaciones sociales; desarrollar espacios de articulación entre las diversas dependencias del Estado afectadas por las acciones de los programas federales; crear las instancias administrativas y los marcos legales que garanticen el derecho a participar que tiene la población, desde el diseño y planificación hasta la evaluación y monitoreo de la acción pública. El estudio de las soluciones probadas y de las experiencias en otros países parece un comienzo razonable.

Bibliografía

FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (2010) “Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina”, En: *Assentamentos informais e*

venían desarrollando, poniendo en riesgo la sustentabilidad económica de la familia y también su capacidad de pagar la cuota de la nueva casa

⁴³ A manera de ejemplo, se cita el caso del comercio de electrodomésticos del centro de compras de Morón que acordó un plan especial para los vecinos de Gardel por el gran aumento en las compras a raíz de la cantidad de vecinos involucrados en la construcción del barrio.

⁴⁴ El Instituto de Vivienda de Buenos Aires acaba de suscribir un convenio con el Instituto del Conurbano para el desarrollo de una metodología de evaluación de la acción en vivienda en la provincia-

Moradia Popular: subsidios para políticas habitacionais mais inclusivas, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -IPEA-, Ministerio de Planejamento, Orçamento e Gestion, Brasília , Brasil. Disponible en: www.infohabitat.com.ar.

GAITE, Arnoldo (2005) *Desarrollo urbano y vivienda: Introducción al estudio de la acción del Estado*. Nobuko, Buenos Aires

GAZZOLI Rubèn (2007) *Vivienda social. Investigaciones, ensayos y entrevistas*. Editorial Nobuko. Buenos Aires.

Equipo Infohábitat⁴⁵ (2008) "*Análisis georreferenciado para el seguimiento de las nuevas intervenciones públicas en Hábitat en el área metropolitana de buenos aires*". Convenio: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación - Universidad Nacional de General Sarmiento. **Disponible en:** www.infohabitat.com.ar

PELLI, Victor S. (2007) *Habitar, participar, pertenecer. Acceder a la vivienda – incluirse en la sociedad*, Nobuko, Buenos Aires.

RODULFO, María Beatriz; FUENTES, J., SABSAY, A. (1997) "Mejoramiento habitacional. Línea de acción: Fondos de crédito" en Mejoramiento habitacional en Argentina: Estrategias de crédito y asistencia técnica para sectores populares, Pérez Coscio, Luis (comp.). Secretaria de Desarrollo Social de la Nación /IIED, Buenos Aires.

RODULFO, María Beatriz, CALOGERO R.; ABUD, R; FERNÁNDEZ, I.; GIGLIO, O.; REY, M. L (2002) "*Transformando la emergencia habitacional en la región. Campaña Reconstruir con esperanza junto a los inundados*". Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales. Quilmes, provincia de Buenos Aires.

YUJNOVSKY Oscar (1984) *Claves políticas del problema habitacional Argentino*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA (2008). "*Política Federal de Vivienda. Balance de cuatro años de gestión*". Informe de SSDUyV de la Nación disponible en: www.vivienda.gov.ar

SUBSECRETARÍA DE URBANISMO Y VIVIENDA (2007). "*Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana*". Disponible en www.mosp.gba.gov.ar

⁴⁵ El equipo que realizó el análisis está constituido por: María Cristina Cravino, Raúl Fernández Wagner, María I. Graham, Fernando Ostuni, María Rosa Silva, Omar David Varela y Marcela Vío. Colaboraron en la elaboración de la cartografía y el procesamiento de la información: Marcela Rivarola, Juan I. Duarte, Juan Pablo Del Río y Estanislao Simonetti.

CAPITULO 2

LA GESTION DEL SUELO Y LA DISTRIBUCION DE LA CIUDAD. Una articulación compleja para la política habitacional en el Conurbano Bonaerense

Juan Pablo del Río y Juan Ignacio Duarte

Introducción

En este capítulo se analiza la gestión del suelo llevada a cabo por parte del Estado (en sus diferentes niveles -y en particular el provincial y municipal-) para implementar la política habitacional en los 24 municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)⁴⁶ entre los años 2003 y 2009. El trabajo se centra principalmente en la identificación de los instrumentos que se utilizaron para la adquisición de suelo y el análisis de la localización de ese suelo en la estructura urbana. La atención se dirige a tres programas de vivienda mediante los cuales se construyó la mayor parte de las viviendas sociales en el área de estudio durante el período 2003-2009: el Programa Federal de Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo” (PFEHTyT), el Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) y el Sub Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos (SPFUVyA).

La implementación de los programas federales de vivienda puestos en marcha a partir de 2003 implicó un cambio no sólo en la concepción de la política habitacional desarrollada en el país, sino que, en el la provincia de Buenos Aires también se produjo un cambio central en la distribución de las viviendas en su territorio, con una clara participación del AMBA. Si entre 1976 y 2003, en el AMBA se habían construido casi 40 mil viviendas (39.856), en los siete años que abarcan el período 2003-2009 se pusieron en marcha casi idéntica cantidad de soluciones habitacionales (37.679). A su vez, las soluciones habitacionales “anunciadas” en las distintas etapas del Plan Federal de Construcción de Vivienda equivale aproximadamente a la magnitud (en términos de hogares) del crecimiento demográfico del último período intercensal (1991-2001).

Este cambio en la distribución de las viviendas al interior de la provincia de Buenos Aires implicó una fuerte demanda de suelo para la construcción de las mismas. Sumado a esto, una escasez relativa del stock de lotes o predios amanzanados disponibles y las capacidades o experiencias técnicas municipales, configuraron un escenario complejo para adquirir suelo en el Conurbano Bonaerense.

⁴⁶ El AMBA ó Gran Buenos Aires está constituido por la Ciudad de Buenos Aires y 24 municipios que la rodean. Ellos son: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Vicente López, Tigre y Tres de Febrero. En este análisis nos centraremos en los 24 municipios, a los que haremos referencia como “Conurbano Bonaerense” ó simplemente 24 municipios.

La política habitacional, como ya hemos mencionado, se ejecutó a través de diversos programas. El primero que se diseñó en el año 2003 fue el “Programa Federal de Emergencia Habitacional Techo y Trabajo”, el cual apunta a la construcción de viviendas a través de cooperativas integradas por desocupados⁴⁷. Hacia fines de 2004, con el lanzamiento del “Programa Federal de Construcción de Vivienda” se puso en marcha la herramienta a través del cual se construyó o se está construyendo la mayor parte de las soluciones habitacionales del período, basado en una estrategia que consiste en la construcción masiva de vivienda a través de empresas constructoras⁴⁸. Finalmente, durante 2005 se lanzó el “Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos” (SPFUVyA)⁴⁹ (ver capítulo correspondiente), que apuntaba a intervenir en los asentamientos informales; y el “Subprograma para el Mejoramiento del Hábitat Urbano, Obras de Infraestructura y Complementarias”⁵⁰ que buscaba proveer infraestructura y equipamiento para habilitar las viviendas que se construyen a través de los fondos federales.

En el Conurbano Bonaerense, los programas lanzados desde 2003 se plantearon como objetivo la construcción masiva de viviendas y hasta la 2009 se ejecutaron o están ejecutando 22.355 viviendas nuevas en terrenos ociosos, es decir en “nuevas localizaciones” y 10.940 viviendas nuevas más 4.384 mejoramientos habitacionales⁵¹ en las tierras donde se encuentran las villas y asentamientos, a través del Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos⁵². La distinción entre las viviendas construidas en “**nuevas localizaciones**”, es decir asociadas a un proceso de extensión o completamiento del tejido urbano; y las viviendas construidas “*in situ*” o “*barrios*”

⁴⁷ La finalidad de este programa era solucionar la emergencia habitacional y laboral incorporando como trabajadores a personas desocupadas, beneficiarias de los planes empleo Jefes y Jefas de Hogar. Con asistencia estatal se organizaban en forma de cooperativas de trabajo para la construcción de viviendas, a fin de generar una política que simultáneamente resuelva los problemas habitacionales, de empleo y producción. Los municipios eran los encargados, entre otras cosas, de aportar el suelo. Mediante este programa se construyeron 3.804 viviendas nuevas (11,5% del total).

⁴⁸ Este programa consistía en la construcción de viviendas nuevas en localizaciones donde exista tierra vacante. El Gobierno Nacional otorga a las provincias un financiamiento no reintegrable, destinado a la construcción de unidades habitacionales nuevas, dejando la posibilidad de que exista un financiamiento complementario a cargo de las jurisdicciones para la adquisición de terrenos, ejecución de obras complementarias y/o la incorporación de mejoras de carácter imprescindible en los proyectos. A través del PFCV se construyeron o se encuentran en proceso de construcción 18.551 viviendas (55,7% de las soluciones habitacionales ejecutadas).

⁴⁹ Este subprograma formaba parte del PFCV y construyó viviendas nuevas en villas y asentamientos precarios, tanto en las tierras ocupadas por estos como en nuevas localizaciones cerca de las mismas cuando es necesario relocalizar población para regularizar la trama urbana y encuadrar el proyecto en las normas urbanísticas vigentes. Esto significa que actúa mayormente en tierras que ya se encuentran ocupadas. El convenio para la puesta en marcha del programa establece que el subprograma podrá ejecutarse sólo en aquellos barrios donde la situación dominial esté regularizada o donde sea factible culminarla antes de la finalización de las obras, quedando en manos de los municipios o el gobierno provincial la regularización dominial. Mediante este programa se construyeron o se están construyendo 10.940 viviendas nuevas (32,8% del total), a lo que hay que sumar casi 4.384 mejoramientos.

⁵⁰ En nuestro análisis no se incluye este subprograma, ya que construye infraestructura y equipamiento comunitario.

⁵¹ Los mejoramientos son módulos de hasta 18 m², en general destinados a construir una habitación adicional en las viviendas nuevas construidas para aquellos casos en que se destinan a familias numerosas.

⁵² En las villas y asentamientos donde interviene el SPFUVyA, uno de los requerimientos es que la tierra donde se intervendrá debe estar regularizada en términos dominiales o encontrarse en proceso de regularización, lo que implica que el Estado aún cuando no decida la localización debe adquirir la tierra.

auto-construidos” previamente por los pobladores; introduce algunos matices, que luego se retomarán, al momento de analizar tanto el procesos de adquisición de suelo como la localización.

La ejecución de la política urbana y particularmente la habitacional, requiere para su materialización de un recurso particularmente escaso como es el suelo. La escasa disponibilidad pública⁵³ del suelo dificultó la ejecución de las políticas habitacionales impulsadas por el Estado. Y en este marco, la escala de los Programas Federales de Vivienda ejecutados a nivel nacional ha puesto a la provincia y a los municipios frente al desafío de contar con suelo disponible en el menor tiempo posible con la finalidad de no perder los cupos de vivienda asignados por el gobierno nacional⁵⁴.

Es en este contexto que nos preguntamos lo siguiente: ¿Cuáles han sido las modalidades de adquisición de suelo utilizadas por el Estado provincial o municipal para implementar la política habitacional diseñada a nivel nacional? ¿Qué ventajas o desventajas acarrea cada una de ellas? ¿Qué posición ocupan en la estructura urbana las tierras obtenidas en cada una de las modalidades? Nuestra principal hipótesis es que los instrumentos que brindaron mayor eficacia en relación a los tiempos de ejecución de la política ofrecieron como resultado tierras de peor calidad, es decir brindaron a los barrios una posición devaluada en la estructura urbana.

El punto de partida metodológico fue la sistematización de un conjunto de fuentes de información. Entre ellas se encuentran los registros de intervenciones de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación (SSDUyV), el Instituto de Vivienda de la provincia de Buenos Aires (IVBA), los municipios y un análisis georreferenciado de las intervenciones públicas en hábitat, realizado durante 2007 por el equipo Infohábitat del Instituto del Conurbano para la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación.

Para identificar los instrumentos que el Estado utilizó para la adquisición de suelo se realizaron un conjunto de entrevistas exploratorias a diferentes funcionarios de gobierno (principalmente se entrevistaron funcionarios municipales)⁵⁵. En algunas jurisdicciones se lograron identificar parcialmente

53 Por disponibilidad pública nos referimos a la tierra que cumple con al menos dos condiciones: por un lado, no estar construida, es decir encontrarse en condición de baldía; por otro lado, pertenecer a los bienes de dominio privado del Estado. La primera de las condiciones resulta esencial para que pueda ser utilizada en la ejecución de los planes de construcción de vivienda nueva. Asimismo, cuando la tierra no es de propiedad estatal se hace necesaria la adquisición de la misma. Dentro del área de estudio, el Estado no se caracteriza, salvo excepciones en algunos municipios, por disponer de tierra pública para ser destinada a la política de vivienda social, por lo que la adquisición de suelo resultó fundamental para poder concretar la política habitacional diseñada desde el gobierno nacional.

54 Una de las cláusulas de los convenios firmados entre la nación y las provincias para la puesta en marcha de los programas federales, era que las provincias tenían que comenzar a ejecutar los cupos asignados en un plazo máximo de 6 meses, de lo contrario esos cupos serían reasignados entre las demás provincias.

55 De los 20 municipios del AMBA que al año 2009 se encontraban ejecutando obras de vivienda, se entrevistó a referentes (Secretarios o Directores de Vivienda, de Planeamiento Urbano, de Obras Públicas, etc.) de 12 de ellos, aunque mediante otras fuentes complementarias se obtuvo información de las modalidades de adquisición de suelo de 15 municipios (Florencio Varela, Quilmes, Ezeiza, Esteban Echeverría, Almirante Brown, Lomas de Zamora, La Matanza, Moreno, Merlo, Hurlingham, Morón, Tres de Febrero, José C. Paz, Malvinas Argentina y San Fernando).

las modalidades de adquisición de suelo empleadas. No obstante, el análisis para los 110 barrios construidos que aquí se presenta implica el 67% de las soluciones habitacionales ejecutadas en el período de análisis (25.439 viviendas sobre un total de 37.679) bajo los tres programas de hábitat analizados (PFEHTyT, PFCV y SPFUVyA).

El análisis de las entrevistas y la normativa vigente permitió identificar los diferentes instrumentos y modalidades de adquisición de suelo utilizados por el Estado para adquirir o gestionar la tierra donde se construyen las viviendas nuevas y donde se efectúa la regularización dominial. A partir de las modalidades identificadas se construyó una tipología agregada de esos instrumentos y se realizó el análisis de cada una de las modalidades de adquisición, en términos de magnitud de tierra adquirida y obstáculos o esfuerzos de gestión que implica cada una.

Luego se analizó la localización de los barrios de vivienda, a partir de una lectura de la posición que ocupan en la estructura urbana los terrenos adquiridos y gestionados por cada una de las modalidades. Para ello se elaboró una matriz con un conjunto de dimensiones de análisis (consolidación urbana, condiciones habitacionales, nivel socioeconómico, proximidad a redes de transporte, a la centralidad urbana o al borde periurbano, entre otras) que permitió caracterizar el entorno de los barrios.

El capítulo se organiza en cuatro partes. *En la primera* se realiza una reflexión sobre la relación entre vivienda, suelo y economía urbana, lo que constituye una cuestión central para evaluar la localización de las viviendas construidas así como los vínculos entre los instrumentos de adquisición del suelo y el mercado de suelo. *En la segunda parte* se describen las diferentes modalidades y tipologías de instrumentos de gestión de suelo y se analiza la participación de cada modalidad en la política habitacional. *En la tercera parte* se presentan la matriz de análisis de la posición de la vivienda social en la estructura urbana y la lectura cruzada con cada una de las tipologías de adquisición de suelo. Finalmente, *en la cuarta parte* se plantean algunas limitaciones y desafíos que surgen del análisis de la relación entre vivienda, suelo y localización en el marco de la actual política habitacional.

VIVIENDA, SUELO Y ECONOMIA URBANA ¿UNA RELACION OLVIDADA?

La actual política habitacional irrumpe en un contexto complejo de restricciones en el acceso al espacio urbano. La necesidad de acceso al suelo y a la vivienda de importantes sectores de la población, conjugada con mercados inmobiliarios cada vez más especulativos, regulaciones débiles y paradigmas de política pública que en muchos casos niegan la realidad del hábitat popular, configuraron un esquema de producción de la ciudad inverso a la planificación formal: a la ocupación de hecho le sigue la lucha por la regularización dominial y la consolidación de la infraestructura barrial a lo largo de generaciones. Esta modalidad de urbanización popular basada en la autoconstrucción de la vivienda y la autourbanización del barrio se incrementó notablemente en el AMBA en los últimos 25 años (ver Cravino, del Río y Duarte, 2010).

- a) El incremento de la informalidad urbana registrado a partir de los años ochenta, con una tendencia ascendente en los años noventa, estuvo determinado en gran medida por el quiebre en la estructura social a mediados de la década del '70, producto tanto de cambios macroeconómicos como de la redefinición del rol del Estado. En el mundo del trabajo, la desocupación y precarización del empleo y, la caída en el salario real, se articulan en la ciudad con la privatización de los servicios urbanos y el redireccionamiento de la oferta del mercado inmobiliario a los sectores de ingresos medio-altos y altos. La inestabilidad de los ingresos corrientes junto con el aumento relativo del costo de habitar la ciudad explican en gran medida las transformaciones recientes en las condiciones de acceso al espacio urbano.

- b) En el transcurso de la década de 1990, el incremento de la tasa de desempleo y la profundización de situaciones de precariedad y empobrecimiento de los hogares fue acompañado por la restricción en la proporción del ingreso destinado a construir, ampliar o mantener la vivienda (Fidel, 1998). A esto se agrega la escasa acción pública en materia habitacional y la ausencia de producción de suelo urbano destinado a los sectores de bajos ingresos. Todos estos factores convergentes explican la contracción de las oportunidades habitacionales de los sectores populares.

- c) Hasta la década de 1970, el acceso de los sectores de bajos ingresos al espacio urbano fue posibilitado de manera masiva a través de los loteos populares. Entre la década de 1940 y 1970, la migración interna asociada al modelo de acumulación sustitutivo de importaciones y el crecimiento vegetativo de la población del AMBA generaron un importante crecimiento urbano, materializado en la densificación de las áreas centrales y en la expansión periférica de los municipios del AMBA. Como plantea Torres (1993), la ley de propiedad horizontal de 1948 y la ley de venta de lotes en mensualidades, fueron los mecanismos por los cuales los sectores medios y los trabajadores urbanos accedieron a la propiedad de la tierra y la vivienda. Este período se caracterizó además por la construcción estatal de vivienda nueva, una activa política de crédito para distintos sectores sociales, la regulación del precio de los alquileres y la nacionalización de los servicios públicos.

Los denominados "loteos populares" consistían en la subdivisión del suelo rural en lotes urbanos sin infraestructura, condición favorecida por las condiciones ambientales de la llanura pampeana. Según Clichevsky (1975), este proceso se sustentó en la participación de los asalariados en el producto nacional, la financiación a largo plazo de la venta de lotes (en 150 mensualidades), las bajas exigencias urbanísticas, el crédito accesible a través del Banco Hipotecario Nacional y el subsidio al transporte público.

Así, se generó una ecuación por la cual los sectores asalariados transfirieron importantes recursos -a través de la renta del suelo- a las empresas loteadoras para acceder a periferias con escasas condiciones urbanas. Posteriormente, el

Estado debió emprender con altos costos la ampliación paulatina de la infraestructura y los servicios, proceso en el que tuvieron una participación importante las organizaciones vecinales y sociedades de fomento. El agotamiento de las condiciones que sostenían este modelo se tradujo en una crisis de sobreproducción de suelo, luego de la cual se sancionó el Decreto-Ley 8912/77⁵⁶. El corolario de este proceso fue la generación de un inmenso pasivo urbanístico-dominial que hasta la actualidad es objeto de políticas municipales.

Los loteos populares permitieron hasta mediados de los '70 que importantes sectores de la población accedieran formalmente al suelo. Sin embargo, la cualificación urbana se produjo muy diferida temporalmente y aún hoy se observan importantes asimetrías en la distribución de las condiciones de calidad urbana. En los '80 y '90 continuó el proceso de consumo del suelo que había sido loteado en el período anterior y que aún se encontraba baldío, intensificándose entre los sectores populares el proceso de auto-urbanización y el acceso informal al suelo mediante la difusión de tomas de tierras y asentamientos. El denominador común, aunque agravado por las situaciones de los cambios en la tenencia de la tierra, fue la precariedad en las condiciones urbanas.

En este esquema, narrado de manera simplificada y resumida, cabría preguntarse qué continuidades y rupturas aparecen en el período actual, el que se encuentra mediado por una fuerte presencia de la acción pública en el mejoramiento del hábitat popular. De los párrafos anteriores se desprende que existe una incapacidad estructural del mercado formal para generar una oferta de suelo urbano equipado, bien localizado y a precios accesibles para los sectores populares. Los antecedentes y la realidad actual muestran a un Estado con importantes dificultades para regular el funcionamiento de los mercados de suelo. En ocasiones se observa la implementación de políticas explícitamente afines a los intereses del sector inmobiliario y la industria de la construcción, así como la invisibilización o negación de las lógicas de producción popular del hábitat.

A su vez, el orden tecnocrático sitúa el “problema de la vivienda” en las coordenadas de la escasez económica, los costos por unidad, el déficit cuantitativo, la producción de vivienda nueva y las soluciones en manos de las empresas constructoras. En este sentido, el enfoque vivendista tradicional disocia la política de vivienda de la política urbana y aborda el problema desde la lógica de obra pública con una naturaleza fuertemente sectorial. Para Yujnovsky (1984), esta tradición se caracteriza por desligar la vivienda de la estructura urbana y se limita a concebir la vivienda como una unidad individual edificación-lote aislada de su inserción en la ciudad, divorciada de aspectos sociales y territoriales, que oculta el vínculo con la renta del suelo y asume una concepción de propiedad plena basada en los intereses individuales de los propietarios.

⁵⁶ El Decreto-Ley se propuso evitar la generación de lotes sin los correspondientes servicios de agua potable y desagües cloacales y pluviales y para ello exigía como condición para la aprobación de los loteos, que los mismos contaran con la infraestructura adecuada para brindar los servicios mencionados.

Siguiendo con el planteo de este autor, los “servicios habitacionales” que brinda una vivienda adquieren real dimensión en la complejidad de una “configuración espacial urbana”. Por lo tanto, no se puede analizar una vivienda sin contextualizarla con su ubicación en la estructura urbana así como tampoco se deben desconocer los condicionantes que introduce el mercado de suelo. La calidad de los servicios habitacionales depende de su relación con el entorno y el conjunto de actividades urbanas de la aglomeración. Allí entonces, la accesibilidad relativa es estratégica en función de los mercados de trabajo, los centros de consumo, la recreación, la salud y demás equipamientos, siendo clave el servicio de transporte que vincula el sistema urbano.

Distintos antecedentes sostienen que la localización de la vivienda es una dimensión crítica al momento de evaluar la calidad de los programas habitacionales en distintos países de Latinoamérica (ver Rodríguez y Sugranyes, 2004; Hidalgo Dattwyler, 2007; Bois Morales, 2008; Rolnik y otros, 2010). Por ello es necesario recuperar la dimensión espacial en el análisis de la política habitacional, es clave entender el lugar donde se sitúan las operatorias habitacionales en la estructura urbana, así como la relación entre el perfil socio-económico de las distintas áreas y la distribución de las condiciones de calidad urbana en el conjunto de la ciudad. Así, el concepto de estructura urbana (o estructura socio-espacial) queda entonces íntimamente asociado a la idea de división social del espacio urbano.

Según Duhau y Giglia (2008), la *división social del espacio residencial* refiere a las formas espaciales que adopta la distribución residencial intraurbana o intrametropolitana de los distintos estratos socio-económicos que conforman la población de la aglomeración. A su vez, la *estructura socio-espacial* refiere a las formas espaciales discernibles que adopta la división social del espacio residencial, en tanto expresión espacial de las diferencias socio-económicas, que responde a procesos que de modo sistemático tienden a reproducir una cierta división social o, eventualmente, a transformarla.

La gestión urbana y de suelo juega un papel central en ello. El Estado toma a diario un conjunto de decisiones en la ciudad y participa legitimando estos procesos. La política de erradicación de villas de la ciudad de Buenos Aires durante la dictadura es un crudo ejemplo de las prácticas coercitivas destinadas a la exclusión de determinados grupos de población de las áreas habitadas por quienes era los “merecedores de la ciudad”. La sanción de la normativa que valida la difusión de las urbanizaciones cerradas en numerosos municipios de la provincia de Buenos Aires es una política menos traumática, pero con una finalidad semejante: excluir de determinadas áreas a ciertos grupos sociales de manera de crear y controlar segmentos de mercado inmobiliario diferenciados.

En la metrópolis, la división social del espacio residencial resultará, en palabras de Duhau y Giglia (2008:155), “*de las formas pasadas o actuales de producción del espacio residencial que determinan, a través del funcionamiento del mercado inmobiliario, el tipo de vivienda y las áreas en las que la misma estará localizada, de acuerdo con el nivel socio-económico de los hogares*”. Esto nos lleva a afirmar que si el diseño e implementación de la política habitacional no

está mediado por mecanismos públicos novedosos y creativos de adquisición de suelo y/o por formas de regulación de los mercados de suelo, el lugar asignado a la vivienda social en la estructura urbana podría llevar a reforzar determinadas formas de segregación residencial.

El orden basado en la “*coordinación*” del mercado a partir de la máxima del “*mayor y mejor uso*” produce una segmentación urbana en base al nivel de ingreso y una fricción social diferencial a la movilidad residencial en el mercado de localizaciones. La planificación urbana implicó en muchas oportunidades un proceso constante de distribución y generación de sobreganancias localizadas, dada la movilización de recursos producidos colectivamente. Pero, encierra la posibilidad de la transformación del orden urbano segmentado si la voluntad política orienta la acción en ese sentido, generando una distribución más equitativa de las localizaciones.

La vivienda, en su carácter de inmueble, se encuentra fijada al soporte suelo y una parte de sus atributos son dependientes de las características del espacio construido y la posición relativa en la matriz de distribución de externalidades urbanas. Para comprender esto es clave tener muy presente la relación de la vivienda con la economía urbana. Por un lado, la dinámica de la renta del suelo impone una serie de limitaciones a la adquisición pública de suelo para la vivienda social, sobre todo cuando los efectos del mercado de suelo no son regulados. Por otro lado, el lugar en la ciudad representa una suerte de ingreso indirecto no remunerado o un costo de oportunidad para cada individuo o familia. Es decir, la política habitacional distribuye una “renta real” a cada una de las unidades domésticas que son objeto de la acción pública y esa “renta” depende básicamente de la localización.

En este sentido, es interesante recuperar la idea de *justicia espacial* como una categoría con cierta autonomía de la idea de justicia social. Santos (2007) postula que es necesaria una geografización de la ciudadanía, que no tiene sentido concebir la ciudadanía en sentido abstracto sin considerar su componente territorial. El valor del individuo depende en gran medida del lugar donde está, donde vive. Soja (2010), por su parte, nos recuerda que la (in)justicia espacial refiere a la distribución justa y equitativa en el espacio de los recursos valorados socialmente y las oportunidades para utilizarlos. Y ésta debe ser entendida no sólo como resultado sino también como proceso.

Cuando la desigualdad se cristaliza en estructuras duraderas de privilegio, sus efectos se vuelven productores de nuevas formas de desarrollo desigual. El acceso a suelo urbanizado constituye un verdadero problema en América Latina. Como plantea Kleiman (2002), la oferta insuficiente de suelo urbano de calidad, junto con la distribución asimétrica de recursos públicos y las políticas regresivas en términos socio-espaciales, producen un alza de los precios del suelo producto de la escasez relativa de suelo urbano con servicios. Así, se produce un círculo vicioso que dificulta aún más el acceso al suelo urbano de los sectores populares y el resultado se manifiesta en una elevada proporción de la población enajenada de condiciones de calidad urbana en un sentido amplio.

En nuestra sociedad la tierra opera como mercancía y como sostiene Jaramillo (2003) su precio se “*construye*” a través del mecanismo de “*capitalización de la renta*”, el cual sólo es posible por el control jurídico que los propietarios ejercen sobre el suelo.

Esto es: “*Los precios del suelo son señales que manifiestan el tipo de valoración social que adquieren los terrenos de acuerdo a sus atributos. Tales atributos no sólo refieren a las características intrínsecas del suelo (como el tamaño o forma de la superficie), sino por sobre todas las cosas a sus características extrínsecas (como la ubicación y las actividades que allí pueden desarrollarse). Desde este punto de vista, no existe una porción de suelo igual a otra. Esto implica que la demanda efectiva por un terreno no logra satisfacerse plenamente con la oferta de otro terreno. Esta falta de complementariedad entre oferta y demanda de suelo es determinante en la conformación de diferentes precios de la tierra al interior de la ciudad. La inexistencia de un suelo igual a otro pone de manifiesto que este bien no se produce y, por lo tanto, carece de costos de producción*” (Baer, 2008: 347).

El precio del suelo urbano es determinado por el poder de su propietario de administrar su escasez, así como por la disposición y capacidad del demandante. Mientras que la estructura de la oferta obedece a la capacidad de retención y el control de la relación institucional de propiedad, que tiende a saturar la capacidad del consumidor; la estructura de la demanda del suelo se ajusta a las ventajas localizadas de uso o ganancia que pueden apropiarse, es decir, depende de la demanda derivada de la actividad que en él se localice o de su uso potencial. De aquí surge que el propietario busca anticipar en el precio las expectativas de valorización futuras (Smolka, 1981). Cabe entonces preguntarse qué sucede cuando el Estado demanda suelo para la política de vivienda ¿La vivienda social devalúa las expectativas del propietario de suelo o genera el efecto contrario?

En el mercado de las localizaciones intraurbanas, los precios del suelo experimentan cambios constantes en su magnitud. Según Jaramillo (2009), estos cambios pueden clasificarse en tres tipos de movimientos: estructurales generales, coyunturales generales y estructurales particulares. Los “*movimientos estructurales generales*” se deben básicamente a un cambio tecnológico global, al crecimiento demográfico y al crecimiento económico. Estos movimientos son de largo plazo, generalmente tienen tendencias ascendentes y se encuentran asociados al comportamiento global de la economía y de la estructura urbana. Los “*movimientos coyunturales generales*” obedecen a fenómenos transitorios de fluctuación de los precios. Se relacionan con aceleraciones y desaceleraciones en la demanda del mercado de tierra, generalmente causados por cambios en las finanzas y movimientos de la actividad de la construcción. Finalmente, los “*movimientos estructurales particulares*” suelen ser cambios bruscos y se encuentran asociados a la transformación de la estructura urbana, producto de los cambios de uso del suelo y los potenciales de constructibilidad. Estos movimientos se producen en una localización puntual y ocurren de manera constante en las ciudades en crecimiento.

En diversas situaciones, la acción pública produce movimientos de precios del suelo en la ciudad, que en general provocan la suba de los mismos. Cuando el Estado interviene en el parque habitacional, construye equipamientos o infraestructura y define la normativa urbanística modifica el espacio urbano y por ende la configuración de los precios del suelo. La política habitacional no es una excepción y genera movimientos coyunturales y estructurales-particulares en dichos precios.

En este sentido, la relación entre el mercado de suelo y la política habitacional plantea una serie de paradojas producto de la disociación entre la política de vivienda y la gestión del suelo. Por un lado, la política de vivienda genera una demanda agregada que dada su escala aumenta las expectativas de los propietarios y dificulta el proceso de adquisición de suelo. Por otro lado, es la misma acción pública la que valoriza el suelo al dotar de equipamientos colectivos, servicios públicos y normativa urbana a las distintas áreas de expansión o crecimiento de las ciudades. Sin embargo, a pesar de generar esa valorización con su propio accionar, el Estado tiene muchas dificultades para poder adquirir posteriormente ese suelo para los requerimientos de su propia acción, ya que deberá desembolsar una masa de dinero importante para pagar la valorización que generó.

Frente a este dilema, resulta interesante introducir la relación entre hábitat popular, espacio urbano y estructura social a la lectura de la política de vivienda, con el objetivo de identificar cuál es el lugar asignado a la vivienda para sectores populares en la ciudad, tanto desde la lógica del Estado como desde la lógica del mercado. Al considerar esta dimensión de análisis, pretendemos recuperar la tensión existente entre la apropiación diferencial de la renta del suelo, la distribución de externalidades urbanas y las disputas por el acceso a la ciudad en el plano de la reproducción social. Es en este marco que la adquisición y gestión pública de suelo para vivienda social cobra otro sentido y enriquece el análisis de los instrumentos de gestión utilizados para tal fin.

LA ADQUISICIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA DE SUELO EN LA POLÍTICA HABITACIONAL ACTUAL

En este apartado se describen los diferentes instrumentos utilizados por el Estado para adquirir la tierra donde se construyen las viviendas nuevas o se efectúa la regularización dominial, a la vez que se presenta un análisis de la participación porcentual de cada modalidad de adquisición de suelo en el total relevado.

En los 24 municipios del AMBA se relevó la ejecución de 37.679 soluciones habitacionales, de las cuales poco más de 33 mil corresponden a viviendas nuevas y algo más de 4 mil a mejoramientos habitacionales (en viviendas que necesitaban ampliaciones). A su vez, de las viviendas nuevas hay poco más de 22 mil construidas en “nuevas localizaciones”, es decir en tierra que se

encontraba baldía⁵⁷, mientras que las restantes se construyeron en las tierras que estaban ocupadas por villas y asentamientos.

De las 37.679 soluciones habitacionales ejecutadas, se logró identificar mediante qué instrumento se adquirió la tierra para 25.439 viviendas (el 67% del total). Para la construcción de esas viviendas fue necesario que el Estado adquiriera o pusiera a disposición de los tres programas de hábitat un total de 902,6 hectáreas de tierra. Del total de tierra utilizada, 652,8 hectáreas se destinaron a la construcción de 19.512 viviendas nuevas en “nuevas localizaciones”; mientras que 249,9 hectáreas se destinaron a la construcción de 5.927 viviendas en tierras ocupadas por villas y asentamientos.

El punto de partida para la clasificación de las modalidades de adquisición de suelo por parte del Estado para la política de hábitat fue la sistematización de un conjunto de fuentes de información, junto con la realización de entrevistas exploratorias y el análisis de la normativa vigente. Cada una de las modalidades identificadas se vincula a uno o más programas habitacionales y, a su vez, puede agruparse en una tipología que las incluye.

Resulta necesario clarificar algunas cuestiones relativas a las modalidades de adquisición de suelo definidas para este trabajo. Las viviendas han sido construidas, en muchos de los casos, en tierras adquiridas a partir del momento en que se lanzaron los programas de vivienda. Sin embargo, otra parte importante se construyó en tierras ociosas y ocupadas de propiedad del Estado (nacional, provincial o municipal). Entre las tierras ociosas se hizo un gran esfuerzo por distinguir de qué modo habían sido adquiridas (en su momento) las mismas y así se pudo identificar que una parte importante provenía de cesiones urbanísticas y donaciones, entre otras modalidades, ya sea que pertenecieran al dominio privado o público del Estado, por lo que en esos casos se la definió como tierra fiscal ociosa; mientras que la tierra fiscal ocupada es aquella que perteneciendo al dominio estatal se encuentra ocupada por pobladores.

En el cuadro N° 1 se presenta cada una de las modalidades de adquisición de suelo y los programas en las que fueron utilizadas. En el caso del Programa Federal se señala entre paréntesis la operatoria a la que corresponde Tierra y Proyecto Urbano (TPU) o Plan Federal de Construcción de Viviendas con Municipios (PFCVcM).

Cuadro N° 1. Modalidades de adquisición de suelo y programas en los que se utiliza

Modalidad de adquisición de suelo	Programa de vivienda en el que se utiliza
-----------------------------------	---

⁵⁷ Se utiliza la denominación de viviendas nuevas en “nuevas localizaciones” para recordar, en primer lugar, que las localizaciones son producidas y; en segundo lugar, para diferenciarlas de los lugares ya creados por los sectores populares donde posteriormente el Estado interviene. En el caso de las viviendas nuevas en nuevas localizaciones, se pudo identificar la modalidad de adquisición para el 87,3% de los casos; mientras que para las viviendas nuevas y mejoramientos en tierras ocupadas, se logró identificar la modalidad de adquisición en el 38,7% de los casos, lo que podría ser una muestra de la mayor complejidad que implica la adquisición de suelo en las tierras ocupadas.

a) Compra directa del Estado	PF (PFCVcM)
b) Aporte de tierra por empresas constructoras	PF (TPU)
c) Tierras fiscales ociosas	PF (PFCVcM)
d) Cesiones urbanísticas	PFEHTyT, PF (PFCVcM) y SPFUVyA
e) Donación de tierras de privados	PFEHTyT, PF (PFCVcM) y SPFUVyA
f) Dación en pago	PFEHTyT
g) Expropiaciones	SPFUVyA
h) Tierras fiscales ocupadas	SPFUVyA y PFEHTyT
i) Juicios por deudas de tasas e impuestos	PF (PFCVcM)
j) Prescripción administrativa	SPFUVyA
k) Tierra de privados	PFEHTyT y SPFUVyA

De acuerdo al tipo de objetivos que persigue la aplicación de cada instrumento y los efectos que genera en el mercado de suelo, se construyó una tipología agregada donde se agrupan los diferentes instrumentos en seis tipologías, las que se observan en el cuadro N° 2. A continuación del cuadro se describen los diferentes instrumentos utilizados por el Estado para adquirir la tierra. A efectos de facilitar la lectura del texto, en este apartado se presenta una descripción general de cada instrumento, mientras que para aquellos interesados en conocer mayores detalles de algunos de ellos, se agrega información en el apartado “Ampliación explicativa de algunas modalidades de adquisición de suelo utilizadas” en el Anexo.

Cuadro N° 2. Adquisición de suelo según tipo de instrumento

Tipología	Modalidad de adquisición
Mecanismos de mercado (MM)	<ul style="list-style-type: none"> • Compra directa del Estado; • Aporte de tierra por empresas constructoras;
Estado terrateniente ⁵⁸ (ET)	<ul style="list-style-type: none"> • Tierras fiscales vacantes; • Tierras fiscales ocupadas;
Instrumentos Urbanísticos (IU)	<ul style="list-style-type: none"> • Cesiones urbanísticas;

⁵⁸ La tipología “Estado terrateniente” hace referencia a aquellas tierras que siendo propiedad del Estado (nacional, provincial o municipal), es decir que forman parte de su patrimonio, son utilizadas para la construcción de viviendas sociales.

Instrumentos Tributarios (IT)	<ul style="list-style-type: none"> • Donación de tierras de privados; • Dación en pago; • Juicios por deudas de tasas e impuestos;
Instrumentos Jurídicos (IJ)	<ul style="list-style-type: none"> • Expropiaciones; • Prescripción administrativa;
Tierra privada (TP)	<ul style="list-style-type: none"> • Tierra de privados.

Compra directa del Estado

Los municipios de la provincia de Buenos Aires sólo utilizan de manera esporádica y excepcional la compra directa de tierra. La ley orgánica de las municipalidades de la provincia de Buenos Aires es la que legisla en la materia y autoriza la compra de manera directa sólo cuando se trata de tierra sin fraccionar y siempre que la situación social amerite recurrir a ese procedimiento. El mismo puede utilizarse cuando luego de dos llamados a licitación, los mismos hayan quedado desiertos. En ese caso y siempre que se fundamenten las razones, se puede utilizar esa modalidad.

Aporte de tierra por empresas constructoras. Modalidad Tierra y Proyecto Urbano

Esta modalidad fue propuesta por el Instituto de Vivienda de la provincia de Buenos Aires (IVBA), a raíz de la carencia de tierra de disponibilidad pública para la construcción de viviendas sociales. En este marco, el IVBA aportaba fondos adicionales (hasta el 11% del valor de la vivienda) para adquirir el suelo donde se construyen las viviendas. Se trata de una modalidad en la cual las empresas constructoras aportan la construcción de las viviendas pero también la tierra donde éstas se construirán, mientras que en la propuesta deben incluir además la propuesta de proyecto urbano para el barrio.

La modalidad Tierra y Proyecto Urbano (TPU) funciona de la siguiente manera: el IVBA realiza un llamado a licitación pública para la construcción de una determinada cantidad de viviendas⁵⁹. El llamado se realiza con un precio fijo, es decir que las empresas que realicen ofertas deberán proveer por ese precio la construcción de las viviendas con la respectiva infraestructura (no incluye los nexos para conectar a las redes troncales), la tierra y el proyecto urbano⁶⁰. El precio que se paga por vivienda es fijo, por lo que el IVBA evalúa cada una de las ofertas recibidas en base a una serie de criterios, que están referidos a la aptitud hidráulica y legal de la tierra que se ofrece, así como a algunos factores de localización y a las características del proyecto urbano presentado. Una

⁵⁹ El primer llamado a licitación se realizó en marzo de 2005 para la construcción de hasta 27 mil viviendas.

⁶⁰ La oferta económica debe desagregar el valor del terreno, los honorarios del proyecto de urbanización, el valor de las obras complementarias y el valor de construcción de las viviendas, lo que da como resultado el precio total de la oferta.

comisión evaluadora del Instituto⁶¹ evalúa los proyectos y otorga puntaje por cada uno de los componentes, entre los que se encuentran los relativos al terreno: aptitud hidráulica y escurrimiento de las aguas, proximidad a medios de transporte, distancia a calle pavimentada vinculada a vía principal, condiciones para la provisión de agua potable, desagües cloacales y gas natural por red o envasado, existencia alrededor del terreno de manzanas residenciales y distancia al equipamiento urbano existente (edificios educativos, centros de salud y comisaría)⁶². En cuanto al proyecto urbano, se evalúa el cumplimiento de las pautas de diseño. Los puntajes otorgados para cada uno de los criterios se observan en el cuadro N° 7 en el anexo.

La comisión evaluadora emite su informe, el que es remitido por el IVBA conjuntamente con la documentación licitatoria a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, a efectos de que aquella dictamine sobre el otorgamiento de la segunda “no objeción” al proyecto. La adjudicación de las obras recae sobre la propuesta más conveniente a los intereses fiscales.

Una vez que al oferente se le adjudican las obras, debe transferir la propiedad del terreno al Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, previo a la firma del contrato de obra. El IVBA abona el precio correspondiente al suelo en partes: la primera en el anticipo financiero y luego en tres pagos sucesivos con la certificación del avance de las obras. En el Anexo se puede ver un detalle mayor de este mecanismo.

Tierras fiscales ociosas

Cuando se lanzó el Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) se apuntaba a construir muchas de las soluciones habitacionales en tierras fiscales de dominio municipal o provincial. Sin embargo, la realidad mostró que estos niveles del Estado no contaban con tierras de disponibilidad pública donde ejecutar la política. De hecho, los pocos terrenos o fracciones de tierra de dominio municipal que había disponibles, en la mayoría de los casos ya habían sido utilizadas para la construcción de viviendas a través del Programa Federal de Emergencia Habitacional Techo y Trabajo. El PFCV tenía una modalidad especial que era la llamada “Tierra Fiscal”, pero desde el lanzamiento del PFCV en 2004 sólo se ejecutaron 78 viviendas bajo esta modalidad, lo que resulta un indicador de la poca disponibilidad pública de tierra para destinar a los programas de construcción de viviendas. Esta fue una de las razones por las que el IVBA diseñó la modalidad TPU y dio prioridad en la ejecución al Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos.

Cesiones urbanísticas

61 La Comisión Evaluadora está integrada por 2 (dos) miembros del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, 2 (dos) miembros del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la provincia y 2 (dos) miembros del municipio donde se emplazará la obra.

62 Además, los terrenos deben cumplir con la condición de contar con títulos perfectos, presentando las empresas en la licitación el informe de dominio emitido por el Registro de la Propiedad de la provincia de Buenos Aires. Si las tierras no se encuentran a nombre del oferente, que es lo que solía suceder, se debe acreditar que cuenta con los documentos legales que permitan su transferencia inmediata. A su vez, la fracción de terreno debe contar con certificado de aptitud hidráulica, certificado urbanístico (vigente al momento de la presentación de la oferta) expedido por la oficina municipal de planeamiento y debe contar con planos de mensura y nivelación. También es necesario que los terrenos se encuentren libres de ocupantes.

Esta modalidad de adquisición de suelo se apoya en la concepción de que el loteador de una fracción de terreno debe ceder al poder público, además de las calles, espacios circulatorios y espacios verdes, los terrenos necesarios para constituir reservas de uso público destinadas generalmente a equipamiento comunitario. La superficie a ceder en cada fraccionamiento está regulada, en el caso del área de estudio, por el Decreto-Ley 8912/77. Si bien las cesiones de tierra tienen como destino el equipamiento comunitario, la realidad es que muchas de ellas se terminaron utilizando para la construcción de viviendas, a partir de la aparición de los programas federales.

La práctica comúnmente visualizada muestra, en la mayoría de los casos, que las cesiones se realizan otorgando una parte del terreno que da origen a la cesión. Ello termina generando pequeñas parcelas desperdigadas a lo largo del territorio y en muchos casos con superficies que no permiten la construcción de equipamientos comunitarios adecuados. Sin embargo, también existen algunos casos donde los municipios desligan la cesión de la tierra del terreno originario de la misma, por ejemplo para conformar reservas de uso público, ya sean de área verde o con destino a equipamiento.

Así, por ejemplo, hay gobiernos locales que lograron acuerdos que permiten que las cesiones de las diferentes subdivisiones se acumulen en un único terreno que el municipio eligió por razones estratégicas. Luego, el municipio puede desarrollar en esos terrenos proyectos urbanos integrales, que incluyan la construcción de viviendas a través de los planes federales. En esos casos el municipio compra una fracción de tierra y luego les cobra a los propietarios de las subdivisiones o ampliaciones el proporcional de la tierra que deben ceder para reserva de uso público. Así, en un lapso de tiempo recupera el dinero invertido en esa compra. Otra opción también utilizada es que el municipio elija un terreno y acuerde con el propietario un contrato de compra mediante el pago de una seña. A partir de allí, los propietarios obligados a realizar cesiones para reserva de uso público compran a nombre del municipio los metros cuadrados necesarios y de esa manera, el municipio logra obtener fracciones de tierra de mayor tamaño que si gestionara las cesiones de manera individual en cada ampliación o subdivisión (ver Anexo las cesiones por imposición de planeamiento urbano).

Donación de tierra de privados

Esta modalidad de adquisición de tierra consiste en la posibilidad de que los propietarios de terrenos que registren deudas de impuesto inmobiliario u otros tributos provinciales donen las tierras al municipio donde se encuentren localizadas. La operatoria está establecida por la ley provincial 11.622 y reglamentada por el decreto 4.042/96. La ley declara de interés provincial la consolidación del dominio inmobiliario de los inmuebles (art. 1°), condona las deudas que por impuesto inmobiliario y otros tributos provinciales registren aquellos bienes de particulares que han sido transferidos a los municipios a título gratuito, siempre y cuando los municipios condonen las deudas por tasas municipales (art. 2°). Cada municipio debe sancionar una ordenanza municipal

donde adhiere a la ley, acepta los terrenos que puedan ser donados por particulares y condona las deudas por tasas municipales de tales inmuebles. La ley requiere que los inmuebles que ingresen al patrimonio comunal por medio de la ley sean destinados a fines de solidaridad social (art. 4°).

Si bien su nombre hace referencia a una donación, es un instrumento de carácter tributario, ya que se trata de una donación a cambio de saldar la deuda existente. Además son los municipios quienes deben promover que los propietarios realicen la donación como una forma de evitar las ejecuciones judiciales. De todos modos, este instrumento también sirve para que cualquier privado ceda al municipio un terreno, tenga o no deuda municipal. El procedimiento administrativo establecido en la ley se puede observar en el anexo.

Dación en pago

Es un instrumento que persigue como objetivo la adquisición de tierra mediante la compensación de deudas por tributos municipales con la cesión de parte de esa tierra, que pasan así a formar parte del patrimonio municipal. Consiste en el cobro de las deudas por impuestos y tasas municipales por parte del municipio, a través de la cesión a favor del mismo de una parte de la fracción de tierra que registra la deuda. Desde el año 2006, la sanción de la ley provincial N° 13.404, en cuyo artículo 58° se faculta al Poder Ejecutivo Provincial a ceder los créditos por impuesto inmobiliario sobre aquellos inmuebles que el municipio pueda adquirir para viabilizar programas socio urbanísticos o de mejoramiento habitacional, le otorga a los municipios mayores posibilidades para obtener tierra, ya que ante la ejecución del inmueble por deuda (subasta pública), el municipio puede sumar a la deuda por tasas y contribuciones municipales las deudas que el inmueble tenga por impuesto inmobiliario provincial. En la práctica, equivale para el municipio a contar con mayor liquidez para la adquisición de la tierra.

Este instrumento ha sido muy utilizado en el municipio de Moreno, mediante la ordenanza 4.798/96 y en general aplicada sobre propietarios de loteos o grandes campos sin subdividir. Se efectiviza a través de una ordenanza municipal que autoriza al municipio a celebrar convenios con particulares para aceptar daciones en pago, así como efectuar gestiones tendientes a incorporar inmuebles al patrimonio comunal bajo esta forma de compensación. En el municipio mencionado, esta modalidad se complementa con la ordenanza 1.180/02, que autoriza al municipio a aceptar el pago de los tributos adeudados o por vencer del ejercicio corriente mediante la transferencia de bienes, entre otras cosas.

Expropiaciones

La expropiación aparece en los manuales jurídicos como una figura jurídica, mientras en las políticas públicas se la menciona como un instrumento. Pero se trata más bien de uno de los poderes fundamentales del Estado: la supresión

legítima de la propiedad en nombre de un interés considerado superior (Azuela, Herrera y Saavedra Herrera, 2009). En virtud de esa supresión de la propiedad, se transforma en una modalidad de adquisición de suelo controvertida, que muy a menudo se manifiesta en disputas judiciales con énfasis en distintos puntos, según el caso de que se trate.

Para Cassagne (1998), se trata de una potestad ablatoria del Estado que produce una privación o eliminación de derechos privados en atención a un interés público, que debe ser calificado por ley.

En Argentina, las expropiaciones se rigen por la ley nacional 21.499, que da el marco normativo general al que debe ajustarse cada provincia al sancionar una ley complementaria. En el área de estudio de este trabajo, rige la ley provincial N° 5.708, que complementa esta ley.

La utilización de esta modalidad de adquisición de suelo en Argentina y en particular en el área de estudio de este trabajo enfrenta dos cuestiones que la complejizan adicionalmente: la primera radica en que se utiliza para adquirir tierras ocupadas, en general varios años atrás; la segunda se relaciona con la necesidad de una ley que declare de utilidad pública los inmuebles sujetos a expropiación. Sin embargo, la parte más compleja del procedimiento para la efectivización de la expropiación comienza luego de la sanción de la ley por el congreso provincial y su promulgación por el Poder Ejecutivo. En esta instancia hay dos caminos posibles: el acuerdo con el propietario expropiado, que implica un procedimiento extrajudicial "corto"; o el camino judicial, cuyo plazo de resolución es muchísimo más largo.

El procedimiento extrajudicial se denomina "avenimiento" o "cesión amistosa" y consiste en la posibilidad de que el expropiante adquiera directamente el bien del expropiado dentro de los valores máximos que estime el Tribunal de Tasaciones, que es quien define la tasación de la propiedad señalada en la ley de expropiación. En estos casos, la ley exige que los inmuebles cuenten con títulos perfectos, por lo que previo a la aprobación del acto de advenimiento deberá acreditarse la vigencia del dominio a nombre del expropiado y la inexistencia de derechos reales, medidas cautelares o interdicciones que impidan la libre disposición del bien. La norma citada establece que el valor resultante se incrementará en un diez por ciento con la finalidad de facilitar los acuerdos extrajudiciales y resarcir al propietario de una serie de gastos que tendrá que soportar a raíz de la transferencia del bien. Una vez aceptado el valor definido para el inmueble, el contrato es suscripto por el Poder Ejecutivo de la Provincia o autoridades municipales o "ad referéndum" de los mismos y una vez suscripto el mismo, el ejecutivo provincial dispone los pagos. El acto aprobatorio del convenio de advenimiento deberá disponer la anotación del mismo en el Registro de la Propiedad.

Si no hay avenimiento, el expropiante debe promover un proceso en sede judicial. La frustración del avenimiento puede provenir, además de la discrepancia sobre el monto indemnizatorio, del cuestionamiento de otros aspectos de la expropiación (inexistencia de utilidad pública, alcance de la expropiación, errores o falsedades de hecho, etc.). Cuando la discusión se

centra en el monto de la indemnización, el juez interviniente en el juicio requiere de un dictamen del Tribunal de Tasaciones de la Nación. Una vez efectuada dicha consignación, el juez le otorgará al expropiante la posesión del bien. Luego de ello se procede a la ejecución de la sentencia, la que fijará la indemnización teniendo en cuenta, como plantea la ley provincial, el valor del bien al tiempo de la desposesión⁶³.

La ley nacional señala en su artículo 5° que la declaración de utilidad pública puede referirse a bienes determinados, a bienes localizados dentro de una zona o también puede referirse *genéricamente* a los bienes que sean necesarios para la construcción de una obra o la ejecución de un plan o proyecto. En los casos que analizamos en este trabajo, siempre se trata de la modalidad de *bienes determinados* puesto que están claramente identificadas las parcelas sujetas a expropiación en cada uno de los barrios ocupados. Asimismo, en el artículo 5 la ley provincial dispone que de la actuación administrativa que se efectúe, debe cursarse comunicación al Registro de la Propiedad para que se lleve a cabo la pertinente anotación preventiva de expropiación en el asiento concerniente al bien expropiado.

Además, también menciona que toda iniciativa de expropiación deberá contar con un estudio integral, planificado, con tasaciones y determinación de los valores indemnizatorios aproximativos, y con previsión de los recursos arbitrados para el respectivo gasto. Además, el trámite previo a la expropiación deberá contener un informe del organismo técnico a quien corresponda la efectivización y utilización de la misma, para conocer la utilidad que ella brindaría a sus planes y tareas. En este sentido, debemos afirmar que en la mayoría de los casos de expropiaciones con destino a regularización dominial ello no se cumple, ya que de las numerosas leyes de expropiación aprobadas, no sólo en el período que abarca este estudio sino desde 1983, en muy pocos casos el Poder Ejecutivo Provincial ha procedido a efectivizarlas (sobre 155 leyes de expropiación se encuentran efectivizadas menos del 10%).

Se entiende que la expropiación ha quedado perfeccionada cuando se ha operado la transferencia del dominio al expropiante mediante sentencia firme, toma de posesión y pago de la indemnización. Asimismo, para la transferencia del dominio de inmuebles al expropiante no se requerirá escritura pública, siendo suficiente al efecto la inscripción en el respectivo Registro de la Propiedad del decreto que apruebe el advenimiento o, en su caso, de la sentencia judicial que haga lugar a la expropiación.

Actualmente existen 8 barrios con leyes de expropiación sancionada y en los que se está ejecutando la construcción de viviendas a través del Sub Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos. En todos los casos, todos o

⁶³ La Ley Nacional establece que para establecer la depreciación monetaria, se descontará del valor fijado la suma consignada en el juicio, conforme con lo previsto en el artículo 22, efectuándose la actualización sobre la diferencia resultante, hasta el momento del efectivo pago. En tal caso, los intereses se liquidarán a la tasa del seis por ciento anual, desde el momento de la desposesión hasta el del pago, sobre el total de la indemnización o sobre la diferencia, según corresponda. Los rubros que compongan la indemnización no estarán sujetos al pago de impuesto o gravamen alguno.

algunos de los propietarios se han negado a aceptar la indemnización fijada, por lo que se tramitaron o se encuentran en tramitación a través del procedimiento judicial. Con los datos recolectados hasta el momento no podemos hacer evaluaciones respecto del precio fijado por las indemnizaciones, ya que no hemos podido acceder a los mismos. Sin embargo, del análisis de esos casos podemos señalar que los tiempos que implica la regularización definitiva de las tierras a favor de los ocupantes son larguísimos. Asimismo, teniendo en cuenta el conjunto de leyes de expropiaciones sancionadas y no ejecutadas por el Gobierno Provincial, podemos decir que el uso de este instrumento no permite obtener resultados importantes en términos de la regularización dominial. Por lo analizado hasta ahora, podemos decir que más bien han servido para evitar los desalojos de los ocupantes de los predios que dieron lugar al proceso expropiatorio. Ver más detalles de esta modalidad de adquisición de suelo en el anexo.

Tierras fiscales ocupadas

En esta modalidad se incluyen tierras de propiedad municipal, provincial y nacional, aunque la mayor incidencia es sobre las tierras fiscales nacionales, ya que estas cuentan con un procedimiento específico y una comisión que se encarga de la transferencia a los actuales ocupantes. La Comisión se creó en el año 1991, a partir del Decreto 846/91 con el nombre de *Comisión de Tierras Fiscales Nacionales Programa "Arraigo"*, con el objetivo de dar cumplimiento a lo establecido por la ley nacional N° 23.967. Esta ley se sancionó con el objetivo de transferir a sus ocupantes las tierras fiscales nacionales que se encontraban ocupadas por población de bajos recursos.

Diversos decretos fueron ajustando las funciones de la Comisión a lo largo del tiempo hasta llegar a la actualidad, que reviste dentro de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación con el nombre de *Comisión de Tierras para el Hábitat Social Programa Padre Carlos Mugica*. Cabe destacar que en la actualidad, la comisión tiene más atribuciones de las que originalmente le fueron asignadas.

En su origen, la mayor parte de las tierras transferidas a la Comisión se realizó por decreto presidencial, que transfirió todas las tierras ocupadas, en general a través de decretos genéricos por provincia. Actualmente, a medida que se detectan tierras fiscales nacionales ocupadas, se procede a desafectarlas del organismo de que se trate, mediante una resolución del respectivo organismo y se transfieren a la Comisión Nacional de Tierras. También ésta puede comunicar desafectaciones a los organismos, siempre que las tierras se encuentren ocupadas, mediante una disposición del presidente de la Comisión, y a condición de que éstos acepten la desafectación. Una vez que la tierra pasó a ser de la Comisión, el organismo se encarga de constatar la ocupación, realizar una mensura de la ocupación dividiendo la tierra en lotes y una vez que los planos están aprobados se procede a escriturar de manera individual con cada ocupante, produciéndose así la transferencia a título oneroso a ellos⁶⁴.

⁶⁴ Si bien la Comisión está facultada para transferir tierra a los municipios o las provincias o inclusive a organizaciones sociales, luego de diferentes intentos, actualmente la Comisión entrega las tierras directamente a las familias ocupantes. Una de las metodologías utilizadas al

Estos procesos, que no debieran durar más de dos años, en la realidad terminan siendo procesos mucho más largos, que en algunos casos pueden llegar a durar 15 ó 20 años. Según los funcionarios a cargo de la Comisión, las causas por las que no se logra entregar las escrituras en menos tiempo son diversas y van desde demoras o dificultades para la aprobación de planos en el gobierno provincial debido a problemas de inundabilidad de las tierras, dificultades para adecuar la ocupación a la normativa del municipio, imposibilidad de proveer de servicios públicos antes de la aprobación de los planos, etc.

La cantidad de escrituras que viene entregando la Comisión es muy baja, aunque hay que decir que mejoró mucho respecto de los años anteriores a 2005. En los ocho barrios del área de estudio donde las tierras son de propiedad de la Comisión e intervino o está interviniendo el Sub Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos, aún no se han entregado escrituras. Debido a lo largo de los plazos de escrituración de tierras mediante este programa, la Comisión entrega boletos de compra venta como una forma de asegurar a las familias el reconocimiento de su ocupación. Pero previo a la entrega de los boletos, la Comisión debe realizar la mayoría de las veces un ordenamiento parcelario de la ocupación, ya que en muchos casos es necesario realizarlos para ajustarse a lo que exige la normativa. Una vez regularizada esa situación se procede a la firma de los boletos, siempre con la condición de que la familia ocupe la tierra con una vivienda de forma permanente y que además se comprometa a pagar el precio de la tierra.

El precio se calcula a partir de una tasación del Tribunal de Tasaciones de la Nación, que es el organismo oficial prestador de servicios de tasación en el país⁶⁵, tal como está estipulado en la ley que creó la Comisión. Dicha ley establece que las mejoras en la tierra no se incorporan en la tasación, ya que se presumen hechas por los ocupantes. Así, la tasación determina el valor de la tierra que deberán pagar los adjudicatarios. Allí se le informa a la familia el precio de su lote, se establece un plan de pagos y se procede a realizar la escrituración, la cual se efectúa con reconocimiento de deuda, por lo que en la escritura queda estipulada la deuda pendiente de pago, la que se puede cancelar de una sola vez o en hasta 120 cuotas, con una tasa de interés del 2% anual. En el caso del pago en cuotas, las mismas son emitidas por el Banco Hipotecario Nacional y remitidas a cada familia.

Juicios por deudas de tasas e impuestos

Este instrumento permite al Estado ejecutar judicialmente los inmuebles que adeudan tasas municipales. Al momento de ejecutarse judicialmente las propiedades en remate, el municipio puede adquirir la tierra o bien cobrarse la deuda impositiva en la ejecución judicial. En ese sentido es similar a la dación

principio era la firma de un boleto de compra venta con la organización social que representaba al barrio y la Comisión le transfería la tierra sin subdividir a esa organización. Pero la realidad ha mostrado que las organizaciones no han podido efectivizar la subdivisión de macizo y todos los trámites necesarios, ya que si al Estado le lleva entre 15 y 20 años, para las organizaciones ese proceso es mucho más difícil aún.

⁶⁵ Por tratarse de un proyecto de interés social, no percibe honorarios por la prestación del servicio.

en pago, con la diferencia que en este caso el municipio adquiere la propiedad de la totalidad del predio que adeuda la/s tasa/s municipales. La otra diferencia es que requiere de un proceso judicial que debe llevar adelante el municipio.

Prescripción administrativa

La prescripción administrativa es una modalidad de usucapión de tierras a favor de un municipio o provincia que se rige por la ley nacional 24.320. A diferencia de la prescripción adquisitiva, en este caso no se requiere de intervención judicial ya que la prescripción la dicta el ejecutivo municipal por acto administrativo. Esta figura permite que el municipio, luego de demostrar actos posesorios de la propiedad durante un período de 20 años, puede declarar la prescripción administrativa de dicha tierra. Para ello, el Estado debe presentar comprobantes de la posesión veinteañal, dictar un decreto que declara la prescripción del bien y publicar edictos por 2 (dos) días en diarios. Si no hay reclamos procede a dictar una ordenanza convalidando la prescripción, a través del Honorable Concejo Deliberante. Luego de ello, protocoliza las actuaciones administrativas en la Escribanía General de Gobierno, a partir de lo cual puede proceder a realizar la inscripción a nombre del municipio.

Tierra de privados

En este caso no se trata de una modalidad de adquisición de tierra sino de la construcción de viviendas sociales en terrenos de propiedad de quien resulta beneficiario del programa habitacional. En ocasiones el terreno puede pertenecer a una organización sin fines de lucro y luego de la construcción de las viviendas se transfiere la propiedad del suelo a los adjudicatarios de las viviendas construidas. Se trata de una modalidad que se utilizó básicamente para viabilizar la construcción de viviendas a través del PFEHTyT y en menor medida en el SPFUVyA. Si bien no estamos ante un instrumento de adquisición de suelo, de todos modos se lo incluye entre las modalidades ya que es otra de las formas mediante las cuales el Estado “resolvió” la adquisición de suelo.

¿EN QUÉ MEDIDA SE UTILIZARON ESTOS INSTRUMENTOS EN LA POLÍTICA HABITACIONAL?

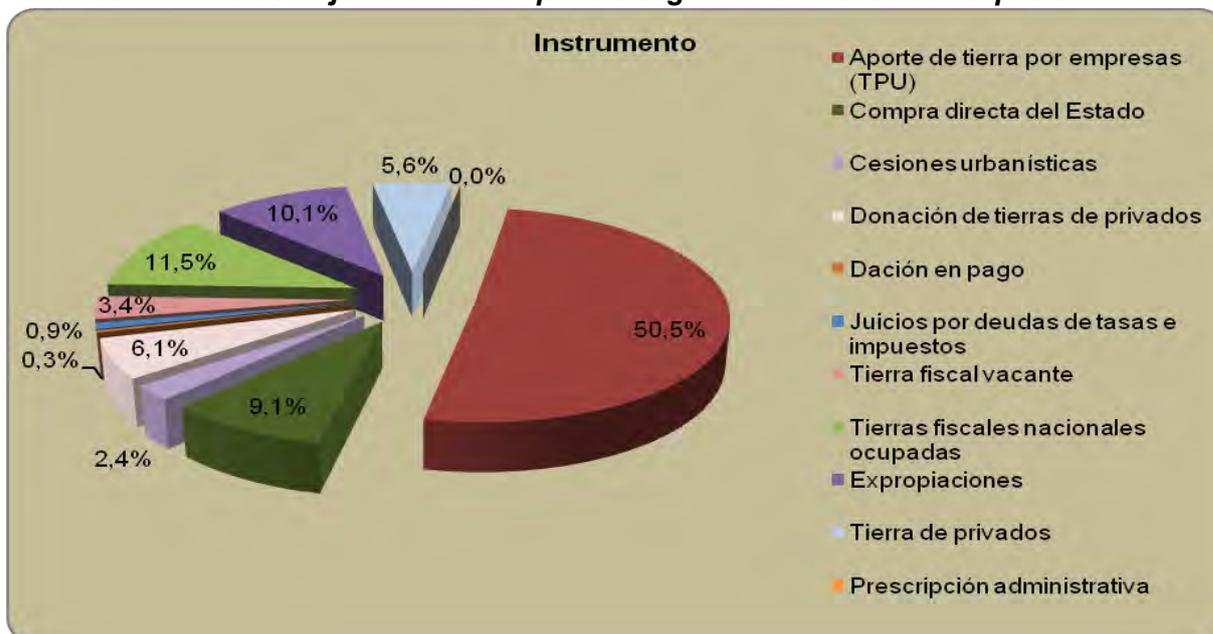
Una vez identificadas y descriptas todas las modalidades de adquisición y gestión pública suelo, cabe preguntarse por la magnitud, en términos de superficie de tierra, que realizó cada una de ellas. Lo primero que se observa en el análisis es una fuerte predominancia de la modalidad de *aporte de tierra por empresas constructoras (TPU)*, mediante la cual se construyó el 52,1% de las viviendas y se adquirió el 50,5% de la superficie de suelo. El 9,1% de la tierra se obtuvo mediante las compras directas del Estado y allí se construyó el 7,5% de las viviendas, lo que representa una cifra relativamente importante si se tienen en cuenta las limitaciones de los municipios bonaerenses para adquirir tierra mediante la *compra directa*. Así entonces, los *mecanismos de mercado* como modalidad de adquisición de suelo han tenido un peso muy

importante en la viabilización de la política de hábitat, ya que mediante estas dos modalidades se ha adquirido el 59,6% del suelo y se han construido idéntica proporción de viviendas.

La posición del *Estado como terrateniente* (considerando tanto el nivel nacional como provincial y municipal) explica el 14,9% de la superficie total de suelo utilizado⁶⁶ donde se construyeron el 18,4% del total de viviendas. Sin embargo, cuando se analiza al interior de esta categoría se observa que en realidad han sido las *tierras fiscales ocupadas* las que han aportado el 11,5% de la superficie. Queda en evidencia entonces que el aporte de tierra baldía por parte del Estado debe ser matizado, sobre todo si se lo compara con las grandes fracciones de tierra baldía o sin uso con que cuenta el Estado Nacional en el AMBA.

El 10,1 % de la tierra fue adquirida a través de *expropiaciones* (en realidad se encuentran en proceso de expropiación). El instrumento ha permitido un aporte de tierra importante, aunque la participación en el total de las viviendas construidas llega sólo al 3,8%⁶⁷. También hay que aclarar que, en los dos casos en que se recurrió a la expropiación como mecanismo de adquisición de suelo, el trámite está resultando extremadamente largo (de hecho, aún está en proceso de ejecución) y es altamente probable que se deba llegar a la instancia judicial producto del descuerdo del propietario con la tasación oficial.

Gráfico N° 1. Porcentaje de suelo adquirido según instrumento de adquisición



Otro instrumento jurídico que se ha utilizado, aunque en un solo caso y en una fracción de tierra de 1.500 metros cuadrados es la *prescripción* (o *usucapión*) *administrativa*. Integra el tipo de instrumentos jurídicos, aunque su aporte en

⁶⁶ En la tierra del Estado se construyó con mayores densidades, en particular en aquellas tierras ocupadas, donde se interviene mediante esponjamiento pero tratando de reducir al mínimo las relocalizaciones a efectuar.

⁶⁷ La diferencia tiene que ver con que en uno de los casos se trata de tierras inundables y el Estado procedió a adquirir toda la fracción aunque sólo haya construido viviendas en una parte y el resto lo destinará a espacio público.

los casos relevados es ínfimo. Así, los *instrumentos jurídicos* han permitido obtener el 10,2% de la tierra adquirida y en ellas se construyó el 3,9% de las viviendas.

La *donación de tierras de privados* ha sido un instrumento importante para la ejecución de la política, ya que su utilización permitió obtener el 6,1% del suelo adquirido y en él se construyeron el 8,1% de las viviendas, ubicándose así entre los tres primeros en términos de la cantidad de viviendas que permitió construir. Los *juicios por deuda de tasas e impuestos* representan una modalidad de adquisición con baja incidencia en el total de tierra adquirida (0,9%) y en el de viviendas construidas (1,2%) pero con una representación muy importante en un municipio que tenía una preocupación previa de movilizar tierra para proyectos de vivienda social. La *dación en pago* representa el 0,3% de la tierra adquirida y en ella se construyeron el 0,4% de las viviendas. Estos dos instrumentos sumados a la donación de tierras forman el conjunto de lo que denominamos *instrumentos tributarios*, que han permitido obtener el 7,4% de la tierra adquirida, superficie en la que se ha construido el 9,7% de las viviendas.

Finalmente hay que mencionar que en el 6,5% de la superficie de tierra utilizada para las soluciones habitacionales no fue necesario adquirirla, ya que se procedió a la construcción de viviendas en *tierra de privados*, a cuyo propietario se le adjudica la vivienda construida.

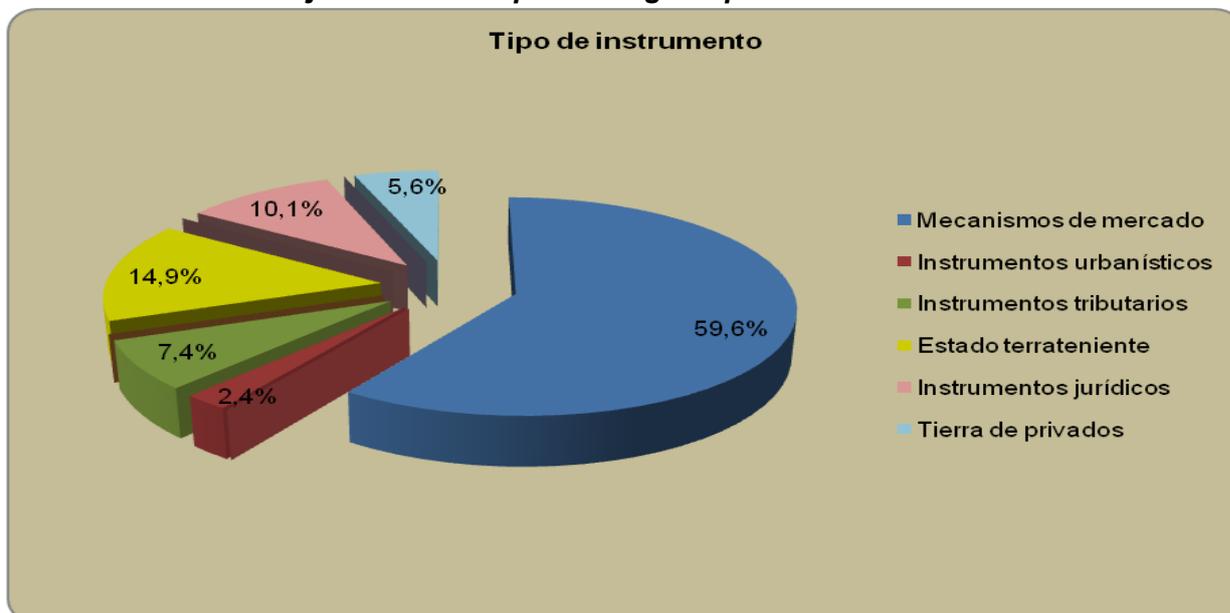
Si bien se puede apreciar que el repertorio de instrumentos y modalidades utilizadas fue variado, cabe destacar que casi el 60% del suelo se obtuvo mediante *mecanismos de mercado*. Esto muestra que a nivel regional, la adquisición de suelo para la política de vivienda se resolvió mayoritariamente vía el mercado, dada la imposibilidad de movilizar suelo mediante otras modalidades en los tiempos requeridos para la ejecución de la política habitacional. Se presenta así una paradoja: frente a un escenario de supuesta escasez de suelo urbano según destacan algunos funcionarios, el Estado genera un efecto de demanda agregada de suelo que “infló” las expectativas de los propietarios para colocar suelo rural o cuasi-urbano (grandes intersticios urbanos sin subdividir, sin uso residencial o sin infraestructura) en un plan de obra pública que lo transformaría en suelo urbano⁶⁸.

Por lo tanto, en las prácticas de gestión del suelo se ponen de manifiesto la incapacidad de generar políticas de regulación del mercado de suelo (o la incapacidad de utilizar las herramientas administrativas y jurídicas existente), en donde el mismo proceso de producción del espacio urbano absorba las demandas crecientes de espacio público, suelo para vivienda social, equipamientos colectivos, etc. Un denominador común en la mayoría de las entrevistas realizadas en los municipios fue que, frente a la aparición de la política habitacional, emergió la cuestión del suelo como un problema. Esto indica la limitada anticipación que han tenido los municipios (al menos la mayor

⁶⁸ Frente a las expectativas generadas en la modalidad de aporte de tierra por las empresas, en el marco de la operatoria Tierra y Proyecto Urbano (TPU), el Estado provincial fijó un precio máximo para el suelo en el orden de una incidencia del 11% sobre el costo de las viviendas. Sin embargo, en algunos barrios la incidencia del terreno llegó al 15%.

parte de ellos) para obtener el suelo público que necesitaba el Estado. Asimismo, la investigación deja al descubierto la escasa trayectoria en la gestión del suelo, salvo algunas excepciones en todavía pocos municipios.

Gráfico N° 2. Porcentaje de suelo adquirido según tipo de instrumento



Cuadro N° 3. Viviendas construidas y suelo adquirido según tipología y modalidad de adquisición de suelo

Tipologías	Modalidad de adquisición	Cant. barrios	Viviendas construidas (en cantidad de soluciones habitacionales)			Suelo adquirido (en has)		
			Cant.	% sobre el total	Suma de %	Cant.	% sobre el total	Suma de %
Mecanismos de mercado	Aporte de tierra por empresas	21	13.243	52,1%	59,6%	456,1	50,5%	59,6%
	Compra directa del Estado	6	1.919	7,5%		81,9	9,1%	
Instrumentos urbanísticos	Cesiones urbanísticas	7	1.287	5,1%	5,1%	21,3	2,4%	2,4%
Instrumentos tributarios	Donación de tierras de privados	18	2.061	8,1%	9,7%	55,1	6,1%	7,4%
	Dación en pago	8	103	0,4%		3,1	0,3%	

	Juicios por deudas de tasas e impuestos	19	300	1,2%		8,5	0,9%	
Estado terrateniente	Tierra fiscal vacante	7	1.556	6,1%	18,4%	31,1	3,4%	14,9%
	Tierras fiscales nacionales ocupadas	17	3.122	12,3%		103,6	11,5%	
Instrumentos jurídicos	Expropiaciones	2	956	3,7%	3,8%	90,9	10,1%	10,1%
	Prescripción administrativa	1	23	0,1%		0,2	0,1%	
Tierra privada	Tierra de privados	4	869	3,4%	3,4%	50,8	5,6%	5,6%
Total		110	25.439	100%	100%	902,6	100%	100%

Fuente: *Elaboración propia.*

¿DÓNDE FUERON A PARAR? LOS EFECTOS DEL MERCADO DE LOCALIZACIONES INTRA-URBANAS

En este apartado se presenta un análisis de la localización de la vivienda social a partir de la lectura de su posición relativa en la estructura urbana. Los objetivos son identificar cuál es el lugar asignado a la vivienda social en el mercado de localizaciones intra-urbanas y comparar la calidad de la localización del suelo adquirido según las distintas modalidades de gestión de suelo.

A nivel procedimental se construyó una matriz donde se integraron un conjunto de dimensiones de análisis (proximidad a la centralidad urbana, accesibilidad-conectividad, consolidación urbana, conexión a servicios sanitarios básicos, calidad de ocupación de la vivienda, calidad constructiva, nivel socioeconómico y cercanía al borde periurbano) con la finalidad de cualificar las distintas áreas de la ciudad y, a partir de allí, poder caracterizar los entornos de los barrios de vivienda social.

Cada una de estas dimensiones de análisis está compuesta por una serie de variables clasificadas y agregadas por deciles (ver en ANEXO cuadro N° 6). La unidad de análisis espacial utilizada para caracterizar la estructura urbana fue el radio censal. Por medio de la sistematización de las variables a nivel de radios censales se definió un espacio relacional (7.924 radios censales urbanos o unidades de análisis para los 24 partidos del AMBA) en el que se ubicaron analíticamente los 110 barrios de vivienda social (para mayor detalle ver ANEXO "Aproximación a la estructura de externalidades urbanas, notas metodológicas").

El cuadro N° 4 muestra la ubicación de modalidades de adquisición de suelo, las tipologías de adquisición de suelo y los programas habitacionales según su posición media en la estructura urbana. La sistematización de las variables de análisis da como resultado una tabla cruzada ordenada en deciles, donde el decil 10 representa el mayor nivel de calidad urbana mientras que el decil 1 representa el menor nivel de calidad urbana. A partir de la localización de los barrios objeto de análisis y la descripción estadística de sus entornos urbanos contiguos, se identificó en qué decil se ubica la posición media de los subgrupos de barrios agregados por tipología y modalidad de adquisición de suelo y por programa habitacional.

Una primera lectura de la posición de la totalidad de los barrios⁶⁹ (no graficada en el cuadro) nos indica que la media se ubicada en el **tercer decil** con peores condiciones de calidad urbana (recordemos que la distribución se extiende desde el decil 1 al 8). Es decir, la distribución tiene mayor peso en la región con menores ventajas urbanas desde el punto de vista de las dimensiones analizadas.

Una segunda lectura, posible a partir del análisis de posición media de cada tipología de adquisición, es que los *instrumentos urbanísticos* o el aporte de la tierra pública estatal (*estado terrateniente*) arroja resultados sensiblemente mejores que los *mecanismos de mercado* o los *instrumentos tributarios*. Mientras que los primeros se ubican en el decil 6 y 5 en estructura de externalidades urbanas, los segundos se ubican decil 2 con peores condiciones urbanas.

Si bien el número de registros en algunas de las tipologías es muy bajo para realizar generalizaciones, es de esperar que las *cesiones urbanísticas* o las cargas a los loteadores de un proceso de subdivisión de antaño obtengan mejores resultados que la *donación de tierra de privados*, el *aporte de tierra por empresas constructoras* o la *donación en pago*. Esto se debe, en parte a la naturaleza de los mismos programas habitacionales que requieren resolver la disponibilidad de suelo de maneras diferentes, pero por otro lado, se explica por las restricciones que impone la renta de suelo en la obtención de mejores posiciones en la jerarquía urbana. La posición relativa de adquisición del suelo vía los *mecanismos de mercado* refleja esto en gran medida.

La tipología *instrumentos tributarios* (compuesta por las modalidades de adquisición de suelo *donación de tierras de privados*, *juicios por deuda de tasas e impuestos*, *dación en pago*) también podría ser interpretada a partir de los efectos de la renta del suelo: los propietarios sólo descuidan o se desprenden de suelo de bajo precio. Sin embargo, esta afirmación debe complejizarse, ya que los *instrumentos tributarios* fueron utilizados en gran medida por dos municipios de la segunda corona metropolitana que desarrollaron previamente políticas activas de suelo con el objetivos recuperar y movilizar el pasivo dominial de los denominados “loteos populares”.

⁶⁹ 110 casos, sin discriminar la modalidad o tipología de adquisición de suelo o programa habitacional

Una tercer lectura por programa habitacional permite ver que la ubicación de las soluciones habitacionales en áreas más consolidadas o mejor ubicadas (decil 6) se explica en gran medida por el Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos (SPFUVyA), que actúa principalmente en villas o asentamientos históricos del primer cordón del Conurbano Bonaerense, siendo la adquisición “formal” del suelo posterior al proceso de auto-urbanización por parte de los pobladores. Es decir, la localización no fue decidida por el Estado (aunque sí legitimada) ni por el mercado, sino que se trata de una decisión previa realizada por los pobladores, quienes evaluaron determinado contexto de oportunidad al momento de realizar la toma de tierra. Al observar los barrios que se construyen en “nuevas localizaciones” (a través de los programas PFEHTyT y PFCV), vemos que los mismos forman parte de las soluciones habitacionales que se localizan en áreas devaluadas (decil 2) en el mercado de localización intra-urbana.

Cuadro N° 4. Tipologías de adquisición de suelo, modalidades de adquisición de suelo y programas habitacionales según posición media en la estructura urbana de los 24 partidos del AMBA.

Estructura urbana clasificada por deciles						
Decil	Modalidades de adquisición		Tipologías		Programa habitacional	
10						+
9						
8						
7	Prescripción administrativa					
6	Cesiones urbanísticas		Instrumentos Urbanísticos		SPFUVyA	
5	Tierra fiscal ocupada Tierra fiscal ociosa		Estado Terrateniente			
4	Tierra de privados		Instrumentos Jurídico Tierra privada			
3	Expropiación Compra directa					
2	Donación de tierras de privados Juicios por deuda Aporte de tierra por empresas		Mecanismo de Mercado Instrumentos Tributarios		PFCV PFEHTyT	
1	Dación en pago					-

Fuente: *Elaboración propia* en base a 110 barrios de vivienda social del PFEHTyT, PFCV y SPFUVyA y fuentes de información que se presentan en el cuadro N° 6 en el anexo.

Una evidencia que se desprende de estos datos es que la vivienda social no se distribuye homogéneamente en el espacio urbano. Allí donde se encuentran las mejores condiciones generales de calidad de la urbanización, parece existir un territorio “prohibido” para la política habitacional. Frecuentemente se argumenta que la escasez de suelo y/o la densidad del tejido urbano dificultan la construcción de vivienda social en áreas centrales o consolidadas. Sin embargo, estas objeciones técnicas parecen ser dependientes del tipo de uso del suelo o del sector social asociado a ellos. De hecho, el *boom* inmobiliario actual tiende a concentrarse justamente en las áreas centrales.

Pero las dificultades para obtener buenas localizaciones por parte de la vivienda social se agrava al considerar el volumen de soluciones habitacionales y su localización en la jerarquía urbana (ver gráfico N° 3). Más del 60% de las soluciones habitacionales se ubican en el decil 1 y 2 con menores condiciones de calidad urbana. Si agrupamos los cinco deciles inferiores ese porcentaje asciende a cerca del 80% y en los cinco deciles superiores apenas supera el 20%. El peso de las soluciones habitacionales localizadas en los deciles del 5 al 8 se explican en gran medida por el SPFUVyA, mientras que la soluciones localizadas entre los deciles 1 y 4 se explican por el PFEHTyT y PFCV (ver gráfico N°3 y cuadro N° 4).

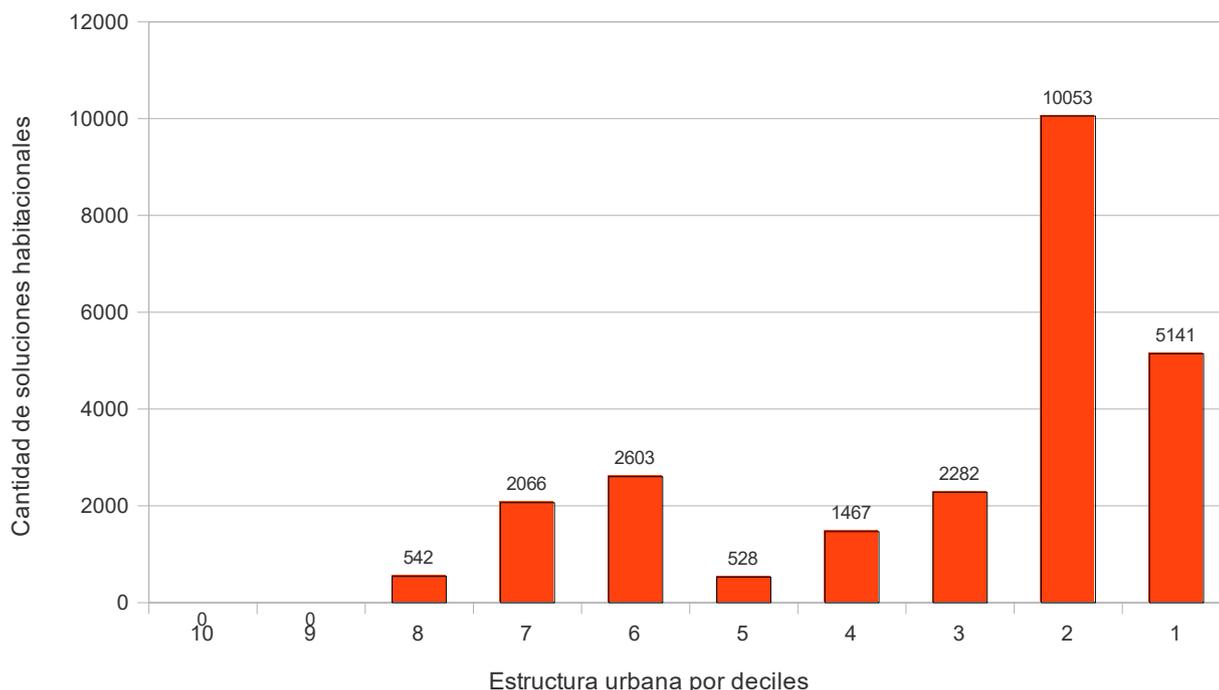


Gráfico N° 3. Distribución de soluciones habitacionales según ubicación en la estructura urbana de los 24 partidos del AMBA.

La regularización de tierras mediante el SPFUVyA y el aporte de suelo por empresas constructoras como la modalidad predominante de adquisición de

suelo del PFCV formaron parte de la estrategia del Estado al momento de disponer suelo para la política de vivienda. Sin embargo, los resultados en términos de los atributos extrínsecos a la vivienda son marcadamente diferentes entre estos programas. Por otra parte, la tendencia del gráfico parece estar íntimamente relacionada con el comportamiento del mercado inmobiliario. Si bien no se realizó aún un estudio de los precios de la tierra, puede tomarse como ejemplo la distancia promedio a la centralidad urbana en cada uno de los deciles para reconstruir imaginariamente la pendiente de la renta del suelo. Mientras que en el decil 10 la distancia media a la centralidad urbana es de 0,36 kilómetros, en el decil 1 la distancia promedio llega a 3,1 kilómetros con registros máximos hasta 30 kilómetros. Este análisis marca con crudeza que si la localización de la vivienda social se deja librada a la lógica impuesta por la economía urbana, el mercado de localizaciones intra-urbanas tiene reservado su lugar para este tipo de uso residencial.

Dentro del PFCV, la operatoria Tierra y Proyecto Urbano (TPU) merece un comentario especial, ya que esta estrategia fue diseñada por el Instituto de Vivienda de la provincia de Buenos Aires (IVBA) como respuesta a la carencia de tierra de disponibilidad pública para viabilizar la ejecución de los cupos de vivienda asignados. En este contexto, el IVBA aportó fondos adicionales para la compra del suelo y realizó un llamado a licitación. Las empresas oferentes no sólo debían construir la vivienda, sino que también aportaron la tierra y el diseño del proyecto urbano del barrio. Es decir, la adquisición se resolvió a través de las empresas constructoras, las cuales se hicieron del suelo por medio de la compra en el mercado, a través de la asociación con los propietarios de la tierra o bien por la colocación de tierra que les pertenecían a éstas.

El Estado provincial diseñó una serie de criterios para evaluar las ofertas recibidas en base a la aptitud del predio, localización y pautas de diseño del proyecto urbano. Pero sobre la evaluación de las condiciones urbanísticas parece haber pesado el bajo nivel de oferta en la licitación, el apremio por ejecutar las obras o una demanda pública dispuesta a jugar con las reglas del mercado inmobiliario. Los resultados aquí presentados son elocuentes: la operatoria TPU fue la modalidad de adquisición de suelo (aporte de suelo a cargo de las empresas constructoras) que tuvo la mayor escala (representa el 50% del suelo adquirido) y el peor desempeño en la absorción de externalidades urbanas. Por lo tanto, queda en evidencia la limitación de una política de vivienda que asimila el orden urbano existente y naturaliza la dinámica del mercado como el medio eficiente de asignación del recurso suelo.

En el cuadro N° 4 se hizo referencia al lugar ocupado por los barrios construidos por la política habitacional en la estructura urbana a nivel regional o metropolitano (en los 24 partidos del AMBA). A continuación, en el cuadro N° 5 se presenta una lectura de la posición de los barrios en la estructura urbana pero a nivel municipal. En el cuadro anterior se observa que las viviendas nuevas construidas en “nuevas localizaciones” (PFEHTyT y PFCV) quedaron localizadas en zonas de menores externalidades urbanas, por ello aquí se analizan algunas de las particularidades en cada municipio. Es decir, se analiza la posición media de los barrios de vivienda social en la estructura urbana de

cada uno de los municipios y no en el conjunto del Conurbano Bonaerense. La pregunta que orienta este análisis es básicamente si los municipios que en las entrevistas manifestaron tener cierta preocupación por la gestión del suelo (o pueden catalogarse como municipios con política activas de suelo), lograron un mejor desempeño en términos de la localización de los barrios de vivienda social o no.

En el cuadro N° 5 se observa la distribución de los barrios de vivienda social construidos en “nuevas localizaciones” (es decir, no se incluye el SPUVyA) en los 12 municipios para los cuales se dispone de registros de estas actuaciones.⁷⁰ La lectura de los datos muestra en primer lugar que a nivel municipal la posición relativa del PFEHTyT y el PFCV mejora. Mientras que en la lectura regional (24 partidos del Conurbano) la posición de los barrios de vivienda social de dichos programas se encontraban en el segundo decil con menores condiciones urbanas, el análisis particularizado de los municipios muestra un desplazamiento hacia el tercer decil. Es decir, cuando el espacio de referencia de la estructura urbana en el que se ubican los barrios dejan de ser los 24 partidos y pasan a ser el mismo municipio en el cual se desarrolla la construcción del barrio (consideremos que la mayoría pertenecen a la segunda corona metropolitana, con excepción de Hurlingham) vemos que estos programas sube un escalón en la absorción de externalidades urbanas. Esto evidencia dos cosas, una que la lectura regional de una política con mayor participación en la segunda corona metropolitana incide aunque sea mínimamente en una sobre representación de la posición periférica de la vivienda social; la otra, que a pesar de considerar el recorte municipal de manera aislada (agregando los 12 partidos donde se desarrollan los programa analizados) la ubicación de la vivienda social sigue siendo devaluada.

Cuadro N° 5. Posición media de los barrios de vivienda social en nuevas localizaciones (no se incluye SPUVyA) en la estructura urbana municipal

Decil	BER	FVA	ABR	ECH	EZE	LMT	MER	MRE	HUR	MAL	JCP	SFE	Todos
10													+
9													
8													
7													
6													
5									●	●			

⁷⁰ A los efectos de la comparación, cabe aclarar que en algunos municipios se dispone de varios registros o barrios, mientras que en otros casos, como por ejemplo en Berazategui y Almirante Brown, sólo se analiza la localización del único barrio que fue construido en ellos.

Estas heterogeneidades municipales merecen ser estudiadas en profundidad, tanto en la indagación particularizada de las configuraciones urbanas municipales como en: las formas de articulación entre la gestión urbana de cada municipio, las modalidades de adquisición de suelo y las mediaciones propuestas en la escala local, en el proceso de implementación de la política habitacional a través de los distintos programas.

SEULO, LOCALIZACIÓN Y DERECHO A LA CIUDAD. UNA MATERIA PENDIENTE

En los últimos años la política de vivienda ha sufrido cambios cualitativos y cuantitativos importantes, ya que a partir del 2003 el Estado Nacional reintroduce en la agenda pública la cuestión de la vivienda. Las principales innovaciones de la política han sido la escala del financiamiento y el diseño de programas que no sólo construyen vivienda sino también profundizan la radicación de villas y asentamientos a partir de la regularización dominial y mejoramiento barrial (SPFUVyA) o articulan a través de cooperativas las necesidades de trabajo y vivienda (PFEHTyT). A pesar de ello, la matriz predominante de la política sigue siendo la construcción de vivienda nueva “llave en mano” a través de las empresas constructoras. La preocupación por reactivar la economía incentivando la industria de la construcción, con gran capacidad de generación de puestos de trabajo de manera directa e indirecta, es uno de los rasgos genéticos de esta política.

En ese sentido, podemos decir que se trata de una política de carácter “neo-desarrollista” por el énfasis puesto en el componente constructivo y en la obra pública como factor dinamizador de la economía. Pero en materia de suelo, cabe preguntarse que distancia tiene la política habitacional actual de las recomendaciones que realizaba el Banco Mundial en la década pasada para América Latina: abandonar la concepción de las reservas territoriales por un esquema de provisión de suelo para vivienda a cargo de promotor vía mecanismo de mercado. Si bien, este interrogante es difícil de responder, al menos podemos afirmar que, tras una década en la cual prácticamente no se construyeron viviendas sociales en el Conurbano, la resultante de la política habitacional actual es el desplazamiento de la preocupación hacia la adquisición de suelo. Es decir, a partir de una política habitacional activa y de cierta escala, se ponen de manifiesto las dificultades del Estado para adquirir suelo y las consecuencias de priorizar el acceso vía mercado. Tal vez, uno de los aprendizajes de la política es la necesidad de repensar el papel que juega el suelo en la política habitacional y la necesidad de pensar mecanismos de gestión de suelo superadores de la reserva territorial o la compra vía mercado.

El análisis de la gestión de suelo para vivienda social en el Conurbano muestra que las estrategias de adquisición de suelo fueron diferentes según la realidad territorial y las capacidades técnicas de cada municipio. Algunos de ellos tuvieron políticas activas de adquisición de suelo desde antes de la implementación de los programas de hábitat y pudieron aprovechar los programas para el completamiento del tejido urbano. Otros municipios resolvieron la cuestión del suelo utilizando las reservas de tierra fiscal existente

en sus territorios, sin demasiada preocupación en la actualidad sobre cómo recuperar ese stock de tierra pública. En otros casos, las estrategias municipales se combinaron con la modalidad TPU implementada por el gobierno provincial. Observamos también municipios donde la única reacción ante la escasez de suelo de pública disponibilidad fue canalizar la política de viviendas a través del SPFUVyA, ya que les permite actuar sobre las tierras ya ocupadas por villas y asentamientos.

Pero, más allá de las heterogeneidades municipales en el proceso de gestión de la tierra, hemos visto que la política a nivel regional se viabilizó fundamentalmente a través de la provisión de suelo vía mecanismos de mercado. Esto impidió la construcción de viviendas nuevas en zonas consolidadas o en áreas centrales, básicamente por carencia de suelo de disponibilidad pública; o bien porque cuando existía suelo público en dichas localizaciones, no hubo capacidad de disponibilizarlo o hubo una manifiesta falta de voluntad política para ponerlo a disposición de la política de vivienda. Los resultados obtenidos fueron significativos para exponer la incapacidad de la política de vivienda de obtener una posición en la estructura urbana (o en el mercado de localizaciones donde se distribuyen condiciones de calidad urbana), que permita a los habitantes de los barrios de vivienda social acceder a determinadas externalidades urbanas. Por ello, la mediación actual entre adquisición de suelo, política de vivienda, economía urbana y hábitat popular configura un escenario que merece ser problematizado y repensado.

Uno de los desafíos que aparecen por delante es la necesidad de compatibilizar la política de vivienda, diseñada y financiada por el Estado Nacional, con un cambio radical en las políticas urbanas y de gestión del suelo a cargo de los municipios y el gobierno provincial. Para ello es necesaria una mayor articulación entre la política urbana y la política habitacional. Pensar cómo se distribuye ciudad es en gran medida una discusión de la política urbana, al igual que cuestionar el origen o la adquisición de suelo de uso público (sea para vivienda social o cualquier otro destino). Una de las enseñanzas que nos deja la política habitacional actual tal vez sea la imposibilidad de gobernar el desarrollo urbano sin políticas activas de suelo, así como también, la necesidad de reconstruir una mirada de la ciudad desde la lógica del espacio público.

Un diseño de política habitacional que se pretenda integral está obligado a revisar el lugar asignado en la ciudad a los sujetos de la política. Una política de hábitat que realmente atienda la deuda histórica con los sectores populares del Conurbano Bonaerense no puede limitarse a construir viviendas debe construir ciudad. El reto es diseñar política cuya máxima sea perseguir la justicia social acompañada por la justicia o la equidad espacial, ya que la primera no siempre es sinónimo de la segunda. Es decir, el desafío es pensar política que sea inclusiva y genere igualdad de oportunidades en términos socio-económicos pero que también sea en términos espaciales.

Es por todo ello que creemos importante incorporar a los enfoques que buscan abordar integralmente la cuestión del hábitat una dimensión cara a la discusión de la ciudad, como lo es la redistribución social de los efectos de centralidad

urbana. Mientras el espacio urbano intensifica su valor de cambio, los sectores populares son enajenados del derecho a la ciudad, en tanto la disputa por la centralidad está en el corazón de este derecho. Por esta razón, no sólo es imprescindible pensar formas de redistribución de las centralidades urbanas existentes, sino también la construcción de centralidades dislocadas en la periferia. Es decir, es necesario repensar y constituir desde los bordes una nueva mirada de la ciudad, la centralidad y el espacio público.

Bibliografía

AZUELA DE LA CUEVA, Antonio; HERRERA, Carlos; SAAVEDRA HERRERA, Camilo (2009) “La expropiación y las transformaciones del estado”; *Revista Mexicana de Sociología*; N° 3 (junio-septiembre); México DF.

BAER, Luis (2008) “Precio del suelo, actividad inmobiliaria y acceso a la vivienda. Algunas reflexiones sobre el caso de la ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001/2002”; *Revista Ciudad y Territorio*; N° 156; Madrid.

BOIS MORALES, Rubén (2008) “Segregación y modelo habitacional en grandes conjuntos de vivienda en México”; en: Cordera, Ramirez Kuri y Zicardi (Coord.), *Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social en la ciudad del Siglo XXI*; Siglo XXI Editores; México DF.

CASSAGNE, Juan (1998) *Derecho Administrativo*; Sexta edición; Abeledo-Perrot; Buenos Aires.

CLICHEVSKY, Nora (1975) “El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires y su incidencia sobre los sectores populares (1943-1973)”; CEUR-ITDT; Buenos Aires.

CLICHEVSKY, Nora (2001) “Mercado de tierra y sector inmobiliario en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Transformaciones e impactos territoriales”; ponencia presentada en el *VI Seminario de la Red de Investigadores en Globalización y Territorio*; Rosario; 2, 3 y 4 de mayo de 2001.

CUENYA, Beatriz (1997) “Descentralización y política de vivienda en Argentina”; en Cuenya y Falú A. (comp.) *Reestructuración del Estado y Política de vivienda en Argentina*; CEA-CBC- UBA; Buenos Aires.

CRAVINO, María Cristina; DEL RÍO, Juan Pablo; DUARTE, Juan Ignacio (2010) “Los barrios informales del Área Metropolitana de Buenos Aires: evolución y crecimiento en las últimas décadas”; *Revista Ciudad y Territorio*; N° 163; Madrid.

DUHAU, Emilio (1998) *Hábitat popular y política urbana*; Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco; México DF.

DUHAU, Emilio y GIGLIA, Angela (2008) *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*; Universidad Autónoma Metropolitana – Siglo XXI editores; México DF.

FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl; CRAVINO, María Cristina; GRAHAM, María y otros (2007) "Análisis georreferenciado para el seguimiento de las nuevas intervenciones públicas en hábitat en el Área Metropolitana de Buenos Aires"; Informe final correspondiente al *Convenio: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación - Universidad Nacional de General Sarmiento*.

FIDEL, Carlos (1998) "Ladrillos más, ladrillos menos. El comportamiento y las políticas de construcción en la Argentina"; en *Periódico Universitario Argirópolis*; UNQ-UNLP-UNL.

JARAMILLO, Samuel (2003) "Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías"; CIDE-Universidad de los Andes y Lincoln Institute of Land Policy; Bogotá.

JARAMILLO, Samuel (2009) *Hacia una Teoría de la Renta del Suelo Urbano*; Segunda edición revisada y aumentada; Ediciones Uniandes; Bogotá.

KLEIMAN, Mauro (2002) "Permanência e mudança no padrao de alocação sociespacial das redes de infra-estructura urbana no Rio de Janeiro (1938-2001)"; en *Planejamento e território. Ensaios sobre a desigualdade*; Cuadernos IPURR-UFRJ - DP&A Editora; Rio de Janeiro.

HIDALGO DATTWYLER, Rodrigo (2007) "¿Se acabo el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile"; en *Revista Eure*; Vol. 33 - N° 98; Santiago.

LAGO, Luciana Correa (2002) "A lógica segregadora na metrópole brasileira: novas teses sobre antigos processos"; en: VVAA *Planejamento e território. Ensaios sobre a desigualdade*; Cuadernos IPURR-UFRJ; DP&A Editora; Río de Janeiro.

MORALES SCHECHINGER, Carlos. (2007) "Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano"; Mimeo; Módulo de Mercado de Suelo Urbano en América Latina; Lincoln Institute of Land Policy.

PUEBLA, Claudia (2002) *Del Intervencionismo estatal a las estrategias facilitadora. Los cambios en la política de vivienda en México, 1972-1994*. El colegio de México. Centro de Estudios Demográficos y desarrollo Urbano, México.

RIBEIRO QUEIROZ, Luiz Cesar (2002) "Segregação y acumulação urbana e poder: classes e desigualdades na metropole de Rio de janeiro". En: VVAA (2002) *Planejamento e território. Ensaios sobre a desigualdade*. Cuadernos IPURR-UFRJ. DP&A Editora. Río de Janeiro.

RODRÍGUEZ, Alfredo y SUGRANYES Ana (2004): "El problema de vivienda de los "con techo"; en *Revista Eure*; Vol. 30 - N° 91; Santiago.

ROLNIK, Raquel, KLINTOWITZ, Danielle, REIS, Joyce y BISCHOF, Raphael (2010): "Como produzir moradia bem localizada como os recursos do programa

minha casa minha vida”; Secretaria Nacional de Programas Urbanos - Ministério das Cidades - Governo Federal de Brasil; Brasília.

SANTOS, Milton (2007) *O Espaço del cidadão*. Editora USP. Sao Paulo.

SCHTEINGART, Marta (2001) “La división social del espacio en las ciudades”; en *Perfiles Latinoamericanos*; N° 19; Pp. 13-31; México.

SMOLKA, Martín (1981) “Precio de la tierra y valorización inmobiliaria urbana: esbozo para una conceptualización del problema”; *Revista Interamericana de Planificación (SIAP)*; Vol. XV - N° 60; Caracas.

SOJA, Edward (2010) “The city and spatial justice” *Spatial Justice Journal* N°1. www.jssj.org

TORRES, Horacio (1993) “Mapa social de Buenos Aires (1940-1990)”; FADU-UBA; Buenos Aires.

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

ANEXO

Aproximación a la estructura de externalidades urbanas, notas metodológicas

La matriz de análisis preliminar de la estructura urbana es el resultado de la integración de un conjunto de variables las cuales se detallan a continuación. Su confección es de carácter exploratorio y responde a la necesidad de evaluar la localización de los 110 barrios de vivienda social a partir de una caracterización de sus entornos inmediatos.

La unidad de análisis espacial de referencia son los radios censales urbanos de los 24 partidos del AMBA (7.924 registros) los cuales fueron procesados mediante un sistema de información geográfica a efectos de realizar un lectura de carácter regional del mercado de localizaciones intra-urbanas.

Los entornos de los barrios de vivienda social se definieron a partir de la selección de los radios contiguos. Cuando las variables analizadas no pertenecían a la fuente del Censo Nacional de Poblaciones Hogares y Viviendas, por ejemplo: el estudio de Centralidades Metropolitanas (Abba, 2005), el dato fue embebido en el registro del radio censal a partir de la medida de la distancia de los radios urbanos a dichas centralidades.

La construcción del dato atiende fundamentalmente al reparto de las externalidades urbanas, es decir, a la necesidad de analizar la localización de la vivienda social no en términos absolutos o en base a umbrales de calidad, sino en clave distributiva. Por ello, se utilizó el decil como criterio de clasificación de las variables.

La pregunta que opera detrás de la metodología propuesta no es cuán buenas o cuán malas son las externalidades urbanas a las que accede la vivienda social, más bien nos interesa saber cómo se distribuyen éstas o dicho de otro modo, cuál es la posición relativa de la vivienda social en la estructura de distribución existente, independientemente de que las condiciones urbana metropolitanas tengan tal o cual umbral.

En el cuadro N° 6 se representan en la primera columna las dimensiones de análisis. En la segunda columna, se detallan las variables seleccionadas para cada una de las dimensiones de análisis, entre paréntesis se registra la ponderación (en caso en que se haya utilizado) y la fuente de donde proviene el dato. En la tercer columna, se detalla la unidad de medida del dato (por ejemplo: porcentaje de hogares por radio censal o distancia en metros del centro del radio censal a la red de transporte público), el criterio de agregación de la variables (en algunos casos, se clasifican las variables por deciles y luego se los promedia y recalcula, en otros casos, se realiza un promedio ponderado y luego se clasifican por deciles).

Si bien, estas metodología fue pensada para hacer un análisis de la localización de tipo matricial, es decir, analizar a cada uno de los 110 barrios de vivienda en función de cada una de la dimensiones (por ejemplo: un barrio

puede encontrarse en un área rural o de borde urbano y, sin embargo, tener muy buena conectividad al transporte), aquí se utilizan todas las dimensiones agregadas en un único índice global (producto de la sumatoria de las dimensiones de análisis y su clasificación en deciles).

Por otra parte, la lectura aquí propuesta se realiza para el conjunto del espacio urbano de los 24 partidos del AMBA, pero complementariamente se ha realizado un tratamiento o una reclasificación de los datos a nivel municipal a efectos de destacar particularidades partido por partido.

Cuadro N° 6. Selección de variables para la clasificación de la estructura urbana

Dimensiones	Variables y ponderación	Tratamiento del dato
<i>Centralidad urbana</i>	Centralidades comerciales (25%)* (ii)**, centralidades según número de empleados y compacidad bancaria (50%) (i), centralidades normativas primarias y secundarias definida por la zonificación de usos del suelo y áreas habilitadas para uso residencial de alta densidad según zonificación (12,5%) (iii) y casco histórico según mancha urbana Censo 1947 (12,5%) (v)	Unidad de medida: distancia en metros. Integración a través de media ponderada según calidad de la fuente y jerarquización de centros atractores de flujos. Posterior clasificación en deciles.
<i>Accesibilidad-conectividad</i>	Red de transporte público automotor (25%) (iv), área de influencia de las estaciones de ferrocarril, corredores con más de tres líneas de transporte y corredores según códigos de zonificación (37,5%) (iv y v), existencia de transporte público a menos de 300 metros a nivel de segmento censal (6,2%) (vi) y existencia de al menos una cuadra pavimento a nivel de segmento censal (31,2%) (vi).	Unidad de medida: distancia en metros. Integración a través de media ponderada según calidad de la fuente y jerarquización de redes y corredores. Posterior clasificación en deciles.
<i>Consolidación urbana</i>	Servicios en la vía pública según segmento censal: existencia de al menos una cuadra pavimentada, existencia de alumbrado público, existencia de teléfono público a menos de 300 metros, existencia de transporte público a menos de 300 metros y servicio regular de recolección de residuos al menos 2 veces por semana (vi).	Unidad de medida: porcentaje agregado por radio censal. Clasificación por deciles y posterior cálculo de promedio.
<i>Conexión a servicios sanitarios básicos</i>	Según López y Cowes (2008) procedencia de agua en la vivienda por red pública (agua corriente) y el servicio sanitario (hogares con inodoro con descarga y desagüe a red pública) (vi).	Unidad de medida: porcentaje por radio censal. Clasificación por deciles y posterior cálculo de promedio.
<i>Calidad de ocupación de la vivienda</i>	Según López y Cowes (2008) hogares con hacinamiento crítico (más de 3 personas por cuarto), baño de usos exclusivo y servicio sanitario (ídem anterior) (vi).	Unidad de medida: porcentaje por radio censal. Clasificación por deciles y posterior cálculo de promedio.
<i>Calidad constructiva</i>	Calidad material de los materiales de la vivienda (Calmat I o no deficitario) y la cañería de distribución de agua dentro de la vivienda, baño con inodoro con descarga de agua y cocina	Unidad de medida: porcentaje por radio censal. Clasificación por deciles y posterior cálculo

	con pileta con instalación de agua (vi).	de promedio.
<i>Nivel socio-económico</i>	Nivel de equipamiento del hogar: tenencia de computadora y conexión a Internet, tenencia de heladera o freezer, tenencia de horno microondas, tenencia de lavarropas, tenencia de teléfono, tenencia de televisión por cable y tenencia de videocasetera-reproductor (vi).	Unidad de medida: porcentaje por radio censal. Clasificación por deciles y posterior cálculo de promedio.
<i>Distancia borde periurbano</i>	Radios censales según proporción de población urbana, rural agrupada y rural dispersa (25%) (vi), radios urbanos ajustados a tejido urbano real -en ocasiones el límite de los radios censales nos se ajusta a la mancha urbana, es decir, un mismo polígono integra áreas urbanas y rurales- (25%) (v), área del código de zonificación de usos rural intensivo o extensivo (iv) y áreas de uso real del suelo asociado a usos periurbanos y rurales (50%) (ii).	Unidad de medida: distancia en metros. Integración a través de media ponderada según calidad de la fuente y jerarquización del zonificación de uso del suelo. Posterior clasificación en deciles.

Nota: * El porcentaje entre paréntesis indica la ponderación utilizada para integrar las variables.
 ** El número romano entre paréntesis indica la fuente.

Fuente: *elaboración propia* en base a: i) Abba, A. (2005) Centralidades Metropolitanas En: "Diagnóstico para la Formulación de Lineamientos Estratégicos para el Territorio Metropolitano de Buenos Aires" DPOUT-SSUyV ; ii) Atlas Metropolitano de Buenos Aires (2002-2004) "Atlas Metropolitano. Patrones territoriales y códigos de ordenamiento territorial y usos del suelo, Región Metropolitana de Buenos Aires". UNLP-CONICET-CIC; iii) Sistema de Ordenamiento Urbano y Territorial. Secretaría de Asuntos Municipales de la provincia de Buenos Aires. Año: consulta al 2006; iv) Sistema de transporte público de pasajeros (2003) Convenio DGCyE – UNLP; v) Sistema de Información Territorial de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. Año: consulta al 2007; vi) INDEC (2001) Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda.

Ampliación explicativa de algunas modalidades de adquisición de suelo utilizadas

Aporte de tierra por empresas constructoras. Modalidad Tierra y Proyecto Urbano

El Instituto de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IPVBA) realiza un llamado a licitación pública para la construcción de una determinada cantidad de viviendas⁷¹. El llamado se realiza con un precio fijo, es decir que las empresas que realicen ofertas deberán proveer por ese precio la construcción de las viviendas con la respectiva infraestructura (si fuera necesaria), el proyecto urbano y la tierra. El precio que se paga por vivienda es fijo, por lo que el IVBA evalúa cada una de las ofertas recibidas en base a una serie de criterios, que están referidos a la aptitud de la tierra que se ofrece, así como a algunos factores de localización de las mismas y a las características del proyecto urbano presentado. Una comisión del IVBA evalúa los proyectos y otorga puntaje por cada uno de los componentes.

⁷¹ El llamado a licitación de marzo de 2005 se realizó para la construcción de hasta 27 mil viviendas.

Los componentes relativos al terreno que se evalúan son la aptitud hidráulica y escurrimiento de las aguas del terreno, la proximidad de medios de transporte, la distancia de las viviendas más alejadas a la calle pavimentada vinculada a vía principal, las condiciones para la provisión de agua potable, desagües cloacales y gas natural por red o envasado, la existencia alrededor del terreno de manzanas residenciales, la distancia al equipamiento urbano existente (edificios educativos, centros de salud y comisaría). En cuanto al proyecto urbano, se evalúa el cumplimiento de las pautas de diseño⁷². Los puntajes otorgados para cada uno de los criterios se observan en el cuadro N° 2.

La Comisión Evaluadora (ver supra) analiza la documentación contenida en las ofertas. Evaluadas las mismas⁷³, emite su informe, el que es remitido por el IVBA conjuntamente con la documentación licitatoria a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, a efectos de que aquella dictamine sobre el otorgamiento de la segunda “no objeción” al proyecto. La adjudicación de las obras recae sobre la propuesta más conveniente a los intereses fiscales.

La comisión establece un orden de prelación de las ofertas presentadas, de mayor a menor puntaje, hasta completar el cupo del llamado a licitación, quedando excluidas las propuestas que no alcancen el puntaje mínimo establecido en 13 puntos (sobre un máximo posible de 47 puntos), las que son descartadas. Si hay paridad en el puntaje global se da prioridad a la oferta que ofrece mayor cantidad de viviendas.

El sistema de puntaje promueve el completamiento de tejido, por lo que otorga un alto puntaje (10 sobre 15) a aquellas propuestas sobre parcelas que formen parte de una o más manzanas existentes rodeadas completamente por calles ya cedidas al uso público ubicadas en el área urbana. Sin embargo, la realidad muestra que a pesar de este “incentivo”, la mayoría de los barrios se construyeron en fracciones de tierra sin subdividir en el borde del área urbana.

Los terrenos deben cumplir con ciertas condiciones como contar con títulos perfectos, presentando informe de dominio emitido por el Registro de la Propiedad y si las tierras no se encuentran a nombre del oferente, que es lo que solía suceder, se debe acreditar que cuenta con los documentos legales que permitan su transferencia inmediata. A su vez, la fracción de terreno debe contar con certificado de aptitud hidráulica, certificado urbanístico (vigente al momento de la presentación de la oferta) expedido por la oficina municipal de planeamiento y debe contar con planos de mensura y nivelación. También es necesario que los terrenos se encuentren libres de ocupantes.

El IVBA es el encargado de transferir los títulos a los adjudicatarios de las viviendas una vez que las obras han sido concluidas.

Cuadro N° 7. Criterios para la evaluación de las ofertas presentadas

⁷² Ver en anexo documental los criterios para la evaluación de esta modalidad.

⁷³ La oferta económica debe desagregar el valor del terreno, los honorarios del proyecto de urbanización, el valor de las obras complementarias y el valor de construcción de las viviendas, lo que da como resultado el precio total de la oferta.

Ítem	Criterios	Puntaje asignado
1- Aptitud hidráulica y escurrimiento de aguas pluviales	Tiene aptitud hidráulica aprobado por organismo competente.	5
	Tiene proyecto de desagües aprobado por organismo competente y finalización un mes antes de la entrega de las viviendas.	3
2- Medios de transporte próximos al terreno	Hay un mínimo de dos líneas de colectivos dentro de un radio de 400 m.	5
	Ídem pero dentro de un radio de 600 m.	3
	Ídem anterior pero hasta un radio de 800 m.	1
3- Distancia entre la vivienda más alejada y calle pavimentada vinculada a vía principal	Menor a 100 m.	5
	Entre 100 y 400 m.	3
4- Provisión de agua potable	Hay red pública con capacidad suficiente y factibilidad de conexión.	5
	Existe factibilidad con compromiso y fecha cierta de ejecución de la ampliación de la red por parte de del organismo competente y/o del oferente.	3
	Hay capacidad de soporte para agua de pozo.	0
5- Desagües cloacales	Hay red pública con capacidad suficiente y factibilidad de conexión.	3
	Hay certificado de capacidad de absorción del terreno (viviendas individuales) o planta de tratamiento de efluentes a ejecutar por el oferente.	1
6- Provisión de gas natural o envasado	Hay red pública con capacidad suficiente y factibilidad de conexión.	2
	Existe factibilidad con compromiso y fecha cierta de ejecución de la ampliación de la red por parte del organismo competente y/o del oferente.	1
	Existe compromiso del oferente para la provisión de gas envasado.	0
7- Terreno rodeado por manzanas de uso residencial consolidado en más de un 25%	En más de un 80% de su perímetro.	5
	Entre un 50 y 79% de su perímetro.	3
	Entre un 20 y 49% de su perímetro.	2
8- Equipamiento urbano (se suman individualmente)	Hay jardín de infantes a una distancia no mayor a 500 m.	2
	Hay EGB a una distancia no mayor a 500 m.	2
	Hay centro de salud a una distancia no mayor a 900 m.	1

	Hay comisaría a una distancia no mayor a 900 m.	1
9- Pautas de diseño	Cumple de un 75 a un 100%.	15
	Cumple de un 50 a un 74%.	10
	Cumple de un 25 a un 49%.	5

Fuente: Instituto de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires.

Cesiones por imposiciones de planeamiento urbano

Si bien las cesiones de tierra son para destinar a equipamiento comunitario, la realidad nos muestra que muchas de ellas se terminaron utilizando para la construcción de viviendas luego de la aparición de los programas federales.

- i. En los casos de creación de nuevos núcleos urbanos de hasta 60 mil habitantes, los propietarios deben ceder 3 metros cuadrados por habitante. Si el núcleo es de mayor cantidad de habitantes, la superficie a ceder la determina el Ministerio de Obras Públicas de la provincia.
- ii. En las ampliaciones del área urbana existente se exigen las cesiones de acuerdo a la cantidad de población que alojará la ampliación, según el siguiente cuadro.

Cuadro N° 8. Cesiones exigidas según ley 8912/77

Cantidad de habitantes	Metros cuadrados a ceder
De hasta 2.000 habitantes	1 m2/hab.
De 2001 a 3.000 habitantes	1 m2/hab.
De 3.001 a 4.000 habitantes	1 m2/hab.
De 4.001 a 5.000 habitantes	1,5 m2/hab.
Más de 5.000 habitantes	2 m2/hab.

- iii. En el caso de subdivisiones de terrenos dentro del área urbana rigen los parámetros del caso anterior, pero las cesiones nunca pueden superar el 4% del total de la superficie a subdividir.
- iv. Cuando se parcelan manzanas originadas con anterioridad a la vigencia de la ley sin variar la densidad bruta para el sector, la cesión de las superficies podrá ser compensada mediante el incremento proporcional de la densidad neta y el factor de ocupación total (FOT) máximos.

Esta modalidad de adquisición depende del volumen de subdivisiones y ampliaciones del área urbana de un municipio, por lo que en general no suele constituir una superficie importante, en términos cuantitativos, de metros cuadrados ingresados al patrimonio municipal. Sin embargo, cuando a esto se

le suman diferentes estrategias de adquisición, permite que los gobiernos locales constituyan reservas de tierra importantes, ya sea para el desarrollo de proyectos o bien para intervenir de manera protagónica en el mercado inmobiliario local.

Donación de tierra de privados

El procedimiento para que los inmuebles pasen a ser de propiedad municipal está fijado por el decreto (provincial) reglamentario 4.042, que establece lo siguiente:

- a. Las municipalidades deberán comunicar a la autoridad de aplicación (provincial) el acto administrativo que disponga la incorporación de un inmueble en los términos de la ley 11.622. Las actuaciones se integrarán inexcusablemente con los certificados de dominio actualizados del bien; su nomenclatura catastral; su identificación tributaria municipal y provincial; y el certificado de condonación total de deuda en concepto de tasas retributivas por servicios municipales.
- b. La autoridad de aplicación tramitará la pertinente condonación de deudas por impuesto inmobiliario u otros tributos provinciales que graven el inmueble.
- c. Recepcionado el certificado de condonación de deudas por gravámenes provinciales, la municipalidad respectiva gestionará el otorgamiento de la escritura traslativa de dominio en la forma y condiciones establecidas por el art. 3º de la ley 11.622.
- d. La escritura traslativa de dominio, bajo pena de nulidad, consignará que el inmueble se integra al dominio privado municipal con destino a fines de solidaridad social y bajo el régimen de la ley 11.622. El Registro de la Propiedad Inmueble deberá incorporar dicha aclaración en la pertinente anotación dominial.
- e. La autoridad de aplicación llevará un registro de los bienes que se incorporen al dominio municipal por el presente régimen.
- f. El señor Fiscal de Estado comunicará a los municipios respectivos, la promoción de acciones judiciales tendientes a ejecutar créditos por impuesto inmobiliario u otros títulos provinciales que graven inmuebles ubicados en cada jurisdicción, con expresa indicación de su nomenclatura catastral, inscripción de dominio, individualización del titular e importe del crédito reclamado.
- g. Las municipalidades confeccionarán un registro de inmuebles aptos para consolidar su dominio con fines de solidaridad social. A tal efecto, determinarán en cada paso el importe adecuado en concepto de tasas retributivas de servicios, pudiendo requerir informes sobre las deudas por gravámenes provinciales que pesan sobre el inmueble.

- h. Los municipios deberán notificar tal circunstancia a los titulares de dominio de inmuebles incluidos en el registro a crearse, como así también el importe que adeudan en concepto de tasas retributivas de servicios y gravámenes provinciales. Asimismo, les harán saber la posibilidad de acogerse a la ley 11.622, imponiéndolos del régimen de condonación de deudas, plazos, procedimientos a seguir y toda otra circunstancia conducente al fin perseguido por la ley.
- i. Los convenios que celebren los municipios con los particulares a los efectos previstos en la ley 11.622 y en la presente reglamentación, podrán implementarse en sede administrativa o judicial, cualquiera sea el estado del procedimiento tendiente a obtener el cobro de los créditos por tasas retributivas de servicios. En los procesos de ejecución de tasas retributivas de servicios, los municipios podrán ofertar como precio de compra del inmueble y única compensación, el importe del crédito reclamado.
- j. La Secretaría Provincial de Tierras y Urbanismo será la autoridad de aplicación del presente decreto.

Expropiaciones

El procedimiento para la efectivización de la expropiación, una vez sancionada la ley por el congreso y promulgada por el Poder Ejecutivo, tiene dos caminos posibles: el acuerdo con el propietario expropiado, procedimiento extrajudicial que implica un camino más corto; o el camino judicial, cuyo plazo de resolución es mucho más largo.

Tanto la ley nacional como la provincial plantean que la indemnización sólo podrá comprender el valor objetivo del bien, no debiendo incorporarse las ganancias hipotéticas ni el mayor valor que la obra a ejecutarse pueda conferirle al bien a expropiar. Adicionalmente, la ley provincial agrega que las indemnizaciones deben comprender el justo valor del bien a la época de la desposesión. Cuando se trata de expropiaciones para regularización dominial, la disposición de la ley provincial que obliga a fijar el valor indemnizatorio al tiempo de la desposesión, hace que se termine reconociendo en favor del expropiado las mejoras que los ocupantes produjeron a lo largo del tiempo. Ello explica que en muchas de las leyes de expropiación votadas, los legisladores hayan optado por incluir un artículo donde se menciona que las mejoras existentes en los inmuebles a expropiar se presumen realizadas por los ocupantes⁷⁴. De esta manera, se busca evitar un pago al expropiado que incluya las mejoras que él no ha realizado. Un estudio más pormenorizado de las indemnizaciones en algunas expropiaciones perfeccionadas, nos permitiría verificar qué ha ocurrido con esto en la realidad⁷⁵.

⁷⁴ Es el caso, por ejemplo, de las leyes 13.815 y la 13.687, que expropiaron tierras en los municipios de Lomas de Zamora y Quilmes.

⁷⁵ Además, el artículo 10 de la ley provincial de expropiaciones plantea que adicionalmente a las normas previstas para la fijación del valor y sin excluir otras que contribuyan a la misma finalidad, la indemnización de las cosas inmuebles será la resultante del análisis concurrente de los siguientes elementos de juicio: a) Precio que se abonó en la última transferencia del dominio; b) Valuación asignada para el pago de la contribución directa; c) Diligencias del último avalúo practicado por la Dirección de Catastro; d) Las ofertas fundadas hechas por el expropiante y el expropiado; e) Valor de las propiedades linderas similares en cuanto a situación, superficies y precios abonados en el transcurso de los últimos

El camino corto lo constituye la existencia de advenimiento, pero como en la gran mayoría de los casos no hay acuerdo, se suele tramitar por el camino largo, que implica la realización de un juicio. Esto lo tenían claro los legisladores al sancionar la ley provincial, ya que en el artículo 7 plantean que se debe procurar ejecutarla mediante concertación directa con el propietario del bien.

Se considerará abandonada la expropiación -salvo disposición expresa de ley especial- si el expropiante no promueve el juicio dentro de los dos años de vigencia de la ley que la autorice, cuando se trate de llevarla a cabo sobre bienes individualmente determinados; de cinco años, cuando se trate de bienes comprendidos dentro de una zona determinada; y de diez años cuando se trate de bienes comprendidos en una enumeración genérica.

cinco años; f) Valores registrados en los bancos oficiales de la localidad; g) Valores registrados en las subastas judiciales y particulares por martillero público, en la zona de ubicación del bien y; h) El valor de su productividad durante los últimos cinco años.

CAPITULO 3

EL PROGRAMA FEDERAL DE VIVIENDAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Fernando Ostuni

Introducción

Este capítulo intenta presentar algunas reflexiones respecto de ciertas características de la implementación del Programa Federal de Viviendas (PFCV) en la Ciudad de Buenos Aires.⁷⁶ Se trata de un distrito donde la diferencia entre las metas físicas anunciadas en los convenios marco y la cantidad de viviendas efectivamente construidas es llamativa: de las once mil viviendas asignadas para la Ciudad, hacia fines del año 2010 se hallaban en ejecución –incluyendo en estas categorías proyectos aprobados y licitados– 4.070⁷⁷. Hasta el año 2009, la diferencia entre objetivos y metas alcanzadas era aún más notoria (ver cuadro 1). Además, se destaca la presencia casi exclusiva del programa en barrios de la zona Sur de la ciudad.

Cuadro 1: Distribución presupuestaria de las obras del Programa Federal de Construcción de Viviendas, por barrio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Expresión en absolutos y porcentajes. (Mayo 2009)

Barrio	Monto (\$)	Monto (en %)	Monto (USD)	Cantidad de proyectos	Cantidad de Viviendas
Lugano	\$78.625.981,00	33.66	26,208,660.33	10	765

⁷⁶ Este capítulo recupera parcialmente algunas secciones de la tesis de maestría “Políticas nacionales y escenarios locales. Aproximaciones al proceso de implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, Maestría en Administración Pública (FCE-UBA).

Por cuestiones de extensión no se hará referencia a la perspectiva teórica que orienta este trabajo, así como tampoco a las características generales del PFCV. No obstante, la perspectiva teórica para el análisis del proceso de implementación retoma la perspectiva de Aguilar Villanueva (2000) y Oszlak y O'Donnel (1976). En lo referido al papel del Estado en la planificación urbana, autores ya clásicos como Castells (1970), Harvey (1977), Topalov (1979), y más en particular sobre la cuestión de la vivienda, Ward (s/f) y Yujnovsky (1984), han sido referencias fundamentales.

Respecto de la metodología utilizada, el texto se basa en el análisis de fuentes documentales (informes de presupuesto, avance y ejecución de obras, así como también en archivos hemerográficos) y de una serie de entrevistas a informantes clave realizadas entre los años 2007 y 2008. Si bien se preserva la identidad de los entrevistados, sus discursos son presentados en párrafo francés y con referencias a la procedencia del interlocutor.

⁷⁷ El análisis, así como los datos y fuentes utilizadas, no se extienden a otras operatorias de construcción de viviendas en la ciudad, como la ejecución a través de la Fundación Madres de Plaza de Mayo. Dado que este último caso supone una articulación específica entre el Estado Nacional y una organización de la sociedad civil (en este caso, un organismo de derechos humanos que desarrolla una línea de intervención en la problemática del hábitat popular), requeriría de un tratamiento específico que excede los marcos de este capítulo.

Soldati	\$16.517.897,00	7.07	5,505,965.67	3	182
Parque Patricios	\$6.814.178,09	2.92	2,271,392.70	1	57
Parque Avellaneda	\$76.880.091,80	32.91	25,626,697.27	4	940
Pompeya	\$14.549.206,17	6.23	4,849,735.39	2	181
La Boca	\$519.864,82	0.22	173,288.27	1	8
Flores	\$34.365.786,52	14.71	11,455,262.17	6	321
Chacarita	\$1.505.152,97	0.64	501,717.66	2	15
Almagro	\$2.177.590,09	0.93	725,863.36	1	18
Otros (NHT Zavaleta)	\$1.650.725,78	0.71	550,241.93	1	0
Total	\$233.606.474,00	100	77,868,824.67	31	2487

Fuente: Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires –Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación

Esta diferencia abre serios interrogantes respecto de la viabilidad del PFCV en la CABA e invitan a pensar sobre los elementos que intervienen en las dificultades para la implementación. Para ello, se presentarán ciertos aspectos considerados clave para poder analizar el contexto de implementación del programa en cuestión (en este caso, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – CABA), haciendo hincapié en, por un lado, los elementos estructurales de que ejercen influencia para las posibilidades de ejecución; por el otro, el entramado de actores intervinientes. Luego, se presentará la reconstrucción de un caso paradigmático por tratarse del proyecto más ambicioso a ser realizado con financiamiento del PFCV: el complejo urbano de Casa Amarilla. Las múltiples trabas en su ejecución, así como el tipo de conflictos que desató entre distintos actores a escala barrial, pueden resultar ilustrativos para reflexionar respecto de la lógica subyacente en la implementación de la política habitacional.

ESCENARIO DE LA IMPLEMENTACION A NIVEL LOCAL: ALGUNAS CARACTERISTICAS CLAVES DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES PARA LA EJECUCION DEL PROGRAMA FEDERAL DE VIVIENDAS

Cuando se concentra la mirada sobre los aspectos específicos de la implementación del PFCV en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aparecen un conjunto de ingredientes sumamente interesantes para observar el proceso de implementación de una política nacional a escala local. En primer lugar, *los requerimientos institucionales y normativos* de la Ciudad de Buenos Aires para el desarrollo de obras de construcción de viviendas. Segundo, las características de algunos *elementos estructurales para el desarrollo de toda política habitacional: por un lado, los mercados de suelo; por el otro, los actores productivos capaces de ejecutar las obras licitadas*. Tercero, *la dinámica del*

organismo ejecutor de la política habitacional en territorio porteño: el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC).

Requerimientos institucionales y normativos

En relación con este eje, la Ciudad de Buenos Aires se destaca, en comparación con otras jurisdicciones, por tener un cuerpo normativo con un grado considerable de detalles y altos requisitos para la construcción de viviendas. Los marcos establecidos por el Código de Planeamiento Urbano y por el Código de Edificación fijan los criterios y estándares para la construcción de viviendas en general, ya sean éstas desarrolladas por el sector privado o por iniciativa del sector público. Además, los mecanismos de control, los estudios de impacto ambiental, el desarrollo de audiencias públicas y la intervención del Poder Judicial son mencionados como elementos intervinientes en un entramado administrativo complejo. Según varios entrevistados, estas diferentes instancias presentan en muchos casos desajustes en relación con las características de la vivienda construida por el sector público. En otros casos, aparecen directamente como trabas en el proceso de ejecución.

Aquí aparece un elemento interesante. Si, por un lado, los requisitos y estándares de calidad se mencionan como instancias que hacen más complejo el proceso de implementación del PFCV en la Ciudad, por el otro es ese mismo cuerpo normativo el que estaría garantizando que las obras presenten niveles de calidad comparativamente mayores a los de otras jurisdicciones (en particular con referencia a los distritos bonaerense). Vinculado a este punto, algunos entrevistados coinciden en mencionar la complejidad en el procedimiento de las audiencias públicas en la Ciudad como un elemento que traba el proceso de implementación.⁷⁸

Aspectos estructurales en el escenario porteño

En cuanto a los elementos de carácter más bien estructural, la **ausencia de suelo** y la **situación de las empresas** constructoras en el momento en que se lanza el programa aparecen como dos barreras que se hacen fuertes para el desarrollo del programa en la ciudad. La reactivación de la industria de la construcción, proceso en el que confluyen las iniciativas del sector público y del sector privado, encuentra cuellos de botella en el encarecimiento de los insumos básicos: cemento, ladrillos y acero. Ante la demanda creciente, los fabricantes de estos productos optan por incrementar los precios antes que la cantidad de stock. Esta cuestión es especialmente difícil de sortear para el Estado, cuya adaptación presupuestaria y actualización de montos presenta tiempos diferentes a los que el mercado demanda.

⁷⁸ No obstante, cabe pensar qué sectores cuentan con recursos para participar de aquellas instancias. Los ejemplos de situaciones de audiencias públicas vinculadas a la ejecución de obras, así como también de presentación de recursos de amparo en relación con el posible impacto ambiental de las mismas, hacen referencia a las acciones de grupos de vecinos que intentan impedir la realización de las obras, antes que de iniciativas de sus posibles beneficiarios.

En algunas entrevistas el tema del suelo se vincula específicamente a las dificultades de articular una política habitacional general para uno de los ámbitos donde el déficit habitacional se hacen más tangible: las villas. Los problemas que plantean estas urbanizaciones informales son, en primer lugar, la falta de espacio libre para poder liberar terrenos, construir viviendas nuevas y realizar el esponjamiento (reorganización del territorio donde se ubica el barrio siguiendo el amanzanado). Segundo, los tiempos que implica una tarea de estas características serían largos desde la perspectiva de las empresas constructoras.

Las opiniones en torno a la cuestión del suelo en relación con la política habitacional en general, y con el PFCV en particular, expresan diferencias de enfoque que es interesante rescatar. Por un lado, un entrevistado enfatiza cómo la ausencia de financiamiento para suelo del programa constituye una característica negativa. Se trata de una falencia que no se reduce a un programa en particular, sino que atraviesa la política habitacional a nivel global. Expresa la falta de una mirada que integre la problemática del acceso al suelo urbano. La ausencia de un abordaje que contemple la complejidad de los mercados de suelo se articula con el escaso desarrollo de políticas de tierra integradas a los programas de construcción de vivienda nueva. Así lo explica un entrevistado:

“Es bastante absurdo por qué la política de vivienda no paga la tierra. Porque la tierra es uno de los costos de un edificio, que se prorratea en el costo final. En todo caso, podríamos decir es que la Nación le podría pedir a las Provincias que pongan la tierra. Pero esa tierra no necesariamente tiene que ser una tierra disponible sino una tierra que hay que comprar”. [Entrevista con funcionario nacional]

Otro informante destaca que, en realidad, la ausencia de recursos para la compra de suelo no es una falencia del programa. Partiendo de la base de que el PFCV genera un impacto importante sobre el sector de la construcción (como se veía anteriormente, en el sector proveedor de insumos, en la participación de las empresas, en la contratación de mano de obra), los cuellos de botella generados durante su implementación producen asimetrías en la captación de beneficios económicos. Los mercados del suelo no estarían exentos de esta dificultad y, de contar con financiamiento para la compra de terrenos, la captación diferencial de los recursos sería todavía mayor. En palabras del entrevistado:

“Si tuviese financiamiento sobre el suelo la apropiación de los beneficios sería todavía más asimétrica. Ésta ha sido una de las características por la cual nunca se ha instrumentado el tema de compra de tierras en el nivel nacional. No están las condiciones mínimas básicas para aplicar políticas urbanas más generales porque la apropiación de los beneficios es capturada”. [Entrevista con funcionario nacional]

La captura diferencial de recursos hace referencia a la posibilidad de que se desarrollen negocios privados desde la gestión y ejecución de un programa

público. Estaría ligada, por un lado, a los actores económicos con capacidad de presión y negociación sobre el sector público para obtener beneficios extra. Por el otro, con miembros de diferentes áreas del sector público que también desarrollan, de manera más o menos mediada, estrategias para obtener recursos articulándose con (y actuando ellos mismos como) actores económicos.

En este punto es interesante indagar respecto de qué pasa con el suelo urbano en la Ciudad de Buenos Aires. Hasta ahora, algunos de los informantes clave se refirieron al tema como una de las limitaciones existentes para la ejecución del PFCV. No obstante, un entrevistado vinculado a la implementación del programa en la ciudad presenta una mirada diferente. Desde su perspectiva, el suelo no representó una traba para la ejecución del programa:

“- Decías que todo lo que se está construyendo en la ciudad es sobre terrenos fiscales.

- Si, digamos del Gobierno de la Ciudad, lo que pasa es que ya se nos están acabando [...] pero para el IVC ya están empezando a comprar tierras.

- Ahora me quedó dando vuelta una cosa, el Federal 1 le asigna la ciudad alrededor de 6000 viviendas ¿puede ser?

- No, inicialmente eran 1000, después se hicieron 1500 y después más o menos... con adicionales llegamos a un valor parecido al que vos decís. Llegamos a eso. Nosotros proyectamos más de 5000 porque el que cumplía tenía premio...

- Proyectamos casi 15000 viviendas en un año, de las cuales lograron adjudicarse 3000.

- Los jueces pararon el resto...esto es todo otro capítulo.

- O sea, y las trabas tienen que ver con estas cuestiones que ibas mencionando antes...

- La traba, en ese momento [años 2005 y 2006], el código y las trabas financieras no me acuerdo.

- ¿El suelo no era entonces una limitación para construirlas?

- Hasta ese momento teníamos suficiente suelo y después nos fueron quitando y después se entremezcló la corporación del sur y problemas... te diría jurídico-políticos del propio gobierno de la Ciudad”. [Entrevista con funcionario de la Ciudad de Buenos Aires]

La posibilidad de que existiesen tierras fiscales suficientes para la implementación del cupo de las viviendas no invalida la reflexión respecto de los criterios de selección de los terrenos. Esto vale tanto para las dimensiones de los mismos como para su localización. Algunas opiniones enfatizan que la tendencia a utilizar terrenos de la zona sur se vincula con una lógica de desarrollar el área y, al mismo tiempo, acercar las viviendas a los sectores donde se localiza el déficit. Aún así, la referencia a los precios del suelo también aparece en el discurso.

Otras miradas contrastan con la lógica de construir en el sur de la ciudad argumentando que se trata de una tendencia a mantener cierta “inercia” en la

política habitacional. Es un problema de “falta de creatividad”, lo que allí se evidencia, antes que una política definida y coherente.

El debate sobre las modalidades para obtener (y, podría agregarse, para utilizar) el suelo existente conlleva otros elementos para tener en consideración. En primer lugar, en qué actores se piensa en el proceso de implementación de la política. Aquí no hay novedades si se tiene en cuenta una cuestión básica, que es lisa y llanamente uno de los principales objetivos del programa: dinamizar el sector de la construcción. Entonces, simplemente se trata de agregar que, independientemente de las dificultades de articulación entre los niveles nacional y local, el sector público -incluyendo en esta categoría exclusivamente a las dimensiones implicadas en el recorte territorial de este trabajo, el Estado Nacional y el de la Ciudad de Buenos Aires- desarrolla una práctica coherente en cuanto a la articulación con los actores económicos desde la formulación hasta la implementación del programa.

El otro elemento que es importante notar a propósito de la relación entre la construcción de viviendas y la política de suelo que la acompaña tiene que ver con la localización. La reflexión introduce un elemento que será retomado más adelante: la cuestión de la segregación socioespacial en la ciudad. La referencia a una posibilidad de construir viviendas en terrenos de menor tamaño, implicando a otro tipo de actores productivos y entrelazando las intervenciones en el tejido urbano existente, plantea la pregunta respecto a dónde se ubican las nuevas intervenciones.

En este sentido, Buenos Aires presenta ciertas características que complejizan el escenario. Como advierte uno de los entrevistados, se trata de una megalópolis, con un mercado inmobiliario sumamente complejo. La política habitacional aparece como una dimensión más dentro de las múltiples formas de producción, reproducción y apropiación del espacio urbano. Aquí los niveles local, nacional y global se articulan de un modo complejo, configurando una dinámica urbana atravesada por múltiples tensiones, algunas nítidas y visibles, otras menos claras y subyacentes.

El rol del Instituto de la Vivienda de la Ciudad

Desde la perspectiva de varios entrevistados, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC) reúne un conjunto de características que lo convierten en un problema en sí mismo en el momento de desarrollar cualquier tipo de intervención en construcción de viviendas y mejoramiento de la situación habitacional de la ciudad. No se trataría de un aspecto atribuible a una gestión en particular, sino más bien de dificultades crónicas en su funcionamiento: trabas burocráticas, lentitud en los procesos administrativos, “tamaño excesivo” del organismo -sobre todo en relación con la magnitud de su producción. Un informante clave lo expresaba de la siguiente manera:

“Desde mi punto de vista el IVC es una estructura que habría que demoler y hacer de nuevo. El área de vivienda tiene mucha gente, mucho peso administrativo, han estado veinte veces dando vueltas

viendo cómo transformarla. En el período que estamos analizando hubo dos o tres gobiernos diferentes” [Entrevista con funcionario nacional]

Algunas organizaciones que asesoran legalmente a poblaciones con problemas de vivienda coinciden con este diagnóstico. A las falencias mencionadas, agregan una notable rotación en las gerencias y confusión en la delimitación de sus funciones, que redundan en menoscabar la capacidad de respuesta del organismo frente a demandas concretas (COHRE y ACIJ, 2008). Además, destacan la negativa del IVC a brindar información al público.

Es importante complementar esta opinión con la de aquellos entrevistados con mayor vinculación al organismo aludido. En este sentido, es importante indagar respecto que cómo se analizó la situación habitacional al menos desde los entrevistados vinculados al organismo en cuestión. Uno de ellos, que ocupó un cargo de gran importancia en el organismo, destaca cómo en realidad la construcción de vivienda nueva, para atender lo que se conoce como “demanda libre” (o sea, la demanda de vivienda nueva generada a partir de presentaciones espontáneas en el IVC, no identificable mecánicamente con una situación habitacional deficitaria específica -ej. habitantes de villas o inquilinatos) no era el eje prioritario de la política habitacional. Desde su discurso, se trataba de vincular la producción de nuevas unidades habitacionales con sectores que presentasen una “demanda organizada”: habitantes de villas e inquilinatos, actores colectivos (sindicatos, cooperativas). Así:

“En la Ciudad de Buenos Aires te diría que es más importante... casi el 70% del déficit habitacional es vivienda obsoleta, más que vivienda nueva. Una política de regularizar el parque de vivienda obsoleto sería fundamental. Nosotros le dimos mucho más impulso al tema del Mejor Vivir que a la construcción para demanda libre. Nosotros pusimos cuatro prioridades en la gestión. El Mejor Vivir fue una, las Villas fue otra (que ahora quedó todo parado porque no se sabe quién tiene las villas en la ciudad). El de Sindicatos, que yo firmé un convenio con la CGT para financiar obras para los sindicatos. Y las cooperativas de la (ley) 341.”
[Entrevista con funcionario de la Ciudad de Buenos Aires]

La construcción de prioridades desde el organismo de la ciudad invita a pensar en una adaptación de los lineamientos generales del Programa Federal en el momento de su implementación en el ámbito local. Esas prioridades se habrían establecido en función de la identificación de tres cuestiones:

- En primer lugar, de la importancia de trabajar sobre el parque habitacional existente con algún tipo de déficit, susceptible de ser mejorado sin que esto implique necesariamente construir nuevas viviendas. Desde la perspectiva del entrevistado, el déficit de la ciudad se vincula mayoritariamente con este tipo de situaciones. Esta hipótesis involucraba la implementación de otra operatoria financiada por el Estado Nacional: el Programa Federal “Mejor Vivir”, que tiene el propósito de trabajar sobre las viviendas recuperables. Si bien el mejoramiento y la construcción de viviendas nuevas no se excluyen, el

diagnóstico enmarca la implementación del PFCV en un contexto donde no puede dar respuesta a una de las líneas priorizadas.

- Segundo, de la existencia de situaciones habitacionales críticas de larga data en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Por un lado, las villas y, por el otro, los conventillos, inquilinatos y hoteles pensión. Las primeras requieren la elaboración de proyectos que contemplen, además de la construcción de viviendas, la urbanización de los barrios. Estas iniciativas son sumamente complejas, dado que necesitan liberar tierras para la construcción de las viviendas de manera paulatina y así poder ordenar la traza urbana. Esto presupone un intenso trabajo con la población, básicamente de concertación, organización y fortalecimiento comunitario.
- Tercero, del papel potencial de ciertos actores sociales para la organización de la demanda de vivienda. En el discurso del entrevistado se explicitan dos situaciones. Por un lado, los sindicatos de trabajadores como socios para la implementación del programa. En este caso, además de estructurar la demanda, las entidades gremiales proveen los terrenos, resolviendo uno de los elementos que el programa no financia. Además, como queda claramente expresado en la cita, al tratarse de trabajadores formales que pagan su cuota a través de un descuento directo de sus sueldos, el nivel de recupero es sumamente considerable. Esto último pone de manifiesto la ausencia de criterios uniformes respecto del recupero de la inversión una vez adjudicada.

Por otro lado, el entrevistado destaca la importancia de las cooperativas de vivienda entre los actores vinculados a la problemática habitacional en la Ciudad. La referencia es a las cooperativas vinculadas a la Ley 341 de la CABA. La posibilidad de vincular una operatoria de la Ciudad de Buenos Aires, con características diferentes del PFCV (a modo de ejemplo, incorpora recursos para la compra de suelo y financiamiento para los equipos técnicos interdisciplinarios que realicen el acompañamiento de los proyectos), también es llamativa desde el punto de vista de la adaptación del programa a las características del escenario local. En este caso, a partir del reconocimiento de la existencia de actores sociales con potencialidades para su ejecución para vincularla a la implementación del programa, el “Federal” es, al menos desde el discurso, adaptado.

Entramado de actores involucrados en la implementación del Programa Federal de Construcción de viviendas en la Ciudad

a) Relación entre los distintos niveles del Estado involucrados: Estado Nacional - Gobierno de la Ciudad

La relación entre los diferentes niveles del Estado, básicamente entre el nacional y el local tiene diferentes lecturas. Una primera mirada podría vincular los bajos niveles de ejecución del programa con dificultades de orden político en aquella relación. Algunos de los entrevistados destacan, con razón, la importante crisis política atravesada por la Ciudad de Buenos Aires en el período 2004-2008. La tragedia ocurrida a fines de 2004 en el local de Once

“República Cromañón” erosionó velozmente la delicada gobernabilidad del entonces Jefe de Gobierno porteño Aníbal Ibarra. Éste enfrentó un juicio político en la Legislatura de la ciudad, que culminó con su destitución. Lo sucedió en el cargo su vice, Jorge Telerman, que completó el mandato de cuatro años y proyectó su candidatura para mantener el cargo en las elecciones de 2007. No obstante, no llegó a quedar en la segunda vuelta, que enfrentara al candidato del gobierno nacional Daniel Filmus con el referente de centro derecha Mauricio Macri (Pro), quien resultara victorioso con poco más del sesenta por ciento de los sufragios.

Los cambios y crisis en el gobierno porteño son mencionados como elementos que ejercieron una influencia más o menos directa sobre las posibilidades de implementación del PFCV. En particular, el modo en que la coyuntura política enfrentó al candidato del Gobierno Nacional con Telerman. Esto último habría sido un elemento determinante en tanto implicó un cambio radical en la relación entre los dos niveles. De esta manera:

“Cuando fue la campaña de Jefe de Gobierno era Telerman vs. Filmus, además de Macri. Frente a eso la Nación tomó la decisión de no girar fondos a la Ciudad de Buenos Aires hasta después de las elecciones. Entonces si bien teníamos todo presentado nos comimos siete meses de no tener una no objeción técnica. Se terminó la gestión, no hubo gestión, entonces todo lo que presentamos no tuvo financiamiento”. [Entrevista con funcionario de la Ciudad de Buenos Aires]⁷⁹

Aun así, otros matizan esas posibles tensiones. Para ello, señalan de qué manera el PFCV ha sido procesado a nivel de las jurisdicciones, presentando variantes importantes en cada provincia. En esa relación, sin ignorar la posible influencia de los roces y/o las afinidades políticas con el nivel nacional como variables intervinientes, se enfatizan otros elementos. Principalmente, el grado de vigencia de las definiciones construidas en el ámbito nacional cuando pasan por el tamiz de las implementaciones locales. La intermediación de las provincias hace que en la ejecución se observen diferencias de una jurisdicción a la otra:

“Tenés un recurso nacional, surge de la Secretaría de Obras Públicas, la Subsecretaría de Vivienda. Esos tipos diseñan una cosa, pero su aplicación no la piensan porque hay una intermediación que son las provincias [...] Las provincias, por otro lado, vienen de casi diez años de diseñar las políticas de vivienda. Ves entonces que las consignas que salen del gobierno central después cambian mucho en las provincias. Por ejemplo, en Córdoba el recobro es central. En cambio, en Buenos Aires con el recobro todo el mundo hace la vista gorda”. [Entrevista 3]

En este sentido, la realidad del PFCV en territorio porteño parecería explicarse en gran medida por la visión con la que el estado local encara la situación. En última instancia, podrían agregarse elementos estructurales (ausencia de

⁷⁹ Si bien las entrevistas no hacen referencia al ciclo que se inicia con la llegada de Mauricio Macri a la jefatura de gobierno, las dificultades en la relación entre el nivel nacional y de la ciudad parecen haberse incrementado.

suelo), pero nuevamente se trata del modo en que esa dificultad es procesada por el ámbito estatal. Nuevamente, la dimensión política de la relación entre los niveles de Gobierno no es percibida en algunos casos como parte del problema. De acuerdo a un entrevistado:

“También genera ruidos incluso cuando la articulación política o los niveles de afinidad política entre la Ciudad y la Nación son mayores. Qué se yo, el Federal no camina en la ciudad, pero cuando se impulsa, quien estaba a cargo era (Anibal) Ibarra”. [Entrevista con funcionario de la Nación]

En segundo lugar, algunos funcionarios consultados, vinculados al proceso de implementación de la política de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires desarrollan una mirada que puede complementar la perspectiva hasta aquí trazada. En algún sentido, el propio proceso de autonomización de la ciudad, con el desarrollo de un conjunto de instituciones e instancias administrativas y de control, es percibido como una traba para ejecutar las obras. El desarrollo institucional pareciera estar disociado de la realidad y de las necesidades de amplios sectores de la población con problemas habitacionales.

Los sistemas de audiencias públicas e instancias de participación ciudadana, junto con la conflictividad que supone la sensación de un control creciente sobre los procesos de gestión, se presentan, para algunos funcionarios entrevistados, como un elemento que dificulta el proceso de ejecución del PFCV.

En varias entrevistas, la relación entre distintos ámbitos del GCBA (y, podría agregarse, entre los diferentes poderes del ámbito de la Ciudad de Buenos Aires) es presentada como el principal nudo problemático para el desarrollo del PFCV. Es en el ámbito del sector público local, ya sea por su normativa estricta y trabas administrativas, o por los sistemas de control y ámbitos de participación, donde se perciben las mayores dificultades y trabas para la implementación.

b) Intervención del sector privado en el proceso de implementación

En cuanto a la participación del sector privado en la definición de la política, los informantes clave son un tanto más erráticos en sus respuestas. Todos los consultados coinciden en que las empresas no tuvieron participación en el diseño del PFCV. No obstante, a media que reconstruyen el proceso de implementación del programa, las opiniones iniciales van presentando matices. Por un lado, los objetivos de la política suponen la participación fuerte de las empresas constructoras, dinámica que replicaría las experiencias de la “administración de origen”.

“La iniciativa es pública, con un objetivo claro y, además, es una iniciativa que repite una conducta que ha dado resultado en la administración origen que es Santa Cruz. Es bastante probable que de la mano de ese maridaje entre sector público y sector empresario, que existe en todas las

provincias, que haya venido de allí algunas de estas ideas también. Creo que el secretario de obras públicas de hecho es una persona que viene de ese sector”. [Entrevista 2]

Por el otro, la situación de las empresas constructoras en el momento en que se lanza el programa no habría sido propicia para pensar en una participación activa en su diseño. La gran mayoría o no se había recuperado de la crisis económica, o había virado hacia otro tipo de iniciativas y negocios. En este sentido, parecería erróneo suponer que el programa, aún cuando puede decirse que interpela al sector de la construcción y lo privilegia en relación con otros actores vinculados a la temática de la vivienda, responde a la presión empresaria. A tal punto que incluso cuando el programa se lanza, la primera sensación del sector es de desconfianza.

Hay que contemplar que los antecedentes inmediatos anteriores al lanzamiento del programa no invitaban, desde la lógica de los actores privados, a responder activamente y con confianza ante una convocatoria de semejante envergadura. Si la magnitud de recursos que el PFCV involucraba era atractiva para pensar en términos de negocios, también daba cuenta del riesgo en que se incurría frente a cambios coyunturales, demoras en la cadena de pagos, cambios en la orientación de la política, crisis, etcétera.

El escenario también tenía otros elementos atractivos para las empresas. No es la vivienda el único rubro en el que la obra pública se reactiva, por lo que en algunos ámbitos los privados pueden estudiar a qué tipo de obra les resulta más interesante presentarse a licitación. Luego, aquellas con experiencia en desarrollar iniciativas del Estado conocen ciertos mecanismos para minimizar sus riesgos. Aquellos capaces de desarrollar estrategias para poder, en el mediano y largo plazo, garantizarse los cobros, pueden ponderar hasta qué punto sea algún nivel del Estado el que corra con el grueso de los riesgos mencionados.

No obstante, ante un cambio brusco en el rumbo de la política o en la velocidad con la que circula el flujo financiero del programa, las empresas pueden quedar en una situación de vulnerabilidad relativa. Sobre todo aquellas de menor tamaño y con un respaldo financiero más débil para poder hacer frente a las demoras e interrupciones en los pagos. Esta situación se ha hecho particularmente clara durante el año 2008.

A nivel local la relación entre el sector privado y el sector público en el marco de la implementación del PFCV tampoco es tan sencilla de desentrañar. En ese sentido, los discursos de los entrevistados describen la participación de las empresas de los procesos licitatorios como “normal”. Se trataría de un proceso administrativo corriente, en el que ambos sectores están habituados y que luego, en la etapa de la ejecución, supone una vinculación más o menos cotidiana, más o menos conflictiva, pero que no ofrece mayores sorpresas.

Paralelamente, aparecen referencias a ciertos cambios en la composición de las empresas que participan en función de los tiempos políticos del GCBA. Algunas empresas (cuyos nombres no se especifican en las entrevistas) se

presentan a las licitaciones en momentos en que un grupo político en particular participa de la conducción del gobierno local. Cuando el contexto cambia, aparecen otras. No hay explicaciones claras para esta cuestión, pero no deja de ser un tema que se explicita. A continuación transcribimos un diálogo que lo explica:

“- ¿Qué evaluación hacés de cómo participan las empresas en el Federal?

No, no participan porque eso es un financiamiento que te dan a las jurisdicciones, muy politizada en este momento [...] Las empresas aparecen normales

- ¿Las empresas son las mismas que se presentan siempre?

Más o menos, cada ciclo político cambian las empresas.

- ¿Cómo es eso?

No sé, unas serán peronistas de derecha, otras de centro, otras de izquierda, otras serán radicales, no sé cómo es eso pero durante años trabajas con una empresa.

- Son las mismas que trabajaban con el FONAVI por ejemplo...

No, hemos ido variando por etapas. Toda esta etapa democrática ha sido muy curioso eso. Una etapa que había “ta, ta, ta, ta” permanentemente estaban esas empresas y no es que las otras no existieran pero no aparecían, de repente vino otra etapa con “ti, ti, ti, ti” y alguna sobrevive de eso y sigue presentándose. Políticamente son muy variadas, están influidas también por la política, más cerca del tema, más cerca de negociar fuera del ámbito técnico y del ámbito inclusive institucional del propio instituto creo. No sé, no me toco nunca ese tema”.

[Entrevista con funcionario de la ciudad]

Sobre rol de la población beneficiaria de las obras construidas por el Programa Federal de Construcción de Viviendas

Los entrevistados del entramado de actores de la política habitacional local coinciden respecto de la ausencia de una idea clara de “beneficiario” en la letra del programa. En la referencia a la reducción del déficit habitacional, antes que una idea clara de destinatario (o sea, del futuro *habitante*, percibiendo sus usos y necesidades) se hace referencia a un sector de la población con problemas de vivienda, expresado en los índices de déficit habitacional. Claramente, no hay allí caracterización de actores colectivos que trabajen la problemática habitacional (cooperativas de vivienda, organizaciones sociales, movimientos territoriales, organizaciones villeras).

Sobre esta base, los informantes realizan diferentes reflexiones. Hay quienes destacan que la cuestión de la figura del “beneficiario” debiera haberse revisado en alguna instancia de balance del Federal 1, antes de lanzar el Plurianual (ver capítulo 1). La necesidad de la revisión tendría diversos motivos, desde la importancia de avanzar en formas de planificación integrales, racionalizar el criterio de inversión y evaluar el impacto de las obras concluidas. En cuanto a la idea del “beneficiario” y su rol, la necesidad de considerar nuevamente los criterios se fundamentaría a partir del modo en que el

programa impacta en las expectativas de la población con problemas de vivienda. Las situaciones de conflicto e intento de ocupación de viviendas a estrenar (o con un grado de avance considerable) se vincularían, entre otras cuestiones, con el crecimiento de la demanda en los contextos específicos y con la incapacidad de reconocer un rol activo por parte de esas poblaciones. En palabras de un informante:

“Al plantear tan fuertemente la imagen objetivo de esta vivienda se abrieron una cantidad de expectativas de demanda en todos los sectores sociales. Entonces el tema de la demanda creció a lo largo y a lo ancho del país. [...] Por ejemplo, surge el tema de las villas. Pero también dentro de la misma óptica del Federal. En la presentación López [Secretario de Obras Públicas de la Nación] planteó “voy a hacer viviendas nuevas”... va a hacer la relocalización de la gente”. [Entrevista con funcionario de la nación]

Esta perspectiva aporta un elemento sumamente interesante. La ausencia de una mirada integral respecto del destinatario final de las unidades de vivienda lleva a la desatención respecto de un elemento básico de suma importancia: la localización de la población en el territorio. Esto último genera una variedad de problemas. La ausencia de la perspectiva de los destinatarios puede concluir en una dificultad para desarrollar raíces, para apropiarse del bien transferido (o sea, de la vivienda) y, con ello, a su venta informal y abandono.

Recuperando la idea de la “relocalización de la gente” en el territorio, es interesante pensar cómo la ausencia de una problematización de la idea de destinatario y la falta de una mirada integral sobre la cuestión del suelo y su relación con la vivienda confluyen en el momento de pensar qué tipo de ciudad se produce desde la política habitacional. En los términos de un entrevistado:

“Si yo relocalizo gente sin que intervenga la decisión de la gente estamos haciendo algo que nosotros criticamos. [Inaudible] con tal arbitrariedad que es relocalizar gente. Cuando se habla de relocalización parece que está siempre vinculado a una villa. Pero estamos relocalizando gente adentro de la ciudad, porque esta vivienda nueva va a hogares que están viviendo en algún lado, con sus padres o donde fuere. Estamos relocalizando y lo hacemos en el lugar donde podemos y al que le toca. Entonces, esa falta de apropiación social de la decisión trae después una falta de apropiación del bien, del producto”. [Entrevista con funcionario de la nación]

La Boca: la ejecución que no fue...

De los barrios de la zona sur en los que se han efectuado intervenciones urbanísticas con el objetivo de promover su recuperación, tal vez sea La Boca aquél que haya captado mayor cantidad de recursos e inversión en obra pública. Como caso paradigmático se destaca la construcción de la Defensa Costera durante la década del '90. Esta intervención tuvo el doble propósito de mitigar el riesgo de inundación en las inmediaciones de Vuelta de Rocha y, al

mismo tiempo, recuperar el entorno barrial y realzar los usos turísticos del área de influencia de Caminito (Herzer, 2008).

En el momento en que se destinan nuevamente recursos para la construcción de viviendas, parecía que La Boca correría igual destino. En el año 2005 el IVC presentó un proyecto para construcción de viviendas en los terrenos de “Casa Amarilla”, ubicados entre las calles Avda. Brown (al 600), Puerto de Palos, Martín Rodríguez al 600, Py Margall 900 y Arzobispo Espinoza. La iniciativa fue conocida como “Programa 'Viví en tu casa'”. No se trataba de un proyecto financiado únicamente por el GCBA: también participaba el Estado Nacional, a través del Programa Federal de Construcción de Viviendas.



*Imagen 1:
Proyecto
Casa
Amarilla.
Fuente:
GCBA*

El
Instituto
lanz^ó
una

primera inscripción para la cual era necesario cumplir con una serie de requisitos: demostrar residencia en la Ciudad de Buenos Aires, demostrar ingresos en relación con el tipo de vivienda a la que se accedería (entre los \$1.100 y \$2.200, equivalente a U\$S 275.- y U\$S 550.- respectivamente), no ser propietario de inmueble apto para vivienda ni haber sido adjudicatario de ninguna otra operatoria del IVC.⁸⁰ La forma de pago establecía un financiamiento a 30 años, con una tasa de interés nominal anual entre el 2% y el 4%. En base a estos criterios, se realizó una selección, quedando un listado de pre-adjudicatarios de las futuras viviendas. El proyecto final fue de 1.231 unidades habitacionales, de tamaños que iban desde el monoambiente a departamentos de tres dormitorios.

El edificio conocido como “Casa Amarilla” es una réplica del que construyera el almirante Guillermo Brown Actualmente, funcionan allí el Instituto Browniano y

⁸⁰ Según comentarios de un entrevistado, la cantidad de personas que concurrió a la primera inscripción habría llegado a 25.000. De ese total, alrededor de 4.300 personas habrían quedado en el listado final de pre-adjudicatarios. No obstante, no queda claro si esa cifra incluye al total de los grupos familiares o únicamente a los eventuales titulares. De ser esta última opción, es llamativo que el listado de pre-adjudicatarios es tres veces mayor a la cantidad de unidades a construir.

el Departamento de Estudios Navales dependientes de la Armada. Los terrenos ubicados alrededor de dicho inmueble, en el polígono trazado por las calles mencionadas anteriormente, constituyen el área sin construcciones más extensa del barrio. Se destacan por su buena conectividad tanto respecto del centro de la Ciudad como de la zona sudeste del conurbano bonaerense, ya que la Avenida Alte. Brown conforma una importante arteria de tránsito.

El proyecto habitacional desarrollado por el IVC hubiese hecho de La Boca el barrio con más viviendas asignadas de toda la ciudad. Si se lo compara, por ejemplo, con la cantidad de viviendas proyectadas para ser construidas en Parque Avellaneda (ver cuadro), el proyecto de Casa Amarilla las supera en casi trescientas unidades de vivienda (940 contra 1231).

No obstante, el anuncio generó resistencias en diversos grupos de vecinos. Algunas organizaciones del barrio plantearon que se estaba afectando para la construcción de viviendas a la última extensión importante de terrenos libres en el área. Su ejecución efectiva generaría un impacto ambiental considerable para los boquenses.

Desde esa posición, se presentó una impugnación a la realización de las obras, que dio lugar a una intervención judicial, interrumpiendo el proceso licitatorio. El juez interviniente ordenó la realización de un estudio de impacto ambiental, para constatar si las obras efectivamente podían tener consecuencias negativas sobre el entorno urbano inmediato. Esto ocurre en un momento en el que el proyecto ya había sido presentado a la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Nación, y contaba con la no objeción técnica.

La posibilidad de que la evaluación técnica del impacto de las obras desactivase el conflicto no se verificó en la práctica. Según uno de los entrevistados, se había llegado a posiciones encontradas entre las autoridades del IVC durante los últimos tiempos de la gestión de Aníbal Ibarra al frente del GCBA y los vecinos. Así:

“Esto llevó una discusión muy grande en la época de Selzer, donde se llevaron las posturas a situaciones extremas. Los vecinos que no querían ni una vivienda y que proponían construir la misma cantidad de viviendas en terrenos sueltos como para recomponer la trama, y Selzer que decía “no voy a recomponer la trama, lo único que quiero son las mil doscientas viviendas de casa amarilla””. [Entrevista con funcionario de la Nación]

Para la gestión siguiente al frente del IVC (ya con Jorge Telerman como Jefe de Gobierno) la traba al proceso de ejecución de las obras de Casa Amarilla representó una asignatura a resolver. En un primer momento, se abrió una instancia de negociación entre las nuevas autoridades y los vecinos. Aparentemente, habrían llegado al acuerdo de que, por un lado, si el resultado de las pericias técnicas fallara que las obras no serían de relevante impacto, el proyecto de “Casa Amarilla sería llevado adelante con la cantidad de viviendas pautadas”. Por el otro, las autoridades del IVC se comprometían a desarrollar

proyectos de menor escala, que tuviesen el doble propósito de construir nuevas viviendas y recomponer el tejido urbano.

El estudio de impacto ambiental “dio positivo” para la construcción de las viviendas. Cumplida la etapa de evaluación, se procede a la convocatoria de la audiencia pública para difundir y discutir los resultados de la pericia ambiental. Aquí se produce otro inconveniente. La primera de las audiencias pautadas fue impugnada por inconvenientes respecto del lugar establecido para celebrarla.⁸¹ Realizada finalmente la audiencia, resultó favorable respecto de los resultados del estudio de impacto ambiental, lo que dejó el “camino allanado” para la apertura de los sobres de licitación.

En esta instancia aparece una nueva traba al proceso de implementación. La licitación, efectuada en el año 2004, culmina con una apertura de los sobres en 2007, tres años más tarde. Allí queda expresado el desfase entre los montos originales (aquellos que figuraban en la licitación) y los costos en el momento de la apertura. Este desfase no podía ser subsanado utilizando los mecanismos previstos en la normativa que regula la obra pública, ya que incluso la actualización de montos allí prevista no resultaba suficiente para subsanar la brecha entre los montos presupuestados y los reales.

Frente a esta situación, las autoridades del IVC dieron intervención a la Procuración General de Gobierno para buscar un dictamen que habilitase a complementar el presupuesto necesario con recursos del propio GCBA. Pero el fallo no llegó antes del cambio de gobierno.

Durante el año 2008 el proyecto tampoco encontró un cauce fluido para su implementación. Las acciones judiciales de parte de los vecinos continuaron, esta vez por la mora en la ejecución de las obras.

En este período se agrega, además, una nueva dimensión al conflicto, vinculada al destino de las tierras. Aparentemente, una parte de los “terrenos de Casa Amarilla” fue cedida a distintos organismos públicos, además de al Club Atlético Boca Juniors. Sobre esta cuestión, asociaciones del barrio realizaron presentaciones judiciales pidiendo la parquización del área.

⁸¹ De esta forma: “Hubo un pedido de impugnación de parte de la Audiencia Pública con lo cual no se pudo terminar, porque decían que el lugar no era relevante. La ley de audiencias públicas tiene un montón de complicaciones, te dice que tiene que ser un lugar propio del GCBA cerca de la zona que se hace el estudio. En realidad lugar propio no hay, salvo el palacio municipal el resto son oficinas alquiladas. Se había alquilado un club para que tuviese capacidad, que cumpliera con las normas de seguridad, a treinta cuerdas de Casa Amarilla. Pero hubo alguien que presentó una denuncia diciendo que no era un lugar propio del Gobierno de la Ciudad, y que quedaba lejos. Entonces se suspendió la audiencia pública en la mitad, hubo que retomarla.” [Entrevista con funcionario de la Ciudad]. Esta declaración contrasta con la perspectiva de algunos referentes comunitarios, que destacan el ámbito de las audiencias públicas como una instancia útil para poder influir en las acciones e iniciativas del sector público.

Paralelamente, la gestión de Mauricio Macri cambia los parámetros del proyecto. En primer lugar, deja caer la licitación, convocando a una nueva en el marco del “Programa Plurianual de Construcción de Viviendas”. Lo que se busca con esta acción es actualizar los costos de referencia para la construcción de las viviendas. Segundo, la magnitud del nuevo proyecto es sensiblemente menor. Se trataría de algo más de cuatrocientas viviendas. Aún con estas modificaciones, hacia fines de 2008 no había anuncios firmes respecto de la realización de las obras. Durante 2010, la justicia se ha pronunció nuevamente en relación con el tema. Mas en esta ocasión, instando al Poder Ejecutivo a la inminente construcción de las viviendas (Página/12, 12-06-2009). En 2010 el Poder Ejecutivo dejó trascender la intención de retomar la iniciativa, aunque con una menor escala: un proyecto de alrededor de cuatrocientas viviendas. Con todo, la resistencia de los actores barriales siguió mostrando su peso y encontrando eco en la justicia.

REFLEXIONES FINALES

Para poder analizar las características de la implementación del PFCV en la Ciudad de Buenos Aires es ineludible tener presente que existen múltiples mediaciones entre el nivel del diseño y el de la ejecución. Tal vez a la ausencia de una mirada integral respecto de los futuros habitantes (quiénes son, qué hacen, qué necesidades tienen), deba sumarse la escasa elasticidad que los lineamientos globales del programa suponen para la implementación en el ámbito local. Desde la ejecución por empresas que desconfían en un primer momento de la iniciativa, a la falta de financiamiento para suelo urbano (pasando por la propia magnitud de las metas físicas del programa para el territorio porteño), una primera mirada podría presentar estos elementos como límites al desarrollo del PFCV en la ciudad.

Estas mediaciones adquieren nitidez en el análisis de los distintos elementos ligados al proceso de implementación del PFCV, en particular *en la* Ciudad de Buenos Aires. Dicho de otro modo, de los elementos que distinguen a la ciudad como escenario para la ejecución. En este sentido, la presencia de marcos normativos estrictos es presentada en general por los informantes como uno de los elementos que traba para la ejecución. Además, las intervenciones del Poder Judicial, las instancias de control y participación ciudadana son identificadas como elementos que complejizan su dinámica.

En otros casos, se pone el acento sobre el escaso desarrollo de una perspectiva propia por parte del IVC para adaptar el contenido de la política a las circunstancias, posibilidades y necesidades del medio local. La elaboración de proyectos de gran envergadura que luego encuentran escollos para su ejecución (La Boca), se relaciona para algunos con la escasa creatividad del organismo para generar estrategias que agilicen la implementación y optimicen los recursos.

Con todo, uno de los puntos identificados como escollos que reúne mayor consenso entre los entrevistados es el de los marcos normativos. No obstante, en relación con esto último se construye una paradoja interesante. En la

misma medida que exigen un conjunto de parámetros e imponen requisitos que pueden trabar procesos de implementación, los marcos normativos fijan criterios mínimos de calidad superiores a los de otras jurisdicciones. Las diferencias establecidas por los distintos entrevistados entre la calidad de la vivienda financiada por el PFCV en la Ciudad y en la Provincia de Buenos Aires apoyarían esta afirmación.

En este punto habría que agregar la importancia de elementos coyunturales. Como se ha señalado, en tanto política de gobierno financiada con el superávit fiscal, el PFCV es particularmente vulnerable a los cambios en el contexto económico y político. El conflicto respecto de cómo financiar ese superávit (particularmente visible durante 2008) paralelamente a un reflujo en la asignación de los fondos nacionales hacia las jurisdicciones, constituye un elemento estructural que es importante atender, sobre todo cuando se hace referencia, como en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, a las dificultades en la actualización de los montos.

Hasta ahora, la frustrada ejecución del proyecto “Casa Amarilla” es ilustrativa de la compleja trama de actores e intereses que se entrecruzan a partir de la política de vivienda y sus efectos -reales o potenciales- en la configuración del espacio urbano. Bien vale remarcar algunos rasgos que pueden enriquecer ciertos aspectos señalados en los niveles nacional y regional del análisis de la implementación del PFCV.

El conflicto reiterado entre los poderes ejecutivo y judicial, reflejado como uno de los escollos para el proceso de implementación, adquiere aquí llamativa nitidez. La observación con un grado mayor de minuciosidad en el caso de La Boca permite ver cómo las presiones desde el poder judicial hacia el ejecutivo oscilan entre dos posiciones irreconciliables: la ejecución y la no-ejecución de las obras.

Esto último agrega otro elemento al que mencionaban algunos entrevistados respecto de los conflictos que el entramado normativo e institucional supone para la ejecución de una política pública de gran escala en materia de vivienda. La orientación opuesta en las acciones del Poder Judicial se vincula con las perspectivas de los diferentes tipos de actores sociales atravesados por la posibilidad de la construcción del proyecto. Por un lado, los vecinos pre-adjudicatarios de las viviendas. Por el otro, distintas asociaciones vecinales, organizaciones comunitarias, no gubernamentales y actores individuales que se opusieron a la construcción de las torres objetando la preservación del predio como pulmón verde.

Los pre-adjudicatarios conforman un grupo que se constituye a partir de una demanda insatisfecha por parte del Estado. En el caso que aquí se observa, es el propio Estado el que, ante el anuncio de las obras y su pre adjudicación, *agrupa* la demanda de las familias y sienta las bases para que, frustrado el proceso de ejecución, éstas se organicen y presenten reclamos colectivos.

La coalición de grupos se aglutina en oposición al proyecto y presenta otras características. Su composición es sumamente heterogénea. En ese espacio

confluyen desde agentes inmobiliarios hasta comedores populares, ferias de artesanos y clubes barriales, asociaciones mutuales, sociedades de fomento y agrupaciones del Club Atlético Boca Juniors, por mencionar sólo algunos casos.⁸² Esta diversidad permite que, discursivamente, los grupos sean percibidos desde la mirada de algunos entrevistados y de los medios de comunicación como “los vecinos”. Esa identidad aglutina un conglomerado más amplio, que no puede reducirse a la cuestión de la vivienda, pero que tiene en común el desarrollo de actividades en mismo territorio barrial, aún desplegando lógicas de acción diferenciadas.

Tal vez, otro elemento que permita amalgamar las diferentes perspectivas y construir un consenso se vincula con el modo en que los grupos que confluyen en la oposición al complejo habitacional construyen una propuesta alternativa, conservando el propósito original: construir vivienda social en La Boca. Las organizaciones logran conciliar la preservación del espacio verde y la trama urbana con la reivindicación por el desarrollo de proyectos habitacionales de menor escala y más diseminados en el territorio. No se trata de un discurso clásico NIMBY⁸³, sino que se elabora una propuesta alternativa que vincula el desarrollo del hábitat y el mejoramiento del tejido urbano⁸⁴.

Parece poco probable que el proyecto de más de mil doscientas viviendas en Casa Amarilla prospere. Incluso si se tiene en cuenta la aprobación técnica en términos de impacto ambiental, los argumentos en favor de proyectos habitacionales más armónicos con el barrio tienen solidez. Demás está decir que, a priori, no serían excluyentes con los planteos de los vecinos pre-adjudicatarios.

Desde otra óptica, subyace el siguiente interrogante: de haber sido un proyecto habitacional promovido y desarrollado enteramente por el sector privado, con empresas constructoras y promotores inmobiliarios (locales y externos al barrio) involucrados ¿hubiese sido tan eficaz la resistencia de los distintos tipos de actores barriales? Para evitar el riesgo de construir hipótesis contra fácticas, simplemente queda planteada la incógnita.

Bibliografía, documentos y fuentes

CASTELLS, Manuel (1970); *La cuestión urbana*, Siglo XXI, México D.F.
Convenio Marco del Plan Federal de Construcción de Viviendas (2004): obtenido en sitio web www.vivienda.gov.ar (última entrada: 30/04/2009).

⁸² Tanto el listado completo de organizaciones como el proyecto alternativo pueden consultarse en <http://www.laurdimbre.com.ar/vidaurbana/vu-0007.htm> (entrada 05/03/2008).

⁸³ La sigla refiere a la frase “not in my back yard” (“en mi patio trasero, no”) y refiere a los fenómenos de resistencia de habitantes de un determinado lugar a la instalación de actividades o grupos que son percibidos como nocivos o peligrosos.

⁸⁴ Para el desarrollo del proyecto alternativo las organizaciones contaron con el apoyo técnico profesional de la Carrera de Arquitectura de la Universidad de Morón.

COHRE y ACIJ (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia) (2008); *Informe sobre la situación y funcionamiento del Instituto de la Vivienda de la Ciudad*, s/ed., Buenos Aires.

DEMOY, Belén y Nicolás FERME (2009); “La problemática de las viviendas de interés social, la apropiación simbólica del espacio y el derecho a la ciudad”. Ponencia presentada en las *V Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires.

Diario La Urdimbre: <http://www.laurdimbre.com.ar/vidaurbana/vu-0007.htm> (entrada 05/03/2008).

Diario Perfil, 12/07/2008; “Toma de viviendas y batalla en Lugano”; autora: Laura Gambale.

Diario Clarín, 12/07/2008; “Incidentes en un intento por usurpar viviendas sociales”, sin firma.

Diario Página/12, 02/06/2008; “Auditorías y fallos en contra”; sin firma.

Diario Página/12, 12/07/2008; “Pelea entre pobres por un techo”; autor: Pedro Livcovich

DI VIRGILIO, Mercedes, Fernando OSTUNI, Laura Gil, Carolina PEREA y Pablo VITALE (2010); “En el Sur de la Ciudad: Historia socio-urbana de los barrios de Villa Lugano y Villa Riachuelo”, Cuadernos del INJAVIU, Volumen 4, Número 5, Bogotá.

DUNOWICZ, René (coord.) (2000); *90 años de vivienda social en Buenos Aires*, Programa de Mantenimiento Habitacional, FADU – UBA.

FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (2008); *Democracia y ciudad. Procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas (1983-2008)*, Biblioteca Nacional – Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires – Los Polvorines
Harvey, David (1977); *Urbanismo y desigualdad social*, Siglo XXI, México D.F.

HERZER, Hilda y Pedro PÍREZ (1993); *Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina*. CNUAH - HABITAT, Nairobi.

OSTUNI, Fernando (2010); “Políticas nacionales y escenarios locales. Reflexiones sobre el proceso de implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en: Cuadernos del INJAVIU, Volumen 3, Número 5, Bogotá.

OSZLAK, Oscar y Guillermo O’DONNELI (1976); *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación*, Doc. CEDES/G. E. CLACSO N° 4.

TOPALOV, Christian (1979); *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*, Edicol, México.

WARD, Peter (s/f); "Introduction and Purpose", en: Ward, Peter (ed.); *Self-Help Housing. A critique*, s/ed/., s/l

YUNJOVSKY, Oscar (1984); *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

CAPITULO 4

CASAS NUEVAS, BARRIOS EN CONSTRUCCION. Percepciones de los habitantes y vida cotidiana

María Cristina Cravino, Juan Pablo del Río, María Graham y Omar David Varela

Introducción

La Argentina sufrió una grave crisis económica, consecuencia de la aplicación cruda de las recetas neoliberales durante la década del 90, que se evidenció en el estallido de diciembre del 2001. El gobierno electo un año después del estallido social, tras una serie de gobiernos provisionales, impulsa una batería de políticas anticíclicas de tipo keynesiano. A diferencia de otros países latinoamericanos condicionados por las recetas del Consenso de Washington, aún con gobiernos no identificados con el neoliberalismo, organizaron la resolución del déficit habitacional por medio del subsidio a la oferta.

En el caso de la Argentina, siempre se mantuvo el paradigma de la provisión estatal de viviendas “llave en mano”, que significaban además de la transferencia de recursos al sector concentrado de la construcción, un subsidio directo o encubierto a la población con carencias habitacionales. Política que se vio incrementada con la aparición de los llamados Programas Federales de Vivienda, que se impulsaban de forma paralela al Sistema Federal de Vivienda (FONAVI). Esto significa que se está muy lejos del modelo chileno, que se constituyó en emblemático en nuestra región (Rodríguez - Sugranyes, 2006), al principio por la relevancia de sus logros cuantitativos y últimamente por sus igualmente relevantes déficits cualitativos, tanto urbanos como habitacionales. En el caso argentino la diferencia con los programas habitacionales anteriores es su flexibilidad en las líneas de ejecución y la inclusión de sujetos excluidos en las políticas anteriores.

De esta forma, la nueva política se caracteriza por: a) viviendas en su mayoría unifamiliares a fin de hacer más sostenible la residencia para las familias (ya que implica menores costos de mantenimiento y en algunos casos contemplar las futuras ampliaciones en función de las necesidades familiares); b) acciones para mejorar el parque construido deteriorado (es decir, para paliar lo que se suele llamar déficit cualitativo); c) contemplar otras modalidades de producción de viviendas, tales como las formas cooperativas (por medio de organizaciones sociales o municipios); d) conjuntos de pequeño o mediano tamaño para mejorar la integración urbana de los barrios (aunque, a menudo, se ha llegado a conjuntos de casi 2000 viviendas); e) partir de la fijación de estándares mínimos de metros cuadrados y calidad de las viviendas, que incluían la provisión de infraestructura básica; e) una fuerte acción en los asentamientos informales (“villas” y “asentamientos”), que constituían una gran deuda social.

El AMBA comprende la Ciudad de Buenos Aires -capital de la república- y 24 municipios que la rodean. Este aglomerado urbano albergaba en 2001 una población de más de 11 millones de personas. Desde el punto de vista político administrativo, la Ciudad de Buenos Aires es autónoma desde 1996 y tiene un

status similar al de una provincia, mientras que los 24 municipios del Conurbano Bonaerense pertenecen a la Provincia de Buenos Aires, que cuenta con un total 134 municipios. La Ciudad de Buenos funciona como el centro de la región (allí afluyen diariamente varios millones de habitantes del Conurbano a trabajar, estudiar o realizar otras actividades) aunque es posible detectar otras centralidades, algunas incluso por fuera del área. Al 2001 (Censo Nacional de Población) se registraban en el AMBA 3.665.365 hogares, un 19,4% de los cuales tenían problemas habitacionales: un tercio con necesidad de una nueva vivienda y el resto habitando viviendas mejorables.

Este capítulo focalizará en el análisis de una de las modalidades del Plan Federal de Viviendas, aquella que consiste en la producción de viviendas unifamiliares en un barrio nuevo, por lo general ubicado en el Segundo Cordón del Gran Buenos Aires. La secuencia de presentación es la siguiente: en primer lugar presentaremos brevemente el programa y el perfil de los receptores, luego la perspectiva de los habitantes de la vivienda, el barrio y el entorno y finalmente presentaremos algunas conclusiones preliminares.

El objetivo es analizar los efectos sobre la construcción de la periferia del AMBA producidos por Plan Federal de Viviendas ejecutado con fondos del nivel nacional. En particular, nos interesa indagar sobre las características urbanas de la zona donde se desarrollan los nuevos barrios y las percepciones y valorizaciones de los habitantes de dichos barrios sobre su vivienda, el barrio y el entorno.

La metodología utilizada para el trabajo fue el análisis de fuentes secundarias (documentos producidos por el Estado o planillas de resultados) y de 400 encuestas aplicada a 3 barrios ubicados en 3 municipios (Florencio Varela, Esteban Echeverría y José C. Paz), de entrevistas a vecinos en dichos barrios, al que se le sumó uno en el Municipio de Moreno (donde no se pudieron realizar encuestas) y *focus groups* en 3 de los 4 barrios. Se complementó con un estudio georreferenciado de las intervenciones estatales en la cuestión de la vivienda en la zona seleccionada. Las encuestas fueron realizadas entre marzo y abril del 2009. A su vez, se contó con registro fílmico realizado por la ONG C+D⁸⁵, que fuera producido en los años 2005 y 2006.

EI PLAN FEDERAL DE VIVIENDAS Y LAS PERIFERIAS

Un elemento a subrayar es la envergadura de la intervención planteada por el Plan Federal, que si bien está alejada del déficit (más de 700 mil viviendas), también lo está del promedio histórico de la acción pública en el AMBA, que entre 1976 y el 2003 produjo poco menos de 40 mil en el Gran Buenos Aires. El Plan Federal de Construcción de Viviendas se propuso cambiar radicalmente la situación habitacional del país, pero en particular tendría un fuerte impacto en el AMBA⁸⁶. Allí se establecieron cupos de 33.000 viviendas nuevas para el

⁸⁵ ONG que se abocó acciones de comunicación y desarrollo. Estuvo radicada en la Ciudad e Buenos Aires.

⁸⁶ De acuerdo al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (www.vivienda.gov.ar) del nivel federal esta iniciativa en su fase I crearía 360.000 puestos de trabajo a nivel nacional (240.000

Gran Buenos Aires y 5.000 para la Ciudad de Buenos Aires, de un total de 120.000 para todo el país. Un desafío que significaba construir en esta fase I de dos años poco menos de lo realizado en los 28 años anteriores en la zona. Aún cuando no se terminó de ejecutar, en el año 2006 se anunció la fase II, que comenzó a implementarse superpuestamente con un número de 300.000 soluciones habitacionales⁸⁷ (ampliando levemente la superficie de las viviendas⁸⁸) para todo el país.

Se observa una fuerte heterogeneidad en el desarrollo de los distintos programas en los municipios, dependiendo de la situación habitacional preexistente, los recursos de los gobiernos locales (económicos, humanos, de tierra, etc.), la organización barrial, etc., que aquí no analizaremos. En este capítulo, como señalamos antes, nos ocuparemos de los conjuntos de viviendas unifamiliares o en *duplex* de la modalidad Tierra y Proyecto Urbano (TPU), **donde las empresas privadas constructoras proveen la tierra y desarrollan las viviendas**, y viviendas en acuerdos con municipios.

Esta modalidad fue implementada particularmente en el “Segundo Cordón” del Conurbano. En el “Primer Cordón” (contiguo a la ciudad capital) existen predios vacantes, pero no estaban disponibles en el mercado o los que son de propiedad estatal pocas veces fueron otorgados para provisión de viviendas. Esto último evidencia problemas de coordinación entre las distintas agencias estatales y la ausencia de una política de gestión del suelo que acompañase la implementación nacional de los programas de vivienda. La localización está estrechamente vinculada al mercado del suelo. Al quedar a cargo de las empresas constructoras la compra del suelo, éstas van a buscar siempre el más barato, y por regla general, el más económico se encuentra en las zonas más alejadas de las centralidades urbanas. Esto es similar a lo que sucede en muchas ciudades de América Latina (Boils Morales, 2008). Con lo cual se da un círculo vicioso de mayores ganancias para las empresas y peores condiciones de localización para los habitantes.

LA CONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO SOCIAL, LA CIUDAD Y LA VIVIENDA

Desde las ciencias sociales cobra cada vez más relevancia teórico-metodológica la perspectiva que recupera la construcción social del espacio. Autores como Harvey, Soja, Lefebvre o Bourdieu han hecho grandes aportes en esa línea. Aquí partimos de los trabajos de Pierre Bourdieu, en especial del que lleva por título “Efectos de lugar” (1999) publicado en su libro *La miseria del mundo*, donde él afirma: *“sólo es posible romper con las falsas evidencias y los errores inscriptos en el pensamiento sustancialista de los lugares si se efectúa un análisis riguroso de las relaciones entre las estructuras del espacio social y las del espacio físico”* (Bourdieu, 1999: 119). Esto constituye una

de forma directa y el resto de forma indirecta). Esto es tres puestos por cada vivienda, dado que se utilizan formas de producción tradicionales en la región, más del tipo artesanal que industrializado.

⁸⁷ Solución habitacional se usa tanto para viviendas nuevas como para acciones de ampliación y mejoramiento de viviendas existente, lo cual es motivo de algunas confusiones y de dificultades para cuantificar la acción pública.

⁸⁸ Se proponía 55 m² para todo el país, con excepción de la Patagonia donde la superficie sería de 60 m².

fuerte crítica al paradigma racionalista de la arquitectura, que tenía como supuesto implícito que un orden físico iba a implicar o traer aparejado un orden social. Es decir, el lugar de la planificación urbana era el de garantizar una estructura funcional a la ciudad, ya que los procesos sociales se tendrían que amoldar al ordenamiento territorial propuesto (Boils Morales, 2008). Sin embargo, como veremos, el “espacio vivido”, tal como lo plantea Henri Lefebvre (1978) abre pistas para analizar cómo juegan los actores sociales en la construcción del espacio urbano.

En el capítulo 1 de este libro se ha dicho que la vivienda es una configuración compleja de servicios habitacionales y que la misma cumple un papel fundamental como satisfactor de necesidades humanas. En palabras de Yujnovsky *“la vivienda es una configuración de servicios que deben dar satisfacción a necesidades humana primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, entre otras. Estas necesidades varían con cada sociedad y grupo social y se definen en el devenir histórico”* (Yujnovsky, 1984:17). Desde las teorías del desarrollo humano, se sostiene que las necesidades humanas fundamentales son comunes a las diversas culturas y momentos históricos, mientras los satisfactores están cultural e históricamente determinados. Lo cierto es que en la práctica, la cotidianeidad del techo es incorporada y naturalizada por los actores, como una disposición del habitar no siempre problematizada. Pero, en torno a la vivienda se articulan un conjunto de relaciones sociales las cuales está históricamente determinadas.

Para la industria de la construcción la casa es un producto intercambiable en el mercado como cualquier otra mercancía, en la agenda pública la vivienda aparece como una demanda problematizada de modo variable por la tensión existente entre renta-capital-trabajo y para la unidades domésticas el techo es un bien cargado de significaciones donde se entrecruzan afectos, proyectos familiares e inversiones no sólo monetarias, sino también de trabajo y tiempo. Aquí se pone de manifiesto que el acceso al suelo y a la vivienda no es una decisión que depende de un individuo aislado. Por el contrario, se trata de un problema colectivo en el proceso más amplio de producción de la ciudad y la reproducción social de las condiciones de existencia. La vivienda es probablemente el “objeto” urbano en el cual esta tensión se evidencia más claramente.

Las decisiones habitacionales -tales como: compartir el techo o el lote con un familiar, alquilar una pieza, ocupar la tierra, autoconstruir la casa, registrar la demanda de una vivienda social, alquilar o comprar un inmueble residencial y, realizar estas acciones en tal o cual barrio de la ciudad- se encuentran determinadas, por un lado, por el horizonte de posibilidades prácticas de los habitantes y, por otro, por la “política de vivienda” entendida en un sentido amplio. Según Bourdieu (2001), mientras que las primeras dependen de las preferencias de los agentes y los recursos que éstos pueden movilizar o poner a su servicio, la segunda dimensión, fuertemente asociada al estado de la oferta, es el resultado de conjunto de condiciones económicas y sociales como ser: la regulación en materia urbano-habitacional, los mecanismos crediticios, la subsidios a la oferta/demanda de vivienda, los incentivos a la industria de la

construcción, la construcción directa de viviendas por parte del Estado, la regulación de los alquileres, entre otras.

El pasaje de dimensión individual a la dimensión social de la vivienda se termina de evidenciar, al considerar la inserción de la vivienda en el espacio urbano. La metáfora “puertas adentro” o “puertas afuera” permite recrear, por un lado, un ámbito doméstico fuertemente asociado al espacio íntimo, privado, de la vida en familia y al proyecto de formar un hogar y, por otro lado, un ámbito colectivo vinculado al barrio, a la coexistencia con otros en un lugar compartido, al encuentro con los vecinos y los desconocidos, o también, a proyectos organizados en torno a demandas localizadas.

Del mismo modo, que la unidad “vivienda” permiten trazar un límite que juega un papel fundamental en las representaciones sociales del hábitat y la ciudad, en relación al barrio se configura otro límite imaginario clave para entender la estructura de sentido de estas representaciones. El lugar es fuente de identidad y en la frontera difusa entre vivienda, barrio y ciudad se construyen no sólo edificios, sino también nuevos sentidos de pertenencia. Las percepciones de los habitantes se configuran así en un contexto siempre “en obra” y, a su vez, dependen de la posición socio-económica de éstos, las trayectorias habitacionales previas, la “calidad” de la política habitacional y las miradas de los otros: los no destinatarios de la vivienda social. Todo ello se entrecruza desde la perspectiva de los actores en sus representaciones.

En esta línea Remy (1998) nos recuerda que el lugar es una entidad productiva con propiedades emergentes, donde los juegos, interacciones y actividades definen una composición que influye a las unidades que lo componen. Para este autor, el lugar y la red son utilizados como recursos en las trayectorias o recorridos personales. Un barrio puede definirse como un lugar o sitio de convergencia no intencional entre una pluralidad de trayectorias erigidas sobre la solidaridad de efectos, estos son constitutivos del ambiente del barrio e influyen sobre la atracción selectiva que el barrio ejerce, una suerte de economía o deseconomía externa (Remy, 1998).

Las lecturas del espacio urbano desde las esferas de lo privado y lo público, atravesadas por la dimensión material y simbólica, generan un esquema de análisis desde el cual interpretar las percepciones. La casa tiene un vínculo simbólico indisociable con el hogar y la constitución de un proyecto familiar de largo plazo. El acceso a la vivienda no sólo implica la satisfacción parcial o total de una necesidad material. Alcanzar la condición de propietario suele ser interpretado como posibilidad de transmitir un legado familiar, dejarle algo a los hijos: una herencia (Cravino, 2007). Por otro lado, es un objeto de consumo que expresa los éxitos económicos o estatus en la estructura social (Bourdieu, 2001, Cravino, 2007).

En el producto-vivienda *“...el componente simbólico cumple un papel especialmente fuerte. En cuanto bien material que se expone a la percepción de todos (como la ropa) y de manera duradera, esta propiedad expresa o delatada, más decisivamente que otras, el ser social de su propietario, sus “medios”, como suele decirse, pero también sus gustos, el sistema de*

clasificación que pone en juego en sus actos de apropiación y que, al objetivarse en bienes visibles, da pábulo a la apropiación simbólica efectuada por los otros, que son así capaces de situarlo en el espacio social al situarlo en el espacio de los gustos. Es además motivo de inversiones a la vez económicas y afectivas particularmente importantes: bien de consumo que, debido a su elevado costo, suscita una de las decisiones económicas más difíciles y llenas de consecuencias de todo un ciclo de vida doméstica, también es una “colocación”, es decir, un ahorro financiero de un patrimonio del que se espera que perdure al menos tanto como su propietario e incluso que le sobreviva, en calidad de herencia transmisible” (Bourdieu, 2001: 35).

Vale introducir ahora la dimensión del espacio público. La vivienda, como espacio residencial doméstico, se define también en función de los “espacio jurídicamente público” (Duhau y Giglia, 2008) que actúa como un elemento organizador de la ciudad y de la experiencia urbana. Según estos autores, en el último tiempo este espacio ha perdido protagonismo como tejido conectivo y omnipresente de la ciudad. Sin embargo, en términos de la producción de la ciudad como “valor de uso complejo” (Topalov, 1979) el papel del espacio público sigue siendo clave. Es el Estado el que juega un rol estratégico, aún cuando los criterios de gestión pública asuman rasgos neo-empresariales, en el montaje de los sistemas de ingeniería urbana de capital fijo desvalorizado y legitimado, determinadas formas de reproducción diferenciada del espacio urbano.

En su libro “El Espacio del Ciudadano”, Santos (2007) retoma la relación entre clase, renta y lugar para cuestionar las visiones neutras del espacio y sostiene que es imposible hablar de ciudadanía en sentido abstracto sin reconocer su componente territorial. Así: *“Cada hombre vale por el lugar donde está: y su valor como productor, consumidor y ciudadano depende de su localización en el territorio. Su valor va cambiando, incesantemente, para mejor o para peor, en función de las diferentes accesibilidades (tiempo, frecuencia, precio), independientes de su propia condición. Personas con las mismas virtudes, la misma formación, incluso el mismo salario tienen valor diferente según el lugar en el que viven: las oportunidades no son las mismas. Por eso, las posibilidades de ser más, o menos, ciudadano depende, en gran medida, del punto del territorio donde se está. Mientras que un lugar ha de ser condición de su pobreza, otro lugar podría, en el mismo momento histórico, facilitar el acceso a aquellos bienes y servicios que les son teóricamente debidos, pero que, de hecho, le faltan” (Santos, 2007:107; la traducción es nuestra).*

Al construir viviendas, proveer equipamientos sociales o redes de infraestructura, el Estado incide de modo directo en la dinámica urbana, genera sobreganancias localizadas para los propietarios del suelo y oportunidades diferenciales de reproducción social para los residentes, de uno u otro lugar, de la ciudad. La vivienda en su calidad de inmueble se encuentra vinculada al suelo, una parte importante de sus atributos dependen de las características del espacio construido y la distribución de efectos de centralidad urbana. Dada la inercia del capital fijo, el mercado de suelo tiene una particularidad: la irreproductibilidad del suelo urbano. Es decir, las características de ubicación o posición relativa tienen duración de largo plazo y transformarlas requiere de un

gran esfuerzo colectivo. Parte de estos argumentos hoy son recuperados parcialmente desde la perspectiva de la *geografía de oportunidades* y aplicado al análisis de la política habitacional (ver Rosenbaum *et al*, 2002).

Es innegable que los servicios habitacionales puertas afuera que brinda la vivienda, dependen de su posición en una “*configuración espacial urbana determinada*” (Yujnovsky; 1984). Siguiendo al autor, no podemos analizar la vivienda como una unidad individual edificación-lote desligada de la estructura urbana. La calidad de los servicios habitacionales depende de su relación con el conjunto de las viviendas y actividades urbanas. Los mapas de accesibilidad relativa son estratégicos en función de los mercados de trabajo, los centros de consumo, la recreación y demás equipamientos urbanos, siendo clave el servicio de transporte que liga el sistema urbano.

Bourdieu (1999, 120) afirma que “*el espacio social reificado (vale decir, físicamente realizado u objetivado) se presenta, en consecuencia, como la distribución en el espacio físico de diferentes especies de bienes y servicios y también de agentes individuales y grupos localizados físicamente (en tanto cuerpos vinculados a un lugar permanente) y provistos de oportunidades más o menos importantes de apropiación de esos bienes y servicios (en función de su capital y también de la distancia física con respecto a esos bienes, que depende igualmente de aquel). En la relación entre la distribución de los agentes y la distribución de los bienes en espacio se define el valor de las diferentes regiones del espacio social reificado*”.

Los criterios de evaluación de proyectos de política habitacional o las lecturas de la calidad habitacional reconocen un conjunto de elementos en juego alrededor de la vivienda. Desde aquellos que podríamos clasificar como intrínsecos o extrínsecos a la vivienda, parcialmente asociados a la idea de espacio privado o espacio público, hasta la mirada de los procesos organizativos o los niveles de satisfacción individual.

En la sistematización realizada por Pérez (2007) se puede reconocer una metodología de evaluación de la calidad de la vivienda, que van desde el análisis de tres macro componentes encadenados en la producción de la ciudad: la gestión del suelo, el urbanismo y la arquitectura⁸⁹; hasta una lectura de la vivienda como canasta de atributos⁹⁰, como ser: estructura edilicia, conexión servicios públicos, amoblamiento básico de la vivienda, distribución funcional y tamaño, localización, equipamientos colectivos, seguridad en la

⁸⁹ Comité de Vivienda de la Pontificia Universidad Javeriana, Universidad de los Andes y Universidad Nacional de Colombia (2002) considera al evaluar la política de vivienda la calidad de la gestión del suelo, el urbanismo y la arquitectura. La *gestión de suelo* incluye: compatibilidad con el plan de ordenamiento territorial, características urbanas del entorno, incompatibilidad de usos, amenazas ambientales, factibilidad de extensión de servicios públicos. El *urbanismo* considera: cumplimiento de la normativa urbana de accesibilidad, cesiones, estructura vial, amoblamiento urbano, densidades, entre otras. La *arquitectura* incorpora: características asociadas a los materiales de construcción, ventilación, iluminación, instalaciones, servicios, equipamientos, acabados, relaciones dimensionales y organización funcional.

⁹⁰ Centro de Estudios de la Construcción y el desarrollo Urbano Regional e Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (1993).

tenencia, ámbitos de producción, ámbito de participación, entre otros; pasando por las visiones de la vivienda como satisfactor de necesidades⁹¹, que al momento de mirar la política, analizan necesidades como: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad.

Por otra parte, la propuesta metodológica del CEUR desarrollada para la evaluación de proyectos alternativos de hábitat popular presentada (Cuenya, 1993), brinda algunas propuestas para entender cómo las dinámicas de la organización social, las que también pueden ser críticas al momento de la implementación de la política habitacional. Reconocer las prácticas de producción del hábitat popular e incorporarlas en el diseño de políticas públicas podría ser una estrategia de innovación de la política habitacional convencional. El esquema propuesto por la autora registra, además de la dimensión material de la habitabilidad asociada a los valores de uso de las viviendas, aspectos vinculados a la asociación comunitaria en tanto densidad del tejido social del vecindario o el barrio y la consolidación de las organizaciones de base considerando sus niveles de desarrollo⁹².

Finalmente, los antecedentes recientes sobre la relación entre política habitacional y su dimensión espacial (Rodríguez y Sugranyes, 2004; Hidalgo Dattwyler, 2007; Girola, 2007; Bois Morales, 2008; Rolnik, Klintowitz, Reis y Bischof, 2009) destacan desde distintas ópticas cómo se configuran entorno a los barrios de vivienda social determinados “efectos de lugar” que definen condiciones el acceso a la ciudad. Siguiendo a Bourdieu (1999) la estructura del espacio se manifiesta en las formas de oposiciones espaciales, donde se da la simbolización espontánea del espacio social. En la sociedad jerarquizada, no hay espacio que no esté jerarquizado. Por esto se considera relevante realizar una lectura de los barrios de vivienda social construidos por el Plan Federal de Viviendas desde esta perspectiva.

A continuación analizaremos desde diferentes ejes “los efectos de lugar”, pero particularmente las múltiples dimensiones de la vivienda, el barrio y la ciudad para los habitantes de los barrios nuevos de “vivienda de interés social” del Programa Federal, interpelando el debate teórico presentado

El perfil socioeconómico de los habitantes de los barrios

En el proceso de implementación de la política habitacional la selección de la población “objetivo” y los criterios de asignación de la vivienda social suele ser un tema controvertido ya que no hay criterios objetivados desde la administración. La inexistencia de prioridades uniformes para el conjunto de las

⁹¹ Fresheda (1995). En base a la taxonomía de necesidades y satisfactores presentado en Desarrollo a escala humana por Max Neef, Elizalde et al (1986).

⁹² Para dar cuenta de la habitabilidad Cuenya (1993) tienen en cuenta la calidad de la vivienda, el control que los hogares ejercen sobre ella y su localización. Mientras que la asociación comunitaria se describe por la presencia de redes sociales, grupos informales de vecino organizados frente a demandas comunes y organizaciones de base. Y la consolidación de las organizaciones de base, depende de los niveles de institucionalización, representatividad, prácticas de carácter democráticas y autogestión alcanzado por la organización.

jurisdicciones es fértil a las representaciones opacas, pero esto no implica necesariamente que no se generalicen criterios razonables.

Frecuentemente, la nominación del “Conurbano Bonaerense” suele aparecer en los grandes medios como el espacio común de la corrupción, del “cacicazgo” político o las relaciones clientelares. Se proyecta así una idea de territorio homogéneo con la intencionalidad de fundar al otro lado de la Avenida General Paz⁹³ una institucionalidad que se asemeja al “lejano oeste”. Dos de los barrios que fueron objeto de tratamiento periodístico, por las modalidades de asignación de la vivienda social, están ubicados en los municipios de Esteban Echeverría y José C. Paz, que casualmente formaron parte del universo encuestado en este estudio. En uno de los barrios se denunció a los funcionarios de área de Tierras por la comercialización de las viviendas y el reaseguro del cupo. En el otro, la crítica se orientó a la distribución de un número de viviendas entre los concejales para que éstos las repartieran entre sus allegados.

Este registro anecdótico tiene simplemente como finalidad disparar el siguiente interrogante: ¿En qué medida estas prácticas definen los mecanismos de asignación de la vivienda social? ¿Qué relación existe entre el perfil socioeconómico de los destinatarios y sus necesidades habitacionales?

Si bien existen realidades territoriales variables y heterogéneas, ya que las decisiones de los criterios de asignación de las viviendas es de carácter municipal. La Nación incide en menor medida estableciendo algunas prioridades de población atendida por diversos programas sociales. Mientras que la provincia de Buenos Aires participa por intermedio del Instituto de la Vivienda en la contrastación del listado de “beneficiarios” con el Registro de la Propiedad, para garantizar que los futuros destinatarios no sean propietarios de otro inmueble⁹⁴.

En nuestro trabajo de campo observamos que los municipios priorizaron a la población de mujeres o parejas jóvenes con niños en edad escolar, con carencias habitacionales y bajo nivel socioeconómico. La demostración de una mínima capacidad de pago fue un requisito extendido en la mayoría de los municipios, esto se asocia a la necesidad de asegurar una tasa de recupero por parte del Estado. Sin embargo, no ha sido un criterio excluyente ya que se verifican asignaciones a población desocupada. A su vez, el requisito de un mínimo nivel de ingreso se hizo extensivo tanto a trabajadores en empleos formales como informales.

Por otra parte, se incluyó población mayor con problemas crónicos de salud, cupos por discapacidad y personas asistencializadas en otros programas sociales (ejemplo Plan Familia, que luego fue reemplazado por la Asignación Universal por Hijo), mediante informes específicos de los asistentes sociales. También se encontraron plazas destinadas a los empleados municipales y los

⁹³ La Avenida General Paz es la arteria principal que divide a la ciudad capital con su conurbano.

⁹⁴ Aunque no existe aún un registro único, nacional o provincial, de beneficiarios de políticas de vivienda.

denominados “cupos políticos”. Sin embargo, ésta es una modalidad más en el conjunto de los mecanismos y, en base a nuestro trabajo, está lejos de ser una de las modalidades predominantes. En ocasiones son actores que acceden por medio de la movilización de recursos que les otorgan las redes políticas y, a la vez, califican dentro de los requisitos de la definición de la población “objetivo”.

Los resultados obtenidos del procesamiento de las 400 encuestas realizadas, por este equipo de investigación en los barrios de vivienda social en los municipios de Florencio Varela, Estaban Echeverría y José C Paz, permiten afirmar que, en términos generales, la población destinatarias de los programas de vivienda social analizados pertenece a los sectores de bajos ingresos. El promedio de ingreso mensual total del hogar en los barrios encuestados es \$1.269 (un poco más de U\$S 400.-), al cruzar este datos con la distribución del ingresos por deciles puede corroborarse lo dicho.

Un ejercicio a partir del análisis de la estratificación económica que se realizan en el Informe de “Evolución de la Distribución del Ingreso” (INDEC, 2009) mediante información proveniente de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), permite constatar que los hogares encuestados se encuentran en el tercer decil de hogares de menores ingresos, si se considera la media del ingreso total familiar para el primer trimestre del 2009, momento en el cual se realizó la encuesta en los barrios estudiados. Dado que dicho informe, ofrece los resultados de la EPH a nivel del conjunto de los aglomerados urbanos del país, una lectura a nivel del GBA con un nivel de ingreso levemente superior a la media nacional, hace descender el promedio del ingreso mensual total de los hogares encuestados al segundo decil de nivel de ingresos.

Asimismo, si se compara el ingreso promedio total del hogar de los barrios encuestados con el salario mínimo vital y móvil (SMVM) definido por el Consejo del Salario Mínimo, se registra que no existe prácticamente diferencia. Al momento de la encuesta el SMVM era de \$ 1.240 (algo más de U\$S 400.-), por tanto la diferencia con el promedio de ingresos totales de los hogares (1269 \$) es apenas de \$29. Si bien, se compra un promedio con una línea de corte, se considera que aún así la comparación tiene sentido. Cabe aclarar, además, que el SMVM es la menor remuneración que debe percibir en efectivo el trabajador sin cargas de familia por su jornada laboral y no alcanza al trabajo “en negro” (es decir, el no registrado formalmente), que puede ubicarse por debajo y en menor medida por arriba de dicha cifra. En el cuadro que se detalla a continuación se caracteriza la composición del hogar y el perfil socio-económico de los hogares adjudicatarios.

Cuadro 1. Composición y nivel socio-económico de los hogares encuestados

Tamaño promedio del hogar	5,03 personas (min. 1 / máx. 13)
Edad promedios de los jefes del hogar	35 años (min. 18 / máx. 74)
Hogares sin presencia de jefe hombre	18,3%
Comparte la vivienda con otros hogares	2,00%

Nivel de educación de los jefes del hogar	43,0% primaria completa 24,9% Secundaria incompleta 15,3% Secundaria completa 10,7% Primaria incompleta
Ingreso mensual total del hogar	\$ 1.269 (algo más de U\$S 400.-)
Personas que contribuyen al ingreso del hogar	1,45 personas
Hogares que reciben algún tipo de plan social	60,7 % (44,5 % específicamente eran planes de empleo)

Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta realizada a 400 hogares de barrios de vivienda social (2009)

En relación a la composición del hogar, se observa un tamaño promedio del hogar de 5 personas. Vale aclarar que las viviendas entregadas están previstas para una familia tipo de 4 miembros y las encuestas se hicieron aproximadamente al año y medio de haber entregado las viviendas. El tamaño de hogar máximo registrado fue de 13 miembros. Por otra parte, se confirma la presencia de jefes de hogar jóvenes y un porcentaje elevado de mujeres solas a cargo del hogar. La edad promedio de los jefes del hogar es de 35 años de edad, pero que varía entre los 18 y los 74 años. Esto da cuenta de un doble fenómeno: por un lado, la entrega de viviendas a personas mayores como se observaba en las entrevistas y, por otro, la conformación de hogares extendidos (jefe o núcleo familiar más otros parientes). Obsérvese que aún se registra un 2% de cohabitación, es decir, hogares que comparten la vivienda con otros hogares. Sin embargo, merece destacarse que si se compara con la situación anterior implica un impacto positivo relevante (antes de mudarse al nuevo barrio compartía la vivienda con otros hogares un 48% de los encuestados). También se registra la presencia de hogares compuestos (jefe o núcleo familiar más otros no familiares) no representados en el cuadro. Esto expresa los diversos criterios de asignación y como las estrategias habitacionales o formas de habitar de los sectores populares se trasladan, coexisten y se reproducen en los nuevos barrios.

Al analizar el perfil socioeconómico y ocupacional, los datos de nivel de ingreso se condicen con el nivel educativo predominante de los jefes: primaria completa (43%). Se observa que el jefe hombre es quien más trabaja fuera del hogar, mientras que la jefa mujer se dedica al trabajo en el hogar y al cuidado de los niños. Los datos arrojan que en promedio 1,5 miembros aportan al ingreso del hogar, es decir, algunos dependen de los recursos que aportan sólo una persona, lo que muestra la vulnerabilidad de los mismos. Los jefes de hogar se encuentran ocupados como trabajadores por cuenta propia, seguido por los operarios en fábricas y quienes trabajan en la construcción. Un 36% tienen una ocupación esporádica u ocasional y un 20% se consideró desocupados. En el caso de las jefas, cuando trabajan fuera del hogar, la principal tarea que desarrollan es de empleada doméstica (es decir, empleada en la limpieza o atención de una casa particular), seguida por la actividad de comercio, el empleo estatal y la tarea de operaria en idéntica proporción.

Cuadro 2. Características socio-ocupacionales de los hogares encuestados

Jefas de hogar ocupadas	29,20%
Puesto o tareas predominantes (Jefa)	60,4% ama de casa 9,6% empleada doméstica 4,9% comerciante, 4,9% empleada estatal 4,9% operaria
Jefes de hogar ocupados	80,20%
Puesto o tareas predominantes (Jefe)	24,6% cuenta propia 20,9% operario 19,0% en la construcción 11,9% empleado formal (no operario) 6,3% comerciante (con local o callejero) 4,9% "changas" (empleos eventuales)
Ocupación esporádica del jefe	36,0%
Ocupación permanente del jefe	64,0%
Antigüedad de la ocupación permanente del jefe	6 años

Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta realizada a 400 hogares de barrios de vivienda social (2009)

Finalmente, la condición habitacional previa es un indicador clave para evaluar los criterios de adjudicación, ya que da cuenta de la etapa antecedente en la trayectoria residencial de los hogares. Un dato representativo de la contracción de las oportunidades habitacionales de los hogares destinatarios es que casi la mitad compartían la vivienda con parientes propios del encuestado o de su pareja. En mayor medida, se trata de parejas jóvenes con uno o dos hijos, que se han visto imposibilitadas de acceder a la vivienda por el mercado y buscan refugio en la casa o lotes de sus padres, intensificando las condiciones de hacinamiento o cohabitación. Este dato es central para comprender la valorización de las viviendas recibidas por parte de los adjudicatarios.

Al cruzar esta situación con la condición de tenencia, se deduce que una porción menor "vive de prestado" o comparte la vivienda, pero no necesariamente con parientes, es decir, el préstamo no se explica por relaciones de parentesco, sino por otro tipo de redes o relaciones de ayuda mutua. Por ejemplo: quienes viven temporalmente en una residencia a cambio del cuidado de la vivienda. También se registraron situaciones en las entrevistas de quienes compartían la vivienda, pero en forma de alquiler o quienes eran allegados a la vivienda de algún pariente al interior de villas o asentamientos. Por tanto, las estrategias habitacionales previas son múltiples aunque las encuestas no reflejen en su totalidad la diversidad de situaciones,

pero de todas formas indican una fuerte necesidad y deseo de vivienda “propia”.

De esta forma, al 61% de los hogares encuestados le prestaban la casa o el lugar donde vivía antes de mudarse al barrio, un 20% de los hogares alquilaban la casa en la que vivían, un 8% se encontraba en otra situación, el 6% vivía en una casa de su propiedad y alrededor del 5% vivía en un asentamiento o villa. El dato de propietarios llama la atención y concuerda con la preocupación registrada en las entrevistas en relación a: la legitimidad del proceso de asignación de viviendas y los escenarios de venta o alquiler posterior, en la proporción mencionada.

Si bien la categorías de la encuesta no son excluyentes y tienen algunas limitaciones para captar la complejidad del fenómeno, por ejemplo: a alguien le pueden prestar una casa y ésta estar dentro de un asentamiento o le pueden prestar una habitación para vivir con su pareja e hijos y ésta estar dentro de una casa de propiedad familiar. Más allá de estas limitaciones, los resultados obtenidos muestran que las viviendas fueron destinadas predominantemente a hogares con importantes necesidades habitacionales. Por otra parte, se evidencia que “la política” de vivienda social va dirigida a los sectores de menores ingresos, aunque no apunta estrictamente a los sectores más postergados de la estructura social. Para aquellos que viven específicamente en asentamientos o villas se encuentran programas especiales (ver capítulos 5 y 6), aunque no abarquen a todo el universo de barrios informales (en éstos el perfil de los receptores y los requisitos son diferentes).

Cuadro 3. Condición habitacional previa de los hogares

¿Con quien vivía?	48,0% Con parientes propios o de su pareja 45,7% Sólo con su familia 6,3% Otro
Condición Tenencia	61,5% le prestaban la casa o lugar dentro de la casa 20,2% alquilaba 7,9% otra situación 5,9% casa de su propiedad 4,6% vivía en asentamiento
Motivos de la mudanza al barrio	75,7% comparten la vivienda o lote/le prestaban el lugar 12,2% casa en malas condiciones/hacinamiento 5,8% costo de alquiler 3,8% separación/problemas con familiares que vivía
¿Cambió la cantidad de miembros del hogar con la mudanza?	70,0% No 30,0% Si
¿El cambio (de situación familiar) fue para...?	87,4% Mejor

Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta realizada a 400 hogares de barrios de vivienda

LA “CALIDAD” DE LA VIVIENDA DESDE LA MIRADA DE LOS HABITANTES

Una primer cuestión que surge al analizar la calidad de la vivienda social, es la tensión que encontramos entre la valoración positiva que los habitantes tienen de la vivienda y los problemas edilicios que, a pesar de ésta, ellos registran. Asimismo, la indagación nos permitió conocer la brecha con un umbral de necesidades que aún persiste (en relación a la vivienda recibida) y la constelación de sentidos e imaginarios que giran alrededor de la casa.

En segundo lugar, es imposible dissociar del todo, la percepción que los habitantes tienen de la vivienda: el barrio o la zona de la ciudad; y viceversa (Yujnovsky, 1984), tal como fue presentado en el apartado de nuestras herramientas teóricas. Estos atributos extrínsecos definen también la calidad la vivienda y aquí aparecen, para sumar complejidad al análisis, los efectos de vecindad del entorno, los entretrejos de una sociabilidad barrial en proceso de consolidación y las representaciones del barrio en la jerarquía de lugares de la ciudad. Si bien, estos aspectos serán abordados en los apartados subsiguientes, interesa resaltar que son niveles de análisis diferentes y realidades perceptivas interdependientes.

Al retomar la primera cuestión, se observa que casi el 91% de los encuestados tienen una opinión satisfactoria de la vivienda y menos del 2% se manifiesta insatisfecho. Esto coexiste con la necesidad del 83% de los hogares de ampliar o modificar la vivienda y con las quejas por rajaduras o goteras, problemas con las instalaciones o los desagües cloacales, la falta de equipamiento de vivienda, el diseño de tipología que atentan contra la intimidad familiar, la escasez de presión de agua en el verano. Como ya nos referimos, para comprender las percepciones es necesario remitirse a las trayectorias habitacionales y de lo observado, encontramos una situación previa de extrema necesidad de un lugar propio, tanto como refugio como por su valor simbólico en la jerarquía urbana y social (Bourdieu, 1999).

Así, tal vez, el registro del “acceso a la casa propia” nos aporte un indicio. Resolver el salto de la barrera habitacional tácita, existente para la mayoría de las familias, parece independiente de la forma o las condiciones en las cuales hacerlo. La comodidad de contar con un techo resultaría más significativa que las incomodidades generadas por (o percibidas en) la nueva residencia. Muchos declaran tener interés en pagar la vivienda, aún sin saber cuando terminarán de hacerlo, y en un contexto de escasez de activos se cuele el legado inter-generacional que significa *“por lo menos les va a quedar algo a ellos”*⁹⁵.

⁹⁵ Esta misma significación de la vivienda (un legado para dejar a sus descendientes) lo encontramos en las estrategias desplegadas por los habitantes de las villas y asentamientos para obtener la regularización dominial, es decir, el título de propiedad (Cravino, 2009).

En los barrios considerados, la tipología predominante es la vivienda unifamiliar de 44 m² en planta baja y en lote individual de 150 a 200 m². En uno de los barrios, esta tipología se combina con otra de *duplex* en terrenos de 100 m², con lo cual se obtiene una mayor densidad de población y, por lo tanto, un mayor beneficio por parte de la constructora (ahorro en el costo del suelo urbano). Las viviendas cuentan con servicio sanitario completo, agua corriente, cloacas, instalación eléctrica y de gas. No obstante, dado que las redes de gas no llegan a los barrios encuestados, los vecinos deben abastecerse por medio de gas envasado en garrafas (se les construyó una casilla para este fin).

Una clave para comprender las representaciones que los habitantes tienen de la vivienda se encuentra en su condición habitacional previa y su perfil socio-económico. Ambas, definen un horizonte de oportunidad, donde la adjudicación irrumpe trastocando un escenario que la mayoría de las veces negaba por tiempo indefinido el acceso a la vivienda de la familia nuclear. Entre los motivos de la mudanza el 76% de los hogares respondieron mudarse por compartir la vivienda/lote o vivir en un lugar prestado. Cabe considerar que el 46% vivía con anterioridad sólo con su familia y la adjudicación de la vivienda significa en gran medida un desmembramiento de los hogares extendidos o compuestos, por ello, una alta proporción de los encuestados manifiestan que el cambio de la situación familiar fue “para mejor” y se registran cambios en la cantidad de los miembros del hogar con la mudanza. En el nuevo barrio, sólo el 2% de las viviendas era compartida por dos hogares (contra casi la mitad antes de la mudanza, ya mencionado).

Al considerar la calidad de los componentes de la vivienda (paredes, aberturas, techos, pisos e instalaciones) en una escala ordinal de cuatro niveles (muy buena, buena, regular y mala) se observó que la calidad de todos los componente fue considerada “buena” (58 a 77%). En segundo término, se ubicó la categoría “regular” (10 a 27%), a la cual le siguió: la categoría “mala” (6 a 12%) y “muy buena” (3 a 7%). Si bien, predominan las categorías intermedias, en las entrevistas grupales el énfasis puesto por los vecinos en los problemas constructivos parecen tomar mayor protagonismo que en las encuestas y los entrevistados relataban con detalles los avatares que implicaron las mejoras de las condiciones deficientes.

Cuadro 4. Evaluación de la vivienda según sus habitantes

Problemas de la vivienda	37,1% Tiene grietas o rajaduras ⁹⁶ 26,3% Otros problemas 24,6% Tiene Goteras
Opinión de la vivienda	53,3% Es cómoda 41,5% Necesita ser ampliada 18,0% Malas terminaciones 7,0% Es propia 4,3% Mala tipología

⁹⁶ Generalmente sin riesgo estructural, producto de la escasa calidad de los revoques.

1,3% Tiene patio

Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta realizada a 400 hogares de barrios de vivienda social (2009)

La calidad de las paredes, tanto en su grosor como en su terminación, aparece como una de las quejas frecuentes. Esto se relaciona, a su vez, con el apareamiento de las viviendas y la escasa aislación acústica, lo que afecta la intimidad familiar. Esto se relaciona con la clasificación entre los espacios privados y públicos y la búsqueda como el lugar donde lo que ocurre no debe trascender las paredes. También se manifestaron dudas respecto a la calidad de las instalaciones y a la resistencia o funcionamiento de las aberturas. La observación somera realizada durante las distintas visitas a las viviendas muestra deficiencias variadas, atribuibles a mala calidad de materiales o incompetencia en la ejecución, que no se condicen con el valor económico de las viviendas supuestamente invertido por las empresas constructoras privadas. Las encuestas reflejan que los problemas más frecuentes son grietas y rajaduras (37%) y goteras (25%). Pero al confrontar la calidad de la nueva vivienda (aún cuando esta requiere o requirió modificaciones) con la vivienda anterior: el 93% de los encuestados consideró a la nueva vivienda “mejor” que la anterior y sólo el 3 % como “peor”.

Las unidades entregadas cuentan con dos dormitorios, baño, cocina integrada generalmente al comedor y una pileta de lavadero externa. En estas viviendas el 38% de los encuestados hizo modificaciones o terminaciones. Entre estas modificaciones sobresale: la colocación de rejas (48%), los cercos perimetrales (21%) y la colocación de piso cerámico (11%)⁹⁷. Por otra parte, el tamaño y la cantidad de cuartos es uno de los aspectos en los que se observa menor nivel de satisfacción, aquí influye tanto el diseño de la política como la presión demográfica, ya que en muchos casos se trata de familias en crecimiento⁹⁸.

Cuadro 5. Ampliaciones y modificaciones de la vivienda

¿Necesita ampliar/modificar vivienda?	82,7% Si 7,3% No
¿Qué ampliación o modificación requiere?	75,5% Dormitorio 9,5% Medianera 6,7% Otra (baño, pintura, local, garaje) 2,8% Lavadero
¿Hizo modificación o terminación a la vivienda?	62,0% No 38,0% Si

⁹⁷ Lo cual implica importantes recursos invertidos en la nueva vivienda.

⁹⁸ Si bien, el promedio de miembros de los hogares es de 5 personas, existen familias más numerosas (máximo 13 miembros) para las que una vivienda con dos dormitorios pequeños es evidentemente insuficiente. Los menores de 18 años son 2 como promedio, variando entre 0 y 11. Los mayores de 65 son 2 como máximo. Los miembros entre 18 y 65 oscilan entre 0 y 6 siendo 2 como promedio. Si tenemos en cuenta la condición de hacinamiento relativo, se podrían considerar pequeñas para todos los casos.

¿Cuál?	47,6% Rejas 20,7% Cerco 11,0% Piso cerámico 6,2% Cuarto 4,2% Otra (lavadero, garaje, galería) 3,4% Pintura 2,1% Baño 2,1% local comercial
--------	--

Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta realizada a 400 hogares de barrios de vivienda social (2009)

Al preguntar por las necesidades de ampliación o modificación de la vivienda, el 83% de los encuestados manifestó que necesita ampliar o modificar la vivienda, la principal prioridad es añadir un dormitorio (76%) y la segunda con una distancia considerable es realizar un cerramiento perimetral (10%). El 93% de quienes declaran necesitar otro dormitorio aún no han logrado construirlo. En este sentido, debemos recordar que la política de vivienda se basa en la provisión de vivienda mínima con posibilidades de crecimiento progresivo a cargo de los destinatarios, para ello tienen lugar en el lote. Es necesario un plazo de medio de tiempo para evaluar este aspecto, pero luego de un año y medio (en el corto plazo) 1 de cada 12 familias ha podido afrontar esta empresa y la mayoría de los encuestados percibe la cantidad de espacio libre del lote como “buena” o “muy buena”, la que está pensada para ampliar la edificación. No obstante, en las entrevistas los vecinos expresan algunas dificultades respecto a la ampliación, la que es centrada en las tipologías empleadas: viviendas en “tira”, apareadas o *dúplex*.

Cuadro 6. Otros usos al interior de la vivienda

¿Algún espacio de la vivienda destinado a actividad no residencial?	88,3% No 11,8% Si
¿Cuál?	80,0% Comercio 8,9% Actividades comunitarias 4,4% Actividades religiosas 4,4% Otra 2,2% Taller

Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta realizada a 400 hogares de barrios de vivienda social (2009)

Otro aspecto controversial es la restricción de usos no residenciales de las viviendas en los convenios de adjudicación a los usuarios. Debe tenerse en cuenta que por un lado, el espacio residencial es también muchas veces productivo o, por expresarlo de otra manera, donde suelen funcionar actividades complementarias a los ingresos de los miembros del hogar (sobre todo en los momentos de retracción del empleo). Por otra parte, la

aglomeración de más de 500 o 1.000 viviendas representa una población de 2.000 o 5.000 habitantes y esto constituye una localidad urbana con un conjunto de necesidades funcionales. De esta forma, nos preguntamos en qué fragmento de la ciudad con una escala similar a los barrios, no se encuentran actividades comerciales o productivas. Uno de los barrios aquí analizados alcanza los 10.000 habitantes, con lo cual podríamos calificarla como una “ciudad” en sí misma. Por eso, al consultar si existían espacios en la vivienda destinados a actividades no residenciales es esperable que el 12%⁹⁹ respondiera que destina algún espacio de la vivienda a actividad no residencial. El comercio lideró el 80% de los casos, seguido de las actividades comunitarias, las actividades religiosas y los talleres.

Sociabilidad “en obra” y percepción barrial

Una cuestión común a todos los barrios analizados fue la desconfianza mutua entre los vecinos de los barrios nuevos y los de su entorno. Los vecinos de los barrios contiguos clasificaban a los nuevos vecinos de dos formas: por un lado, como “villeros” (habitantes de asentamientos precarios) y/o “delincuentes” y, por el otro, como “privilegiados” (por haber recibido las viviendas, en muchos casos consideradas inmerecidamente¹⁰⁰). Este proceso puede asociarse a la falta de conocimiento entre estos grupos y merece contrastarse con los datos que nos indican que los vecinos de los barrios construidos por el Estado consideraban que aquellos que se encontraban en su entorno coincidían con su situación socio-económica.

Hubo claramente desfasajes entre los tiempos de la construcción de las viviendas y la provisión de infraestructura social (centros de salud y escuelas), lo que provocó que rápidamente los establecimientos educativos y de salud se vieran desbordados por los nuevos usuarios. Esto acentuó el rechazo de los vecinos del entorno hacia los nuevos, tal como describían Elías y Scottson en relación a los establecidos y los *outsiders* (1994), y en el mismo sentido desplegaron una serie de estereotipos descalificadores como los se mencionaron en el párrafo anterior. Así, se escucharon relatos tales como que *“el clima de la escuela cambió, antes los chicos eran todos tranquilos, ahora vienen armados”*. Por parte de los receptores de viviendas se sostuvo *“en algunos casos no nos dejaron anotar los chicos en las escuelas cercanas y tuvimos que recurrir a otras o seguir mandándolos a donde antes iban, aunque ahora nos quede alejado”*. Esto fue uno de los motivos por los cuales algunos habitantes tenían una valoración negativa del barrio nuevo y una valoración positiva de la localización anterior.

En relación al futuro del barrio, cuando los vecinos fueron interrogados en los grupos focales, algunos apostaban a que con el tiempo el barrio iba a adquirir las características de centralidad urbana (*“de a poco hay escuelas, centros de*

⁹⁹ Un porcentaje casi idéntico al de la cantidad de viviendas con comercios en viviendas que registramos en nuestra investigación sobre villas y asentamientos.

¹⁰⁰ Se debe tener en cuenta que los encuestados consideraban en 52% a los vecinos del entorno en su misma condición social, es decir en el mismo lugar que ellos en la estructura social.

salud, supermercados, remiserías, etc.”) y otros consideraban que lo que deparaba el futuro era una decadencia y degradación del lugar. Merece resaltarse que de acuerdo a la encuesta, una alta proporción de encuestados no creía que los vecinos tengan “espíritu de progreso” y no observaba solidaridad ni buena vecindad. Estas afirmaciones merecen problematizarse a la luz de las prácticas, donde según los relatos, en muchos casos iniciaban mejoras conjuntas del barrio o comenzaban relaciones de amistad con los vecinos contiguos a sus casas o con aquellos que vivían en la vereda de enfrente o su manzana. De esta forma, las representaciones nos dan cuenta de un proceso de construcción social de la espacialidad, donde aún no se consolidaron las relaciones, seguramente en contraste con las relaciones de vecindad que ya estaban decantadas en la localización anterior de su vivienda. No obstante, la situación de que las personas provenían de lugares distintos y en algunos casos distantes del municipio, contribuían a que prácticamente nadie se conociera con anterioridad y se requiera de tiempo para consolidar esos vínculos sociales de vecindad.

Cuadro 7. Nivel de integración, problemas y opinión del barrio

¿Integración con vecinos del barrio?	56,4% Poca 31,6% Mucha 12,0% Nada
¿Problemas con vecinos del barrio?	61,2% No 38,8% Si
Tipo de problemas entre vecinos	73,1% discusiones vecinos (perros, basura, música alta) 23,4% inseguridad (drogas, delincuencia) 3,4% otros (violencia doméstica)
Percepción del barrio ¿Qué opina del barrio? (Respuesta múltiple)	44,5% Falta de Equipamiento 38,0% Tranquilidad 26,8% Falta seguridad/ Gente drogada/ Delincuencia 13,3% Alejado del Centro/Falta de Transporte 11,5% Problemas mantenimiento/Limpieza de barrio 9,5% Chicos en la calle/ Gente Molesta/ Ruidos Molestos 7,3% Solidaridad / Buenos Vecinos 3,5% Espíritu de progreso de la gente / Vecinos mejoran

Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta realizada a 400 hogares de barrios de vivienda social (2009)

En cuanto a las relaciones de vecindad descritas en el barrio, las opiniones de los vecinos fueron muy diversas y se detectaron zonificaciones del espacio vivido, apropiado, dentro del barrio, es decir nuevas clasificaciones espaciales. Se valoraba positivamente la zona más cercana, mientras que otras del mismo barrio se constituían en lugares peligrosos o que merecían desconfianza. Los vecinos se categorizan entre ellos, en buena medida, en función del cuidado de su casa, su vereda o su calle. En un barrio se encontró que los vecinos se

autoorganizaban en zonas y en una de ellas lograron que las viviendas desocupadas fueran otorgadas a quienes “realmente las necesitaban” o en otras palabras a quienes “realmente las merecían” porque además de la necesidad mantenían buenas relaciones con ellos y “buenas costumbres” que justificaban su defensa. Es decir, un barrio no es un espacio homogéneo, sino que por el contrario es decodificado como diverso y heterogéneo en función de los vínculos que se van estableciendo con el tiempo.

Cuadro 8. Intercambios y sociabilidad barrial

¿Tiene algún tipo de intercambio con los vecinos?	59,8% Préstamo de herramientas 55,8% Intercambio de información 32,3% Préstamo de alimentos 28,0% Cuidado de niños 16,5% Préstamo de dinero 13,8% Trabajos en la vivienda
Frecuencia de los intercambios	56,1% Poca 43,9% Mucha
¿Tiene familiares en el barrio?	67,9% No 31,8% Si
¿Dónde viven los familiares que más frecuenta?	52,4% En otro lugar del municipio 20,5% En los alrededores del barrio 11,9% Fuera el municipio 10,6% En el barrio 4,6% No tiene familiares
¿Dónde viven los amigos que más frecuenta?	36,0% En otro lugar del municipio 25,9% En el barrio 21,9% No tiene amigos 11,1% En los alrededores del barrio 5,0% Fuera el municipio
¿Mantiene el vínculo con su barrio anterior?	75,6% Si 24,4% No.
¿Participa en alguna organización...?	93,9% No 6,1% Si

Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta realizada a 400 hogares de barrios de vivienda social (2009)

Algunos de los conflictos suscitados, pero no de manera mayoritaria, entre los nuevos vecinos fueron: presencia de delincuentes (que en algunos casos fueron expulsados de los barrios mediante reclamos al municipio y en otros esto no fue posible), música con volumen alto (en algunos casos se lograron acuerdos y en otros no), automóviles que pasan a mucha velocidad los fines de semana y grupos de adolescentes que se reúnen en las esquinas y “se

drogan”. En algunos casos se organizaban para cuidar las calles, las plazas y otros lugares públicos (inclusive colaborando con aportes monetarios para el mantenimiento) y atender la problemática de los jóvenes y, por ejemplo, en relación a los automóviles, se hicieron pequeñas zanjas que evitan altas velocidades. En otros casos, los entrevistados se mostraban contentos con sus nuevos vecinos, con los que construyeron amistad y mutuo cuidado de sus hijos. No podemos dejar de asociar estas dificultades en la construcción de una sociabilidad barrial entre los vecinos con la nula participación de los usuarios en las definiciones del proyecto urbano del barrio, de la vivienda y en relación a la localización del conjunto.

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

En relación a las demandas de mejoramiento del barrio¹⁰¹, algunos municipios han impulsado organizaciones barriales *ex post* y otros la dejaron librada a la capacidad de los vecinos. Así en algunos casos los entrevistados nos mencionaron la firma de petitorios al municipio, elección de delegados, la conformación de sociedades de fomento que implicaban el planteo de reivindicaciones al estado local en cuanto al mejoramiento de los barrios.

Cuadro 9. Organización barrial entorno a la generación de nuevas demandas

¿Vecinos se juntaron para hacer algún reclamo al municipio?	64,3% No 35,7% Si
¿Existe problemas en el barrio?	53,8% No 46,3% Si
¿Cuáles? (Respuesta múltiple)	58,3% Seguridad 16,0% Problemas con vecinos 13,4% Falta de equipamiento 12,8% Deficiencia de las viviendas 5,3% Problemas mantenimiento del barrio 0,5% Falta de Transporte
¿Los vecinos están organizados de alguna manera?	80,9% No

¹⁰¹ Los municipios han podido resolver rápidamente la inclusión del servicio de recolección de residuos sólidos domiciliarios en estos nuevos barrios, ya que el 82% de los encuestados consideraba que eran bueno.

	19,1% Si
¿Cuál?	45,6% Los vecinos de la cuadra 38,2% Delegados 7,4% Contratar seguridad 5,9% Manzanera 1,5% Petitorio 1,5% Foro de seguridad
¿Existen Nuevos proyectos del Municipio para mejorar barrio?	83,0% No 17,0% Si
¿Cuales?	74,2% Equipamiento 16,1% Transporte 9,7% Otros

Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta realizada a 400 hogares de barrios de vivienda social (2009)

MÁS ALLÁ DEL BARRIO, LOS EFECTOS DE LA ZONA...

Este apartado se propone realizar un movimiento contrario a la lógica sectorial vivandista, cuya racionalidad opera diseccionando la ciudad en fragmentos y propone a la vivienda-lote como unidad de análisis y al barrio como agregado de ésta. Al entender los modos de habitar como formas de uso y apropiación de espacio urbano que excede las fronteras del metro cuadrado -raciocinio esencial de la industria de la construcción- la lectura de la acción pública en materia de hábitat requiere cambiar la escala de análisis. Por ello se intenta descentrar momentáneamente el recorte de la vivienda y el barrio, para echar luz sobre los entornos o los efectos de proximidad que exceden la dimensión barrial y dan cuenta de las posiciones de los barrios de vivienda social en el conjunto urbano.

La encuestas realizada por el Área Social del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA, 2007: 172 casos) en los barrios Namuncurá (partido de Esteban Echeverría) y Santa Rosa (partido de Florencio Varela) seis meses después de ser entregadas las viviendas, reflejan que entre el 92 y 73% de los encuestados se manifiestan **conformes** con la vivienda en los respectivos barrios, pero sólo entre el 46 y 21% de los encuestados consideran que el barrio actual es mejor que el anterior (en relación al transporte, distancia al lugar de trabajo, normas de convivencia, seguridad, etc.). La misma fuente revela que la principal demanda de los vecinos, una vez terminadas la obra, es la "demanda de ciudad". Al observar los datos de las necesidades de los vecinos en orden prioridad, el inventario es el siguiente: transporte, asfalto, gas natural, teléfono público, centros educativos, centros de salud, seguridad, comercios, otros.

Los resultados de las encuestas realizadas por nosotros corroboran estos registros. Mientras que el 91% de los encuestados manifiestan un opinión satisfactoria en relación a la "casa", el nivel de satisfacción se reduce al 79% al

indagar por el “barrio” y al 61% al preguntar por la “zona” en la que se encuentra el barrio. Al comparar las tres categorías (casa, barrio, zona) con la escala ordinal (satisfactorio, intermedio e insatisfactorio) se observa que la disminución del nivel satisfactorio va acompañada de aumento del nivel satisfacción intermedia y no necesariamente de la insatisfacción.

Sin embargo, al contrastar la situación actual con la situación anterior nuestro supuesto cobra más fuerza: para el 93% de los hogares la “vivienda actual” es mejor que la “vivienda anterior”, para el 68% el “barrio actual” es mejor que el “barrio anterior”, pero solo para el 43% la “localización del barrio actual” es mejor que la “localización del barrio anterior”. Mientras que sólo para el 3% la “vivienda actual” es peor que la vivienda anterior para el 33% la “localización actual” es peor que la anterior.

A continuación se analizan algunos elementos que intentan dar cuenta del por qué de la valorización diferencial de la situación puertas adentro y puertas afuera. Para ello se analizan algunas dimensiones asociadas a las condiciones de localización de estos barrios en la estructura urbana, teniendo en cuenta el acceso a los equipamientos urbanos, la conectividad con las áreas de empleo, el perfil socioeconómico del entorno, la proximidad a la centralidad urbana, entre otras dimensiones¹⁰².

Uno de los aspectos que se recoge en las entrevistas es la sensación de los vecinos de la desatención del barrio por parte del poder público el día después de la adjudicación. Luego de los grandes montajes para los actos de entrega, comienzan las peripecias de los reclamos al municipio y a la empresa constructora, pasado el año de garantía de obra “nadie se hace cargo”. Además como vimos, para el 83% de los vecinos no existe ninguna iniciativa de nuevos proyectos por parte del municipio para mejorar el barrio.

Luego del primer año de entregadas las viviendas, la constructora se retira de la escena y la relación entre vecinos y municipio deja de estar mediada por este actor. En un primer momento, el municipio transfiere las demandas iniciales de los vecinos a la empresa constructora y en gran medida estas demandas se asocian a los “vicios” de construcción. Pasado este período, los tiempos de respuesta se aletargan y emergen problemas de diversa naturaleza y escala que evidencian la limitación de una política de construcción de viviendas y la capacidad de gestión de los municipios. Según los vecinos encuestados, entre los principales proyectos en los cuales trabaja el municipio para mejorar el barrio, se encuentran dos componentes básicos de la política de urbanización: la provisión de equipamientos (principalmente escuelas) y de transporte público (negociación con empresas de transporte para ingresar al barrio o aumentar la frecuencia).

Los problemas asociados al equipamiento colectivo básico (salud y educación), evidencian, como se mencionó, la desarticulación de los programas públicos en la planificación integral del espacio urbano y, a la vez, deficiencias de calidad

¹⁰² El arbolado urbano y la parquización no suelen estar contemplados en los proyectos lo cual seguramente influye en la percepción de los vecino de su barrio. Si bien detectamos esta situación en nuestras visitas a los barrios, no analizamos este aspecto junto a los vecinos.

del servicio. El 45,5% de los vecinos encuestados opina que en el barrio faltan equipamientos. El 42% de los encuestados reconoce problemas con los servicios educativos y el 64% con los servicios de salud. De los cuales, una parte importante está asociada a la inexistencia de establecimientos educativos (49%) y de centros de salud (36%) y otra a la falta de cupos, turnos y restricciones más complejas en términos de la calidad del servicio: *“falta de insumos”, “deficiencias del servicio”, “mala educación”, “falta de profesionales”,* etc.

En algunos casos la escuela tarda tres años en construirse en el barrio o en sus alrededores y, en otros, forma parte de los proyectos pendientes. Mientras tanto los niños concurren a escuelas de los barrios cercanos, cuando no tienen que desplazarse quince, veinte o treinta cuadras. En un primer momento, era común que los niños perdieran el ciclo lectivo debido a la imposibilidad de acceder al sistema educativo, dada la inexistencia de cupos o vacantes en las escuelas de la zona. Frente a este escenario muchas madres decidieron continuar llevando a sus hijos a las antiguas escuelas donde concurrían y para ello se requería tomar uno o dos medios de transporte. En algunos casos, el impacto del gasto en transporte a la economía del hogar obligaba a los escolares a permanecer en la zona en la que se encuentra la escuela (con algún pariente que aún vive en el barrio anterior) y recién mudarse al barrio cuando los niños han terminado ciclo escolar.

Una situación semejante se observa en algunos adolescentes. Éstos ofrecen más resistencia al cambio de establecimiento educativo, prefieren continuar asistiendo a sus escuelas de origen y no concurrir al establecimiento más cercano, debido a que sus vínculos sociales se encuentran consolidados en el barrio anterior, incluso en algunos casos, temen ser estigmatizados en la nueva escuela por pertenecer al barrio de “las casitas”. Este tipo de situaciones da lugar en los adolescentes a estrategias diversas, entre ellas viajar varios kilómetros para llegar a la escuelas y, en otros casos, residir temporalmente en el barrio anterior (en la casa de la abuela u otros familiares) para asistir a la escuela los días hábiles y regresar el fin de semana al nuevo barrio. Así lo relató una entrevistada: *“la más grande se queda en la casa de mi mamá, allá en La Carolina, no se quiso cambiar de escuela...”* (Vecina del Barrio Santa Rosa, febrero de 2009).

Si bien, esta última situación no es un fenómeno mayoritario, se repite en otros casos asociada a la estrategia por conservar el empleo o la fuente de ingreso. Los horarios de entrada al trabajo, la ausencia de transporte público a determinadas horas para salir del barrio, los tiempos de viaje y otras dificultades de conectividad promueven este tipo de estrategias de uso de la ciudad. En palabras de los entrevistados: *“estoy más allá que acá ¿Vos seguís yendo a dónde vivías antes? Sí a la casa de mi mamá, porque a veces me salen dos o tres cortes [de jardinería] y no llego, entonces me quedo por ahí.”* (Vecino del Barrio Santa Rosa, Febrero de 2010). Otra situación identificada, aunque también poco frecuente, es el desdoblamiento del hogar. Mientras que la mujer y los niños más pequeños residen en el barrio, el hombre y alguno de sus hijos mayores viven en su anterior lugar de residencia y núcleo familiar se reúne los fines de semana.

Cuadro 10. Relación con el entorno y los barrios cercanos

¿Se registra algún problema con los barrios cercanos?	89,6% No / 10,4% Si
¿Los barrio cercanos son... que el suyo? (en relación a la calidad barrial)	52,0% Iguales 41,5% Peores 6,5 % Mejores
¿El nivel socioeconómico de los barrios cercanos son... que el suyo?	77,1% Igual 17,1% Menor 5,8% Mayor
¿Cuál es la opinión en los barrios cercanos de su barrio?	60,5% somos todos igual 13,0% contentos/le gusta el barrio 11,8% es mejor que el de ellos 6,3% mala imagen inicial ahora buena relación 2,9% idea de invasión/muy grande/empeoran las calles 2,1% mala imagen, discriminación, quejas, "villeros"... 2,1% les dieron "todo servido"/contactos políticos

Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta realizada a 400 hogares de barrios de vivienda social (2009)

La escasa conectividad y las dificultades de acceso al transporte público son condiciones extendidas en gran parte de las áreas urbanas no consolidadas, esto a su vez, dificulta el acceso a la centralidad urbana y puede reforzar la condición periférica de los barrios en la estructura urbana. Sin hablar de las restricciones de ingreso corrientes que opera como barrera para realizar ciertos desplazamientos, el impacto del gasto de transporte en el presupuesto familiar o la condiciones de los servicios y los tiempos de viaje.

En los barrios encuestados el gasto promedio del hogar en transporte representa el 14% de los ingresos totales y en promedio la persona del hogar que más trabaja viaja ida y vuelta casi 2 horas (116 minutos), con registros máximos de 8 horas (480 minutos). Una de las vecina entrevistas de Florencio Varela que trabajaba en Nordelta nos decía: *"...yo estaba trabajando en Tigre y de Tigre a Varela (Municipio de Florencio Varela) tengo 3 horas y media, como viniendo rápido, te estoy diciendo..."* (Vecina del Barrio Santa Rosa, Febrero de 2010). Sin embargo, ni el costo ni el tiempo de viaje llega a capturar completamente la complejidad del problema del transporte.

Cuadro 11. Conectividad de transporte y localización actual

Tiempo de viaje (ida-vuelta de la persona del hogar que más horas trabaja) al trabajo	116 minutos
---	-------------

Costo mensual aproximado de gasto en transporte del hogar	\$179,0
Relación costo-tiempo, antes de mudarse, era...	49,9% mejor 37,2% igual 12,9% peor
¿La ubicación de este barrio le da más oportunidades de empleo?	56,4% No 27,5% Si 16,1% NS/NC

Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta realizada a 400 hogares de barrios de vivienda social (2009)

Otros entrevistados hacían referencia a: *“lo que se te dificulta acá es salir porque... por ejemplo, un colectivo un domingo acá lo tenés a las 8 de la mañana, un sábado a las 7. Entonces se te dificulta encontrar trabajo porque si te toca entrar a las 6, olvidáte... No logramos que el colectivo venga más temprano. Además corta temprano a la noche: 22.30, 22.45 es el último que entra”* (Vecino del Barrio Santa Rosa, Febrero de 2010) o: *“Normalmente la gente que trabaja en capital acá tienen que tomarse 2 colectivos, hasta la avenida Sarmiento y de ahí toman el trucho o el 147 hasta Capital... Hay gente que se va caminando y corre riesgo de que la afanen, depende de la hora que salgas está todo oscuro”* (Vecino del Barrio Santa Rosa, Febrero de 2010).

Al consultar por la relación costo-tiempo antes de mudarse al barrio, el 50% de los encuestados sostiene que la misma era mejor, el 37% igual y sólo el 13% que era peor. En palabras de nuestros informantes: *“el transporte es pésimo acá, un remise hasta el centro de Varela (Municipio de Florencio Varela) un domingo te sale entre 15 y 20 pesos. A mí varias veces me preguntaban es a la entrada del barrio o al fondo, si es al fondo te digo que no... [Los remiseros] trabajan con código, tenés que llevar algo, un impuesto un algo que justifique que vos viví en ese domicilio, por el tema de la inseguridad, de los asaltos. Yo tuve que llevar el recibo de la luz y el DNI y el número de mi casa, el teléfono”* (Vecino del Barrio Santa Rosa, Febrero de 2010). Otro ejemplo de las dificultades de los vecinos en relación a la accesibilidad de los nuevos barrios se grafica en el siguiente relato: *“Yo estuve trabajando en EDESUR y de bombero en Gerli y ya vivíamos acá y mí mayor problema era salir de acá los domingos. Yo entraba a las 7 y tenía que quedarme en Bosque en la casa de un conocido o en la casa de mi padre para poder viajar al otro día”* (Vecino del Barrio Santa Rosa, Febrero de 2010).

Otro aspecto interesante son las representaciones urbanas que se construyen entorno a los nuevos barrios de vivienda social en los vecinos de los alrededores. Las representaciones iniciales son, por lo general, de carácter peyorativo atravesadas por la desconfianza, pero con el tiempo y el reconocimiento mutuo suelen transformarse. No obstante los niveles de la integración al interior del barrio y con los vecinos de los barrios cercanos tienden a ser muy bajos. Y el trabajo sobre la “imagen del barrio” o de la

integración a su entorno se encuentra totalmente ausente en el diseño y en el proceso de implementación de la política de vivienda.

Un barrio de viviendas de la escala que hemos mencionado introduce un impacto significativo en el tejido social y urbano en el cual se inserta. Sin embargo, la dinámica urbana que el barrio genera en la zona suele ser internalizado posteriormente de manera positiva por barrios vecinos. Es decir, la mayor circulación de transporte, el movimiento de gente, la dinámica comercial, extensión de los servicios que suele genera el nuevo barrio produce un impacto positivo en zonas que por general son de borde urbano o intersticios de tejidos semi-consolidados. No por ello, desaparece ante cualquier el recurso siempre disponible del “chivo expiatorio” o la topo-fobia proyectada sobre el nuevo barrio.

Según los registros de los vecinos: *“...lo primero que decían era que todo esto iba a ser una villa, acá supuestamente le dicen la favela...”* (Vecino del Barrio San Rosa, Febrero de 2009). Otra referencia indicaba, *“...hablan mal... y por ahí vas a tal barrio y dicen 'vienen de tal barrio', viste critican al barrio”* (Vecina del Barrio Malvinas, Febrero de 2010), O: *“...llegamos a un lugar que no nos querían nadie de los barrios de alrededor. No podías salir a comprar nada porque te discriminaban. Te atendían por la rejilla, no terminabas de decir quiero medio kilo de pan que te cerraban”* (Vecina del Barrio Santa Rosa, Febrero de 2010). También: *“...yo converso con un vecino de afuera del barrio que tiene pollería, que él está contento porque la gente no es mala, es toda gente laburante gracias a dios la que tocó en este sector y bueno... a él también lo beneficio en ese sentido”* (Vecino del Barrio Malvinas, Marzo 2009). Caracterizando a los vecinos, un entrevistado indicaba: *“yo he notado que la gente de alrededor ha tratado de mejorar sus vivienda... los que son dueños, propietarios, la tenía así nomas, pasás y notás que la están levantando mejor, mejorando la fachada...”* (Vecina del Barrio Malvinas, Marzo 2009). Es decir, los vecinos, buscan señales de cómo comprender la construcción social del espacio de su barrio y valoran positivamente todas las acciones de sus vecinos que mejoran el estatus degradado del barrio que habitan.

A pesar de las representaciones iniciales, los niveles de conflictividad con los barrios vecinos era casi nulo pasado un tiempo (momento de nuestra encuesta). Encontramos que sólo el 10% de los encuestados manifiestan registrar algún problema con los barrios cercanos. En algunos casos se trata de problemas de discriminación, inseguridad u otros desencuentros menores.

Uno de los barrios, por ejemplo, se encuentra lindante a una escuela religiosa privada a la que concurren una población de nivel socioeconómico medio y que se instaló en un área de borde urbano, en un gran lote donde ya funcionaba el campo de deporte. Frente a la dificultad de encontrar vacantes en las escuelas públicas algunos padres decidieron realizar alguna consulta para enviar a sus hijos a dicha escuela, aún cuando esto implicara una erogación no prevista en sus gastos, y se encontraron con la negativa del establecimiento gestionado por religiosas de la Iglesia Católica, siendo el único motivo aparente para negar el acceso de los niños a la escuela el pertenecer al barrio de vivienda social.

En el único caso en el cual la frontera barrial inmediata registra un estatus diferente surgieron manifestaciones de discriminación. La escasez de problemas inter-barriales (entre los barrios preexistentes y el nuevo barrio) se debe probablemente a la elevada “homogeneidad social” entre el barrio y el entorno. La paradoja es que su correlato es la escasa mixtura social que conllevan estos programas de vivienda social. El 77% de los encuestados sostiene que los hogares de los barrios cercanos tienen un nivel socioeconómico semejante al suyo y frente al interrogante: ¿Cuál es la opinión en los barrios cercanos de su barrio? El 60,5% responde “somos todos iguales”

En general, esta mirada es coherente con las características de las áreas de adquisición de suelo para vivienda social. La inserción territorial de los nuevos barrios se produce en zonas de bajo valor inmobiliario porque están ocupados por personas pertenecientes a los sectores populares. En algunos casos, los menos, en intersticios en barrios semi-consolidados o en proceso de expansión con bajos niveles de cualificación urbana y en parcelas rurales anexadas al borde urbano. La descripción de un entrevistado es iluminadora: *“Esto era todo campo, como es todo campo ahí atrás, ahí creo que era un tambo mecánico, no sé si seguirá estando...”* (Vecino del Barrio Malvinas, Marzo 2009).

Al comparar los nuevos barrios de vivienda social con los barrios preexistentes en la zona, se observa una alta similitud del perfil socioeconómico que se reduce al considerar las características urbanas de los barrios. Es decir, para el 41,5% de los encuestados los barrios cercanos son peores (en términos de calidad) que el suyo, pero sólo el 17% opina que el nivel socioeconómico de los barrios cercanos es menor. Cuando a los encuestados se les preguntó: ¿La ubicación de este barrio (en relación con el anterior) le da más oportunidades de empleo? El 56,4% respondió que no y sólo el 27,5% que sí.

Estos indicadores muestran, por un lado, que la cualificación urbana de la zona en la que se ubican la vivienda social es escasa frente a los barrios construidos sin que, por otro parte, estos últimos se caractericen por elevados estándares. El relativo efecto de “insularidad” en términos de la calidad barrial de los servicios urbanos (dado en gran medida por la presencia de servicios de red de agua corriente, cloacas, alumbrado público, etc.) es acompañado por un efecto contrario en el mapa social. Por otra parte, al momento de analizar el desplazamiento a las áreas de atracción de empleo o la relación entre residencia y trabajo se percibe una reducción de las oportunidades. Esto da cuenta de la posición desfavorable o desfavorecida de los barrios nuevos del Programa Federal de Vivienda en la matriz de distribución de la ciudad.

Otra cuestión clave al momento de evaluar la política de vivienda social es la pregunta por el deseo o no de mudarse de barrio por parte de sus habitantes. Uno de los entrevistados en Florencio Varela sostenía *“...yo siempre dije que es un barrio de mierda. No tenés transporte, yo allá en Bosques tenía lo que era el tren a cuatro cuadras, la Ruta 2 a cinco o seis, podía llegar a la hora que quisiera a la noche... y bueno, ya eso me molestaba bastante y acá sigue igual, no hay nada. Y mi señora me dice aguanta, ya va a mejorar, va a mejorar [...] yo me mudaría otra vez para allá [...] ahí tenía todo, a una cuadra el mercado,*

la carnicería. Me conocían, tenía conocidos, lo que sea, a mi viejo a media cuadra” (Vecino del Barrio Santa Rosa, Febrero 2010).

Cuadro 12. Mudanza y percepción a futuro

¿Desea mudarse de barrio?	81,5% No 16,5% Si 2,0% NS/NC
---------------------------	------------------------------------

Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta realizada a 400 hogares de barrios de vivienda social (2009)

El 16,5% de los encuestados que desearía mudarse de barrio, expresan entre las principales razones: no estar a gusto con la zona, con el barrio, con los nuevos vecinos; motivos de inseguridad; la necesidad de estar más cerca de la familia; o porque simplemente como síntesis de un sentimiento difícil de comprender en sus motivaciones “no se acostumbran”.

Así, algunos informantes nos decían: “Yo me quiero ir para allá. Sí, es mi casa, todo lo que vos quieras. Pero... no, yo cuando me voy para allá... me quiero ir para allá. Me quiero ir” (Vecina del Barrio Malvinas, Febrero 2010) o : “...yo no me mudaría, ahora el resto de mi familia sí... tenían colectivos para Constitución, para Pompeya, para el Cruce Varela, para el lado de Berazategui, estaban acostumbrados a otro ritmo de vida, estaban los mercados, estaban la panadería, tenía todo, entendés? Venir acá, al medio de la nada...” (Vecina del Barrio Santa Rosa, Febrero 2010). Otro entrevistado sostenía: “...y extraño un poco... no es la comodidad, pero... no me gusta el ambiente, no me gusta [...] me cuesta. Me acostumbro más vale, porque ya te digo, tengo mi casa. Pero si me tengo que ir para allá, me voy [...] extraño la comodidad, que vos tenés los colectivos, no tener que andar pisando el barro...” (Vecina del Barrio Malvinas, Febrero 2010).

El siguiente cuadro sintetiza la valorización diferencia de los vecinos en relación a la vivienda, el barrio y la zona donde se ubica el barrio.

Cuadro 13. Valoración de la vivienda, el barrio y la zona

Situación actual (barrio de vivienda social)	
¿Qué opinión que le merece la casa?	90,7% Satisfactora 7,6% Intermedia 1,8% Insatisfactoria.
¿Qué opinión que le merece el barrio?	79,3% Satisfactoro 15,8% Intermedio 4,8% Insatisfactorio

¿Qué opinión que le merece la zona?	61,4% Satisfactoria 28,5% Intermedia 0,2% Insatisfactoria.
Situación habitacional previa	
¿En relación a la vivienda anterior, esta es...?	93,2% Mejor 4,0% Igual 2,8% Peor
¿Considerando el barrio anterior, este barrio es....?	68,0% Mejor 22,7% Igual 9,3% Peor
¿En relación al barrio anterior localización de este barrio...?	43,1% Mejoró 33,1% Empeoró 23,8% Igual

Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta realizada a 400 hogares de barrios de vivienda social (2009)

A MODO DE CIERRE: “QUISIERA TENER ESTA CASA EN EL BARRIO DONDE VIVÍA ANTES”

El Programa Federal de Construcción de Vivienda se originó bajo la urgencia impuesta por la grave crisis social de inicios de siglo. La necesidad de acciones anticíclicas, llevó a priorizar de distribuir en el territorio casas siguiendo el modelo que se suele llamar “viviendista”. Es decir que pone el eje en el bien “vivienda” y no en su relación a la ciudad, esto es la construcción misma por sobre la integralidad de las políticas de desarrollo y la sustentabilidad de los procesos. En este marco resulta lógico privilegiar la construcción de viviendas industrializadas a través de las empresas de la construcción, varias de ellas pertenecientes a la tradicional “patria contratista”, que incursionaron en la vivienda tras un escenario de contracción de la obra pública. Aún a pesar de que hubieron en el comienzo del gobierno de Néstor Kirchner experiencias de construcción de vivienda por cooperativa (como lo exponemos en los capítulos correspondientes)

Esta decisión impuso tensiones de difícil resolución entre la maximización de las ganancias de estas empresas y la construcción de ciudad y ciudadanía a partir de la fuerte inversión en la construcción de viviendas. Para la lógica empresaria es preferible construir en grandes predios, la mayor cantidad de viviendas y con materiales lo más económicos posibles; por otra parte, le conviene que el costo del predio sea el más barato y que la operatoria se realice sin ningún contacto con quienes son sujetos de la política. Mirado desde la lógica del desarrollo socio territorial, sería preferible distribuir las obras en predios menores que completen y densifiquen el tejido existente, con pequeñas y medianas empresas que contraten mano de obra local, con participación de los vecinos en la planificación y el posterior monitoreo de las obras.

El programa que analizamos tiene la particularidad de ser una adaptación del Programa Federal de Construcción de Viviendas diseñado en la Provincia de Buenos Aires dada la dificultad para conseguir tierra en la área metropolitana.

La modalidad “Tierra y Proyecto Urbano” (TPU) surge como una herramienta para captar tierra dada la ausencia de una política de tierra que acompañase la política de vivienda anunciada (ver Capítulo 2). Los parámetros fijados para incorporar tierra por los TPU se mostraron insuficientes ante la especulación generada por la escasez de tierra, la falta de regulación del mercado de tierra y la urgencia por conseguir tierra donde ejecutar los cupos obtenidos por los municipios. La regla de licitar barrios de menos de 300 viviendas, surgida del aprendizaje de las experiencias de los grandes conjuntos, fue contrarrestada por el agrupamiento de varias operatorias de 300 viviendas, dando como resultado barrios de 600, 1.200 y hasta 1.900 viviendas.

La dificultad para la apropiación del espacio por los vecinos y de construcción de redes sociales en estas mini-ciudades de ocupación instantánea, se agrava por la falta de espacios de participación antes, durante y después de la ejecución de las obras. Se ha visto que los habitantes no han tenido participación alguna en la definición del proyecto del barrio y las viviendas en esta modalidad. Por otra parte, el seguimiento de la política *ex post* ha sido escaso una vez finalizado el año de garantía de obra y las nuevas demandas han estado vinculadas a la capacidad organizativa de los vecinos. Esto obliga a repensar, no sólo la instancia previa a la obra, sino lo que acontece el “día después”, tanto en el plano material como en el referido al proceso de constitución de las nuevas formas de sociabilidad barrial e inter-barrial.

En otro plano, cabe preguntarse, qué acceso a las condiciones generales de calidad urbana generó o genera esta política habitacional, en particular en la construcción de estos barrios nuevos. La pregunta por el lugar de la vivienda social en la división social del espacio urbano, no se responde aquí en el sentido clásico de la segregación residencial. Poco interés tienen en sí los niveles de homogeneidad social de las áreas urbanas o los niveles de concentración espacial de determinados grupos sociales. Sin embargo, este aspecto nos interesa cuando se asocia a la distribución de las condiciones urbanas, es decir cuando implica asimetrías en el acceso al consumo de los bienes y servicios colectivos o cuando se refuerzan desigualdades en las oportunidades de reproducción social, mediadas por las características de tal o cual parte del espacio urbano.

Se ha dicho que el espacio urbano está determinado por la lógica del mercado inmobiliario, pero también por una red amplia de relaciones amalgamadas en torno a las identidades o las pertenencias al lugar, las historias de consolidación barrial, los vínculos de las relaciones sociales primarias, las economías de solidaridad, la posición en la accesibilidad urbana, la relación con el lugar de trabajo, etc. Estas dimensiones son frecuentemente desestimadas en el diseño y los procesos de implementación de los programas de vivienda social, pero en el espacio vivido de los habitantes todo ello converge. Pensar el lugar que ocupan los barrios de vivienda de interés social en la jerarquía urbana, da cuenta de algunas de las falencias en la construcción de ciudad en un sentido más amplio.

En esta línea, los resultados de las encuestas tienden a confirmar nuestras conjeturas iniciales: la adjudicación de la vivienda tiene un impacto positivo en la mayoría de los encuestados, dadas las condiciones originales de acceso a la

vivienda y los escasos horizontes de oportunidad para mejorarlas. Sin embargo, la capitalización económica que implica el acceso a la “casa propia”, no concuerda con los niveles de capitalización de las condiciones de calidad urbana que brinda la zona en la que se encuentra el barrio. Más aún en algunos casos, las entrevistas permiten afirmar que las unidades domésticas han sufrido una “descapitalización” de la posición intra-urbana a partir de la mudanza al barrio. Hemos observado una creciente valorización de la acción pública “puertas adentro” y una valorización decreciente en relación al entorno o la zona donde se encuentra ubicado el barrio. De allí que la constitución de los nuevos reclamos se encontraron orientados a un conjunto de elementos que convergen en la “demanda de ciudad”.

Se ha visto al inicio del capítulo que los criterios de asignación de la vivienda ha sido heterogéneos y no siempre han estado claramente explicitados por las administraciones municipales, sin embargo, esto no ha impedido que se generalicen criterios razonables. El análisis del perfil demográfico y socioeconómico, junto con la trayectoria o el origen habitacional de la población muestra que se han objetivado mecanismos de asignación coherentes con las necesidades habitacionales de los destinatarios. Para la mayoría de las familias la política ha permitido un salto de las barreras habitacionales tácitas. Esto explica en gran medida la valoración positiva de la política en los barrios analizados, pero no inhibe la persistencia de múltiples problemas. La novedad de la acción pública, luego de décadas de inacción en la materia, rompe el círculo que imposibilitaba el acceso a la “casa propia” y esto trasciende las condiciones en las cuales hacerlo o las incomodidades generadas por (o percibidas en) la nueva residencia.

Las miradas de los habitantes de los barrios dio cuenta de múltiples “efecto de lugar” (Bourdieu, 1999). Al reconocer que en el espacio urbano se ponen en juego determinados atributos constitutivos de la sociabilidad urbana se pone de manifiesto la existencia de un “capital locacional” (Abramo, 2003): un recurso diferenciado para cada unidad doméstica que brinda oportunidades económicas, sociales y culturales de reproducción social. Esta cuestión, generalmente olvidada desde las políticas habitacionales, fue puesta de relieve en las percepciones de los habitantes.

El vector de la valorización de los vecinos fue manifiestamente decreciente del espacio doméstico al espacio público. Si bien, esto se encuentra en gran medida determinado por el efecto de patrimonialización o “tranquilidad de la casa propia”. No menos cierto es que la acción pública concibe como unidad de intervención el binomio vivienda-lote y se despreocupa por la relación entre el barrio, el espacio público y la ciudad como una matriz compleja de distribución de oportunidades de reproducción social. Por tanto, es de esperar una “descapitalización” de los residentes “puertas afuera” del barrio o, al menos, restricciones en el acceso a un conjunto de externalidades urbanas derivadas de la posición de la vivienda social en la estructura urbana.

Esto nos obliga a pensar la necesidad de conciliar las políticas urbanas con las políticas de vivienda, incluyendo el acompañamiento temporal de los

equipamientos urbanos que son elementos tanto o más importantes que las viviendas, y reflexionar sobre la relación entre estos barrios y el conjunto de la ciudad y sus mediaciones con el espacio público y los efectos de centralidad.

Bibliografía

ABRAMO, Pedro. (org) (2003) *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Sette Letras, FAPERJ. Río de Janeiro

BOURDIEU, Pierre (1999) *La miseria del mundo*. Fondo de Cultura económica. Buenos Aires.

BOURDIEU, Pierre (2001) *Las estructuras sociales de la economía*. Editorial Manantial. Buenos Aires.

BOILS Morales, Guillermo (2008) "Segregación y modelo habitacional en grandes conjuntos de vivienda en México" en: Cordera, Rolando et al. *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*. Méjico. Siglo XXI Editores.

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

CUENYA, Beatriz (1994) "Problemas y desafíos en la evaluación de proyectos de hábitat popular" En: Cuenya, Beatriz y Marcela Natalicchio (Coord) *Evaluación de proyectos. Hábitat popular y desarrollo social*. Centro de Editor de América Latina. CEUR. CADIS. Buenos Aires.

ELIAS, Norbert y SCOTSON, John (1994) *Os Establecidos e Os Outsiders. Sociología das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*. Jorge Zahar Editor. Río de Janeiro.

GIROLA, María Florencia (2007) "Procesos de apropiación del espacio y sociabilidad vecinal en el gran conjunto urbano situado en la ciudad de Buenos Aires." En: *Antropológica* Año XXV No 36.

LEFEBVRE, Henri (1978) *El derecho a la ciudad*, Barcelona Editorial Península.

LOMNITZ, Larissa (1975) *Cómo sobreviven los marginados*. México, Editorial Siglo XXI.

RODRIGUEZ, Alfredo e Ana SUGRANYES (2005) *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, Santiago de Chile, Ediciones Sur.

HIDALGO Dattwyler, R. (2007) "¿Se acabo el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile" en Revista *Eure* v. 33 n 98. Santiago.

INDEC (2009) Evolución de la distribución del ingreso. Encuesta Permanente de Hogares. Tercer trimestre de 2003 a segundo trimestre de 2009.

PÉREZ Pérez, Elizabeth (2007) *La calidad habitacional del hogar arrendatario en Bogotá*. Ed UNC Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

REMY, Jean (1998) "Les sociabilites urbanies: effetc de milieu et trajectoires sociales" en: Yves Grafmeyer et Francine Danseau (Comp) *Trajectories familiales et espaces de vie en milieu urbain*. Presses Universitaires de Lyon.

RODRÍGUEZ, Carla et al (2007) *Políticas de hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el Área metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, AEU-UGC-FSOC-UBA.

ROSENBUM, James E et al (2002) "How Do Places Matter? The Geography of Opportunity, Self-efcacy and a Look Inside the Black Box of Residential Mobility" *Housing Studies*, Vol. 17, No. 1.

ROLNIK, R.; KLINTOWITZ, D.; Reis, J. y BISCHOF, R (2009) "Como produzir moradia bem localizada como os recursos do programa minha casa minha vida" Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Ministerio das Cidades. Governo Federal de Brasil.

SANTOS, Milton (2007) *O Espaço del cidadão*. Editora USP. Sao Paulo.

YUVNOSKY, Oscar (1984) *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

CAPÍTULO 5

DE VILLA A “BARRIO”. La (Re) Urbanización de Villas y Asentamientos

Clarisa Bettatis, con la colaboración de María Cristina Cravino, María Lara González Carvajal y Omar David Varela

Introducción

En el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), el aglomerado urbano más importante del país, los asentamientos informales son una forma de hacer ciudad que cada vez cobra mayor relevancia. En nuestro país los asentamientos informales llevan dos nombres de uso corriente (tanto por los pobladores como por funcionarios, investigadores y ONGs): “villas” y “asentamientos” (estos últimos también son llamados “tomas de tierras”), respondiendo a dos formas distintas de producción de ciudad, que luego definiremos con precisión.¹⁰³

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)¹⁰⁴ comprende la Ciudad de Buenos Aires¹⁰⁵ y 24 municipios que la rodean. Este aglomerado urbano albergaba en 2010 una población de casi 13 millones de personas, según los datos del último censo nacional de población y viviendas. Si bien se elige esta regionalización para un mejor manejo de los datos, cabe advertir que la urbanización hoy día excede en buena medida los 24 municipios conurbados. Muchos de los partidos que actualmente conforman este aglomerado surgieron siglos atrás y fueron integrándose al continuo urbano siguiendo la lógica de la traza del ferrocarril (de forma radial, cuyo centro lo constituía, y lo constituye, la ciudad capital, en la que se ubican las terminales ferroviarias y portuarias), quedando intersticios vacantes que con el correr del tiempo se fueron ocupando.

¹⁰³ Para más información sobre las villas y los asentamientos del Área Metropolitana de Buenos Aires ver: Cravino (2006) *Las villas de la Ciudad. Mercado e informalidad urbana*; Cravino (2008) *Vivir en la villa. Relatos, trayectorias y estrategias habitacionales*; Cravino (edit.) (2008) *Los mil barrios (in)formales* y Cravino (2009) *Entre el Arraigo y el desalojo. Villa 31*.

¹⁰⁴ Para el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INDEC- este aglomerado se denomina Gran Buenos Aires. Incluye la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los siguientes municipios de la Provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Gral. San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Vicente López, Tigre y Tres de Febrero. En este trabajo utilizaremos la denominación Conurbano Bonaerense o simplemente Conurbano para referirnos al aglomerado de los 24 municipios. Esta región es conocida popularmente como Gran Buenos Aires pero dado que el INDEC utiliza ese término para referirse a los 24 municipios más la Ciudad Buenos Aires, optamos por la anterior denominación.

¹⁰⁵ Desde el punto de vista político administrativo, la Ciudad de Buenos Aires es autónoma desde 1996 y tiene un status similar al de una provincia, mientras que los municipios del Conurbano Bonaerense pertenecen a la Provincia de Buenos Aires, que cuenta con 134 municipios.

Las villas¹⁰⁶ surgieron a fines del siglo XIX, aunque el fenómeno cobró mayor envergadura a partir de la década de 1940, en el marco de intensas migraciones internas de la Argentina hacia el AMBA, y fue concomitante a la descomposición de las economías rurales del interior del país. Este proceso urbano está ligado a la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones. Sin embargo, la insuficiencia relativa de creación de puestos de trabajo en el sector industrial y otras actividades económicas provocó una masa de “marginados” del proceso productivo o, en su defecto, con una inserción inestable. Esto trajo aparejado una acelerada expansión del espacio urbanizado del AMBA, junto a la consolidación de formas precarias de hábitat, como las villas. Entre las décadas de 1920 y 1930 comenzó la decadencia de la modalidad anterior de hábitat popular: el conventillo que albergaba a los inmigrantes transatlánticos (particularmente españoles e italianos) recién llegados a la región (Cravino-Del Río-Duarte, 2010).

Muchas de esas villas continuaron hasta la actualidad porque en su mayoría permanecieron en su lugar y mantuvieron buena parte de las características urbanas y sociales de su origen. No obstante, se debe diferenciar la situación de la Ciudad de Buenos Aires, centro de la región y capital de la república. Allí se llevó a cabo un proceso de erradicación compulsiva de los habitantes de las villas durante el último gobierno militar (1976-1983), del sólo quedaron algunas familias que resistieron por vía judicial el desalojo (Oszlak, 1991) y luego, a partir de la década del 80, se repoblaron lentamente, hasta llegar nuevamente a las cifras de población de la década del '70. En cambio, las villas de los partidos del AMBA vieron acrecentar su población y, salvo algunas excepciones, no fueron objeto de erradicación. Así, desde la recuperación de la democracia, las políticas gubernamentales tendieron, con una trayectoria errática, a la regularización dominial y urbana, aunque con un importante cambio en la escala a partir del 2005, como luego analizaremos.

Los primeros asentamientos (también llamados “tomas de tierras”) aparecieron hacia el final del régimen militar que gobernó a la Argentina entre 1976-1983, el cual provocó profundas transformaciones socio-económicas, que sumadas al autoritarismo político (desaparición de personas, encarcelamiento, etc.), arrojaron como saldo más visible el deterioro de las condiciones materiales de vida de la mayoría de la población del país. La desindustrialización, la destrucción del aparato productivo, el incremento del cuentapropismo, del subempleo y del desempleo estructural, son claros indicadores de la progresiva pauperización de un amplio sector de la población (Cravino, 2008). También fue clave, el cambio de la normativa urbana que produjo el Decreto Ley 8912/77 en la provincia de Buenos Aires, que implicó la progresiva desaparición del mercado de la oferta de lotes populares en cuotas, la liberalización de los precios de los alquileres, los desalojos por la construcción de autopistas (Oszlak, 1991) y la indexación de los precios de los alquileres.

Las **villas** (Cravino, 2001) pueden ser definidas como ocupaciones irregulares de tierra urbana vacante que: producen tramas urbanas muy irregulares. Responden a la suma de prácticas individuales y diferidas en el tiempo, a

¹⁰⁶ Llamadas en décadas anteriores (aunque a veces todavía se utiliza esos términos) “villas miserias” o “villas de emergencia”.

diferencia de otras ocupaciones que son efectuadas de manera planificada y de una sola vez; Las viviendas tienen diferentes grados de precariedad, pero en todos los casos se observa un alto grado de densidad poblacional y hacinamiento. La localización, que en su origen fue periférica, ahora por lo general implica una buena ubicación en relación a los centros de producción y consumo, en zonas donde escasea la tierra. En su mayoría se encuentran en tierras que son o fueron fiscales. Una cuestión central en relación a las políticas públicas es que los primeros pobladores de las décadas de 1950 a 1960 consideraban a las villas como el primer lugar en ciudad, en su carácter de migrante interno o externo. En cambio desde la década de 1970 (pero fundamentalmente desde 1990) los habitantes encuentran en estos barrios el lugar posible para habitar la ciudad. Algunos desean salir de estos espacios, pero muchos desean quedarse y mejorar las condiciones y con el tiempo constituirse en propietarios. Los villeros son sujetos que sufren el estigma de la sociedad en su conjunto y, por lo tanto, la lucha por las mejores condiciones urbanas, implica también la lucha por la identidad. Es decir, el reconocimiento de su condición de ciudadanos, para lo que conformaron (y conforman) diversas organizaciones barriales y federativas que representan sus intereses.

Como veremos, estas organizaciones son axiales al momento de la ejecución de las políticas de regularización dominial (radicación) y/o mejoramiento barrial. Los **asentamientos** (Cravino, 2001) se diferencian de las villas por ser acciones planificadas con trazados internos que tienden a ser regulares, semejando el amanzanamiento habitual de los loteos comercializados en el mercado de tierras (cuadrícula). Muchos de ellos fueron organizados colectivamente, con una estrategia previa (obtención de datos catastrales, conformación de un grupo que iniciará la toma, búsqueda de apoyo de organizaciones cercanas, etc.). La mayoría se ubica sobre tierras privadas, lo que implica mecanismos distintos a los casos de ocupaciones en tierras fiscales al momento de la intervención del Estado y la regularización dominial. Al igual que las villas, las viviendas presentan una evolución desde simples "taperas" a construcciones firmes, dependiendo sus características de la capacidad y recursos de sus habitantes. Sin embargo, se observa que en muchos casos presentan mayores grados de consolidación que las villas, porque en general cuentan con lotes más grandes, con espacio para ampliar luego la edificación (en las villas la escasez de suelo obliga a las ampliaciones se produzcan mayormente por crecimiento en altura). La importante presencia de organizaciones barriales desde el inicio de la toma, llevaba de la mano la búsqueda activa de mediación con el Estado a fin de lograr "legitimar" la situación, reivindicando la oportunidad de pagar el lote en condiciones acordes a los ingresos de las familias y obtener la propiedad del lote y la vivienda.

A diferencia de las experiencias fundacionales de las villas, los pobladores de los asentamientos perciben a los barrios como una forma de resolución habitacional, es decir una mejora a corto y mediano plazo. Lo más reciente del fenómeno indica que la mayoría de los pobladores son personas que provienen de ciudades (del interior, de países limítrofes en menor medida, o de otros barrios de la metrópoli). Los pobladores intentan evitar quedar adscriptos a la estigmatización que trae aparejada el término "villa", aunque por lo general no

lo logran y quedan atrapados para la opinión pública, e incluso muchas veces para el Estado, bajo la categoría de “villas”. (Cravino, 2008b).

En la actualidad, conviven estas dos formas de hábitat precario, y su crecimiento, tanto en cantidad de casos como de población, genera un debate político donde la opinión pública es adversa a su existencia y los culpabiliza de las situaciones de inseguridad que suceden en los distintos municipios del AMBA. Las nuevas tomas de tierras en el Conurbano tienen distinta suerte: pueden ser tanto objeto de desalojo como de inicio de negociaciones con distintas agencias gubernamentales o con los propietarios de los predios ocupados. En la Ciudad de Buenos Aires, las nuevas villas son, en algunos casos reprimidas en su formación o desalojadas compulsivamente. En otros casos, se ubican en los intersticios de la ciudad ya consolidada, tales como los bordes de las vías de los ferrocarriles, que hacen que en muchos casos, no sea viable su radicación.

Una primera aproximación al fenómeno, nos indica que en la Ciudad de Buenos Aires, el fenómeno de los asentamientos informales se centra en la modalidad denominada villas, mientras que en el Conurbano Bonaerense se observa además la presencia de asentamientos o tomas de tierras. De acuerdo a los datos censales correspondientes al año 2001, los asentamientos informales tendrían casi el doble de peso relativo en el Conurbano (6,8% de la población total - 594.781 habitantes-) que en la ciudad capital (3,9% -107.805 habitantes-). No obstante ya en otros trabajos expusimos las limitaciones de esta fuente de datos estadísticos (Cravino et al, 2008, Cravino et al, 2010). Si bien aún no están disponibles los datos desagregados del último censo nacional de 2010, puede señalarse una dinámica de crecimiento más acelerado en la Ciudad de Buenos Aires que en los partidos del conurbano.

En la cuadro que sigue (Nº 1), se presentan las cifras de población (total y en villas y asentamientos), según los datos de los censos de 1981, 1991 y 2001, y la proyección para el año 2006.¹⁰⁷

CUADRO Nº 1. Población total y en villas y asentamientos en el AMBA (1981-2006)

Municipio	Población 1981		Población 1991		Población 2001		Población 2006		Superf. Has.
	Total*	VyA	Total	VyA	Total	VyA	Total**	VyA	
Ciudad de Buenos Aires	2.922.829	37.010	2.965.403	52.608	2.776.138	107.805	s/d	129.029***	297,0
Almirante Brown	331.913	1.916	450.698	13.885	515.556	36.524	555.589	51.749	493,5
Avellaneda	334.145	23.796	344.991	33.480	328.980	39.178	342.859	46.059	270,4
Berazategui	201.862	2.940	244.929	6.897	287.913	6.639	311.288	9.312	69,5
Esteban Echeverría ¹	188.923	3.006	275.793	4.484	243.974	4.696	264.072	5.340	30,1

¹⁰⁷ Para más información de la metodología empleada para obtener datos para 2006, ver: Cravino (edit.) *Los mil barrios (in)formales*, 2008, UNGS.

Ezeiza ¹					118.807	18.331	136.124	59.571	401,0
General San Martín	365.625	26.070	406.809	45.843	403.107	73.289	421.419	81.109	380,0
Hurlingham ²					172.245	5.903	176.144	9.373	52,9
Morón ²	598.420	7.899	643.553	9.022	309.380	5.704	328.301	19.636	128,3
Ituzaingó ²					158.121	4.409	165.569	4.582	33,8
José C. Paz ³					230.208	8.963	250.941	22.857	92,3
Malvinas Argentinas ³	502.926	15.902	652.969	19.028	290.691	13.255	315.675	12.896	66,3
San Miguel ³					253.086	21.937	273.255	24.457	217,3
La Matanza	949.566	36.238	1.121.298	22.655	1.255.288	69.157	1.338.386	139.871	1.172,9
Lanús	466.960	45.209	468.561	62.589	453.082	49.000	463.564	68.344	264,9
Lomas de Zamora	510.130	28.198	574.330	40.972	591.345	92.597	616.921	74.471	544,5
Merlo	292.587	4743	390.858	3.244	469.985	1.751	512.875	11.157	86,2
Moreno	194.440	2.690	287.715	2.275	380.503	368	426.065	15.647	181,0
Quilmes	446.587	35.727	511.234	65.368	518.788	45.991	541.972	120.097	830,5
San Fernando	133.624	8.206	144.763	14.528	151.131	9.341	160.069	13.906	48,9
San Isidro	289.170	15.742	299.023	17.761	291.505	20.421	306.695	42.783	126,8
Tres de Febrero	345.424	10.874	349.376	12.316	336.467	28.859	345.880	14.608	86,1
Tigre	206.349	9.131	257.922	18.804	301.223	25.747	328.760	51.641	317,3
Vicente López	291.072	10.550	289.505	9.016	274.082	12.721	285.121	10.255	19,6
Florencio Varela	173.452	2.083	254.997	8.312	348.970	Sin datos	390.163	27.134	273,1
Conurbano Bonaerense	6.823.175	290.920	7.969.324	410.479	8.684.437	594.781	9.257.707	936.855	6.187,2
AMBA	9.746.004	327.930	10.934.727	463.087	11.460.575	702.586	-	1.065.884	6.484,2

Fuente: elaboración propia en base a datos propios y del INDEC, de la Dir. Provincial de Estadística de Buenos Aires y del Instituto de Vivienda de la Ciudad.

* Corresponde a la población del año 1980. ** Los datos corresponden a las estimaciones de población realizadas por el INDEC. Ver página de la Dirección Provincial de Estadística de la provincia de Buenos Aires (disponible en <http://www.ec.gba.gov.ar/Estadistica>). Las proyecciones de población se realizaron utilizando el denominado Método de los Componentes (Naciones Unidas, 1956) que consiste en proyectar en forma independiente las variables que determinan la dinámica poblacional: natalidad, mortalidad y saldos migratorios internos e internacionales. *** Según datos del Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires en base a censos realizados entre 2001 y 2005.

(1) El municipio de Ezeiza nace de un desprendimiento del municipio de Esteban Echeverría a mediados de la década de 1990. Aquí se consignan los datos correspondientes a Esteban Echeverría antes de la división. (2) Los municipios de Hurlingham e Ituzaingó surgen de un desprendimiento del municipio de Morón a mediados de la década de 1990. Aquí se consignan los datos correspondientes a Morón antes de su división. (3) Los municipios de José C. Paz, Malvinas Argentinas y San Miguel se crean luego de la división del municipio de General Sarmiento en 1994, cuando la localidad de Del Viso pasó a formar parte del municipio de Pilar. Aquí se consignan los datos correspondientes a General Sarmiento antes de la escisión.

En relación a la tabla N° 2 observamos *grosso modo* la evolución en la cantidad de villas y asentamientos en los municipios del Conurbano. Hay que plantear la salvedad de que el subregistro que evidenciaron los datos del censo 2001 es aún mayor que en el procedimiento censal de 1991. Se debe contemplar además, que la coyuntura social, política y económica particular que acontecía en el país al momento del censo 2001, produjo dificultades operativas a la hora de ejecutar el relevamiento de estos barrios.

TABLA N° 2. Cantidad de VyA del Conurbano Bonaerense (1991-2001-2006)

Municipio	1991	2001	2006
Almirante Brown	14	8	20
Avellaneda	41	23	36
Berazategui	11	6	10
Ezeiza 1	7	10	10
Esteban Echeverría 1		s/d	7
General San Martín	78	59	148
Hurlingham 2	37	13	36
Ituzangó 2		13	20
Morón 2		14	32
José C. Paz 3	18	12	13
San Miguel 3		11	14
Malvinas Argentinas 3		25	32
La Matanza	35	55	73
Lanús	25	s/d	30
Lomas de Zamora	17	29	23
Merlo	65	s/d	22
Moreno	4	2	40
Quilmes	19	20	48
San Fernando	28	12	22
San Isidro	18	10	23
Tigre	34	23	39
Tres de Febrero	22	20	26
Vicente López	13	11	29
Florencio Varela	10	s/d	43
Total	496	376	796

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Estadística de la provincia de Buenos Aires.

(1) El municipio de Ezeiza surge de la división del municipio de Esteban Echeverría en 1994. (2) Los municipios de Hurlingham e Ituzangó de un desprendimiento del municipio de Morón en 1994. Aquí se consignan los datos correspondientes a Morón antes de su división. (3) Los municipios de José C. Paz, Malvinas Argentinas y San Miguel nacen de la división del municipio de General Sarmiento en 1994. Asimismo, la localidad de Del

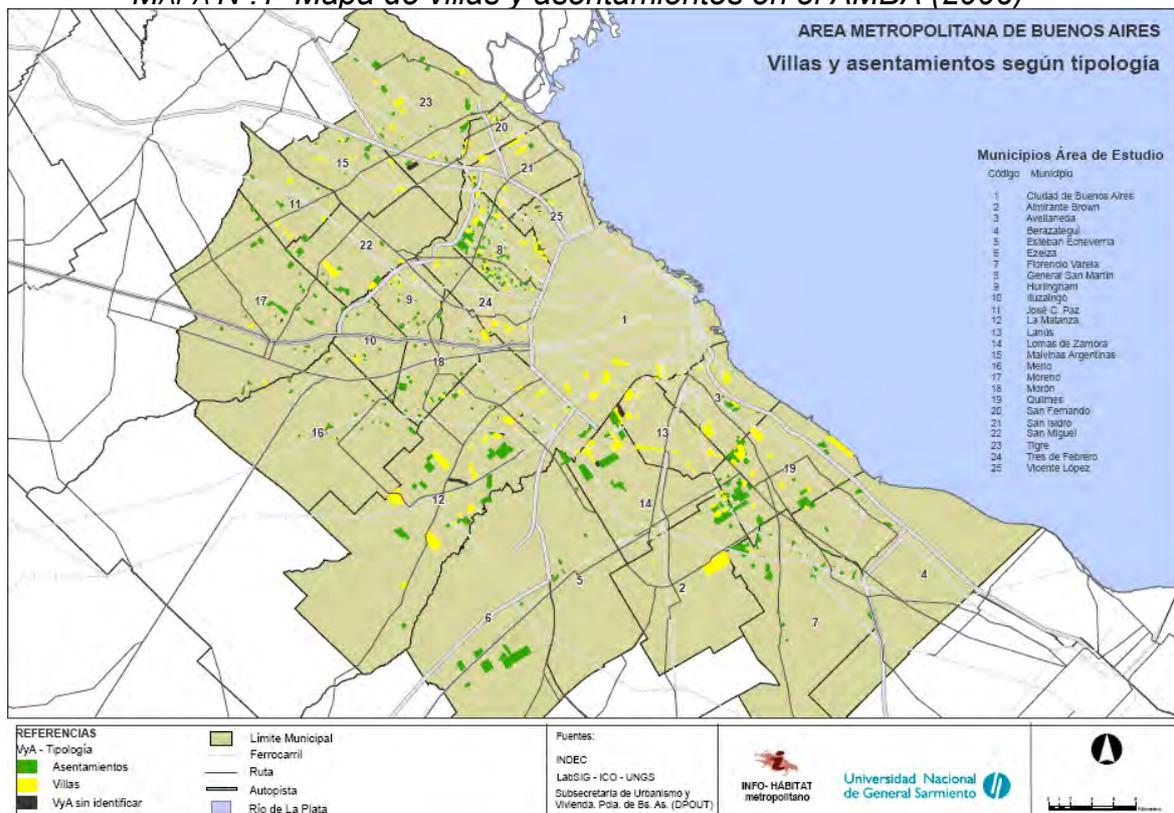
Viso se traspasó al municipio de Pilar. Aquí se consignan los datos correspondientes a General Sarmiento antes de la división.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la variación de la población en villas ha sido alta desde 1962 hasta 2001. En 1962, la población en villas representaba el 1,4% de la población de la Ciudad, en 1976 esta proporción asciende a 7,2% mientras en 1980, luego de la política de erradicación llevada adelante por la última dictadura militar¹⁰⁸, desciende al 1,2%. Con la vuelta de la democracia (1983) se retoma la tendencia ascendente: 1,7% en 1991 y 3,9% en el año 2001. Según el Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC), se registraban al año 2005 129.029 personas (37.479 grupos familiares) viviendo en villas (y núcleos habitacionales transitorios¹⁰⁹), habitando 27.193 viviendas. Según esta fuente existirían 4,7 personas por vivienda (que se caracterizan por su escasa superficie cubierta), mientras que se observa que un 38% de los hogares debe compartir la vivienda con otro hogar, lo que resulta en un hacinamiento extremadamente alto.

¹⁰⁸ La fuerte baja que se observa a principio de los '80 fue producto de la política de erradicación compulsiva del último gobierno militar (1976-1983), que provocó el crecimiento de algunas villas y asentamientos del Conurbano, donde se ubicaron parte de los desplazados.

¹⁰⁹ Los núcleos habitacionales transitorios (NHT) son conjuntos de viviendas unifamiliares contruidos por el Estado en la década de 1960 en un proceso de re-adaptación urbana (de acuerdo al paradigma de intervención vigente en ese entonces) de habitantes de villas que fueran erradicadas, que luego se fueron transformando en un barrio similar a las villas, siendo a la vista imperceptible la diferencia con los otros barrios precarios, por lo que la clasificación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires los incorpora a la lista de asentamientos informales.

MAPA N°.1 Mapa de villas y asentamientos en el AMBA (2006)



Fuente: elaboración propia en base a datos de un relevamiento de 2006. Base cartográfica LabSig ICO-UNGS, INDEC, DPOUT-SUyV de la Provincia de Buenos Aires.

La superficie ocupada por villas y asentamientos varía según los municipios. Mientras en algunos ocupan áreas muy extensas (en La Matanza el fenómeno abarca más de 1.100 hectáreas y en Quilmes supera las 800), en otros es sensiblemente más baja, como en Vicente López donde el fenómeno ocupa un área menor a 20 hectáreas. **quizás es interesante agregar el % de sup respecto al municipio?**

En términos relativos, los municipios del corredor sur son los que tienen una mayor proporción de suelo ocupado por villas y asentamientos, aunque cabe aclarar que el cálculo fue realizado sobre la superficie total del municipio, debido a la disponibilidad de los datos. Si el cálculo se realizara sólo sobre el área urbanizada (descartando las zonas rurales y de otros usos), el municipio de La Matanza sería el que mayor proporción de su superficie presenta con esta modalidad de ocupación del suelo.

Las villas predominan en la primera corona de urbanización metropolitana, ya que ella fue la primera en poblarse y fue el área central del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones entre las décadas de 1930 y 1960. Por ello se explica que mientras en la primera corona se ubica poco más de la mitad de los asentamientos informales, la cantidad de villas casi duplica a las existentes en la segunda corona, donde predomina la modalidad de asentamientos.

Por otro lado, el crecimiento relativo de la población en villas y asentamientos para el período 1981-1991 más que triplica el del AMBA y lo multiplica por 11

en el período 1991-2001. Es decir, la población del AMBA creció entre 1981-1991 un 12,2% y un 4,8% entre 1991-2001, mientras que la población en villas y asentamientos lo hizo en un 41,2% y un 51,7% para respectivos períodos (Cravino, Del Río, Duarte, 2010).

Al agregar al análisis de los datos oficiales del relevamiento realizado en el año 2006 realizado por nuestro equipo de investigación (ver: www.infohabitat.com.ar), se observa un incremento pronunciado de la participación de la población en asentamientos informales sobre la población total de los 24 partidos del Conurbano Bonaerense. En realidad, lo que muestran los datos es que el acceso al suelo urbano para los sectores populares se está tornando cada vez más dificultoso y esa situación se agudiza ante cada nuevo censo de población y ante cada nuevo relevamiento de villas y asentamientos. Así, mientras en 1981 la población en villas y asentamientos representaba el 4,3% del total, en 1991 llegaba al 5,2%, en 2001 a 6,8% y en 2006 ya representaba el 10,1%. Dado el importante sub-registro del año 2001, se refleja un salto brusco cuando se compara el crecimiento entre 2001 y 2006. De lo anterior, se deduce que en los últimos 25 años la población en villas y asentamientos está creciendo mucho más rápido que la población total. Entre 1981 y 2006 la población en villas y asentamientos creció en términos relativos 220% frente a un 35% de incremento poblacional en el Conurbano Bonaerense. Los datos del período analizado muestran la magnitud del problema, así como el gran desafío que enfrentan las políticas de hábitat: cómo favorecer el acceso al suelo y a la vivienda formal de los sectores populares, tema del que nos ocuparemos en este capítulo.

EL PROGRAMA DE URBANIZACIÓN DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS

El Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios cumple a principios de 2011 seis años de aplicación. Durante ese periodo ha modificado y adaptado su funcionamiento, cuestión que abordaremos y desarrollaremos en el presente apartado.

En otras secciones de esta publicación se plantea que desde el año 2004, y como una respuesta a la comprometida situación económico-social instalada en el país (consecuencia de décadas de implementación de políticas neoliberales) que derivó en el estallido social de diciembre de 2001, desde el gobierno nacional se anunciaron diversas políticas tendientes a transformar ese escenario y revertir la profunda crisis: Entre ellas destacamos el ambicioso plan habitacional denominado comúnmente como “los Programas Federales”, refiriéndose al Programa Federal de Construcción de Viviendas y al Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir”. Esta iniciativa perseguía varias intenciones simultáneas: reactivar la economía, generar fuentes de empleo y disminuir el déficit habitacional.

En enero de 2005 se produjo el anuncio de una nueva operatoria: el Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios (en adelante lo llamaremos para simplificar el Subprograma), que se insertó como

subproducto de las operatorias de Construcción y Mejoramiento de Viviendas, disponiendo de parte de su financiamiento. Esta nueva política se propuso el objetivo explícito de “atender la grave situación social que padecen millones de argentinos, muy especialmente en el conurbano bonaerense, donde alrededor del 50% de la población es pobre”¹¹⁰.

Mencionamos las motivaciones explícitas que patrocinaron al Subprograma, pero creemos que otras variables, como la “lucha contra la inseguridad” o la dificultad de hallar suelo donde concretar las obras, incidieron en el surgimiento de esta línea de acción. En efecto, en aquellos días el tema de la “inseguridad” era (así como en otras oportunidades) insistentemente vinculado con las villas y asentamientos, señalando a estos espacios como áreas liberadas en las que los delincuentes se encuentran a resguardo del accionar policial¹¹¹. Si bien consideramos que el tema no puede ser reducido a un abordaje tan limitado, creemos que las acciones de urbanización de villas y asentamientos, con el propósito de integrarlos a la ciudad “formal”, disminuyen las situaciones de inseguridad, de las que mayoritariamente son víctima los propios habitantes. Por otra parte, en relación con la carestía de suelo donde construir viviendas, las villas y asentamientos se presentan como espacios estratégicos, donde las acciones de reurbanización de esos predios posibilitan, simultáneamente, responder a situaciones de precariedad habitacional extrema, y emplear los terrenos para localizar parte de las viviendas anunciadas.

La puesta en marcha del Subprograma entraña una serie de actividades, que se inician con la selección de cada barrio a intervenir, tarea que se desarrolla en el nivel municipal. Esta iniciativa deriva en una propuesta de actuación (un proyecto), definida en función de un diagnóstico integral del área de actuación. Los procesos de urbanización suponen el desarrollo de intervenciones integrales sobre una “pieza urbana” completa (como el espacio ocupado por una villa o un asentamiento), con el fin de resolver las problemáticas específicas de ese territorio. En términos ideales estos procesos deben comprender las dimensiones de lo físico, lo social y lo institucional. En cuanto a lo espacial, los proyectos para urbanizar villas o asentamientos suponen rediseñar el espacio para ajustarlo a la normativa urbana y dotarlo de las condiciones de habitabilidad que requiera. Si tenemos en cuenta las diferencias que Cravino (2006) plantea entre las villas y los asentamientos, es evidente que el tipo de intervención a realizar en cada caso es diferente, siendo de mayor complejidad el abordaje de las villas, por el tipo de trama urbana que presentan, la escasez de áreas libres, la elevada densidad poblacional, etc. En los asentamientos, también en función de sus características, se puede plantear un trabajo casi exclusivamente sobre el “espacio público”, gracias a que el trazado de la ocupación previó la continuidad de las calles con el entorno, y las familias ocupan lotes razonablemente regulares.

De tal modo, la intervención en los barrios varía, pero en general se plantea un encadenamiento de etapas, donde las tareas de urbanización (apertura de

¹¹⁰ Revista del Consejo Nacional de la Vivienda, edición N° 18, mayo de 2006.

¹¹¹ Juan Carlos Blumberg, en recorrida por villa Fiorito (Lomas de Zamora) en septiembre 2006, pidió la urbanización de las villas miseria, ya que sirven para que “se refugien los delincuentes”. www.26noticias.com.ar

calles, dotación de servicios de infraestructura, construcción o refacción de viviendas, etc.) se planifican en función del diagnóstico inicial. En general se plantea la construcción de unidades de vivienda en lote propio, evitando reproducir patrones de alta densidad, que no han ofrecido buenos resultados, aunque esta situación también varía en función de la disponibilidad del espacio. En muchos casos se trata de operaciones de alto costo debido a las condiciones del terreno: áreas deprimidas, ambientalmente degradadas, cavas, vera de arroyos o canales. El tipo de sistema constructivo propuesto -tradicional- facilita la generación de nuevos puestos de trabajo y estimula el mercado de materiales. Algunos municipios incluyeron en los pliegos licitatorios una cláusula referida a la mano de obra a contratar por la empresa adjudicataria, que establece el porcentaje de vecinos del barrio intervenido, que deberá ser empleado.

La operatoria permite construir viviendas de diversa superficie para responder a las necesidades que impone la composición de las familias. Esta "adaptabilidad" de las unidades nuevas introduce una novedad respecto de los tradicionales planes habitacionales, en los que la superficie cubierta por vivienda (cantidad máxima de metros cuadrados autorizados), e incluso el prototipo, eran definidos en el momento del diseño de la política. El Subprograma permite cierta integralidad a las intervenciones, financiando no sólo la construcción de viviendas nuevas, sino también acciones de mejoramiento para casas autoconstruidas, dotación de infraestructura de servicios (con extensión de redes si fuera necesario), y/o el tratamiento de zonas degradadas (relleno de terrenos bajos, "cicatrización"¹¹² de áreas no aptas para residir). Además, puede aplicarse en barrios alcanzados por otros programas.

El final deseado de los procesos de urbanización entraña tanto la mejora de las condiciones urbano-habitacionales del área que se interviene, como también regularizar la situación de dominio del suelo, para poder ofrecer a cada familia la escritura formal de su vivienda. Si bien el Programa Federal de Urbanización solo cubre el financiamiento para obras físicas, consideramos que propiciar la participación ciudadana, fortalecer organizaciones locales, ofrecer canales de formación y fomentar actividades productivas en el barrio son tareas que favorecen el arribo a mejores resultados no solo urbanos sino sociales y comunitarios, logrando la apropiación e identificación de los pobladores con su lugar.

En términos de política habitacional el programa se ubica a caballo entre dos tipos de operatorias: las de construcción de vivienda nueva "llave en mano" y los programas de regularización dominial (que se centraban sólo en el otorgamiento de títulos de propiedad). Las obras que cada proyecto define se ejecutan a través de empresas constructoras privadas, que deben estar inscritas en el registro de licitadores para acreditar su solvencia técnica y financiera. La edificación de viviendas nuevas, para reemplazar las precarias construcciones originales, se constituye en la parte más significativa de las obras, y se realizan (en la gran mayoría de los casos) sobre los terrenos

112 El término "cicatrización" se emplea para denominar aquellas obras que se realizan en áreas no aptas para uso residencial, que las acondicionan y a la vez impiden nuevos asentamientos.

ocupados por las villas y asentamientos. Esto supone el desarrollo de un trabajo en etapas (que debe contar con el acuerdo de las familias residentes en el perímetro), dada la complejidad que acarrea el desplazamiento de personas, la demolición de inmuebles precarios, y la realización de las obras de acondicionamiento necesarias para transformar el área en un ámbito ajustado a la normativa urbana, que posibilite la radicación de la población en un lugar de características equivalentes al resto de la ciudad (la comúnmente llamada “ciudad formal”). Este proceso de transformación varía en cada barrio, en función de rasgos como la densidad de población, la disponibilidad de suelo libre o las condiciones ambientales.

Las responsabilidades de cada nivel de gobierno se determinan a través de la firma de convenios particulares, que constituyen el principal marco normativo de las acciones a emprender. Los gobiernos locales se encargan de implementar y ejecutar los proyectos, asumiendo tareas nuevas, que habitualmente no realizaban (tal como pudo verse en el capítulo dedicado a la adquisición de suelo y localización de las viviendas). En este escenario, los gobiernos locales tienen a su cargo el diseño del (los) proyecto(s) de intervención, la gestión del financiamiento, la confección de los pliegos y el llamado a licitación pública, la adjudicación, contratación, inspección de las obras y la certificación del avance físico, la gestión y administración de los recursos, la selección y priorización de los beneficiarios, entre las principales tareas. El gobierno nacional selecciona, aprueba, financia y audita los proyectos presentados por los municipios; y el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA) supervisa el avance de las obras, orienta y fiscaliza el proceso de adjudicación, escritura las viviendas y recupera la inversión.

La magnitud de las cifras significó un salto cualitativo respecto del volumen de obras implicadas en las operatorias existentes, y su implementación produjo impactos en todos los niveles de la administración pública sobre los recayeron tareas. En el nivel nacional, por muchos años la mayor parte de las acciones estuvieron delegadas en los Institutos Provinciales de Vivienda (IPVs), los que administraban las obras y la relación con los municipios. A partir del surgimiento de los Programas Federales se generó una renovada relación entre el nivel nacional de gobierno y los niveles municipales, en particular en la ejecución del Subprograma de urbanización. Esta estrecha vinculación entre el nivel nacional y los municipios derivó en que estos debieron asumir responsabilidades nuevas. Es notable el impacto que tuvo, en ese nivel, la necesidad de administrar tareas que (en muchos casos) nunca antes habían tenido a cargo. En casi todos los casos se produjo una incorporación de personal extra e incluso hubo modificaciones en las estructuras municipales, para dar lugar a oficinas responsables de la gestión.

Durante gran parte del período en análisis, la ausencia de pautas orientadoras para la implementación (como manuales, instructivos, talleres de capacitación), dio lugar al surgimiento de distintos estilos y procedimientos de actuación, muchos de los cuales fueron definidos por cada municipio, frente a la urgencia de resolver situaciones de diferente carácter. Los resultados obtenidos hasta finales de 2010 en el desempeño del programa, permiten establecer algunas

comparaciones entre las modalidades de actuación elegidas por cada municipio. En buena medida, puede afirmarse que en algunos casos la ausencia de pautas desde niveles supralocales produjo una gran heterogeneidad entre los mecanismos de implementación adoptados, que, en varios casos, produjeron deficiencias o inestabilidad en el proceso, producto de la inexperiencia o debilidad de los equipos técnicos locales.

En efecto, el tipo de abordaje desplegado evidencia que las diferentes condiciones de partida que existen tanto en los niveles municipales como también en los barrios, desencadenan procesos de implementación también heterogéneos. Las capacidades organizacionales, la disponibilidad de recursos, la experiencia previa, la modalidad de construcción política –entre otros- son aspectos que inciden en el desempeño del programa y en el alcance y tipo de respuesta que brinda (Bettatis, 2006). En resumen, el transcurso que une el momento del diseño original del Subprograma con el de su implementación concreta en el territorio, ofrece muestras de cómo la "materialización de la política" (Oszlak, 1978) supone un proceso continuo de adecuación y redefinición de las acciones.

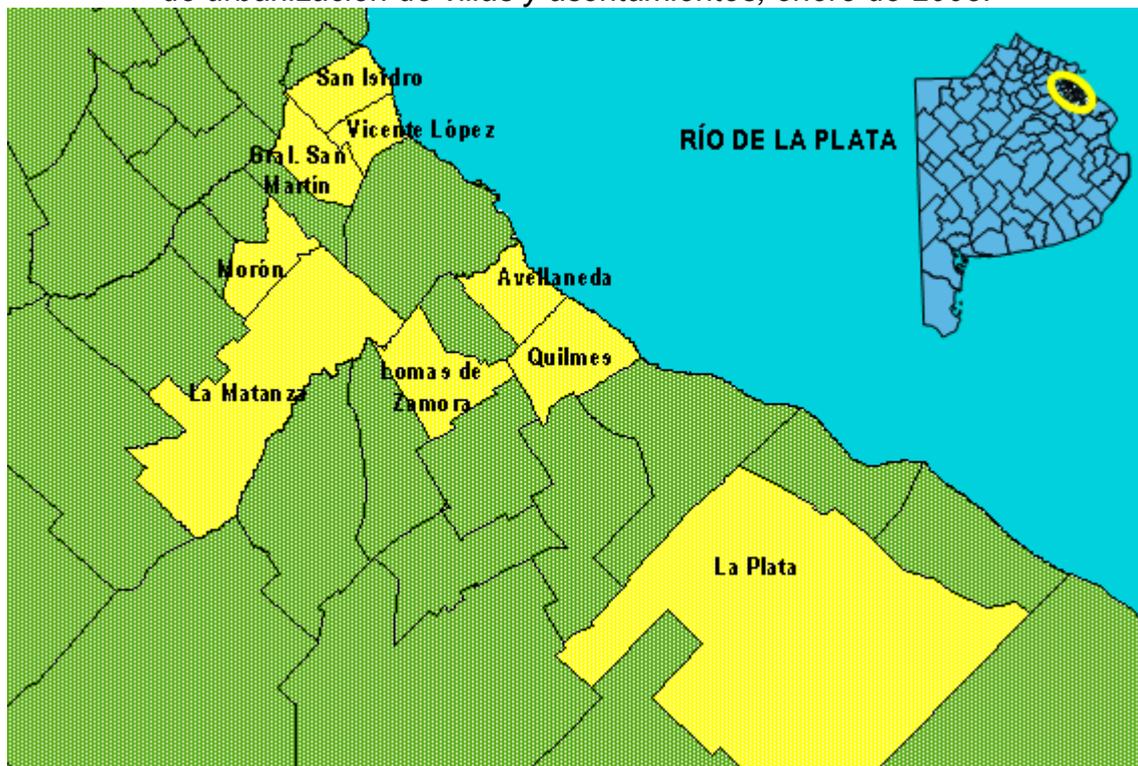
LOS MARCOS NORMATIVOS

El primer convenio marco del Subprograma se suscribió en enero de 2005, y las obras incluidas en su anexo fueron sumariamente seleccionadas, lo que restringió las instancias de diagnóstico y elaboración de proyectos, y precipitó la definición de los esquemas de actuación de las áreas a cargo de la gestión. Por este motivo, muchos de los barrios elegidos son villas y asentamientos reconocidos del AMBA, como La Cava (partido de San Isidro), villa Tranquila (Avellaneda), Carlos Gardel (Morón), La Cárcova (San Martín), villa Palito (La Matanza), Novak–La Odisea (Quilmes), cuya antigüedad y relevancia suponía la existencia de alguna propuesta de intervención.

Este primer convenio involucró a nueve municipios del Gran Buenos Aires, muchos de ellos correspondientes a la primera corona, y también al partido de La Plata, capital de la Provincia de Buenos Aires. Este recorte territorial no necesariamente se ajusta a las áreas con mayor déficit habitacional, ni donde se concentran en mayor grado las villas y asentamientos. Como ya mencionamos, creemos que otros factores incidieron en la selección de estos barrios: la presión de sus habitantes por obtener mejores condiciones de vida, la necesidad de brindar una respuesta a sectores históricamente postergados por las políticas habitacionales, la búsqueda de tierras donde emplazar las viviendas anunciadas, el deseo de la administración central de estrechar lazos con los niveles locales, pueden actuar como factores desencadenantes de esta operatoria. Además, varios de los barrios incluidos son lugares emblemáticos del Gran Buenos Aires, reiteradamente apuntados por los medios de comunicación como "focos de inseguridad": como La Cava (San Isidro), villa Palito (La Matanza), La Cárcova (San Martín), o La Matera (Quilmes). Esto implicaba un efecto simbólico sobre la opinión pública, tratando de modificar la idea arraigada de que las villas y los asentamientos son lugares donde el Estado está ausente. En relación con la presión ejercida por habitantes de

villas y asentamientos sobre actores gubernamentales, podemos mencionar a los vecinos de la villa Las Flores, del partido de Vicente López, que en diversas oportunidades demandaron acciones de mejora de la situación habitacional de su barrio frente a la Quinta Presidencial de Olivos (ubicada dentro del mismo municipio)¹¹³.

MAPA N°.2 Municipios firmantes del primer Convenio Marco del Subprograma de urbanización de villas y asentamientos, enero de 2005.



Fuente: elaboración propia

En junio de 2006, el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación centrado en la contaminación del Río Matanza – Riachuelo, vuelve a colocar el tema en un lugar central de las agendas de gobierno, dadas las responsabilidades de los Estados involucrados (Nacional, Provincial y de la Ciudad de Buenos Aires) en la reparación de la situación de criticidad ambiental. Entre una gran cantidad de cuestiones evaluadas en el fallo, la fragilidad habitacional que presenta la población residente en villas y asentamientos del área de la cuenca apunta al accionar gubernamental. Desde el Ministerio de Planificación Federal, con fechas 21 y 28 de Noviembre de 2006, se promueve la suscripción de dos nuevos Convenios Marco del Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios: uno referido a la Cuenca Matanza – Riachuelo, y el otro a la Cuenca del Río Reconquista. El objetivo explícito de estos convenios aparece en su primer

¹¹³ Incluso en entrevistas estos vecinos se adjudicaban “la paternidad” del programa debido a su insistencia en el tema.

artículo: “dar solución a los problemas de urbanización que padecen amplios sectores desprotegidos de la sociedad” que residen en el área de ambas cuencas hídricas.

El surgimiento de estos nuevos convenios amplió la cantidad de municipios y barrios incluidos en la operatoria, elevando a 20 el número de partidos abarcados, más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es de destacar que en los anexos de estos nuevos documentos no precisan cantidad de viviendas a financiar por el Subprograma, sino barrios a atender y cantidad de familias residente en cada uno.

La mención de determinados barrios en los anexos de los convenios marco (tanto el de enero 2005 como el de noviembre 2006), no supuso la automática puesta en ejecución del Subprograma. Más bien manifiesta la voluntad política de promover acciones en los barrios, lo que no neutraliza la aparición de dificultades diversas (tanto técnicas como políticas), dado que son los municipios los responsables de la implementación. La aparición de los convenios de 2006, asociados a la atención de las problemáticas ligadas a las cuencas hídricas del AMBA, evidenció la elección por responder, a través del Programa, a cuestiones de dimensión metropolitana.

Es interesante examinar la modificación y ajuste que se produce en las agendas de las áreas de gobierno, para responder a demandas provenientes desde diferentes ámbitos. En este caso, el Poder Judicial, en resguardo de los derechos de los pobladores de la Cuenca Matanza – Riachuelo, desencadenó acciones que de otro modo tal vez hubieran sido postpuestas indefinidamente.

Retomando lo dicho hasta aquí, durante los primeros cuatro años, la operatoria fue administrada como “subprograma”, y dependió de los Programas Federales de Construcción y Mejoramiento de Viviendas. Dentro de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, a cargo de nivel nacional, las tareas de gestión se delegaron en las mismas áreas que administraban las operatorias Federales. Esta situación hizo que durante mucho tiempo el grado de evaluación de las propuestas fuera muy limitado. Sin embargo se acordaron una gran cantidad de obras, y muchas avanzaron, pero también hubo proyectos financiados que tuvieron serias dificultades para avanzar y otros no pudieron iniciarse, en varios casos debido a una insuficiente capacidad de los municipios de hacer frente a las nuevas tareas asignadas y a las innumerables demandas que se derivan de la implementación del programa.

Sin dejar de valorar la importancia de las acciones emprendidas hasta el momento, es destacable la preponderancia que la cuestión de las villas y asentamientos fue tomando en las agendas públicas en los últimos años. Se impuso la necesidad de fomentar acciones más efectivas, lo que pudo haber activado la jerarquización de la operatoria por parte de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación que, hacia mediados de 2009 la elevó a la categoría de “Programa”, asignándole una partida presupuestaria propia. Se creó en el nivel nacional un área específica a cargo de la administración integral de las acciones (evaluación de propuestas, aprobación y monitoreo), y se aprobó un reglamento particular, documento que guía, en adelante, las acciones, roles y

responsabilidades de cada actor involucrado en la operacionalización de las tareas.

Según surge de la Resolución de creación del Programa (Res. 1012/2009), las solicitudes de financiamiento para intervenir en villas y asentamientos se ajustarán a las pautas establecidas en el “Reglamento Particular”. Aquellos municipios que no participaron en ningún convenio marco previo, podrán adherir a la operatoria, lo que habilita la firma posterior de acuerdos particulares de financiamiento de obras. En general, lo que se busca con esta nueva metodología es garantizar que las obras que se financien formen parte de un plan integral de abordaje de cada barrio, contemplando los diversos aspectos que se ponen en juego cuando se encararan procesos de urbanización. Esto introdujo nuevas instancias de evaluación de las propuestas (poco atendidas hasta entonces) procurando mejorar la *performance* del programa y minimizar conflictos.

En este afán, se ha procurado que las propuestas de los municipios sean acordes a sus reales posibilidades de ejecución en tiempo y forma, lo que en algunos casos implicó la segmentación de los proyectos, disminuyendo el volumen de las obras a financiar en cada etapa. Se trasluce aquí la valoración de los resultados obtenidos previamente, donde las obras de mayor envergadura han tenido un desempeño desparejo, dilatando los tiempos pautados para la finalización o impidiendo el arribo a los objetivos formulados. En síntesis, se busca que los proyectos tengan un alcance de menor tiempo. Esta situación no solo tiene impactos en lo constructivo, sino en gran medida sobre el humor de las familias de los barrios. Si se tiene en cuenta que el comienzo de las obras siempre genera grandes expectativas entre los vecinos, quienes esperan que las mejoras se produzcan lo antes posible, la extensión de los plazos provoca malestar y se aviva entre la población un sentimiento de desconfianza de llegar a la concreción completa de las obras, sobre todo teniendo como experiencia la inestabilidad política y económica de nuestro país.

LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

Entre el anuncio del programa en enero de 2005 y el último trimestre de 2010, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación puso a disposición casi \$ 3.000 millones para ejecutar obras orientadas a mejorar las condiciones habitacionales de la población con mayores carencias. Esta cifra expresa la inversión agregada total realizada en el período, sin discriminar las diferentes etapas que atravesó la operatoria, las áreas a cargo de su gestión o las denominaciones que tuvo.

En el intervalo mencionado se comprometieron recursos para realizar acciones en unos 100 barrios de 20 municipios de la Provincia de Buenos Aires, 18 de los cuales forman parte de la Región Metropolitana. En términos globales se convino financiamiento para ejecutar más de 19.000 viviendas nuevas (por unos \$2.200 millones), unos 9.300 módulos de mejoramiento habitacional

(\$200 millones) y 129 obras de infraestructura, complementarias y nexos de conexión a servicios (\$ 600 millones). El acceso efectivo a ese financiamiento supone la suscripción de convenios particulares donde se detallan las obras a ejecutar y el plan de trabajos propuesto.

TABLA N° 3. Partidos participantes del Programa de urbanización de villas y asentamientos precarios: cantidad de barrios alcanzados, tipo y cantidad de obras convenidas y monto total del financiamiento (2005-2010)

DISTRITO	BARRIOS	AMPL.TERM.	VIVIENDAS	INFRA - COMPLEM	MONTO TOTAL
ALMIRANTE BROWN	2		326		\$ 52.130.601,87
AVELLANEDA	20	2998	2861	26	\$ 474.157.868,26
BAHÍA BLANCA	1	231	183	1	\$ 21.169.229,77
BERISSO	1		350	1	\$ 39.340.362,69
FLORENCIO VARELA	2		126		\$ 17.918.787,06
LANÚS	1	38	90	1	\$ 11.628.384,88
LA PLATA	1		707	6	\$ 68.138.223,99
LOMAS DE ZAMORA	2	812	1689	3	\$ 254.309.298,34
LA MATANZA	10	1778	1805	8	\$ 369.044.070,46
MARCOS PAZ	1		274	1	\$ 54.097.582,44
MERLO	1		340		\$ 55.311.433,68
MORON	1		432	4	\$ 60.268.408,96
QUILMES	12		2651	21	\$ 418.579.825,91
SAN FERNANDO	5	150	290	5	\$ 45.557.045,41
SAN ISIDRO	15	3306	2893	26	\$ 365.855.687,90
SAN MARTIN	1		653	2	\$ 76.246.562,98
SAN NICOLÁS	3		273	3	\$ 26.903.623,35
TRES DE FEBRERO	5		1788	9	\$ 135.940.802,75
TIGRE	5		849	4	\$ 138.970.690,03
VICENTE LOPEZ	9		859	8	\$ 136.301.444,79
	98	9.313	19.439	129	\$ 2.821.869.935,52

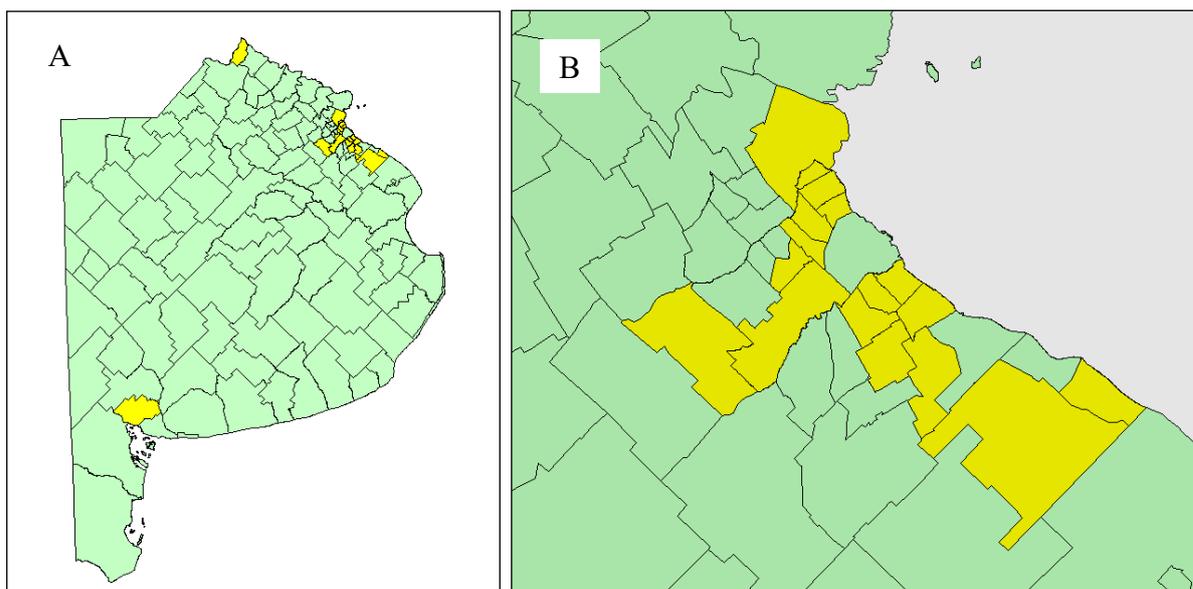
Fuente: elaboración propia en base a datos del IVBA

En el cuadro precedente se detallan las obras que cada uno de los municipios participantes ha acordado desarrollar, en estos casi 6 años. Nuevamente, los datos consignados se refieren a la totalidad de las acciones convenidas, sin diferenciar el estado actual de las obras: si se finalizaron, están en ejecución o por iniciarse.

El programa cuenta con más de 6 mil viviendas nuevas terminadas, actualmente habitadas por familias de las villas o asentamientos alcanzadas por el programa. Se finalizaron 7.800 módulos de mejoramiento habitacional, cuya implementación ha sido heterogéneamente aplicada por los municipios. En algunos casos se emplearon para ampliar unidades de vivienda financiadas por otras operatorias, que requieren de mayor superficie para albergar al grupo familiar (en Palito y Las Antenas, de La Matanza); también para refaccionar

viviendas adyacentes a la villa intervenida, ofreciendo una mejora en el hábitat, y a la vez moderar situaciones conflictivas en el territorio (La Cava y Cava Chica, en San Isidro); o para restaurar conjuntos habitacionales antiguos deteriorados (Nicolás Avellaneda y Corina, en Avellaneda); y también se aplica en viviendas autoconstruidas, cuya estructura lo habilita. Esta heterogeneidad en la ejecución de las obras de mejoramiento en gran parte se explica por la laxitud de pautas sobre cómo aplicar ese financiamiento o manuales de actuación que orienten a los municipios, nivel a cargo de la implementación de las acciones.

El mapa 2 muestra los municipios que participan del Programa de urbanización, sin discriminar en qué momento ingresaron a la operatoria. En el mapa 3 se muestra la totalidad de los partidos que participan actualmente, lo que incluye dos municipios del interior provincial: Bahía Blanca y San Nicolás de los Arroyos. El mapa 4 corresponde al recorte de la RMBA, resaltando aquellos partidos que poseen obras comprometidas: al norte de la Ciudad de Buenos Aires se ubican Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, San Martín y Tres de Febrero; al oeste Morón, La Matanza, Merlo, Marcos Paz; y al sur, Lomas de Zamora, Lanús, Avellaneda, Quilmes, Almirante Brown, Florencio Varela, La Plata y Berisso.



MAPA Nº 3 y 4: partidos participantes del Programa de urbanización en 2010

Fuente: elaboración propia en base a datos del IVBA

La distribución territorial de las obras pone de manifiesto la intención de la política de dar respuesta a las situaciones de mayor vulnerabilidad habitacional, las que se ubican, mayoritariamente, en el principal aglomerado urbano del país, donde habita más de un tercio de la población total. Como señalamos,

exceptuando los partidos de Bahía Blanca y San Nicolás, la totalidad de las obras se ubican en la RMBA.

A continuación presentamos unos gráficos que ponen en relación la cantidad de acciones que cada municipio encaró en el período. En el primero se ordenan los partidos participantes del Programa según la cantidad de barrios alcanzados, en el segundo según la cantidad de viviendas nuevas convenidas, y en el tercero se representa la distribución porcentual de la asignación presupuestaria total prevista. Este último gráfico incluye todo el financiamiento que está recibiendo cada municipio, que involucra los conceptos de: vivienda nueva, mejoramiento, infraestructura y equipamiento. Las posibilidades de obtención de financiamiento se relacionan con varios factores, uno de ellos es la capacidad de gestión de cada municipio, y la relación que haya establecido con el organismo nacional a cargo del reparto de fondos. Los tres gráficos tienen una obvia relación entre sí, aunque más allá de que los primeros puestos están repartidos entre los mismos cuatro municipios (Avellaneda, La Matanza, Quilmes y San Isidro), el resto muestra algunas variaciones. Solo seis partidos han suscripto acuerdos para ejecutar más de 1.000 viviendas nuevas y son 10 los que superan las 500. Ocho municipios (menos de la mitad) han encarado obras en más de cinco barrios simultáneamente; y otros ocho trabajan en un solo barrio. Este dato de todos modos soslaya la multiplicidad de factores que condicionan el proceso de urbanización de cada barrio, y no evalúa las particularidades y las complejidades que cada situación implica, es solo un análisis cuantitativo.

GRÁFICO N° 1. Cantidad de barrios alcanzados por el Programa de Urbanización, por municipio

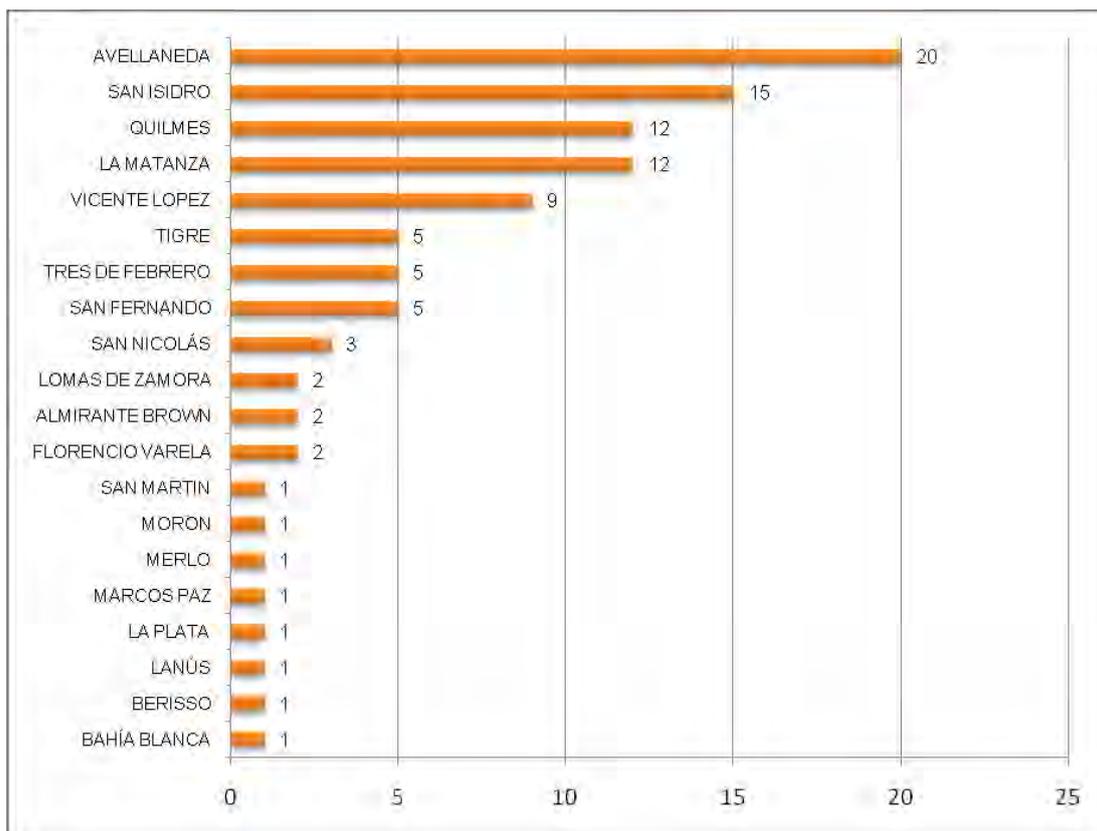


GRÁFICO N° 2. Cantidad de viviendas nuevas convenidas en el marco del Programa de Urbanización, por municipio

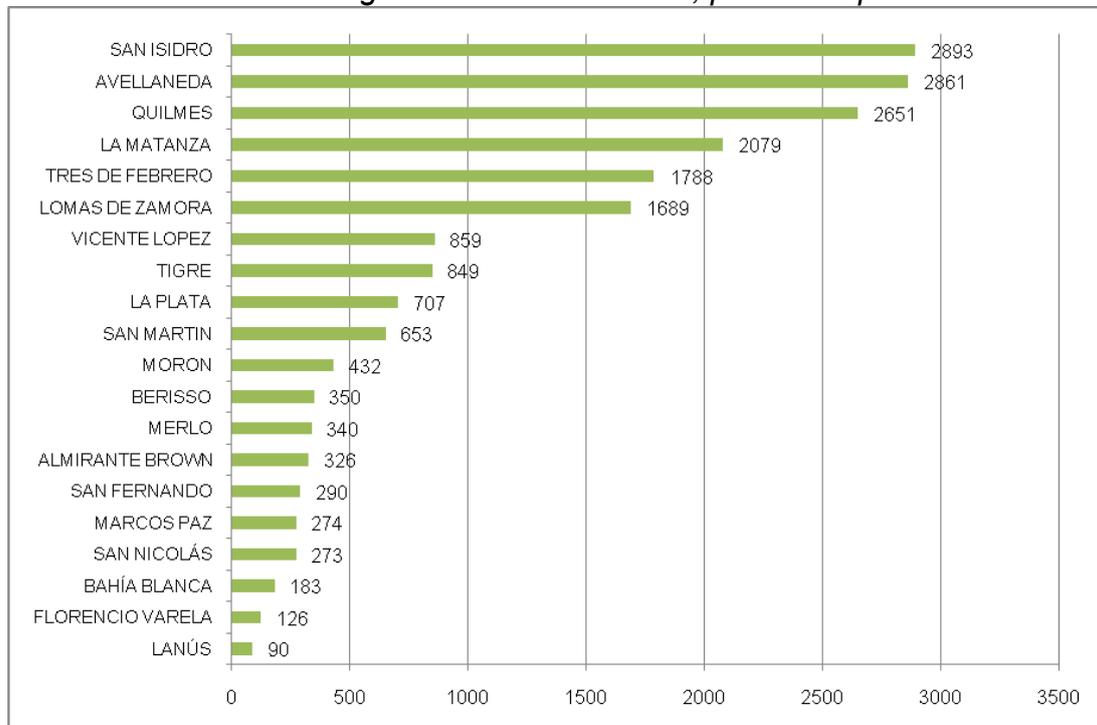


GRÁFICO N° 3. Distribución del financiamiento convenido en el marco del Programa de Urbanización, por municipio.



MODELOS DE GESTIÓN EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

Como surge de la presentación general de la implementación del programa, que coloca a los municipios en un lugar central del proceso, la modalidad de cada gestión local en relación con la importancia asignada a la atención de la problemática de las villas y asentamientos (que se puede examinar a través de la conformación de equipos técnicos, los perfiles que reúne, las áreas que se involucran, las instituciones extra municipio asociadas –otros niveles de gobierno, ONG, asociación barrial, etc.-, la estrategia de articulación con los barrios, las modalidades y temas abiertos a la participación con los vecinos) permite establecer algunas relaciones con los saldos obtenidos.

En general, previo al surgimiento de la operatoria, las villas no estaban demasiado presentes en las agendas municipales. Esto, en parte, se relaciona con el hecho de que la política habitacional nunca estuvo a cargo de los niveles locales. Sólo unos pocos municipios contaban con antecedentes propios en esta materia. Las acciones previas (desde 1983 en adelante), en gran medida, se vinculan más a la presencia de programas nacionales, como el Programa Arraigo, o la sanción de leyes de expropiación impulsadas por la acción de organizaciones barriales sobre el Poder Legislativo. Más recientemente, la actuación del Programa de Mejoramiento de Barrios (ProMeBa), también de alcance nacional (que derivó en algunos casos en la conformación de unidades

ejecutoras locales), configuró un nuevo rol para los municipios, otorgándoles, al mismo tiempo, un cúmulo de experiencia en el tema.

En este marco, el surgimiento del Programa de urbanización vino a responder a una situación que, hasta el momento, no había sido activamente atendida desde el Estado: la respuesta al problema urbano-habitacional de la población con mayores déficits. Como se mencionó, el programa promueve la radicación de la población en el sitio ocupado, lo que diferencia esta política de vivienda de otras acciones implementadas hacia estos sectores, donde la erradicación fue el paradigma central.

Si bien se trata de una iniciativa del gobierno nacional, su metodología de implementación generó una importante conmoción sobre las agendas locales, instándolas a afrontar funciones nuevas y como se explicó anteriormente, la ejecución misma del programa recayó en los gobiernos locales. Esto se tradujo de diversas formas en los municipios participantes, que fueron adaptando sus estructuras de actuación a los requisitos impuestos por las nuevas tareas a desarrollar.

Es interesante analizar cómo se produjo esta transformación, comparando el desempeño de diferentes municipios. Si tomamos el caso de la **Municipalidad de Avellaneda**, vemos que la presencia previa del ProMeBa en Villa Tranquila tuvo una gran influencia sobre la estrategia de implementación del Programa de urbanización, especialmente en el sentido de la conformación de un equipo interdisciplinario de abordaje al barrio, que tendió a otorgar mayor integralidad a las acciones. Es destacable que Avellaneda enmarcó la urbanización de villa Tranquila en el Plan Estratégico municipal y creó una “Unidad Ejecutora del Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios de Villa Tranquila”, actos que expresan la relevancia que la cuestión villera posee para el ejecutivo local, previo incluso a la llegada del programa.

El recorrido que ha realizado el Municipio de Avellaneda en relación con la implementación del Programa también demuestra el interés municipal por brindar respuestas a las situaciones de crisis habitacional. En 2005 el municipio inició la construcción de viviendas solamente en Villa Tranquila, complementando obras de saneamiento hidráulico y dotación de infraestructuras financiadas por el ProMeBa. El equipo local adquirió gran destreza en las tareas de urbanización, lo que se tradujo en la extensión del alcance del Programa a otras villas y asentamientos del partido, con la consecuente multiplicación de tareas, e incorporación de personal nuevo, en los años siguientes. Actualmente Avellaneda es el municipio que mayor cantidad de obras posee en el marco del Programa Federal de urbanización, atendiendo simultáneamente la situación habitacional de muchos barrios informales, a través de la construcción de unidades de vivienda nueva y también realizando obras de mejoramiento en casas autoconstruidas y de antiguos conjuntos habitacionales deteriorados. Esta experiencia muestra la importancia del equipo de trabajo en la ejecución de un programa que entraña una gran complejidad de tareas y de negociación con las organizaciones barriales.

Con respecto al **Municipio de Morón**, también puede advertirse una tendencia a la búsqueda de acciones de promoción de las condiciones de vida de los sectores de menores recursos. La Dirección de Tierras, Viviendas y Obras Particulares se propuso mejorar la situación habitacional del barrio Carlos Gardel tiempo antes del surgimiento del programa de urbanización. En este afán, en 2004 solicitó que fuera incluido entre los proyectos que el ProMeBa iba a ejecutar, pero finalmente no fue seleccionado. Entre los requisitos para postular al ProMeBa, se encontraba la realización de un censo poblacional en el barrio, información que luego permitió elaborar un proyecto de urbanización. Así fue que en enero de 2005, cuando se anunció el Programa de urbanización, Carlos Gardel fue incluido en el anexo del Convenio Marco.

En función de las infructuosas gestiones previas, y a fin de no generar falsas expectativas en caso de que el programa finalmente no se ejecutara, el Municipio inició las tareas de gestión sin anunciarlo a los vecinos y, por tanto, sin establecer canales de diálogo con las familias del barrio que implicaran una planificación participativa. Esta situación generó inmediatamente fuertes reclamos de los habitantes, señalando la necesidad de ser informados acerca del proyecto de intervención que se impulsaba y reclamando participar del proceso, pudiendo manifestar sus necesidades y deseos. Este escenario motivó al municipio a generar un vínculo diferente, más fluido con el barrio, para lo cual convocó a una asociación civil (Madre Tierra) especializada en el apoyo a sectores populares en procesos de mejora del hábitat, para que realizara el acompañamiento social del barrio. Poco después se declaró de interés municipal el “Proceso de Participación Ciudadana para la Nueva Urbanización del Barrio Carlos Gardel”, y se creó un espacio de cooperación a través del cual los pobladores pudieron canalizar propuestas y demandas.

La conformación de este espacio de articulación e intercambio tanto, con los vecinos como entre áreas municipales y con otros actores públicos (provincia de Buenos Aires) y privados (ONG) resulta completamente novedosa respecto del entramado desarrollado hasta entonces. Merece resaltarse que paulatinamente fueron integrándose al espacio varias áreas municipales: salud, educación, relaciones con la comunidad, desarrollo humano, hacienda, entre otras; en pos de coordinar sus actividades con la dinámica del proceso de urbanización, lo que conforma una matriz horizontal de intervención local, no habitual en la región.

El desarrollo del proyecto de urbanización del barrio Carlos Gardel supuso un gran aprendizaje por parte de los actores municipales. La Dirección de Tierras, Viviendas y Obras Particulares, sobre la que recayó gran parte de las tareas, no sólo incrementó la cantidad de personal, sino también fue rebautizada como “Dirección para la Producción Social del Hábitat”, nombre que revela el interés del ejecutivo local de resolver situaciones deficitarias en materia habitacional, incorporando fuertemente la variable social.

Adicionalmente, se destaca la importancia que el proyecto para el barrio Carlos Gardel posee en el Plan de Desarrollo Estratégico municipal, lo que manifiesta la lectura de conjunto que el ejecutivo local realiza sobre la cuestión urbana de su distrito. En este sentido, se asemeja al Municipio de Avellaneda.

El Municipio de Vicente López también participó del Convenio Marco del año 2005, con la inclusión de la villa Las Flores. Esta oportunidad de acceder a financiamiento para la mejora del barrio no correspondió a la tradicional agenda local de la década previa. En este sentido, las autoridades municipales, durante un largo primer período, demostraron escaso interés en llevar a cabo las tareas a cargo. Esto tenía que ver con el escaso o nulo lugar que ocupaba la cuestión de los asentamientos informales en la agenda municipal. De esta forma, la implementación del programa generó un fuerte impacto en la estructura municipal. Fue la Secretaría de Obras Públicas donde recayeron las responsabilidades de la implementación. Este área se ocupaba estrictamente del aspecto constructivo, la ejecución de las obras, sin ninguna incumbencia en las actividades de abordaje social, que estaban bajo la órbita de la Secretaría de Acción Social. Las Flores es una villa antigua del partido que, por haber sido objeto de políticas habitacionales en diversas oportunidades, tiene un cuerpo de delegados barrial que, ante este nuevo proceso de intervención, reclamó su participación, lo que obligó al municipio a invitar a una ONG para realizar el trabajo social (APAC), ya que no podía afrontarlo por sí mismo.

La ONG tenía experiencia en la Villa La Cava (San Isidro) en actividades de capacitación a los vecinos en cuanto a sus derechos (acompañados por el CELS), pero no en tareas de ejecución o acompañamiento de programas de esta envergadura¹¹⁴. No logró establecer lazos de confianza con los vecinos, especialmente con los delegados. APAC contrata a una ONG especializada en comunicación social para mejorar su relación con el barrio y preparar el lanzamiento del censo, que sería base para el proceso de adjudicación. La relación poco fluida con las áreas municipales a cargo de la implementación del proyecto de urbanización, como la Secretaría de Obras Públicas o la de Acción Social (que cedió sus funciones en la ONG y prácticamente no le ofreció apoyo). Esto produjeron serias dificultades, no sólo en la relación al interior del municipio, sino también con los habitantes, e incluso entre sectores representantes de los pobladores del barrio derivaron en la cancelación del convenio con la ONG. La crítica situación impulsó la creación de un área nueva, la Subsecretaría de Viviendas Sociales, que se haría cargo de la integralidad de las tareas de implementación del programa, asumiendo la articulación y coordinación de las actividades: tanto el seguimiento de las obras como la relación con los vecinos. Casi dos años después del surgimiento del programa, la Municipalidad de Vicente López consolidó su modalidad de trabajo, a pesar de que la ejecución de las primeras viviendas comenzó cuatro meses después de la firma del Convenio Marco. Esto muestra, la impronta de obra pública de las acciones de este municipio y cómo se impuso en la práctica del gobierno local, la participación de los vecinos, a partir de múltiples presiones y negociaciones.

El abordaje social y la vinculación con los pobladores se constituyen en puntos fundamentales para la ejecución de las obras. Por ejemplo, la capacidad para destrabar la posición de un grupo de familias que no acepta la relocalización, provoca serios atrasos en los plazos de cumplimiento de avance de las obras.

¹¹⁴ Existía alguna experiencia en autoconstrucción, pero de una pequeña escala.

Esto puede leerse como un corolario de la inicial falta de coordinación entre áreas municipales y con otros actores, particularmente vecinos, así como con la ONG contratada, situación que se mantuvo durante todo el proceso. Si bien desde el municipio buscan revertir la situación, no se han logrado patrones de actuación que generen confianza al interior del barrio, aún cuando hubo mejoras notorias respecto a la situación inicial.

Cabe destacar que la situación descrita para el barrio Las Flores parecería haber dado lugar a un proceso de aprendizaje por parte del nivel local. La Subsecretaría de Viviendas Sociales creada se incorporó a la estructura de la Secretaría Privada del Municipio, otorgándole una gran independencia en el accionar, puesto que su titular reporta directamente al Intendente, colocándose a la par de los Secretarios responsables de las otras áreas municipales. Adicionalmente, sus amplias competencias en materia de hábitat popular le permiten conducir integralmente los procesos: desde el abordaje social a la contratación y seguimiento de las obras, la compra de suelo, etc. Paulatinamente, la Subsecretaría fue consolidando su rol: centralizó las competencias relacionadas con los procesos de urbanización, incorporó personal de formación diversa, replanteó el abordaje a desarrollar en los barrios, y extendió el alcance del Programa a otras villas del partido. Esto último es un gran avance respecto de las acciones previas, que sólo se habían concentrado en Las Flores. En general, dada la escasa disponibilidad de suelo vacante y la antigüedad de las villas de Vicente López (que se traduce en elevadas tasas de densidad habitacional), la urbanización supone la necesidad de contar con predios donde relocalizar a las familias. Frente a esto la Subsecretaría promovió la adquisición de predios donde construir viviendas y reubicar a las familias. Esta modalidad se utilizó en el caso de las villas La Loma y El Pueblito. Si bien se trata de un proceso diferente a la urbanización *in situ* (que entraña mayor complejidad), han obtenido un cierto éxito. Por una parte resuelve situaciones habitacionales críticas, colaborando a disminuir el déficit local y la densidad en los barrios de origen. Por otra parte, la opción de desarrollar obras en lotes pequeños y ubicados en un sector de la ciudad relativamente degradado, “envejecido”, fomenta la reactivación del área (en particular en el caso de fábricas desocupadas). Este gobierno local optó a diferencia de Morón o Avellaneda a utilizar la tipología de viviendas colectivas (planta baja y tres pisos), con la complejidad que los “copropietarios” deben asumir al conformar consorcios (no siempre bien planteados).

En el caso del partido de **La Matanza**, los dos barrios incluidos en el Programa de Urbanización desde su inicio (villa Palito –B° Almafuerite- y villa Las Antenas), venían con un proceso comenzado muchos años atrás. El primer impulso estuvo dado por la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales (Programa ARRAIGO), cuando fomentó la conformación de cooperativas barriales a quienes transferir el dominio de las tierras ocupadas. Eso propició la movilización de ambos barrios tras una mejora urbano-habitacional. En el caso del barrio Almafuerite, la renovación de la comisión directiva de la cooperativa en 1999 dio nuevos bríos a las acciones. La voluntad expresa de un grupo de vecinos y miembros de la cooperativa recogió la inquietud y el deseo de planificar el lugar donde desarrollar su vida diaria, es decir, proyectar la urbanización del barrio. De ahí en más han persistido en fortalecer y dar

continuidad al proceso de urbanización, aún en momentos de crisis general como la de 2001/2002, cuando siguió promoviendo iniciativas barriales. Según cuentan los integrantes de la cooperativa, muchas familias se han mostrado indiferentes hasta bien avanzadas las obras, porque no creían que fuera posible generar un cambio radical en las condiciones urbanas y de vivienda para las casi 2000 familias de la villa.

Durante la última década, la importante gestión realizada posibilitó la construcción de unidades de vivienda a través de diferentes operatorias: Dignidad Habitacional, Solidaridad Habitacional, Emergencia Habitacional "Techo+Trabajo", etc. También accedieron a financiamiento de la embajada de Francia y municipal. En general estas diferentes líneas de financiamiento habilitan la construcción de viviendas de hasta dos dormitorios, lo que resulta una superficie insuficiente para dar respuesta a las necesidades de los grupos familiares, que pudieron ser ampliadas con fondos del Programa de urbanización (módulos de mejoramiento habitacional) para adecuarlas a las necesidades de cada familia. El Programa de Mejoramiento de Barrios financió la dotación de servicios de infraestructura para todo el barrio, además de más de 300 viviendas nuevas.

La Cooperativa ha trabajado firmemente en obtener todo tipo de beneficios para el barrio, desde la implantación de una escuela primaria, un jardín de infantes, un salón de usos múltiples, un polideportivo y un centro integrador comunitario (CIC) donde funcionan diferentes especialidades médicas, talleres de oficios y artes. No ha dejado pasar ninguna oportunidad de llevar mejoras a las familias y tan exitoso ha sido el proceso de urbanización de villa Palito/B° Almafuerte, que se instalado como el paradigma a seguir.¹¹⁵ Esto desembocó en que, la Municipalidad de La Matanza, hacia 2006, decidiera valorizar este esfuerzo y proponer a algunos integrantes de la cooperativa de villa Palito/B° Almafuerte constituir una unidad ejecutora del Programa de urbanización de villas y asentamientos precarios, con el objetivo de replicar la experiencia de su barrio en otras villas y asentamientos del partido. Para esto se montó una oficina, con equipamiento y contratación de personal nuevo, cuya ocupación es instar y acompañar procesos de urbanización.

La Municipalidad de **Lomas de Zamora** ingresó al programa de urbanización de villas con el objetivo de resolver la situación habitacional de las familias asentadas en el predio denominado "Santa Catalina", donde se produjo un asentamiento disperso, muy precario, de alrededor de 900 familias. Es un terreno de unas 50 hectáreas, de dominio provincial, cedido a la Municipalidad de Lomas de Zamora para el desarrollo de un parque industrial que no prosperó y el baldío fue ocupado. En 42 de esas hectáreas se proyectó un

¹¹⁵ En <http://www.lamatanza.gov.ar/obras/villapalito.php> se puede hallar información del proyecto.

conjunto de viviendas para las familias asentadas y se planeó el emplazamiento de un polo sanitario-educativo.

Para comenzar la primera etapa de obra, se realojó a más de 300 familias en viviendas transitorias de 20 m² (4x5) de superficie. Otras 250 se alojaron por sus medios a la espera de las viviendas definitivas, esto permitió liberar terreno y construir una primera etapa de viviendas definitivas. En el momento de la relocalización a las viviendas transitorias, hubo una fuerte división entre los vecinos. Por una parte los que accedieron a la relocalización y por otra quienes se negaron a desalojar las viviendas que habitan. Como resultado de esto hubo que alterar el proyecto inicial y disminuir la cantidad de viviendas a construir en función de la menor disponibilidad de suelo. Además, las dimensiones y cantidad de dormitorios de las nuevas viviendas se diseñaron antes de disponer de la información social del barrio, y por lo tanto no se adecuan a las necesidades reales de las familias.

Las áreas municipales responsables de la implementación del programa muestran una muy escasa articulación entre sí, y casi nula relación con las familias asentadas. De hecho, durante un período las empresas constructoras financiaron la presencia de una trabajadora social en el barrio para el desarrollo de tareas de contención social con los vecinos, con el objetivo de minimizar los conflictos entre las familias y la ejecución de las obras. Esta persona no recibió apoyo de parte de la municipalidad de Lomas de Zamora, que en general se mantuvo alejada del barrio y de sus necesidades y reclamos, lo cual incrementó la insatisfacción de las familias y promovió actitudes de rebeldía. Además, las obras sufrieron también severos retrasos en los plazos previstos para la ejecución, que sumados a la pobre información acerca de la adjudicación de las viviendas derivó en la intrusión de muchas de las unidades antes de que estuvieran terminadas y en otros casos hubo sucesos de vandalización de las obras.

La construcción de las viviendas se inició en agosto de 2005 y se esperaba que en 14 meses estuviera completa, pero no solamente no están terminadas la totalidad de las unidades (hay más de 700 terminadas y habitadas), sino que actualmente las empresas están en proceso de rescisión de los contratos, lo cual mantiene aún indefinido cómo será el desenlace de la situación.

REFLEXIONES FINALES

La modalidad de implementación del Programa federal de urbanización de villas y asentamientos precarios convirtió a los municipios en actores principales de la ejecución concreta de la política en el territorio, afrontando las derivaciones que supone la instauración de un **proceso de descentralización de hecho**. La cercanía territorial y el conocimiento de la realidad de los barrios,

justifican la creciente delegación de funciones hacia los gobiernos locales, desde niveles superiores de gobierno. Actualmente, asumen gran parte del peso de la gestión de programas (de asistencia social directa, de empleo, de construcción de viviendas, etc.) poniendo en juego sus capacidades, experiencia y recursos. Esta descentralización, si bien presupone una mayor democratización y respeto por las decisiones locales, también conlleva la “transferencia de crisis” hacia ese nivel, incrementando sus tareas y responsabilidades.

Con relación al tipo de política que plantea el Programa de urbanización, se puede analizar que, a lo largo del período, tanto la **cantidad como la calidad de las obras** que se acordaron han mostrado una **evolución significativa**. Al inicio de la operatoria, y hasta que se crea en 2009 la Unidad Ejecutora en el nivel nacional, las obras que obtuvieron financiamiento recibieron escasa evaluación en tanto proyectos de fuerte impacto social y urbano, en gran medida por la insuficiencia de personal que examine las propuestas. En esos años se suscribieron gran cantidad de convenios cuyos resultados de implementación fueron ajustando las decisiones posteriores del nivel superior respecto de nuevas obras a acordar con cada municipio. También hubo casos en que municipios incluidos en el anexo del primer Convenio Marco no pudieron concretar la firma de convenios particulares de financiamiento y por tanto concretar obras (como San Martín), y otros que se incorporaron a la operatoria aunque no formaran parte del anexo mencionado (como Tres de Febrero o Bahía Blanca).

El Programa plantea que las obras sean ejecutadas por empresas constructoras, pero dado que gran parte de los proyectos planteaban la ejecución de conjuntos de muchas viviendas, las empresas que pueden presentarse a los llamados a licitación son aquellas que cuentan con el correspondiente respaldo financiero. En los últimos dos años se observa una tendencia a habilitar llamados públicos a **proyectos de menor tamaño**, dando lugar al ingreso a empresas más pequeñas, lo que diversifica el espectro de contratistas del Estado y fortalece el entramado productivo del sector de la construcción.

Por otra parte, en relación con la carestía de suelo donde construir viviendas, las **villas y asentamientos se presentan como espacios estratégicos**, donde las acciones de reurbanización posibilitan, simultáneamente, responder a situaciones de precariedad habitacional extrema, emplear los terrenos para localizar parte de las viviendas anunciadas y generar nuevas fuentes de empleo y dinamización del sector de la construcción. Asimismo, la disponibilidad de financiamiento para invertir en estos espacios, con la exigencia de proyectos de intervención integral de los barrios (que son evaluados progresivamente de forma más exhaustiva), da cuenta de la decisión de abordar la problemática con mayor seriedad, buscando que cada barrio sea

tratado como una pieza urbana completa, que requiere una mirada y proceder que considere la totalidad del espacio en cuestión y su relación con el entorno.

Los casos municipales revisados permiten una primera aproximación a las transformaciones que los niveles locales sobrellevaron, frente a las obligaciones que impuso la implementación del programa, aunque vale aclarar que en todos los municipios se produjeron modificaciones de funcionamiento para optimizar los efectos. La **creación de nuevos ámbitos locales de coordinación** de tareas manifiesta la necesidad de adecuación de las áreas municipales a los lineamientos planteados desde niveles superiores. La creación de Unidades Ejecutoras en Avellaneda y La Matanza, la consolidación de la Mesa de Gestión en Morón o el surgimiento de la Subsecretaría de Viviendas Sociales en Vicente López son señales del impacto que esta política ejerce sobre los municipios. En todos los casos se produjo una reorganización interna de las áreas, y también se verifica la incorporación de personal nuevo¹¹⁶, que puede ser potencialmente utilizado para encarar proyectos nuevos, contando con un importante aprendizaje incorporado.

Como corolario de los casos repasados, corresponde reafirmar que la jerarquía que cada municipio otorga a las acciones que impone la implementación del programa desencadena diversos efectos. Si bien no puede dejar de atenderse el aspecto político, que acelera o ralentiza ciertos procesos, el desempeño de cada gestión local refleja la modalidad de abordaje adoptada. En otros trabajos reflexionamos acerca de la **relación entre el tipo de “entramado” que se establece en el nivel local y los resultados a los que se arriba**, sin ignorar la importancia que posee la participación de la población en el proceso que se pone en marcha con el advenimiento de las obras en cada barrio (Bettatis, 2006). Es destacable que los casos que mejor desempeño muestran, son aquellos en los que la población ha jugado un rol activo en la implementación de las tareas o en el transcurso de la toma de decisiones. Nos referimos a situaciones como las de villa Palito/Bº Almafuerte (La Matanza) o Carlos Gardel (Morón), en los que se han puesto de manifiesto las mejores prácticas que el programa ha acuñado hasta ahora.

La existencia previa a la llegada de la operatoria de **organizaciones barriales** fuertes disminuye las posibilidades de que se imponga "desde afuera" un proyecto que no contemple aspectos importantes para los vecinos. La organización patrocina el desarrollo de las tareas, y genera instancias de información y participación que alientan la apropiación del proyecto por parte de las familias. La posibilidad de conocer y participar del proceso facilita la toma de conciencia de la envergadura de los cambios que supone la urbanización, y de los derechos y responsabilidades que se asumen con la

¹¹⁶ Esto también se pudo observar en los niveles provincial y nacional, donde hubo una importante movilización en las áreas relacionadas con la implementación de los Programas Federales.

"formalización"¹¹⁷ (ver capítulo siguiente). La dirección del impulso "desde abajo" imprime una lógica particular al proceso, dado que no se vincula y limita a los períodos de las gestiones políticas, sino que se ajusta a las necesidades y tiempos de las familias. Cuestiones como la inclusión de equipamientos colectivos, locales comerciales o la mitigación de problemas ambientales, da cuenta de la relevancia que adquieren en el nivel barrial los diversos aspectos (denominados "servicios habitacionales" por Yujnovsky) que hacen a la mejora de las condiciones urbanas y habitacionales.

Si bien el objetivo manifiesto de lograr la "integración a la ciudad" de los barrios alcanzados por el programa, se plasma en el gran impulso en esta dirección que supone la puesta a disposición de financiamiento para la adecuación física del espacio habitado a los estándares reglamentarios y corrientes en la "ciudad formal", esta línea de trabajo por sí sola no garantiza que los habitantes alcancen una mejora o transformación radical en su calidad de vida respecto de la situación previa. Para ello se requiere del trabajo coordinado de diversas áreas de gobierno y de vastos sectores de la sociedad, que orienten su trabajo y recursos a estos barrios, de forma articulada.

Bibliografía

BETTATIS, Clarisa (2006) "Los programas de urbanización en asentamientos informales. Un estudio del subprograma de urbanización de villas". Tesis de grado. Universidad Nacional de Gral. Sarmiento.

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

FERNANDEZ WAGNER, Raúl (s/f) "Teorías en hábitat y vivienda", en: Maestría en Hábitat y Vivienda, materia 4, Universidad de Mar del Plata.

OSZLAK, Oscar (1978) "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", CEDES, Buenos Aires.

¹¹⁷ Entre otros aspectos, la formalización supone la transformación de las familias en clientes de los servicios públicos a los que anteriormente se "enganchaban" y por tanto los utilizaban de forma gratuita.

CAPITULO 6

EL BARRIO SON LOS VECINOS¹¹⁸. La (Re) Urbanización de Villas y la perspectiva de sus habitantes

María Cristina Cravino – María Lara González Carvajal. Con la colaboración de Omar Varela y Clarisa Bettatis

INTRODUCCIÓN. LA RE-URBANIZACIÓN Y EL ENCUENTRO DE LA POLITICA CON EL TERRITORIO

En el año 2005 se lanza en una importante cantidad de municipios del Conurbano Bonaerense el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios del Plan Federal de Viviendas (en adelante, el Subprograma). Tal como viéramos en el capítulo quinto de este libro¹¹⁹, este programa supone intervenir territorios históricamente relegados construyendo tanto las viviendas nuevas como la infraestructura urbana necesaria para crear “los nuevos barrios” para los habitantes de las villas. De esta manera, es de esperar que los impactos de estos procesos de transformación “de villa a barrio” sean significativos no sólo en relación a los aspectos físicos, sino en aquellos que hacen a las formas de vida e interacción social en general. La “urbanización” de las villas implica un proceso de transformación que excede los límites de la construcción de vivienda social y nos sitúa frente a procesos complejos, ciertamente no lineales, y que atraviesan casi todos los aspectos de la vida de sus habitantes.

La idea fundamental que subyace a este trabajo es que todo proceso de transformación social y urbana implica remover estructuras de significados y construir nuevos consensos acerca de las formas de habitar el espacio. Nuestro punto de partida es la observación de que aquello a lo que denominamos “lo urbano” es producto de una compleja interacción de factores entre los cuales la dimensión social, política y simbólica ocupa un lugar fundamental al mismo tiempo en que, generalmente, es subestimada a la hora de analizar la implementación de las políticas públicas urbanas. Es en este sentido que pretendemos, entonces, **acercarnos a las políticas de urbanización de villas en tanto procesos sociales y simbólicos en donde se disputan sentidos en torno al problema del hábitat, el derecho a la ciudad y sus transformaciones.**

Creemos que las políticas públicas que se llevan adelante para mejorar las condiciones habitacionales de quienes viven en villas y asentamientos se encuentran, al momento de su implementación, con un conjunto de prácticas sociales que encierran sentidos significativos acerca de la cuestión habitacional que no necesariamente coinciden con aquellos desde los cuales se pensaron y

¹¹⁸ La frase “el barrio son los vecinos” fue dicha por un grupo de jóvenes del barrio Carlos Gardel en un taller de diseño gráfico participativo organizado por la ONG C+D / Comunicación y Desarrollo Humano en Noviembre de 2007.

¹¹⁹ Capítulo 5: De villa a barrio. La (re)urbanización de villas y asentamientos. Clarisa Bettatis, con la colaboración de María Cristina Cravino, María Lara González Carvajal y Omar David Varela.

diseñaron dichas políticas. Es decir, lo que resulta efectivamente en los barrios una vez iniciados los procesos de “urbanización” es siempre incierto, ya que se trata de una construcción compleja que se va creando en la interacción de los diferentes actores -y sentidos- en juego en relación con ese barrio y su particular configuración social, histórica, política y cultural. En este sentido, podríamos afirmar que el mismo sentido de la palabra “urbanización” entra en disputa en estos procesos, ya que se trata incluso de ámbitos urbanos previos, con lo cual el término correcto debería ser re-urbanización. Entonces: ¿qué significa “re-urbanizar” un barrio? ¿Qué implicancias tiene dicho proceso para la vida y experiencia de sus habitantes? Si bien la letra de la política diseñada puede explicarnos que se trata de la construcción de nuevas viviendas, de infraestructura urbana, y de la apertura de calles en el mismo terreno donde estaban ubicadas las villas, podemos intuir que todo ello se resignifica a partir de las prácticas e interacciones sociales que se dan entre los actores en el devenir del proceso y en su apropiación de lo que, en efecto, va ocurriendo en cada uno de los barrios. Cabe destacar además que la urbanización de estos barrios no es algo optativo sino que, en definitiva, se trata de una transformación física “inevitable” para los vecinos porque nunca opinaron si la querían o no (salvo escasas excepciones, como el barrio Almafuerte, aquí tratado). De esta manera, perspectivas diferentes de los actores en juego, distintos recursos de poder, conflictos e intereses encontrados, historias y trayectorias disímiles de los vecinos y sus organizaciones, son algunas de las cuestiones que nos interesa observar cuando las políticas se implementan en los territorios y se encuentran con los barrios.

El objetivo de este trabajo es, entonces, dar cuenta de algunos nudos problemáticos de la implementación del Subprograma en las villas y asentamientos del Conurbano Bonaerense, a partir de analizar la propia dinámica social, política y cultural que caracterizó a dichos barrios. En particular nos interesa destacar las miradas y experiencias que los propios habitantes de los mismos han tenido en estos procesos de urbanización y conocer sus opiniones y valoraciones acerca de distintas cuestiones que para nosotros han sido relevantes en la implementación de esta política en los barrios estudiados. Hemos elegido por esta razón una serie de aspectos de los procesos de urbanización de villas que aparecen sucesivamente en muchos de los casos analizados y que si bien lo hacen de manera singular en cada barrio, dan cuenta de problemáticas comunes a todos ellos. Se trata específicamente de: los criterios que definieron la adjudicación de las nuevas viviendas, las relocalizaciones de familias en el marco de las obras en realización, las mudanzas a las nuevas casas, la situación de los vecinos que aún no se han mudado, los casos de tomas y ocupaciones de las viviendas construidas, las formas y tipos de organización de los vecinos en el marco de la política de urbanización y, por último, las diferentes identidades barriales que aparecen disputando sentidos en la construcción del “nuevo barrio”.

Si bien han sido numerosos los barrios en donde se implementó el Subprograma, en este caso, nos basaremos en el análisis que hemos hecho de las villas **Las Flores** (Municipio de Vicente López), **Carlos Gardel** (Morón),

Palito – Barrio Almafuerite (La Matanza) y **La Cava** (San Isidro)¹²⁰. Es importante, a su vez, deconstruir la idea de que existe una única mirada del “vecino” que habita en estos barrios. Son múltiples las opiniones, valoraciones y perspectivas que los habitantes de las villas en donde se implementó el Subprograma tienen acerca del mismo. Y son múltiples también las situaciones en las que se encuentran estos vecinos. Es decir, entre otras diferencias, no es lo mismo haberse mudado a una vivienda nueva que haber permanecido en su vivienda aunque ahora en un barrio re-urbanizado, como tampoco lo es permanecer aún a la espera de mudarse o haberse quedado fuera del programa por no cumplir con los criterios de adjudicación. Se trata, insistimos, de un universo complejo de actores con prácticas distintas que ponen de manifiesto diferentes sentidos acerca de las políticas, los barrios y sus transformaciones.

En esta clave presentaremos los distintos ejes, tratando de dar cuenta de la diversidad de perspectivas, que sin embargo, indican movimientos en las posiciones y visiones de los actores involucrados, tanto del barrio como ONGs y gobiernos locales.

LA DIFÍCIL CONSTRUCCIÓN DE PRIORIDADES: CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN DE LAS NUEVAS VIVIENDAS

En la implementación de planes de vivienda uno de los puntos más conflictivos y decisivos, tanto para quien los ejecuta como para quienes resultan receptores de los mismos (y quienes no) son los criterios que se definen para adjudicar dichas casas. En este caso, en realidad se trata de definir el orden de recepción de las viviendas (con el rango alto de incertidumbre de que se complete el proceso de adjudicación) ya que en teoría (luego veremos algunas excepciones) todos los vecinos de los asentamientos a urbanizar recibirían una o en su defecto se mejoraría la que habitan. No obstante, entre el primero y el último en recibir una casa se podría demorar 10 años o más, o no completarse si sucediera algún avatar en la macroeconomía, macro política o política local. Encontramos que sólo excepcionalmente en el caso de La Cava (en un momento en Vicente López) el gobierno local incluyó la posibilidad del pago de un subsidio para que algunos vecinos de la villa dejaran el barrio (y el propio municipio). En este último caso se generaba una incertidumbre adicional, fuertemente disciplinadora.

Cada órgano ejecutor, en el caso del Subprograma, cada municipio, define sus propios criterios de adjudicación en función de las características del barrio en cuestión. Ahora bien, estos criterios no son siempre cerrados o definitivos, o de público conocimiento. Tampoco son invariablemente definidos *a priori*, de hecho en muchos casos fueron construyéndose a la par del propio proceso de urbanización. Decimos que son quizás el nudo de conflicto más significativo de

¹²⁰ Hemos basado nuestro análisis en los resultados de una investigación de tipo cualitativa en la cual llevamos adelante entrevistas en profundidad a diferentes habitantes de las villas mencionadas y realizamos observaciones no participantes de los procesos en cuestión. A su vez, recurrimos a fuentes secundarias que aportaron datos para cada uno de los casos analizados.

la implementación de este tipo de políticas porque es, además, donde se juegan el carácter “justo” o “no justo” de las mismas –según quien lo discuta- y el grado de transparencia con el que se realizan los procesos. ¿Con qué criterio se entrega una casa a un vecino y no a otro? ¿Cómo y quién decide estos criterios? En general, el modo en que se resuelven estos interrogantes en cada caso condiciona la implementación de la política en su totalidad ya que, para los vecinos, sienta las bases de un proceso “legítimo” o no. Tal como plantea E.P. Thompson (1991) en estos procesos se juegan nociones legitimadoras, compartidas por los vecinos, que a veces entran en colisión con las nuevas nociones legitimadoras utilizadas por los municipios con un criterio técnico más que de “merecimiento” o “justicia”.

En casi todos los casos de procesos de urbanización, cuando se deben decidir prioridades en relación a adjudicaciones de las nuevas viviendas o los mejoramientos, emergen criterios que se convierten en complejos de articular e incluso a veces son incompatibles: **por un lado, están las familias que “más merecen las viviendas”, por otro lado, aquellas que “más necesitan las viviendas”, y por último, están siempre “las necesidades de la obra”.**

El “merecer la vivienda” por antigüedad es un criterio nativo, establecido por los vecinos, que ofrece mayor legitimidad para el acceso a una vivienda y en muchos casos es aceptado por el Estado. La “necesidad” es un criterio o noción legitimadora aceptada tanto por los vecinos como por el Estado, que en muchos casos está obligado por la Justicia o solicitado por otros organismos públicos. En cambio el requerimiento de obra es una noción legitimadora para el Estado, que necesita avanzar con lo pautado, pero no pasa el tamiz de “lo justo” o noción legitimadora de los vecinos (en todo caso es tolerado o comprendido, pero no necesariamente compartido). Por último, en el caso de La Cava, en el proceso de re-urbanización, el municipio no tuvo en cuenta ningún criterio legitimador de los vecinos, sino sólo el establecido por ellos mismo con sus “socios” del poder local: este es el de “merecer vivir en San Isidro” a partir de ciertas características, como lo explicaremos más adelante.

En el primer caso, para “merecer” o legitimar la posesión de una nueva vivienda el criterio de “**antigüedad**”, es decir de permanencia en el barrio por parte de las familias, es central. Es decir, el tiempo de ocupación legitima a los habitantes en un barrio que surge en un proceso de ocupación (Cravino, 2006). En muchos barrios se utilizó para certificar la “antigüedad” estar registrados en censos pre-existentes, tal como sucedió en Las Flores, Carlos Gardel o La Cava. Es la legitimidad que tengan dichos censos en los barrios la que permitirá llevar adelante un proceso de adjudicación más o menos conflictivo o más o menos consensuado. Un ejemplo de lo que suele suceder en la mayoría de los barrios es la existencia de familias censadas que luego del mismo abandonaron el barrio y se mudaron a otros lugares. Estas familias al enterarse de los procesos de urbanización volvieron reclamando su derecho a ser adjudicatarios, entrando en conflicto con las familias que habían permanecido allí. Esto resultó muy común en aquellos casos en donde los censos utilizados eran de años muy anteriores al de la implementación del Subprograma. En el caso de la urbanización de Carlos Gardel, la falta de apoyo de los vecinos al censo utilizado para definir la adjudicación de viviendas inicialmente generó un

clima de desacuerdo y desconfianza entre algunos vecinos y el municipio que condicionó significativamente la primera etapa de la urbanización.

En el segundo caso, el de prioridad por “**necesidad**”, se contemplan situaciones particulares de algunos vecinos tales como discapacidad, enfermedades graves o condiciones de habitabilidad extremas. Para algunos de estos casos, en Las Flores, por ejemplo, se priorizaron en la adjudicación los departamentos ubicados en las plantas bajas. En esta situación, también intervienen otros actores, como el poder judicial o el Defensor del Pueblo del Municipio de Vicente López e incluso el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, quien fuerza a los municipios a incluir en las listas a ciertos grupos familiares.

En cuanto a los criterios de adjudicación que se definen por las “**necesidades de la obra**”, se suelen generar importantes conflictos entre los vecinos, ya que puede suceder que alguna familia a la que le adjudicaron una vivienda por estar ubicada sobre la traza de una calle, por ejemplo, puede no “merecerla” ante los ojos del resto de los vecinos porque llegaron recientemente al barrio. Esto sucedió claramente en Las Flores y también en Carlos Gardel, donde en relación a un grupo de familias ubicadas en un sector que originalmente no pertenecía a la villa (es decir, no pertenecían al grupo de vecinos “históricos”) pero que fue incluido en la adjudicación de viviendas, entre otras cosas, por las necesidades de la obra en su conjunto. También se observa a menudo y es quizás otro de los puntos más dificultosos de los procesos de urbanización, que algunos grupos familiares se niegan por distintos motivos a ser trasladados a las nuevas viviendas, iniciando así un proceso de negociación que a veces demora los tiempos de la obra perjudicando la entrega de las viviendas y consecución general de los proyectos. Tal situación la observamos en tres barrios analizados. Esta negativa de las familias suele tener que ver, en general, con el desacuerdo con la forma o el criterio con el que se adjudicaron las viviendas o creer que el valor de la vivienda es mayor al resto de las que se encontraban en el barrio.

En el caso de **Las Flores**¹²¹ la decisión acerca de los criterios de adjudicación y la forma en que se implementarían (por etapas) estuvo a cargo de un cuerpo de delegados barriales junto con una ONG (APAC - Asociación de Apoyo a las Comunidades) en los comienzos del proceso de urbanización (ver capítulo 5). La ONG APAC fue contratada por el municipio de Vicente López para realizar el trabajo social en el barrio, dado la inexperiencia y la falta de equipos municipales capacitados para tal fin. Con el transcurso del tiempo, la intervención de esta ONG generó más problemas que soluciones y así el municipio se desvinculó de ella. En una segunda instancia, los delegados fueron renovados por medio de elecciones y continuaron con la discusión acerca de los criterios, sin que se modificara demasiado el parámetro de la antigüedad para la fijación de prioridades. En general, para los vecinos de todos los barrios analizados la antigüedad ha sido el criterio de mayor importancia y fuerza legitimadora. De todas maneras, en Las Flores, muchos de los vecinos entrevistados dijeron que sabían que les correspondía una

¹²¹ Cabe aclarar que en este barrio las nuevas viviendas se construyeron en conjuntos en blocks, de planta baja y 3pisos.

vivienda aunque no sabían explicar bien por qué criterio, pero otros sostuvieron situaciones particulares tales como que “APAC me vino a buscar” o que “les interesaba mi casa porque era grande y era buena para las reubicaciones”. En general coincidían que los primeros 32 adjudicados estuvieron mal elegidos, ya que en su mayoría eran jóvenes y, por lo tanto, no se respetó el criterio de antigüedad, Ese era un punto complicado para un comienzo del proceso de urbanización.

En el caso de **Carlos Gardel** la primera etapa de adjudicaciones realizada por el municipio estuvo signada por fuertes desacuerdos con algunos vecinos que reclamaban que algunas familias habían quedado afuera y que otras habían recibido viviendas sin cumplir con los criterios, sobre todo el de antigüedad, y sin cumplir con la cantidad de dormitorios que correspondía según el censo. En este sentido, como el censo realizado no era del todo aceptado por los vecinos como criterio legítimo, hubieron numerosas quejas y conflictos en torno a qué se consideraba familia (y por lo tanto familia adjudicataria de una vivienda) y en torno al número de dormitorios de las viviendas que debía recibir cada familia, es decir, al tamaño de la vivienda a adjudicar. Este último problema resulta básicamente del crecimiento de las familias entre la fecha de realización del censo y la fecha de la adjudicación de las viviendas. Muchos de los hijos de las familias censadas formaron sus propias familias con nuevos hijos. Esta fue una de las principales dificultades a resolver a la hora de decidir cómo adjudicar un número finito de viviendas en un contexto de fuerte y creciente demanda habitacional.

En el caso de Carlos Gardel, este conflicto generó particularmente que para la segunda etapa de adjudicaciones el gobierno local decida convocar a una comisión de vecinos elegidos en el barrio para definir las siguientes adjudicaciones. Esta comisión debía revisar cada caso de las familias adjudicatarias según los datos del censo y corroborar que se tratara de datos correctos. Fueron los vecinos organizados en referentes por manzanas que llevaron adelante este trabajo. Si bien se trató de un importante espacio de participación que el municipio organizó con la intención de que las adjudicaciones tuvieran mayor legitimidad en el barrio, esta experiencia generó finalmente nuevas tensiones, ya que otros vecinos que no formaban parte de dicha comisión cuestionaban nuevamente la legitimidad de sus decisiones y se negaban a aceptar las mismas. Y al mismo tiempo, los vecinos que sí integraban la comisión terminaron teniendo problemas con los vecinos sobre los cuales se discutían las adjudicaciones, generándose así peleas internas entre vecinos que sembraron desconfianza y malestar en el barrio. Esto demuestra, de esta manera, el nivel de conflictividad que supone siempre el momento de la definición de las adjudicaciones de viviendas. En el caso de Gardel, especialmente, cabe recordar que se trata de un barrio construido por el mismo Estado que en tiempos de la dictadura de Onganía llevó a vecinos de otras villas a vivir en ese lugar con la promesa de que recibirían una nueva vivienda. Esa promesa tiene más de treinta años y sobredeterminó las expectativas de las familias que esperaban la urbanización, haciendo más fuerte aún el criterio de antigüedad. Así es cómo, en el barrio están “los históricos” y aquellos que fueron llegando posteriormente.

En el caso del **Barrio Almafuerite** –también llamado “Villa Palito”-, el grupo de vecinos entrevistados, que a su vez participaban de la gestión del programa en su barrio, también relataban la dificultad de gestionar las distintas etapas de adjudicación de viviendas. Sucedieron tres situaciones: a) la permanencia de la familia en la vivienda tal cual estaba, b) la mudanza a una nueva casa dentro de la manzana o en otro lugar del barrio donde había una porción de suelo desocupado o c) el mejoramiento de la vivienda en la que estaban. Esto incluía que algunos también tengan que ceder parte de su lote para que otras familias de su manzana obtengan un lote mínimo. Ellos explicaban que en su trabajo de vinculación con los vecinos, se le proponía a los habitantes del barrio que optaran entre el ofrecimiento de una vivienda nueva o quedarse donde estaban. La respuesta de los habitantes ante esa oferta fue muy variada: algunos con gran ansiedad aceptaron y esperaron que esto suceda en el menor tiempo posible y otros se negaron a salir del lugar. En algunos casos, la decisión de mudarse llevó años. Relataban el caso de un vecino que se negaba a ser relocalizado, aún cuando su vivienda se encontraba en la traza de una calle y era la última necesaria para lograrla. En estas situaciones, muchas veces los vecinos en litigio exigen a cambio obtener mejores condiciones que el resto de los vecinos, a lo cual, se observaron respuestas diferentes en los municipios. Por ejemplo en el barrio de La Matanza, la Unidad Ejecutora del Programa se negó y decidió esperar a que éstos aceptaran los términos del ofrecimiento. Así, las prioridades de obra entran en tensión con las de las necesidades habitacionales del conjunto del barrio.

La Cava merece un tratamiento diferenciado. Aunque el censo preparatorio de la intervención urbana arrojaba la cifra de 1.882 familias el municipio decidió encarar la construcción de 1.026 viviendas (por los reclamos de los vecinos la cifra ascendió a 1.400), con lo cual la presión por estar incluido fue mayor que en los otros casos. Además, se utilizó como criterio la mudanza del grupo familiar que vivía en una casa de la villa por el mismo grupo una casa nueva, cuando muchas veces en la villa convivían varias familias nucleares y las nuevas viviendas les quedaban chicas (lo mismo sucedió en Las Flores en algunos casos). Esta reproducción de la situación de hacinamiento en la adjudicación de las nuevas viviendas se observó en varios casos de distintos barrios y, en general, como vimos, se debió a las diferencias entre los datos obtenidos por los censos utilizados y la realidad de las familias (y su crecimiento posterior al mismo) a la hora de adjudicarles una vivienda. Por otra parte, este caso en San Isidro presenta mayores complejidades que el resto ya que la decisión de la adjudicación de una vivienda implicaba a las familias pasar por un “**proceso de admisión**” que ejecutaba una comisión, llamada paradójicamente **Mesa de integración**” (anteriormente denominada “Mesa de Transparencia”) compuesta por las autoridades municipales, pero también por actores externos al proceso como el Club de Leones de San Isidro, el Rotary Club de San Isidro, el Club Atlético San Isidro (CASI), el Club de Rugby Pueyrredón, la Cámara de Industriales de San Isidro, la Cámara de Comercio de San Isidro, la Asociación Amigos de la Plaza 9 de Julio de Martínez, la Parroquia Nuestra Señora de La Merced, la ONG Amigos Casa de Galilea y otros. Es una paradoja el término utilizado (“integración”) porque aquellos que componen el “tribunal” claramente son, en su mayoría, actores que se encuentran en el otro extremo de la estructura social de aquellos que debieron

ocupar tierra para encontrar un lugar en la ciudad y que desconocen, por tanto, en absoluto lo que les sucede a los habitantes de La Cava y sus formas y lógicas de vida.

Se trata de un tribunal examinador, en el sentido de qué cada vecino tenía que demostrar “merecer” ser incorporado al programa. Es decir, se ejerce una sospecha generalizada sobre todos los habitantes de La Cava y esto es presentado como “construcción de ciudadanía”. De esta forma se consideran elementos para “**merecer la vivienda**”, la cantidad de miembros del hogar, el haber sido censado en el año 2001¹²², antigüedad y continuidad en el barrio, demostrar responsabilidad en la educación de los hijos, “conducta social”, “participación comunitaria”, “la posibilidad de sostenerse económicamente”, o tener alguna necesidad especial en temas de salud. Como se observa, se trata de criterios totalmente dispares en cuanto a sus características: algunos tienen que ver con datos del hogar y otros, lo que son sujeto de detallado examen, las “conductas” consideradas correctas o incorrectas por parte de dicha comisión. Esto se expresa en puntajes. En este sentido es importante remitirnos a las diferencias categoriales que para Tilly (2000) fijan las desigualdades. Es decir *“la desigualdad persistente entre categorías surge porque las personas que controlan el acceso a recursos productores de valor resuelven problemas organizacionales acuciantes por medio de distinciones categoriales. Inadvertidamente o no, establecen sistemas de cierre, exclusión y control sociales”* (op.cit:21). En este caso, es claro que existen dos tipos de sujetos para esta comisión “los merecedores de vivienda” y los “no merecedores” y para estos últimos se les niega todo derecho aún cuando vaya en contra del marco normativo argentino). Es claro que para La Cava, no se trata de una disputa por los criterios legitimados por los vecinos y cómo organizarlos en un orden, tal como lo expusimos anteriormente (antigüedad, necesidad, necesidad de obra), sino de actores externos que juzgan si las personas que viven en una villa son merecedoras de la “ciudadanía” sanisidrense. Esto es, se parte de una categoría de *no ciudadano* o en el mejor de los casos de pre-ciudadano para aquellos que viven en una villa y sólo si cumplen una serie de requisitos y ritos de pasaje podrían adquirir la condición de ciudadanos que los habilitaría a vivir en la ciudad. Es decir, ni siquiera es suficiente haber vivido años en el barrio o tener una necesidad objetiva de vivienda, sino que se vuelve un requisito cumplir con un perfil definido por actores externos a la villa. Queda claro, así, que al menos en este caso no se piensa al acceso a la vivienda y al hábitat saludable como un derecho que el Estado está obligado a satisfacer (y que todos los individuos poseen más allá de sus características, comportamientos o discursos), sino que se lo piensa como un “beneficio” que el gobierno local parece querer asignar (o no) en función de criterios que define discrecionalmente y que tienen que ver con el “merecimiento”.

Por otra parte en La Cava, las adjudicaciones adquieren un carácter “provisorio” ya que de acuerdo a la normativa elaborada por el municipio –de

¹²² No se trató de un censo, como se suele hacer en los procesos de urbanización (que en realidad son listado de receptores de programas) sino una encuesta realizada por Promotores del Municipio de San Isidro y el INDEC. Tampoco los vecinos pudieron controlar que estuviera bien realizado, es decir si hubo fallas en cuanto a las personas incluidas, por falta o por información errónea, o por la inclusión de personas que no vivirían en el barrio.

dudosa constitucionalidad- éstas podían ser revocadas si los vecinos de las nuevas viviendas no se “comportan” de acuerdo a códigos de convivencia establecidos por la municipalidad (no generar ruidos, no provocar conflictos con los vecinos, no instalar pequeños comercios en las casas, etc.).

Para todos aquellos que no son aprobados por la “Mesa de integración” pasan a la categoría de “personas no deseadas” o no “merecedoras de vivir en San Isidro”, con lo cual se aplica el plan “abanico”, eufemismo que debe ser reemplazado por la palabra “expulsión”. Es decir, el municipio le compra a la familia en cuestión un lote en otro municipio, donde el suelo sea barato, y allí ofrece construir una vivienda. Es decir, el municipio busca de esta forma perder población “villera” y reproducir cierto “orden urbano”.

De esta forma, encontramos procesos donde la conformación de un nuevo espacio físico barrial tiene continuidad con procesos sociales del barrio de origen, pero el primero genera tensiones sobre el segundo y viceversa. El conocimiento y reconocimiento entre vecinos implica una jerarquía de derechos y/o necesidades, donde la antigüedad es el que se encuentra en el lugar más alto, la necesidad de obra en el más bajo y la necesidad se legitima caso por caso. En la implementación del programa todo esto se pone en juego teniendo que conciliar los actores municipales con estas jerarquías de legitimación que sostienen los vecinos para poder llevar adelante la urbanización. Los actores que efectivizan este proceso no pueden proyectarlo en el espacio como si fuera un lugar vacío o en un papel en blanco, sino pensarlo en el marco de lo que existe en el barrio y quienes viven allí. Por otra parte, las modificaciones físicas del barrio a medida que avanza la obra también van generando actitudes diferentes por parte de los vecinos, que pueden implicar conformidad con el proceso, o todo lo contrario, y también pudiendo encontrarse obviamente situaciones intermedias. En el caso de San Isidro, donde la distancia social entre habitantes de las villas y el resto de los vecinos es significativa, el cambio de vivienda está pensando como un rito de pasaje para convertirse en “ciudadano”, ya que supuestamente antes no lo eran (en lugar de pensar que eran ciudadanos pero no tratados como tales).

“LO VIEJO, LO NUEVO, LO FEO Y LO LINDO” EN EL PASAJE DE LA VILLA AL BARRIO

La condensación simbólica del cambio: las mudanzas

La mudanza a la nueva vivienda suele ser otro punto de inflexión en los procesos de re-urbanización. Se trata de momentos en donde se condensan expectativas, emociones, miedos y ansiedades. El temor y la tristeza de dejar la vivienda en donde en algunos casos las familias habitaban hacía más de cincuenta años, genera sentimientos encontrados entre querer y no querer abandonarla, incluso aunque esto implique un mejoramiento en su calidad de vida. Por otro lado, **lo que se deja no sólo es “la casa” sino sus recuerdos, la sociabilidad y los lazos generados a su alrededor, “lo conocido”, lo**

“autoconstruido con tanto esfuerzo”, la vida con los vecinos, su identidad, entre otras cosas. Todo esto se juega para los vecinos a la hora de demoler sus casas. Por ejemplo, un niño en el Barrio Carlos Gardel, mientras ayudaba a demoler su vivienda comentaba: *“los pasillos, las canchitas... se va a extrañar... es triste porque te vas, estás contento cuando llegas pero a la vez es triste...”*. Una residente de Las Flores nos explicaba: *“Y acá se escuchan más los ruidos que allá en mi casa (la de la villa). La música no retumbaba tanto y acá, retumba. Como son los departamentos en edificios »* (nótese que todavía habla de “mi casa” para referirse a la de la villa). Otra vecina de Carlos Gardel nos decía *“yo no me quería mudar, mi casa es mi casa, la construí yo, le puse cada ladrillo, ahí nacieron mis hijos... Y la casa nueva es más grande pero es fría, no tiene humanidad, no tiene la personalidad nuestra... yo hubiera necesitado haberle puesto yo los ladrillos, haberle elegido el color de la pintura para sentir que era mía... la verdad es que sólo me mudé por mis hijos, por su futuro...”* (Juana, Carlos Gardel, 2009) Al mismo tiempo y paradójicamente, entre los más antiguos se suele dar, a veces, la situación de tal arraigo a la vivienda en la villa, que se niegan a dejarla y por lo tanto, le “pasan” la nueva vivienda a un pariente cercano (hija o hijo, en algunos casos nietos). Tal como lo expresaron algunos entrevistados de Las Flores: *“Porque los antiguos, no querían. Unos porque era chico, otro porque no podía dejar el boliche... y bueno hay gente que no quiere venir...”* (Susana, Las Flores, 2008).

Se trata, así, de una experiencia muy fuerte también en términos colectivos, ya que muchas de estas familias llegaron juntas a esas villas y se acompañaron en la construcción de su barrio y sus casas. En términos de Armando Silva (1992) a los vecinos, la intervención urbana, les borra el croquis de su barrio y se va dibujando de a poco uno nuevo. El barrio anterior condensaba toda una serie de marcas que decodificaban los habitantes, marcas que fueron construidas a lo largo de su historia. Inclusive al final de la urbanización los vecinos de Gardel tuvieron que nombrar las nuevas calles y ellos mismos eligieron en el caso que pudieron los nombres (algunas calles eran continuación de la trama urbana). Una anécdota que nos contaron vecinos de diferentes barrios es que hasta los perros de las familias recién mudadas no lograban acostumbrarse a las nuevas viviendas y volvían casi todos los días, por un tiempo, al lugar adonde estaba la antigua casa en la villa, aún cuando allí sólo quedaban escombros.

Asimismo, si bien la vivienda nueva significa en la mayoría de los casos una mejora en sus condiciones habitacionales esto no se verifica en la totalidad de los casos. Hay muchas familias que en las villas habían logrado construir casas amplias, con materiales de calidad y cómodas para quienes habían crecido en número a lo largo de los años y que sin embargo les correspondió recibir según los criterios de adjudicación una vivienda quizás más pequeña, más alejada de los parientes y vecinos, o que no les permite desarrollar una actividad comercial como sí lo hacía su casa en la villa. Este último caso es de mucha importancia ya que hace al sustento económico de estas familias. Muchas de ellas habían logrado construir en sus viviendas en la villa negocios de distinto tipo, en los que habían invertido tiempo y dinero, y que, sin embargo, en este tipo de planes de vivienda no son tenidos en cuenta. Estas cuestiones hacen

que los momentos de mudanzas expresen siempre algunas tensiones que a veces resultan en nuevos conflictos.

No hay, entonces, una reacción homogénea a las transformaciones. Así, encontramos que algunos vecinos decidieron no mudarse y dejaron la vivienda a algún pariente (por lo general las mujeres mayores las dejaban a su descendencia), otros que se mudaron pero destilaban una fuerte añoranza y nostalgia por el barrio (la villa) en particular a su sociabilidad y a las comodidades (o la posibilidad de tener un patio o mascotas en el caso de quienes se mudaron a departamentos en los conjuntos) y en cambio, otros adoptaron una actitud de “vida nueva” y por lo tanto cortaron lazos con los vecinos que quedaron en la villa y no suelen volver allí. En palabras de una entrevistada: *“lo que pasa es que nosotras entendemos las reacciones de la gente, nosotros no lo tomamos como una agresividad porque bueno, es lógico, es producto de lo que les está pasando. Vos fijate viviste 30 o 40 años en un lugar y de repente viene todo un mundo de gente y te dicen “tenemos que tirarte tu casa porque te vamos a hacer la casa nueva”, capaz que la persona está re contenta pero no reacciona, y su primera reacción es gritarte, es decirte “no, no me gusta, no quiero, no le voy a ceder el espacio a mi vecino” pero es porque no comprenden en un primer momento, el miedo... “* (Natalia, Barrio Almafuerde, 2010).

Para los días de mudanzas, en el caso de Carlos Gardel, el Municipio de Morón organizó un importante operativo, en donde cada familia era acompañada y asistida en toda la secuencia por un equipo de “tutores”. Incluso, el traslado de plantas y mascotas fue previsto por el equipo municipal y cada familia tenía tiempo, antes de la demolición, para retirar todos los materiales de su antigua casa que le sirvieran en la nueva.

Sin embargo, existieron algunos problemas cuando algunas pocas familias exigían condiciones especiales para mudarse como la entrega de más viviendas de las que les correspondía según el censo. Algunas de ellas decidieron no mudarse y quedarse en su casa de la villa que quedó, así, sin demoler, en medio de la nueva urbanización.

En el caso de Las Flores hubo numerosas quejas, que se referían a que no estaban dadas las condiciones para la mudanza, que no se cumplieron los horarios, que no había camiones, etc. Varios la hicieron llevando sus pertenencias caminando. Algunos tuvieron que dejar muebles, como placares, porque en los departamentos sólo cabían pequeños (y según una vecina “finitos”).

En el caso del Barrio Almafuerde pareciera que la organización barrial tenía más coordinado el proceso y por miedo a las ocupaciones la mudanza a las viviendas construidas era inmediata y la demolición también se hacía inmediatamente, delante de quienes la habían habitado. En este caso, los informantes resaltaron cómo las actitudes de los vecinos fueron cambiando con el correr de los pasos de la urbanización. Así algunos vecinos que se negaban a sumarse a la urbanización, luego de observar las transformaciones barriales cambiaron de opinión. Los vecinos de este barrio tomaron una decisión muy

particular: dejar sin demoler lo que llamaban el “casco histórico” de la villa, es decir la zona que habitaron los primeros vecinos y que se encontraba consolidada. Esta fue una decisión que tomaba en cuenta el alto valor simbólico e identitario que tiene el barrio y sus zonas para los vecinos de Almaguer. Esto puede ser vinculado en algún sentido al valor de conservar el “patrimonio histórico” que comparten en general las organizaciones académicas de la arquitectura, junto a otras disciplinas como la historia y que es incorporado como un valor por la clase media intelectual. El arquitecto del barrio compara esta acción con la preservación del “Caminito”, en el barrio de La Boca (Ciudad de Buenos Aires). Sin embargo, desde los parámetros de la arquitectura hegemónica, esta zona jamás no podría formar parte de lo que se suele entender como “**patrimonio arquitectónico**”.

Otra característica que diferencia este barrio es que un **grupos de jóvenes** que habían estado presos o habían sido procesados por diferentes causas judiciales –solían ser hostigados por la policía- (y por esta misma razón tenían dificultades para conseguir empleo) fueron acompañados por la cooperativa que llevaba adelante la urbanización y fueron incorporados al proyecto constituyéndose como el “grupo de las demoliciones”. De esta forma, fueron aprendiendo oficios y apropiándose del proyecto para el barrio desde un nuevo rol. Este ejemplo es, quizás, uno de los más significativos para el caso de la urbanización de Palito-Barrio Almaguer ya que sus protagonistas, los vecinos organizados en la Cooperativa y a cargo de la Unidad Ejecutora de la urbanización, suelen destacar que, ante todo, este proceso fue para el barrio un cambio social más que físico. Uno de los dirigentes de esta organización nos comentaba que la urbanización del barrio era la “excusa” para hacer todo lo que siempre soñaron para cambiar el barrio.

La vida en el “nuevo” barrio: vivienda propia y dirección

“Lo más importante es que es la casa de mis sueños... y ahora me siento como un chico, aprendiendo porque es todo es nuevo. Siento que me largaron y es todo nuevo, y yo no sé ni por donde empezar... uno allá en el barrio rompía algo y lo ataba con alambre... en cambio esto es otra cosa, por eso te digo, es volver a empezar...” (Juana, Barrio Carlos Gardel, 2008))

“La casa somos nosotros” (Eugenia, Barrio Almaguer, 2009)

“El bienestar, cambian las parejas, le cambia la vida a los hijos” (Diana, Barrio Almaguer, 2009)

Una vez mudados, los vecinos acomodaron las cosas que trasladaron, compraron otras y decoraron a su modo sus **nuevas casas o departamentos**. En la mayoría de los casos, lo percibieron como un cambio positivo, que hasta incluso algunos lo vivieron como un cambio de su status social.

La posición de un agente en el espacio social se expresa en el lugar del espacio físico en el que está situado. El domicilio expresa la posición en la

jerarquía de localizaciones y, por lo tanto, en la estructura social. En ese sentido el cambio de vivir en la villa a vivir en una vivienda ubicada en una calle reconocida como parte de la ciudad, en una referencia ubicable para los que viven por fuera del barrio, implica una posición mejor en el mapa de localizaciones sociales y tal como lo expresan los entrevistados les permite jugar de otra forma por ejemplo en el mercado de trabajo, ya que en este rige un fuerte prejuicio respecto a los habitantes de las villas. De esta forma el “efecto de lugar” (Bourdieu, 1999) es diferente en la villa que en una vivienda en un conjunto o en una casa con lote propio.

Hasta hace algunas décadas, el paradigma académico-político en relación a las políticas públicas hacia los asentamientos informales planteaba la necesidad de la relocalización de los habitantes de las villas en barrios nuevos, ubicados en otros lugares, inclusive en otras localidades. Esto se sintetizaba con el término erradicación de villas. Se partía como supuesto de que los habitantes de estos asentamientos contenían “patrones de comportamiento” rurales y debían adquirir pautas urbanas de convivencia (Cravino, 2008) por toda una serie de acciones públicas, que incluían la modificación de sus estilos de vida. En cambio, **la re-urbanización de las villas (manteniendo la localización) protege los aspectos positivos del efecto de lugar, es decir las relaciones entre los vecinos, el conocimiento del entorno, la forma de llegar a las escuelas, centro de salud, trabajo, y toda otra serie de actividades que se realizan en el barrio o en el entorno. Sin embargo, no es tan fácil para los vecinos quitarse de encima el efecto de lugar negativo porque aunque haya cambiado físicamente el barrio y las viviendas, muchos los siguen llamando “villa” o mantienen el mismo estigma.**

En el análisis de las entrevistas realizadas observamos que en relación a los **beneficios** que encuentran los vecinos en las nuevas viviendas, se destaca fuertemente la **posibilidad de tener un domicilio**, que favorece su “integración social” con el resto de la ciudad: les permite dar una dirección fehaciente (y no identificada con una villa), mejorando sus posibilidades de conseguir un empleo y recibir correspondencia. A su vez, recibir un servicio a su nombre con un domicilio “normal” –para los ojos externos- les permite obtener crédito –a sola firma- en algunos comercios de ropa o electrodomésticos.

E: Vos me decías eso, “nunca tuve un domicilio”

Sr: Yo sé que ahora todo el que me busca es Juan de la calle xx en el 3ro. B...

E: Y eso en qué cambia tu vida?

Sr: En que siento que ahora sé dónde vivo y me pueden mandar un correo, una boleta, un impuesto, que yo puedo ir a reclamar... sacar un préstamo... Mis nenas ahora, les pueden decir a las amigas dónde queda la casa...” (Juan, Las Flores, 2008)

Sr.: “es más fácil. Cuando antes salía a buscar trabajo daba la dirección de allá y no me llamaban nunca. Dejaba los currículum, veían la dirección y... Ahora sí, me está saliendo trabajo. Tengo contactos, gente que ya me conoce”. (Bernardo, Las Flores, 2008)

“E: Porque Ud. daba la dirección de acá, Melo, Constituyentes... se le cerraban las puertas... estábamos mal conceptuados...” (Ramón, Las Flores, 2008)

“E: más adelante no te van a marginar porque ahora vos decís que sos de la Gardel y te marginan pero más adelante vas a decir vivo en Pampa y Murillo, en el nuevo barrio...” (Julián, Carlos Gardel, 2009)

Por otra parte, algunos indicaron que pueden invitar parientes o amigos que temían ir a la villa o los niños **pueden invitar compañeros de escuela** que antes no podían por vergüenza de vivir en la villa o porque los padres no lo permitían.

Asimismo, en muchos casos, la posibilidad de habitar en las nuevas viviendas resuelve, o **favorece la resolución de, numerosos conflictos familiares y de salud generados por el hacinamiento y las malas condiciones de sus previas viviendas.** En palabras de los entrevistados:

« E: ¿Cómo se sienten los chicos en esta casa? ¿Están todos contigo?

Sra.: Sí, todos.

E: ¿Les gusta más?

Sra.: Sí. Ahora como nos adaptamos a tener más individualidad, porque estábamos allá en una habitación prácticamente todos juntos.

E: ¿Qué comodidades tenías allá?

Sra.: Tenía una habitación para mí y otra donde estaban todos ellos » (Silvia, Las Flores, 2008)

Sra.:«Hubo una señora que tocaba las ventanas y lloraba cuando la subí arriba y te impacta los chicos, los chicos lo primero que hacen aunque vos no lo creas es se van al baño (...) abren las canillas, dicen: “me voy a lavar las manos”. (Andrea, Barrio Almafuerte, 2010).

Sin embargo, algunos vecinos ya mudados hace algunos años a las viviendas nuevas nos explicaron que se trata de procesos de cambio no automáticos ni lineales. Por ejemplo, **los beneficios de tener un domicilio no fueron, en este sentido, instantáneos.** Una vecina de Carlos Gardel nos contaba *“me costó mucho convencer a las empresas de servicios que esto ya no era una villa, al principio seguían sin querer venir, me decían ‘no señora, yo a la villa no entro’... y yo le decía que ya no estaba más en la villa, que esto era un barrio común, como los otros... lo que pasa es que en los mapas no figuran las nuevas calles, no existimos o seguimos existiendo como villa...”*. Esto mismo se repite todavía, a veces, al ir a pedir empleo o comprar algo en un negocio que tiene que entregar la mercadería a domicilio. Está claro, la estigmatización, la discriminación y la fragmentación socio-urbana son fenómenos sociales que no se modifican exclusivamente con cambios en el soporte físico o material de estos barrios. Otra vecina nos decía en esta línea: *“los vecinos de al lado siguen pensando que somos negros villeros y ahora nos odian más por que piensan que somos vagos y nos dieron casas igual pero en mi casa trabajamos todos... además la policía sigue parando a los pibes, tratándolos mal, siguen*

diciendo que son de la Gardel... es difícil la transición...” (Julieta, barrio Carlos Gardel, 2010).

Para los entrevistados de todos los barrios considerados, la situación de poseer un inmueble, en algún sentido como **visión patrimonial**, aún cuando se ignoren detalles legales sobre la tenencia de la vivienda (en particular, acerca de cómo y cuándo iban a poseer una escritura) fue expresada como uno de los aspectos más positivos del cambio. Es decir, percibían su situación como de mayor estabilidad que la anterior y una cierta modificación en el status de habitante de la ciudad, ya que pasaban de **ocupante –más o menos tolerado- a propietario**. Esto implica estar parado en la estructura espacial de la distribución de los bienes o servicios -privados o públicos-, de la ciudad en mejor condición que su situación de habitante en una villa, al mismo tiempo que produce un efecto de distinción (Bourdieu, 1999) respecto a sus vecinos que permanecen aún en la villa y un difícil intento de re-acomodamiento de estatus frente a los vecinos de los barrios cercanos. La visión de un legado para generaciones futuras y la consideración de que con el cambio ocurrido las nuevas generaciones van a tener un futuro mejor son aspectos centrales de la forma en que los vecinos de la mayoría de los barrios observan estas transformaciones urbanas. Así un habitante de La Cava afirmaba *“yo hace 24 años que vivo acá en la villa y ahora quiero un cambio, no por mí, si fuera por mí me quedo donde estoy pero por mis hijos, quiero un cambio, por mis hijos”* (Francisco, La Cava, 2009).

En el barrio Las Flores aquellos vecinos que se mudaron al “conjunto” se encontraban en su mayoría **satisfechos con las viviendas que recibieron**. Así fue frecuente escuchar frases tales como “acá estamos mejor” o “esto es más lindo”.

Repasemos respuestas –recurrentes- de los entrevistados de diferentes barrios sobre los aspectos que valoraban positivamente:

“acá me parece que es todo más alegre, allá era más cerrado y acá parece que estamos todos pendientes...” (Juan, Carlos Gardel, 2009)

« El hecho de creer está más instalado. La gente ahora quiere más de lo que le dan y luchan por tener más y más y se genera esa competencia linda de que “quiero la mejor reja” y el otro: “yo también”, “quiero pintar la casa” y “yo también la voy a pintar”. Es una competencia linda que se genera y a nosotros nos sirve porque el barrio se mantiene lindo; porque vos fijate, hace cinco años que se comenzaron a construir las viviendas y no hay viviendas deterioradas, no hay viviendas en mal estado. La gente se entusiasma y la mantiene y eso es bueno » (Andrea, Barrio Almaguer, 2010).

“Y fue brusco el cambio, había gente que realmente vivía muy mal dentro del barrio. A mí me pasó una experiencia cuando fui a acompañar a una asistente social a hacer un relevamiento que me quedé como perdida porque entré a una casa, y yo no sabía que dentro de villa palito

había familias que tenían piso de tierra. Viste cuando vos vivís y decís “no, no hay” porque a pesar de que tenés tu casita, tenés...y entré a una casa y me acuerdo que quedé como pasmada de la situación, de la manera en la que vivían. Era impresionante y yo no podía creer. Esas son experiencias que de repente uno... me crié en el barrio, caminé el barrio, tengo toda mi vida acá adentro y jamás me imaginé de poder encontrarme una situación así” (Betina, Barrio Almafuerte, 2010).

« E: *¿Vuelve al barrio cada tanto o no? (por la villa)*

Sr.: *No, no. Yo no vuelvo.*

E: *¿Le gusta acá, no le gustaría volver a donde estaba?*

Sr.: *No.*

E: *¿Cuánto me dijo que vivió allá?*

Sr.: *Más de 40 años* (Andrés, Las Flores, 2009)

En cuanto a las **comodidades de la vivienda**, la evaluación de los receptores tenía una relación directa con la anterior (al igual que aquellos que accedieron a una vivienda en un barrio nuevo por medio de otro programa, ver capítulo 4). Se señaló como positivo que en los departamentos o en las viviendas unifamiliares no hay humedad, situación que es una constante en prácticamente todas las viviendas de las villas, por problemas en el piso, falta de revoque en las paredes o falta de aislación en los techos. Como nos relataba un entrevistado *“Allá cuando llovía teníamos que estar sacando todo (...) No nos inundábamos. Lo que pasaba era que las chapas estaban todas rotas y goteaba »*. (Julio, Las Flores, 2008)

En Las Flores, respecto al **tamaño de la vivienda**, varios entrevistados mencionaron que cuando los vecinos veían el tamaño no se querían mudar, rechazaban los departamentos. En cuanto al tamaño de los departamentos, encontramos entonces, la misma insatisfacción que en los barrios nuevos analizados en el capítulo 4 (Cravino-Del Río, Graham, Varela), con la diferencia que en este caso no tienen posibilidades de ampliar la vivienda, con lo cual, aparece en el imaginario la inquietud sobre qué hacer cuando la familia crezca en los próximos años. Sólo algunos entrevistados se refirieron a que en su nuevo hogar contaban con más espacio, esto eran los casos en que una familia vivía en un cuarto.

Algunos se referían a que **en la villa podían armar piletas de lona, y en los conjuntos no**. Es decir, las familias añoraban la presencia de **patios** que tenían en la villa (aunque sean pequeños) y que permitían refrescarse y jugar a los niños.

En el caso de La Cava, varios vecinos nos relataban que en las habitaciones no les entraban los muebles o no cabían las camas suficientes para los hijos que tenían, o tenían que agrupar en una sola habitación varones y mujeres cuando esperaban que pudieran dormir separados.

“E: Ojalá que sí, todos queremos una casa más o menos digna. Si acorde a una necesidad lógica. No porque vos seas de una villa tenés

que conformarte con una piecita de 2 x 2... para los nenes. El tema es que nosotros somos todos jóvenes, en su mayoría y el plan no contempla que uno crezca como familia... El espacio está, con un poquito más de materiales podrían hacer algo mejor. Hay mucha gente que está conforme porque peor es nada, pero podría haber sido un poquito más grande. “(Sebastián, Las Flores, 2008)

E :« *Las ventanas son de mala calidad y se salen, además entra el agua cuando llueve* » (Ana, La Cava, 2008)

Entre los **aspectos negativos** se resaltó: el tamaño de los departamentos o las casas, las **terminaciones y algunos aspectos constructivos o tipológicos** en La Cava, Las Flores y en Carlos Gardel. Particularmente, la falta de cerámica en los pisos en algunos casos, el mal funcionamiento de algunos artefactos (esto fue en pocos casos) o las cerraduras y que los ruidos se escuchan más que en la villa. Es decir, encontramos muchas coincidencias con los resultados de la investigación para barrios nuevos (ver capítulo 4).

En el caso de Carlos Gardel, por ejemplo, son muchas las críticas y los reclamos de los vecinos que se mudaron en la primera etapa en relación con las terminaciones y los materiales utilizados por la empresa en la construcción de las viviendas. Se produjeron conflictos entre los vecinos que reclamaban, la empresa que no siempre se hacía cargo y el Municipio que debía encargarse de solucionar lo que ésta última no hacía. Por un tiempo, los vecinos conformaron una comisión de seguimiento de obra que se ocupaba, junto con el Municipio, de hacer visitas regulares a la obra para supervisar el modo en que avanzaba la obra, los materiales que se utilizaban, etc. Sin embargo, esta comisión no siempre funcionó y la mayoría de los entrevistados coinciden en que las viviendas entregadas en la primera etapa no estaban bien terminadas y siguen teniendo al día de hoy problemas de construcción.

En el caso del Barrio Almafuerde, como las viviendas eran construidas por cooperativas compuestas por vecinos del barrio ante un problema en ellas, las mismas cooperativas estaban exigidas a solucionarlo. En este sentido, encontramos mejores resultados en esta forma organizativa, que en las viviendas producidas por las empresas, aún cuando en los otros barrios, dichas empresas estaban obligadas a tomar mano de obra barrial, (situación que no siempre se cumplió) y a resolver los “vicios de obra” en el plazo de la garantía (que variaba de seis meses a un año).

En todos los barrios seleccionados para este estudio se pudo observar que **las viviendas ya entregadas se encontraban muy cuidadas, algunas con jardines poblados de plantas y flores**. Los vecinos nos relataban que muchos habían comprado muebles nuevos (nos contaban que o fueron ahorrando antes o estaban pagándolos con crédito) como parte de un rito de pasaje donde los muebles viejos o rotos quedaban en el pasado y *lo nuevo* tenía que demostrar más calidad. Una entrevistada nos decía: “*uno no quiere en una casa linda traer cosas viejas*”. Algo similar sucedía con los electrodomésticos. Asimismo, muchos estaban introduciendo mejoras en las viviendas. En los conjuntos del barrio Las Flores encontramos que varios

vecinos pusieron macetas en las escaleras, etc. Esto los diferencia de barrios vecinos (en el municipio de San Martín) de conjuntos habitacionales ubicados justo enfrente de la villa, que evidencian fuertes deterioros en el mantenimiento. Sólo algunas casas, en los barrios analizados, mostraban evidencias de estar desocupadas o de haber hecho ampliaciones precarias. Las viviendas descuidadas son en general objeto de crítica por parte de los vecinos. Esto es una forma de expresar la importancia que tiene para ellos la vivienda y una forma de generar un mapa cognitivo de su barrio donde se resalte una estética opuesta a la de la villa y opuesta a lo que los vecinos del entorno observaban de la villa. En palabras de los entrevistados:

« Y después le dije: “las cosas que vos hagas, hacelo en el fondo, éste es tu fondo”. “La parte del frente es éste y esta parte lo tenés que tener lindo y limpio porque esta parte es la calle” después ellos se mataban de risa, lo tomaban en joda, pero son cosas que por ahí la gente no lo capta y a ellos les daba lo mismo tener un frente como un fondo como un costado, y de a poquito fuimos manejando, todo los que trabajamos socialmente fuimos tratando de ir metiéndole a la gente que se podía vivir mejor » (Andrea, Barrio Almafuerde 2010).

« Siempre digo que la casa la tenemos que cuidar nosotros, y que la casa somos nosotros. Vos una casa la arreglas, la limpias, la pintas como son las personas. Yo pienso así y se lo dije a la gente muchas veces. “que vos la limpias, la pintes, y la arregles, es como si fuera que vos te bañas, te perfumas, te pintas, y estás hermosa no?, bueno la casa es tu imagen”. Yo eso a mucha gente se lo dije y por suerte dio resultado. Nosotros trabajamos mucho y gracias a dios por suerte, fuimos un grupo muy consolidado en este sentido. No todo fue exactamente bárbaro. Todo nos costó bastante » (Viviana, Barrio Almafuerde, 2010).

También en Carlos Gardel la mayoría de las nuevas viviendas están sumamente cuidadas y muchas de ellas han sido ya remodeladas o ampliadas. El Municipio asesora a los vecinos y los acompaña si éstos necesitan realizar modificaciones a las casas ya sea por necesidades habitacionales o económicas. En este sentido, son muchos los comercios que funcionan en las nuevas viviendas y por lo tanto, a veces, fue necesario adaptar las viviendas para tales fines.

En el caso de Las Flores, en las visitas nos encontramos con que el **consorcio** del primer conjunto de viviendas entregado no funcionaba aún, pero no obstante los vecinos se organizaban, tal como lo hacían en la villa, para mejorar su barrio. Los habitantes nos explican ante la pregunta ¿Cómo hacen para ponerse de acuerdo con el tema de la limpieza? Nos responden: *“cuando ven que estamos tirando agua, sale alguno a ayudar, pero no todos”* (Sara, Las Flores, 2009).

Este mismo barrio, que tiene una tipología de vivienda colectiva, las acciones de mejoramiento también tienen que ser colectivas. Ante la falta de inversión

del municipio en los espacios comunes, los vecinos se organizaron. Así nos relata una vecina:

E: ¿No se reúnen para ver cómo se resuelve eso, cómo se organizan?

Sra.: No, hicieron varias reuniones porque algunos quieren poner rejas.

E: Claro, porque este es uno de los pocos que tienen tejido.

Sra.: Nos juntamos todos y cada uno colaboró como pudo. En realidad querían poner rejas y no tejidos.

E: ¿Hubo algún problema de seguridad?

Sra.: No, viste como son algunos vecinos. No quieren que los chicos vengan para acá; que los chicos del frente que no vengan a molestar acá y que los de acá, no vayan a molestar allá.

E: Un frontera.

Sra.: Sí.

E: ¿Cuál era el problema del edificio del frente?

Sra.: Que vinieron más chicos a vivir.

E: Familias muy numerosas.

Sra.: Sí. Son chicos que estaban más acostumbrados a jugar en la calle todo el día. En realidad a mí no me molesta, pero bueno... « (Jimena, Las Flores, 2008)

En el caso de Las Flores, se establecen **nuevos códigos de convivencia entre vecinos, nuevas formas de vecindad, particulares para los conjuntos de vivienda en altura**. Una vecina, nos explicaba en cuanto a la música que escuchan en su nuevo barrio: *“Se respeta un horario porque todos trabajan. Una cosa es el cumpleaños, una fiesta... Sobre todo, en día de semana. Pero no ponen hasta tarde, ahora. Vamos a ver ahora que terminaron las clases... Acá es bastante tranquilo”* (Susana, Las Flores, 2008). De acuerdo a los vecinos, lo mismo sucedía respecto a que no pudieron tener mascotas como perros y gatos. Lo mismo sucedió con aquellos vecinos que tenían como actividad el cartoneo, ya que no pudieron trasladar dicha práctica de los conjuntos.

En este barrio (Las Flores) muchos de **los reclamos tenían que ver con los espacios comunes**, ya que muchos consideran que faltan patios donde los chicos puedan jugar. Según nos relataron los entrevistados, el espacio libre en la planta baja, entre los diferentes bloques de viviendas, al comienzo *“todo era un barrial”* cuando se abrían las canillas. Por esta razón, los vecinos decidieron quitarlas. En este aspecto se puede decir que el municipio dejó una zona indefinida de espacio común que era muy inadecuada a las necesidades y deseos de los vecinos. Es decir, se encontraban el suelo arcilloso, sin pasto, sin plantas, a lo cual los vecinos respondieron plantando árboles o arbustos, pero no pudieron poner pasto. Es decir, quedaba librado a la iniciativa de cada habitante, sin una planificación de qué hacer. En algún caso, un grupo de vecinos decidió poner una parrilla en la planta baja para uso común entre ellos, en otros ya se veía una apropiación de ese “espacio común” por parte de vecinos de las plantas baja, anexándolo como un espacio privado. Los vecinos nos relataban que querían colocar rejas perimetrales en la manzana donde se encontraban las viviendas en altura y se encontraban juntando dinero para ello, pero el costo calculado al 2008 era de \$ 7.000.- u 8.000 (equivalente a U\$S

2.000.-), cifra que veían imposible de conseguir en un período corto de tiempo, porque la mayoría de las familias estaban endeudadas por la mudanza. Un tema que generaba conflictos pero que logró regularse al poco tiempo de la mudanza es el juego de los niños en los espacios libres de las plantas bajas. Los vecinos se referían a que los chicos “*estaban acostumbrados a jugar en el calle*”. Sin embargo, varios dijeron frases como “estamos cambiando” o “estamos aprendiendo”.

Las tareas de coordinación, por lo general, la realizan aquellos que eran delegados en la villa. Así lo explican los entrevistados:

E: ¿Y pagan las expensas?

Sra.: Tratamos que cada familia pueda poner un fondo para tener algo fijo, por si se rompe algo. Hicimos rifas para comprar el tejido para la separación.

E: ¿Y por qué decidieron poner ese tejido?

Sra.: Más que nada, para no tener problemas con los chicos. También te da seguridad al cerrar todo. Quieren poner rejas.

E: ¿Está permitido?

Sra.: Sí, está permitido. Según el señor de vivienda nos dijo que sí. »
(Susana, Las Flores, 2008)

« E: ¿Cómo se llevan con los vecinos?. Veo que hay una señora limpiando. ¿Cómo se organizan?.

Sr: Todos juntos; vamos limpiando desde arriba.

E: Pero, ¿van rotando las personas que se dedican?.

Sr: Claro, sí.

E: ¿No hay problemas?

Sr: No, no hay. (Victoria, Las Flores, 2008)

Merece destacarse la frase «**estamos cambiando**». Esto alude a que muchas personas asumen el discurso que les transmiten los agentes municipales respecto a la necesidad de nuevas pautas de comportamiento en el conjunto, donde la organización de la limpieza y cuidado de los espacios comunes es necesariamente de forma grupal. También expresa una mirada moralizante de muchos de los agentes que intervienen en la urbanización atribuyendo ciertas prácticas a los habitantes de las villas, que en realidad parten de los prejuicios de los mismos agentes que consideran a los «villeros» como indolentes y descuidados de la limpieza. Encontramos en todos los barrios que visitamos, vecinos que reproducen estas miradas estereotipadas, atribuyendo a otros las prácticas y actitudes que merecen ser juzgadas y cuestionadas. En Carlos Gardel otra vecina nos decía “*yo ya no soy de la villa, no me siento villera, pero algunas personas siguen siendo los mismos de siempre... Matilde por ejemplo está haciendo en su casa nueva lo mismo que hacía en la villa y no puede ser...*” Esto nos muestra, por un lado la reproducción del estigma, o mejor dicho el desplazamiento del estigma hacia los otros y la búsqueda de una distinción clara entre el nuevo barrio y lo que era la villa, con lo cual cualquier aspecto que exprese marcas urbanas que remitan a lo que se observa en una villa es rechazado de plano por algunos vecinos y así también quienes son responsables de ellas.

El futuro: mantenimiento de las viviendas y el barrio

En este punto hay que diferenciar los barrios donde las viviendas fueron construidas en conjuntos plurifamiliares de los que lo hicieron en unifamiliares.

En Las Flores, donde se construyeron conjuntos plurifamiliares, a partir de las experiencias conocidas en otros conjuntos de viviendas (en donde la mayoría de los vecinos tiene algún conocido, sea por viviendas construidas anteriormente para el barrio por medio de otros programas ejecutados en la década del 80 o 90) los servicios comunes generan fuerte preocupación. Los entrevistados expresaban temor a que se rompa la bomba de agua y se quedaran sin ese servicio tan esencial. Es decir, presumían dificultades para obtener el dinero necesario para la reparación. Esto remite a las dificultades de mantenimiento que implica esta tipología constructiva y los escasos recursos organizativos y económicos con los que cuentan los vecinos recién mudados.

Uno de los puntos más críticos era el mal funcionamiento de las cloacas. De acuerdo a lo que nos dijeron los vecinos, las cloacas se taponan constantemente. Algunos habitantes de los departamentos han indicado que se les señaló que no pueden tirar papel higiénico, lo que hace pensar que los caños no tendrían el tamaño apropiado. Otros señalaron que “*hay vecinos que tiran pañales*”, pero no tenían pruebas para generar la discusión. Los malos olores eran notorios. Cabe mencionar que los vecinos tenían presente los problemas del conjunto de viviendas de la calle Melo (conjunto construido en los años 80 por uno de los tantos planes de urbanización del barrio, donde desde hace décadas funcionaban muy mal las cloacas y el municipio nunca las arreglaba)¹²³.

Otra de las cuestiones que se resaltaron en Las Flores fue deficiente servicio de recolección de residuos. Tuvieron que sacar los canastos metálicos de la vereda porque afirmaban que se llenaba de moscas, gusanos, había mal olor e inclusive había presencia de ratas. Entre todos los vecinos limpiaban el lugar. Los residentes afirman estar “cansados” de reclamar a la empresa responsable de este servicio. Consideran que los *containers* son más efectivos, pero que la empresa tiene que cumplir con sus obligaciones.

En los barrios donde se construyeron viviendas unifamiliares no encontramos los problemas vinculados a los servicios públicos. En el barrio Almafuerte, los servicios no cubren aún a todo el barrio, ya que se va extendiendo a medida que lo hace el proceso de urbanización.

En el caso del barrio Carlos Gardel, la re-urbanización implicó un salto cualitativo en términos de acceso y uso de servicios y espacios públicos. La obra del Subprograma contemplaba el tendido de la red de agua y cloaca junto

¹²³ Es interesante señalar cómo la llegada de recursos o programas a los barrios con fuertes déficit de infraestructura genera la recreación de viejas demandas, tal como sucedió con los habitantes de los dúplex de la calle Melo, que exigían al municipio, que si iba a intervenir en el barrio, también los incluyera a ellos en las mejoras y soluciones de problemas que arrastraban desde la mudanza, tal como sucedía con las cloacas.

con el pavimento y el alumbrado público. El Municipio, a su vez, incorporó a Carlos Gardel al sistema municipal de recolección de residuos sólidos domiciliarios, integrando el barrio al resto de la trama urbana. También se realizaron campañas de arbolado en donde el gobierno local junto con los vecinos plantó árboles en las veredas de las calles nuevas y capacitó a los habitantes para su cuidado y mantenimiento. Asimismo, el Municipio también construyó edificios nuevos para el Jardín Maternal y el Centro de Atención Primaria de la Salud (la “salita”) del barrio, y se avanza en el mejoramiento y construcción de una plaza en el playón del barrio (lugar histórico y central para la vida barrial). Por último, éste también llevó adelante, en el marco del Programa Federal Mejor Vivir, importantes obras de mejoramiento del conjunto habitacional Presidente Sarmiento que se ubica al lado de lo que era la villa y que, junto con ella, conformaban el barrio que conocemos como Carlos Gardel. Esto último aportó al mejoramiento integral del barrio y de los espacios compartidos por ambos sectores. Por otro lado, fueron los mismos vecinos quienes eligieron los nombres de las nuevas calles que unirían sus cuadras con el resto de la ciudad. De esta manera, los nombres de las calles del nuevo barrio son una referencia de cuestiones que hacen a la historia y a la vida colectiva de estos vecinos. Merece destacarse que las intervenciones urbanas del subprograma modificaron la estructura de jerarquías urbanas intra-zona. Es decir, antes el barrio Carlos Gardel estaba compuesto por un conjunto habitacional de viviendas de interés social que fuera construido para habitantes de villas de la Ciudad de Buenos Aires y una villa. En este esquema en el posicionamiento social, la villa estaba por debajo del conjunto, pero con la construcción de un barrio de viviendas unifamiliares para el sector de la villa (“las casitas”) la jerarquía se invirtió y generó un sentimiento de injusticia en aquellos que vivían en el conjunto por el cúmulo de falencias acumuladas en las últimas décadas, donde el Estado estuvo ausente y por lo tanto las intervenciones urbanas de mantenimiento y mejora en este sector del barrio vinieron a compensar las situaciones desiguales en las que se encontraban. No obstante persiste la existencia de una zona-barrio con dos sectores urbanos diferentes, con grupos sociales y familiares en ambos lados.

Una de las cuestiones que emergió en las entrevistas realizadas en 2008 y 2009 en todos los barrios estudiados fue el desconocimiento de las **formas de pago**, aún pasados meses y años de vivir en las viviendas. En casi todos los casos encontrábamos que los vecinos, creían que las cuotas iban a ser acordes a su capacidad de pago. Inclusive alguno entrevistados desconfiaban de las futuras prácticas de pago de sus vecinos, ya que aplicaban el prejuicio de que en la villa “estaban acostumbrados a no pagar”. De esta forma se repiten los discursos que circulan en diferentes ámbitos y de los que se hacen eco los medios de comunicación (en particular la idea de que en la gente que vive en las villas “no pagan impuestos”). Sin embargo, aun cuando la mayoría de los vecinos de los barrios nuevos quieren empezar a pagar las cuotas y se sienten así orgullosos de poder hacerlo, el gobierno provincial siguió sin definir el modo y el monto del pago de las mismas. **Recién en el 2010 encontramos que se habían entregado las chequeras para pagar en algunos barrios**, y que habían comenzado a hacerlo sin generar mayores inconvenientes a los vecinos, de acuerdo a las consultas que realizamos.

LAS DIFICULTADES EN LA RE-URBANIZACION

Las transiciones en el proceso de urbanización: Las relocalizaciones

Una forma de garantizar el avance de la obra y liberar espacios para calles o para la construcción de conjuntos fue en tres de los casos analizados efectuar relocalizaciones, es decir un trueque de viviendas en ciertas condiciones que vamos a explicar. De ninguna forma es tarea sencilla. Nuevamente esto tiene que ver con que el conjunto de personas que recibiría viviendas por medio canje debido a las necesidades de obra ya que si bien se comparte el barrio, las condiciones habitacionales de las construcciones son fuertemente heterogéneas, lo que genera un juego de ajedrez, que no siempre fue bien jugado.

Así en Las Flores y La Cava, es relevante contemplar estas prácticas, porque muchas familias que no se encontraban en los grupos prioritarios para trasladar a los conjuntos de nuevas viviendas, se mudaban a casas que dejaban aquellos que sí lo hacían. En estos barrios, como en otros, encontramos que estos mecanismos generaron una situación de insatisfacción recurrente de quienes recibían una nueva vivienda y habían entregado la suya para demolición. ¿Por qué afirmamos esto? Encontramos que en la mayoría de los casos evaluaban a la vivienda recibida (de transición) como de menor calidad o con menos comodidades que la que dejaban para que se demoliera. A su vez, en el ínterin, muchas de las viviendas de la villa eran ocupadas antes de tener nuevos habitantes (por relocalización), lo que era percibido por todos los habitantes como una “situación injusta” y generaba resquemor por la actitud del municipio de no custodiar suficientemente las viviendas vacías. Esto generaba además casas faltantes para mudar a las personas que habitaban viviendas que iban a ser desocupadas y que eran necesarias para las relocalizaciones. En algún caso el municipio de Vicente López procedió al desalojo de las mismas, lo que no dejaba de constituirse en un nuevo conflicto. Por último, en algunas oportunidades, las familias que se mudaban a los “conjuntos”, dejaban a algún familiar en la casa que habitaban y debían abandonar, es decir no la entregaban, aludiendo separaciones de pareja o la necesidad de una hija o hijo recién casado, etc. Otros vendieron la casa antes de entregarla para reubicaciones. De esta forma, es factible escuchar repetidamente relatos como este: *“pusieron en mi casa del barrio a una familia (...) que no le hacía falta, para traer sus hijos que alquilaban para que, el día de mañana, les den departamentos a cada hijo de los que trajeron. Ellos que nunca vivieron en el barrio (...) yo se la podría haber dado a mi hija y mi hija ahora tiene que seguir viviendo de prestado en la casa de la suegra... No importa, ya está...”* (Soledad; Las Flores, 2009).

En el caso del barrio Almafuerse se trabajó diferente, ya que no se hacían relocalizaciones, sino que la gente debía esperar en alguna vivienda prestada o alquilar hasta la finalización de su nueva casa. Así lo relata una vecina: *«se hacían reuniones para poder hacer las casas dentro del barrio. De cada manzana se fue haciendo reuniones con todos los vecinos, entonces ¿qué pasó? la cooperativa, o sea ellos, todos, se hablaba con los vecinos, “manzana*

1” venían todos los de la manzana, venía el arquitecto, estaban las chicas y el arquitecto explicaba: cuántas iban a ser las medidas de lote, cuántas casas iban a entrar, pero que se tenían que poner de acuerdo los vecinos. Ponele que se tenían que tirar tres casas. En esas casas que se tiraban se hacían cuatro o cinco, entonces iba un vecino y le decía al otro “mirá, qué hacemos?, nos mudamos? a dónde vamos?” porque ya era difícil, es muy difícil trabajar en el casco viejo que en el casco nuevo, porqué, porque nosotros de allá a la gente ya la traíamos a su casa. Acá es más distinto porque acá la gente tiene que irse a la casa de algún pariente, o alquilar o ir a la casa de alguien para poder tirar su vivienda y para que le hagan su vivienda, ahí cuando está, la familia vuelve a su casa nueva, que es mucho más difícil el trabajo» (Viviana, Barrio Almafuerde, 2010).

Los tiempos en el proceso de urbanización: los que aún esperan mudarse

En primer lugar se puede decir que los vecinos que aún se encuentran en espera de una vivienda se suelen mostrar insatisfechos con el proceso y los resultados, tal como sucede en los casos de Las Flores o La Cava. En Carlos Gardel si bien todas las viviendas ya fueron entregadas, concluyéndose el proceso en 2010, todavía persisten expectativas en muchas familias de recibir viviendas ya sea por haberse quedado afuera de este plan o por continuar la situación de hacinamiento en la nueva vivienda. En el barrio Almafuerde, los que aún no accedieron a una vivienda expresan ansiedad por lograrlo, con excepción de un grupo que rechaza cambiar su condición, es decir que se construya una vivienda en su lote o en otro signado a tal fin. La organización social despliega tácticas discursivas esperando que cambien de opinión.

En el caso de Las Flores, la mayoría de los entrevistados creía que no se había cumplido con los criterios de adjudicación, otros afirmaban que no entendieron los criterios. Entre este grupo es donde más fuertemente se expresa el temor a que por alguna razón las obras se detengan y nunca les lleguen a construir viviendas para ellos. Es decir, a raíz de la experiencia acumulada, la incertidumbre es un sentimiento común en estos vecinos. Lo mismo sucede en el caso de La Cava, dado que además los tiempos del cumplimiento de las etapas se fueron estirando. Se repite en muchos casos la sospecha de que el proceso no se hace transparentemente y de que otros pueden venir a quitarle el lugar en la lista de las adjudicaciones.

“Sra.: No yo no lo vi, pero andaban diciendo así, que venían de otras villas para reubicarse... que la mamá quería poner a la hija que vivía en otra villa.... Eso está mal porque si lo hicieron para los de acá, que vivan los de acá y de los años que están...”

E: Respetar la antigüedad te parece bien?

Sra: Claro, yo conozco una chica que hace 3 años que vino de Paraguay y a ella sí, le entregaron el departamento y teniendo una sola nena, por qué a ella le entregaron? No entiendo eso... “(Beatriz, Las Flores, 2008)

“E: Los departamentos estos los conocés, no? Qué te parecen?

Sra. Están bien, ojalá me hubieran dado uno a mi... Porque la verdad, te digo, hay muchos que están ahí en los departamentos y no le tocaba.

Si, porque a mi mamá, la semana pasada dice que le dijeron cuánto ella pagó para que le den el departamento. Ella dijo, yo no pagué nada porque el departamento me correspondía a mi. Porque hay muchos que dicen que los departamentos fueron vendidos.

E: La gente del Barrio comenta eso?

Sra Sí. Y no, si la chica que está viviendo en la casa de mi mamá (edificio) no vivió nunca acá en la Villa. Anduvo alquilando por Laprida y ahora está en la casa de mi mamá viviendo.

E: Le adjudicaron uno a ella?

Sra. La chica que está viviendo ahora, donde vivía mi mamá en el Barrio, no le correspondía la casa. Ella estaba alquilando fuera de la villa” (Fabiana, Las Flores, 2008)

En Las Flores, el problema del no cumplimiento de lo pactado lo adjudican al municipio y a los delegados. Sin embargo, la mayoría distingue entre los delegados que “hicieron las cosas bien” y aquellos que siguieron “sus propios intereses”. Como ya sostuvimos, existía, al momento del trabajo de campo, gran temor al futuro en todos los barrios que no habían concluido el proceso de urbanización. Buena parte creía que se iba a continuar construyendo viviendas, pero tenían muchas dudas. Algunos incluso, atribuyen al municipio “los copamientos” de los terrenos de la obra para dar “una excusa” para el no seguimiento de las mismas, ya que creían que el gobierno local no tenía la voluntad política de la hacerlas. Un delegado nos afirmó “*la gente no se mueve de su casa si no ve que hay algún movimiento, para decirle lo mismo que le decimos hace cuatro años. Si la obra va a ser así o así y después contestan...eso me lo dijiste. Entonces, lo que adoptamos con todos los delegados es no sacar al vecino hasta que tengamos noticias ciertas, concretas*”. Se escucharon fuertes críticas al municipio por la falta del cuidado de los espacios para que continúen las obras de construcción de viviendas. Esta situación acrecienta el miedo a que en el futuro no sigan el proyecto.

“E: Yo que sé, yo ya no creo en nadie... Prefiero estar sentada en mi casa antes de estar peleando, discutiendo, y no entendés nada... Dejar hablar a las personas y escuchar a las personas. A me gustaría vivir decentemente porque en una villa nunca vas a vivir tranquila. En todos lados hay peligro pero en una villa hay más. Aparte ellos (los chicos) no tienen libertad, tienen que estar encerrados, hay peligro. Ojalá, dios quiera que sigan construyendo, están haciendo un bien para los demás...” (Beatriz, Las Flores, 2008)

E: “Y cuando la gente vea que se haga algo (obra) va a empezar a venir... La gente está pasiva, está impaciente, todo junto, viste? Está agazapada viendo qué onda... Porque quedó el antecedente, copo me dan algo, copo y me dan tres mil mangos... No puede ser que no haya una ley que nos proteja” (Fernando – delegado-, Las Flores, 2008)

En este marco de transformación, en Las Flores resurgen con más fuerza, los viejos reclamos sobre las condiciones urbanas de la villa. Las acciones del gobierno local implicaban el compromiso de mejoras, ya que el proyecto demoraría años y estas acciones contribuirían a hacer más justa la espera de

la vivienda para aquellos que permanecían en sus viejas casas. Por ejemplo, los vecinos señalaron que el servicio de electricidad suele cortarse con frecuencia en invierno y que el camión atmosférico no concurre con la asiduidad que requiere. De acuerdo a los entrevistados, los pedidos tenían que ser reiterados para lograr la llegada de este último servicio. Además, la situación del ingreso de agua en las casas con las lluvias (por deficiencias en los techos o por inundaciones) y las cloacas a cielo abierto o que rebalsan frecuentemente son las quejas más recurrente.

En el caso de Las Flores, el municipio otorga subsidios para mejorar las viviendas que necesitan arreglarse con urgencia. Este proceso no resulta sencillo, tal como lo explica un entrevistado:

Sr: "Con el Municipio fui una vez, la semana pasada por los materiales, fui una sola vez. Muchas veces pretenden que uno lleve al hijo lleno de mocos, que vaya a dar lástima a pedir a la Municipalidad y no es así, a mi no me alcanza y yo tengo un derecho y vos tenés el poder de dármelo o no dármelo o lo que se te cante. Yo te lo pido, si me lo das me lo das... Yo vivía en aquella casa y tenía el pozo en el medio de la casa, se me estaba desmoronando y venía una asistente social, y con mi suegro limpiamos todo y entra dice: "ah, pero esto es un lujo" me dijo así porque estaba limpio, pusimos un piso así, con cerámica, porque teníamos la nena chiquita.... No, le dije, tratamos de tener lo mejor posible, el hecho de que no nos alcance no quiere decir que estemos sucios. El agua está, la toalla está... le dije...

E: Y ellos a qué venían?

Sr: A constatar las necesidades que nosotros teníamos... Era una solución de, vos me das unos caños y lo hago yo. En ese tiempo yo estuve 8 meses sin laburar, cobrando el fondo de desempleo, cobraba \$ 450.-, el colegio de la nena, pa, pum, pa, no podía. Yo no le voy a ir a pedir nada a nadie pero si yo sé que hay para otros, puede haber para mi también..." (Santiago, Las Flores, 2008)

Como vemos, en ningún caso la espera es sencilla: el miedo a que no sigan las obras (como pasó en algunos casos anteriores como La Cava o Las Flores), el conflicto entre los vecinos que pueden llevar a decisiones con las que no se acuerda, el no saber si mejorar la vivienda o no porque en algún tiempo va a ser demolida, que otro que se considera que no tiene "derecho" o prioridad aparezca, son algunos de los sentimientos que afloran cuando esta espera se extiende en el tiempo.

Otro elemento a tener en cuenta -común a muchos proyectos- es que se produjeron muchas demoras en las obras. Estas demoras se producían por problemas en el flujo de dinero que era desembolsado desde el Gobierno Nacional, por dificultades técnicas de la obra producto las inacciones o errores de la empresa, por las demoras en la compra de terrenos anexos, por conflictos sociales suscitados dentro del barrio en cuanto a las decisiones que se debían tomar y en las cuales el municipio no lograba establecer los canales de diálogo y por dificultades operativas del gobierno local. Un vecino nos comentaba "el municipio ya no viene, no nos reunimos con ellos desde hace mucho tiempo, de antes de la entrega de las viviendas" o "hasta cerraron la oficina que estaba

cerca, desaparecieron". Otro se refirió a que *"no les creemos, dicen que el plan termina en el 2010, pero en dos años hicieron 170 viviendas"*. En estas situaciones nos encontramos que los vecinos no se quedaban con la sola respuesta del municipio, por el contrario, iban a hasta las oficinas del Gobierno Nacional o al Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires o recurrían a los contactos con políticos con llegada al gobierno nacional. Como dijimos, estas dificultades fueron comunes a todos los casos analizados. Se frenaban las obras por falta de pago a las empresas (por parte del gobierno nacional), se generaba un clima de incertidumbre y se desataban consecuentemente conflictos en los barrios que debían resolver los gobiernos locales.

Las esperas tienen un costo alto. Es decir, es un proceso donde la gente tiene muchos temores: a que le ocupen el departamento asignado, a que la vivienda de la etapa en la que les corresponde nunca llegue, a que no les "toque" buenos vecinos, a no poder resolver los problemas de mantenimientos comunes. Algunos de estos temores se van despejando a medida que avanza la construcción de las viviendas y otros permanecen. Lo que observamos aquí, nuevamente, es la diferencia entre los tiempos y las lógicas de los diferentes actores en juego en la implementación de esta política. Los "tiempos" del barrio no son los de la empresa, y éstos no son los del gobierno local, y éstos no son los del gobierno nacional, y así sucesivamente. La lógica política, por otro lado, entra en colisión con la lógica técnica y, a su vez, con la lógica comunitaria y, sin embargo, todas ellas operan al mismo tiempo en estos procesos complejos y altamente conflictivos.

Los conflictos en el proceso de urbanización: las ocupaciones

Conviene subrayar que lo que parece una simple mudanza de personas implica un proceso muy complejo, con muchos rumores al momento de acercarse del traslado y situaciones conflictivas. En particular las ocupaciones, que pueden llevar a algunos a perder su vivienda a punto de entregar o demorar las obras. En La Cava tuvimos conocimiento de una sola ocupación, en ese caso de una vivienda a entregar. En el caso del Barrio Almafuerde, se produjeron ocupaciones de predios contiguos, donde debía continuar la urbanización. En este caso la organización respondió rápidamente impidiendo que se instalaran y explicando a los que se habían instalado el destino del predio y por lo tanto la necesidad de este en el proceso de urbanización que venían realizando. En esta situación fue particular la estrategia de la organización: buscar el apoyo de un sacerdote de la Iglesia Católica y evitar la presencia de la prensa.

En el caso de Las Flores merece resaltarse la situación que tras los llamados "copamientos", los vecinos tuvieron que "custodiar" los departamentos asignados (e inclusive se apuró la definición de cuál le tocaba a cada quien) y sus casas en la villa. Algunos perdieron el empleo en esta acción de preservar los nuevos departamentos. Varios atribuyeron las ocupaciones a gente de fuera de la villa, a adjudicatarios anteriores y a personas vinculadas políticamente al Municipio. Otros a personas que vivían en el complejo de la calle Melo y pugnaba por una reubicación en la villa, porque consideraban que allí estarían

mejor que en los departamentos en que vivían. Los delegados de la villa fueron actores claves para enfrentar la situación de las ocupaciones y custodiar las nuevas viviendas. La ocupación duró 15 días. Algunos vecinos lo vivieron así:

E: ¿Qué opinión te dejó la ocupación de los departamentos?

Sra.: No me gustó porque pensé que no los iban a poder sacar. Yo luché tanto para que me lo den. Incluso tuve la oportunidad de irme 15 días de vacaciones con mis hijos, pagando a crédito los pasajes. Decían que se iban a meter. Mi marido se va a la cinco de la mañana. Me llamó por teléfono y me dijo por qué no me venía porque iban a ocupar el departamento.

E: ¿Dónde te fuiste?

Sra.: Al Chaco, a ver a mi hermano que hacía doce años no veía. Lloré todo el viaje.

E: ¿Tuviste miedo?

Sra.: No porque sabía que no los iban a dejar. En ese tiempo había más policías cuidando. Decían “van a ocupar” y enseguida venía la policía. A veces nosotros mismos decíamos si no los entregan enseguida, los vamos a ocupar. Pero lo decíamos de boca. Veníamos y mirábamos la gente cómo trabajaban (Azucena, Las Flores, 2009).

Sra: “mi marido durmió una semana, acá (departamento). Un día durmió en el descanso (es la parte de afuera del departamento que está en un tercer piso) Y al otro día, fuimos a meterle presión a la Secretaría (Municipalidad) que nos entreguen las llaves para cuidarlos” (Liz, Las Flores, 2009)

Sra: “Bueno, pasa como estábamos hablando recién, yo me hice de mi hija, tengo mis nietos y el marido y (una vivienda) me entregó, antes y tengo a toda mi familia amontonada, entonces ¿qué pasa? Fueron y usurparon. Porque ninguno que usurpó fue del Barrio. Todos fueron ya que estaban adjudicados de niños, con sus padres, en Melo o en Roca.

E: ¿Y cómo los sacaron?

Sra: Vino la policía... (...) Eso fue un domingo, el lunes, todo el día con una tormenta, esperando que nos den la llave y yo me hacía cargo de mi casa y no le daba responsabilidad a nadie. Porque se corría la voz de que querían seguir viniendo (los usurpadores). Entonces para evitar un desastre, quisimos hacernos cargo todos, de la unidad que habíamos charlado que nos tocaba. De dos, de tres ambientes...

E: Eso acordado con...

Sra: Sí, sí, con la Secretaría de Vivienda y un trabajo que habíamos hecho para ver cuántos eran por familia, qué unidad le tocaba a cada uno... Y entonces, metimos presión y nos mudamos y nos mudamos. No nos mudamos, íbamos a cuidar.

E: O sea que no les pudieron garantizar la seguridad?”

Sra.: No. Eso es lo que yo le reclamo a la Municipalidad, también. Porque cómo no pudo cuidar los espacios, ¿me entendés? No supo preservar los espacios. Yo no puedo enfrentarme con el vecino. Porque yo puedo entender todo. No discutí con la gente, porque no tenía ganas.

Pero yo también viví en una pieza. Yo viví 19 años, ponele, en esa piecita. Porque no tenía para hacer arriba, ni tenía pasillo para agrandar nada. Yo crié mis hijos, sacaba un colchón de una cosa que doblaba... todo que se doblaba. Yo también necesitaba y no usuré nada. Yo esperé, dije bueno ya nos va a tocar, todo. Pero bueno, hay gente que no piensa igual que yo, que también hay que admitir que hay así... (Marta, Las Flores, 2009).

Nuevamente, en este caso ante las ocupaciones, se vuelve a plantear lo que se considera justo e injusto. La ocupación (llamada por muchos "usurpación", que tiene un contenido peyorativo y penal), implica no un planteo de que la gente que ocupa no necesita vivienda, sino que no les corresponde hacerlo por la fuerza, sino respetar las prioridades acordadas entre los vecinos y/o las avaladas por los gobiernos locales.

ORGANIZACIÓN E IDENTIDADES BARRIALES

La organización y movilización de los vecinos

Hemos visto que al analizar procesos de re-urbanización de villas, son muchos los aspectos que se movilizan en los barrios. Uno de ellos, quizás el menos visible, pero uno de los más relevantes, es el organizativo. Nos estamos refiriendo al modo en que el proceso de urbanización genera, promueve o dispara (por diferentes motivos, intereses u objetivos) formas de organización barrial. En todos los casos existían organizaciones previas pero en los barrios analizados, encontramos que ni el punto de partida era igual, y tampoco lo que el proceso de urbanización generó en la dinámica socio-política de estas villas resultó de la misma manera. Ya sea por el surgimiento de nuevos liderazgos (como en Villa Palito), por la apertura de espacios de participación (como en Carlos Gardel), por la redefinición de espacios de representación barrial previos (como en Las Flores), o por la profundización de la situación de subordinación (como en La Cava) encontramos numerosas experiencias en donde los vecinos de estas villas se organizaron para formar parte, en mayor o menor medida, de la toma de decisiones acerca de la urbanización de sus barrios.

En el caso de **Carlos Gardel**, el Municipio se propuso desde un principio generar espacios de participación en donde los vecinos pudieran estar informados acerca de lo que estaba ocurriendo en su barrio y en donde pudieran debatir y decidir sobre algunas de las cuestiones relevantes. Para ello convocó a una Mesa de Gestión en donde cada quince días participaban un equipo municipal inter-área, vecinos referentes de las manzanas en donde vivían (cada manzana de la villa había elegido referentes para participar en este espacio) y Madre Tierra, una ONG especializada en hábitat popular convocada por el Municipio para promover mayor participación barrial. Por un lado se generó un proceso de organización de los vecinos ligada a la elección y accionar de los referentes. Éstos se reunían semanalmente con el resto de los vecinos y discutían los temas de la urbanización. Lo hacían también junto con

el acompañamiento de Madre Tierra. Por otro lado, el propio espacio de la Mesa de Gestión se fue constituyendo en un ámbito de debate y participación multi-actoral muy significativo para el proceso. Incluso en varias oportunidades, cuando se sabía que se discutirían asuntos conflictivos o de mucha importancia, participaba una gran cantidad de vecinos que no necesariamente eran referentes. Esto movilizó a los habitantes de Gardel a discutir, reunirse, reclamar y acordar con el municipio acerca de la nueva urbanización. También asistían a estas reuniones representantes del gobierno provincial que en algunos casos organizaron encuentros especiales para discutir con los vecinos los aspectos legales de la adjudicación de las viviendas, los montos de las firmas y las formas del pago de las cuotas.

Una experiencia a destacar de este proceso de participación de los vecinos de la villa Carlos Gardel fue la realización a cargo de Madre Tierra de un taller participativo de diseño de las nuevas viviendas. Quienes se mudarían a ellas en la segunda etapa del plan, pudieron discutir con arquitectos y trabajadores sociales, acerca del tamaño de sus viviendas, los materiales a utilizar, los usos, las cuotas, etc. Fue un espacio en donde éstos vecinos tuvieron lugar para expresar su voz y apropiarse del profundo cambio que estaba ocurriendo en su barrio, decidiendo acerca de cómo querían que fuese. Una vecina nos comentaba que *“nuestras mejores ideas salieron de esos talleres... y que (en los espacios de participación) logramos lo que logramos por sacarnos de encima la baja autoestima y decir lo que pensábamos...Nosotros le dimos al proyecto una identidad”* En efecto, es fundamental aclarar que las recomendaciones que surgieron del taller fueron incorporadas en la construcción de las viviendas de la segunda etapa.

En el caso de **Las Flores**, la llegada del programa cambió la organización barrial. Previo a la llegada del programa, esta villa contaba con representantes de sectores o zonas. Ellos se llamaban delegados. Funcionaban desde ya muchos años, aún cuando no tenían una legitimación institucional dentro del municipio. Con ellos articuló la ONG APAC (a la que ya hicimos referencia), aunque claramente en conjunto el cuerpo de delegados entró en conflicto con dicha organización, en cuanto a la metodología de trabajo para el proceso de relocalización interna de las familias, y en particular en cuanto a los criterios de adjudicación de las viviendas en los conjuntos (ver supra), donde al momento de las entrevistas, la inmensa mayoría de los entrevistados manifestaba que dicha ONG, generó más conflictos que soluciones. El Municipio se develaba entre minimizar la actuación de esta organización barrial y darle un perfil más “técnico” a la intervención o dar lugar a la participación con los delegados, refrendando su representatividad. Finalmente, sucedió lo segundo y se produjo un proceso de renovación de los representantes zonales de la villa, ya que se convocó a nuevas elecciones, donde los mismos vecinos y sus representantes eran aquellos que convalidaban la transparencia en la votación. Este cuerpo de delegados fue finalmente reconocido por el Consejo Deliberante, dándole una nueva institucionalidad al proceso de urbanización, con un papel relevante de los referentes barriales, en particular a la hora de resolver conflictos, discutir los criterios de asignación de las viviendas y las relocalizaciones.

Al mismo tiempo se observaron nuevas formas organizativas, que fueron generando espacios diferenciados dentro del nuevo predio. No obstante estas formas organizativas recreaban las que se desplegaban anteriormente en la villa. Tal como lo expresa una entrevistada: *“En el Barrio (villa) también nos organizábamos por pasillo porque no venía la Municipalidad cuando se tapaban los caños. Entonces, mi marido se ponía unos guantes y metía la mano hasta acá (indica)...”* (Viviana, Las Flores, 2008) Al igual que los vecinos que organizaron construir una parrilla, otros grupos de vecinos decidieron unirse para el mantenimiento y aquí aparece, al igual que en otros casos como unidad organizativa la “escalera compartida”. Así “algunas escaleras” se encontraban recolectando alrededor de \$ 20.- (U\$S 5.-) por departamento para las tareas de mantenimiento y limpieza.

En el caso del **barrio Almafuerite**, la cooperativa “madre” (como llaman en el barrio a la organización de vecinos que lleva adelante la urbanización del barrio) decidía, junto a los vecinos de cada manzana cómo reorganizar el espacio, lo que le daba a esta experiencia un carácter mucho más flexible que los otros casos en cuanto a la toma de decisiones. En este caso merece destacarse la particular articulación de programas habitacionales que la organización, asumiendo el rol de Unidad Ejecutora, logra hacer, ya que los va incorporando en un proyecto integral de barrio y no en la suma de implementaciones de programas. Andrea nos relata: *“Lo que pasa es que yo decía, yo rompía las bolas en todos lados, decía ‘bueno, vamos a darle la máquina a este pibe para que no joda’, porque al principio era una cosa así ‘mandale la máquina..’ pero después el mismo Estado se empezó a comprometer, entonces nosotros siempre decimos que la urbanización de las viviendas, las cloacas y la infraestructura y el vivir con dignidad... porque nosotros queremos vivir con dignidad, entonces cuando se empiezan a hacer las viviendas, empieza a generar trabajo. Venía uno que me decía ‘che yo soy albañil’ ‘bueno, traete dos o tres ayudantes que te van a dar’ (los mismos arquitectos ya negociaban con la gente). (...) Así que teníamos Techo y Trabajo, PROMEBA, Francia (2005), Dignidad y el Municipio (porque hay una manzana que hizo el municipio para arrancar, porque le decíamos que queríamos que la gente vea algo, que la gente crea, entonces el municipio donaba los materiales, eh... la “jaula” de la casa, y entonces ahí se armó un círculo de vecinos, que todos los meses pagaba una cuota y de ahí se sorteaba a quién le daban primero la vivienda con la plata que pagaban todos”*. Esto es, el proyecto propio de urbanización se fue elaborando a partir de la renovación de la cooperativa que se derivaba de la implementación del Programa Arraigo, y su camino de lucha genera en la organización de vecinos la capacidad para gestionar programas, lo que les permite en este caso una mayor flexibilidad en las decisiones y un diálogo entre pares hacia el interior del barrio. En este marco surgieron en el proceso de urbanización nuevos liderazgos que modificaron las relaciones de poder, fortaleciendo a algunos dirigentes y reconfigurando la política hacia adentro del barrio y en la relación de éste con los gobiernos municipal y provincial.

En **La Cava**, de manera simplificada, podemos mencionar que no existía una organización barrial consolidada al momento de ejecutarse el programa, sino más bien existían dos grandes redes que en algunos contextos competían por

la mediación barrial. Por un lado, existía en ese contexto desde antigua dada una red de representantes barriales vinculados al municipio (referentes) y por otra parte, a partir de la intervención de la ONG APAC (mencionada para el caso de Las Flores) junto al Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) se eligieron representantes por zonas a fin de capacitarse sobre derecho a la urbanización y en este contexto surgieron algunos liderazgos y se consolidaron otros. Esta última red estaba vinculada directamente con la Iglesia Católica, que en el distrito de San Isidro tenía una fuerte impronta paternalista. Por otra parte, desde hacía varias décadas (con los programas de urbanización truncados) existían unos pocos dirigentes barriales que tenían la capacidad de interlocución con el municipio y con la Iglesia y que venían siguiendo la situación dominial del barrio. Por lo tanto, más que organizaciones barriales se hallaban redes barriales, sobredeterminadas por el Municipio de San Isidro y por la Iglesia Católica. De hecho, esta última institución logró espacios dentro de la urbanización nueva, que en algunos casos fueron cuestionados por los vecinos, ya que “consumían” algunos de los pocos espacios que disponían para construir viviendas. En numerosos casos la Iglesia se colocaba en el lugar de estipular las necesidades de los vecinos, en un estilo que no daba lugar a la participación democrática, sino en una posición de defensa de su rol de autoridad reconocida socialmente, pero a la vez de tutoría sobre la población de la villa. El proceso de urbanización se viene realizando sin una participación democrática en cuanto a elección de representantes y en cuanto a la toma de decisiones del proceso, sino que por el contrario esta posibilidad se les niega a los pobladores.

Identidades barriales

Las “identidades” “villeras”, como todas las identidades, se construyen relacionadamente, por lo tanto no deben ser pensadas desde una perspectiva esencialista o inmutable. Si bien esto puede parecer una obviedad, consideramos que es uno de los puntos más relevantes a la hora de comprender el cambio y la transformación de estos barrios. Es la interacción significativa que se da en el marco de una relación la que constituye a las identidades, ya que el “nosotros” siempre se construye en relación a los “otros”. La identidad, o mejor dicho identificación (Brubaker y Cooper, 1999) es parte de una relación de un adentro con un afuera, y en el caso de las villas, este carácter es ciertamente notable. ¿Qué significa “ser” *villero*? ¿Qué implica habitar allí en esos barrios? Y en los casos analizados, ¿qué significa dejar de vivir en la villa? Las respuestas a estas preguntas no se responden unilateralmente, sino que están siempre situadas y elaboradas desde una mirada determinada que interactúa con otras. En los procesos de reurbanización de las villas se movilizan las auto-identificaciones y las alter-identificaciones de sus habitantes. Es decir, en la construcción del “nuevo barrio” encontramos que están quienes se sienten distintos, quienes ya no se identifican con la villa, quienes piensan que siguen siendo los mismos pero con casa nueva, quienes con más fuerza aún se afirman en una identidad villera y quienes, como en el caso de una vecina de Carlos Gardel, sienten que están en una “transición”. En palabras de una entrevistada: *“todo esto es muy reciente, yo siento que todavía no puedo decir que dejé de ser de la villa y que*

soy de un barrio 'nuevo'... de alguna manera yo era la que estaba en mi casa (por la casa de la villa), por ahora todo esto es una transición..."

En otro sentido, algunos entrevistados de Las Flores sostenían que sus vecinos "siguen siendo villeros" y por lo tanto se apropiaron del discurso de "querer progresar" y dejar las "pautas de la villa". De esta forma algunos se referían a que ya no visitaban más el antiguo barrio, les parecía una etapa superada en sus vidas. Incluso no querían que chicos de otros sectores vinieran a jugar a sus espacios comunes de la planta baja. Respecto a los cartoneros, algunos moradores sostuvieron que cambiaron de trabajo cuando se mudaron y así se consideraba que "viviendo aquí me parece que no está bien".

I: Vos participás de las reuniones de acá, escalera?

E: Sí, cada uno queremos tener su espacio y tenemos derecho a mejorar. Por más que seamos villeros, tenemos derecho a mejorar. Pienso que es así la vida. Vivimos tantos años en una villa... No, no porque estemos en los departamentos vamos a dejar de ser villeros porque la villa la llevamos en el alma. El que nació villero va a morir villero...

I: Qué quiere decir ser villero para vos?

E: Para mí ser villero es una clase que es menos que el otro, nosotros siempre somos menos porque somos villeros, eso es lo que representamos nosotros de acá para allá. Eso es lo que se ve de afuera. Pero hay buenos y malos como en todos lados. La manzana podrida está en todos lados y en los ricos son los primeros pero acá, como tenemos menos somos peor... El que tiene viene a venderla acá. El de la clase media viene a comprar a la villa y los padres a nosotros nos tienen marginados. Vos decís, vivo en la villa de Martelli, en la villa las Ranas ah, no, bueno, la voy a pensar.... Qué tengo que ver yo si hay una manzana podrida? Yo se lo que soy y lo que valgo...

I: Te ayudó para conseguir laburo este domicilio?

E: En muchos trabajos sí te ayuda. Si vos decís que vivís en los departamentos ahí le cambia la cara a la gente si vos decís que estás adentro de la villa, y bueno, te vamos a llamar...

I: Pero vos ya estás acostumbrada a eso no?

E: Pero yo te digo, tengo mi papel de referencias policiales, antecedentes... Hoy en día si vos vivís en una villa, es el derecho que tenés que pagar. Vivís en una villa y nunca dejás de pagar, desgraciadamente siempre le debés a la sociedad y es al revés, la sociedad le debe a los villeros. Como vos necesitás, ellos necesitan de vos pero siempre vas a estar debiendo. Siempre vas a estar debiendo..." (Diana, Las Flores 2008).

Como dijimos anteriormente, un primer aspecto que se resalta es que para los habitantes de las villas, en la búsqueda de un sitio en la ciudad se obtiene un lugar sin domicilio, en el sentido de no tener una dirección en la ciudad formal (Cravino, 2006). Esto tiene repercusiones importantes en los procesos identitarios, es un domicilio que se oculta para convivir en la ciudad formal e indica una experiencia de vivir en la ciudad segmentada. El hecho de no tener un domicilio formal -una dirección en el documento, una calle que pase por la

puerta de la casa- es para ellos la identificación directa con el “ser de la villa” y, por lo tanto, se trata del principal aspecto a resaltar de lo que implica el cambio que supone la re-urbanización.

En particular en las últimas décadas, “ser de la Carlos Gardel”, “ser de La Cava” o “ser de La Palito” implicaba una directa estigmatización cargada de una valoración simbólica negativa con graves consecuencias para sus habitantes en términos de integración social, ya sea por sus posibilidades de acceso a la educación o al trabajo, o por las posibilidades de interacción social y cultural en otros espacios. Al mismo tiempo, durante los años noventa, el problema del incremento de la delincuencia recrudesció en algunos lugares, como en Gardel y por ejemplo allí se formaron “bandas” que se enfrentaban entre sí generando divisiones entre sectores de vecinos, incluso entre “los de la villa” y “los de los monoblocks”. Los mismos vecinos reconocían en las entrevistas que la convivencia cotidiana con la violencia empeoró sustancialmente la situación social, y “llevó al prejuicio del afuera” ya que sobre el barrio se generó la imagen de una zona impenetrable. De esta manera, en casi todas las villas, la discriminación está presente de manera activa y notable en la representación simbólica que los vecinos construyen de ellos mismos y de alguna manera la sobredetermina. Ya sea compartiéndola, pero asignándosela a determinados grupos del barrio o defendiéndose de ella intentando demostrar su falsedad, los vecinos construyen su discurso “hacia afuera” en una relación permanente con el discurso que los estigmatiza. En el caso de los entrevistados de La Cava, por ejemplo, se daba la situación paradójica, que generaba en algunos casos sensación de impotencia, que muchos de los que vivían en el barrio estaban empleados como personal de seguridad en barrios cerrados. En esas circunstancias debían escuchar todas las etiquetas y prejuicios que circulan en torno a los habitantes de las villas y en este caso particular sobre el mismo barrio en el que vivían (y que ocultaban a la hora de buscar empleo) y callar ante el comentario del peligro que implicaba para ellos “la gente de La Cava”.

Por otro lado, en el caso de Gardel, encontramos que la discriminación suele forjar una identidad en base a la fuerte unión entre los vecinos y a la valoración de “pertenecer” al barrio, rechazando fuertemente a las personas que “no pertenecen”. Casi como una cuestión esencialista los vecinos dividen entre quienes *son* y quienes *no son* del barrio. Sus prácticas, sus discursos, sus códigos e interacciones se comprenden y se estructuran a partir de esta división. Hoy en día, luego de la re-urbanización del barrio, sin embargo, son muchos los vecinos que dicen querer romper con esta lógica y que se afirman en una nueva identidad que estaría dada por el barrio “nuevo”. Si bien en la práctica siguen siendo discriminados y llamados “villeros”, muchos de ellos están orgullosos de “ser un barrio más de Morón, como cualquier otro...” (González Carvajal, 2009).

Además de echar luz sobre los procesos de estigmatización y sobre la identidad “negativa” que se construye en estos barrios en la relación con “el afuera”, es necesario dar cuenta, entonces, de las múltiples dimensiones que también forman parte de las identidades barriales y que se construyen en la interacción social y cultural de los vecinos. En este sentido, existen

innumerables ejemplos de relaciones de reciprocidad que configuran las prácticas cotidianas de los vecinos de estos barrios en la organización de sus vidas ya sea en la villa o en las nuevas urbanizaciones. Cuando preguntamos a los vecinos de Carlos Gardel cuáles son los aspectos positivos de su barrio, o cuándo indagamos sobre ¿cómo es el barrio? o ¿qué significa ser de la Carlos Gardel?, en la respuesta “los vecinos” suelen aparecer como un factor central. Es decir, las relaciones entre vecinos aparecen como el “capital” más importante que el barrio les aporta, como aquel componente que mejor define lo que “es” el barrio: sus vecinos. Lo que es altamente valorado, entonces, es el conjunto de relaciones y redes de vecindad que construyen diferentes formas de ayuda mutua, solidaridad y organización de la vida cotidiana. Tanto el rol central de “las familias”, como la importancia de las relaciones de padrino y compadrazgo caracterizan la dinámica interna del barrio. Existen o han existido diferentes organizaciones barriales, comisiones vecinales, organizaciones vinculadas al deporte y el esparcimiento, grupos de madres, actividades culturales, e innumerables prácticas cotidianas no institucionalizadas de lazos de solidaridad y ayuda mutua que conforman una sociabilidad barrial que contiene a gran parte de los vecinos. Y es esto lo que, en algún sentido, constituye al barrio, socialmente hablando, ya sea cuando éste era villa o ahora que se organiza en una nueva urbanización.

De esta manera, podemos observar que es sobre la dimensión “negativa” de la identidad de la villa que los procesos de re-urbanización suelen tener efectos. Es la división tajante entre un “adentro” y un “afuera” la que intenta modificarse al tener como un objetivo de la urbanización, no sólo la construcción de viviendas sino la integración socio-urbana. Sin embargo, la vida social de sus habitantes, sus prácticas y significaciones permanecen entre ellos en el nuevo escenario (re)urbanizado llenando de contenido al barrio. Es por eso que se vuelve tan importante en estos procesos la cuestión de la vecindad y la posibilidad de recuperar esos lazos una vez mudados a las nuevas viviendas. En el caso de la urbanización de Carlos Gardel, el Municipio diseñó una metodología para que los vecinos pudiesen elegir las viviendas a las que se mudarían y los vecinos que les gustaría tener cerca. Ello significó un importante reconocimiento al valor de los lazos comunitarios en la vida barrial y permitió mantener redes de solidaridad y apoyo entre los vecinos “de toda la vida” (González Carvajal, 2009).

Coexisten, así, diferentes visiones acerca del barrio, “la villa” y “los villeros”, lo “nuevo” y “lo viejo” y justamente por eso, se trata de una construcción conflictiva de sentido en donde los diferentes actores manipulan su propia identidad intentando construir determinadas imágenes y representaciones. El grado de importancia que las políticas y las formas de intervención pública le den a las prácticas cotidianas y la experiencia de vida de los vecinos en los barrios, indicará también el tipo de sujeto que quiere construirse desde estos modelos de intervención. Las políticas de intervención del Estado en los barrios son un elemento central para definir o redefinir esta imagen positiva (que los vecinos también intentan construir como alternativa). Los programas de radicación contribuyen a una imagen positiva de los villeros por la oportunidad de constituirse en “vecinos” semejantes a los de la ciudad formal, pero las inacciones en las intervenciones urbanas y la falta de una política que los

integre como sujetos sociales a la ciudad hace que con el correr del tiempo pierda efecto esa transformación hacia una identidad valorada y persista su imagen negativa (Cravino, 2008).

PALABRAS FINALES

La re-urbanización de villas no puede pensarse como un programa habitacional más. Los procesos físicos van a un ritmo que muchas veces choca con los procesos sociales y políticos y por otra parte hay situaciones vinculadas a las formas de relacionamiento de los habitantes del barrio con los del entorno o entre ellos cuya transformación es más lenta y no puede atribuirse a los cambios físicos una modificación automática de prácticas y representaciones sociales. En las villas encontramos que la sociabilidad, la identidad y la historia de sus habitantes están profundamente ligadas al hecho de vivir en la villa. Y, por lo tanto, la transformación de la misma, aunque ésta sea en un principio una transformación sólo física, tiene efectos en múltiples aspectos simbólicos y sociales de estos vecinos. Además, si bien la vivienda nueva no cambia radicalmente la vida de las personas, genera nuevas condiciones para el desarrollo individual y colectivo.

Queda claro por todo lo anterior, que la inclusión de la perspectiva de los vecinos en el marco de la implementación de la políticas de re-urbanización y el grado y tipo de participación que ellos han tenido en estos procesos, implicó modificar o no el devenir de las distintas etapas, los resultados y las formas en que los habitantes perciben a los nuevos barrios.

Las intervenciones tradicionales en materia de política habitacional han estado basadas, generalmente, en una mirada sobre “el otro” (en este caso, el beneficiario o adjudicatario de la nueva vivienda) cargada de etnocentrismo y contendidos con reminiscencias positivistas. La idea del progreso y la civilización subyacen muchas veces al hecho de pensar que “los villeros” –y sus prácticas-, dejarán de existir como tales cuando “habiten como corresponde” y adopten los modos de vida establecidos y aceptados socialmente¹²⁴. En muchos casos, todo lo que comprendía sus formas de vida previas es casi desechable en la medida en que en el nuevo barrio se condensa todo “lo bueno” de una “nueva” vida. De allí a que no sea necesario saber, conocer o interactuar con la trama de significados que soporta las acciones cotidianas de los vecinos ya que siempre parece saberse previamente –y desde afuera del propio barrio- qué es “lo mejor” para estas poblaciones. También suele “filtrarse” entre el sentido común de los técnicos que diseñan e implementan políticas urbanas una noción de desarrollo que piensa a los “objetos” de la política, en este caso, “los pobres”, desde una perspectiva basada en la idea del déficit. Es decir, los pobres –y mucho más los habitantes de las villas- aparecen ante todo como carentes; carentes de bienes materiales,

¹²⁴ Ya desde fines de los años sesenta, el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE) preveía el trabajo de asistentes sociales cuyo objetivo era crear lazos comunitarios entre los nuevos vecinos y prepararlos para la adaptación que suponía la adopción de patrones de vida “civilizados”. Este discurso fue internalizado también por los propios vecinos que hasta el día de hoy mantienen ciertos imaginarios con este mismo contenido.

de sentido, de cultura... carentes. Y, por lo tanto, todo lo que “se les dé” está de por sí “bien”, “hay que darles cosas” más allá de lo que ellos puedan pensar o querer. En este sentido, el paternalismo que se esconde a veces detrás de ciertas formas de implementar políticas de vivienda social, incluso de aquellas que piensan al pasaje “de la villa al barrio” como una oportunidad para la integración social y la construcción de ciudadanía, deja a los sujetos habitantes de las villas en un lugar de pasividad que a veces supone la negación de sus propias tramas de significación acerca de los modos de habitar.

Bibliografía

BOURDIEU, Pierre (1999) “Efecto de lugar” En: Bourdieu, Pierre (1999) *La Miseria del Mundo*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

BRUBAKER, Roger – COOPER, Frederick (1999) “Más allá de la identidad”. En *Cuaderno de investigación N° 7 Cecyp*. Buenos Aires.

CRAVINO, María Cristina (2006) *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. UNGS; Los Polvorines

CRAVINO, María Cristina (2008) *Vivir en la villa. Estrategias y trayectorias habitacionales*. UNGS, Los Polvorines.

GONZÁLEZ CARVAJAL, María Lara (2008) “Aproximaciones a la cuestión de la identidad y la cultura en los procesos de urbanización de villas. Notas sobre el barrio Carlos Gardel”. Ponencia presentada en el Seminario “Ciudad y programas de hábitat”, ICO-UNGS, 4 y 5 de Diciembre.

SILVA, Armando (1992) *Imaginario urbano en América Latina*. Tercer Mundo, Bogotá.

TILLY, Charles (2000) *La desigualdad persistente*. Editorial Manantial, Buenos Aires

CAPÍTULO 7

LA CONSTRUCCIÓN DEL TECHO, EL TRABAJO POR FACCIÓNES POLÍTICAS. Entramados relacionales en la implementación del programa de emergencia habitacional

Viviana Elizabeth Moreno

Introducción

En este trabajo, pretendemos dar cuenta de la implementación del Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH) en un distrito del Conurbano Bonaerense gestionado por diversas facciones del Partido Justicialista local (PJ). Nos preguntaremos, además, acerca de las particularidades de la gestión del Intendente Pedro Burgos¹²⁵. Procuramos desentrañar las relaciones entre las diversas facciones y el oficialismo. Intentaremos conocer cómo fue la gestión del programa por las diferentes facciones y, finalmente, cómo se dirimen los conflictos o se establecen acuerdos entre las distintas facciones del PJ local y al interior de las cooperativas.

En este sentido, en el primer apartado nos acercaremos a la cotidianeidad de la gestión del PFEH. Asimismo, presentaremos el caso y el abordaje propuesto. En el segundo apartado, remitiremos a la dinámica política burguista, en particular analizaremos la *performance* del Intendente Pedro Burgos y aludiremos a las *performances* políticas de los dirigentes de las diversas facciones del PJ local y su inscripción en la práctica de las cooperativas de trabajo y vivienda. Finalmente, nos adentraremos en el análisis de la sociabilidad observada en las cooperativas que participan en el PFEH. Abordaremos la división del trabajo en las distintas cooperativas, de acuerdo a la gestión de las mismas por parte de las facciones políticas en la implementación del PFEH. También, procuraremos dar cuenta del funcionamiento particular que tuvieron las cooperativas de trabajo en el PFEH, a la luz de la participación de mujeres. En este sentido, remitiremos a la división sexual del trabajo en las facciones políticas intervinientes en la conformación y coordinación de las cooperativas.

Intentaremos mostrar que las relaciones sociales entre política y sectores populares van más allá de la dimensión clientelar y de la hegemonía del peronismo en el 'control' de éstos últimos. Evidenciaremos, a partir de esta experiencia, que las prácticas políticas incorporan actores diversos (agrupaciones de vecinos, dirigentes barriales), de amplias tradiciones políticas (PJ, radicalismo, híbridos de ambas fuerzas como fue el Frepaso, Frente Cívico, Unión Pro).

¹²⁵ Todos los nombres y apellidos, incluyendo el distrito, así como los lugares que se mencionan en el trabajo han sido modificados a fin de resguardar a nuestros entrevistados.

LA COTIDIANEIDAD DEL PROGRAMA FEDERAL DE EMERGENCIA HABITACIONAL EN CASTELLI

Llegamos al predio de Castelli, donde se están construyendo 1000 viviendas, por la mañana. Era un día fresco, Margarita y Ana responsables de uno de los pañoles¹²⁶ en la obra, estaban con camperas azules del tipo rompevientos que acababan de llegar con la inscripción: Presidencia Kirchnner, Programa de Emergencia Habitacional, Intendente Pedro Burgos.

Margarita estaba contenta. Había desplegado todas las camperas en mesas en el galpón y las estaba entregando a los miembros de las cooperativas de trabajo y a algunos, les sacaba fotos. Ella, y los integrantes de la cooperativa que preside, fueron los primeros en comenzar a trabajar en el predio y desde el inicio de las obras fotografió todos los cambios que acontecieron en el lugar (incluidos los acontecimientos conflictivos, me aclara) y realizaba copias de las imágenes para el Intendente.

En la oficina que armó dentro del pañol, Margarita tiene un tablero con llaves de todas las viviendas que se están construyendo, por esta razón mientras charlábamos venía gente a pedirle la llave de su casa para ir a trabajar. Si bien, las obras no habían concluido cuando realizamos las entrevistas (2007-2009), Margarita comentó, que la gente ya sabía cual iba a ser su vivienda.

Al rato de nuestra conversación, vinieron a solicitar herramientas y materiales, que la gente de Margarita controla y presta diariamente a las cooperativas. La dirigente barrial respondió, con rostro adusto, que las herramientas se las pidieran a Ana, pero los materiales tenían que ir a buscarlos al otro pañol, que le pidieran a Javier. Margarita luego comentó, que anteriormente su cooperativa contraprestaba el programa distribuyendo los materiales pero que desde hacía un tiempo, el Intendente ordenó que eso lo hiciera Javier, el arquitecto; y que ella y su gente siguieran con el control de las herramientas y del ingreso y egreso del predio.

No fueron los únicos cambios en éstos meses en la implementación del programa habitacional, puesto que la gente de Margarita también tomaba asistencia a los miembros de las cooperativas, pero ahora esa tarea también el Intendente se la ha asignado a la mujer de Zapata¹²⁷ quien coordina el espacio del jardín de infantes que se construyó en el predio, lugar en el que los receptores tienen que acudir ante cualquier evento que les impida trabajar y así justificar su inasistencia, etc.

Pasa el tiempo, se acerca el mediodía y llegan a hablar con Margarita un joven y su madre ofuscados (integrantes de una de las cooperativas que coordinó

126 Compartimiento donde se guardaban los materiales, herramientas y se gestionaban la entrega de éstos a las cooperativas de trabajo.

127 Zapata es un dirigente que también coordinó cooperativas en Castelli y es integrante de la familia extendida del intendente. Las tareas de gestión que emprendió su mujer hasta el 2007, son realizadas en el 2009 por una ex concejal, encargada de verificar la asistencia de los integrantes de las cooperativas.

Aurora, la madre del Intendente) porque una de las cooperativas residuales¹²⁸ que conformó Javier no los había dejado ingresar a su vivienda y los envió a trabajar a otro lado. Ellos, disconformes mencionan que la gente de este funcionario hace las cosas 'así nomás', y ellos quieren terminar su casa sin ayuda. Margarita les explicó que no podía hacer nada, que la orden del Intendente era que Javier, arme cuadrillas y termine las viviendas rezagadas y que una empresa privada iba a venir a concluir viviendas que las cooperativas habían apenas iniciado o las que faltaban realizar en su totalidad.

Margarita se despide de ellos y me invita a conocer la que será su casa, que usualmente se muestra a las autoridades que visitan el predio, y que fue visitada por Kirchner cuando estuvo en el predio (notas del trabajo de campo).

En la presentación de este apartado intentamos describir a modo de viñeta, la cotidianeidad de la implementación del programa habitacional que será objeto de nuestro análisis. Lo mencionado nos permite apenas vislumbrar la diversidad de la gestión en un partido del Conurbano Bonaerense, experiencia que reunió a técnicos, dirigentes políticos, dirigentes barriales, integrantes del cuerpo legislativo municipal y receptores del PFEH, en una compleja red de interacciones. Asimismo, el PFEH en el distrito analizado fue escenario de imbricadas relaciones de redes familiares, vecinales y políticas que procuramos comprender.

Si bien, la conformación de las cooperativas y el acceso al programa en algunos distritos fueron propiciados desde diferentes organizaciones de la sociedad (en particular "movimientos piqueteros"¹²⁹); en otros, los gobiernos locales¹³⁰ fueron quienes motorizaron el programa y constituyeron las cooperativas. Las diferentes apropiaciones del programa propiciaron disímiles procesos de implementación (Marichelar, 2008)¹³¹. El caso que nos ocupa, guarda relación con cooperativas gestionadas por funcionarios municipales (integrantes de diversas áreas del municipio) y miembros del cuerpo legislativo. Esto es, hubo cupos de trabajo y viviendas, para dirigentes de distintas agrupaciones políticas del PJ, surgidos del reparto del cupo asignado por los organismos nacionales al distrito.

¹²⁸ Por ejemplo, los trabajadores que se destacaron en las obras por su eficiencia y eficacia pasaron a integrar *cooperativas residuales* coordinadas por un arquitecto para concluir tareas en viviendas de cooperativas que se encuentran muy desfasadas de los tiempos previstos en la obra.

¹²⁹ Sobre este tema se puede consultar el trabajo de Cravino y Mutuberria (2010) en este libro.

¹³⁰ Chiara y Di Virgilio (2005) mencionan la centralidad que han adquirido las provincias y los municipios en la gestión de programas focalizados, y dan cuenta de las brechas entre la población destinataria de los programas, los lineamientos de política y las condiciones locales de implementación. El Programa Federal de Emergencia Habitacional, es uno de ellos. Según lo detallado en la letra del programa, los destinatarios o beneficiarios del Programa serían aquellas personas que se encuentren en situación NBI, (Necesidades Básicas Insatisfechas) pertenezcan al Programa Jefes y Jefas de Hogar o sean desocupados. Como así también aquellas personas que hasta el momento de la ejecución del programa no cuenten con una vivienda propia (<http://www.vivienda.gov.ar/>).

¹³¹ Su abordaje, se centró en el análisis de distintas escalas de ejecución, de sostenibilidad del programa del trabajo cooperativo en el Gran Buenos Aires.

Así también, esta experiencia difiere de otras que sucedieron a lo largo de la historia en el municipio elegido en las que se construyeron viviendas por autogestión (Bellardi y De Paula, 1986). En el caso analizado por los autores, fueron familias las que se organizaron en cooperativas para resolver su situación habitacional acompañadas por profesionales *-autoconstrucción asistida-*. Por lo tanto, no utilizamos el concepto de autoconstrucción, ya que no creemos que pueda ser aplicado a este caso, porque se trata de una construcción dirigida por el municipio, aún cuando la forma organizativa de trabajo adopte la modalidad de cooperativa. Más bien, aunque formalmente se trate de cooperativas¹³², tal como lo afirmó un funcionario¹³³, parecieran cuadrillas de trabajo.

De todos los emprendimientos realizados del PFEH en el municipio de Peñaloza, el llevado a cabo en el predio denominado entre los actores locales por el nombre de la calle donde se encuentra (Castelli) y que constituye nuestro objeto de estudio, fue el de mayor envergadura pues allí se previó la realización de mil viviendas¹³⁴. En el predio donde se realizó el complejo habitacional, se aglutinaron cooperativas compuestas por dieciséis miembros. En la formulación del programa se estableció que las mismas debían estar compuestas por ocho titulares del subsidio de desempleo Jefes y Jefas de Hogar y ocho desocupados¹³⁵, criterio que no pudo ser cumplimentado por todas las cooperativas como detallaremos luego.

Todos los entrevistados coincidieron en señalar en que las cooperativas de trabajo y viviendas fueron organizadas por dirigentes de distintas agrupaciones políticas del Partido Justicialista (PJ) local. Más precisamente, hubo cupos de trabajo y viviendas, que se distribuyeron entre los funcionarios y/o dirigentes de las principales agrupaciones políticas del municipio de Peñaloza. Algunos funcionarios municipales participaron en la constitución de las cooperativas, mientras que otros delegaron esta tarea en dirigentes barriales, o en sus redes familiares o de amistad. La conformación de las cooperativas inicialmente descansó en los dirigentes, quienes sumaron luego a familiares, así como también a vecinos y personas que fueron categorizadas como “conocidos”, es decir aquellas con las que tenían un trato previo pero no consolidado. De ellas tenían conocimiento sobre carencias de empleo y vivienda. Una vez iniciadas

¹³² Para caracterizar las cooperativas del PFEH en este distrito, debemos realizar una aclaración sobre la instancia de realización del trabajo de investigación. Las obras en el predio Castelli se iniciaron en el año 2005, mientras que la indagación comenzó dos años después, por lo que comenzamos a efectuar las entrevistas en 2007 y las finalizamos en mayo de 2009 aproximadamente. En el transcurso de esos años, las cooperativas habían mutado en su composición, en tanto muchos integrantes habían dejado el programa por diversos motivos (centralmente en búsqueda de un trabajo mejor remunerado a partir del proceso de reactivación económica). Así, algunas cooperativas se encontraban “diezmadas” cuando iniciamos el trabajo de investigación, por lo que hallamos, en general, a quienes iban a ser adjudicatarios de una vivienda. De ahí que las entrevistas no fueran homogéneas por cooperativas y en algunas de éstas encontramos más receptores de vivienda que de trabajo.

¹³³ Entrevista realizada por el equipo de investigación en el que se enmarca este trabajo al arquitecto Vidal, julio de 2009.

¹³⁴ Cabe recordar que aún (2010) no se completó la totalidad de las etapas, por lo que se inauguró parte del predio, un segmento del barrio presenta viviendas que aún no se completaron y no hay precisiones acerca de cuándo se van a concluir y adjudicar.

¹³⁵ (<http://www.vivienda.gov.ar/>).

las obras, el municipio centralizó los listados de posibles beneficiarios y realizó encuestas en distintas oportunidades para corroborar la situación habitacional de los potenciales receptores de las viviendas.

La relación entre receptores de trabajo y receptores de vivienda tuvo implicancias conflictivas en la implementación del programa, porque cada cooperativa estaba integrada por dieciséis miembros y sólo ocho¹³⁶ podrían acceder a una vivienda según se organizó el PFEH en este municipio. A su vez se sumaron otras problemáticas¹³⁷ vinculadas con los criterios de asignación de las mismas. De este modo, las cooperativas (y su funcionamiento) se constituyeron en un *locus* privilegiado para conocer el funcionamiento de las facciones y de la sociabilidad vinculada a éstas, generada en la implementación del PFEH.

Lo señalado, sitúa una primera distinción entre las cooperativas de trabajo que analizaremos y experiencias autogestivas de autoconstrucción que intentaron e intentan construir formas alternativas de producir y organizar la producción del hábitat y que pueden ser más o menos democráticas¹³⁸ o participativas como las detalladas por Clarke (1984). En nuestro caso, la organización de las cooperativas fue propiciada desde el gobierno local¹³⁹ para gestionar un programa habitacional y, por ende, la opción por la figura cooperativa respondió más a una cuestión legal administrativa estipulada como obligatoria por el programa a nivel nacional que algo buscado por los actores estatales locales. Creemos que las experiencias previas de los gobiernos locales en cuanto a la implementación de programas que atendían a población desocupada (tales

¹³⁶ El Reglamento Operativo del PFEH estableció como tiempo de realización de las viviendas 5 meses por etapa (Anexo 1-Instructivo para solicitar financiamiento de las obras). En cada etapa serían asignadas 4 viviendas y así sucesivamente hasta completar las mil casas. Sin embargo, la prolongación de las obras (casi 4 años) conllevó a que las cooperativas sólo participaran de dos etapas, con la contraparte de acceder a 8 viviendas para los 16 integrantes de las cooperativas.

¹³⁷ Por una parte, con los jóvenes que querían independizarse de sus familias; y por otra parte, con las parejas que no tenían hijos, ambos grupos relegados a la hora de establecer criterios para adjudicar las casas.

¹³⁸ Al inicio de las obras algunas cooperativas tuvieron la posibilidad de elegir a sus representantes modificando a los que inicialmente habían sido determinados por los dirigentes políticos que los convocaron a participar del programa. Mientras que en otras, primó una conducción más carismática y de supervisión que condicionó la participación de los miembros de las cooperativas. Hernández (2006) analiza una experiencia donde 'las fuerzas democráticas y oligárquicas' obran recíprocamente en la formulación y la reformulación diaria de la organización y toma de decisión de una cooperativa. Lo señalado por la autora resulta pertinente en tanto analiza la estructura organizacional de una cooperativa autogestiva, cómo se nominan a los candidatos, cómo se toman las decisiones y cómo es el proceso de participación en las asambleas de los trabajadores. Si bien la experiencia a la que alude dista del caso que elegimos, resulta interesante porque muestra las limitaciones a la democracia y la participación que existen aún en organizaciones cooperativas autogestivas, donde no todos los integrantes participan de la misma manera, ni tienen deseos de involucrarse, o tiempo para ello, etc. Además, la autora da cuenta de las acciones que emprenden (disminución del tiempo de las reuniones, vales mensuales de alimentos, etc.) los integrantes de las cooperativas para revertir situaciones que impiden un proceso participativo adecuado (apatía, ausentismo, coerción) así como las limitaciones que encuentran.

¹³⁹ La elaboración de un estatuto, reglamento de trabajo, inscripción en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAE), etc. fueron tareas asumidas por el gobierno municipal.

como el Barrio Bonaerenses, Planes Trabajar en sus distintas etapas y el Jefes y Jefas de Hogar Desocupados) fueron resignificadas a la luz de conformar cooperativas, lo mismo para los receptores, que en su mayoría ya habían conocido formas de “contraprestación” (tareas a cambio del subsidio) y por lo tanto, habían aprendido formas de trabajo grupal que implicaban formas de cooperación y vínculos con el municipio (Cravino et al, 2001).

En este sentido, la participación de los trabajadores en las cooperativas de construcción de vivienda se propició desde una división del trabajo detallada que implicaba fuertes relaciones verticales a diferencia de las formas autogestivas. Esto, como advierte Clarke (1984) para otros casos, dista de experiencias en las que existe rotación de puestos y tareas en pos de ideales cooperativos, que se caracterizan por la preeminencia de relaciones sociales de tipo horizontal. En nuestro caso, el diseño de las viviendas, el gerenciamiento de la ejecución¹⁴⁰ (así como los tiempos de implementación) y la distribución de los recursos¹⁴¹ del programa recayó en especialistas contratados por el gobierno local y los “trabajadores” o “receptores” participaron sólo aportando su mano de obra en la construcción del complejo habitacional y sólo algunos además recibirían las viviendas producto del trabajo colectivo.

Lo manifestado tuvo implicancias respecto a las percepciones que tuvieron los miembros de las cooperativas sobre el trabajo que estaban efectuando. Así en los dichos de los entrevistados, no existían diferencias en la “participación” en las cooperativas de otros trabajos en construcción que realizaron para empresas privadas. Es decir, para los receptores, en muchos casos la percepción del plan fue equivalente a la realización de un trabajo, sobre todo un tipo de trabajo que se cotiza en el mercado y que en el marco del plan recibían una remuneración muy por debajo de lo que estipula el mercado.

También merecen diferenciarse las experiencias en las cooperativas con las formas previas de contraprestación del los programas asistenciales como el Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Por lo general, estos consistían en diferentes formas de trabajo comunitario (comedores comunitarios, huertas,

¹⁴⁰ Al respecto cabe mencionar que hubo una distribución de roles dirigenciales al interior del predio tendientes a controlar el ingreso y egreso de materiales, horarios laborales de dirigentes y receptores, avance de las obras, etc. Estos controles, incidieron en que los trabajadores perciban estas instancias de control como las existentes en empresas privadas. Esto se condice con lo advertido por Clarke (1984) para experiencias autogestivas en que la presencia de controles burocráticos sobre el trabajo, que se emplean en algunas cooperativas, tienen esas consecuencias.

¹⁴¹ Lo señalado guarda relación con la particularidad de la gestión del programa en el municipio en cuestión. Desde la formulación del programa estaba previsto que las cooperativas recibieran ingresos para la compra de equipamiento (cada cooperativa recibiría con la primera contratación un subsidio, por única vez, no reintegrable de \$6.000.- para la adquisición de equipos, herramientas, ropa de trabajo y libros contables) (<http://www.vivienda.gov.ar/>); lo que no aconteció en el caso estudiado. Los materiales fueron otorgados desde el municipio y distribuidos luego a los trabajadores en la obra. Stryjan (1990) alude a empresas autogestivas divorciadas de la transferencia de la propiedad. En el caso que analizamos, los trabajadores no poseían el control sobre los medios de producción los que eran parte de la obra (otro aspecto que no fomentaba la posibilidad de continuar esta experiencia en otro contexto) y en la mayoría de los casos éstos se extraviaron, lo que conllevó que los miembros de las cooperativas tuvieran que traer sus propias herramientas a la obra.

roperos, etc) o de trabajo de mantenimiento de los barrios (desmalezamiento, pintada de cordones, etc). Todos estos tenían o un carácter comunitario o una menor intensidad de trabajo. Por esta razón, las comparaciones entre el trabajo formal de la construcción y el trabajo de construcción realizado en las cooperativas aparecía como una referencia constante, sobre todo en los hombres receptores que conocieron otros ámbitos diferenciados en cuanto a la organización pero iguales en el tipo de trabajo (construcción).

Por esta razón, en lo que respecta al trabajo concreto de realización de las viviendas, lo que primó fue la 'clásica' división sexual del trabajo (la construcción de las casas fue realizada por los hombres y las mujeres colaboraban en tareas puntuales y secundarias). Asimismo, existieron instancias de subordinación diferenciadas de las mujeres. Por un lado, establecimiento de diferencias sociales que reproducen distinciones estereotipadas de género (algunas colaboraban en la obra en tareas similares a las realizadas en el trabajo doméstico) y por otro, subordinación respecto del trabajo concreto realizado en el marco de las cooperativas. No obstante, encontramos casos donde las mujeres se encuentran en polos extremos: por un lado, cargos con jerarquías dentro de las cooperativas (presidentas, secretarías, etc.); y por otro lado, en todas ellas las mujeres receptoras veían como se reproducía la subordinación.

En términos generales, podemos mencionar que la división del trabajo al interior de las cooperativas estuvo en gran medida supeditada a la conformación de los grupos (no así la determinación de las jerarquías al interior de las mismas –cargos, presidente, secretario, tesorero- como detallaremos luego). Esto es, no hubo una distribución prefijada por los responsables de obra o los dirigentes políticos, sino que respondió a los acuerdos entre los integrantes¹⁴² de las cooperativas y a procesos de confrontación y negociación al interior de las mismas.

Con relación a la división del trabajo entre facciones políticas, la organización de la gestión a través de dirigentes políticos significó la descentralización de la implementación en dirigentes barriales (convocatoria de los receptores, algunos aspectos de la gestión y seguimiento del desarrollo de las etapas a concretar por las cooperativas). Además existieron tareas efectuadas por algunas facciones que involucraban al conjunto del predio y no a la responsabilidad de una cantidad determinada de viviendas, tales como aquellos que se ocuparon de la seguridad del lugar y administración del conjunto de las cooperativas (materiales y herramientas), el control del ingreso, permanencia y egreso de los perceptores, que tensionaron la relativa autonomía que detentaban las cooperativas. Hubo instancias de control múltiples tendientes a verificar el

¹⁴² En este sentido, hubo cooperativas en donde los acuerdos entre los grupos determinaron tareas a partir de 'fronteras corporales' entre los hombres y las mujeres. Así, la construcción de las viviendas fue realizada exclusivamente por los hombres, y las mujeres integrantes de las cooperativas realizaban tareas domésticas (por ejemplo, preparar el almuerzo, cebar mate, o tareas que no requerían mucho esfuerzo como alcanzar herramientas, ladrillos, etc). En otras sin embargo, las divisiones socialmente establecidas entre hombres y mujeres pasaron a un segundo plano y éstas trabajaron de igual a igual compartiendo las mismas tareas. Incluso, en ciertas actividades, las mujeres se destacaron como en la colocación de cerámica (combinación de las mismas, etc.).

desempeño de las agrupaciones, que no implicaron necesariamente una mejor *performance* de las mismas en cuanto a los aspectos constructivos.

Por otro lado, la gestión de construir viviendas en un predio que albergaba 2.000 personas aproximadamente (entre hombres y mujeres) debió incorporar la resolución de situaciones relativas a la vida privada de los receptores, como por ejemplo, las uniones, disoluciones de familias que acontecieron en el transcurso de la implementación del programa¹⁴³ y en ese espacio en común.

Al respecto, un funcionario relató: *“son muy dinámicas las relaciones interpersonales entre los miembros de las cooperativas. O sea señoras que por ahí, toda su vida conocieron un sólo marido que de repente van a trabajar a una cooperativa y la elección, su horizonte se amplía de alguna manera. [Esto] trae aparejado, ciertos problemas, así que, no sé cómo catalogarlo, si positivo o negativo pero, digamos que la tasa de por un lado de disoluciones de pareja fue muy grande y por otro, el armado de nuevas parejas también...es muy irónico eso ¿no?. Después bueno, el tema de que casi todas, algo anecdótico ¿no?, la mayoría de las mujeres en edad fértil, (que) empezaron a trabajar en las cooperativas casi todas pasaron por un embarazo, eh, que no llegó a buen término o que se llegó a buen término... Lo que habla de cierta cultura también del control de la natalidad que falla muchísimo ¿no?... Así que eso también, se notó mucho eso. Siempre tuvieron algún problemita ¿no?, y eso acarrea que la gente diga ‘pero ahora esta embarazada y no va a poder trabajar, esperamos que se le descuente’. Y no ahí aplicamos ciertos, esos límites que yo te explicaba. ‘Hasta acá se llega muchachos, no tiene la culpa, la señora de estar embarazada’. ‘Así que se le va a contemplar que no vaya a trabajar por un tema de seguridad ¿no? Pasado el cuarto mes de embarazo ya no puede ir más”*¹⁴⁴. La cita también expresa cómo el cuerpo puede ser leído como una entidad moral. Lo mencionado tiene correlato en los estudios de Foucault (1977) y Douglas (1973), que están emparentados en tanto ven al cuerpo como una especie de entidad, tabula rasa donde la sociedad inscribe valores, códigos y patrones culturales.

Éste fragmento de entrevista, ilustra uno de los conflictos más comunes que se suscitaron entre los receptores y entre éstos y los funcionarios: los nacimientos de niños de mujeres miembros de las cooperativas. Las condiciones de trabajo, como detallaremos luego, fueron muy difíciles debido al ambiente de riesgo en la obra, lo cual hacía imposible que las mujeres sostuvieran el embarazo y el trabajo al mismo tiempo, más aún en un contexto de precariedad laboral como el imperante en ese entonces. A su vez, denota la distancia de esta experiencia, de otras con características autogestivas (tal como se esperaría de una cooperativa) donde se contempla la participación de los miembros según sus capacidades.

Uno de los nudos centrales de este trabajo, es la constatación de una fuerte tensión trabajo vs. ‘plan social’. Si bien parte de los receptores tenía

¹⁴³ Un dirigente que coordinó 8 cooperativas en Castelli, comentó que hubo muchas mujeres en la obra por lo que en algunas cooperativas sólo el 50% de los miembros eran hombres (Entrevista a Miguel Juárez, actual concejal, febrero 2008).

¹⁴⁴ Entrevista a un funcionario del Área de Vivienda del municipio de Peñaloza, agosto 2007.

experiencia en planes de empleo¹⁴⁵, que desde hace años se venían gestionando en el Conurbano Bonaerense, los mismos conllevaban contraprestaciones muy acotadas, diferentes a las prácticas de empleo a las que claramente se asocia esta experiencia. A diferencia de estos, el PFEH tenía exigencias de trabajo en igualdad con las de un empleo formal sin la contraparte de los derechos laborales o la autonomía que implica la autogestión¹⁴⁶. Por ello, muchas de las reivindicaciones¹⁴⁷ que los perceptores venían sosteniendo respecto a otros planes de empleo, aquí se acrecentaron.

Finalmente, cabe precisar que la extensión de la implementación del programa más de lo previsto (recordar que comenzó en el año 2005 en este predio y aún continúa) conllevó a la pérdida de trabajadores calificados. El alejamiento de los receptores sucedió en distintos momentos de la gestión, por lo que en algunos casos se reemplazaron esos puestos de trabajo pero en otros no, y así algunas cooperativas quedaron diezmadas. Esto mismo implicó que algunas cooperativas desaparecieran, y que sus miembros fueran reasignados a otros espacios de gestión, en general, fueron reubicados en otras cooperativas de los mismos dirigentes políticos. En este sentido, la recomposición del mercado laboral incidió fuertemente en el objetivo de construir viviendas por cooperativas (debido a la pérdida de trabajadores calificados); mientras que, el objetivo de contención social se mantuvo, pero existió una reformulación del programa. Así, se destinó la capacidad disponible de mano de obra a realizar terminaciones en las casas que estaban más avanzadas, y se convocó a una empresa privada a terminar las obras que se encontraban muy rezagadas.

Con indicamos, nuestra indagación se dio en el marco de un conjunto habitacional construido a partir del PFEH. Se trata de un grupo de viviendas

¹⁴⁵ Cabe mencionar que a diferencia de experiencias autogestivas donde los trabajadores tenían trayectorias empleos estables y protegidos, las cooperativas de trabajo que analizamos cuentan con miembros provenientes de trayectorias laborales asociadas al sector privado informal (construcción, servicio doméstico, etc.), o eran desocupados de larga duración, o tenían una extensa experiencia en empleo público en contraprestaciones laborales que realizaban por programas de empleo.

¹⁴⁶ Rebón y Salgado (2008: 8) dan cuenta de las diferencias entre la autogestión para los trabajadores que recuperan empresas y el sobrevivir a través de otras actividades. Así los autores señalan que *“no se trata de sobrevivir de cualquier modo sino de una forma particular de satisfacer sus necesidades sociales. Se pretende satisfacer las mismas a partir de la actividad como trabajador...la recuperación aparecía como una forma de evitar tener que vivir de planes sociales, el cartoneo o el robo”*. En el caso que analizamos, las cooperativas de vivienda estaban integradas en gran parte por desocupados de larga data, trabajadores por cuenta propia, etc., jóvenes sin experiencia laboral urgidos por alguna instancia de contención. Aún así veremos, que el participar del programa motivó en algunos miembros de las cooperativas el plantear reivindicaciones asociadas al trabajo formal.

¹⁴⁷ Dávalos y Perelman (2005) advierten para el caso de las empresas recuperadas una continuidad entre las acciones colectivas que se suscitaron en los conflictos laborales en los noventa y las acciones que emprendieron trabajadores en post de recuperar sus puestos de trabajo. En el caso que estudiamos, creemos que las experiencias laborales previas, de muchos de los receptores que trabajaron en las cooperativas de vivienda, se hicieron presentes en la gestión de las obras marcando límites respecto a las condiciones de trabajo, a las atribuciones de los dirigentes que gestionaron las obras, a los derechos de los trabajadores, etc., lo cual conllevó redefiniciones en las relaciones de los actores intervinientes en la gestión del programa.

unifamiliares con un pequeño jardín y fondo, en algunos casos, viviendas apareadas. Ese proceso aún no concluyó e incluyó experiencias disímiles.

La primera experiencia de construcción de viviendas (complejo Dorrego)¹⁴⁸ por cooperativas del PFEH ya fue concluida, así como parte de los conjuntos de Castelli que fueron adjudicados. En el primer caso, barrio conocido como 'Las Casitas de Dorrego', se suscitaron graves conflictos luego de inaugurado el complejo habitacional, ante la llegada masiva de gente con problemáticas diversas. A partir de dicha experiencia, se instalaron en la agenda municipal temas relativos a la integralidad de los conjuntos de viviendas: es decir contemplar dónde iban a enviar los receptores a sus hijos a educarse, dónde los harían atender por cuestiones de salud, cómo viajarían al trabajo, dónde comprarían los alimentos, etc., interrogantes que no habían sido considerados suficientemente¹⁴⁹ al momento de diseñar el proyecto (o los tiempos de su implementación quedaban desfasados de las necesidades generadas al momento de mudarse), e interpelaron a los funcionarios en particular en los barrios ya construidos y adjudicados por el PFEH.

Lo mencionado da cuenta de la complejidad en la aplicación de este tipo de programas, que involucran a otros actores, además del municipal en tanto son los niveles provinciales y nacionales los encargados de proveer escuelas, guarderías y centros de salud. Dentro del ámbito municipal quedan como incumbencias la gestión de los residuos sólidos domiciliarios o los permisos para los transportes intramunicipales. En palabras de un dirigente: *“Sí, Peñaloza es de hacer cosas y después bueno, vemos. Ya corre por un trabajo en mancomún con la provincia. Tengo esta cantidad de gente en cuatro hectáreas ¿cómo la contenemos? El 40 % de ese complejo habitacional tiene menos de catorce años. Entonces, bueno, hay que poner pediatras ¿por qué? Porque se quedan sin movilidad después de las doce de la noche... No tienen cómo llegar al primer polo sanitario que sería el Hospital, estamos hablando de casi cinco kilómetros. Entonces ¿cómo hacen para llegar? Si a un chico a las dos de la mañana le agarra un ataque de asma... hay que seguir priorizando y metiendo presión a la Provincia para que se haga cargo de este problema. Porque tiene que ser un trabajo en mancomún. Si la Nación aprueba hacer un complejo habitacional... ellos lo aprobaron. Nosotros presentamos el bosquejo ¿se puede hacer? Sí se puede hacer. Entonces, la provincia tiene que estar acorde al trabajo que se hizo entre Nación y el distrito para que nos dé un destacamento policial, una salita de primeros auxilios en principio, si se puede hacer un hospital, mejor todavía”*¹⁵⁰. Cabe mencionar que la mayoría de los conjuntos habitacionales se encuentran alejados de las centralidades urbanas, en el borde periurbano, en una zona sin dotación de servicios (como fue el caso de Castelli, donde se realizaron tres emprendimientos contiguos).

Suárez y Palma (2010) realizaron a modo de diagnóstico una caracterización socioeconómica de cuatro partidos del Conurbano bonaerense Según éstas Peñaloza exhibía en el 2007 valores que indican una alta vulnerabilidad.

¹⁴⁸ Ver Moreno (2007).

¹⁴⁹ Sólo se había dejado un espacio en el predio donde se construyó un jardín de infantes.

¹⁵⁰ Entrevista a Mariano Acosta, Concejal cercano a la agrupación de Julio Romero, enero de 2009.

Precisamente *“en este partido están los hogares con mayor cantidad de miembros, la edad promedio de los miembros es la más baja; tiene mayor cantidad de presencia infantil, el clima educativo del hogar es el más bajo y la concentración de los hogares en los estratos socioeconómicos más bajos es la más alta...en Peñaloza los ingresos totales del hogar son en promedio los más bajos; en relación al régimen de tenencia de la vivienda, las situaciones de mayor informalidad se evidencian en Peñaloza (siendo) elevado el porcentaje de hogares que es propietaria solo de la vivienda y no del terreno...los hogares son los peores provistos; de hecho sólo el 1,2 % de las viviendas posee cloacas y sólo el 11, 2% tiene agua corriente de la red pública.”* Estos dos últimos porcentajes son elocuentes en cuanto a las condiciones socio-sanitarias. Con relación a los indicadores demográficos según el censo de 2001, Peñaloza tenía 213.274 habitantes, de los cuales un 26,7% eran personas (lo que equivale a 23,1% de los hogares) con necesidades básicas insatisfechas (NBI)¹⁵¹. Estos datos se ven reflejados desde una perspectiva cualitativa en el perfil socio-demográfico de nuestros entrevistados.

En lo que respecta a los sistemas productivos locales, Carmona (2009) recupera datos provisorios del último Censo Económico 2004/5 y analiza partidos de RMBA¹⁵². Señala que Peñaloza evidencia un perfil productivo centrado mayormente en el comercio y los servicios. A través de otras fuentes el autor menciona que el distrito pertenece al conjunto de municipios del GBA con una incidencia baja del empleo PyME industrial.

En cuanto a la implementación del PFEH, éste evidencio serios problemas en la gestión. Entre las dificultades que tuvo la aplicación del PFEH en el predio de Castelli, identificamos dos cuestiones centrales: por un lado, problemas para el sostenimiento de las obras de manera continua en un contexto de demoras reiteradas en la entrega de los recursos por parte del gobierno nacional (vinculado al complejo circuito de flujo del dinero desde el nivel nacional al local). Por otro lado, el mercado de la construcción ante el importante aumento de la demanda (tanto del sector privado como por la obra pública) hizo que hubiera faltante de algunos materiales de la construcción. Esto puede ser explicado en palabras de un integrante de una cooperativa: *“hubo mucho tiempo que estuvimos parados, no hacíamos nada, veníamos a qué sé yo, como quien dice, a hacer huevo, veníamos a estar y no había material, hubo un tiempo en que se cortó mucho el material, no había material, nada”*¹⁵³. Esto, ocasionó demoras muy significativas para concluir las viviendas particularmente en el predio donde realizamos las entrevistas.

¹⁵¹ INDEC (2001).

¹⁵² Siguiendo a Kralich (1995) definimos la región usando un criterio basado en los movimientos que diariamente realizan las personas para satisfacer sus necesidades, principalmente laborales, pero también educativas, de salud y de consumo, que guardan a su vez cierta correspondencia con la estructura de transporte de la región. Esta clasificación incluye 46 partidos, siendo su límite exterior aquellos en los que se encuentran las cabeceras de las líneas de ferrocarril y de autotransporte de pasajeros que llegan a la ciudad de Buenos Aires. Desde esta perspectiva la RMBA está conformada por: el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), comprende la Ciudad de Buenos Aires y los 24 partidos del Gran Buenos Aires, y otros partidos ubicados fuera del AMBA pero que tienen fuertes interrelaciones con el resto de la metrópoli.

¹⁵³ Entrevista a Rogelio, receptor de vivienda de una cooperativa de Aurora Gutiérrez, 2007.

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

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

Contiguo al predio de Castelli se encuentra en pleno proceso de construcción el barrio Muñiz. Los separa un extenso alambrado y los vecinos llaman a este último como 'las privadas' en relación a la forma de gestión del Programa Federal de Viviendas. El predio objeto de nuestro estudio también fue cerrado por un alambrado. La envergadura de la obra, los materiales acopiados y la cantidad de receptores que concurrían a trabajar diariamente, al comienzo eran cerca de 2000 personas, conllevaban la decisión de controlar la entrada y el ingreso y egreso de personas. No obstante, esto no impidió que hubiera situaciones de robo de materiales o herramientas a las cooperativas y el retiro "no justificado" de los perceptores del PFEH.

De todos los conjuntos habitacionales construidos por el PFEH, el de Castelli es el de mayor tamaño. Esta característica nos permitía ver dentro de un mismo espacio geográfico la vinculación entre las distintas facciones políticas del PJ local y la implementación del PFEH, las dinámicas que obligaban a articular a las distintas cooperativas (de diferentes facciones) y los procesos que las diferenciaban.

LA POLÍTICA PEÑALOCENSE EN LA GESTIÓN BURGUISTA. APROXIMACIÓN HISTÓRICA A LA DINÁMICA DEL PJ LOCAL A LA LUZ DE LA TRAYECTORIA POLÍTICA DEL INTENDENTE PEDRO BURGOS

El municipio de Peñaloza tiene una larga tradición peronista¹⁵⁴. Esto se ve plasmado en la conformación del Poder Legislativo municipal actual, cuyos miembros pertenecen centralmente al Frente Para la Victoria, al partido justicialista y en menor medida a la Coalición Cívica¹⁵⁵.

El intendente Pedro Burgos desde los inicios de su gestión construyó su *performance* asociada a ciertos valores tradicionales y religiosos. En materiales de divulgación oficialistas se lo puede observar generalmente acompañado por su amplia familia. De igual modo, declara ser un 'fervoroso creyente cristiano'.

¹⁵⁴ (Clarín.com 13-05-04)

¹⁵⁵ Página homónima al nombre del distrito (/historia/autoridades/pl/pl2007-11.html).

Respecto a su presentación pública, en general se muestra con un estilo 'campechano'. Como iremos desagregando a lo largo del trabajo, hay muchos elementos que configuran la *performance* del intendente. Varios estuvieron en sintonía con 'la forma de hacer política' del duhaldismo¹⁵⁶ construida sobre los valores más tradicionales del peronismo.

En lo que respecta a su *performance* ejecutiva representó una muy fuerte renovación en la gestión del distrito. Reorganizó la administración pública del municipio, generó recursos propios y transformó el municipio a partir de obras públicas de gran notoriedad¹⁵⁷.

Su comienzo en la política fue previo a la gestión gubernamental, pues impulsó la 'lucha por la autonomía peñalocense'¹⁵⁸, y luego, impulsó la creación de un bloque regional para lograr situar en la agenda nacional los problemas de las comunas aledañas a su distrito.

En el marco de la implementación del PFEH el Intendente Burgos transitaba su tercer mandato consecutivo¹⁵⁹. Su trayectoria política en el justicialismo lo acercó al Duhaldismo¹⁶⁰, pero luego se tornó en uno de los intendentes más cercanos al kirchnerismo, primero al ex presidente Néstor Kirchner y recientemente a Cristina Fernández¹⁶¹. Lo señalado tiene correlato en lo

¹⁵⁶ Sobre las maneras de hacer política de la facción duhaldista, ver: (Masson, 2004).

¹⁵⁷ Por otro lado, los entrevistados coinciden en marcar la cualidad del Intendente en haber diseñado obras que eran centrales para el distrito, así como en la búsqueda de recursos para realizar las mismas, como se desprende de las citas a continuación: "*cuando se habló del tema...porque el Intendente siempre cuando nos sentábamos a charlar con él, él decía yo voy a hacer esto, como dijo muchas veces voy a hacer el cementerio, estoy haciendo el cementerio, eran sueños que él tenía que todavía no estaba hecho pero él ya estaba diciéndolo. Y nosotros, cuando él empezó a cumplir con nosotros, que veíamos que él decía tal cosa, pasaba un tiempo y ya estaba, creíamos, creemos, creemos hasta ahora, que él lo que dice lo hace, entonces confiamos nosotros, de que él iba, esto era campo, ni siquiera, ni siquiera tenía idea de dónde lo iba a hacer pero el iba a hacer mil viviendas, dijo, Pero no tenía el lugar todavía, y después dijo, una vez nos dijo, cerca de ese barrio y ustedes van a estar ahí, ustedes formen una cooperativa, porque nos dijo a nosotros formen una cooperativa, busquen toda la gente que ande sin trabajo ahí, formen una cooperativa y le vamos a dar..., le vamos a dar un lugar ahí, y bueno ahí ya, ahí ya hablamos de la vivienda*"¹⁵⁷ (Margarita Menéndez, ibidem).

¹⁵⁸ Ley 11551.

¹⁵⁹ Luego de las elecciones legislativas del 28 de junio de 2009, el Intendente Pedro Burgos, presentó la renuncia a su cargo por no haber alcanzado la meta que se había propuesto lograr, es decir un 60% de los votos en su municipio. El Honorable Concejo Deliberante no aceptó su decisión, de esta manera 19 de los 20 ediles votaron por la negativa. Sólo estuvo ausente, el concejal Mariano Acosta (del Frente para la Victoria), quien previo a la elección legislativa había manifestado públicamente que iba a apoyar la candidatura de Francisco De Narváez. A pesar de la insistencia de varios líderes locales, provinciales y nacionales Burgos solicitó una licencia por tiempo indeterminado. El día miércoles 8 de julio asumió en su lugar Patricia Lugones, ex Secretaria de Acción Social y presidenta del bloque FPV-PJ. (*La política Online*, 01-07-09, *Periódico homónimo al nombre de la ciudad*, 07-07-09, *Aquí La Noticia.com*, 03-07-09, *Impulso Baires*, 04-07-09). Un año después de solicitada la licencia, reasumió la intendencia en el marco de denuncias sobre los criterios de asignación de las viviendas creadas por el PFEH.

¹⁶⁰ Burgos, P, (2003) *Estas son las obras de cuatro años de gestión*. Material de divulgación.

¹⁶¹ Además de ser un dirigente relevante de la Primera Sección Electoral -Peñaloza junto con otros dos distritos del ex partido de Fuentelba reúnen alrededor de 1.200.000 habitantes-

expresado por Martucceli y Svampa (1997: 150) respecto a la emergencia de un peronismo pragmático. Los autores mencionan que *“el peronismo es pragmático en sí, tiene un amplio espectro de ideas...hay una continuidad pragmática entre el peronismo y el menemismo, no ideológica. Un efecto profundizado por la democracia, la tolerancia y el desapasionamiento implícito que esta supone”*¹⁶².

El Intendente Pedro Burgos cuenta con un cuerpo legislativo mayoritariamente oficialista. El apoyo obtenido en las últimas elecciones que lo proclamaron intendente -1999, 2003, 2007- puede explicarse, por un lado, a causa de las obras públicas de envergadura que se emprendieron en el distrito, centralmente, producto de los vínculos logrados con el estado provincial y nacional¹⁶³. Estas obras se hicieron más notorias aún, debido a que la gestión saliente (Carlos Piacente) había concluido el mandato entregando un municipio con graves deficiencias. En palabras del actual Intendente: *“asumí la intendencia...con la Municipalidad sin trabajar, su personal haciendo huelgas porque hacía meses no cobraba, con los edificios sin luz, trabajando con grupos electrógenos porque Edenor nos había cortado el servicio por falta de pago, igual (sucedió con la empresa telefónica). Con montañas de basura en las veredas y calles de la sede municipal. Con un patrimonio comunal saqueado y deudas de cifras astronómicas”*¹⁶⁴.

Lo mencionado anteriormente nos remite a ciertos rasgos de la construcción simbólica del burguismo. Tal como sucedió en la gestión peronista¹⁶⁵, el burguismo creó una grieta para situarse, ‘para fundar su diferencia’ en términos de ruptura con lo anterior (gobierno de Piacente). Así, por un lado, evoca imágenes que remitían al distrito como un espacio sumergido en el ‘caos’, ‘decadencia’, y las sustituye con otras imágenes que expresan bienestar de los

(*Tiempo Provincial*, julio de 2010), se incorporó a como congresal provincial. *AquíLaNoticia*, diciembre de 2008.

¹⁶² Cabe agregar que en nuestro trabajo hayamos vínculos que pueden obedecer a aspectos de orden más pragmáticos pero también identificamos otros en que los primaban otras valoraciones, como detallaremos luego.

¹⁶³ Cabe destacar que durante la gestión de Néstor Kirchner se afianzó el vínculo de nación con el municipio en tanto se destinaron recursos nacionales para el partido y se impulsó desde nación y provincia la aplicación de varios proyectos de envergadura para el municipio. Esta relación se extendió y afianzó con la actual gestión nacional conducida por la presidenta Cristina Fernández, tanto en términos políticos como económicos pues se siguen destinando recursos y apoyando emprendimientos por parte del gobiernos nacional y provincial y se recrean los vínculos con visitas de autoridades nacionales y provinciales, que se iniciaron en la gestión del ex presidente, al municipio. Este apoyo, fue refrendado por el municipio durante la primera mitad de 2008 en tanto los receptores del programa y los empleados municipales fueron movilizadas en sucesivos momentos con el propósito de apoyar la gestión nacional ante el conflicto suscitado con el sector agropecuario.

¹⁶⁴ Burgos, P, (2003) idem.

¹⁶⁵ Sigal (2006) sostiene, en sintonía con Viguera (1991), que el peronismo no ‘inventó una tradición’, al estilo de Hobsbawm, sino que creó una grieta para situarse, ‘para fundar su diferencia’. Así en el decir de la autora, el peronismo sustituyó las jornadas de lucha y de represión de 1904/1909 por desfiles pacíficos de obreros. En tal sentido, la autora agrega que el peronismo actuó en un doble sentido respecto de la celebración del 1° de mayo: por un lado, lo fracciona políticamente transformándolo en un día peronista; por otro, busca nacionalizarlo, quitándole lo que aún le quedaba como expresión de una parcialidad. Así, para Sigal (2006: 294) *“Perón aseguró que el escudito peronista venía a reemplazar los emblemas rojos”*.

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

Tal como lo hiciera el peronismo¹⁶⁶, el burguismo también procuró resignificar la imagen de los sectores populares peñalocenses. Las ilustraciones que emplea en los materiales de divulgación situando el antes y el después de su gestión, son más que notorias. Se elige mostrar en la primera circunstancia a peñalocenses realizando piquetes, encapuchados; mientras que en la segunda secuencia –su gestión- emergen ‘trabajadores’ presentados gráficamente como dignificados en su labor. En toda la propaganda oficialista se ‘muestran obreros capacitados técnicamente’. Tal como aconteció en el marco del gobierno peronista¹⁶⁷, el intendente Burgos amplió significativamente el sistema de capacitación técnica oficial a través de la creación de diversas instituciones¹⁶⁸. Cabe mencionar, sin embargo, que muchos de los trabajos vigentes en el distrito son producto de la gestión de programas sociales focalizados¹⁶⁹ y obras de infraestructura¹⁷⁰ que se realizan de forma mancomunada con la Provincia de Buenos Aires y los organismos nacionales.

Otro aspecto a destacar de la *performance* política del Intendente es la articulación y reapropiación de la red de manzaneras de su distrito (y la captación de líderes barriales o representantes de organizaciones sociales). Las mismas seguían (al momento de la investigación) teniendo un rol central en términos de contención¹⁷¹ (según datos oficiales del distrito¹⁷² asisten a más de

¹⁶⁶ Otro símbolo que el peronismo resignificó fue la imagen de los trabajadores. La misma, fue patrimonio simbólico de diferentes grupos ideológicamente críticos del capitalismo. El trabajador urbano fue central en los repertorios del movimiento peronista, en tanto éste emergió con el apoyo de estructuras obreras y sindicales (Gené, 2005). La primera gestión peronista, empleó folletos y afiches que incorporaba imágenes de obreros asociados a dos temas centrales de la agenda estatal: ‘la modernización industrial y la justicia social’. Luego, con posterioridad a la misma, la propaganda gráfica incorpora imágenes de trabajadores sobrias y austeras. En la primera celebración del día de los trabajadores se exaltan imágenes que expresan bienestar de los protagonistas y los alcances de la reforma social. Así el trabajador es presentado gráficamente como dignificado en su labor¹⁶⁶: deja de ser un instrumento para transformarse en ‘amo y cerebro de la maquinaria’ (Gené, 2005).

¹⁶⁷ Otro ámbito donde se emplearon imágenes por el gobierno peronista, fue en la ampliación del sistema de capacitación técnica oficial. El propósito fue crear equipos técnicos, para ello se emplearon afiches de difusión, que se inspiraron en concepciones tributarias de obreros católicos, cuyas ideas priorizaban principios morales y sociales antes que económicos/industrialistas (Gené, 2005). Diferentes objetivos impulsaban la capacitación de los obreros: incorporar a los obreros en un sistema antielitista; antierudito y pragmática, renovar la fuerza de trabajo y propiciar el ascenso y movilidad social (Gené, 2005).

¹⁶⁸ Por un lado, se creó un instituto tecnológico municipal en el cual se dictan carreras cortas en las siguientes especialidades: Técnico Superior en Automatización, Control y Robótica; en Gestión de mantenimiento de Instituciones de Salud; en Análisis de Sistemas; en Tecnología de Alimentos; en Gestión Ambiental y en Química en Polímeros. Por otro lado, en el Centro Municipal de Estudios, se dictan los siguientes oficios: Reparación de TV, electricidad, redes, diseño gráfico, operador de PC, auxiliar administrativo, cocina y panadería, entre otros. Burgos, P (2009).

¹⁶⁹ Plan Federal de Construcción de Viviendas, Programa Federal de Emergencia Habitacional, Plan Agua Más Trabajo.

¹⁷⁰ Canalización de un canal, realización de asfaltos, escuelas, túnel en la Avenida principal del distrito, entre otros.

¹⁷¹ En el mes de diciembre de 2008, el intendente realizó un evento para homenajear a las manzaneras. En dicho acontecimiento destacó el rol de las mismas en la contención social de los barrios del distrito: “es un orgullo para quienes estamos en Peñalosa el poder contar con

30.000 familias). Asimismo, su rol en la intermediación y acceso a información sobre los recursos disponibles a nivel territorial sigue siendo central. A su vez, algunas tuvieron un rol destacado en la gestión del PFEH, como ampliaremos luego. En este sentido, coincidimos con Puex (2006) en que para analizar las relaciones sociales entre política y sectores populares debemos ir más allá de la dimensión clientelar y de la hegemonía del peronismo en el 'control' de los mismos. Como se desprende de esta experiencia, y como evidenciaremos luego, las prácticas políticas incorporan actores diversos (agrupaciones de vecinos, dirigentes barriales), de amplias tradiciones políticas (PJ, radicalismo, híbridos de ambas fuerzas como fue el Frepaso, Frente Cívico, Unión Pro).

Los dos ejes de la gestión burguista presentes permanentemente en sus discursos y obras son: contención y trabajo. Ambos objetivos, como analizaremos luego, a la luz de la experiencia del PFEH, colisionaron entre sí. Así encontramos que desde el programa se propició incorporar a segmentos de población inactiva (mujeres con muchos hijos, ancianos, discapacitados, jóvenes sin experiencia laboral, etc.) que claramente respondían al primer objetivo, pero que cuestionaban el segundo en términos de plazos de concreción de las obras, calidad de las mismas, etc., aspectos que se evidenciaron en el desarrollo de las obras y en la organización del trabajo.

¿CONSENSO Y/O COERCIÓN? LA POLÍTICA BURGUISTA

Mediando su tercer mandato (continúa hasta 2011), el Intendente ha generado a través de programas nacionales, provinciales y municipales puestos de trabajo (cooperativas de trabajo –de viviendas y agua-, emprendimientos productivos, insumos médicos y elaboración de puertas, ventanas, y otros), y fundó instituciones públicas educativas, de salud, previsión social, recreación, centrales para el distrito¹⁷³. Pero su permanencia como conductor político del municipio, obedece (según dirigentes políticos y periódicos del ámbito local,) a que supo conciliar los intereses de las distintas facciones justicialistas del poder local, incorporando a la oposición (particularmente peronista) a los espacios e instituciones del poder municipal. Una dirigente barrial entrevistada expresaba las consecuencias de no sumarse al proyecto oficialista: *“(en) mi dirigente, pudo más la ambición e hizo una alianza con el gobierno, con el intendente Burgos. Porque, bueno, porque estando de la vereda de enfrente era muy difícil, porque no teníamos acceso a áreas como Acción Social o Salud. Por ahí necesitábamos un medicamento y no teníamos, porque nosotros por ser de la*

ustedes. Esta red se irá de otros lugares, pero en Peñaloza se quedará por años, porque realmente cuando el momento apretaba y la cosa estaba brava estaban las Manzaneras trayendo la información y conteniendo en los barrios. Porque cuando el país más necesitaba, más estaban las manzaneras a las 4 de la mañana esperando la leche, más estaban asistiendo a la gente más necesitada... De ahora en más haremos todos los años este reconocimiento para que estén juntas y fijen que no hemos hablado de política, todo se refiere a la parte social”.AquíLaNoticia.com. 1 de diciembre de 2008.

¹⁷² Pedro Burgos, 2009.

¹⁷³ Burgos, P, 2007.

*contra no teníamos acceso. Por ahí, (es que) tuvo también sus cosas buenas hacer el acuerdo con el PJ, pasar a formar parte del PJ*¹⁷⁴.

La capacidad de negociación y coerción del Intendente se puede advertir también, en los acuerdos alcanzados con los diferentes sectores, tales como dirigentes oficialistas, líderes opositores justicialistas¹⁷⁵, que le han permitido, por ejemplo, que las listas¹⁷⁶ de candidatos opositores fueran retiradas días previos a las internas. Al respecto, un asesor de uno de los dirigentes políticos entrevistados mencionó: *“Acá los peronistas se manejan todo por dedocracia... él (Burgos) elige siempre los concejales. Desde que él es intendente, es el presidente también del partido justicialista, elige quienes son los concejales y quienes son los funcionarios”*¹⁷⁷. Lo mencionado por el entrevistado remite a que la conformación del orden de las listas oficialistas estaría comandado por Intendente.

La política peñalocense, permitió, entre otras cosas, la consolidación de nuevos dirigentes¹⁷⁸ políticos que salen al escenario a disputar el poder local a dirigentes consolidados en el distrito. Uno de éstos nuevos dirigentes, que acompaña la gestión del Intendente señaló: *“lo bueno que dejó y está dejando es la posibilidad a nuevos dirigentes y esos nuevos dirigentes no van a desaprovechar la oportunidad que Burgos les está dando, por eso yo te digo que no tiene problemas porque a nadie le conviene pelearse...nadie le sale a jugar, no porque le tengan miedo porque saben que él tiene esa capacidad de poder convocar a todos como ha hecho para que Peñaloza salga adelante,...esta posibilidad que nos da Burgos la vamos a aprovechar a full, capacitando a los nuevos compañeros y acordándose que hay que volver a que la gente confíe en nosotros, con esas armas...Mientras Burgos esté vamos a seguir creciendo, entonces nosotros tampoco queremos que se vaya porque todavía no estamos preparados para enfrentar o poder defender su proyecto”*¹⁷⁹. Sobre el tema, Balbi (2007: 252-253) sostiene que si bien los peronistas no hablan en abstracto acerca de la lealtad¹⁸⁰ o la traición en su

¹⁷⁴ Entrevista a Micaela, receptora de vivienda en una cooperativa coordinada por Lautaro Juárez.

¹⁷⁵ Uno de los principales líderes del PJ distrital comentó acerca de las capacidades políticas del Intendente: *“hasta ahora nos ha dado resultado (Burgos) para qué vamos a cambiar. Hasta ahora pudo lograr lo que nadie logró”*. Punto Cero Hacia el Futuro. 2007.

¹⁷⁶ Lo mencionado puede sintetizarse en los dichos de la siguiente nota periodística: *“no hubo sorpresas en la lista que busca lograr que Pedro Burgos continúe en la presidencia del Consejo del Partido del Justicialismo en Peñaloza Es claro que, al observar la presentación realizada, nombre por nombre y cargo por cargo, el actual Intendente...haga gala de su habilidad para dejar conformes a los distintos sectores del PJ que lo acompañan, demostrando que las diferencias internas mueren frente a la decisión de la conducción”*. Burgos reafirma su liderazgo con equilibrio, En AquíLaNoticia.com, noviembre de 2008; y Lista única en el PJ de Peñaloza, En, Periódico [homónimo al nombre del distrito](http://homónimo.al nombre del distrito). Noviembre de 2008.

¹⁷⁷ Entrevista a López, asesor de un concejal de Peñaloza, 2009.

¹⁷⁸ La presencia del Intendente en la celebración del aniversario de la agrupación, en diciembre de 2008, da cuenta de uno de los mecanismos de recreación de los vínculos entre los dirigentes. Fuente: Revista LID- Liderazgo, Integración y Desarrollo. 12 de diciembre de 2008.

¹⁷⁹ Entrevista al reciente electo concejal por el Frente para la Victoria, Miguel Juárez, 2007

¹⁸⁰ De acuerdo con el concepto clásico, significa cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y del honor”. *“Cada hombre necesita confiar en la lealtad del que está al lado; cada Pueblo necesita confiar en otro Pueblo y en su Conductor, así como para este es indispensable poder entregarse ciegamente a sus hombres y a su Pueblo”*. *“La lealtad es la base de la*

actividades políticas cotidianas, se emplean dichos conceptos “*para hablar de las acciones, actitudes, o personalidades de los peronistas: la lealtad es algo que se vive antes que, algo que se analiza...los peronistas aprenden qué son la lealtad y la traición tal como nosotros aprendemos a reconocer la lluvia: en la práctica*”.

Los acuerdos entre el Intendente y los dirigentes de agrupaciones de distinto orden pueden advertirse en el acompañamiento que tiene el Poder Ejecutivo en el Concejo Deliberante en el tratamiento de expedientes centrales, como lo fue la aprobación del presupuesto¹⁸¹ 2009.

Lo señalado, no es menor para nuestra investigación, en tanto encontramos que este estilo de conducción política, primó no sólo a la hora de confeccionar las listas para la reelección de los cargos políticos¹⁸² y públicos, sino que también fue el criterio para gestionar el PFEH en algunas experiencias de construcción de viviendas por cooperativas¹⁸³.

Así también, la política burguista modificó algunas de las prácticas políticas tradicionales propias del PJ bonaerense¹⁸⁴. En términos históricos, esta intendencia pasó de priorizar prácticas de asistencia (entrega de bolsones de comida, ropa, útiles escolares, guardapolvos y mochilas para los estudiantes en la crisis de 2001) a ampliar la presencia del Estado en el distrito. La consolidación de la presencia estatal a través de instituciones públicas encargadas de diferentes temáticas propició la apertura del Estado a los habitantes del municipio. Esto es, cuestiones que antes eran resueltas discrecionalmente por dirigentes barriales, ahora podían ser disipadas en alguna de las nuevas dependencias municipales creadas en la gestión burguista, muchas de las cuales estaban localizadas cerca de los distintos barrios del distrito o realizan servicios que llegan a los barrios¹⁸⁵. A su vez, se hicieron obras de envergadura como la creación de un cementerio municipal, hospital oftalmológico y odontológico, sede de ANSES tendido de redes de agua, cloacas, etc.

acción; lealtad del que dirige, lealtad del grupo hacia sus dirigentes. La lealtad no puede ser nunca condición a una sola punta”. (Juan D. Perón, julio 24 de 1947).

¹⁸¹ www.aquilanoticia.com diciembre de 2008.

¹⁸² www.aquilanoticia.com diciembre de 2008, conformación de: Consejos Escolares, 1995-2007 y Poder Legislativo 1995-2007 Sección historia del municipio, en Diario homónimo al nombre del distrito.

¹⁸³ Para una aproximación a la gestión del complejo Dorrego véase Moreno, V (2007).

¹⁸⁴ Al respecto varios entrevistados mencionaron diferencias entre las prácticas políticas del intendente y la de otros políticos que llegaron al poder y se olvidaron de los barrios y los militantes que los habían sostenido en las campañas electorales: “*la gente estaba, estaba enojada porque se hacía el asfalto, porque no había nada en el barrio ¿no? y como que nadie se ocupaba del barrio. Había muchos punteros políticos, hay muchos punteros políticos en el barrio, hay muchos ¿no? Hay un hombre que se llama Ezequiel y se puso como Concejal y nunca hizo nada, en la época de Piacente eso fue ¿no? Muchos pasaron, me acuerdo cuando yo era chico, pasaron muchos políticos por el barrio pero nadie hizo nada, nadie se preocupó por el barrio*”. Entrevista a Néstor receptor de vivienda en una cooperativa coordinada por Margarita Menéndez, 2008.

¹⁸⁵ Como el servicio de emergencias médicas o el servicio de recolección municipal. En, Material de divulgación, 2003, 2007.

Por otro lado, cuando indagamos acerca de las trayectorias políticas de nuestros entrevistados, y se rememoraban elecciones que habían perdido, siempre recordaban el desasosiego en los barrios y en los militantes que sabían que con la derrota se perdía la posibilidad de conseguir ‘algo’ para los barrios y sus familias. Como ya anticipáramos, con la llegada del intendente la oposición pasó a formar parte del gobierno. Esto es, todos aquellos que habían sido opositores en las internas o en las elecciones eran ‘invitados’ a ocupar un cargo, y tener, por lo tanto, un espacio político en el municipio. Así la coerción por parte del Intendente era implícita, en tanto si se negaban, los dirigentes se quedaban sin recursos para sostener a sus bases políticas y letigimarse. Un dirigente barrial mencionó al respecto: *“uno tiene que estar acompañando al proyecto del Intendente, a veces las cosas no son como uno quiere...imaginate que hay que sostener la agrupación y a veces la plata no está para todos los muchachos y bueno, ellos son los que manejan todo, nosotros, no?”*¹⁸⁶.

En el caso del PFEH los dirigentes “opositores” dentro del PJ local y fuera del PJ (que se sumaron a la gestión) que entrevistamos contaron con recursos públicos para redistribuir a sus bases políticas (planes, microemprendimientos, “decretos”¹⁸⁷ municipales”, etc.). En palabras de un dirigente: *“cuando en su momento lo plantea el Intendente: ‘vamos a darle trabajo a nuestros militantes’, bueno, a ver Julio Romero, ¿cuántos desocupados tenemos? Bueno, se va a conformar esto, de los dieciséis integrantes, cuatro van a tener su vivienda... Se priorizó a los que no tenían trabajo de cada agrupación. Por ejemplo, de la agrupación de Romero se priorizó a los que no tenían vivienda y a los que no tenían trabajo. Eso fue sencillo, así fue el tema, sencillo”*¹⁸⁸.

Respecto a la distribución de cooperativas por parte del Intendente a los dirigentes de las agrupaciones políticas, los entrevistados concuerdan en que hubo una distribución política partidaria de las mismas. Así uno de ellos afirmaba: *“cada agrupación política contiene a muchos vecinos del distrito. Por eso es que se priorizó a las agrupaciones políticas. El intendente no puede estar recorriendo cada barrio para ver quién está desocupado o quién no tiene vivienda. De eso se encargan los dirigentes políticos o los referentes barriales que tienen la realidad de cada barrio. Entonces, bueno, el intendente dijo: Romero tenés tantas cooperativas a cargo. Entonces Romero ¿qué hizo? Fue a ver a los referentes barriales: fijensé quiénes no tienen vivienda, quiénes no tienen trabajo que trabaje con nosotros para armar las cooperativas. Y cada agrupación hizo lo mismo”*¹⁸⁹.

Asimismo, se destacó que si bien tuvieron posibilidades de participar todos los dirigentes más importantes del distrito en la gestión del PFEH, al momento de designar los cupos a los que iba a acceder cada agrupación el Intendente priorizó el compromiso e interés de éstos para con su gestión. Así lo explicó

¹⁸⁶ Entrevista a Osvaldo Dirigente barrial y receptor de vivienda de la Agrupación de Julio Romero, 2008.

¹⁸⁷ Los decretos municipales son nombramientos precarios por tiempo determinado a través de los cuales una persona puede incorporarse al plantel municipal o a una función específica determinada por un dirigente político por un período de tiempo, que en general oscila entre 6 meses a 1 año de duración.

¹⁸⁸ Entrevista al concejal Mariano Acosta, 2009.

¹⁸⁹ Entrevista a Mariano Acosta, Ibidem.

uno de nuestros entrevistados, dirigente político local: *“(el Intendente) le dio participación a todos, (pero) también depende del grado de compromiso o de interés que haya demostrado cada agrupación. A nosotros nos ha pasado, por ejemplo, que nosotros habíamos presentado, porque justo coincidió con un operativo que hizo el Plan Jefes, habíamos preparado creo que cuarenta, cuarenta cooperativas armadas,...cuando se armaron, nos asignaron las cuarenta, en su primer instancia, antes que empiece. Entonces imaginate, nosotros hablamos con todos, nosotros con cada cooperativa, hablábamos, les explicábamos el espíritu de todo esto, estábamos a full trabajando y claro, después despertó el interés en los demás. Juan, que tiene su agrupación, que en el primer momento no le interesó...cuando vio que era una realidad, que iban a tener la posibilidad de armar una cooperativa, de darle respuesta a su barrio, de armar una cooperativa, dos o tres, golpeaba la puerta, yo quiero una cooperativa. Entonces ¿qué hacía el Intendente? Sacaba de (nosotros), bueno, la nuestra en lugar de cuarenta tiene treinta, le damos a Juan, a Pedro, hasta que llegamos a diez, con las que empezamos”*¹⁹⁰. Esto sin embargo, fue flexibilizado pues se procuró que todos los líderes políticos se involucraran en la gestión del programa habitacional. Es decir, era consecuente con lo que planteamos que era su performance política propia.

FACCIONES POLÍTICAS DEL PJ LOCAL: *PERFORMANCES* POLÍTICAS DE LOS DIRIGENTES¹⁹¹ Y SU INSCRIPCIÓN EN LAS PRÁCTICAS DE LAS COOPERATIVAS

En este apartado, pretendemos indagar las *performances* de dirigentes políticos de facciones del PJ, y su inscripción en las prácticas de las cooperativas de trabajo y vivienda. Nos proponemos así mostrar que las mismas modificaron lo establecido por el programa (modalidades de conformación de las cooperativas, el trabajo al interior de las mismas, la asignación de los recursos y las relaciones entre los miembros, etc) para adaptarlas a la dinámica política local.

Para conocer las diferencias/semajanzas entre los dirigentes debemos acercarnos al poder diferencial que poseían, esto es, la etapa de su carrera en la que estaban, el tamaño y tipo de vínculos que detentaban e indagar acerca de las redes en las que estaban inmersos, etc. (Auyero, 2001).

En el marco de nuestra investigación entrevistamos a dirigentes de cuatro facciones del PJ local. El siguiente cuadro nos permite precisar la diversidad de experiencias que conocimos:

Cuadro N° 1: Agrupaciones políticas del PJ y dirigentes que coordinaron cooperativas

¹⁹⁰ Entrevista a Miguel Juárez (2008), Ibidem.

¹⁹¹ Cabe aclarar, que si bien se propusieron determinados ejes comunes a todos los entrevistados, éstos no aludieron a la totalidad de los mismos por lo que algunas de las dimensiones tienen una densidad de la que otras carecen.

<i>Agrupaciones del PJ local</i>	<i>Pueblo con Perón</i>		<i>17 de Octubre</i>	<i>Lealtad Justicialista</i>	<i>Unidad Peronista/ El primer trabajador</i>
<i>Dirigentes políticos que coordinaron cooperativas de trabajo / vivienda</i>	Pedro Burgos	Pedro Burgos/ Aurora Gutiérrez (4)*	Cristina Ramírez / Joaquín Nieto (6)*	Lautaro y Miguel Juárez (10)*	Julio Romero/ Mariano Acosta (6)*
<i>Dirigentes barriales Que presidieron cooperativas</i>	Margarita *(2)	Antonio (1)*	Hipólito (1)*	Micaela (1)*	Perla (1)*

*Cantidad de cooperativas coordinadas por dirigentes políticos y barriales
Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a receptores del programa, 2007-2009.

En lo que sigue, detallaremos algunas características de los principales dirigentes políticos y barriales que intervinieron en la gestión del PFEH.

Aurora Gutiérrez es madre del actual Intendente del municipio de Peñaloza. En lo que respecta a su trayectoria política, Aurora fue primera concejal en el período 2003-2007 lo que le permitió asumir interinamente la intendencia cuando Burgos tuvo que ausentarse por solicitar licencia médica. La dirigente estuvo al frente de una dependencia municipal tendiente a contener socialmente y brindar capacitación en diversos rubros tales como: tejido, bordado, confección de trapos de piso, cuidado y cría de animales, preparación de alimentos en un horno de barro, etc. Aurora tuvo a su cargo 4 cooperativas¹⁹² en el predio de Castelli.

Por su parte, **Margarita Menéndez** era al momento de la investigación una dirigente barrial que cobró notoriedad alrededor de 2000-2001 debido a los cortes de ruta que organizó solicitando mejoras para su barrio. Ella era militante política, contraria al oficialismo, cuyo dirigente perdió la elección con el actual Intendente Burgos. La solicitud de una audiencia con este último, con posterioridad a los cortes de ruta, conllevó un acuerdo y el acceso a Planes de Empleo Barrios Bonaerenses, para un grupo de vecinos de su barrio, que contraprestaban manteniendo la limpieza del lugar en el que habitaban con la cuadrilla que habían conformado. Posteriormente militó políticamente para el oficialismo apoyándolo en una nueva elección a la que se presentó el actual Intendente, participación que le permitió conseguir la gestión de una Delegación en su barrio (la que es actualmente coordinada por su esposo). Este espacio de gestión y el vínculo que estableció con el actual Intendente le

¹⁹² Independientemente de las cooperativas que gestionaron en total los dirigentes en el predio de Castelli, y que profundizaremos a continuación, hemos entrevistado a algunos miembros. Así, de las cooperativas presididas por esta dirigente política sólo realizamos entrevistas en profundidad a dos cooperativas de las cuatro que gestionó.

permitieron a Margarita sumar a vecinos y familiares a la actividad política y posteriormente, la posibilidad de armar dos cooperativas por el Programa Federal de Emergencia Habitacional que se estaba por gestionar cerca de su barrio.

Joaquín Nieto era, al momento de nuestro trabajo de campo, un dirigente político del PJ local que coordinó seis cooperativas en el predio de Castelli y proviene de una familia dedicada a la política. Su madre era concejal y su padre trabajaba en la Dirección de Tránsito. Él se encontraba a cargo de la Dirección de Comunicación en el municipio y es primo de la Concejal del mismo apellido pero que integraba otra agrupación política, denominada “Por el camino de Perón”.

Lautaro Juárez era, un dirigente político cercano al oficialismo. Éste tenía a su cargo la Dirección de Microemprendimientos del municipio, contaba con una persona de su agrupación en la Dirección de Empleo, una delegación¹⁹³, una concejalía y su agrupación política coordinó diez cooperativas en el predio de Castelli. La dirigente barrial que entrevistamos (Micaela) tuvo a su cargo sólo una cooperativa, que fue presidida por ella.

Por su parte, **Mariano Acosta**, peronista, inició su actividad política en el Frente Vecinos por Peñaloza¹⁹⁴ y alcanzó una concejalía en 2003 junto a otro partidario de la agrupación de Romero. Políticamente estuvo desde sus inicios cercano a la agrupación del dirigente político Julio Romero. En 2007 realizó una alianza y fue elegido concejal por el Frente para la Victoria¹⁹⁵. Al respecto, un entrevistado señaló: *“cuando arman entre la gente, dicen, a ver Sergio Juárez (actualmente electo diputado provincial¹⁹⁶) cuántos concejales te puedo poner, a vos qué te doy, a vos qué te doy, Julio Romero estaba dentro del sistema, te damos la reelección de Mariano, de la agrupación de Romero, entró Acosta por el Frente para la Victoria transversal”*. En las elecciones últimas (28-06-09), el concejal Acosta conformó la lista de Unión Pro en Peñaloza¹⁹⁷, cuyo candidato a diputado por la provincia de Buenos Aires es De Narváez. Lo señalado da cuenta de los cambios en las lealtades políticas locales. Éstas pueden redundar en obstaculizaciones en el acceso a recursos, pérdida de los mismos, o por el contrario favorecerla como advierte Woods (1998). En este caso, la obtención del 26% de los votos en las elecciones legislativas le permitió al dirigente renovar su concejalía.

Si nos situamos en la literatura sobre clientelismo político y en ciertas descripciones periodísticas es recurrente subrayar los determinantes negativos

¹⁹³ Delegaciones: son instituciones estatales que pueden hallarse en algunos barrios del distrito y tienen como propósito resolver cuestiones de mejoramiento de infraestructura y problemas en general de los vecinos. Éstas se crearon en el 2003 y existen actualmente diez delegaciones. La formación de dependencias estatales en los barrios tuvo como propósito político el consensuar con los diferentes líderes políticos espacios de gestión / poder donde estos pertenecían o tenían sus bases políticas.

¹⁹⁴ Historia de las autoridades del distrito, En, periódico homónimo al nombre del municipio.

¹⁹⁵ Historia de las autoridades del distrito, Ibidem.

¹⁹⁶ Si bien tiene el mismo apellido de los dirigentes que analizaremos en el trabajo, no es familiar de éstos.

¹⁹⁷ Aquí La Noticia.com, mayo de 2009.

-privación económica (Menéndez Carrión, 1986) que sitúan a los sectores populares a la merced de la política clientelar. No obstante, Auyero (1997) advierte que dicha literatura no atiende al proceso por el cual 'clientes' y mediadores se convierten en tales, sino que se toma la relación como algo dado. La primera perspectiva define las relaciones clientelares como basadas en un intercambio interactivo en el que se involucran diferentes tipos de recursos económicos y políticos. La dificultad de esta mirada es que no advierte que *“el hecho de que haya bienes, servicios y favores que se dan a cambio de la lealtad y el apoyo, no garantiza que la lealtad y el apoyo vengan por esos bienes, servicios y favores”* (Auyero, op. cit: 35).

Lo señalado guarda relación con lo expresado por Soprano (2009: 35), quien a través de otro objeto de estudio *“reconoce en diferentes contextos y ante diversos interlocutores que la identidad de dirigentes y militantes peronistas se actualizaba de diferentes formas: apelando a personajes emblemáticos como Perón y Evita, recorriendo categorías y relatos que los actores asociaban inequívocamente con la tradición peronista, reconociéndose como partidarios de tal o cual dirigente...apelando a sentidos de pueblitud (...) de clase social (el peronismo trabajador), de género (‘las mujeres peronistas’)”*.

En lo que respecta a **Julio Romero**, fue quien disputó la Intendencia en dos ocasiones al Intendente Burgos. En una de estas oportunidades, luego de realizar un acuerdo con éste último, no presentó su lista. En la elección de 2003 fue la segunda fuerza del distrito¹⁹⁸. Si bien perteneció a la oposición del actual Intendente Burgos, acompañaba al momento del trabajo de campo la gestión de este último. Obtuvo concejalías en su agrupación, contó con la posibilidad de armar seis cooperativas para el Plan de Emergencia Habitacional, uno de sus allegados formó parte de la secretaría privada del Intendente, tuvo cooperativas en otro programa que también conformaba cooperativas de trabajo (Plan de Aguas Más Trabajo) y los llamados “decretos” municipales (contratos temporarios) para algunos de sus militantes; también tenía a su cargo una Delegación municipal en el distrito de Peñaloza, al momento de nuestro trabajo.

Tanto Juárez como Menéndez, Nieto y Gutiérrez llegaron a la política a través de familiares que militaban en el justicialismo. Entre las cuestiones que los motivó a participar de la política emergen centralmente dos: “ayudar a la gente”, y el “crecer política y económicamente”, tópicos que profundizaremos luego.

¹⁹⁸ Uno de los dirigentes barriales que acompañó a Romero en esa elección recordó las dificultades de emprender una campaña sin recursos: *“nosotros nunca prometimos nada, nunca dimos nada porque ahí te das cuenta la gente que te sigue y sin nada llegamos donde estamos, fuimos segundos. No hacíamos asado, no hacíamos nada...No había choripán, el famoso choripán y vino, no. No corría porque no teníamos una moneda y fue todo a pulmón lo nuestro, no teníamos ni afiche nada, te convencíamos hablando porque esa es la realidad, no teníamos afiche, ellos ponían y nosotros se lo tapábamos con papel de diario, les tapábamos los afiches hasta que se enojaron una vez”*. Entrevista a Osvaldo, receptor de trabajo de una cooperativa coordinada por Julio Romero.

LOS DIRIGENTES Y SUS *PERFORMANCES* EN LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMA FEDERAL DE EMERGENCIA HABITACIONAL

Cabe señalar que en la implementación del programa estudiado encontramos experiencias disímiles respecto a las formas y estrategias de gestión de los dirigentes. Creemos que entre otros aspectos esto obedece a que no todos habían participado previamente de la gestión de programas de vivienda, ni tampoco de la coordinación de cooperativas de trabajo. La experiencia previa de construcción de viviendas del mismo programa en otro predio, permitió que algunos dirigentes organizaran el trabajo por cooperativas de modo diferencial al resto. Al respecto, la cooperativa de Joaquín Nieto¹⁹⁹ creó figuras intermedias de gestión entre los receptores del PFEH y el dirigente político: un coordinador predial y coordinadores intermedios, que visitaban recurrentemente el predio para salvar inconvenientes que se presentaran en las cooperativas. En palabras de una entrevistada: *“el coordinador es aparte, él por ejemplo, es secretario también, pero es coordinador nombrado después por el referente, que fue nombrado mucho después...el coordinador hace su trabajo de coordinador, él no viene todos los días a trabajar pero cuando tenemos un problema, él resuelve nuestros problemas, si tenemos un problema que uno está enfermo”*²⁰⁰.

Asimismo, tal como menciona Auyero, (2001: 138-139) pudimos encontrar la construcción de una visión de género de la política. En el decir del autor: *“(existe) la reproducción de ciertas relaciones de género en el campo político. La división del trabajo político se estructura de acuerdo al género: gobernar y decidir se masculiniza, otorgar informalmente favores y resolver prontamente los problemas se feminiza”*²⁰¹. Al respecto una dirigente barrial da cuenta de los diferentes roles que asume en el trabajo social que emprende cotidianamente:

¹⁹⁹ Otra particularidad de la gestión de este dirigente, fue el criterio utilizado por Nieto para organizar la conformación de las cooperativas y la adjudicación de las viviendas. Éste señaló que a partir de la experiencia exitosa de gestión en otros predios realizaron una encuesta social e incorporaron integrantes potenciales receptores de vivienda equitativamente en las cooperativas, para luego permitirles a éstos que definieran la asignación y el orden de las viviendas: *“Nosotros sabíamos ya de entrada que había mucha gente que necesitaba casa... si teníamos cuatro o cinco cooperativas, tratábamos por todos los medios de separar la misma cantidad de gente que necesitaba las casas...Cuando nosotros organizamos de entrada cada cooperativa, lo primero que hicimos es hacer encuestas sociales con los mismos compañeros y lo que le preguntábamos era si la prioridad para ellos era el trabajo, era lo económico o si directamente apuntaban a la vivienda. Si apuntaban directamente a la vivienda, ya le hacíamos un expediente nosotros, ya le estábamos haciendo un expediente dentro de la agrupación... Después, cuando llegaba el momento (de asignar las viviendas), que era cuando estaban trabajando...entonces, nosotros lo que hacíamos era lo siguiente: los juntábamos a todos, comíamos un asadito de por medio, y les decíamos: muchachos acá tienen, elijan quiénes van a ser los beneficiarios. Y ellos mismos anotaban en un listado, hacían un acta, y esa misma acta la presentábamos acá, en administración central. Entrevista al dirigente político, Joaquín Nieto, enero de 2009.*

²⁰⁰ Entrevista Mercedes, ibidem.

²⁰¹ De ahí que esta dirigente mencione que al advertir que estaban trabajando en la obra con tablonés inadecuados, ella se presentó en una maderera y gestionó la donación de maderas apropiadas para los integrantes de sus cooperativas; o como también agregó permitió que dos embarazadas que estaban a la espera de que les adjudicaran las viviendas vivieran en un hogar que ella dirigía. Mas allá de la veracidad de la anécdota, los dichos de Aurora nos dicen que ella nació para ‘liderar’, para ‘proteger a los pobres’.

“yo hago de asistente social, ...yo soy especial para eso, a mí me dicen que yo parezco una psicóloga, me cuentan todos los problemas y yo trato, y capaz que no arregló el mío, pero yo el problema de los demás lo arreglo. Ahí había una chica ahora que me abrazaba y se le caían las lágrimas. Le digo “vos vení si querés hablar conmigo, sentate a tomar mate”. Yo sé que tiene problemas, yo sé y ella tiene problemas de alcohol, la chica, es joven y yo para sacarle una sonrisa, a veces le digo “¿cómo anda mi nuera?”. La abrazo y ella... dijo que iba a venir a tomar mate conmigo, para contarme porque sé que tiene problemas, sé que la han sacado de acá porque estaba tomando, después le dieron otra oportunidad, le hablé, le dije “sos una chica joven”, se tiene que cuidar, que no puede estar haciendo eso y me contó varias cosas ella. Ellos se desahogan porque no tienen con quien hablar y ahora más me tocan por el tema trabajo, cualquier cosa me vienen, ‘tengo mi hijo’, me cuentan el problema del hijo, en que anda el hijo, como saben que yo tengo todos pibes. Yo les hablo constantemente, les digo que los padres son los padres, con todos los errores que tengan son los padres. Que el día de mañana cuando ellos tengan hijos se van a dar cuenta, que quizás, les digo, no hacemos todas las cosas bien...pero ustedes tienen que tratar de entender que nosotros los queremos, son todo tus papás. Yo les vivo hablando a ellos y la gente se ve que ve eso, y me viene y lo primero que hace es traerme al hijo ‘porque no lo puede sacar de la calle’, ‘porque anda en la droga’, por un montón de cosas me lo traen acá”²⁰². La cita expresa cómo se traducen las relaciones de parentesco en relaciones políticas para darles a éstas últimas más cercanía. Este es un elemento relevante encontrado en el trabajo de campo: las relaciones políticas se construyen fuertemente hacia arriba por medio de lazos familiares y hacia abajo también y en caso de que no suceda se las busca asemejar a un parentesco ficticio.

Aurora Gutiérrez, organizó las cooperativas centralmente a partir de receptores de distintos programas que acudían a una dependencia municipal²⁰³ donde ella trabajaba en actividades relativas a la contención social, recreación u otras ayudas estatales. Así, los entrevistados coinciden en que fue la misma Aurora quien distribuyó los ‘cargos’ al interior de las cooperativas (presidente, secretarios, tesoreros) y determinó el nombre de cada una de ellas.

Otro tema relevante que pudimos recuperar a partir de los dichos del concejal Mariano Acosta, es cómo se validan los vínculos entre dirigentes políticos y sus bases. En palabras del dirigente –cofundador de la agrupación de Julio Romero-: *“muchos militantes, que habían hecho política durante años y que como se dice en el mundo político ‘la política no les había pagado’, han cobrado con su casa, con su vivienda. La política, por lo menos, les dio algo. Tantos años militando, transmitiendo proyectos de dirigentes políticos, y que nunca la política les había dado nada, por lo menos, algunos pueden tener su*

²⁰² Entrevista a Margarita Menéndez, presidenta de una cooperativa de la agrupación conducida por Pedro Burgos, noviembre 2007.

²⁰³ Allí los inscribía en un listado provisorio y luego convocaba a reuniones donde explicitaba cómo sería el trabajo y los pasos previos a la implementación del mismo. Los entrevistados coinciden en que Aurora Gutiérrez era muy estricta con la asistencia a estas reuniones, por lo que tenía un libro de firmas en el cual ellos debían dejar constancia de su asistencia (tres veces por semana). La inasistencia a estos encuentros podía conllevar el ser quitado del listado de esta dirigente.

*casa, pueden conformar su familia y tener un techo para que sus hijos puedan estar bien...fueron militantes que no tenían su vivienda, que no tenían trabajo. Yo te hablo del caso de la agrupación de Julio Romero, se priorizó eso, la gente que no tenía vivienda y la que no tenía trabajo. Se hizo un listado, Romero, los juntó a todos y se les explicó que esto era para beneficio, para ellos, que no era para beneficio político de ningún político del distrito. Que la política les iba a pagar, como se dice en el mundo político, con su vivienda y con su trabajo”²⁰⁴. El acceso a cupos de trabajo y vivienda le permitió a los dirigentes otorgar a sus redes relacionales recursos impensados en el distrito. A su vez, las relaciones clientelares generan obligaciones que pueden quedar diferidas en el tiempo y que parecen perderse pero quedan registradas en las *performances* de los dirigentes*

En algunos casos, los mediadores políticos que no pudieron contar con cupos de vivienda y trabajo en el predio en estudio, pudieron, en cambio, otorgar cupos de viviendas en otro barrio contiguo al de Castelli (construido por medio del Programa Federal de Construcción de viviendas licitadas a empresas privadas). Así lo explicó un entrevistado: *“a los dirigentes políticos se les da un cupo para que entregue casas, también. Por ejemplo yo entregué dos casas pero para gente que necesita casa pero no está trabajando en las cooperativas. Porque no obtuvo un lugar o porque no podía trabajar en las cooperativas porque tenía otro trabajo, pero me acompaña y no tienen casa. Entonces, se les va a otorgar de las privadas”²⁰⁵.*

Con relación a otros mecanismos empleados por los dirigentes para incentivar a los integrantes de las cooperativas a concluir las moradas, podemos rescatar lo detallado por una dirigente barrial. Margarita aclaró que existieron recursos discrecionales –un plus de dinero en cada cooperativa- para los receptores que tuvieran un desempeño sobresaliente en la implementación: *“yo acá en el pañol tengo dieciséis personas, ¿no?, con esas dieciséis personas había un plus que es para el agua, por ejemplo, ellos hacían el gas, el agua, hacían todo los chicos. Ahora, como no está el material, queda el plus, plus de cincuenta pesos por quincena, ese plus, si aquella persona no falta nunca, viene está, constantemente, llega temprano, se le pone plus ¿me entendés? A otra persona que te falta vos no le podés estar dando encima un plus, porque te falta, porque me dormí, porque así son ellos, que me dormí, que me duele la panza, son chicos”²⁰⁶.*

En cuanto al acompañamiento de los dirigentes en la implementación de las obras, como abordaremos en detalle luego, hubo contradicciones entre ‘contener’ socialmente a diferentes segmentos de población y realizar las viviendas en los tiempos previstos por el programa y en condiciones adecuadas de trabajo, como se desprende de las palabras de una dirigente barrial: *“Acá...esto va más allá de las viviendas, es un trabajo social, el más grande que pudieron haber hecho el Intendente ¿me entendés?. Permitir que las*

²⁰⁴ Entrevista a Mariano Acosta, Concejal cercano a la agrupación de Julio Romero, enero de 2009.

²⁰⁵ Entrevista a Micaela, receptora de vivienda de una cooperativa de Lautaro Juárez, 2008.

²⁰⁶ Entrevista a Margarita Menéndez, presidenta de una cooperativa de la agrupación conducida por Pedro Burgos, noviembre 2007.

mujeres trabajen, permitir, y ellas están felices, y si vos le llegás a sacar de acá no se si no van y, no sé, les agarra una ataque de depresión, porque ellas están felices, porque ellas cobran su sueldo cuando nunca tuvieron nada. O sea, mirá, no sé la autoestima les subió a la gente... Hay gente mayor, mayor trabajando acá que me dicen, Margarita donde voy a ir yo, donde voy a ir, si la única oportunidad que me dan es acá,... la gente, en realidad, sintió que ellos son importantes, que para nosotros ellos valen ¿me entendés?. Ellos cuando entraron, entraron muy reacios, vinieron de otro lado siendo como maltratados, digo yo, porque parecían chicos que necesitaban un padre que los contenga, que los cuide...los primeros días no, porque se empezó todo, cómo te puedo decir. Había mucha necesidad, no teníamos realmente las condiciones para empezar a trabajar, pero había que sacar la gente, yo misma insistía con eso de venir a trabajar, no me interesaban las condiciones, lo que necesitaba era trabajar ¿me entendés?. No medía yo tampoco, ni yo medía”²⁰⁷.

Los dichos de nuestra entrevistada aluden a dos cuestiones que atravesaron la gestión del programa: por un lado, las dirigentes barriales construyeron sus prácticas como mediadoras, lo que se traduce en ‘auténticas peronistas’. Esto es, sacrificadas, trabajadoras, maternas, ‘sensibles’ pero ‘firmes’ (Auyero, 2001). Por otro lado, los dirigentes barriales intentaron gestionar el PFEH como otro plan más de empleo sin medir las consecuencias en términos de seguridad laboral, porque lo que se requería de los receptores era que trabajaran como en el mercado de la construcción. Esto obviamente, generó inconvenientes en la gestión constructiva.

Ahora bien, el objetivo de contener a grupos en situación de vulnerabilidad²⁰⁸ previsto por el programa, fue redefinido localmente a partir de las necesidades propias del distrito en términos de una salida laboral. Tal como sostiene un dirigente político: *“originalmente era un obra que tenía que tener seis meses de duración, la primera etapa y después obviamente un poco menos porque ya estos grupos de cooperativa, ya vienen, vendrían con una experiencia anterior de la primera etapa pero eso con la gran necesidad de trabajo que hay en Peñaloza se transformó en una contención del municipio hasta el punto que hoy estamos todavía en la segunda etapa, casi dos años y medio después...Para mantenerle el trabajo a la gente pero como todo, todo se va transformando en un cuello de botella porque la Nación le suministra al distrito los valores con los cuales tiene que llevar la obra adelante y terminarla. El municipio está costeano los sueldos de los (integrantes de las cooperativas) con fondos propios entonces se genera, se genera un problema, un inconveniente, hay que terminar eso”*. A pesar de que las reglas de certificación de obra son estrictas para obtener los nuevos desembolsos de los niveles nacionales, los que gestionaron el PFEH en Peñaloza adoptaron criterios más que flexibles en relación a los objetivos constructivos. Esto fue salvado por las estrechas relaciones políticas del gobierno local con el nacional.

²⁰⁷ Entrevista a Margarita ibidem.

²⁰⁸ En Peñaloza, se priorizó el generar mas puestos de trabajo para los peñalocenses con ingresos que actualmente se encuentran apenas por encima de la línea de indigencia (\$500). Según el Censo 2001, el distrito tenía un 23,1 % de hogares con necesidades básicas insatisfechas. Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Asimismo, pudimos advertir que existieron ciertas modificaciones en torno a la realización de las casas de la primera a la segunda etapa, como lo expresó un receptor de vivienda, que contraprestó el PFEH colaborando en las tareas de distribución de los materiales en el predio de Castelli: *“uno está encargado de los ‘fierros’... Otro de las maderas ¿no? De las maderas, de medir todo eso, del material y otro era el encargado porque se hacía pedido, se hacía pedido ahí ¿no? Se ponían los papelitos, cuantos metros de arena. Yo estaba con el camión, manejando el camión y les llevaba la arena, tanto, de tal manzana arena, piedra y se hacían los pedidos acá, después cuando se hacían los de madera también, se llevaba la madera, se iba a buscar la madera al aserradero, se traía la madera, se curaba la madera, curábamos la madera nosotros que estábamos encargados, si cuando salga va a ver todo unos, unos cosos armados con tachos para curar la madera acá al costado ...nosotros curábamos la madera ahí, cuando hicimos las quinientas estas, ahora no se cura más la madera,... pero nosotros cuando estábamos encargado sí las curábamos, hacíamos un trabajo, un trabajo bien...Lo mismo de las vigas, el dintel, todo eso es más finito, el dintel, la viga es más finita a comparación de estas, estas son más buenas, estas son más buenas estas casas que aquellas... Claro, se hicieron plateas más, se hicieron plateas más altas acá y allá se están haciendo más bajas, es distinta la... el material, el material en la obra, es distinto...Sí y bueno y eso, que son muy distintos, el techo... que ponen menos palos (sic)”²⁰⁹.*

Los cambios en la gestión constructiva fueron recurrentes y pasados los años de iniciadas las obras emergieron ‘espacios grises’ en torno a los criterios de realización de las viviendas. Así un funcionario reconoció que al inicio de la obra (2005) coordinaban el avance de las viviendas alrededor de 50 arquitectos, siendo que dos años después de iniciadas sólo quedaban 10 y en el 2008, nuestros entrevistados mencionaron que sólo quedaba un arquitecto, el que centralmente estaba supervisando las terminaciones de las viviendas. Ante esto, el control respecto a la implementación se hizo muy laxo; pero además, la insuficiencia de recursos explica, en parte, que las viviendas correspondientes a la segunda etapa no cumplimentaran las mismas exigencias y calidad que las de la primera.

División del trabajo en las distintas cooperativas de acuerdo a las facciones políticas. Conflictos de género al interior de las cooperativas

Desde el programa se propició incorporar a segmentos de población inactiva laboralmente (mujeres desempleadas o con muchos niños a cargo, ancianos, discapacitados, jóvenes sin experiencia laboral, etc.) que claramente respondían a uno de los objetivos del PFEH que era el *“generar la inclusión social de desocupados y beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar y de población en emergencia habitacional”*, pero que en términos operativos cuestionó otro objetivo del programa, que era el *“concretar proyectos habitacionales sustentables”*. Esto último, vinculado a términos de plazos de concreción de las obras, calidad de las mismas, etc., se evidenció fuertemente

²⁰⁹ Entrevista a Néstor, receptor de vivienda de una cooperativa coordinada por Margarita Menéndez. 2008

a partir de la organización del trabajo. En el caso que analizamos esto se tornó aún más complejo pues, como detallaremos a continuación, muchos de los receptores tenían el perfil de población inactiva sin ninguna vinculación al mercado de trabajo de la industria de la construcción, que era necesario para cumplir con el segundo objetivo del PFEH.

Asimismo, intentaremos aquí dar cuenta de cómo fue organizado el trabajo por cada facción política del PJ local y de los conflictos que estuvieron vinculados a roles de género en la organización de la tarea. Así analizaremos cómo fue la división sexual del trabajo al interior de las cooperativas y, en particular, como se atendió la situación de embarazo de algunas receptoras de las cooperativas que acontecieron en el lapso de ejecución de la obra. En tal sentido, veremos que una parte de los trabajadores no visualizaron los embarazos como un momento del ciclo de vida de las mujeres que participaban del programa, sino que lo tradujeron como un “problema laboral”. Esto generó una tensión adicional porque aquellas receptoras que debían construir viviendas estaban en una etapa de vida fértil y, por lo tanto, dado que la implementación del programa conllevaba años, esto era previsible que sucediera.

Esta brecha entre las capacidades laborales de los receptores y los requerimientos de la obra se vio agudizada con el éxodo de los receptores con experiencia previa o adquirida en el programa en el oficio de la construcción ante la aparición de oportunidades en el mercado laboral en este rubro (incluso cerca del predio). Más aún, este proceso reforzó el peso de las mujeres dentro del universo de los receptores del PFEH, ya que el mercado de la construcción excluye abiertamente a las mujeres.

A continuación, pasaremos a detallar algunas situaciones a fin de comparar las experiencias de trabajo en las distintas cooperativas y sintetizar las diferentes modalidades de resolución de los conflictos internos en las mismas. Para ello, presentaremos cinco casos seleccionados:

DIVISIÓN DEL TRABAJO EN LA COOPERATIVA COORDINADA POR JOAQUÍN NIETO

Entrevistamos a Hipólito, presidente de una de las cooperativas, que fuera designado por el dirigente político Nieto. Éste describió a su cooperativa como centralmente integrada por mujeres. En este caso sucedió, al igual que en otros, el alejamiento de receptores hombres que se fueron incorporando al mercado de trabajo, donde podían obtener una mejor remuneración (el programa pagaba alrededor de \$ 500.- por mes) y decidieron, reemplazar sus ausencias con más integrantes mujeres. En lo que atañe a las tareas que asumieron las mujeres en la cooperativa, algunas realizaron actividades de menor complejidad como alcanzar materiales, herramientas, etc; pero otras (las más jóvenes) trabajaron “de igual a igual” con los hombres en las tareas constructivas.

En lo que respecta al trato de los receptores hombres con las mujeres en esta cooperativa, encontramos que algunos se sintieron cómodos con la

participación femenina y el desempeño de las mismas y otros, en cambio, lo consideraron “inadecuado”. Así, algunos tomaron positivamente la presencia de mujeres en la obra, tal como lo relata uno de los entrevistados receptores:

“a mí me parece que las compañeras que me tocaron hasta ahora son todas buenas, son laboradoras con los compañeros, pero yo estoy sorprendido de las mujeres que agarran ¿entendés? De esta misma piba, de la señora, de la otra piba que se ponen a ¿cómo se llama? A revocar, a tirar regla, a pintar, a arreglar”²¹⁰.

Otros, como el entrevistado que citamos a continuación, se sintieron incómodos con la presencia femenina, aunque aquellas hubieran aprendido y asumido tareas equivalentes a las de los hombres. En palabras de Rodolfo:

“no es por discriminar, pero el tema pasa porque uno no la puede mandar a mujeres a que se suba a un andamio o que traigan ladrillos o que preparen material, aparte la mayoría de las mujeres, si usted se pone a ver, si no andan con el pantalón medio abajo, andan con la remera muy arriba y uno a veces se distrae y es peligroso para el hombre también... yo, por lo menos, me siento muy incómodo y me tengo que cuidar hasta de las palabras que digo porque no me gusta faltarle el respeto por eso trato de no utilizar ninguna palabra que tenga que llevar doble sentido”²¹¹.

Esto muestra una mirada moralizante hacia las mujeres más allá de su desempeño y de la búsqueda de recrear el espacio masculino del trabajo constructivo y las dificultades de revisar los roles laborales de acuerdo al género. Mary Douglas (1973) trabaja la idea de contaminación en la sociedad donde lo contaminante tiene que ver con aquello que está fuera de lugar. En la perspectiva de la mayoría de los receptores hombres las mujeres obstaculizaron la gestión del PFEH.

Una constante en todas las cooperativas fue el reagrupamiento de miembros ante el alejamiento de algunos de ellos, tanto por ingresar al mercado de trabajo (como ya indicamos) o por desistir de ser receptores del PFEH. El abandono de receptores calificados del programa fue especialmente significativo en esta cooperativa. En palabras del dirigente Nieto:

“hay mucha gente que también, obviamente, te vuelvo a repetir, que trabajaba como maestro mayor de obra, que tenía entendido lo que era un plano, y a medida que fue pasando el tiempo se fueron yendo. Entonces tenés que buscarle la vuelta para que todo ese grupo que iba quedando no se desintegrara”²¹².

Esto conllevó a que muchos miembros fueran reubicados en otras cooperativas (de las seis cooperativas iniciales de este dirigente quedaron tres al momento de la investigación), tal como señala el presidente de la cooperativa indagada:

²¹⁰ Entrevista a Víctor, receptor de vivienda de una cooperativa de Joaquín Nieto, 2007.

²¹¹ Entrevista a Rodolfo, receptor de vivienda, cooperativa Nieto, enero de 2008.

²¹² Entrevista al Director de Comunicaciones, Joaquín Nieto, enero de 2009

“acá fue un tema de que, bueno, yo no vine directamente a esta cooperativa, yo vine a otra cooperativa, yo vine a la 99...que viene a ser todo de la misma, del mismo (dirigente)...son tres cooperativas que él tiene acá adentro...yo cambié porque él, bueno, tenía todas mujeres y no tenía albañiles....se le habían formado casi todas mujeres, había cuatro, cinco hombres pero después se empezaron a ir y quedaron nada más que todas las mujeres”²¹³.

Lo señalado guarda relación con una contradicción inherente a la implementación del programa: contener socialmente a población vulnerable vs construir viviendas por cooperativas. En este artículo, nos interesa evidenciar esta tensión estructural del programa. Es decir, se integró a mujeres, ancianos, población inactiva, jóvenes (que se incorporaban por primera vez al mercado de trabajo), desocupados con experiencia o no en construcción con el propósito de contener socialmente a estos grupos, objetivo que, sin embargo, fue sumamente complejo de conciliar con el de construir el complejo habitacional en los tiempos y formas previstos por el programa. Más aún ante la casi inexistente capacitación y supervisión por medio de profesionales (arquitectos y maestro mayor de obra).

En la experiencia que analizamos, las obras llevaban casi cuatro años de comenzadas (2005-2009) sin que concluyeran. El PFEH no se encuentra en expansión, sino por el contrario ganaron fuerza otros programas dentro de los Planes Federales de Vivienda. Estos programas construyen también vivienda nueva, pero bajo la modalidad de licitación, y por medio de empresas privadas. Así es que se construyó el “Barrio Muñoz” (contiguo al predio analizado), donde a mediados del 2009 llevaban entregados 1.200 viviendas y se encontraban edificando un número equivalente más. Esta situación aparece en las formas de evaluar el programa de los receptores.

En palabras de una entrevistada: *“a mí me gustaría que venga la empresa (privada de construcción de viviendas)... muchos dicen, que van a sacar a todas las mujeres, en realidad van a sacar a todos, no sólo a las mujeres, según lo que dijo el Intendente, se va a seleccionar... qué es lo que sabe hacer y le van a tomar según lo que sepa. No creo que los van a tomar a todos, hay viejitos que caminan, uno ve en el colectivo y apenas caminan, suben y esos viejitos... hay cooperativas que tienen viejitos y, bueno, la empresa privada no (los) va a tomar. Para ellos es triste sí porque, bueno, necesitan un sueldo también, esas cosas, bueno se debería nivelar, pero pasa que ellos pusieron acá (a) todos: discapacitados, los viejitos, las mujeres, todo,...y como ellos van a pretender que esto crezca ¿no? Sino estamos nosotros, muchas personas no están capacitadas para hacer este trabajo...Discapacitados, yo vi personas que son por ejemplo, personas down sí, que vienen a cobrar con familiares, que tienen una discapacidad física, pero son gente que no trabajan (pero) que vienen a cobrar. Entonces el Intendente solucionó por un lado, pero por otro lado, el fin de esto es construir las casas...No puede solucionar todos los problemas juntos...entonces la vivienda no va a hacerse nunca, no se va a terminar en el tiempo ni en la forma que ellos quieren terminarla. Ellos quieren, dicen, no, que están trabajando hace dos años pero qué es lo que ellos hacen,*

²¹³ Entrevista a Hipólito, presidente de una cooperativa de Joaquín Nieto. 2007.

*cómo nos mandan, qué es el personal que ellos tienen acá, no se puede, así no...Insisten y bueno*²¹⁴.

La entrevistada expresa con sus palabras la tensión citada: ella necesita cobrar el plan pero pondera la necesidad de viviendas y a la luz de la eficiencia del PFEH no puede dejar de denotar la importante ejecución de viviendas por otra modalidad distinta a las de las cooperativas.

DIVISIÓN DEL TRABAJO EN LA COOPERATIVA COORDINADA POR PEDRO BURGOS

Margarita, es una dirigente barrial que responde políticamente al Intendente, colaboró en la preparación del predio donde se construyen las viviendas (limpieza, emparejamiento de la tierra, plateas, etc.) y asumió la tarea de control de los camiones que traían materiales para la obra. Estos trabajos, posicionaron diferencialmente a Margarita y su gente respecto a otras cooperativas, por lo que luego se les ofreció el asumir otras tareas de gestión²¹⁵ en el predio, en el marco de la realización de las 1.000 viviendas planificadas. Esto, modificó el acuerdo que habían establecido inicialmente con el Intendente, en tanto que si asumían tareas de gestión no podrían disponer de tiempo para realizar las viviendas que luego se distribuirían entre los miembros de su cooperativa. Por lo que convinieron con éste, el contar con otra cooperativa (conformada por receptores que trabajarían sin recibir viviendas) que se encargaría de la construcción de casas para los miembros de esta cooperativa de gestión²¹⁶, quienes serían los futuros adjudicatarios de las ocho casas previstas.

Esta cooperativa, dedicada exclusivamente a actividades de gestión, estuvo integrada exclusivamente por los vecinos y conocidos que venían colaborando con Margarita en "política" desde hacía algunos años. Éstos pertenecen a la red *íntima* de seguidores más cercanos a la dirigente barrial; mientras que los integrantes de la otra cooperativa que coordinó esta dirigente, pertenecen al círculo *exterior*, aquellos que tienen lazos intermitentes con la referente (Auyero, 2001).

A diferencia de las otras cooperativas que analizamos (donde había cupos de trabajo para hombres y mujeres), la cooperativa que realizó las viviendas para

²¹⁴ Entrevista a María, receptora de vivienda de una cooperativa de Nieto. 2008.

²¹⁵ Uno de los colaboradores de Margarita mencionó las tareas que realizaron al comienzo de las obras: *"en el 2005 fue. Bueno y empezamos a organizar todo, a limpiar, después cuando empezaron a laburar las cooperativas, empezamos a... los cascos para entregarle a la gente ¿no?, los cascos, la ropa, agarramos y ubicamos las plateas ¿no?, pusimos los carteles, digamos, pusimos los carteles en las plateas para que se ubique la gente donde tenía que trabajar, bueno y empezamos a trabajar acá en la cooperativa, hicimos las casas de muestra."*. Entrevista a Néstor, receptor de vivienda de una cooperativa coordinada por Margarita Menéndez. 2008.

²¹⁶ Al momento de realizar las entrevistas la cooperativa que creo las viviendas, prácticamente no existía porque muchos habían sido recomendados por Margarita a que fuesen tomados como albañiles por una empresa privada, que construye viviendas por el Plan Federal en otro predio aledaño, por un salario mayor, y donde cabía la posibilidad de ser receptores de vivienda.

la cooperativa de gestión de Margarita estuvo integrada exclusivamente por hombres. La dirigente barrial relató que contó con tres oficiales albañiles y el resto ayudantes, en su mayoría jóvenes²¹⁷. La elección no parece neutra, a la luz del avance de esta cooperativa respecto a otras que se integraron mayormente de mujeres, ancianos y discapacitados. Aquí parece haberse aplicado un criterio eficientista²¹⁸ en la elección de los receptores y conformación de la cooperativa, lo que acentuó las diferencias entre ésta y otras cooperativas. Dada la composición calificada de los miembros de esta cooperativa, sus viviendas contaban con buena calidad constructiva y eran las elegidas para ser mostradas ante las visitas de funcionarios nacionales o extranjeros.

La cooperativa de gestión por su parte, tuvo integrantes de ambos sexos, en su mayoría vecinos y familiares de Margarita Menéndez. Respecto a la división de tareas, las mujeres asumieron exclusivamente las de administración y los hombres las del mantenimiento del predio.

DIVISIÓN DEL TRABAJO EN LA COOPERATIVA COORDINADA POR LAUTARO JUÁREZ

La cooperativa analizada, tuvo como rasgo distintivo que estuvo presidida por Micaela, una dirigente barrial muy joven que iniciaba sus pasos en política. Su inexperiencia conllevó a que la *performance* de dicha cooperativa fuera una de las peores del predio. La conformación de la misma se centró en la incorporación de receptores a partir de lazos previos de vecindad, amistad o vínculos políticos partidarios. Esta situación condicionó el desempeño de la misma, en tanto la mayoría de los integrantes no tenían conocimientos sobre construcción de viviendas, lo que, a su vez, influyó en el desarrollo problemático de las etapas previstas por el programa. Así, la dirigente entrevistada explicó: *“yo tenía en mi cooperativa once, entre ellos yo, elegidos por mí y cinco de otro referente...Entre esos once había cuatro que eran mujeres, contándome a mí. Así que te quedan...siete ¿no?...Entre esos siete, había uno que era discapacitado, te quedan seis. Entre esos seis había uno que no sabía nada, ...te quedan cinco...La verdad que habrán sido tres o cuatro los que sabían, que tampoco... o sea... mucho... de los tres o cuatro había uno que era grande, que ya arriba no se sube, que no ve bien...Y de los que incorporó la otra persona (referente), había dos que eran hijastros de él...que*

²¹⁷ Cabe mencionar que entre los motivos esgrimidos por los que contrataban jóvenes se señaló (tal como lo hiciera la dirigente barrial Perla) la importancia de otorgarles una oportunidad laboral y así contener a los jóvenes: *“siempre nosotros cuando tenemos algo para armar y todo eso pensemos en los compañeros, en los chicos jóvenes, en los chicos para que no anden en la calle, no anden en cosas malas”*. Entrevista a Néstor, receptor de vivienda de una cooperativa coordinada por Margarita Menéndez. 2008.

²¹⁸ Cuando realizamos esta entrevista, a fines de 2007, ya tenían las ocho viviendas prácticamente concluidas, sólo le restaban las terminaciones. Además se distinguían de las otras viviendas por ciertos detalles debido a que los dueños de las mismas (pertenecientes a la cooperativa de los gestores) venían los fines de semana a adelantar las terminaciones que le restan a las casas (pintura de techos, puertas, paredes, etc.).

*nunca vieron un metro en su vida. De verdad, te estoy diciendo, en serio*²¹⁹. Este relato es gráfico en evidenciar también cómo el perfil de los receptores entraba en tensión con los objetivos del programa.

Sobre la distribución de tareas entre hombres y mujeres en esta cooperativa, encontramos que aquellas participaron secundariamente en la realización de las viviendas, en tanto la dirigente barrial que presidía esta unidad organizativa atendía cuestiones de índole administrativa y el resto de las integrantes colaboraba en la limpieza de las viviendas o en preparar el almuerzo para los receptores y tangencialmente ayudaban alcanzando materiales, etc., a quienes realizaban las viviendas. Mientras tanto, los hombres tenían serias dificultades para construir, haciéndolo lentamente y sin demasiados conocimientos. Esto se evidenció en la calidad constructiva de las viviendas, que a simple vista muestran numerosas deficiencias.

Cabe agregar respecto a la participación de las mujeres en otra de las cooperativas coordinada por Juárez, que existieron instancias de subordinación diferenciada de las mujeres. Así evidenciamos casos donde las mujeres se encontraban en polos extremos: cargos con jerarquías dentro de las cooperativas (presidentas, secretarías, etc.) y otros donde se hallaban en situación de subordinación respecto a otras mujeres u hombres. Se establecieron diferencias sociales que reprodujeron distinciones estereotipadas de género (subordinación cuasi doméstica) y por otro, subordinación respecto del trabajo en la obra. Esto significa que en el marco de las cooperativas las mujeres debían realizar tareas similares a las domésticas, reproduciendo su rol y quedaban fuera de las tareas de obra, que eran las centrales dentro del programa. En palabras de una receptora de trabajo: *“esa vez que yo me acerqué a la cooperativa de Micaela fue porque me quedé solita y ella dice, bueno, Cecilia, dice ¿por qué no te venís acá? Bueno, lo tengo que pensar, le dije yo, estuvimos así hablando con mi presidenta, al otro día dice, bueno, vos decidís, si no te gusta estar acá con ellos andate con ellos, claro porque mi presidenta me hacía trabajar, tenía que trabajar sí o sí, me duele el brazo, me duele la pierna, me siento mal, no me decía sentate un ratito, no, teníamos que hacer, teníamos que trabajar pero a mí me decían, al grupo de las otras chicas sentadas, entonces eso lo que no lo veía bien yo, yo le dije, usted las tiene que mandar a ellas también porque si todos juntos trabajamos es más fácil, no me cansaba tanto*²²⁰. La cita de esta entrevista evidencia cómo no estaba preestablecido el rol de las mujeres en la implementación del programa en el predio, sino que quedaba librado a la decisión de los responsables y/o integrantes de las cooperativas. Así como observamos hombres incómodos con las tareas de las mujeres en la construcción, también entre ellas había algunas que aceptaban el rol asimilable a las tareas domésticas y otras, pocas, buscaban participar de la obra a fin de ganarse el prestigio y/o la percepción de la vivienda o el ingreso monetario del PFEH. Así algunas se trasladaban de cooperativa a fin de asumir la tarea que creían más conveniente o apropiada. Hay que tener en cuenta que todo esto sucedía en un gran predio donde todos sabían lo que sucedía en las otras cooperativas.

²¹⁹ Entrevista a Micaela, receptora de vivienda de una cooperativa de Lautaro Juárez, abril de 2007

²²⁰ Entrevista a Cecilia, receptora de trabajo en una cooperativa de Lautaro Juárez, 2008.

DIVISIÓN DEL TRABAJO EN LA COOPERATIVA COORDINADA POR JULIO ROMERO

Una de las seis cooperativas coordinadas por Julio Romero en el predio de Castelli fue presidida por Perla. Ella era manzanera y comenzó a trabajar en el Plan Vida (luego Más Vida) desde su origen y, a su vez, era militante barrial de la agrupación que responde a Romero (comparte la militancia política con el dirigente desde hace alrededor de diez años). Paralelamente a su rol como manzanera, participó en programas y proyectos sociales con otros dirigentes políticos, lo que le permitió tener experiencia en ‘trabajo social’²²¹ y la posición diferencialmente respecto a otros dirigentes para asumir la presidencia de una cooperativa. Perla se presenta como ‘puntera’ de Romero. En el marco de la entrevista Perla hizo mención en varias oportunidades a su trayectoria como “referente”, en particular a la cantidad de gente que había coordinado en el marco de proyectos sociales. Como se desprende de sus dichos: *“lo que pasa es que nosotros ya venimos manejando gente de antes. Yo, por ejemplo, en mi caso, ya venía manejando gente con ella, (la secretaria de la cooperativa) porque ella estaba a la par mía también, en el tema del roperito, noventa y siete, noventa y ocho personas hemos manejado. Ella me lleva todo, porque ella siempre fue secretaria ¿viste?”*²²². Según Soprano, (2004: 144) *“en el peronismo se designaba como ‘punteros’ o referentes territoriales a aquellos profesionales de la política que construían su poder estructurando redes personalizadas de alianza y clientela con individuos residentes en ‘barrios’ – a los que denominaban ‘vecinos/as’, ‘amigos/as’, ‘compañeros/as’ –con quienes mantenían relaciones de coresidencia cotidianas (...) Se los llamaba ‘punteros’ porque su poder político se ‘media’ por la cantidad de ‘puntos’ –electores de los padrones electorales partidario, municipal, provincial, nacional – que ‘volcaban’ o ‘movían’ en ‘apoyo’ de la candidatura de algún ‘dirigente’ o de sí mismos durante los períodos electorales”*.

La dirigente barrial integró la cooperativa en su mayoría con vecinos de su barrio. Luego debido a los alejamientos de algunos receptores sumó a “conocidos” de otros barrios, en particular jóvenes. Perla, se presenta como una presidenta con rasgos ‘maternales’, pero desde un rol controlador. Así el amor por los jóvenes de sus barrios la convierte en lo que es hoy ‘la madre de los pobres’ (Auyero, 1997). Su comportamiento, su preocupación por los jóvenes que integran su cooperativa no es falso. Su sacrificio no es

²²¹ Cravino et. Al, (2001) sostienen que la posibilidad de integrar programas gubernamentales, dirigidos a problemáticas que los dirigentes barriales representan, los forjó como representantes válidos y jurídicamente responsables frente al Estado y sus comunidades barriales. Sobre el tema, Cardarelli y Rosenfeld (2000: 25) agregan que estos procesos también cristalizan identidades. Estas identidades ‘nuevas / no tan nuevas’ son las que las autoras van a definir como ‘agentes sociales’; *“actores privilegiados para resolver, apoyar, incentivar la participación comunitaria como eje para la resolución de las necesidades sentidas”*. Según lo mencionado por estas autoras, *“estas mediaciones de todo tipo constituyen cajas negras en el momento de la formulación que se abren en sus propios campos de actuación y reinventan a los programas y a las personas”* (Cardarelli y Rosenfeld, 2000: 48).

²²² Entrevista a Perla, presidenta de una cooperativa de Julio Romero y receptora de vivienda. 2008.

‘inauténtico’, son parte de la manera en que su práctica política se hace cuerpo. Esto significa que *“su manera de usar el cuerpo, su discurso de amor y sacrificio pueden ser interpretados como elementos de una performance”* (Auyero, 2001: 158). En palabras de la dirigente barrial:

*“siempre lo manejé yo, ¿viste? Y en conjunto con ellos, siempre tomo las decisiones, porque yo siempre digo, que ellos son del barrio, más que yo, quien los va a conocer ¿viste? Porque vos sabés si te mienten, no te miente, es como la manzanera, es lo mismo...no les permito alcohol en la cooperativa... pero porque yo soy así y hemos tomado todos la decisión y nunca se permitió nada de eso”*²²³.

El control, pero con un sentido distinto, al interior de la cooperativa ejercido por Perla también puede evidenciarse en la postura de la dirigente barrial ante conflictos que se suscitaron en el predio, como fue el fallecimiento de un receptor de otra cooperativa en la obra. Ella adoptó una posición defensiva ante el hecho explicando:

*“nosotros no estuvimos ahí, no, no. No, porque no supimos que es lo que pasó, porque ese día fue tanto que nos fuimos. Primero que yo para esas cosas no sirvo, primero, yo sufro de presión alta y en seguida están soplándome yo, cómo te puedo decir, soy una persona que trato de cuidarlos a ellos. Yo lo hablo, no me gusta nunca que estén en un problema ni que estén agresivos”*²²⁴.

Esta dirigente, como otros, colaboró en varias ocasiones encapsulando los conflictos que se suscitaban en el predio de Castelli, en algunos casos utilizando con los receptores del PFEH dispositivos tales como la “amenaza” de perder el puesto en las cooperativas.

Perla claramente en su práctica y discurso expresa el objetivo de contención social del programa. Pero ella lo adopta de una forma particular y específica, focalizando en el grupo de jóvenes (encontramos que más de la mitad de los integrantes de la cooperativa que preside son jóvenes) su “tarea social”. La dirigente barrial resolvió sumar a la cooperativa a jóvenes que en su barrio estaban siempre ‘en la esquina’. Por lo que ella los invitó a trabajar en el programa para evitar que éstos ‘se manden macanas’. Como vimos anteriormente, la inestabilidad laboral lleva a que el trabajo se torne en un recurso de obtención de ingresos más entre otras formas, tales como recurrir al pedido en la vía pública, el apriete, el peaje y el robo, el trabajo, alternando unos u otros según la oportunidad y el momento (Kessler, 2002, 2004). Lo expuesto expresa cómo los dirigentes a cargo de organizar las cooperativas pusieron un plus personal, definido en su *performance* política, en la elección de los receptores y en las modalidades de trabajo internas.

Asimismo, en la conformación de las cooperativas coordinadas por Romero emergen como primordiales relaciones previas de tipo vecinales. En lo que respecta a los cargos al interior de la cooperativa coordinada por Perla, la

²²³ Entrevista a Perla, idem.

²²⁴ Entrevista a Perla, ibidem.

designación de los mismos (presidenta, secretaria, etc.) deriva de relaciones anteriores a la conformación de la cooperativa, en tanto los responsables de estas tareas militaban para Perla previamente a la gestión del programa habitacional.

En este caso en particular se daba la situación en que en relación a las tareas dirigenciales en la cooperativa, los responsables alternaban, situación que en la mayoría de las cooperativas no sucedía, las actividades al interior y exterior de ésta. Es decir, todas las autoridades de la cooperativa, se ocupaban de obtener los materiales y de asistir a las reuniones de presidentes de las cooperativas donde se dirimían cuestiones sobre avance de las obras, se notificaban aspectos más administrativos, se informa cuando se suspenden las obras por diferentes temas en el predio (accidentes, lluvia, etc.), y también se anuncian los actos partidarios.

Respecto a la distribución de tareas por género, las dos cooperativas de Perla asumieron posturas disímiles. En la cooperativa presidida por Perla, las dos mujeres que participaron en la implementación del programa asumieron tareas de gestión y de representación de la cooperativa. En el caso de la presidida por Osvaldo, en cambio, realizaron tareas domésticas (cocinar, cebar mate o tareas similares) o, como mucho, alcanzar materiales a los hombres que realizaron las obras.

Vale aclarar las diferencias de posturas de los dirigentes barriales respecto a los estilos de trabajo sugeridos por Romero. Se podría concluir, a partir de los dichos de un concejal que encabeza junto con Romero la agrupación, que desde esta facción se priorizó la contención de los jóvenes y en cambio, en otros aspectos, cada uno de los dirigentes barriales asumió posturas diferentes, en particular en relación a la asignación de tareas a las mujeres que participaron del programa.

DIVISIÓN DEL TRABAJO EN LA COOPERATIVA COORDINADA POR AURORA GUTIÉRREZ

Finalmente, nos queda mencionar la organización del trabajo en la cooperativa coordinada por Aurora Gutiérrez. Como ya adelantáramos, Aurora es madre del intendente. En lo que respecta a la división del trabajo en las dos cooperativas indagadas de esta dirigente (que contaba con cuatro), encontramos experiencias divergentes. En una de ellas, las mujeres aprendieron ciertas actividades del oficio de la construcción (por ejemplo, revocar, hacer pastones, armar los 'fierros', etc.). En cambio en la otra, asumieron tareas que se relacionan socialmente con el 'género femenino' (limpiar las viviendas, cocinar, etc) o gestionaron²²⁵ la obtención de los materiales para la construcción.

²²⁵ Cabe destacar que muchas de las mujeres trabajadoras en la obra de Castelli tuvieron tareas de gestión y coordinación en las cooperativas (secretarias, presidentas, etc.) siendo algunas a su vez dirigentes barriales.

Cabe precisar que al inicio de las obras hubo resquemores en la organización del trabajo en estas cooperativas, en tanto algunos integrantes hombres se mostraban contrarios a que las mujeres participaran de la actividad de construcción, mientras que otros adoptaron un rol más de “protección” de las mismas. Respecto a la posición que tomaron los primeros (contrarios a la participación de las mujeres), una de nuestras entrevistadas señaló:

*“al principio me sentía, aparte, rechazada por mis compañeros porque decían no, la mujer no puede estar acá, la mujer no puede hacer esto. Y yo le dije a uno, ‘lamentablemente me va a tener que aguantar porque es lo único, para mí no es una experiencia ahora, es necesidad. Yo aprendí esto, ahora con cuarenta y seis años, no voy a durar tanto para contarlo a lo mejor cosas así. Yo digo que las chicas jóvenes esto sí le sirve,...eh, la persona mayor es por necesidad”*²²⁶.

Aquí emergen dos cuestiones. Por un lado, se evidencia un rechazo por parte de algún miembro de la cooperativa a la participación de las mujeres en la obra. Pero por otro lado, emergen cambios en las identidades relacionados con la necesidad económica²²⁷, y en las relaciones de género²²⁸ (como mencionaremos a continuación). El criterio de ‘necesidad’²²⁹ fue el que llevó a muchas mujeres a trabajar en las cooperativas y además éstas tampoco lo asumen como un trabajo “apropiado” para ellas. Lo mencionado tiene correlato en lo expresado por Merklen (2005) cuando señala que el contexto de empobrecimiento de los sectores populares impulsó a los mismos a la incorporación en los programas sociales ante el carácter inestable y precario de la cotidianeidad del medio popular. Esto es, se puede encontrar un carácter compulsivo en la incorporación de la mano de obra femenina al PFEH.

Por otro lado, la cita expresa cómo la participación de las mujeres tensionó el mundo social de la construcción. Un ejemplo que coincide con las representaciones en torno a la contaminación de las mujeres de un espacio propio de los hombres es el mundo militar. Las mujeres, en el decir de los conscriptos y oficiales no son para el mundo militar, por eso la idea de que contaminan; la mujer no debe estar ahí, el mundo militar es el mundo de los hombres, entonces contaminan porque alteran las clasificaciones que se tienen internalizadas como recursos para ordenar el mundo social (Badaró, 2008).

En otros casos, hubo una actitud más de cuidado ‘paternal’ de las mujeres. Uno de los entrevistados comentó al respecto:

²²⁶ Entrevista a Mónica, receptora de vivienda, enero 2008.

²²⁷ Guttman, M (1997).

²²⁸ En este trabajo aludiremos al género como una dimensión. Roles que se construyen tomando como referencia a las diferencias biológicas ancladas a partir del cuerpo (Guttman, M, 1997). En la línea de este autor, queremos aproximarnos a la ‘comprensión de las formas en que son comprendidas, discutidas, organizadas y practicadas’ por los perceptores del programa, las diferencias y similitudes relacionadas con la sexualidad física.

²²⁹ La incorporación de jóvenes, mujeres y desempleados de larga duración, al programa se enmarca en un contexto de desempleo sin precedentes (por encima del 20% luego de la crisis de 2001), crecimiento del empleo no registrado, precariedad e inestabilidad laboral, etc (Perelman y Dávalos, 2005).

“yo a las mujeres no las dejaba ni barrer, yo veía otras cooperativas...Yo la veía a ella, a mi mamá y yo sufría mucho cuando ella no estaba conmigo. Por ahí la veía que pasaba con la carretilla cargada con cascote... A las mujeres de nosotros se estaban limando las uñas y nos hacían mate cuando tenían ganas ¿me entiendes? Porque yo las trataba de cuidar a ellas como si (fuesen) mi mamá o como si (fuesen) mi señora, no quería que hagan fuerza²³⁰.”

Cabe mencionar también, que las identidades femeninas conocidas cumplen muchas veces el lugar de referencia para los hombres en el desarrollo, mantenimiento y transformación de lo que implica ser ‘hombres’ para ellos²³¹. En la alusión a las tareas que desempeñaban las mujeres en la cooperativa, este receptor también estaba determinando su masculinidad asociada a un rol protector. En este caso, los hombres resignaban el avance en las tareas a fin de encuadrar el papel de las mujeres en las cooperativas reproduciendo el rol doméstico de aquellas.

Algunos entrevistados hombres señalaron que les fue muy difícil el relacionarse con mujeres, puesto que los modales que se estilaban entre compañeros hombres en la actividad de la construcción podían ser mal interpretados o incluso ser ofensivos para las mujeres. En una de las cooperativas de Aurora Gutiérrez esto se manifestó en un enfrentamiento que terminó con la separación de miembros que no cumplían con los “modales” entre compañeros de distinto sexo y la reubicación de uno de los mismos en otra cooperativa de esta dirigente. Esto muestra una tensión en el tipo de trabajo de las cooperativas que es netamente asociado al mundo masculino y la necesidad de conciliar los roles cuando los receptores tenían proporciones relativamente equivalentes de mujeres y hombres.

Estos conflictos se agudizaron en algunas cooperativas, debido a que muchos integrantes hombres dejaron el programa por ingresos superiores²³² en otros trabajos (como ya fue señalado) y que las que permanecieron en las cooperativas fueron las mujeres. De ahí que las obras continuaran con algunas unidades organizativas integradas casi exclusivamente por mujeres, discapacitados u hombres inactivos²³³, generando aún más fuertes tensiones entre el rol de contención social del programa y el objetivo de la construcción de viviendas.

²³⁰ Entrevista a Leo, presidente de una cooperativa de Aurora Gutiérrez, y receptor de vivienda, enero 2008.

²³¹ Guttman, idem.

²³² Lo señalado se hizo notorio en estos últimos años en los que la reactivación del empleo invitó a muchos jefes de hogar a buscar ingresos por fuera del programa, el que les otorgaba \$500 por mes, lo cual hacía imposible el sostenimiento de sus familias.

²³³ Esto se condice con lo analizado por Salvia et al. (2007:6) para los períodos 2003-2006 respecto a la incidencia de los factores sociodemográficos. Así el autor menciona que *“los varones mantuvieron en ambos períodos mayor probabilidad que las mujeres en acceder a un empleo de calidad...la edad registra un comportamiento conocido, tanto respecto a los más jóvenes como a los mayores, los cuales presentan menores probabilidades de acceso a un empleo estable”*. Lo cual se condice con las apreciaciones de nuestros receptores entrevistados y de los funcionarios que gestionaban el programa.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

“En pleno proceso de descenso y precarización fueron múltiples las respuestas que en diversos planos (político, ...familiar, religioso, etc.) articularon los sectores populares, en parte como estrategias de adaptación y resistencia a un contexto de carencias, pero también aprovechando el espectro de posibilidades que les abría la disponibilidad de recursos novedosos, aún en un contexto de restricciones relativas” (Míguez y Semán, 2006: 234).

Hace varios años, especialistas en programas sociales focalizados advertían que la gestión de programas incluye numerosas mediaciones no contempladas suficientemente en el proceso de formulación. Así, concluían que *“estas mediaciones de todo tipo constituyen cajas negras en el momento de la (implementación) que se abren en sus propios campos de actuación y reinventan a los programas y las personas”* (Cardarelli y Rosenfeld, 2000: 48). Nuestro trabajo partió de esta cisura. La gestión del PFEH en el distrito de Peñaloza descansó en la coordinación / gestión de dirigentes políticos y barriales quienes intentaron sumar a la racionalidad instrumental del programa, la lógica política del PJ peñalocense.

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

Entre las políticas más activas en el distrito hallamos: promover contención social y empleo a los vecinos de Peñaloza, ambas problemáticas contempladas en el PFEH. Así, encontramos que desde el programa se propició la incorporación de segmentos de población activa desempleada e inactiva, con el propósito de contener socialmente a desocupados, ancianos, discapacitados, jóvenes sin experiencia laboral y mujeres, objetivo que claramente respondía a los saberes previos de los dirigentes políticos y barriales. Sin embargo, la gestión del PFEH tensionó dicho objetivo, en tanto que el programa requería un desempeño de los receptores-obreros (en términos de plazos de concreción de las obras, calidad de las mismas, etc.) difícil de sostener con los perceptores que participaron mayoritariamente del programa.

Finalmente, la implementación del PFEH se pusieron en juego un conjunto de saberes previos de los actores, que en muchos casos obedecían a aprendizajes de los receptores/ mediadores en otros programas focalizados y en organizaciones de la sociedad civil. La ejecución del PFEH descansó, en gran parte, en dirigentes barriales con una larga tradición en gestión de programas asistenciales nacionales, provinciales o locales. Ejemplo de ello fue la participación de manzaneras, piqueteros, representantes de asociaciones vecinales para presidir las cooperativas de trabajo.

Bibliografía

ANDRENACCI, Luciano y SOLDANO, Daniela (2005) "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino". En: ANDRENACCI, Luciano (2005) *Problemas de la política social en la Argentina contemporánea*. UNGS – Prometeo.

AUYERO, Javier (1997) (comp.) *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Losada. Bs. As.

AUYERO, Javier (2001) "El punto de vista clientelar. La manera en que los habitantes de la villa perciben y evalúan el clientelismo político". En, La Política de los Pobres. Las prácticas clientelísticas del peronismo. Manantial. Buenos Aires, pp 165-196.

BADARÓ, Máximo (2008) "Nuevos cadetes, nuevos ciudadanos. Análisis de un ritual de investidura en el Ejército Argentino", En *Papeles de trabajo*. Año 2, nº 4, Buenos Aires, noviembre de 2008. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín.

BALBI, Fernando (2007) *De leales, desleales y traidores. Valor moral y concepción política en el peronismo*. Buenos Aires. GIAPER (Grupo de investigación en antropología política y económica regional). Serie Antropología Política y Económica.

BELLARDI, Marta y DE PAULA, Aldo (1986) *Villas Miseria: origen, erradicación y respuestas populares*. Centro Editor de América Latina.

CARDARELLI, Graciela Y ROSENFELD, Mónica (2000) "Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales" En: Duschatsky, Silvia (comp.) *Tutelados y asistidos*, Paidós, Buenos Aires.

CARMONA, Rodrigo (2009) "Sistemas productivos locales en el noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Un análisis de su dinámica reciente y distintas consideraciones en términos de políticas públicas". En, REDD, *Revista Espaço de Diálogo e Desconexão*, Araraquara, v.1, n.2, jan./ jul. 2009.

CHIARA, M Y DI VIRGILIO, M (2005) "La política social en la crisis de la convertibilidad (1997-2001): mirando la gestión desde las coordenadas municipales en el Gran Buenos Aires". En, ANDRENACCI, L (comp.) Problemas de la política social en la Argentina contemporánea. UNGS. Prometeo. pp.125-159

CLARKE, T (1984) "Alternative Modes of Co-operative Production", En, *Economic and Industrial Democracy* 5. Gran Bretaña. pp. 97-129.

CRAVINO, M.C, Y MUTUBERRIA LAZARINI, V (2011) “Del piquete a la cooperativa de vivienda. La cooperativa como herramienta política y de trabajo autogestivo para la producción de viviendas”. En, Construyendo Barrios. Transformaciones socio territoriales a partir de los Programas Federales de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009). Buenos Aires UNGS.

CRAVINO, M.C, et al. (2001) “Vida Cotidiana e implementación de políticas sociales. Receptores y mediadores en un barrio del conurbano Bonaerense”. En, Problemas de investigación, ciencia y desarrollo. Buenos Aires. UNGS. pp. 109-131.

DÁVOLOS, P y PERELMAN, L (2005) “Respuestas al neoliberalismo en Argentina: el fenómeno de la recuperación de empresas”. En, Política y Cultura No. 24, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México. pp. 207-229.

DOUGLAS, M (1973): Pureza y peligro, Madrid, Siglo XXI.

FOUCAULT, M (1977) “Las relaciones de poder penetran en los cuerpos”. En, Microfísica del poder. La Piqueta. Madrid. pp. 156-165.

GUTMANN, MC. 1999. “Las fronteras corporales de género: Las mujeres en la negociación de la masculinidad”. En Cuerpo, diferencias y desigualdades. Mara Viveros y Gloria Garay, comps. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. pp. 105-123.

GENÉ, M (2005) Imágenes de los trabajadores, En, Un mundo feliz. Imágenes de los trabajadores en el primer peronismo 1946-1955. Buenos Aires. FCE. pp. 65-141.

HERNANDEZ, S (2006) Striving for Control: Democracy and Oligarchy at a Mexican Cooperative. En, New College of Florida Economic and Industrial Democracy Arbetslivsinstitutet, Vol. 27(1). DOI: 10.1177/0143831X06060593 www.sagepublications.com. pp.105–135.

KESSLER, G (2002) “De proveedores, amigos, vecinos y ‘barderos’: acerca de trabajo, delito y sociabilidad en jóvenes del Gran Buenos Aires”. En, Beccaria et. al., Sociedad y sociabilidad en los 90. Buenos Aires. Biblos. pp. 137-171.

KESSLER, G (2004) “Delito, trabajo y provisión”. En, Sociología del delito amateur. Buenos Aires. Paidós.

MARTUCHELLI, D Y SVAMPA, M (1997) “La plaza vacía. Las transformaciones del peronismo”. Buenos Aires. Losada.

KRALICH, S (1995) Una delimitación metropolitana: los bordes de la red de transporte: el caso de Buenos Aires. Ponencia presentada en el Seminario

Internacional La Gestión del territorio: Problemas ambientales y urbanos. Buenos Aires. UNQUI.

MARICHELAR, G (2008) "Plan Federal de Emergencia Habitacional. Fomento de la Emergencia en la Provincia de Buenos Aires". En, Seminario Ciudad y programas de hábitat. UNGS-ICO. Buenos Aires. pp. 1-20

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

MENÉNDEZ CARRIÓN, A (1986) "Articulación del apoyo electoral: redes clientelares informales y máquinas políticas". FLACSO.

MERKLEN, D (2005) "Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática Argentina. 1983-2003". Buenos Aires. Gorla.

MIGUEZ, D SEMÁN, P (2006) "Diversidad y recurrencia en las culturas populares actuales", En, Entre Santos Cumbias y Piquetes. Las culturas populares en la Argentina reciente. Buenos Aires. Biblos.

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

PALMA, C y SUÁREZ, A (2010) "Condiciones de vida en el Conurbano Bonaerense". En, Rofman (compiladora) Sociedad y Territorio en el Conurbano Bonaerense. Un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C Paz, Moreno y Morón. pp.25-103.

PUEX (2006) "Política y práctica clientelísticas en las villas del Conurbano", En, Entre Santos, cumbias y piquetes. Las culturas populares en la Argentina reciente. Buenos Aires. Biblos. pp 183-218.

REBÓN, J y SALGADO, R (2008) "Transformaciones emergentes del proceso de recuperación de empresas por sus trabajadores.". En, Labour Again, International Institute of social History, www.iisg.nl/labouragain. pp. 1-19.

SALVIA, A; et al. (2007) "Ganadores y perdedores en los mercados de trabajo en la argentina de la post devaluación." Lavboratorio/n line, año VIII. número 21.

SIGAL, S (2006) "La plaza de Mayo. Una crónica". Buenos Aires. Siglo XXI.

SOPRANO, G (2009) "Recorriendo el espinal de la política. Identidades, redes y escenarios políticos nacionales, provinciales y municipales en el peronismo". En, Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina. Buenos Aires. Prometeo-UNGS.

SOPRANO, G (2004) "El marketing político y la dinámica de facciones partidarias del peronismo durante una campaña electoral municipal". En, Anuario de Estudios en Antropología Social. Buenos Aires. Antropofagia.

STRYJAN, Y (1990) "On ownership and membership." *Economic and Industrial Democracy*, 11. pp.217-347.

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

WOODS, M (1998) Redes clientelares en el conurbano bonaerense: usos del espacio y formas de estructuración del poder local. En, Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano (Buenos Aires) No. 18, Ene. 1998-1999 pp. 441-456.

YIN, R (s/f) "Investigación con estudios de caso. Diseño y métodos". En Applied Social Research Methods Series. Volume 5. Sage Publications. Internacional Educational and Professional Publisher. Thousand Oaks, Londres, Nueva Delhi. pp. 1-17.

CAPITULO 8

DEL PIQUETE A LA COOPERATIVA DE VIVIENDA. La cooperativa como herramienta política y de trabajo autogestivo para la producción de viviendas

María Cristina Cravino y Valeria Mutuberría Lazarini

Introducción

La década del noventa en Argentina, se recuerda como el período de profundización de las políticas neoliberales y de ajuste estructural. Esto implicó una transformación profunda del Estado que deja atrás su rol de productor y distribuidor de bienes y servicios para la población a ser mero regulador de las actividades económicas. Estos aspectos derivaron en un profundo proceso de privatizaciones y concesiones de servicios públicos y empresas estatales, focalización de la intervención estatal en aspectos vinculados al gasto social y ejecución de políticas económicas aperturistas, incentivando la entrada de capitales y empresas de bienes y servicios extranjeras, así como también de productos y servicios, sin resguardo alguno para la industria nacional.

Este conjunto de medidas tuvieron como consecuencia directa el crecimiento acelerado de la desocupación, el deterioro de los ingresos de los hogares de los trabajadores, especialmente de los quintiles más bajos, la precarización de las condiciones de trabajo y de vida. Por otro lado, una parte importante de la población fue excluida del mercado de trabajo formal, situación que lleva a sustituir forzosamente su inserción laboral en el mercado por la percepción de subsidios para cubrir las necesidades mínimas de vida o subsidios por desempleo a cambio de una “contraprestación”, ambos otorgados por el Estado. El término “contraprestación” implica la intencionalidad estatal de que los receptores de los planes sociales no consideren a las tareas que realizan a cambio de subsidio como “trabajo” para que aquellos no reclamen condiciones acordes a un empleo (esto es aguinaldo, obra social, seguridad social, atención a los riesgos del trabajo), sino simplemente un subsidio que tendría carácter coyuntural o temporal. Eso implica que el Estado llevó adelante las medidas que propiciaron la expulsión de la fuerza de trabajo del mercado formal, haciéndose cargo muy parcialmente de sus consecuencias. De esta forma, cabe mencionar que, pese a que la problemática del desempleo y la precarización de las condiciones de vida alcanzaron a una parte importante de la población argentina, hubo personas que no fueron incluidas en estos programas y que por otra parte, los recursos percibidos a través de los subsidios no llegaban a cubrir el costo de la canasta básica de alimentos para un hogar tipo, conformado por una familia con dos hijos.

Las situaciones mencionadas derivaron en la crisis de diciembre del año 2001, que trajo consigo una batería de acciones gubernamentales que primero tendieron a paliar los efectos inmediatos de dicha crisis y a partir del 2003, escalonadamente a revertir los efectos de las políticas neoliberales implementadas a partir de la década del '70 y profundizadas en la década del '90.

Después de una década de políticas sociales de corte asistencialistas, este paradigma de atención a personas en situación de pobreza o desempleo, sufrió cuestionamientos y fisuras, dando lugar a nuevas estrategias para atender a la población. La imagen o idea de planes de desempleo como una medida temporaria luego de una década se hacia insostenible y parecía perpetuarse. Así, se fomentan formas de asociación de desocupados que pudieran realizar emprendimientos y generar ingresos por la venta de productos y servicios en el mercado y lograr autonomía del Estado. De esta manera surgen iniciativas que buscan promover formas asociativas, como por ejemplo, el Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (Ministerio de Desarrollo Social) o el Programa Trabajo Autogestionado (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social). Veremos que estos planteamientos tuvieron limitaciones (particularmente en la auto sustentación) o problemas nacidos de su implementación o derivados del desarrollo económico del país.

En este marco, a partir de 2003 el gobierno implementó programas y políticas de hábitat adoptando una modalidad innovadora en relación a las políticas de vivienda tradicionales (construcción por medio de empresas capitalistas), a través del fomento de cooperativas de trabajo destinadas a la construcción de viviendas, con el objetivo de generar fuentes de trabajo y atender el déficit habitacional.

Para lograr este último objetivo, surge el Programa de Emergencia Habitacional, conocido popularmente como “Techo y trabajo”, con la finalidad de incidir en el déficit de vivienda y atender a la problemática de desempleo. Este programa se caracteriza porque la gestión articula distintas instancias gubernamentales: Ministerio de Planificación Federal e Inversión Pública, que aportó los recursos monetarios; Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) del Ministerio de Desarrollo Social, que asesoró técnicamente a las cooperativas; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (JYJHD). Uno de los requisitos centrales para la conformación de cooperativas era que un porcentaje de sus integrantes fueran receptores del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (JYJHD).

Los supuestos que impulsaron el surgimiento del programa fueron dos: por un lado, se buscaba superar las modalidades asistencialistas de políticas sociales, que llevaban décadas y se intentaba dar herramientas para que los sujetos asistidos adquieran capacidades de trabajo; por otra parte, se suponía que la unidad organizativa de trabajo (cooperativa) se constituiría en una herramienta que les permitiría a los trabajadores desocupados agruparse, potenciar sus capacidades y fortalecerse para insertarse en el mercado para competir. Incluso, se contempló cederles lugar en obras públicas, pero luego quedó en evidencia que la normativa respecto a las contrataciones del Estado (licitaciones públicas, etc.) y las rígidas estructuras del mercado no lo harían fácil (el mercado no ve con buenos ojos la contratación de organizaciones de trabajadores desocupados por su sentido político).

El programa se implementó bajo dos modalidades: a través de las organizaciones sociales de base territorial, muchas de ellas reconocidas en la

década del noventa por conformar organizaciones de desocupados conocidas como “piqueteras”. La segunda fue a través de municipios (ver capítulo 7).

En lo que respecta al presente capítulo, nos interesa trabajar sobre la primera modalidad, indagando la capacidad de generar procesos autogestión y autonomía por parte de las organizaciones piqueteras implicadas, donde es central el desarrollo de las organizaciones y sus modalidades de gestión: conformación de la cooperativa, formalización, organización del trabajo, división del trabajo, toma de decisiones, niveles de participación, destino de las viviendas, gestión de los recursos, entre otros. Un punto importante que quiere destacarse es cómo las organizaciones piqueteras que gestionan inicialmente planes sociales alimentarios, se convierten en gestoras de programas de acceso a la vivienda, que si bien hay un saber acumulado en relación a la vinculación con la burocracia estatal, implica otro tipo de complejidad, vinculado a saberes específicos y a la gestión de montos de dinero y compras de otra envergadura.

Dado que existe un amplio universo de organizaciones sociales reconocidas y legitimadas como organizaciones piqueteras, para el análisis propuesto se seleccionaron dos experiencias: Federación de Tierra y Vivienda (FTV) de San Francisco Solano, Municipio de Quilmes y la Corriente Clasista y Combativa (CCC)²³⁴ en Laferrere, Municipio de La Matanza. Ambas accedieron al Programa “Techo y Trabajo” e inicialmente declaraban su apoyo al gobierno nacional de Néstor Kirchner. Sin embargo, luego la CCC se posicionó desde un lugar opositor al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner²³⁵ y la FTV mantuvo su posición de “oficialista”, aunque, en el caso de San Francisco Solano, con un “apoyo crítico”.

Es oportuno aclarar que este programa fue el inicio de una política de vivienda y hábitat de los gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, en su objetivo de iniciativas económicas anticíclicas.

En cuanto a la metodología propuesta, el análisis estará basado en fuentes secundarias y fuentes primarias, estas últimas a través de la realización de entrevistas en profundidad y en la observación participante, que implicaron diversas visitas durante los años 2006 (CCC), 2008 (FTV) y 2009 (FTV y CCC).

ANTECEDENTES DE LA MODALIDAD COOPERATIVA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS

Si bien la modalidad cooperativa para construcción de viviendas se ha visibilizado en los últimos años a través de la implementación de programas sociales para la atención de las necesidades habitacionales, en el presente

²³⁴ La CCC también construye en Chaco, Jujuy, Misiones y en Tucumán.

²³⁵ Incluso se hizo visible su apoyo a la Mesa de Enlace de las organizaciones productoras del campo, en su *lockout* patronal de marzo de 2008, hecho que implicó unos de los momentos más críticos del gobierno de Cristina Fernández.

artículo, no se quiere dejar de mencionar que esta modalidad tiene una larga trayectoria en Argentina. Pese a ello, llama la atención la poca existencia de información en relación a la construcción de viviendas por cooperativas.

En lo que respecta al cooperativismo, las experiencias surgen por la existencia de una necesidad de acceso a la vivienda y servicios públicos, que impactan directamente en la calidad de vida de la población. Por otro lado, a lo largo de la trayectoria de las cooperativas, no se ha dado la uniformidad en la satisfacción de estas necesidades sino que han variado las formas de organización para llevar adelante las obras y los actores que las ejecutan e intervienen.

El déficit habitacional en Argentina no es un problema de las últimas décadas, sino de larga data, aunque se profundiza a partir de la década de 1970, aspecto que el movimiento cooperativo no estuvo ajeno. Este problema, no solamente recaía en sectores de bajos ingresos, sino en diversas capas de la sociedad argentina. Por ello, desde el movimiento cooperativo, el fomento de la construcción de viviendas bajo la modalidad cooperativa, surge por el reconocimiento de que existe la necesidad de acceso a una vivienda “digna” por una parte importante de la sociedad.

Según Vicente Del Barco Herrera (1979), en la década de 1970, el movimiento cooperativo argentino pone en evidencia el déficit habitacional, acompañando con propuestas para revertir esta situación a través del fomento del sistema cooperativo para solucionar el problema de la vivienda. En este sentido, el Área de Vivienda del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC) emite en el año 1973 un comunicado detallando el “*acuciante problema nacional*” de la vivienda y proponiendo ayuda para su resolución a través de la forma cooperativa.

Entre los principales problemas que se evidenciaba desde el movimiento cooperativo, se encontraban (Del Barco Herrera, 1979; IMFC, 1973; Cracogna, 1977):

1. De acuerdo a un diagnóstico realizado por el IMFC, la situación habitacional a diciembre de 1972, arrojaba un déficit habitacional de 2.400.000 unidades, cuyos problemas centrales eran el hacinamiento, estado de precariedad u obsolescencia.
2. El déficit habitacional afectaba a los sectores más pobres, dado el encarecimiento cada vez mayor del costo de la construcción en relación a la distribución de los ingresos.
3. Desigualdad en la ocupación del suelo, debido a que se carece de un sistema de planificación de ordenamiento urbano.
4. Inadecuada organización institucional que funcione en forma articulada entre los sectores públicos y privados.
5. Si bien la tasa de crecimiento poblacional era baja, el incremento en la construcción de viviendas no cubría las necesidades existentes.
6. Existían serias dificultades para conseguir financiamiento adecuado para el acceso a la vivienda.

Frente a estos problemas desde el cooperativismo se intenta incidir para revertir la situación, encontrar soluciones financieras que respondan al problema de los altos costos de la vivienda y participar en los programas de vivienda organizados por los gobiernos y adquirir fuentes de financiamiento acordes a las necesidades del sector (Del Barco Herrera, 1979).

Por ello, el cooperativismo se convierte en una solución frente al déficit habitacional. Ya una década antes, según Alicia Kaplan de Drimer (1961:13) *“Las cooperativas de vivienda se señalan como uno de los medios más eficaces para solucionar o por lo menos aliviar el afligente problema de la escasez de viviendas dignas, que tantas proyecciones sociales y económicas tiene sobre la vida de los pueblos. Ellas se basan esencialmente en el esfuerzo personal y conjunto de los mismos interesados en ocupar las unidades de vivienda y se hallan avaladas por experiencias que, aunque de reciente data, han probado sus ilimitadas posibilidades en nuestro propio medio y en el extranjero”*. Contemplemos que en tanto en la década del 60 como el 70, en otros países de América Latina esta modalidad cooperativa adquiría envergadura. De dichas experiencias merece destacarse la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), movimiento con una importante trayectoria en dicho país vecino.

La autora sostiene que si bien *“las cooperativas de vivienda pueden proveer una solución adecuada al problema de la vivienda de los diversos núcleos de habitantes; sin embargo resultan particularmente indicadas para las familias de recursos medios y modestos, que conforman la gran masa de nuestra población. [...] En cuanto a las familias o personas de recursos insuficientes, la solución cooperativa escapa naturalmente a sus medios, pero cabe aún la posibilidad, como veremos más adelante, de que el Estado conceda créditos muy liberales o aún complete mediante subvenciones los aportes de este tipo de asociados, siempre que ellos solucionen su problema de vivienda a través de cooperativas que ofrezcan las más amplias garantías al efecto”* (Kaplan de Drimer, 1961:23)

La finalidad de la modalidad cooperativa para solucionar los problemas habitacionales es estimular iniciativas de asociatividad y solidaridad para solucionar los problemas de un conjunto de personas, sorteando soluciones individuales que muchas veces son difíciles de afrontar, y promueven la no dependencia de la ayuda externa. De esta manera se tiende a la eliminación de los intermediarios que obtienen rentabilidad con el acceso a la vivienda desde la venta para la urbanización de los terrenos (actores particularmente especulativos) hasta los constructores de viviendas. Por otro lado, facilita la obtención de créditos en condiciones favorables, dado que no se trata de una persona, sino de una sociedad especializada de personas, legalmente constituida (Del Barco Herrera, 1979).

Según Del Barco Herrera (1979), las cooperativas vinculadas a la construcción de vivienda realizaban distintas actividades en la década del 70: ampliaciones, mejoras y edificación de viviendas bajo distintas modalidades constructivas (autoconstrucción, contratación de fuerza de trabajo, contratación de profesionales, etc.), fomentando la proyección de construcciones en serie,

donde se contribuye a que se establezcan servicios complementarios que resuelvan en forma integral las necesidades habitacionales y en forma accesible: escuelas, centros deportivos y recreativos como parte integrante de sus programas de vivienda, tales como las cooperativas de consumo, de crédito, posibilitan a las familias de bajos ingresos, de poder adquirir una vivienda digna de acuerdo a sus posibilidades. También, generan distintos mecanismos de pago para que los asociados puedan acceder a sus viviendas. Un punto importante es el otorgamiento de préstamos personales a sus asociados de acuerdo a sus posibilidades de ingresos. Un ejemplo local, visible en la Ciudad de Buenos Aires y en el Gran Buenos Aires fue la Cooperativa del Hogar Obrero, que se caracterizó desde principios del siglo XX por su alta calidad técnica e innovación constructiva.

Kaplan de Drimer (1961) también sostiene que existían diversos sistemas de adjudicación de las unidades de vivienda a sus asociados y modalidades de construcción por parte de las cooperativas para la construcción de viviendas, entre las que destaca tres modalidades diferenciadas entre sí (Kaplan de Drimer, 1961: 24):

1. aquellas que suministran unidades de vivienda destinadas a ser ocupadas por sus asociados (en este caso las cooperativas se adecuan a la modalidad de cooperativa de consumo),
2. las cooperativas constituidas por profesionales, técnicos y obreros especializados en la construcción que agrupan capitales y esfuerzos y construyen edificios de viviendas con el objeto de obtener una fuente de trabajo estable y conveniente para sus asociados (en este caso se adecua a la modalidad de cooperativa de producción o de trabajo),
3. las cooperativas que proveen créditos a sus asociados para que éstos procuren por su cuenta la solución de su problema de vivienda (en este caso, se adecua a la modalidad de cooperativa de crédito).

En esta misma línea Dante Cracogna (1977), expone que entre las modalidades de cooperativa para atender el problema de la vivienda pueden observarse experiencias que construyen directamente y otras que lo hacen por medio de terceros; las hay que entregan las unidades de vivienda a sus asociados en propiedad y otras que la dan en uso; existen también aquellas en que los propios asociados participan con su trabajo personal en la edificación.

Frente al déficit habitacional y el pronunciamiento del movimiento cooperativo proponiendo la construcción de viviendas a través de la modalidad cooperativa, Kaplan de Drimer (1961:29) menciona que las cooperativas *“constituyen muy valiosas colaboradoras del Estado en la solución del problema colectivo de vivienda, no sólo por su labor particular sino también como instrumentos sensibles y eficaces en la realización de algunos de los planes establecidos por la política oficial en esta materia. Las cooperativas de vivienda, al demandar el esfuerzo personal y desarrollar la ayuda mutua de los mismos necesitados de vivienda, simplifican las organizaciones burocráticas frecuentemente costosas e inoperantes, dan flexibilidad a los sistemas, ponen un freno a la arbitrariedad, perfeccionan el control y, en una palabra, valorizan el esfuerzo financiero y administrativo oficial en materia de vivienda popular”*. En este contexto histórico es que Turner escribe sus famosos libros “Libertad

para construir” y “Todo el poder a los usuarios”, resaltando las ventajas de las formas autogestivas y planteando una fuerte crítica a las modalidades homogeneizantes y costosas de construcción de viviendas estatales.

De esta forma, un aspecto que ha tenido el cooperativismo en materia de vivienda fue la distante relación con el Estado, aunque hubo períodos en los que tuvieron cierto acercamiento que correspondía a la etapa de lo que Robert Castels denominó “sociedad salarial”, que tuvo importante desarrollo en nuestro país (aunque obviamente no llegó a ser completa).

Hacia el año 1973, el IMFC realizó un relevamiento de las políticas habitacionales enunciadas por el gobierno nacional de entonces a través de la Secretaría de Estado de Vivienda, con la finalidad de participar activamente en ellas y contribuir a revertir el importante déficit habitacional. Entre las políticas que destaca el IMFC en aquel momento, podemos mencionar: 1) “Plan Alborada”, destinado a la radicación y erradicación de villas de emergencia en todo el territorio nacional; 2) “Plan Eva Perón”, cuyo su objetivo fue la financiación del estado para la construcción de viviendas unifamiliares con adquisición previa por parte del adjudicatario, con baja tasa de interés y largo plazo de amortización; 3) Programas de financiamiento asociados a cajas de ahorro especiales para la vivienda (préstamos a titulares de cuenta en el Banco Hipotecario Nacional; préstamos para financiar ampliaciones de unidades de vivienda ya construidas y refacciones); 4) “Plan 17 de Octubre”, dirigido especialmente a las entidades intermedias sin fines de lucro (sindicatos, cooperativas de vivienda, mutuales, etc.) para la construcción de conjuntos de unidades de vivienda unifamiliares en todo el territorio nacional²³⁶.

Del análisis de las políticas mencionadas, el IMFC expone la intención del movimiento cooperativo en participar del Plan 17 de Octubre, dado *“que el movimiento cooperativo por su capacidad organizativa y su proyección social puede cumplir un rol de primera magnitud en profundizarlo y concretarlo en función de las necesidades específicas del conjunto de asociados y de la población de la zona de influencia de cada cooperativa”* (IMFC, 1973). A través de una circular plantea que *“el consejo Regional luego de analizar la política de viviendas puesta en vigencia por el gobierno nacional, implementada a través de la Secretaría de Estado de Vivienda, consideró conveniente insertar en su actividad la vinculación con estos planes a fin de promover entre las cooperativas asociadas la utilización de los mismos efectos de contribuir a resolver un problema nacional como es el de la vivienda que, sin duda, afecta a muchos de los socios de nuestras cooperativas [...] esta decisión del Instituto está motivada por las características especiales de estos planes que están encaminados a dar solución al problema habitacional a través de créditos accesibles a amplias capas de la población del país”*.

Pese a que el movimiento cooperativo visibilizó el déficit habitacional y la forma cooperativa como modalidad de atención de esta necesidad, según Del Barco Herrera (1979) la participación del Estado en el fomento del cooperativismo para la vivienda, no tuvo un rol activo. Por otro lado, el control y regulación de

²³⁶ Para más datos sobre los planes de vivienda de la década del 70 ver Yujnovsky (1984)

la actividad del sector privado en la solución del problema de la vivienda era casi nula con respecto a las cooperativas para la vivienda, aspecto que complejiza el desarrollo de las experiencias.

Si bien hubo pronunciamientos del sector cooperativo, lo que debe tenerse en cuenta es la pequeña dimensión de este sector en la construcción de la vivienda, así como la poca incidencia en las políticas habitacionales. Este aspecto parece revertirse a partir del año 2003, aunque va perdiendo peso a medida que se van consolidando los otros programas del Programa Federal de Emergencia Habitacional (analizados en otros capítulos de este libro).

Según datos provistos por el INAES (2008) en relación al cooperativismo y el sector de la vivienda, de un total de 287 entidades censadas, 228 eran cooperativas y eran 59 mutuales (modalidad que no profundizamos en este artículo).

Algunas características que se resaltan:

- El 68,6% de las entidades censadas se concentran en cuatro jurisdicciones: Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Córdoba y Mendoza.
- En los últimos 10 años se construyeron 25.465 viviendas, con una superficie total construida de 1.591.533 m² reconocidos, con un promedio por vivienda de 62,5 m².
- De las entidades censadas 98 construyeron con gerenciamiento propio, 84 por plan oficial de gobierno y 36 por autoconstrucción.
- En relación al financiamiento 108 entidades se financiaron por programa público, 80 utilizaron ahorros de los asociados y 25 a través de crédito privado.
- De las 287 entidades, 195 declararon poseer o administrar 342 terrenos (concentrados en la región NEA y Santa Fe), de los cuales 299 disponen de servicio eléctrico, 295 de agua corriente y 201 de servicios de gas por red; sólo 38 carecen de conexiones de servicios.
- 237 entidades pertenecen al sector como actividad económica principal y cuentan con 4.754 empleados contratados, es decir, 20 empleados por entidad.

Como se mencionó en este acápite, la modalidad cooperativa representó una forma de resolución de acceso a la vivienda, servicios públicos y equipamiento colectivo histórica. Asimismo, es una modalidad impulsada por las políticas públicas a partir del año 2003. Pese a ello, la información existente sobre su incidencia en la resolución de las necesidades habitacionales es escasa. Esto deriva en el desconocimiento por parte de la población en su conjunto, de la existencia de otras formas de resolución de las necesidades que de alguna maneja tensionan las modalidades mercantiles existentes.

FOMENTO DE LAS COOPERATIVAS PARA LA GENERACIÓN DE TRABAJO Y LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS

En el año 2003, bajo el gobierno del presidente Néstor Kirchner, se comienza a fomentar la conformación de grupos de trabajo con la figura cooperativa, con la finalidad de revertir el desempleo y generar fuentes de trabajo como respuesta a la profunda crisis socio económica del país, que habían llevado a la renuncia del Presidente Fernando De La Rúa (del partido Unión Cívica Radical - UCR).

En ese mismo año, se aprueba la Resolución 2038/2003 del INAES, con el objetivo de fomentar la creación de cooperativas de trabajo para *“la industria de la construcción o de viviendas vinculadas con las planificaciones que en materia de obras públicas lleve a cabo el Poder Ejecutivo Nacional”* (Publicado en el B.O. 11/09/03).

Esta resolución tuvo como propósito *“atender a la solución de necesidades vinculadas con el déficit de viviendas y el alto índice de desocupación laboral que afecta a buena parte de la población”*, entendiendo que la figura de cooperativa de trabajo responde a estas prioridades y representa *“una de las herramientas más adecuadas para la creación de puestos de trabajo vinculados con la industria de la construcción, satisfaciendo, asimismo, las necesidades habitacionales”*.

En esta resolución se aprueba el acta constitutiva tipo para las cooperativas de trabajo que cumplieran con las actividades mencionadas, asimismo, la intención fue agilizar la presentación y formalización de la cooperativa. Para ello, *“estructurar mecanismos para el rápido despacho interno de los expedientes de constitución de cooperativas de trabajo en aquella especialidad, participando, en el marco de las competencias del Instituto, en la efectiva instrumentación de las operatorias que resulten, atendiendo a la natural urgencia que merece la superación de aquellas situaciones de crisis”*.

Otra finalidad que tuvo la aprobación de esta resolución, fue la reglamentación del funcionamiento de las actividades de la cooperativa. Algunos artículos que merecen destacarse son:

“La cooperativa tendrá por objeto asumir por su propia cuenta, valiéndose del trabajo personal de sus asociados, las actividades inherentes a la construcción de viviendas colectivas y unidades complementarias o de viviendas individuales, y de toda otra obra afín, conexas o complementarias de aquélla o de infraestructura. Asimismo, en razón de la especialidad profesional o técnica de sus asociados, podrá asumir cualquier otro tipo de tareas en obras públicas o privadas”. (Art. 5)

“Toda persona que quiera asociarse deberá presentar una solicitud por escrito ante el Consejo de Administración comprometiéndose a cumplir las disposiciones del presente estatuto y de los reglamentos que en su consecuencia se dicten, y a suscribir como mínimo la cantidad de diez (10) cuotas sociales. Se considerará asociada

desde el momento en que su ingreso resultare aprobado por el Consejo de Administración". (Art. 10)-

De esta forma se fomenta el desarrollo de las propias capacidades de trabajo (ver artículo 5), pero no bajo relación patrón – empleado, sino que son los propios trabajadores quienes llevan adelante la organización de las actividades de las mismas. Este artículo también deja entrever la aprobación para asumir obras de carácter público o privado.

En relación al artículo 10, menciona los aspectos que deben cumplimentarse para ser parte de la cooperativa, donde el consejo de administración tiene un rol decisor central.

Por último, es importante mencionar que la resolución detalla los procedimientos para tramitar la constitución y formalización de las cooperativas. Se quiere mencionar que entre estos aspectos se prevé que, *“Las asambleas constitutivas serán asistidas por un funcionario de este Instituto (INAES), a quien corresponderá el asesoramiento de los fundadores, la certificación de firmas que corresponda insertar en los instrumentos y la recepción de éstos”.*

Este último aspecto no es menor, dado que implica una participación directa del INAES en instancias de conformación de las cooperativas, situación de seguimiento que no siempre sucedió.

En lo que respecta a la resolución 2038/03, se dinamizó la conformación de cooperativas de trabajo para fines constructivos. En el mes de septiembre de 2003, se constituyeron las primeras 50 cooperativas de trabajo promovidas desde el Gobierno Nacional, en el Municipio de Florencio Varela, Provincia de Buenos Aires, bajo el marco del Programa Federal de Emergencia Habitacional. Esto significó el lanzamiento de la primera experiencia en la que se iniciaba la construcción de viviendas mediante la contratación directa de cooperativas de trabajo, y rápidamente se extendió a varias localidades en distintas provincias.

En abril de 2004, se implementa el Plan Agua más Trabajo, que en condiciones similares al anterior, las cooperativas realizan el tendido de redes de agua potable.

Dos meses más tarde desde el Ministerio de Desarrollo Social se inicia el proyecto de los Centros Integradores Comunitarios (CICs) donde las cooperativas construyen un edificio que consta básicamente de un área de salud para la atención primaria, un área social con aulas y guarderías infantiles y un salón de usos múltiples destinados a la reunión e integración de la comunidad que vive a su alrededor.

Inicialmente estas cooperativas estaban conformadas por 16 asociados, de los cuales 75% deberían ser beneficiarios de los Planes Jefes y Jefas de Hogar y el 25% restantes desocupados. Posteriormente, estos porcentajes fueron variando, llegando en la actualidad a ser flexibles, con la condición siempre que

los que participan sean personas en condiciones de vulnerabilidad social. Con esto, el objetivo era reinserir a la producción amplios sectores sociales que habían estado marginados durante varios años, incluirlos a través de la conformación de cooperativas de trabajo.

Según datos provistos por INAES a diciembre de 2007, las actividades de construcción que llevaban adelante estas cooperativas se concentraban en el Programa Federal de Emergencia Habitacional, construcción de Centros Integradores Comunitarios, Aguas más trabajo y obras públicas en general.

Las cooperativas de trabajo enmarcadas en la 2038/03, pertenecientes al Programa Federal de Emergencia Habitacional se concentran principalmente en la Provincia de Buenos Aires (alrededor del 30%) y en Jujuy (22,5%) y Tucumán 15,3%). En relación al programa Centros Integradores Comunitarios (CICs) se concentra en Buenos Aires, Córdoba y Mendoza. En relación a las cooperativas del Programa Agua más trabajo el 92,4% se concentra en Buenos Aires. Y la cooperativas de Obras públicas Municipales concentran en Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires y Santa Fe.

Dado que a lo largo del gobierno de Néstor Kirchner, varias políticas y programas sociales fomentaron la conformación de cooperativas, principalmente de trabajo, en el año 2006 el objeto de la resolución del INAES 2038/03 que contemplaba solo la industria de la construcción se amplía a todas las actividades económicas a través de la Resolución 3026/06 del INAES, con la finalidad de agilizar los mecanismos de formalización de las cooperativas para *“atender a la solución de necesidades vinculadas con la carencia de necesidades básicas y por consiguiente el alto índice de desocupación laboral que afecta a buena parte de la población”*.

Si bien en párrafos anteriores se mencionaron las políticas públicas de fomento del cooperativismo para la construcción de viviendas que se impulsaron a nivel nacional, no queremos dejar de mencionar que, en forma paralela, la sanción de la Ley 341 por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires en febrero de 2000.

Esta Ley tiene como objetivo principal que la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) (actualmente Instituto de Vivienda de la Ciudad - IVC), lleve adelante *“políticas de acceso a vivienda para uso exclusivo y permanente de hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional, asumidos como destinatarios individuales o incorporadas en procesos de organización colectiva verificables, a través de **cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro**, mediante subsidios o créditos con garantía hipotecaria”* (Artículo n°1).

Esta ley fue modificada por la Ley 964 en el año 2002. Se reglamenta a partir del año 2003, y da origen al Programa de Autogestión para la Vivienda (PAV). Según Thomasz (2008), *“Se trata de un programa que resulta innovador en, al menos, dos sentidos. En primer lugar, porque otorga créditos a agrupaciones colectivas como cooperativas de vivienda. Ciertamente, su principal innovación radica en la incorporación de organizaciones sociales como “sujeto de crédito”*

(Rodríguez et al., 2007:110). En segundo término, porque en virtud de su carácter autogestionario, el proceso de edificación de las viviendas no es conducido por el IVC sino por las organizaciones sociales mismas, aunque con el financiamiento y la “supervisión” de dicho organismo. En efecto, las organizaciones deben ir asumiendo distintas y variadas esponsabilidades, que comprenden desde la búsqueda de los terrenos en los que se construirán las viviendas (o de las edificaciones a refaccionar), hasta la contratación de los profesionales que conformarán su “Equipo Técnico” (Thomasz, 2008: 129-130).

En Octubre de 2006, el PAV se re-estructura y denomina “Programa de Autogestión para el Desarrollo del Hábitat Popular”.

Un punto interesante para mencionar en relación a esta Ley y el PAV, es que surgen de las demandas y reclamos de un grupo de organizaciones sociales que reivindican el derecho a la vivienda. Asimismo, estas organizaciones sociales fueron actores activos en las primeras “Mesas de trabajo” donde se debatían el diseño e implementación de la norma y se dialogaba con legisladores y funcionarios públicos (Thomasz, 2008), aspectos que en una primera instancia el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires acompañó y puso a disposición distintos instrumentos para llevar este proceso adelante. Esta situación se revierte en el año 2002, de la mano del cambio de funcionarios de la CMV, donde *“se abre una etapa adversa en la que las organizaciones ven progresivamente recortada y limitada su capacidad de intervención y participación”* (Thomasz, 2008: 138), aspecto que se visualiza en la sanción de la Ley 964. Esto derivó que la Ley 341/964 se reglamente por el IVC en 2003, sin la participación de las organizaciones sociales y dejando de la lado el proyecto original diseñado por aquéllas.

Esto generó tensiones durante la implementación de la Ley y en cierta forma un corrimiento de los objetivos que la habían impulsado.

Con la gestión del Gobierno de Mauricio Macri, la situación empeoró, dada la desarticulación de las políticas habitacionales, la inacción del IVC, el recorte del presupuesto (sin contar que los recursos se utilizan únicamente para sostener la estructura y a los funcionarios) y las política expulsivas por parte de este gobierno.

CARACTERIZACIÓN DEL PROGRAMA DE EMERGENCIA HABITACIONAL POR COOPERATIVAS DE VIVIENDA

El Programa de Emergencia Habitacional por Cooperativas de Vivienda (PFEH), como ya indicamos conocido como “Techo y Trabajo”, funciona bajo la órbita de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV), dependiente de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Según información provista por la SSDUyV, el objetivo del Programa es hallar una solución para la emergencia habitacional y laboral a través de la participación de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar y

Desocupados (PJYJHD), organizados en forma de cooperativas de trabajo, para la construcción de viviendas. Así, las acciones *resuelven simultáneamente problemas habitacionales y laborales*, permitiendo aplicar fondos, actualmente destinados a subsidios por desempleo en la emergencia, a la generación de un proceso productivo que *“permita la reinserción social y laboral”*.

Los objetivos propuestos son:

- Contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat, vivienda e infraestructura básica de los hogares con ingreso por debajo del nivel de indigencia y grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad.
- Generar la inclusión social de desocupados y beneficiarios del Programa Jefes / Jefas de Hogar y de la población en emergencia habitacional y laboral, a través de la formación de Cooperativas de Trabajo.
- Concretar proyectos sustentables por medio de la construcción de viviendas nuevas con su correspondiente infraestructura.
- Dejar instalada una salida laboral a través del Programa.
- Movilizar los mercados locales de materiales, tanto en su comercialización como en su producción.

Los destinatarios o “beneficiarios” del Programa son aquellas personas que se encuentren en situación de Necesidades Básicas Insatisfechas y pertenezcan al Programa Jefes y Jefas de Hogar o sean desocupados. También aquellas personas que hasta el momento no cuenten con una vivienda propia.

El listado de adjudicatarios para las viviendas será elevado por los Municipios, considerando las áreas sociales del Instituto Provincial de Vivienda (IPV) o por las organizaciones sociales directamente al nivel nacional. Los miembros de cada cooperativa tendrán prioridad a los efectos de la conformación de los listados de adjudicatarios de las viviendas. Estos integrantes deberán ser jefes de familias numerosas, no tener otras propiedades, tener bajos ingresos, y otras variables definidas por las áreas sociales provinciales pertinentes o por las organizaciones sociales.

En relación a los receptores de subsidio al desempleo, en el marco del este programa se fomenta la conformación de cooperativas de trabajo. Estas deberán estar conformadas, como se mencionó, por 16 miembros, desocupados y beneficiarios de Programa Jefes y Jefas de hogar de la siguiente forma: 8 miembros titulares del subsidio de desempleo Programa Jefes y Jefas de Hogar; 8 miembros desocupados no alcanzados por el mencionado subsidio. En ningún caso los integrantes deberán tener preasignadas las viviendas que construyen.

Cada cooperativa recibirá, con la primera contratación un subsidio, por única vez, no reintegrable de \$6.000 (alrededor de U\$S 1.500.-), con la finalidad de adquirir equipos, herramientas, ropa de trabajo y libros contables y se estipuló un monto fijo por vivienda, que en el año 2003 implicaba \$ 25.000.- (U\$S 6.250.-), el que luego se actualizara sucesivamente. Sin embargo, este monto

difiere sustancialmente del establecido para la construcción de viviendas equivalentes bajo la modalidad de empresas privadas.

Según datos provistos por Marichelar (2008), inicialmente el monto por vivienda fue \$25.000 en el 2003, los valores se actualizaron en la 2° etapa del PFEH a \$35.000.- (U\$S 8.750.-) pesos, llegando a un monto por vivienda de \$53.900 (U\$S 13.475.-) en septiembre de 2008. Cabe destacar que en el mismo período de 2008, el Plan Federal por empresa constructora valorizaba la misma vivienda a \$105.000 pesos aproximadamente (U\$S 26.250.-), con la diferencia que este último incluye infraestructura básica. Se puede concluir con esto que la diferencia se debe en el caso de las cooperativas que se ahorran el costo de fuerza de trabajo, mientras que las empresas constructoras se apropian de plusvalía.

La trama de actores gubernamentales es compleja, dado que para llevar adelante el programa, intervienen distintos organismos que actúan de manera coordinada a nivel nacional, provincial y municipal. La instrumentación del programa se lleva adelante mediante la firma de un Convenio Marco de Adhesión entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y los estados provinciales, a través de cada Gobernación. Los estados municipales y provinciales (a través de los Institutos Provinciales de la Vivienda) adhieren por medio de convenios específicos, los que son firmados conjuntamente con la SSDUyV. En el caso de las organizaciones sociales la relación es directa con el nivel nacional.

Asimismo, el programa contempla un modelo de vivienda, que debe cumplimentar mínimamente con: a) Superficie de 43 m² cubiertos (luego se ampliaron a unos metros más). Se deberá contemplar la posible expansión de la vivienda para un crecimiento futuro de la familia; b) consta de dos dormitorios, baño y cocina comedor, con revestimiento cerámico tanto en pisos como paredes del baño; c) Niveles mínimos de terminación exigidos por el programa. Las viviendas serán sometidas a sorteo y posterior adjudicación solo después de haber conformado la recepción provisoria correspondiente. Como explicaremos luego, esta última condición nunca se cumplió, ni en el caso de gestión por municipio, ni por organizaciones sociales; asimismo, este aspecto dista de las escasas experiencias de cooperativas de autoconstrucción que se desarrollaron en el AMBA en períodos anteriores, donde la distribución posterior es habitual. En relación a la infraestructura, las viviendas se consideraran terminadas únicamente cuando cuenten con los servicios conectados (electricidad, agua y cloaca) y las obras de infraestructura completas (en algunos casos se sumó el gas por red).

Las actividades que competen al municipio y/o provincia son las siguientes: a) Afrontar los gastos ocasionados por todas transferencias bancarias, impuestos al cheque y gastos que demanden los movimientos de las cuentas de cada Cooperativa de Trabajo; b) Abrir cuentas específicas para este programa, para la recepción de los fondos; c) Aprobar en régimen de excepción, eximiendo al proyecto y a las cooperativas del pago de las tasas municipales por derechos de construcción, sellados y otras tasas que pudieran existir en relación a la ejecución de las obras; d) Tramitaciones ante las Empresas de Servicios

Públicos para llevar adelante la ejecución de las redes eléctrica y alumbrado público, las redes agua potable, cloacas y electricidad, el relleno, compactación y nivelación de terreno, apertura de calles. Merece resaltarse la eximición de impuestos, ya que el resto de las cooperativas deben sobrellevarlo y constituye un serio obstáculo en su desarrollo. Se debe subrayar que la modalidad organizativa cooperativa para este programa implicó una normativa específica del INAES.

En relación a las actividades de las cooperativas de trabajo, deben llevar adelante la construcción de las viviendas, la distribución y conexión domiciliaria de las redes de agua potable, las redes de cloaca y conexión domiciliaria que pueden sustituirse con pozo absorbente y/o digestor, construcción de vereda²³⁷, instalar los pilares de electricidad y gabinetes de gas y el cordón cuneta.

Por último, el Programa de Emergencia Habitacional se complementa con otros subprogramas y otras operatorias con cooperativas de trabajo en el territorio:

1 - Subprograma de Mejoramiento del Hábitat Urbano, Infraestructura y Obras Complementarias por medio de cooperativas. Este tiene como objetivo plantear una opción transitoria para la continuidad laboral de las cooperativas de trabajo provenientes de CIC²³⁸ primera etapa y de Emergencia Habitacional, que provisoriamente no puedan continuar con la construcción de viviendas, y así atender la demanda de toda aquella obra destinada a mejorar el Hábitat Urbano (cordón cuneta, veredas, pavimento, etc.).

2 - Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas denominado "Mejor Vivir", el que estaba originalmente contemplado ejecutarlo por medio de empresas constructoras, pero sin embargo se abrió la opción a realizarlo por medio de cooperativas. Fundamentalmente estos programas son centrales a la hora de los tiempos muertos de la gestión burocrática del PFEH y para algunas terminaciones o ampliaciones de las viviendas. Es decir existen momentos en que no pueden tener continuidad laboral (que provisoriamente no puedan continuar con la construcción de viviendas). Para ello el Municipio puede presentar la demanda pertinente con el relevamiento de las necesidades de los futuros beneficiarios. Resolver las condiciones habitacionales deficitarias mediante el Mejoramiento de las Viviendas de los Hogares con NBI en condiciones de hacinamiento y/o con deficiencias sanitarias, que habitan viviendas permanentes, construidas con materiales no precarios y en lotes propios con dominio saneado o fiscal regularizable.

3 - Programa CIC – II Etapa - Centros Integradores Comunitarios, por Cooperativas: el objetivo es viabilizar la asistencia y desarrollo de localidades o barrios, en la atención de las problemáticas sociales desde una mirada integral, siendo preponderante la participación de los Ministerios de Desarrollo Social y de Salud y Ambiente, Mediante un Convenio de Colaboración entre los Ministerios de Planificación Federal; Desarrollo Social; Salud y Ambiente y Trabajo de la Nación, a los efectos de implementar en el territorio nacional un modelo de gestión pública (con interacción en las provincias, los municipios y la sociedad civil) que implique la integración y coordinación de las políticas sociales de atención primaria de salud y desarrollo social, comprometiéndose a

²³⁷ 1,20 m, bordes y sardinel línea municipal.

²³⁸ Centro Integradores Comunitarios (CIC).

colaborar en la construcción y puesta en funcionamiento de un ámbito físico común de escala municipal o provincial, materializado en la construcción, equipamiento y operación de edificios denominados Centro Integrador Comunitario (CIC) a través de la participación de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar y de los desocupados, organizados en forma de Cooperativas de Trabajo.

Para concluir, según datos provistos por la SSDUyV²³⁹ sobre el PFEH a nivel nacional, a diciembre de 2010 en relación a construcción de viviendas llevaban 17.087 terminadas, en ejecución 5.831 y a iniciar 1.120. En relación a la Provincia de Buenos Aires, las cifras indican que 3.569 viviendas terminadas, 1.619 en ejecución, 661 no se han iniciado o por iniciar. Este volumen debe ser comparado con el total de viviendas planificadas para el conjunto de programas del Plan Federal: 120.000 para la primera etapa – año 2005/2007; 300.000 para la segunda etapa – año 2007/2009. Todos estos datos son al 2009.

LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS A TRAVÉS DE COOPERATIVAS PIQUETERAS

Los municipios del Gran Buenos Aires fueron una de las zonas más golpeadas por la desocupación, que a fines de los años '90 superó el 20%, sumado a la subocupación y deterioro de las condiciones de trabajo. Asimismo, el deterioro de los ingresos, el aumento de la pobreza e indigencia fueron evidentes en una importante parte de la población. Esta situación derivó en acciones colectivas por parte de la población afectada, para demandar principalmente alimentos y trabajo.

Estas acciones tienen una larga trayectoria, ya que en los barrios populares del Gran Buenos Aires, existe una amplia experiencia en el desarrollo de actividades comunitarias, particularmente luego de la hiperinflación del año 1989. En ese período la organización de comedores comunitarios, centros de apoyo escolar, ollas populares, compras comunitarias, entre otros. Estas actividades llevadas a cabo por distintos tipos de organizaciones barriales, buscaban el mejoramiento de las condiciones de vida en la ciudad.

Ya desde la década del '80, también habían gestionado diferentes planes sociales en particular alimentarios, y los que surgieron en los años '90 (PAN, Plan País, Plan Vida, etc.). Entre los programas sociales asistenciales merecen resaltarse desde la década del '90 los planes sociales para desocupados denominados "Trabajar" o "Barrios Bonaerense" (gestionado desde la Provincia de Buenos Aires) y luego los Planes Jefes y Jefas Desocupados (PJYJHD), que implicaban siempre una "contraprestación" por parte de los receptores. Esta "contraprestación" consistía, por lo general, tareas de tipo comunitario en comedores, huertas, roperos o centros de apoyo escolar y algunas pocas experiencias de tipo productiva. Se trataba de jornadas cortas, de alrededor de 4 horas pero la organización de "trabajo" dependía de cada una de las organizaciones. Muchas organizaciones comunitarias vieron a estos programas

²³⁹ www.vivienda.gov.ar, acceso 13 de julio de 2009.

como una forma de remunerar tareas que anteriormente eran voluntarias, fundamentalmente femeninas (Bottaro, 2010) y en “reclutar” más miembros para sus organizaciones (Quirós, 2006).

La incorporación de las modalidades cooperativas para la ejecución de políticas sociales, en nuestro caso, el Programa Federal de Emergencia Habitacional²⁴⁰ implicó, por lo tanto, un giro de ciento ochenta grados, en cuanto a los sentidos otorgados a las actividades, ya que el tipo de tareas se asemejaba a la creación de “*puestos de trabajo*” temporales similares a los que existen en el mercado formal de empleo. Sin embargo, se distanciaban de las cualidades de dichos puestos por la cantidad de ingreso percibido y el modo de gestión productiva. La organización del trabajo se definía en el marco de las cooperativas, o mejor dicho, en el conjunto de las cooperativas que coordinaba cada uno de los movimientos piqueteros en un municipio o región.

Esta situación paradójica de plan de empleo con contraprestación en “*trabajo*” y no en actividades comunitarias, tiene sentidos contrapuestos: por un lado, implicó formas de experiencias productivas autogestivas y, por el otro, quedaron encorsetados en la lógica de un plan de desocupados (el cálculo de los tiempos, monto de cobro, origen de los miembros de las cooperativas etc.).

Por otro lado, el desarrollo de estos programas requiere de instrumentos de gestión propuestos desde el Estado que en la mayoría de los casos, no se condicen a las necesidades y capacidades iniciales de las organizaciones, generando un denso y complejo entramado burocrático al cual deben adecuarse inicialmente (Mutuberría Lazarini y Narodowski, 2010). Con el paso del tiempo, las organizaciones sociales se fueron perfeccionando en proceso de cumplimiento de los aspectos formales. No obstante, a lo largo de su trayectoria, lograron consolidar redes y vínculos para conseguir fondos a partir de relaciones no clientelares, aspecto que tiene como resultado que los procesos se adecuen a necesidades propias de las organizaciones, en detrimento a las formalidades burocráticas (Mutuberría Lazarini y Narodowski, 2010).

Surgimiento de las organizaciones piqueteras: la experiencia de la Federación Tierra, Vivienda y Hábitat y la Corriente Clasista y Combativa

Los piquetes como acciones colectivas, así como, la conformación de grupos piqueteros y posteriormente, el movimiento piquetero, han sido objeto de análisis de las ciencias sociales. Se han publicado gran cantidad de artículos y libros al respecto. Por este motivo, el objetivo de este apartado no es profundizar este aspecto, sino mencionar algunas características que nos parecen relevantes para entender el tema central del artículo: la gestión de programas de viviendas por organizaciones piqueteras.

²⁴⁰ El 75% de los participantes deben recibir el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, mientras que el 25% restante deben ser participantes que no perciban plan alguno.

A mediados de los años '90, entre el repertorio de acciones colectivas (Merklen, 2010) de demanda de acceso a medios de vida y a una fuente de trabajo, surge el *piquete*. Esta acción refiere al corte de vías de tránsito como calles, rutas, puentes, etc., que impide la circulación de personas, vehículos y mercancías, con el objetivo de demandar al Estado su intervención para revertir los problemas de desocupación que afrontaba Argentina (Manzano, 2007), a través del acceso a planes sociales y mercadería, para atender la subsistencia cotidiana de los desocupados, las familias y la población empobrecida.

Los primeros piquetes se desarrollaron en Cutral-Có y Plaza Huinul, provincia de Neuquén, y en Mosconi y Tartagal en la provincia de Salta. Según Merklen (2010), en el año 2000 hubo un punto de inflexión en relación a los *piquetes* dada la masividad con la que se comienza a utilizar esta práctica como herramienta de protesta por parte de los movimientos sociales frente al deterioro de las condiciones de vida y de trabajo de gran parte de la población, convirtiéndose así en una acción colectiva que se extendió a nivel nacional. El hecho que marcó este punto de inflexión fue cuando un grupo de organizaciones sociales cortó durante un mes la Ruta Nacional 3 en el Municipio por La Matanza del Gran Buenos Aires.

En este corte participaron un amplio grupo de organizaciones y funcionarios (Manzano, 2007): algunos concejales municipales, dirigentes de gremios de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), militantes católicos vinculados a la teología de la Liberación y miembros de organizaciones sociales.

Este hecho, derivó en que las organizaciones sociales que participaban de esta acción colectiva se reconocieran como *organizaciones piqueteras*. De esta manera los *piqueteros* se constituyen como uno de los actores colectivos de mayor relevancia en el campo político, cuyas organizaciones provienen de múltiples pertenencias y tramas relacionales, que se aglutinan en el piquete (Manzano, 2007).

Esto último conforma el Movimiento Piquetero, que según Svampa (2003:17) es *“un movimiento de movimientos”*, en palabras de la autora: *“reconoce dos afluentes fundamentales: por un lado, reenvía a las acciones disruptivas, evanescentes y por momentos unificadoras, de los piquetes y puebladas del interior, resultado de una nueva experiencia social comunitaria vinculada al colapso de las economías regionales y a la privatización acelerada de las empresas del Estado realizada en los noventa; por otro lado, remite a la acción territorial y organizativa gestada en el conurbano bonaerense y ligada a las lentas y profundas transformaciones del mundo popular, producto de un proceso de desindustrialización y empobrecimiento creciente de la sociedad argentina que arrancó en la década de los setenta”*.

Autores como Merklen, Manzano y Delamata, coinciden en que las *organizaciones piqueteras* conformadas en el Gran Buenos Aires, tuvieron como antecedentes las organizaciones territoriales vinculadas a reivindicaciones de hábitat, en particular el conjunto de barrios surgidos por ocupaciones de suelo urbano (denominados “asentamientos”, ver Cravino,

2008), a prácticas religiosas enmarcadas en las Comunidades Eclesiales de Base y estrategias sindicales.

Si bien durante la década de los '80 hasta mediados de los '90, el eje estaba puesto en la resolución de necesidades habitacionales (acceso al suelo, vivienda, servicios públicos y equipamiento colectivo) y la subsistencia cotidiana; a partir de mediados de los años '90, las acciones colectivas ponen el eje central en la falta de trabajo. Esta trayectoria generó que las organizaciones sociales desarrollaran aún más, sus capacidades y saberes como gestores de políticas sociales (Merklen, 2010), así como también, un contacto directo y fluido con distintas instancias gubernamentales.

Según Manzano (2007), los aprendizajes que se rescatan desde la modalidad asociada a la reivindicación de la tierra y que se incorporan en la demanda por trabajo, son: “1) *capacidad de generar iniciativas en torno a la provisión de diversos bienes y servicios, que requieren de la intervención del Estado*, 2) *ocupación de tierras o espacios públicos en general como una forma de presentar públicamente las demandas, modos de circulación de expedientes, tipos de trámites, y convenciones para tratar con legisladores o autoridades gubernamentales*; 3). *habilidades aprendidas respecto de los mecanismos de funcionamiento cotidiano de las dependencias estatales*; 4) *la trama organizativa basada en juntas vecinales, cooperativas delegados por manzana y cuerpos de delegados por barrio*; 5) *entrenamiento para articular a diferentes sectores sociales alrededor de un eje de demanda*” .(Manzano, 2007: 114 -115)

Cabe mencionar que las acciones que llevan adelante las organizaciones sociales tienen como interlocutor principal al Estado, cuya relación se caracteriza por instancias de negociación y de tensión que derivan, en algunos casos en medidas de fuerza por parte de los grupos caracterizadas como “piquetes” u otro tipo de protestas.

Resulta importante resaltar que para este trabajo hemos seleccionado la Corriente Clasista Combativa (CCC) y la Federación Tierra, Vivienda y Hábitat (FTV). Tanto la CCC como la FTV, tienen antecedentes en las ocupaciones de tierra de la década de los años '80 que se desarrollaron en el Gran Buenos Aires. Ambas agrupaciones alcanzaron un nivel de incidencia importante en La Matanza, uno de los municipios del Gran Buenos Aires emblema de la industria peronista, sin embargo, hacia la década del '90, uno de los municipios con mayor población y mayor porcentaje de desocupación y pobres.

Ambas organizaciones jugaron un rol central en el corte de la Ruta Nacional 3, a partir de allí lograron reconocimiento público.

La **FTV** se fundó el 18 de julio de 1998, en La Matanza. En sus inicios, esta federación se dedicó a problemáticas vinculadas a la tierra y la vivienda, pero con el correr de los años, fue impulsando acciones de alcance nacional en torno al problema del desempleo.

Si bien la FTV se funda en La Matanza, luego se replica en varios municipios del Gran Buenos Aires y se suma a la Central de Trabajadores Argentinos

(CTA), de esta manera la federación pasa a desarrollar acciones a nivel nacional. En el presente artículo se toma el caso de San Francisco Solano del Municipio de Quilmes, primer municipio en el se llevó adelante la toma de tierra, un asentamiento organizado colectivamente.

La **CCC**, se constituyó en el año 1994 en el barrio de La Boca, Ciudad de Buenos Aires, como una corriente gremial que trabajaba en los sindicatos y centrales sindicales, con el objetivo de lograr adhesión de los trabajadores y agrupaciones de base. Su vinculación política era el Partido Comunista Revolucionario y se identificaban con el movimiento obrero argentino.

La falta de trabajo se planteó como una problemática dentro de la corriente a partir de las movilizaciones de desocupados en La Matanza, en la que integrantes de la corriente estaban participando. Es así que en el año 1996, se consensúa la conformación del grupo de desocupados hacia el interior de la corriente. Este grupo surge en La Matanza y es en 1998 que formaliza la vertiente de los desocupados de la CCC y es una de las primeras organizaciones que logró acceder a *planes* de empleo en La Matanza (Manzano, 2007).

De esta manera, la CCC y la FTV definen a lo largo de la historia y de la realidad que les toca vivir, abordar la problemática de la desocupación de los vecinos de los barrios. Con ello, la resolución del problema de trabajo ya no se desarrollaba en el espacio laboral por fuera del barrio - la fábrica - sino que el espacio de la reproducción pasa a ser el barrio, el territorio de la trama social y política.

Esto último, deriva en una conjunción de acciones que reivindican el acceso a condiciones habitacionales que ellos consideran como “dignas”, emplazadas en el territorio, y la generación de “fuentes de trabajo” para los integrantes de las organizaciones sociales de los barrios, que quedaron excluidos del mercado trabajo formal. Así es el barrio, ya no la fábrica, el espacio donde se llevan adelante las acciones productivas y en los espacios públicos las movilizaciones sociales y las acciones colectivas (Merklen, 2010), que implican un movimiento pendular “entre la ruta y el barrio” (Svampa – Pereyra, 2003).

Un aspecto importante de ambos movimientos es que las acciones llevadas adelante en el municipio de La Matanza, y el poder de convocatoria, tuvieron como resultado el reconocimiento como actores legítimos de la gestión de las políticas sociales y que en ambas se entrelazan organizaciones barriales, comunidades eclesíásticas, pequeños sindicatos y organizaciones de piqueteros (en relación a estos últimos hay mayor cantidad en la CCC) (Merklen, 2010).

Este aglutinamiento de distintas organizaciones barriales y grupos políticos, y las acciones que llevan adelante conjuntamente como el piquete, derivan en un poder de convocatoria que tiene efecto a la hora de entablar negociaciones con distintas autoridades gubernamentales en relación a la distribución de la ayuda social.

En este campo de disputa, donde la correlación de fuerzas vira a favor de las organizaciones piqueteras, un punto importante que resalta Delamata (2004), es la *autonomía relativa* a la que apuntan estos movimientos territoriales en materia de gestión de los programas y planes sociales. Así, *...las organizaciones de desocupados, aquellas con algún grado de consolidación organizativa y una mirada de agrupaciones emergentes, van a desarrollar como parte de su lucha por los planes, distintas estrategias dirigidas a trastocar el modus operandi de municipios y punteros, procurando forzar el reconocimiento de nuevos criterios de acceso a los planes, ya sea la cantidad de desocupados o la cantidad de demandantes reales.[...] La obtención de planes bajo su propia administración representa el momento de máxima autonomía relativa, de modo tal que la formula autogestiva desplaza al uso clientelas de la red peronista, en la reasignación y la implementación de los planes, que son destinados a las necesidades básicas del colectivo y al desarrollo de emprendimientos laborales y productivos (Delamata, 2004:23 – 25).*

A lo largo de su trayectoria, las organizaciones mencionadas se fortalecieron y se extendieron territorialmente, formando redes con otras organizaciones. y sostenimiento de negociaciones con el gobierno municipal y provincial.

En el próximo apartado, se desarrollarán los casos concretos de la CCC y FTV, en relación a la gestión de un programa como es el PFEH, donde se puede observar el doble carácter de estas organizaciones: atención de las necesidades habitacionales y la generación de una fuente de trabajo.

Características de la gestión de cooperativas de trabajo para la construcción de viviendas

Como se mencionó en el apartado anterior, a lo largo de su trayectoria, las organizaciones piqueteras que hemos tomado en este trabajo, han adquirido conocimientos y saberes asociados a la gestión de programas y planes sociales. Esto refiere a la decisión de participar en algún programa o política, y luego, coordinar acciones para llevar adelante la ejecución y hasta el control de los recursos recibidos por parte del gobierno. Por ello, a continuación se exponen algunos núcleos problemáticos que se desarrollan en estos procesos.

De acuerdo a las entrevistas realizadas en las organizaciones piqueteras mencionadas, una primera instancia fue la toma de decisiones en relación a participar o no del PFEH en los barrios donde estaban emplazadas dichas agrupaciones, y que en muchos casos, había una conformación previa de grupos de trabajo, algunos conformados en cooperativas y otros no.

Un punto de partida importante, fue el hecho de que las organizaciones piqueteras discutieron entre sus miembros si se sumaban o no al programa, como una instancia de decisión colectiva. En este sentido ambas organizaciones decidieron que el PFEH, representaba una oportunidad para lograr una experiencia productiva que generara trabajo a los compañeros que

estaban desocupados y, a su vez, darle un sentido político a la organización cooperativa que venían llevando adelante.

No obstante, una de las organizaciones piqueteras fue más crítica respecto a la forma cooperativa, porque consideraban que estas formas son sólo “*un parche*” en comparación con la obtención de un trabajo “genuino”, que lo conciben con el trabajo asalariado (inclusive, en relación de dependencia con el Estado).

La percepción de esta experiencia reproduce los imaginarios existentes sobre el mundo del trabajo. Es decir, las organizaciones valoraban realizar algún tipo de actividad productiva, en detrimento de la reproductiva o trabajo comunitario que venían desarrollando, y que se asemejaban algo más a lo que se reivindicaba como “trabajo genuino”. Una entrevistada afirmaba que “*el plan social es un derecho de la persona, por otro lado, pese a esta reivindicación fomentan el trabajo genuino, por medio de la concientización*”. Sin embargo en la práctica, en todos los barrios se continúan realizando trabajos comunitarios, el que es complementario si se tiene en cuenta los montos de ingresos que perciben los receptores del PFEH.

Para los integrantes de las organizaciones, la construcción de viviendas era un objetivo que no podía ser devaluado, por este motivo, cuando organizaron las cooperativas tomaron en cuenta la calificación laboral requerida y los saberes previos de los trabajadores. De esta forma, las unidades organizativas de trabajo fueron conformadas mayoritariamente por hombres. Los entrevistados nos relataban que debieron resolver situaciones de rechazos a la participación de las mujeres en cooperativas, aún cuando de entrada se prefijaron puestos de trabajo como ser en tareas administrativas y de gestión de los montos otorgados por el Estado para la construcción de las viviendas. Nos relataban que varios compañeros sostenían que el trabajo que realizaban las mujeres no era tal. Es decir, se realizaron tareas de capacitación y concientización para que el trabajo de las compañeras fuera valorado.

En una de las organizaciones piqueteras relevadas al momento de proponerse la participación en el programa, no tenían experiencias cooperativas de trabajo previas, pero sí de consumo, vivienda y servicios, de mecanismos autogestivos y solidarios de autoconstrucción. Sin embargo, la organización tenía una memoria histórica y haciendo un balance de dichas experiencias cooperativas, consideraban que no les “*había ido bien*” en este proceso. No obstante, atribuían dicho fracaso a los procesos de hiperinflación de fines de los años '80. En cuanto a mecanismos de autoconstrucción habían contado con el asesoramiento de varias ONGs especializadas en el tema, durante la década del '80. Los años '90, en cambio, quedaron signados por la experiencia piquetera y la reapropiación de los planes de desocupados en la idea de pasar de sujetos pasivos (asistidos) a sujetos activos (piqueteros) (Svampa, 2003; Manzano, 2007).

Asimismo, trabajadores de las organizaciones comentaron que: “*tomamos planes sociales y la hacemos para que sirvan a los vecinos*”, porque el objetivo es, en palabras de los entrevistados, tratar de resolver “*las necesidades de los compañeros*”.

El período de la hiperinflación contribuyó a la disolución de las cooperativas de autoconstrucción, dado que no pudieron cumplir con su objetivo, debido al aumento considerable del precio de los materiales. Cabe destacar que durante este tiempo, los recursos utilizados para llevar adelante las obras, eran de los socios. Para desarrollar el proceso de autoconstrucción, utilizaron una bloquera donde elaboraban ladrillos, insumos que eran utilizados para llevar adelante la construcción de sus viviendas. Sin embargo, durante la crisis de fines de la década de 1980, se organizaron para realizar compras comunitarias, fundamentalmente alimentos, que era la carencia central y crucial.

De esa experiencia de conformación de cooperativas, nuestros entrevistados realizaban un balance en materia de ventajas y desventajas. Rescataban el modelo organizativo colectivo. Por otro lado, entendían que este tipo de experiencia también aspectos negativos. Entre estos últimos, mencionaban el marco legal y jurídico que continuaban siendo un problema para las cooperativas conformadas por sectores de bajos recursos. También tuvieron pequeñas experiencias de programas de autoconstrucción, con fondos de la Provincia de Buenos Aires.

Los entrevistados opinaron que *“bajar dinero desde el Estado, sin organización social”*, sin una idea de transformación e ideas cooperativas, generaría que dicho dinero rompiera lo poco que se construía como organización. Por este motivo, las organizaciones creían que más allá del dinero, el Estado debería acompañar el proceso, ya que este es muy complejo y requiere además de habilidades y conocimientos técnicos tanto constructivos como de gestión²⁴¹.

El PFEH a lo largo de los años fue perdiendo su dinámica. De esta forma, una de las organizaciones entrevistada, afirmaba que cuando comenzaron a participar en el PFEH, conformaron más de 30 cooperativas. Actualmente están activas 12 cooperativas. Y continúan diciendo que, más allá de la figura jurídica, hay que ver qué entendemos por cooperativa y cómo estás desarrollan las actividades. Nos indicaron que la participación en el PFEH derivó en el trabajo para los vecinos de sus barrios, miembros de la organización, que necesitaban casas y también fueron contratados por el Estado para construir viviendas en otro barrio.

Tal como lo indicamos, las organizaciones piqueteras al momento de conformar cooperativas, las agrupaban por región. Esto significaba que muchas de las tareas las realizaban en conjunto. Cabe destacar que en particular las compras conjuntas implicaban la posibilidad de obtener mejores precios y ahorrar costos. Un aspecto dificultoso fueron las conexiones a los servicios públicos que no estaban costeados en el PFEH, pero lograron acordar rebajas de precios con los técnicos matriculados. Un segundo obstáculo fue la obligación de inscribirse en el Monotributo Social por ser cooperativa de trabajo. Esto

²⁴¹ Por ejemplo, nos relataron que cuando realizaron la primera rendición de la cooperativa no les fue bien, porque habían cometido muchos errores en relación a lo que se estipulaba y a que no conseguían las facturas tal como se las exigían.

derivó, a pesar que lo convenido, durante los primeros años, la baja de diferentes miembros de las unidades organizativas. Frente a este problema, tuvieron que buscar soluciones para que percibieran algún ingreso.

Las organizaciones fueron críticas respecto al PFEH, en la asignación de un 60% del monto destinado a materiales de la construcción y sólo un 40% para mano de obra. Consideraban injusta esta distribución y que el salario no debería ser la variable de ajuste. Recordemos la brecha entre los montos asignados para la construcción de viviendas por empresas constructoras privadas y por cooperativas, que aunque establecen los mismos requerimientos técnicos, les desembolsan casi el 50% del monto a las segundas respecto a las primeras.

En los casos relevados, y dadas las complejidades que fueron surgiendo durante el proceso de ejecución de las obras, las organizaciones renegociaron las condiciones a partir de hechos consumados. Es decir, aún cuando el PFEH no daba margen para tomar ciertas decisiones, ambas agrupaciones piqueteras deciden gestionar la organización del trabajo de acuerdo a lo que consideraban más óptimo para cumplir con sus objetivos. Por ejemplo, en relación a los tiempos muertos entre los cobros de las certificaciones de obra, llevaron adelante el Subprograma Veredas (un programa similar al PFEH) para poder obtener ingresos y, de esta manera, continuar percibiendo el “plan” y terminar las viviendas planificadas. Otra estrategia utilizada fue incorporarse al Subprograma de Infraestructura, dando continuidad al trabajo y distribuyendo los ingresos.

A la luz de las entrevistas, existen evidencias de que algunas cooperativas fracasaron en su intento de construir viviendas, en buena medida por escasa capacidad de gestionar recursos de tal envergadura²⁴² y por falta de apoyo técnico. Debemos recordar que el programa no contemplaba el pago de arquitectos u otros especialistas que orientaran la obra. En este caso, las cooperativas que tuvieron buena *performance* fueron asignadas para la terminación de las viviendas de aquellas experiencias que no dieron fruto. Esto expresa la situación de que el Estado no puede solicitar conformar cooperativas sin un seguimiento y acompañamiento técnico específico. Es decir, es altamente contradictorio pedir el cumplimiento de estrictas condiciones técnicas en la construcción de viviendas y no generar las condiciones necesarias para que esto suceda. De las entrevistas pudimos deducir que el único apoyo técnico sucedió en el comienzo cuando el INAES los ayudó en las formas administrativas de la conformación de las cooperativas²⁴³.

Más aún nuestros entrevistados nos relataron los problemas que tenían para cumplir con las metas con el escaso presupuesto que contaban, de las dificultades en las rendiciones cuando se intentaban hacer compras por un

²⁴² Como era previsible, algunos dirigentes hicieron un uso no lícito del dinero y esto generó la ruptura de las cooperativas.

²⁴³ Facilitaron y trajeron computadora, actas, constitución, etc. acompañaron toda la fase inicial.

conjunto de cooperativas, cuando la rendición era una por una. Es decir, tuvieron que asumir diversos aprendizajes en la marcha de la ejecución de las moradas. Más aún, nos expresaron las dificultades de mantener la obra cuando las gestiones entre los niveles nacionales-provinciales y municipales no estaban “*aceitados*”.

La contradicción entre un mercado de trabajo que a medida que se ejecutaba el PFEH demandaba mano de obra especializada en la construcción y los montos que se asignaban para aquellos que se desempeñaban en el programa, hizo que algunos oficiales optaran por el empleo formal. Otros permanecieron por conciencia política, algunos porque se sentían “cómodos” no teniendo patrón. En el 2008, cuando la actividad productiva de la construcción comenzó a mermar volvieron a acercarse a las cooperativas que todavía existían para solicitar su reincorporación. En términos generales, hay una contradicción estructural en las políticas de vivienda al buscar la reactivación económica por dos formas organizativas, al mismo tiempo, diametralmente distintas: cooperativas y empresas constructoras privadas, en condiciones totalmente desiguales y desventajosas para las cooperativas.

Las agrupaciones entrevistadas, resaltaron como aspecto positivo que muchos jóvenes fueron capacitados en los oficios de la construcción y, por lo tanto, pudieron tener más oportunidades laborales en el futuro. A su vez, las organizaciones sociales ponderan positivamente la forma organizativa de la cooperativa, que se condice con sus valores. Aunque, como indicamos, algunas son críticas respecto a la inserción precaria y temporal que está lejos de lo que consideran como “trabajo digno”. En sus palabras: “*no nos interesa levantar las paredes, nos interesan las vidas humanas*”. Esto implicó que “*la organización supo estar donde el Estado no estuvo*”. Su percepción es que hay un Estado ausente, que no resuelve las necesidades de la comunidad.

Merece resaltarse las estrategias adoptadas por las dos experiencias vinculadas a organizaciones piqueteras. Por un lado, las decisiones más importantes se toman en el conjunto de las cooperativas de dicha organización, en una de ellas por medio de “*asambleas*”. Cada cooperativa organiza el trabajo cotidiano de forma independiente. Una de las ventajas de trabajar mancomunadamente es el ahorro del costo de materiales de la construcción que compra de forma conjunta (por ejemplo, esto les permitió comprar un camión). Por el otro, tomaron decisiones que no respetaban estrictamente lo estipulado por el programa, pero que ellos creían necesario para poder concluir las viviendas, por ejemplo reasignar dinero y adelantar las obras para evitar los tiempos muertos. Por último, reclaman que los montos otorgados se ajusten a los costos, situación que no sucedió.

En relación a las tareas cotidianas, nuestros entrevistados resaltaron la capacitación horizontal de quienes contaban más conocimientos hacia quienes tenían menos, y procesos continuos de negociación en cuanto a los horarios y tareas, porque como subrayaron: “*aquí no hay patrón*”. Esta imagen, como veremos, difiere de lo percibido cuando la cooperativa fuera organizada por el municipio. Por otra parte, también señalaron que en las reuniones no sólo se hablaba de temas vinculados a las obras, sino que se “*charlaba*” sobre otros

temas sociales. Es decir, se buscaba la formación política y concientización de los compañeros de las cooperativas. En este sentido, consideran que se encuentran en un proceso continuo de aprendizajes y por lo tanto de experiencia formativa (Neufeld y Cravino, 2007). Esto es, entienden que más allá de la organización, las cooperativas por si solas no iban a salir adelante. En palabras de uno de los entrevistados: *“hay que reforzar a las cooperativas y demostrar que esta forma de organización sirve. Sino estamos administrando la miseria. Y la idea es llenar a la cooperativa de contenido”*. Por lo tanto, hay una lucha ideológica sobre la forma organizativa *“cooperativa”*. Las situaciones de fracaso, existentes, las llevan a procesos de deslegitimación. Una de las batallas ideológicas ganadas fue demostrar la actitud activa y productiva de las organizaciones piqueteras, es decir, pasar de ser un *“asistido”* y; por lo tanto, pasivo a ser un trabajador temporal. Sin embargo, la baja performance podía jugarles en contra porque algunos los culpabilizaron del incumplimiento de las obras, llevando el discurso a que esta modalidad organizativa no era eficiente para actividades constructivas.

Podemos retomar la discusión planteada por Quintar, Cravino y González Carvajal (2009), cuando afirman que los programas sociales focalizados de los años '90 y el paradigma ideológico del neoliberalismo llevaron a una despolitización del concepto de participación. De esta manera lo que plantean las organizaciones piqueteras significa re-politizar la idea de participación, legitimar las formas cooperativas y solidarias. Está en juego, entonces, la vigencia de formas horizontales, participativas y democráticas de gestión y decisión de los temas públicos. Algunos programas sociales parecen sostener una perspectiva instrumentalista de la participación, mientras las organizaciones sociales quieren sostener una visión sustantiva de la participación, dotada de sentido político.

En esta disputa ideológica, en relación a las programas de vivienda, las organizaciones piqueteras creen que no se llevan adelante políticas que fomenten estas formas cooperativas. En el análisis consideran que *“fue una salida a la crisis”*, pero hoy el eje está puesto en las empresas constructoras privadas, signadas por la lógica de la ganancia, mientras tanto *“la mano de obra de la construcción está en nuestros barrios”*.

Por otro lado, entendían que estamos en una *“sociedad consumista”*, donde es difícil construir una herramienta alternativa como la cooperativa, en la cual no hay patrón. Cuando se les preguntó cómo es la asignación de viviendas, contestaron que el propio movimiento las distribuía. Aquí vemos que la organización estaba obligada a llevar a cabo funciones estatales, tales como la focalización de quienes recibían el recurso. El conocimiento cotidiano y diagnósticos realizados por las agrupaciones, fueron elementos que definieron a quiénes se les construirían las viviendas.

En la mayoría de los barrios donde se conformaron cooperativas, debe resaltarse que aún continúan vigentes demandas presentadas desde hace décadas al Estado, por ejemplo, la regularización de las tierras en el caso de los asentamientos, la infraestructura, la recolección de residuos, acceso a transporte público, etc.

La cotidianidad en las obras construcción de las viviendas

A través de la observación participante se pudo acompañar a una de las organizaciones piqueteras (CCC), en el proceso cotidiano de la construcción de las viviendas, así como también en reuniones vinculadas a temas propios de las obras de construcción. A partir de esta observación se puede afirmar que el proceso de construcción de las viviendas, no comenzaba con la construcción misma, sino por el contrario, conllevaba una secuencia continua de actividades planificadas por la misma organización.

En primer lugar, cabe mencionar que en la sede de la organización ubicada en La Matanza, se encontraba a disposición espacios de acopio de materiales e insumos, y las herramientas que se requerían para llevar adelante las obras. En ese mismo lugar, se encontraban un camión propio (con la inscripción de la CCC), que se utilizaba para transportar los materiales para las obras o buscar estos materiales en los lugares de venta (“corralones”).

Según información provista por integrantes de la organización que dirigían las obras, antes de comenzar con la construcción de vivienda, seleccionaban los terrenos y le explicaba a los “propietarios” de la vivienda, cómo será su casa. Luego sucede una etapa de preparación del terreno y replanteo de la vivienda, que refiere a la *“escuadra por donde va construida la casa”*, teniendo en cuenta los metros que están estipulados para la vivienda en el PFEH. En este proceso intervenían los *técnicos dirigentes*, un maestro mayor de obras, un oficial y un medio oficial, que eran responsables de la mensura, y hacían parte de la conformación del grupo de las cooperativas. Un punto importante aquí es que si bien los metros de la vivienda tenían que responder a los requerimientos del programa, el prototipo de vivienda que construían, lo eligieron dentro la agrupación piquetera.

La etapa siguiente son las excavaciones con la olladora para la colocación de pilotines, para la nivelación de encadenados, para las cloacas y para nivelación de veredas perimetrales. Continuaba el trabajo con el hormigón armado para pilotines y vigas de fundación para columnas. Luego se trabajaba en la mampostería, se continuaba con la estructura techo. Una vez que la estructura de la vivienda está finalizada, comenzaban los trabajos de construcción de desagües para luego continuar con el contrapiso, las carpetas y los pisos. La etapa contigua era la realización de los revestimientos y las aberturas; para luego continuar con las instalaciones sanitarias, eléctricas y de gas. Para culminar, avanzaban con detalles de pintura, colocación de vidrios y aspectos de terminación.

Cabe mencionar que los terrenos en los que se llevaron adelante las obras observadas, contaban con algún tipo de solución como ser casilla de madera, cartón u otro recurso, o una estructura de material compacta, donde vivían las familias. En algunos casos, esto implicaba que mientras se realizaba la obra de construcción de la vivienda, las familias debían relocalizarse porque para

construir se requería tirar abajo lo existente, proceso que no se realizaba, sino por el contrario se comenzaba con la obra de la vivienda nueva.

Durante el desarrollo de la observación, la CCC tenía conformada 5 cooperativas que trabajaban en 8 barrios de La Matanza, a su vez nucleadas en la Federación de Cooperativas de la CCC. Cada cooperativa de trabajo abocada a la construcción de las viviendas se organizaba, tal como lo estipulaba la letra del programa, con 16 personas: 4 oficiales, 4 medio oficiales, 4 ayudantes femeninos, 4 ayudantes masculinos. Cada cooperativa tenía a cargo la construcción de cuatro viviendas, donde se requiere de: un oficial, un medio oficial, un ayudante femenino y un ayudante masculino. Cuando se preguntó la diferencia entre las distintas especialidades o puestos de trabajo mencionaron que el oficial tiene *“mayor experiencia y rapidez”* en materia constructiva, y el medio oficial es quien *“aprende a trabajar con las medidas y alturas, se encarga del nivel del piso y coloca puertas y ventanas”*. En cambio, en las cooperativas de la FTV la mayor parte de los integrantes eran hombres, y las mujeres se especializaban en el trabajo administrativo. Ellos priorizaban la eficiencia en la construcción y como las mujeres no tienen experiencia en esa tarea se concentraba en hombres.

Las obras de construcción comenzaban a las 8 de la mañana y se trabajaba hasta las 17 o 18hs, según los requerimientos de la misma. A medida que avanzaban con las obras de construcción y aumentan los requerimientos de materiales, llevaba un registro en una carpeta con anotaciones con el tipo de material y cantidad que retiraban. En relación a esta última actividad, la mujer tiene un rol clave, dado que además de participar en las obras de construcción, se encargaba de buscar los materiales necesarios para la obra.

En la jornada laboral se tomaba un descanso durante el mediodía, donde los grupos se organizaban para que los integrantes almorzaran todos juntos. Este punto era resaltado como relevante, ya que como explicaba un entrevistado: *“hay compañeros que se les dificulta llevar la comida, vienen en ayunas. Hay compañeros que no almuerzan al mediodía. Entonces mínimamente hay que tratar de garantizar la comida”*.

Además de las actividades propias de las obras de construcción, la CCC llevaba adelante reuniones para tratar temas vinculados de las obras: avances, dificultades, etc. Estas se realizaban en la sede de la organización y allí participaban el responsable de las obras de construcción de la CCC de La Matanza, los técnicos dirigentes, los oficiales y los medio oficiales, aunque los demás participantes de las obras también podían asistir.

En la reunión que pudimos presenciar, se abordaron distintas inquietudes y problemáticas. Una de ellas fue la participación de los trabajadores de las obras de construcción en actividades que excedían la construcción de las viviendas, como ser la instancia de asamblea, donde se tomaban decisiones, etc. Algunos participantes relataban que algunos *“compañeros no se comprometen”*, y por este motivo se debían generar mecanismos de participación y construir organización. Otro tema que se desarrolló en el encuentro fue un balance de las obras donde se relataba los avances y

problemas de cada una de ellas. Merece tenerse en cuenta que este tipo de obras se ve afectada por las condiciones climáticas, cuestión que fue abordada en la reunión, ya que obliga a una nueva planificación del trabajo a fin de cumplir con los tiempos programados por el programa y lograr la certificación de obra para continuar con el proceso constructivo.²⁴⁴ Además de la organización del trabajo, no se deja de lado la organización del acopio, inventario y entrega de los materiales y herramientas.

Las liquidaciones por el trabajo realizado se realiza por jornales, en el mes son 200 jornales trabajados. Existía un diferencial de ingresos entre el oficial y medio oficial de un 25% y la diferencia entre medio oficial y ayudante era 15%. En cada cooperativa se tomaba asistencia, porque se quería llevar un control de ello para hacer proyecciones. Por ejemplo: cuántos trabajadores llegan a las obras a pesar de la lluvia, controlar que no se firme por otros, dado que *“no es línea nuestra poner presente al que no viene”*. Es decir, se buscaba el compromiso con el trabajo porque *“todos estamos trabajando para todos”*.

Por otro lado, si bien las obras debían terminar en cuatro meses, por requerimientos del programa y para que no repercutiera en los ingresos de los integrantes, la organización no aceptaba pasivamente las condiciones planteadas por el Estado, ya que buscaban desarrollar argumentos sólidos para ir a *“pelear al Estado”* en cuestiones tales como los tiempos de ejecución de las obras, las modalidades de construcción y de organización del trabajo, la calidad de los insumos y herramientas, etc. Otro aspecto crítico se vincula a la certificación de la obra por parte de técnicos del PFEH, donde una vez realizada pasan entre 20 y 30 días para cobrar el siguiente desembolso. Entre la certificación y el siguiente desembolso, *“Queda un hueco, por ello hay que buscar para dar un anticipo a los compañeros”*. Este mismo problema fue indicado por las organizaciones piqueteras vinculadas a la FTV.

Todas las gestiones mencionadas derivan en una importante burocratización de los procesos que insume tiempo de trabajo de los integrantes de la cooperativa para realizar actividades de gestión y administración. Para esto es fundamental adquirir aprendizajes y saberes específicos.

Un tercer punto que hace a la organización interna de las cooperativas que trabajaban en la construcción de vivienda, tiene que ver con el funcionamiento de la misma basada en un “reglamento interno” que no lo exige el PFEH pero si lo establece la organización piquetera y que regulaba las actividades de las cooperativas. Por ejemplo: día femenino se computaba como presente, porque entendían que es una reivindicación de la “clase obrera”; licencia por la muerte familiar directo, el tratamiento de los casos de compañeros enfermos. En estos casos aunque el integrante de la cooperativa no trabajaba, de todas formas, cobraba su ingreso como si lo hiciera, mientras que las tareas se redistribuyen

²⁴⁴ Un cuestión que se trata en los encuentros es la incorporación de nuevos integrantes y su capacitación, tanto en obra como en el trabajo en cooperativas y al movimiento.

hacia el interior de los grupos. Es decir, se intenta, de alguna manera, recrear las condiciones de trabajo de un empleo formal.²⁴⁵

Dado los procesos de aprendizaje que se van desarrollando a lo largo de las obras los integrantes de la CCC explicitaban que *“queremos prepararnos para obras más grandes, queremos estar en el Plan Federal”*. Por ello, se avanzó en la conformación de cooperativas para hacer vereda y obras de agua.

Si bien el párrafo anterior da cuenta de la continuidad del trabajo de la organización, por otro lado, era críticos a las condiciones bajo las cuales se conforman las cooperativas de trabajo en el marco del PFEH: *“si tuviéramos otro trabajo no estaríamos acá. Este es un trabajo en negro, sin cobertura sin ART. Por eso pedimos al Estado trabajo digno”*.

A MODO DE CIERRE

Como se deriva del trabajo de campo realizado y la información provista por los entrevistados, las organizaciones piqueteras valoran la existencia del programa, sin embargo son críticos en algunos aspectos.

Como se dijo, esta situación paradójica de plan de empleo con contraprestación en *“trabajo”* y no en actividades comunitarias, tiene sentidos contrapuestos: por un lado, implicó formas de experiencias productivas autogestivas y, por el otro, quedaron encorsetados en la lógica de un plan de desocupados (el cálculo de los tiempos, monto de cobro, origen de los miembros de las cooperativas etc.). En relación a lo primero, no se pudieron cumplir las capacidades autosuficientes de los emprendimientos por el carácter imperante en el mercado de la construcción y por las restricciones normativas del Estado. En relación a lo segundo, las diferencias con el empleo llamado por las organizaciones como *“genuino”* generan reclamos de las cooperativas al estado o deserciones de receptores.

Los integrantes de las cooperativas sugieren revisar del PFEH para cumplimentar con los objetivos propuestos inicialmente son, en primer lugar, la cantidad de dinero que se otorga a las organizaciones para llevar adelante las obras, ya que los plazos de entrega de los ingresos no se condicen con la dinámica del mercado de la construcción, particularmente el aumento persistente de los insumos para las obras, así como también, los ingresos requerido para el pago de fuerza de trabajo especializada en algunos aspectos técnicos, como ser obras de infraestructura.

En relación al ingreso otorgado, parece evidente revisar el costo de la fuerza de trabajo requerida para las obras, dado que el PFEH estipula montos por debajo del precio de la hora de trabajo que se paga en el mercado formal. En

²⁴⁵ Los aspectos vinculados a las enfermedades y accidentes de trabajo, son complejos porque al ser cooperativa de trabajo con contaban con aseguradora de riesgo de trabajo y son los propios integrantes quienes cubrían los costos con dinero y redistribuyendo las horas de trabajo

particular, si se los compara con un nuevo Programa, el Argentina Trabaja, cuyos montos de ingresos son notablemente más altos y que por otra parte enfatiza la idea o discurso del “trabajo digno” (en particular a partir del monto, que se acerca más al del mercado de trabajo)

Del trabajo se desprende que las cooperativas deberían contar con profesionales y técnicos durante el proceso de la obra en construcción, para atender las demandas técnicas existentes, así como también, este aspecto generaría transferencia de conocimiento de saberes específicos. En tercer lugar, además de fuerza de trabajo especializada en cuestiones técnico productivas, también se hace necesario contar con profesionales administrativos, como ser, contadores, abogados, administradores de empresas y escribanos, que acompañen en las tareas de administración y transfieran conocimientos al respecto.

Otro punto que debe considerarse, es la conformación de instancias de participación en actividades relativas al PFEH, como ser, el diseño de las viviendas, dado que estas están prefijadas. Asimismo, estas instancias de participación pueden generar intercambios entre los integrantes de las cooperativas y funcionarios públicos, donde se debata sobre el diseño del programa, las dificultades que van surgiendo en la operatoria y evaluar si los objetivos del programa se están alcanzando.

En relación a las diferencias de ingresos que se han percibido, asociados al pago de la fuerza de trabajo integrante de la cooperativa y los ingresos que perciben los empleados en las empresas constructoras privadas, se genera una desvalorización del trabajo de aquellos compañeros que eligen organizar las actividades de forma cooperativa, apostando al trabajo sin patrón. Asimismo, esto puede generar a futuro un impacto negativo en el costo de la mano de obra en el mercado de la construcción, tendiendo a la baja los salarios.

Según la información recabada, el PFEH aún no logra cumplir con el objetivo de generar fuentes sostenibles de trabajo, sino todo lo contrario, hay períodos en los que los integrantes no tienen actividades para desarrollar, esto genera problemas en la obtención de ingresos, por ende, problemas en la subsistencia. Asimismo, hasta el momento, el trabajo generado por el programa se caracteriza por ser transitorio.

En relación a la conformación de cooperativas de trabajo, coincidimos con Sagier (2005), quien explicita que los miembros de organizaciones piqueteras asocian el trabajo al “trabajo asalariado”, por lo tanto, las formas de organización del trabajo autogestivas, no son fácilmente incorporadas en sus prácticas. Una de las organizaciones entrevistadas, justifica la necesidad adoptar esas formas por las carencias y la necesidad de obtener recursos para sobrevivir. En algunos casos, la autogestión no surge como una alternativa propuesta por las organizaciones sino es impuesta por el Estado, inclusive el Estado puede condicionar, manipular y desvirtuar, a las cooperativas con fines partidarios, como sucede con las cooperativas conformadas por municipio analizado. Este aspecto es trascendental, dado que la conformación de

cooperativas de manera forzada, influye directamente en la sostenibilidad de estas experiencias a lo largo del tiempo.

Se deriva del trabajo realizado que las formas cooperativas desarrolladas desde las organizaciones de base, podrían responder a los objetivos propuestos, salvo en aquellos casos que se generan problemas de acceso a recursos o falta de conocimientos técnicos. Esto se debe a que han construido su identidad de manera autónoma, por propias convicciones y formas de interpretar su realidad, que los fortalece frente a la posible cooptación por parte del Estado (Mutuberría Lazarini y Narodowski, 2010).

Por último, resultan interesantes los procesos de profesionalización de los integrantes de las organizaciones sociales, en aspectos vinculados al diseño, ejecución y control de los recursos estatales obtenidos, en función a las necesidades del sector popular (Mutuberría Lazarini y Narodowski, 2010), logros que alcanzaron en muchos casos, sin mediación de relaciones clientelares sino por la capacidad de organización política y comunitaria para cumplimentar con el objetivo de generación de trabajo e ingresos que tengan como resultado, el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores.

Bibliografía

AUYERO, Javier (2001). *La política de los pobres*, Buenos Aires, Editorial Manantial.

BOTTARO, Lorena (2010) "Organizaciones sociales, representaciones del trabajo y universo femenino en el espacio comunitario". En Kessler – Svampa – González Bombal (coord.) (2010) *Reconfiguraciones del mundo popular. El Conurbano Bonaerense en la postconvertibilidad* Prometeo-UNGS, Buenos Aires.

COULOMB, René (coord.) (1992). *Pobreza urbana, autogestión y política*, México D.F., Editorial del Centro de Vivienda y Estudios Urbanos.

CRACOGNA, Dante (1977), *El cooperativismo en Argentina*, Ediciones Intercoop, Argentina.

CRAVINO, María Cristina (1998). "Los asentamientos del Gran Buenos Aires. Reivindicaciones y contradicciones", en Neufeld, María Rosa *et al*, *Antropología social y política. Hegemonía y poder: el mundo en movimiento*, Ciudad de Buenos Aires, Editorial Eudeba.

CRAVINO, María Cristina (2004). "El barrio concebido como comunidad. Reflexiones acerca de algunos supuestos presentes en la focalización territorial de políticas asistenciales", en *Cuaderno Urbano "Espacio, Cultura, Sociedad"* N°4, diciembre, Buenos Aires.

CRAVINO, María Cristina (editora)(2007). *Resistiendo en los barrios. Acción colectiva y movimientos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Los Polvorines, Editorial UNGS.

CRAVINO, María Cristina (2008). *Vivir en la villa. Relatos, trayectorias y estrategias habitacionales*, Los Polvorines, Editorial UNGS.

DEL BARCO HERRERA, Vicente (1979), "Vivienda y el Cooperativismo en Argentina, Jornadas Nacionales de Economía, Córdoba". 6 al 8 de setiembre de 1979.

DELAMATA, Gabriela (2004), *Los barrios desbordados. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires*, Serie Extramuros n°8, Libros del Rojas – Universidad de Buenos Aires, Ediciones EUDEBA, Argentina.

Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (1973a), Área Vivienda 1.

Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (1973b), Área Vivienda 2.

KAPLAN de DRIMER, Alicia (1961) *Cooperativas de vivienda: caracteres, sistemas, proyectos de ley, estatutos*, Editorial Bibliográfica Ameba, Argentina.

MANZANO, Virginia, Del desocupado como actor colectivo a la trama política de la desocupación. Antropología de campos de fuerzas sociales, en CRAVINO, María Cristina (editora) (2007). *Resistiendo en los barrios. Acción colectiva y movimientos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Los Polvorines, Editorial UNGS.

MARICHELAR, Gabriela (2008) "Plan Federal de Emergencia Habitacional. Fomento de la Emergencia en la Provincia de Buenos Aires", Ponencia presentada en el Seminario "Ciudad y Políticas de hábitat", Organizado por la UNGS, 4 y 5 de diciembre, Los Polvorines.

MERKLEN, Denis (2010) *Pobres ciudadanos: las clases populares en la era democrática (Argentina 1983 – 2003)*, Colección Novecento - Editorial Gorla, 2° edición, Ciudad de Buenos Aires.

MORENO, Viviana (2009). "Cooperativas de trabajo y vivienda entre facciones políticas: Análisis de la Implementación del Programa de Emergencia Habitacional en un municipio del Gran Buenos Aires (2005-2009)", Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, IDES-UNGS.

MUTUBERRÍA LAZARINI, Valeria y NARODOWSKI, Patricio (2010) "Economía Social y Territorio. La Cooperativa de Consumo y Vivienda Quilmes Ltda.: entre las exigencias del neo-institucionalismo y la autonomía". Ponencia presentada en el XI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII). Universidad Nacional de Cuyo – Mendoza.

PÍREZ, Pedro (1995), "Actores sociales y gestión de la ciudad", en *Revista Ciudades* N° 28, Octubre – Noviembre, México.

QUIRÓS, Julieta (2006) *Cruzando la Sarmiento. Una etnografía sobre piqueteros en la trama social del sur del Gran Buenos Aires*, IDES, Buenos Aires.

RAMÍREZ SAIZ, Juan Manuel (1993). *La vivienda popular y sus actores*, México, Editorial Red Nacional de Investigación Urbana en coedición con CISMOS - Universidad de Guadalajara.

RODRIGUEZ, María Carla (2009) *Autogestión, políticas de hábitat y transformación social*. Espacio editorial, Buenos Aires.

SAGIER, María Lidia (2005), "Las transformaciones recientes de la sociedad civil en Argentina. Economía Social y organización de trabajadores desocupados", En:

http://www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo/paginas/Documentos/04_3_Maria_Lidia_Sagier.pdf (Acceso 24 de julio de 2009)

SVAMPA, Maristella y PEREYRA, Sebastián (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Editorial Biblos.

THOMASZ, Ana Gretel (2008) "Historia y etnografía de una normativa polémica: la Ley 341 y el Programa de Autogestión para la Vivienda", en *Cuadernos de Antropología Social* N° 28, FFyL – UBA, ISSN: 0327-3776, pp. 127–149.

YUJNOVSKY, Oscar (1984) *Claves políticas del problema habitacional argentino (1955-1981)* Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

CAPITULO 9

LA DECLARACIÓN DE LA “EMERGENCIA HABITACIONAL” EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. LOS PRESUPUESTOS LIBERALES DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO EN EL RECONOCIMIENTO LEGISLATIVO DE LA EXCLUSIÓN URBANA²⁴⁶

Soledad Arenaza

Introducción

En reconocimiento a la grave situación de exclusión urbano habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el 24 de julio de 2004 el Poder Legislativo sancionó la ley 1408 que declaró el estado de emergencia habitacional. Esta partida de nacimiento convirtió a la “emergencia habitacional” en una figura simbólica de reconocimiento y en una promesa de reparación, al ser presentada públicamente como un primer paso en la recomposición del derecho a la vivienda.

La “emergencia habitacional” cobró centralidad como discurso en momentos de ausencia de alternativas al déficit habitacional para los sectores de bajos recursos y de énfasis de la política de hábitat²⁴⁷ en el dispositivo del desalojo; recreándose en diferentes formas de lucha, de denuncia, y de resistencia que apelaron a su reconocimiento como fuente de legitimación. Sin embargo, con el transcurso de los años ese discurso fue conformando un sentido común sobre la existencia de un “problema habitacional”, que logró trascender a la vigencia de la norma y signar los alcances actuales de las demandas sociales y las repuestas político institucionales²⁴⁸ frente a lo que hoy podría considerarse como una emergencia habitacional *de facto*.

El derecho consagra figuras, instituye sujetos, asigna significados a hechos y cosas. De allí que pueda ser caracterizado como una práctica discursiva en el sentido que la lingüística atribuye a esa expresión, es decir, en el sentido de un proceso social de producción de sentidos en el que se expresan y condensan los niveles de acuerdo y de conflicto propios de una formación histórico social determinada (Ruiz, 2009). Como práctica discursiva, el discurso jurídico se estructura en distintos niveles. Además de las normas (constitución, leyes, decretos, contratos) existe un segundo nivel que se compone del discurso de los

²⁴⁶ Quiero agradecer a Ricardo Fava por los comentarios y las observaciones a la definición del objeto de este trabajo y por contribuir a su desarrollo mediante la discusión atenta del texto.

²⁴⁷ La política de hábitat que enmarca la constitucionalización del derecho a una vivienda adecuada en la Ciudad de Buenos Aires (art. 31) constituye, en términos de Pisarello (2007), la garantía política primaria de su realización.

²⁴⁸ Esto se refleja en la mayoría de los debates públicos. A modo de ejemplo, la respuesta del Poder Legislativo a la crisis desatada por la toma del parque indoamericano en diciembre de 2010 fue prorrogar la emergencia habitacional en la ciudad. Asimismo, esta aproximación puede observarse por parte de abogados que trabajan en temas de interés público, en los organismos de protección del Estado, las organizaciones de la sociedad civil y los propios afectados.

operadores “autorizados” a decir qué es el derecho (legisladores, jueces, abogados, escuelas de derecho, etc.) y un tercer nivel, que se identifica con el discurso de los destinatarios o usuarios del derecho. Sin embargo, como observan las teorías críticas del derecho al apuntar contra el positivismo jurídico, solo el primer nivel de ese discurso, asociado a la “ley”, se presenta como su aspecto visible, ocultando la articulación del derecho con los niveles del Estado, la ideología, el poder y las prácticas. En definitiva, negando la relación entre derecho y política (Cárcova, 2009; Ruiz, 2009)²⁴⁹.

Sin dudas, los Poderes Legislativo y Ejecutivo dieron forma y alcance al tratamiento de la exclusión urbano habitacional en la ciudad de Buenos Aires a través de la figura de la emergencia habitacional. La duración de esta política, el tamaño de su población “beneficiaria”²⁵⁰ y su justificación como política “reparadora”, son tres factores que la hacen particularmente fértil para discutir los alcances que adopta la garantía del derecho a habitar la ciudad desde la perspectiva de los poderes políticos. Bajo esta premisa, el objetivo de este artículo es presentar una descripción crítica de la política de vivienda sustentada en la figura de la emergencia habitacional, en los contextos de producción, prórroga y reforma a la ley 1408 durante el período comprendido entre los años 2004 y 2009.

La realización del derecho a habitar en la ciudad, como todo derecho, depende de condiciones de regulación (Abramovich y Courtis, 2006). Desde esta perspectiva, y a diferencia de la mayoría de la bibliografía que suele poner el foco en la gestión de la política habitacional y en la tutela judicial del derecho a la vivienda, este trabajo examina el papel que cumple la regulación en la política de hábitat, centrando su análisis en dos ejes: 1) la producción de significados e ideas presentes en el discurso jurídico sobre la emergencia habitacional y, 2) las herramientas que su regulación proporcionó, omitió y rechazó sobre la base del campo semántico limitado por esa figura jurídica.

Compartiendo las críticas a la disociación entre derecho e ideología, las reflexiones de este artículo se inscriben en la tradición del análisis ideológico del derecho. Tradición que entiende a la ideología como “*una manera de aprehender, interpretar, valorar, simbolizar y producir significado sobre la realidad, el mundo o al menos una parte de ellos*” (Courtis, 2009: 345) y al derecho como un discurso constitutivo de ese proceso ideológico de

²⁴⁹ En esta línea, Wolkmer (2003: 32) señala que “*La estrategia discursiva no niega la apariencia real del fenómeno jurídico, sino que procura revelar los intereses y las contradicciones que se ocultan tras una estructura normativa. La crítica se legitima en el momento en que es competente para distinguir, en la esfera jurídica, el nivel de apariencias (realidad normativa) de la realidad subyacente (o subrayar aquello que no está prescrito pero que existe).*”

²⁵⁰ Sobre una población estimada en 3.050.728 habitantes para la Ciudad de Buenos Aires según la proyección del INDEC en el año 2009, aproximadamente 600.000 habitantes se encontraban en situación de emergencia habitacional de acuerdo al debate legislativo en ocasión de la última modificación a la ley de emergencia habitacional en diciembre de 2008. Si bien la noción de emergencia habitacional no tuvo una definición normativa a razón de ser vetada en diferentes oportunidades de su sanción legislativa, su sentido jurídico en el discurso de la emergencia habitacional remitió al conjunto de situaciones comprendidas bajo el concepto de informalidad de acuerdo a los indicadores comúnmente utilizados para su medición (Smolka y Biderman, 2009).

construcción de la realidad. La elección de este tipo de análisis se debe fundamentalmente, a la intención de dar cuenta de los condicionamientos que enfrenta la acción transformadora del derecho desde los argumentos jurídico-ideológicos que imposibilitaron, y aún imposibilitan, un acceso igualitario a la ciudad.

La orientación ideológica de un conjunto normativo como el de la emergencia habitacional, está directamente relacionada con el análisis de los principios que lo informan. Así, en el intento por caracterizar las “marcas” ideológicas de estos principios distinguiremos entre dos modelos de regulación jurídica que históricamente asumieron las funciones propias del Estado Liberal Burgués y del Estado Social de Derecho: el constitucionalismo liberal y el constitucionalismo social.

A muy grandes rasgos, el primero de estos modelos tradujo en términos de derechos constitucionales el ideario político del liberalismo de los siglos XVIII y XIX. Este ideario concibe a todos los seres humanos como libres e iguales, con igual capacidad para participar en el mercado y producir, hacer circular y transar bienes. Las relaciones entre seres humanos se conciben en base a la idea del contrato, idea que supone que gran parte de las interacciones humanas responden a un intercambio voluntario de mercancías o servicios entre personas. En términos de responsabilidad, la previsibilidad y certeza requeridas por la concepción liberal pretende minimizar la exposición de las personas a la posibilidad de que otras les reclamen por los daños sufridos. Por lo demás, supone que el mercado es el mecanismo más eficiente en la asignación de recursos y la generación de riquezas y que por ende, la intervención estatal sobre el mercado debe ser mínima. El constitucionalismo liberal tradujo estas ideas en la consagración jurídica de la igualdad formal y de derechos “libertades” que se caracterizan por asignar a su titular una esfera de autonomía libre de interferencia estatal. Discursivamente, la protección de estos derechos libertades se asocia principalmente, con obligaciones negativas o de abstención por parte del Estado (Abramovich y Courtis, 2006: 9-12).

El constitucionalismo social surge en el contexto de la creciente conflictividad entre el mundo del trabajo y del capital en el último tercio del siglo XIX. Su ideario reconoce la desigualdad de hecho entre seres humanos, a partir de una relectura de la igualdad en clave sociológica. En función de este reconocimiento, el constitucionalismo social consagra un derecho de “desigualdad” que admite un trato diferenciado entre la parte más poderosa y la más débil, lo que también supone el reconocimiento de sujetos y relaciones colectivas frente a la idea de un mundo de individuos. En lugar de limitar el papel del Estado al de garante de las transacciones individuales y supuestamente “voluntarias”, lo constituye en mediador de las relaciones entre la parte más poderosa y la más débil. Esa mediación se da a través de la regulación estatal de las relaciones entre privados, la asunción del poder de policía en el cumplimiento de condiciones mínimas establecidas por la ley, y su constitución como árbitro de los conflictos. En términos de asignación de responsabilidad, se adopta un criterio objetivo que se deslinda de la necesidad de probar la voluntariedad del daño o la negligencia. Por último, el Estado desarrolla un proceso de desmercantilización como garantía para el acceso a ciertos bienes que antes se consideraban

librados a la esfera privada, regulando obligaciones a cargo de particulares y/o asumiendo su prestación directa. Estas obligaciones suelen identificarse como obligaciones positivas de regulación y prestación respectivamente. (Abramovich y Courtis, 2006: 12-25).

En síntesis, estos modelos de regulación representan tipos ideales que, a los fines analíticos, intentan explicar *“un conjunto de soluciones técnico-jurídicas a partir de la asunción de una determinada teoría de las funciones que debe asumir el Estado, y de una teoría acerca de las vinculaciones entre individuo y sociedad”* (Abramovich y Courtis, 2002: 49).

Para terminar, el artículo sigue un esquema temporal acorde al tratamiento legislativo de la emergencia habitacional, estructurándose en tres secciones: I) el período que va desde la sanción de la ley 1408 hasta su prórroga ocurrida en 2007, II) el momento de su prórroga, que comprende el debate legislativo ocurrido en ocasión de ésta y hasta la asunción de un nuevo Jefe de Gobierno y III) el período que se abre con el nuevo gobierno en diciembre de 2007.

UN DERECHO A LA VIVIENDA Y UN DERECHO A LA CIUDAD: LA EMERGENCIA HABITACIONAL ENTRE 2004 Y 2007

Los límites de sentido a la garantía del derecho a una vivienda adecuada. El concepto de emergencia habitacional en el debate parlamentario.

La opinión mayoritaria de los legisladores de la Ciudad de Buenos Aires durante el debate previo a la sanción de la ley 1408 reconoció la grave situación de violación al derecho a una vivienda adecuada y acordó que las fallas de la política habitacional contribuían como un factor central a ese estado de violación.

La interrupción de los programas de vivienda y la insuficiencia de recursos destinados a la política en su conjunto, agravada por la práctica de su subejecución presupuestaria, constituyeron las principales fallas señaladas por los legisladores. En un segundo orden, se destacaron la falta de transparencia de los organismos competentes en la gestión y la ausencia de participación social en el control del gasto público. No obstante esto, como idea de fondo, el discurso de la emergencia habitacional encontraba una justificación última en la falta de una *“política de Estado”*, contraponiendo desde esta perspectiva, la idea de un problema habitacional crónico frente al tratamiento de una *emergencia*:

“Ésta es una ciudad que ha vivido permanentemente en emergencia habitacional. Se han enunciado con el correr del tiempo planes, programas, estados de ánimos, según el intendente o jefe de gobierno que estuviera a cargo de la administración. (...) Entonces, nos parece que está bien que avancemos sobre un marco de emergencia, pero, en realidad, creemos que es necesario avanzar sobre algo que signifique, en definitiva, la posibilidad de que esta ciudad cuente con una política de

Estado en materia de construcción de viviendas” (Legislador del Partido Socialista, 2004).²⁵¹

Como lo sugiere la cita, la dimensión resaltada en la crítica del Poder Legislativo a la falta de una “política de Estado” estuvo centrada en la escasa planificación y en la falta de continuidad de las políticas a lo largo de los sucesivos gobiernos. Sin embargo, más importante aún es notar que el alcance de la “política de Estado” encargada de garantizar el derecho a una vivienda adecuada se identificaba así con el alcance de una política sectorial (la de vivienda), y bajo ese alcance, con la construcción de vivienda a cargo del Estado.

Como puede apreciarse, la referencia discursiva a una “política de Estado” se redujo en la práctica a la acción del Poder Ejecutivo, prescindiendo de los restantes ámbitos de actuación del Estado. Del mismo modo en que el debate había omitido el papel de las leyes y de las decisiones judiciales en el análisis de las causas de la emergencia habitacional, la solución de una “política de estado” no incorporó como variables el accionar del Poder Legislativo ni del Poder Judicial.

Esta identificación entre política de Estado y Poder Ejecutivo excluyó, asimismo, el tratamiento del sector privado. La única referencia a este sector a lo largo del debate parlamentario se dio en los siguientes términos:

“Podríamos decir que los únicos sectores que no se ven afectados por este problema son los más pudientes, los que están en condiciones de ahorrar y de hacer frente a las altas cuotas que exige el sistema privado de construcción. Partimos de un hecho cierto, señor presidente. Si se le consulta, por ejemplo, a cualquier cooperativista, lo va a afirmar categóricamente: los sectores privados del mundo inmobiliario y de la construcción nunca encararon con interés la resolución de los problemas de la vivienda de los sectores más necesitados (...) Y en el mundo –aun en los países capitalistas más extremos, como pueden ser los Estados Unidos– hay una tendencia a reconocer que el único sector que se puede hacer cargo de este tema es el Estado” (Legislador del Partido Socialista, 2004).²⁵²

De esta manera, la única referencia al sector privado reconocía la incompatibilidad entre el acceso a una vivienda adecuada y la oferta residencial promovida por el sector inmobiliario, sin embargo, la constatación de un mercado que no producía los efectos deseados promoviendo una oferta destinada exclusivamente a sectores de altos ingresos, obvió considerar algún tipo de regulación que limitara, restringiera o impusiera obligaciones a la iniciativa privada en la producción del espacio residencial urbano. Sencillamente, la imposibilidad de los sectores medios y bajos de acceder a una vivienda en condiciones de mercado fue aceptada como un hecho irreversible, justificado en la libertad de inversión de la actividad económica.

²⁵¹ Diputado La Porta, Acta de la 22 va Sesión Ordinaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 29 de julio de 2004, Versión Taquigráfica Nro. 37, pg. 113.

²⁵² Diputado La Porta, Acta de la 22 va Sesión Ordinaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 29 de julio de 2004, Versión Taquigráfica Nro. 37, p. 114.

Sin dudas, la incorporación del mercado en el debate de la emergencia habitacional hacía referencia a un fenómeno global como es el impacto de los flujos de capital, en este caso vinculados a la inversión inmobiliaria, en la soberanía territorial de los Estados (Sassen, 2010). Sin embargo, su planteo declinó las posibilidades que tiene el Estado Local de intervenir en el direccionamiento de esos flujos, ejerciendo su autoridad territorial sobre el uso y la ocupación del suelo. Por lo demás, se reforzó una idea de Estado como único sujeto obligado a satisfacer el derecho a una vivienda para los sectores de menores recursos.

La concepción vertical de las obligaciones que le caben a la satisfacción de los derechos fundamentales (esto es, del Estado hacia los individuos) se basa en desligar a las relaciones privadas de su garantía, desconociendo efectos horizontales en el contenido obligacional que le corresponde a todo derecho. Como consecuencia lógica de esta concepción, la emergencia habitacional se fue constituyendo en un problema de determinados grupos y personas²⁵³. Aunque en un sentido estricto, esta forma de dar sentido al problema condensó los límites al tratamiento de la exclusión urbano habitacional desde la apertura misma del debate:

“La cifra es elocuente: 370 mil personas distribuidas en villas de emergencia, asentamientos, casas tomadas, conventillos, hoteles contratados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y otras tantas pernoctando en calles y plazas” (Legisladora del Frente Compromiso para el Cambio, 2004)²⁵⁴.

Los límites a la regulación del conflicto. La propiedad privada como asunto privado.

El segundo eje del debate parlamentario se concentró en el crecimiento de los desalojos como fenómeno más urgente y visible de la exclusión urbano habitacional. Más que cualquier otro aspecto, la problemática de los desalojos puso en evidencia la conflictividad social inherente a la “emergencia habitacional”.

Reaccionando a este conflicto, los legisladores se ciñeron a la discusión de remedios legales que pudieran garantizar la seguridad jurídica de la tenencia en forma transitoria, sin adentrarse en el tratamiento de sus causas. El proyecto de ley de emergencia habitacional había incorporado diversas medidas de protección a la seguridad jurídica de la tenencia, discriminadas según la naturaleza pública o privada de los inmuebles ocupados y dentro del primer

²⁵³ Como describe la relatora especial de las Naciones Unidas para el derecho a una vivienda adecuada en su informe sobre la situación del derecho a la vivienda en el contexto de la crisis financiera global de 2008, tras el abandono de las políticas universales de vivienda como consecuencia de la crisis de los Estados de Bienestar, se fue construyendo un concepto de vivienda que, en lo esencial, significa un problema de vivienda para pobres y los denominados grupos marginales (Rolnik, 2009).

²⁵⁴ Diputada Bergenfeld, Acta de la 22ª Sesión Ordinaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 29 de julio de 2004, Versión Taquigráfica Nro. 37, p. 110.

supuesto, según correspondieran a la propiedad del Gobierno de la Ciudad o del Estado Nacional²⁵⁵.

En relación a los inmuebles de particulares, el artículo 10 del proyecto de ley establecía:

“Para el resto de los inmuebles, ocupados hasta la fecha de sanción de la presente Ley utilizados con uso manifiesto de vivienda por grupos familiares en situación de pobreza crítica, el Poder Ejecutivo arbitrará los medios para realizar convenios con los particulares homologando los mismos ante los Juzgados intervinientes, a los efectos de que no se produzcan desalojos hasta determinar la forma y los plazos de las soluciones habitacionales transitorias o definitivas para las mencionadas familias; prevaleciendo el derecho que detenta su titular y el principio de autonomía de voluntad imperante al momento de la contratación. Los recursos necesarios para la firma de los convenios antes mencionados serán afectados del Fondo para la Emergencia Habitacional”.

Como puede apreciarse, el mecanismo de negociación incorporado en el artículo 10 creaba una obligación a cargo del Poder Ejecutivo, que le exigía cumplir en forma diligente con las gestiones que fueran necesarias para lograr la suscripción de convenios con propietarios particulares, a fin de prevenir o suspender los desalojos que estuvieran en trámite. No obstante, el resultado de estas gestiones quedaba supeditado a la autonomía de la voluntad de los propietarios particulares, quienes podían o no prestar su acuerdo para la suscripción dichos convenios. En otros términos, aún en el contexto de lo que era percibido como una emergencia habitacional que podía agravarse por una escalada de desalojos, la lógica subyacente al mecanismo de negociación regulado en el artículo 10 protegía la supremacía de la propiedad privada frente a la vivienda.

En un sentido estricto, la vulneración al derecho de propiedad privada causada por la ocupación temporal de un inmueble, consiste en la privación temporal de los derechos de exclusión y de uso que el propietario tiene sobre el mismo²⁵⁶. Desde esta perspectiva, la suscripción de los convenios habilitados por la incorporación del artículo 10 revestía un mejoramiento en el derecho de propiedad de los particulares. En primer lugar, porque la suscripción de estos convenios contemplaba una contraprestación económica a favor de los propietarios como compensación por la privación temporal en el uso de los inmuebles, disponiéndose a tal efecto, de un fondo de afectación específica creado en la ley de emergencia habitacional. En segundo lugar, porque la suscripción de estos convenios pondría fin en muchos casos a controversias

²⁵⁵ A los efectos de este apartado no distinguiremos entre inmuebles de dominio público y privado del Estado, aludiendo a su conjunto como inmuebles de carácter público o del Estado.

²⁵⁶ Como expresa Rosenkrantz *“Tener un derecho de propiedad consiste en tener un conjunto de derechos, más precisamente, el derecho a poseer, a utilizar, a abandonar una cosa, el derecho a transferir a otros todos o algunos de estos derechos y el derecho a impedir el ejercicio por parte de otros de todos o algunos de estos derechos”* (2008:35). De modo que, dado que son un conjunto de derechos, los derechos de propiedad pueden ser restringidos, infringidos o violados en diferentes grados según el derecho o los derechos del conjunto que en cada caso sean particularmente restringidos, infringidos o violados.

actuales, pero también potenciales, entre propietarios y ocupantes, resolviendo las mismas a favor de los propietarios. En efecto, los convenios debían establecer un plazo para la solución habitacional definitiva de los ocupantes. Esto equivalía, en los hechos, a fijar un término para la desocupación de los inmuebles. Por último, cada convenio sería homologado judicialmente. Así, en el supuesto de que se produjeran incumplimientos respecto de estos acuerdos, los propietarios particulares quedarían habilitados a demandar su ejecución judicial.

Pese a todas estas previsiones, orientadas a compensar los daños económicos como a brindar un marco de seguridad jurídica a los propietarios particulares, la medida encontró una fuerte oposición ideológica:

*“(...) realmente, me parece inadmisibile; porque esto ya está resultando atentatorio contra instituciones fundamentales del derecho privado, ya que le estamos diciendo al Gobierno de la Ciudad **que se entrometa en relaciones de naturaleza privada**, vulnerando la voluntad de las partes y, consecuentemente, el espíritu y la letra de la Constitución Nacional, del Código Civil y de las leyes dictadas en su consecuencia”* (Legislador del Frente Compromiso para el Cambio, 2004, el resaltado nos pertenece)²⁵⁷.

Como puede apreciarse, el único mecanismo de negociación que promovía la gestión del conflicto social evitando su judicialización fue eliminado en base al argumento de preservar los límites entre la política (lo público) y la economía (lo privado)²⁵⁸. Presentado como una intromisión del Estado en la esfera privada, encontró una fuerte resistencia ideológica en un mito estructurante del discurso jurídico moderno: la afirmación del señorío autónomo del individuo en sus relaciones con los hombres y con el mundo de las “cosas”. Al regular las relaciones entre hombres, la concepción liberal de la sociedad consagró a la voluntad de las partes como el elemento determinante en el nacimiento, contenido y extinción de las relaciones contractuales. Al regular las relaciones con las cosas, buscó garantizar el carácter absoluto, exclusivo y perpetuo de los derechos del propietario, lo que técnicamente se concretó en el derecho civil (Maldonado, 2003).

Esta concepción de la propiedad privada como un bien jurídico supremo que debe ser preservado de lo político, fue abandonada por los legisladores al considerarse la función que debían cumplir los inmuebles públicos en el marco de la política de emergencia habitacional.

El proyecto de ley había incorporado la adopción de un mecanismo de negociación similar al previsto para los inmuebles pertenecientes a propietarios particulares, en el caso de los inmuebles pertenecientes al Estado Nacional que estuviesen ocupados con un uso manifiesto de vivienda por grupos familiares en situación de pobreza crítica. En relación a los inmuebles del Gobierno de la

²⁵⁷ Diputado Jorge Enríquez, Acta de la 22 va Sesión Ordinaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 29 de julio de 2004, Versión Taquigráfica Nro. 37, p. 137.

²⁵⁸ Para Barcellona (1989), el desdoblamiento constitutivo de la modernidad consiste en su desenvolverse en dos campos separados: el campo de la economía y el campo de la política. Un Estado que preserva la vida, sustituyendo la fuerza de los hombres por su autoridad (campo de la política), y un espacio dentro del cual el juego pueda ser jugado sin convertirse en guerra mortal: el mercado (campo de la economía).

Ciudad de Buenos Aires, el proyecto avanzaba más allá, estableciendo la suspensión de los desalojos durante la vigencia de la emergencia habitacional. Ambas propuestas fueron consentidas por la Legislatura. De allí que el ideal de protección del derecho de propiedad puede tornarse relativo. Mostrándose flexible cuando se trata de propiedad pública e inflexible cuando se trata de propiedad privada²⁵⁹.

La ley 1408. Una ley de emergencia habitacional a la medida de la política vigente.

Como resultado del debate legislativo, la ley 1408 definió a la emergencia habitacional como:

“(...) la situación en la que se encuentran los siguientes grupos familiares o personas: ocupantes de casas o edificios con sentencia judicial firme de desalojo, habitantes de núcleos habitacionales transitorios y asentamientos de la Ciudad, ocupantes de viviendas en situación de hacinamiento, inhabitables o en estado obsoleto, alojados en hoteles o pensiones, en situación de calle” (art.2) .

A pesar de que el sentido informado en el art. 1 de la ley 1408 establecía: *“Declárese en estado de Emergencia Habitacional a la Ciudad de Buenos Aires (...)”*, el concepto de emergencia habitacional se definió, en lo concreto, por la condición inherente a determinados grupos o personas en condiciones habitacionales precarias, insalubres y peligrosas, sin infraestructura urbana adecuada o seguridad jurídica en la tenencia. Habiéndose excluido la posibilidad de intervenir en la producción del espacio residencial urbano, paradójicamente, el concepto de emergencia habitacional se limitó a la calidad de personas que acceden informalmente a la ciudad²⁶⁰.

En consonancia con la definición de emergencia habitacional adoptada, las medidas sancionadas en la ley 1408 se centraron en recomponer algunos

²⁵⁹ Como señalan Courtis y Abramovich (2006), el modelo de derecho privado y el modelo de derecho social no se identifican con la regulación de derechos diferenciados, sino con la forma en que éstos se regulan, de modo que, el derecho de propiedad puede adquirir un perfil liberal bajo un modelo de legislación liberal o un perfil social bajo un modelo de legislación social. El artículo 31 de la Constitución de la Ciudad establece una serie de herramientas para la política de hábitat como *el auspicio de la incorporación de los inmuebles ociosos* (inc. 2), respecto de los cuales, no distingue entre inmuebles del Estado o de particulares. Indistintamente de la naturaleza del inmueble, la herramienta señalada expresa la incorporación de la función social como principio en la noción de propiedad. Desde este punto de vista, el mecanismo de negociación con los propietarios particulares que fuera suprimido de la ley de emergencia habitacional no sólo no presentaba una incompatibilidad normativa con el marco constitucional, sino que podría ser justificado, en los casos de inmuebles ociosos, como una manera de hacer operativo un deber constitucional.

²⁶⁰ El sentido atribuido a la informalidad en este artículo comprende la inadecuación de una vivienda a las normas urbanísticas, ambientales, de edificación, y/o del derecho privado, tratándose de los sectores de menores recursos. Como advierte Fernandes el acceso informal al espacio urbano, lejos de ser un *“mero síntoma de un modelo de desarrollo económico y crecimiento urbano o una simple distorsión de dicho modelo (...) es la forma latinoamericana de producir espacio urbano, es decir, una producción de ciudad que se da, cada vez más, al margen de la ley, incumpliendo especialmente los estándares y criterios establecidos por la legislación civil y urbanística”* (2007: 11).

aspectos vinculados a las fallas presupuestarias, procedimentales e institucionales de la política de vivienda y a regular mecanismos de protección precaria para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia frente a los desalojos. En ese orden, la ley estableció:

- (1) La constitución de un fondo de afectación específico destinado a las políticas de vivienda existentes o que fueran creadas por ley específica para dar soluciones habitacionales transitorias o definitivas (art. 4). Asimismo, mientras persistiera el estado de emergencia habitacional, el Poder Ejecutivo debería tomar las previsiones pertinentes para garantizar la asignación de recursos equivalentes en los años subsiguientes (art. 5);
- (2) La obligación de habilitar un canal específico en la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastros para la tramitación urgente de planos y permisos de construcción para las operatorias de construcción de viviendas definitivas para sectores de bajos recursos (art. 9);
- (3) La creación de una comisión fiscalizadora integrada por representantes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, con competencias de monitoreo y evaluación de los resultados de la política de emergencia habitacional (art. 6);
- (4) La suspensión de los desalojos sobre los inmuebles del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires (art. 7); y
- (5) La obligación del Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires de realizar las gestiones necesarias ante los entes nacionales correspondientes, para lograr la suspensión de desalojos sobre inmuebles del Estado Nacional (art. 8).

Desde el punto de vista de la relación entre los fines y la eficacia de la norma (Courtis, 2009), las principales fallas de la política de vivienda denunciadas en el debate previo a la sanción de la ley no fueron reparadas en la adopción de esta política. Así, la *“ausencia de una política de Estado”* no fue correspondida con la adopción de medidas que impusieran deberes de planificación y continuidad a la política de vivienda, la *“falta de participación de la sociedad civil en el control del gasto público”* fue obviada en la conformación de la comisión fiscalizadora creada en la norma, y *“la insuficiencia de recursos presupuestarios destinados a la política de vivienda”* fue subsanada con mayores recursos, sujetos al cumplimiento de dos nuevas condiciones: un incremento en la recaudación presupuestaria (superávit fiscal) y una nueva ley (un nuevo consenso) que determinara la afectación de esos recursos al fondo de emergencia habitacional²⁶¹.

Si cada área de política constituye una arena de lucha que tiene su propia composición de actores, procesos políticos y hegemonías (Pautassi, 2010); detrás de cada una de las medidas adoptadas en la ley de emergencia habitacional sólo es posible identificar obligaciones a cargo del Estado. En otros términos, la política de emergencia habitacional no incorporó a los otros actores que, como veremos más adelante, condicionaron su orientación, constituyendo al Estado como único responsable. Si se considera la naturaleza de las obligaciones que garantizan el derecho a la vivienda en la ley de emergencia habitacional, las medidas sancionadas por el Poder Legislativo revistieron,

²⁶¹ Según lo establecido en el art. 4 de la ley 1408, los recursos del fondo se integrarían con el 25 % de las ampliaciones de crédito correspondientes al presupuesto de ese año, previendo un piso mínimo de \$ 50.000.000.

fundamentalmente, el carácter de obligaciones negativas, como la abstención del Estado de desalojar inmuebles públicos, o de obligaciones positivas de naturaleza prestacional, como la obligación de subsidiar la oferta y demanda de vivienda a través de la transeferencia de recursos. Sin embargo, la función legislativa descartó a las obligaciones positivas de regulación en el alcance que otorgó a la garantía del derecho a la vivienda. Ninguna de las medidas adoptadas bajo la política de emergencia habitacional reguló algún tipo de obligación para el sector privado²⁶².

Recortes del Poder Ejecutivo a la ley 1408

Sancionada la ley 1408, el Poder Ejecutivo vetó la definición de emergencia habitacional con el argumento de que los supuestos enunciados en ella eran no sólo numerosos, sino que además abarcaban situaciones que no se correspondían con el concepto de emergencia habitacional²⁶³. A los fines práctico institucionales, este veto funcionó como un bloqueo a la exigibilidad de las medidas adoptadas en la ley. Haber aceptado la definición de emergencia habitacional habría significado reconocer un “título” de derecho a 370.000 personas²⁶⁴ a no ser desalojadas o a recibir una prestación de *“las políticas de vivienda existentes o que fueran creadas por ley para dar soluciones habitacionales transitorias o definitivas”*.

Los alcances del veto abarcaron también a la suspensión de los desalojos sobre los inmuebles del Gobierno de la Ciudad. De acuerdo a los fundamentos del decreto, la suspensión de estos desalojos constituía una intromisión en las facultades propias de la administración pública, era riesgosa en aquellos casos de inmuebles obsoletos o hacinados, e ineficiente en aquellos casos de inmuebles habitados por un número reducido de ocupantes o que habían sido expropiados con la finalidad de destinarlos a obra pública²⁶⁵.

²⁶² Como expresan Abramovich y Curtis *“la satisfacción de algunos derechos se caracteriza por la obligación del Estado de establecer algún tipo de regulación que no está vinculada con la transferencia de fondos hacia el beneficiario de una prestación, sino más bien, con el establecimiento de normas que limiten o restrinjan las facultades de las personas privadas o les impongan obligaciones de algún tipo”* (2009: 35).

²⁶³ Decreto N° 1611 del 31/08/2004, art.1. En sus considerandos 4 al 7, el decreto señalaba: *“Que la citada enumeración no constituye un indicador claro del universo de casos incluidos en la referida “Emergencia Habitacional”, ya que los supuestos que pueden contemplarse dentro de las definiciones dadas por el citado artículo son, no sólo numerosos, sino que además abarcan situaciones que no se corresponden con el concepto de “Emergencia Habitacional”; Porque son muchos y porque no se corresponden con emergencia habitacional; Que, a los efectos de conocer los supuestos en los que efectivamente se da la situación de emergencia habitacional, resulta imprescindible contar con una evaluación profesional efectuada sobre cada caso concreto, que así lo determine, sin que pueda establecerse a priori y en forma generalizada que todas las personas que se encuentren en alguno de los supuestos mencionados en el artículo 2°, automáticamente queden subsumidos en la Ley de Emergencia Habitacional; Que, en este orden de ideas, a fin de tornar operativa la medida propiciada por el Proyecto de Ley, es menester conocer el universo de casos comprendidos, previa evaluación profesional, de los que deben tener registro las autoridades que tengan a su cargo la ejecución de los programas pertinentes.”*

²⁶⁴ Diputada Berginfeld, Acta de la 22 va Sesión Ordinaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 29 de julio de 2004, Versión Taquigráfica Nro. 37, p. 110.

²⁶⁵ Decreto 1.611 del 31/08/04, art. 1. En sus considerandos 19 al 22, el decreto señalaba: *“Que, asimismo, existe la posibilidad de que inmuebles de propiedad de la Ciudad que se*

En su totalidad, los recortes a la ley 1408 fueron aceptados por la Legislatura el 4 de noviembre de 2004, quedando promulgada la declaración de emergencia habitacional por un plazo de tres años. Sin una definición de emergencia habitacional, las medidas orientadas a garantizar la seguridad jurídica de la tenencia quedaron reducidas a la obligación del Poder Ejecutivo Local de gestionar la suspensión de los desalojos sobre inmuebles del Estado Nacional. En definitiva, el contenido de la ley de emergencia habitacional se fue reduciendo en lo instrumental a la política y a los programas de vivienda vigentes.

Demandas del Poder Ejecutivo a la regulación de la emergencia habitacional. Permiso para construir más barato y comprar más caro.

A través del decreto que instrumentó el veto, el Poder Ejecutivo hizo saber al Poder Legislativo que las medidas adoptadas en la ley de emergencia habitacional eran insuficientes a los efectos de gestionar una respuesta habitacional en tiempo y forma razonables. En tal sentido, señaló la necesidad de contar con una definición legal de los requisitos que debía reunir una vivienda social y con un procedimiento abreviado para las contrataciones que se realizaran en el marco de la emergencia habitacional.

Si el contenido jurídico del derecho a una vivienda adecuada conjuga elementos individuales y colectivos²⁶⁶, la definición legal para el caso de viviendas sociales

encuentren ocupados con destino vivienda, y que estén en condiciones de inhabilitación o en estado obsoleto o que sus ocupantes se hallen en estado de hacinamiento, en los que -no obstante encuadrarse la situación en las disposiciones del artículo 2°- no podría procederse al desalojo, por imperio de lo dispuesto en el artículo 7°, con el consiguiente riesgo para la salubridad y seguridad de sus ocupantes; Que la norma en análisis, al establecer la prohibición temporaria de todos los desalojos de inmuebles de la Ciudad ocupados con destino vivienda por personas en situación de pobreza crítica -sin prever la posibilidad de soluciones alternativas para situaciones particulares, tales como la reubicación de sus ocupantes por un estado de deterioro del edificio, para su refacción o reciclado, o bien para la solución definitiva de su problema habitacional-, interfiere en el desarrollo de políticas de vivienda efectivas, cercenando las facultades propias de la Administración; Que, en otro orden de ideas, a los efectos de paliar la crisis habitacional, resulta necesario optimizar la utilización de los inmuebles de propiedad de la Ciudad, que estén destinados a vivienda; en este sentido, y teniendo en cuenta que diversos inmuebles de grandes dimensiones se encuentran ocupados con destino vivienda por un reducido número de personas, la medida adoptada por el artículo 7° imposibilita reubicar a sus ocupantes para poder redistribuir el espacio y así lograr una solución habitacional definitiva para un número mayor de personas; Que, los inmuebles propiedad del Gobierno de la Ciudad que se encuentran ocupados con destino vivienda, han sido -en su gran mayoría- adquiridos por expropiación para la realización de diferentes obras públicas”.

²⁶⁶ La incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos al ordenamiento jurídico interno en la reforma constitucional de 1994, así como las Observaciones Generales que desarrollan los órganos que actúan de intérpretes de esos tratados, otorgaron un grado de certeza al contenido del derecho a la vivienda. Particularmente, la Observación General Nro. 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales relativa al derecho a la vivienda adecuada consagrado en el art. 11.1 del Pacto define un conjunto de elementos que hay que tener en cuenta al evaluar si determinadas formas de vivienda pueden considerarse que constituyen una "vivienda adecuada" a los efectos del Pacto. Estos factores, que los Estados están obligados a integrar en la planificación y el diseño de la política encargada de asegurar el derecho a una vivienda adecuada incluyen la seguridad jurídica de la tenencia, la disponibilidad

solicitada por el Poder Ejecutivo se circunscribió a los “*requisitos esenciales*” de las materias reguladas en el Código de Edificación de la Ciudad²⁶⁷. Es decir, a las condiciones de habitabilidad que debían cumplir las viviendas sociales desde el punto de vista constructivo, en base al ajuste de las obligaciones generales impuestas por dicho código al cumplimiento de requisitos mínimos.

Podría argumentarse que, en un contexto de emergencia habitacional, la adopción de un régimen jurídico de excepción como el solicitado por el Poder Ejecutivo, permitiría construir viviendas más económicas como resultado de menores exigencias en materia de obras. En rigor, ese régimen jurídico de excepción estaba destinado a regular la construcción de vivienda social que lleva adelante el Estado a través de empresas constructoras, y en menor medida, de cooperativas, mutuales y asociaciones civiles sin fines de lucro²⁶⁸. No así, los procesos de producción social de la vivienda que se desarrollan por fuera de los sistemas de producción habitacional pública o privada²⁶⁹, en condiciones de informalidad dominial. La exclusión de estos procesos se debe a un pensamiento común en la administración pública, conforme al cual, el permiso de construcción sólo debe ser otorgado al propietario (Rabello, 2005).

de servicios, materiales, facilidades e infraestructuras, la habitabilidad, asequibilidad, los gastos soportables, el lugar y la adecuación cultural de la vivienda (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General Nro. 4, El derecho a una vivienda adecuada, párrafo 1 del art. 11 del Pacto). En el mismo sentido, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires aporta parámetros claros al contenido del derecho a una vivienda digna en base a las acciones de gobierno que integran la política de hábitat (art. 31). Sin embargo, los estándares de una vivienda adecuada fijados en el marco de los derechos humanos y en la política de hábitat requieren, en el caso concreto, de una regulación que se ocupe de su traducción en términos operativos.

²⁶⁷ El alcance de las disposiciones reguladas en ese cuerpo normativo abarca a la “*construcción, alteración, demolición, remoción e inspección de edificios, estructuras e instalaciones mecánicas, eléctricas, electromecánicas, térmicas, de inflamables y sanitarias o parte de ellas*” (art. 1.1.2).

²⁶⁸ El 24 de febrero de 2000, la legislatura sancionó la ley 341, a través de la cual se estableció la instrumentación de políticas de acceso a vivienda para uso exclusivo y permanente de hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional, asumidos como destinatarios individuales o incorporadas en procesos de organización colectiva verificables, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro, mediante subsidios o créditos con garantía hipotecaria.

²⁶⁹ Esta clasificación de sistemas de producción habitacional se basa en la definición que realiza Ortiz (2007) de acuerdo al tipo de promotor o productor que controla el proceso habitacional y los principios, objetivos y estrategias que orientan en lo general la actividad del promotor o productor. Por producción social del hábitat entendemos, siguiendo a este autor, a todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y vivienda, que se realizan bajo el control de autoprodutores y otros agentes sociales que operan sin fines de lucro. Parte de la conceptualización de la vivienda y el hábitat como proceso y no como producto terminado; como producto social y cultural y no como mercancía; como acto de habitar y no como mero objeto de intercambio. Se da tanto en el ámbito rural como en el urbano e implica diferentes niveles de participación social en las diversas fases del proceso habitacional: planeación, construcción, distribución, uso. Pueden tener su origen en las propias familias actuando individualmente, en grupos organizados informales, en empresas sociales como las cooperativas y asociaciones de vivienda, o en las ONG, los gremios profesionales e incluso las instituciones de beneficencia que atienden emergencias y grupos vulnerables. Las modalidades autogestionarias incluyen desde la autoproducción individual espontánea de vivienda hasta la colectiva que implica un alto nivel organizativo de los participantes y, en muchos casos, procesos complejos de producción y gestión de otros componentes del hábitat.

Por el contrario, quien no tenga un título de propiedad se encuentra impedido de solicitar la autorización de cualquier obra o edificación y de favorecerse, como en este caso, con la adopción de estándares constructivos más accesibles.

La lógica subyacente a ese impedimento indica que el Estado Local, “*en vez de ejercer la función de policía urbanística para la cual está legitimado, se convierte en contralor de la titularidad del dominio privado*” (Rabello, 2005: 25), desprotegiendo la salubridad y seguridad del poseedor por proteger la propiedad. Como consecuencia de ello, los procesos de producción social de la vivienda que se desarrollen en condiciones de informalidad dominial, se verán obstaculizados de cumplir con los estándares legales en materia de seguridad, sanidad, esteticidad, etc.,. Así, la transformación de esas posesiones en dominio deberá recorrer el camino de la irregularidad urbanística y edilicia para posteriormente ser regularizada. Resulta paradójico que el Estado persiga la adopción de un régimen jurídico que le permita financiar viviendas más económicas, al mismo tiempo en que omite sus deberes de policía urbanística en los procesos de producción social de la vivienda -por ejemplo, no prestando auxilio técnico a esos procesos-, lo que conlleva en la práctica a que su regularización acabe siendo mucho más costosa.

El segundo requerimiento del Poder Ejecutivo se centró, como señaláramos, en la necesidad de contar con un procedimiento abreviado para las contrataciones que se realizaran en el marco de la emergencia habitacional. Concretamente, su demanda se dirigió a viabilizar el trámite de compra de inmuebles en los supuestos en los que su valor de venta, aún encontrándose dentro de los topes asignados por los programas respectivos, superara al de la tasación oficial. Si bien este supuesto estaba contemplado en la reglamentación de la ley de contabilidad que rige en estos procedimientos²⁷⁰, su admisión estaba condicionada a casos excepcionales que exigían ser justificados por el Poder Ejecutivo. En suma, el requerimiento del Poder Ejecutivo a la Legislatura apuntó a flexibilizar las limitaciones contractuales vigentes, mediante una potestad amplia que lo facultara a abonar los mayores precios que demandara el mercado por la compra estatal de inmuebles.

A mediados de septiembre de 2005, con un promedio de U\$S 690 el m², el precio del suelo había superado el valor registrado antes de la crisis de 2001 y en septiembre de 2006 había alcanzado los U\$S 1014 el m². En promedio, durante el período 2002-2006, el precio del suelo aumentó un 375% (Baer, 2008). Esta fuerte valorización en los precios del suelo fue uno de los principales impedimentos que encontraron los sectores medios y bajos para acceder a una vivienda. Para dimensionar la medida de este obstáculo, durante el período 2002-2006 la suba promedio de los salarios en pesos de los trabajadores activos había sido del 88,6%²⁷¹.

²⁷⁰ La reglamentación de la ley de contabilidad establece que para la adquisición de inmuebles se requerirá la tasación oficial, la que determinará el valor máximo a pagar en la compra, el que sólo podrá ser superado cuando la ubicación y características del inmueble, o impostergables necesidades del servicio, aconsejen pagar un precio mayor, circunstancias éstas que deberán ser justificadas con amplitud por la autoridad competente (apartado 4° del artículo 56 del Decreto N° 5.720/72).

²⁷¹ Índice de salarios del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Este indicador toma como referencia el promedio general en la evolución de los sueldos de los trabajadores

La vivienda es al mismo tiempo, un bien de primera necesidad, un bien de consumo y un bien de inversión. Esto conduce a que se entrecrucen o sobrepongan distintas lógicas económicas en la operación de su producción, comercialización o disfrute (Ortiz, 2007). En este orden de ideas, uno de los datos más significativos durante el período considerado (2002-2006) es que casi la totalidad de las transacciones inmobiliarias en la Ciudad de Buenos Aires se realizaron pagando al contado, con la masa de capital proveniente del ahorro y de las actividades económicas más dinámicas. De allí que, los promotores inmobiliarios orientaron sus desarrollos a los estratos sociales que no dependen de la remuneración del trabajo para comprar vivienda, coyuntura a la que se sumó la participación creciente de oferentes y consumidores inmobiliarios extranjeros (Baer, 2008). En otros términos, mientras el contexto de una emergencia habitacional demandaba la expansión de vivienda como un bien de primera necesidad, la oferta residencial promovida por el mercado siguió la lógica de un bien de inversión.

La suba de precios del suelo no excluyó únicamente a los sectores medios y bajos del acceso a una vivienda. Impuso también una limitación a la acción de la política encargada de garantizar su acceso como un bien de primera necesidad, al estar centrada en el financiamiento de su construcción sin contemplar a tal efecto, la intervención del Estado en el mercado de suelo. Frente a esta limitación, el Poder Ejecutivo actuó en base a la misma lógica que el Poder Legislativo, impulsando la flexibilización de las condiciones contractuales que regulan la compraventa de inmuebles para abonar a propietarios particulares y desarrolladores inmobiliarios los mayores precios que éstos demandaran. Es decir, subordinó la acción de la política (lo público) a la acción del mercado (lo privado).

Una ciudad, un derecho a la vivienda: dos políticas

La declaración de emergencia habitacional fue el producto de un debate en el ámbito del Estado en torno a la problemática de la exclusión urbana, una preocupación propia de un Estado Social de Derecho (Ewald, 1997; Abramovich y Courtis, 2002, 2006; Zaffaroni, 2010).

No obstante, los presupuestos ideológicos que informaron el debate vinculado a las causas del la emergencia habitacional, condicionando los límites del problema y de su tratamiento, conjugaron marcas de tipo híbrido, que responden a las prescripciones de un Estado Social de Derecho y de un Estado Liberal Burgués respectivamente.

Conforme a los presupuestos de un Estado Social, los legisladores asumieron el interés público frente al funcionamiento de un mercado que no garantiza resultados aceptables, adoptando un marco normativo que pretendía constituirse en un instrumento de equiparación en el acceso progresivo a la vivienda. Bajo los presupuestos de un Estado Liberal Burgués, resguardaron el

registrados, de los que se desempeñan “en negro” y de los empleados públicos. Fue utilizado como parámetro para evaluar la movilidad de las jubilaciones, por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en: “Badaro, Adolfo Valentín c/ANSES s/reajustes varios”, Sentencia del 8/8/2006.

interés privado excluyendo a la intervención estatal de la actividad que desarrolla el mercado inmobiliario, y del poder de disposición que otorga el derecho de propiedad a los propietarios particulares.

El derecho a la vivienda, reconocido bajo el presupuesto de un Estado Social de Derecho, fue condicionado al ejercicio de la libertad contractual en la producción del espacio residencial urbano. Una libertad contractual entendida en base a los presupuestos de un Estado Liberal Burgués, como la garantía de un espacio autónomo de actuación regido por los intereses del mercado inmobiliario y de la construcción. Influenciados por la tradición civilista, los legisladores y el Poder Ejecutivo miraron la ciudad *“desde la perspectiva del lote privado, y naturalmente no ven -o no entienden- mucho más allá de los intereses individuales de los propietarios”* (Fernandes, 2003: 46).

Como resultado de estas contradicciones, habrá una política liberal que regule las relaciones de producción, apropiación y distribución del espacio residencial urbano, basada en la propiedad privada del suelo y la libertad de inversión, delegando a la decisión y el beneficio de los particulares, la planificación y el desarrollo de la ciudad. Y habrá una política social que, frente a la expulsión del mercado de los sectores medios y bajos, prevé la construcción de vivienda social financiada por el Estado y el otorgamiento de créditos para mejorar la capacidad de pago en la demanda. La contracara del derecho a la vivienda acaba reducida a una obligación prestacional a cargo del Estado que implica una transferencia importante de recursos. De allí su estigmatización como un derecho “caro” (Abramovich y Courtis, 2002).

Como política social, la emergencia habitacional equiparó a sus beneficiarios con los agentes causantes de la emergencia habitacional. Expresado de otra manera, significó un derecho de grupos para un problema de grupos. El núcleo valorativo y práctico expresado en esta definición no es más que el resultado del divorcio entre la política de vivienda y la política urbana, cristalizado en el discurso y plasmado en las herramientas reguladas por la ley 1408.

LA PRÓRROGA DE 2007: LA EMERGENCIA HABITACIONAL COMO UN DISCURSO JUSTIFICATORIO

“Sigo pensando que el proyecto de mayoría está bien intencionado, pero una vez que se vote los problemas habitacionales de la ciudad seguirán exactamente igual que al día de hoy. La única diferencia será que los titulares de los diarios dirán que la Legislatura ha sancionado una ley de emergencia habitacional, que no le va a solucionar la vida a nadie” (Legislador del Frente para la Victoria, 2004)²⁷²

El 10 de octubre de 2007 el Poder Legislativo sancionó la ley 2407 que prorrogó el plazo de emergencia habitacional por tres años. El universo de personas consideradas “en situación de emergencia habitacional” había aumentado de 370.000 a 500.000 desde 2004. En ese contexto, los fundamentos de la prórroga del estado de emergencia habitacional reconocían:

²⁷² Acta de la 22ª Sesión Ordinaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 29 de julio de 2004, Versión Taquigráfica Nro. 37, p. 111.

“Que, las políticas habitacionales practicadas en la ciudad no han tenido éxito alguno. Es más, cada día hay más población que vive en condiciones indignas, ya sea en villas no urbanizadas, conventillos, hacinamiento, etcétera. Que, la Ley 1408 sancionada en el año 2004 tuvo como objeto extremar las medidas gubernamentales habitacionales. Lamentablemente éstas no han sido lo suficientemente contundentes como para paliar esta problemática que se ha multiplicado exponencialmente. Es por ello que se debe mantener el estado de emergencia habitacional, a pesar de haber transcurrido el plazo previsto en la citada ley, el 29/07/07”²⁷³

Paradójicamente, a pesar de admitir el agravamiento de la situación habitacional vinculando este hecho a la ineficiencia de la política de vivienda y de la regulación adoptada en el marco de la emergencia, la ley 2407 ratificó el alcance de las mismas medidas que desde 2004 no habían logrado revertir esa situación.

De acuerdo al análisis presupuestario elaborado por el Ministerio Público Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires (2009), el período 2005-2007 registró una tendencia al aumento de los recursos destinados a las políticas habitacionales para tareas de urbanización de villas y para líneas de crédito bajo la órbita del Instituto de la Vivienda (IVC). Por otro lado, el Programa de Apoyo a Familias en Situación de Calle, una política de asistencia habitacional transitoria basada en transferencias monetarias a personas en riesgo o situación de calle, aumentó a más del doble el presupuesto ejecutado. A pesar de estos aumentos presupuestarios, el acceso a una vivienda no logró recomponerse como lo habían deducido los legisladores en el contexto de sanción de la ley de emergencia habitacional en julio de 2004. En su lugar, el crecimiento de los desalojos y de personas en situación de calle debido a otras causas, fue consolidando una política social de emergencia habitacional paralela a la política de vivienda.

En base a este diagnóstico, las causas asignadas como explicación de la emergencia habitacional pasaron a formar parte de un discurso justificatorio. Como señala Cárcova, en muchas ocasiones, un discurso ausente es el condicionante que define el modo de constitución y el sentido del discurso del derecho, pudiendo provenir de demandas del subsistema económico (modo de organización del sistema productivo) político (razón de estado) o moral, etc. Así es que, *“el discurso jurídico debe, pues, comprenderse y evaluarse no sólo por lo que descarta de sí, sino por lo que atestigua con esa exclusión”²⁷⁴*. Hay un sistema legal que sirve de base al modelo de desarrollo urbano que condicionó a la propia capacidad del Estado de brindar soluciones habitacionales definitivas en el contexto de la emergencia habitacional y que fue obviado en el debate legislativo como en las demandas del Poder Ejecutivo.

²⁷³ Fundamentos del despacho 562, Acta 27ª Sesión Ordinaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 18 de octubre de 2007, Versión Taquigráfica Nro. 34, pg. 117

²⁷⁴ Marí, Enrique “Moi, Pierre Riviere... y el mito de la uniformidad semántica en las ciencias jurídicas sociales”, en AAVV, *El discurso jurídico*, Hachette, Buenos Aires, 1982, citado en Cárcova (2009: 31).

Derecho a construir y a desalojar

Durante el período 2003-2006 se autorizó la construcción de una superficie de más de 7,5 millones de metros cuadrados (m²). Sólo en el 2006, un año antes de que fuera prorrogada la ley de emergencia habitacional, se autorizó a construir diez veces más m² que en 2002²⁷⁵.

Dentro del uso residencial, que hacia 2006 alcanzó el 86% de los metros autorizados para construir, el 40% de los m² se destinaron a la construcción de vivienda multifamiliar (en altura) de tipo suntuosa (de alta categoría)²⁷⁶. Es decir, a torres de lujo. En contraste, la superficie residencial destinada a los sectores de ingresos medio-bajos durante el período 2003-2006, representada por la “multivivienda sencilla”, equivalió a un quinto de la superficie autorizada. En efecto, mientras la categoría de vivienda “suntuosa” tuvo un incremento del 20% (entre 1991-2001) al 43 % (entre 2002-2006), las “multiviviendas” de menor categoría perdieron peso relativo en su conjunto. Solo 5 de los 47 barrios de la ciudad de Buenos Aires concentraron más de la mitad de la superficie autorizada a construir. En líneas generales, el eje norte y en menor medida el eje oeste, fueron las áreas que el sector inmobiliario escogió para sus desarrollos inmobiliarios (Baer, 2008).

Frente a la idea de “déficit” habitacional que construyó el discurso de la emergencia habitacional, la ciudad experimentaba un crecimiento sostenido en la construcción de vivienda. Sin embargo, como lo reflejan los datos, esa expansión de la oferta residencial además de estar destinada a los sectores de mayores recursos, representó una retracción de la oferta para los sectores medios y bajos. Cuando no omitido, este fenómeno aceptado como un hecho irreversible en el discurso de la emergencia habitacional, justificado por la libertad de inversión, es el resultado de un sistema económico basado en el ejercicio e intercambio de derechos determinados por ley.

No es posible explicar el comportamiento del mercado inmobiliario sin entender también la noción de propiedad con la que opera esa actividad (Maldonado, 2003; Morales, 2007). En este sentido, tanto desde la economía como desde el urbanismo se ha reivindicado la importancia que tiene la perspectiva jurídica en la actividad del mercado inmobiliario concibiendo al espacio, no como objeto, sino como lugar donde se ejercen e intercambian derechos²⁷⁷.

²⁷⁵ Mientras en 2002 se autorizaron solo 297.867 m², en 2006 este valor ascendió a 3.103.450 m², es decir, más de diez veces (Baer, 2008).

²⁷⁶ La Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro desagrega los usos residenciales según cuatro niveles; de menor a mayor, “estándar, sencilla, confortable, lujosa y suntuosa. Puede consultarse esta clasificación en un informe de la Dirección General de Estadísticas y Censos de 2004 disponible en http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/nuevoinforme/Edificacion_2003.pdf

²⁷⁷ Como observa Maldonado (2003: 209) en su estudio sobre los principios éticos y jurídicos en materia de ordenamiento territorial, Ronald Coase ha planteado cómo el sistema legal tiene una gran influencia en el sistema económico, y en algún sentido, lo controla. Este autor señaló, al referirse a su artículo *El problema del coste social*, que lo que se intercambia en el mercado no son entidades físicas sino los derechos de los individuos establecidos por el sistema legal. En el mismo sentido, señala Maldonado que urbanistas como Joseph Comby han planteado

Si el derecho de propiedad inmueble es un conjunto de derechos tradicionalmente resumidos en derechos de uso, goce y disposición, su alcance está condicionado por lo que pueden hacer los propietarios de un terreno, lo que no pueden hacer, o lo que tienen que hacer en una determinada porción del suelo. Este conjunto de reglas que determinan derechos y obligaciones a la propiedad inmueble comprenden a la asignación de los usos del suelo, el otorgamiento de índices de edificabilidad, los requisitos para construir y las obligaciones de urbanizar. Todas estas reglas son atribuciones del poder público que tienen su concreción en la regulación de los usos del suelo²⁷⁸. Puesto de este modo, la “libertad de inversión” con la que actuó el desarrollo inmobiliario en la Ciudad de Buenos Aires no fue otra cosa que un conjunto de derechos que asignaron los usos residenciales más rentables que se le pudieran dar a un terreno, y dentro de estos usos, los índices de edificabilidad que permitieron la construcción de torres de lujo. De la misma manera, la localización de los proyectos inmobiliarios no se vio restringida por obligaciones de urbanizar direccionadas a compensar las desigualdades zonales en el territorio de la ciudad, dejando que los emprendimientos inmobiliarios se focalizaran en las zonas históricas de alta renta, caracterizadas por su centralidad, buena accesibilidad, y con buenos equipamientos²⁷⁹.

Como ha sido puesto de relieve por economistas y urbanistas, los usos y la localización de un terreno constituyen dos factores centrales en la valorización del suelo (Morales, 2003) y en consecuencia, de la propiedad sobre el espacio donde se ejercen e intercambian derechos. Según hemos visto, el Estado contribuye sustancialmente a la valorización del suelo asignando normas urbanísticas que condicionan los usos de un terreno, como a través de la inversión pública en equipamientos comunitarios e infraestructuras de servicios. En efecto, la ubicación de los emprendimientos inmobiliarios que se desarrollaron en la ciudad, proveyó a los desarrolladores inmobiliarios de los soportes colectivos adecuados para el tipo y la intensidad del uso del suelo que las normas les habían posibilitado, sin mayor inversión.

En suma, lo que se presenta como un modelo desregulado bajo un modelo liberal de derecho, muestra su otra cara como una política de regulación, consistente en reglas para la utilización de los terrenos que distribuyen derechos entre los propietarios y la colectividad, y que movilizan recursos socialmente

que el espacio no es un objeto sino un lugar donde se ejercen derechos; y que Christian Topalov, por su parte, afirma que en el mercado inmobiliario no se vende un producto sino uno o varios derechos; y de ahí la gran importancia del tema de las reformas jurídicas del suelo.

²⁷⁸ Esta atribución se encuentra regulada en el art. 27 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, el cual establece: “La Ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana. Instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente que promueve: (...) 7. La regulación de los usos del suelo, la localización de las actividades y las condiciones de habitabilidad, y seguridad, de todo espacio urbano, público y privado. 8. La provisión de los equipamientos comunitarios y de las infraestructuras de servicios, según criterios de equidad social”.

²⁷⁹ La localización de los proyectos inmobiliarios no encontró ninguna restricción ni deber asociado con la obligación constitucional de compensar las desigualdades zonales dentro del territorio de la ciudad, prevista como una política especial transversal a las políticas públicas en todos los ámbitos (artículo 18 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires).

creados. Llevándolo al caso de la ciudad de Buenos Aires, la suba sostenida de los precios del suelo (m²) evidencia un modelo de regulación que en el reparto de la valorización -o también llamada plusvalía- que adquieren los terrenos por la acción del Estado, favorece al sector inmobiliario y de la construcción, incorporando a su derecho de propiedad los beneficios de las normas urbanísticas y la inversión pública. Esta lógica de regulación se expresa asimismo en la autorización solicitada por el Poder Ejecutivo a la Legislatura para pagar los mayores precios que demandaba el mercado por la compra de inmuebles, en vez de exigir medidas direccionadas a la redistribución de su valorización.

Como ha sido señalado previamente, los alcances de la política de emergencia habitacional fueron condicionados por los presupuestos de un Estado Social y un Estado Liberal de Derecho, aplicándose los primeros al reconocimiento del derecho a la vivienda y los segundos, al derecho urbanístico. No obstante, en este último desarrollo hemos puesto de relieve cómo la clásica idea de intervención-no intervención que separa a ambos modelos de regulación puede cuestionarse desde un análisis que considere el marco jurídico que proporcionó las condiciones del desarrollo inmobiliario en la ciudad de Buenos Aires a la par de la emergencia habitacional.

El abono legal al derecho de propiedad inmobiliaria promovió una expansión de la oferta residencial basada en una lógica patrimonialista o de inversión, en contraposición a la dimensión de uso de la propiedad²⁸⁰. En el mismo sentido, en el contexto de gravedad habitacional reconocido en la ley 1408, y dentro del plazo de vigencia de esta norma, el Poder Legislativo adoptaba una norma procesal que desprotegía la seguridad jurídica de ocupantes de inmuebles, salvaguardando el poder de disposición de la propiedad privada²⁸¹.

En mayo de 2007, seis meses antes del dictado de la prórroga del estado de emergencia habitacional, la Legislatura sancionó el Código de Procedimientos Contravencional Penal de la Ciudad. En su art. 335, esta norma reprodujo el contenido del art. 238 bis del Código Procesal Penal de la Nación que habilita al titular dominial de un inmueble a solicitar su restitución (desalojo) en cualquier estado de un proceso penal por usurpación²⁸². En efecto, el artículo 335 amplió

²⁸⁰ Como advierte Harvey, *“Desde 1970 se ha invertido menos en nuevas producciones y más en activos, acciones, derechos de propiedad, derechos de propiedad intelectual, y en el sector inmobiliario. Por lo tanto, desde 1970 cada vez más dinero ha sido destinado a activos financieros, y cuando la clase capitalista empezó a comprar activos, el valor de éstos aumentó. De esa forma, comenzaron a hacer dinero con el crecimiento en el valor de sus activos y con ello, los precios de los bienes inmuebles fue aumentando. Ello condujo a una ciudad más cara y no mejor”* (2009: 4).

²⁸¹ A partir del 9 de junio de 2008, la justicia de la Ciudad tomó intervención en los delitos de usurpación que hasta entonces tramitaban por la justicia nacional. De acuerdo con la información estadística proporcionada por el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad (2009), entre julio de 2008 y junio de 2009 se iniciaron mil ciento noventa (1190) causas por desalojos. Esta cifra no considera los desalojos sobre inmuebles del Estado Nacional que se ubican en la Ciudad ni los desalojos que tramitan por el fuero civil-comercial o que realiza el Gobierno de la Ciudad administrativamente.

²⁸² El delito de usurpación se encuentra regulado en el art. 181 del Código Penal, el cual establece que: *“Será reprimido con prisión de seis meses a tres años: 1º el que por violencia, amenazas, engaños, abusos de confianza o clandestinidad despojare a otro, total o*

la legitimidad de los sujetos facultados a solicitar dicha restitución, extendiéndola a la figura del fiscal, quien lleva adelante la investigación del delito en representación del Estado.

Según los postulados del constitucionalismo liberal, este aportaría a los individuos un espacio de reserva en el que la autoridad del Estado no interferiría. Sin embargo, como observan Abramovich y Courtis (2006) este recorte de la autoridad estatal no implica una total ausencia de actividad en relación con el ejercicio de las libertades y los derechos. Por el contrario, como se despliega en el derecho de propiedad inmobiliaria, vinculado al uso y la ocupación del suelo, es necesario que el Estado asegure su protección y establezca mecanismos de reclamo para los casos de incumplimiento o violación a estos derechos libertades. *“Aún reduciendo el catálogo de derechos imaginables a los propugnados por el modelo liberal clásico, el Estado adopta frente a los derechos un doble perfil; de un lado, es sospechoso de poder afectarlos; de otro lado, es necesario para asegurar su efectividad”* (Abramovich y Courtis, 2006: 12).

La “libertad de inversión” como justificación de una oferta residencial expulsiva mantuvo intactas las reglas de juego de la actividad inmobiliaria a la vez que construyó un consenso en el sentido de que esas reglas no formaban parte de la regulación del derecho. El discurso de la emergencia habitacional funcionó de este modo, como un discurso que, paradójicamente, sirvió como figura simbólica de reconocimiento al mismo tiempo en que legitimó las relaciones de exclusión urbana existentes.

EL PERÍODO 2007-2010: LA POLÍTICA DE EMERGENCIA HABITACIONAL SIN DERECHO A LA VIVIENDA

En diciembre de 2007, el partido que había impulsado el proyecto de ley de emergencia habitacional en 2004, como los términos de su prórroga en octubre de 2007, asumió la jefatura del Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Bajo las premisas que nos alertan acerca de procesos de diferente orientación ideológica que coexisten como andamiaje jurídico de la política habitacional, pasaremos en este apartado a analizar las rupturas y continuidades en la política de vivienda que se revelan a partir del cambio de Jefatura de Gobierno en diciembre de 2007, con la asunción del Partido Propuesta Republicana (PRO).

La política habitacional como una política de desalojo urbano

De acuerdo a un estudio realizado por el Ministerio Público Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires (2009), la asignación presupuestaria destinada al crédito para la vivienda se incrementó a partir de 2008 a favor de las personas y familias de

parcialmente, de la posesión o tenencia de un inmueble o del ejercicio de un derecho real constituido sobre él, sea que el despojo se produzca invadiendo el inmueble, manteniéndose en él o expulsando a los ocupantes; 2º el que, para apoderarse de todo o parte de un inmueble, destruyere o alterare los términos o límites del mismo; 3º el que, con violencias o amenazas, turbare la posesión o tenencia de un inmueble.”

clase media en desmedro de las políticas habitacionales orientadas a los sectores de menores recursos²⁸³.

En forma paralela, la política encargada de urbanizar las villas se fragmentó en tres instituciones con objetivos, jefaturas, mecanismos de toma de decisiones, finalidades, procedimientos y jurisdicciones territoriales diferentes²⁸⁴, a la par de una reducción presupuestaria en su conjunto.

En lo que se refiere al espacio público, en septiembre de 2008 fue creada la Unidad de Control del Espacio Público (UCEP). Esta unidad tenía como misión intervenir contra “vendedores ambulantes” y “usurpadores” -identificando así a personas que no habían sido encontradas responsables de una contravención o delito por un órgano judicial²⁸⁵-, sustrayendo sus pertenencias y desplazándolas de sus lugares de reposo mediante métodos violentos e intimidantes a fin de

²⁸³ De acuerdo al Informe elaborado por la Auditoría General de la Ciudad (2010) respecto de la implementación de los programas Vivienda Porteña, Mejor Vivir, Viviendas Colectivas con Ahorro Previo, y Ley 341 para el año 2008, “(...) en cualquiera de sus estadios no existe un procedimiento de solicitudes de préstamos que determine de forma objetiva el grado de necesidad que presenta el grupo familiar. De esta manera no se instrumenta orden de prelación alguno entre los solicitantes, habilitándose la posibilidad de otorgar los préstamos en forma discrecional”.

²⁸⁴ El Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC) es el único organismo creado por ley (1.251), cuya misión es planificar y ejecutar las políticas habitacionales para dar respuesta definitiva a los problemas de vivienda de los sectores de menores recursos, a partir de los fondos presupuestarios del Gobierno de la Ciudad, los aportes del Estado Nacional distribuidos a todas las jurisdicciones a través del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y de los planes Federal de Construcción de Viviendas, Plurianual para la Construcción de Viviendas y Federal de Mejoramiento de Viviendas. A través del “Programa de Radicación e Integración de Villas” (PRIT), el IVC fue el organismo encargado de las tareas de urbanización de villas hasta el año 2008, en que se llevó a cabo una reestructuración institucional basada en convenios de cooperación y asistencia intra-gubernamentales, a través de los cuales el IVC “encomienda” la realización de tareas de urbanización de villas a la Corporación Buenos Aires Sur S.E, y de obras de emergencia, a la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS) dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico. De esta manera, como destaca el Informe del Ministerio Público Tutelar (2010), se asignan fondos públicos a entidades que no tienen competencias ni obligaciones que emerjan de una ley, en desmedro de organismos con competencias legalmente establecidas, como el IVC, sin presupuesto. De acuerdo con el informe citado, el presupuesto de la Corporación Sur decreció entre el 2008 y el 2010 un 30 %, revirtiendo la tendencia de gasto creciente observada para el período 2005-2007. Sumadas las tres unidades ejecutoras (PRIT, UGIS y Corporación Sur) el presupuesto total para urbanización de villas decae, observándose para el 2010 un recorte del 28% en comparación al presupuesto asignado al PRIT en el 2007.

²⁸⁵ La UCEP fue creada mediante el decreto 1232/08 como unidad fuera de nivel dentro de la órbita del Ministerio de Ambiente y Espacio Público del Gobierno de la Ciudad, asignándosele las siguientes funciones: “Mantener el espacio público libre de usurpadores por vía de la persuasión y la difusión de la normativa vigente y las sanciones correspondientes. Intervenir en tareas operativas destinadas a la preservación de la vía y el espacio público, remoción de obstáculos de aceras, calzadas y espacios verdes. Colaborar operativamente con el Poder Judicial de la Ciudad en desalojos del espacio público. Colaborar en todos aquellos operativos o acciones que lleven adelante otras dependencias del Gobierno de la Ciudad que así lo requieran, en caso de que el Ministerio de Espacio Público lo autorice. Colaborar en mantener el orden en el espacio público y colaborar operativamente en el decomiso y secuestro de mercadería de vendedores ilegales en el espacio público”.

que no regresaran al mismo lugar (CELS, Defensoría del Pueblo y Defensoría General de la CABA: 2009)²⁸⁶.

La política de gobierno enfatizó el dispositivo del desalojo en el ámbito de la formalidad, la informalidad²⁸⁷ y el espacio público. En el ámbito de la formalidad, el desalojo actuó subrepticamente, agravando la ya condicionada oferta habitacional para los sectores de menores recursos a través de la retracción de las funciones del Estado en materia de políticas de vivienda. En el espacio público, el dispositivo del desalojo actuó sobre la base de la criminalización de sus ocupantes, empleando métodos “legales” e ilegales, legitimados mediáticamente. Por último, en el ámbito de la informalidad las estrategias fueron más erráticas, combinándose la criminalización²⁸⁸ de los ocupantes con la retracción de las funciones del Estado en este ámbito.

La política habitacional devenida en política de desalojo urbano tuvo como correlato coherente, el aumento relativo de la asignación presupuestaria dirigida a las políticas habitacionales que brindan una solución transitoria a personas y familias en condición de calle. No obstante, la modificación reglamentaria en las condiciones de acceso a estas políticas transitorias operó también como un dispositivo del desalojo. Al suprimir la “amenaza” de desalojo como una de las condiciones de acceso a una solución habitacional transitoria, exigiendo a estos efectos, una situación de calle comprobable o efectiva, la nueva reglamentación operó como un disuasivo a resistir los lanzamientos. Doblemente expulsiva, la nueva reglamentación suprimió también, el deber del Estado de asistir a las familias en la búsqueda de estrategias de solución a su problemática habitacional²⁸⁹.

²⁸⁶ El stock acumulado de “denuncias” recibidas contaba con una clasificación de tipo urgente, alta, media, baja o rutina. Las denuncias urgentes consistían en *“aquellos casos de carácter inminente que requirieran una pronta respuesta operativa. Se encuentran en estado apremiante. Proviene de funcionarios del Gobierno y Directores de las Comunas”* (el resaltado nos pertenece). En el otro extremo, la rutina consistía en *“casos en que los indigentes vuelven a intrusar la zona que ya había sido recuperada por nuestra Unidad, son aquellos que integran nuestro historial de denuncias. Son verificados permanentemente en cada Operativo efectuado cercano a la zona.”* El informe de la UCEP (2009) se encuentra disponible en <http://www.anred.org/IMG/doc/Informe-UCEP-Final.doc>

²⁸⁷ Como señalan Smolka y Biderman (2009) el sentido común presente en los debates acerca de la informalidad urbana como el aquí utilizado, asocia esta noción a la falta de conformidad de las normas y reglamentos urbanos de los sectores de menores recursos.

²⁸⁸ A los seis meses de haber asumido el mandato, el Jefe de Gobierno de la Ciudad manifestó que sería legítimo convocar a un plebiscito *“para abrir el debate sobre esta cuestión ¿la ciudad puede hacerse cargo de la urbanización? ¿Qué quieren los vecinos que se haga con su dinero? La gente tiene que saber que intervenir en las villas tiene un costo. El costo sería aumentar impuestos o no hacer otras obras”*, “Macri analiza llamar a un plebiscito sobre la urbanización de villas”, Diario *La Nación*, 8/06/2008.

²⁸⁹ El Decreto 690/06 preveía en su art. 4 la asistencia a familias o personas solas en situación de calles, entendiendo por tales a aquellas que se encuentran en situación de inminente desamparo, o se hallen transitoriamente sin vivienda y sin refugio por causa de desalojo u otras causas. El art. 2 del decreto 960/08, modificó esa previsión estableciendo expresamente que no se contemplarían como beneficiarios del programa a quienes por cualquier causal se hallaren en riesgo de ser desalojados o ante la inminencia de situación de calle. A su vez, el art. 1 de este decreto recortó las funciones del programa al fortalecimiento transitorio del ingreso familiar con fines exclusivamente habitacionales, eliminando la obligación de orientar a las familias en la búsqueda de estrategias habitacionales alternativas contemplada en el art. 3 del decreto 690/06.

El énfasis en el dispositivo del desalojo que se observa con el cambio de jefatura de gobierno en el 2007 evidencia una ruptura con los presupuestos ideológicos, aún híbridos, que caracterizaron el período 2004-2007. Si en el período anterior, el debate de la emergencia habitacional reflejó un reconocimiento del derecho a la vivienda con una relativa dependencia de lo público, la política, y el Estado, pero encontrando un límite en el mercado, el período que se inicia en 2007 se caracterizó por la negación del derecho a la vivienda, ya no como un límite del mercado sino del propio Estado²⁹⁰.

Último intento legislativo de una reforma a la ley de emergencia habitacional: entre la reacción y la retórica

Como consecuencia de esta ruptura, en diciembre de 2008 el Poder Legislativo puso en tratamiento una modificación a la ley de emergencia habitacional vigente, la que había sido prorrogada un mes antes de que asumiera el nuevo Jefe de Gobierno sin cambios.

A diferencia del discurso que marcó el contexto de declaración de emergencia habitacional en julio de 2004, el problema era percibido ahora, no como la falta de una política de Estado, sino como la política del gobierno. O más precisamente, como la “no” política del gobierno.

Al igual que en 2004, persistía la misma idea sobre el tipo y alcance de la política encargada de garantizar el derecho a una vivienda adecuada. Esto es, la de una política sectorial (de vivienda), circunscripta a una obligación de naturaleza prestacional consistente en la construcción de vivienda social a cargo del Estado:

“voy a tomar las palabras del presidente del IVC, ingeniero Apelbaum, que estuvo presente aquí la semana pasada, cuando dijo que para él lo importante no eran las viviendas que se empezaban, sino las que se entregaban. Con esa teoría, está terminando de entregar todo lo que algún otro gobierno empezó y, como no le importa las que se empiezan a hacer, no está empezando nada. Ése fue el discurso del presidente del IVC” (Legislador de Diálogo por Buenos Aires, 2008).²⁹¹

El rol del Estado como constructor de vivienda reproducía la crítica a un mercado inmobiliario que excluye a los sectores de bajos recursos, denunciando la tipología de vivienda y de destinatarios a los que se orientaba la actividad del desarrollo inmobiliario:

“No es que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no se construyan viviendas; se construye y mucho. La contradicción es que se construye cada vez más para los segmentos de mayor poder adquisitivo y para la

²⁹⁰ En la perspectiva del constitucionalismo social, “la constitucionalización de las políticas sociales tuvo una finalidad política pragmática. Estructurar la adopción y orientación de un programa de gobierno con una relativa autonomía frente a las imposiciones del mercado y de la política, instituyendo a la par, una relativa dependencia de la moral” (Martyniuk, 2009: 71).

²⁹¹ Diputado Epszteyn, Acta de la 34ª Sesión Ordinaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 4 de diciembre de 2008, Versión Taquigráfica Nro. 44, p. 374.

especulación inmobiliaria, pero no para resolver el déficit de vivienda de los sectores populares y de la clase media (...) tengo la última estadística oficial de la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad, correspondiente a la edificación de viviendas del mes de septiembre pasado. Leo textual: 'análisis de la distribución de las unidades por categoría surge que las viviendas sencillas representan el 21,3; las confortables el 37,8; las lujosas el 7,7, y las suntuosas el 33,2 por ciento. Con relación a septiembre de 2007, las viviendas de categoría sencilla disminuyeron en un 31,8 por ciento'. Es decir, entre viviendas confortables, lujosas y suntuosas tenemos el 80 por ciento. Las sencillas, sólo un 20 por ciento. Y en relación al año pasado, disminuyeron más del 30 por ciento. Por eso, resulta insustituible el rol del Estado para llevar adelante planes de vivienda” (Legisladora de Nueva Izquierda, 2008).²⁹²

Si bien esta referencia al desarrollo inmobiliario rompía con el mito del déficit de viviendas en la ciudad de Buenos Aires, el consenso legislativo omitió otra vez el papel decisivo que juegan las normas de uso y ocupación del suelo en la oferta de vivienda. Las modificaciones propuestas a la ley de emergencia habitacional estuvieron dirigidas, fundamentalmente, a imponer mayores límites al poder político en reacción a la política del desalojo urbano:

“Hay que frenar los desalojos, y ésta es la manera de hacerlo, por lo menos en la Ciudad de Buenos Aires” (Legislador de la Coalición Cívica, 2008).²⁹³

En lo instrumental, las modificaciones propuestas reproducían las medidas vetadas por el anterior Poder Ejecutivo, incluyendo la definición del universo de personas en situación de emergencia habitacional y la suspensión de los desalojos sobre inmuebles del Gobierno de la ciudad. Adicionalmente, se obligaba al Poder Ejecutivo a adoptar un Plan Progresivo de Solución de la Emergencia Habitacional²⁹⁴, como a realizar las gestiones correspondientes para que en los juicios que afectaran a los habitantes de la ciudad, se dispusiera que, previo al libramiento de una cédula de notificación de la sentencia de desalojo, los juzgados de primera instancia ordenaran la realización de un informe socioambiental de los demandados y su posterior remisión al Ministerio de Desarrollo Social a fin de que adoptara las medidas habitacionales o de protección correspondientes, en articulación con otras áreas de los Gobiernos Nacional y Local²⁹⁵.

Por último, se reiteraba la creación de una comisión de contralor y seguimiento en el cumplimiento de esta ley, con una nueva composición que reflejaba la retracción en la política legislativa hacia una política de protección frente a los desalojos²⁹⁶, integrada por representantes de la Asesoría Tutelar y de la

²⁹² Diputada Walsh, Acta de la 34ª Sesión Ordinaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 4 de diciembre de 2008, Versión Taquigráfica Nro. 44, pp. 370-371

²⁹³ Diputado Di Filippo, Acta de la 34ª Sesión Ordinaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 4 de diciembre de 2008, Versión Taquigráfica Nro. 44, pp. 373

²⁹⁴ Ley 2973, art. 7

²⁹⁵ Ley 2973, art. 5

²⁹⁶ Ley 2973, art. 3

Defensoría General del Ministerio Público de la Ciudad así como de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad.

Recapitulando, el alcance del derecho a la vivienda adecuada desde la perspectiva del rol del Poder Legislativo fue acotándose desde 2004 cada vez más, hasta reducirse a un marco normativo de protección de los desalojos. Si en 2004 el debate había omitido el tratamiento de las causas de los desalojos centrándose en la adopción de medidas para proteger la seguridad jurídica de la tenencia, en 2008 la introducción de las causas al debate sobre los desalojos asignó toda la responsabilidad a la política de gobierno omitiendo toda referencia al mercado. Desde esta perspectiva, la necesidad de incorporar un mecanismo de negociación con los propietarios particulares como había sido discutida en 2004 ni siquiera fue planteada.

En este punto, el discurso de la emergencia habitacional devino definitivamente en retórica. Como ha sido analizado, la exclusión del sector privado del marco regulatorio de la emergencia habitacional, el reconocimiento de resultados insatisfactorios a pesar de los aumentos presupuestarios en las políticas prestacionales de vivienda y desarrollo social, y la posterior prórroga de la emergencia habitacional efectuada sin modificaciones a la norma, tornaron retórico el objetivo de recomponer la política habitacional²⁹⁷. De la misma manera, los factores anteriormente mencionados, -que comprenden a la regulación de los usos del suelo como a las normas procesales de desalojos que el Poder Legislativo dictara en el contexto de la misma emergencia habitacional-, tornaron en no menos retóricas a las medidas de protección sancionadas por la reforma.

El Poder Ejecutivo como agente inmobiliario

En enero de 2009, la ley 2973 de reforma a la emergencia habitacional fue vetada parcialmente por el Poder Ejecutivo con el mismo alcance que había sido vetada por el Poder Ejecutivo anterior²⁹⁸. En el mismo año, a través del proyecto conocido como “Corporación Puerta Norte S.E”, el Poder Ejecutivo propuso crear una sociedad estatal que tuviera como objetivo realizar todo tipo de operaciones inmobiliarias relacionadas con los inmuebles que le transfiriera la Ciudad o que adquiriera con el producido de su actividad. De acuerdo a los fundamentos del proyecto de ley, Corporación Puerta Norte S.E. tendría la finalidad de generar mayores ingresos a través de actividades comerciales con recursos que el proyecto calificaba como “ociosos”. La propuesta afirmaba que la creación de una sociedad estatal y la constitución de un fideicomiso a su cargo, dotarían a la gestión comercial de *“un instrumento idóneo para la transformación y valorización de los recursos públicos”* en comparación a las formas arquetípicas de la administración central²⁹⁹.

²⁹⁷ La opinión que la declaración de emergencia habitacional constituía, hasta el momento, una mera declaración formal era compartida por la mayoría de los legisladores de la oposición: *“(…) el sólo reconocimiento de que existe la emergencia habitacional es apenas una simple constatación formal sin efectos prácticos”*, Diputada Walsh, Acta de la 34ª Sesión Ordinaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 4 de diciembre de 2008, Versión Taquigráfica Nro. 44, pp. 370-371.

²⁹⁸ Decreto Nro. 9 del 9/01/2009

²⁹⁹ Expte. Nro. 49.470/2009, art. 1 inc. B

El directorio de Corporación Puerta Norte S.E, designado por el Poder Ejecutivo en su calidad de único accionista, podría disponer la desafectación del dominio público de los bienes inmuebles a los efectos de poder llevar a cabo todo tipo de transacciones inmobiliarias. En lugar de los mecanismos y procedimientos constitucionales que garantizan la observancia del interés público en este tipo de actos³⁰⁰, el Directorio de Corporación Puerta Norte S.E. debería aprobar un programa anual de acciones y elevarlo para su conocimiento al Poder Ejecutivo y a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires³⁰¹.

El proyecto de los genéricamente denominados “Bajo de Autopistas”³⁰² representó otro intento de sortear los procedimientos constitucionales que operan como garantía del interés público en las decisiones que acuerdan una concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre bienes inmuebles de dominio público. En este caso, el proyecto promovido por el Poder Ejecutivo consistió en que se aprobara en forma de “paquete” la concesión de todos los bajo de autopistas por un plazo de hasta 20 años sin conocerse el destino que se le daría a cada uno³⁰³. La ponderación del interés público que justificaría la concesión de cada espacio sería evaluada en cada caso por una comisión de seguimiento que reemplazaría en esta decisión a la Legislatura³⁰⁴.

Así como la finalidad del proyecto Corporación Puerta Norte S.E. fue la de generar mayores ingresos con transacciones inmobiliarias de inmuebles de la ciudad, en el caso de los bajo de autopistas se puso como condición a la concesión de su uso y explotación que ésta fuese a título oneroso³⁰⁵. Merece contrastarse el lugar que ocupa la participación social en estos proyectos con la propuesta de efectuar un plebiscito para decidir acerca de la urbanización de villas en la Ciudad³⁰⁶, sin pasar por alto, la concepción público privada de los inmuebles del Estado en cada caso. En el caso de las villas, la legitimidad del plebiscito era argumentada en base a que *“las propiedades estatales pertenecen a todos los vecinos y no pueden ser ocupadas por unos pocos”*, en los proyectos aludidos, el uso y la explotación de los inmuebles quedaban librados al incentivo económico promovido por la transformación y valorización de los recursos urbanos, en función de intereses privados. Los directores titulares de Corporación Puerta Norte S.E no percibirían retribución alguna por el desempeño de sus funciones si no ingresaban al fideicomiso ganancias

³⁰⁰ Se reemplaza de esta forma la sanción de leyes que requieren el consenso de los 2/3 de los integrantes de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (art. 82, inc. 4 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y un procedimiento de doble lectura en el que se enmarca la convocatoria a una audiencia pública (art. 89). De acuerdo al art. 90, ningún órgano del gobierno puede conferir excepciones a este trámite y si lo hiciera éstas son nulas.

³⁰¹ Expte. Nro. 49.470/2009, art. 8.

³⁰² Expte Nro. 2332-J-2008. Los espacios genéricamente denominados bajo autopistas son los situados debajo del trazado de las autopistas 25 de Mayo (AU1), Perito Moreno (AU6), Autopista Presidente Arturo Frondizi, y Autopista Presidente Arturo Illía, y terrenos contiguos remanentes de expropiación, correspondientes a la red concesionada a Autopistas Urbanas S.A. que se detallan en el anexo I del proyecto de ley.

³⁰³ Expte Nro. 2332-J-2008, art. 1.

³⁰⁴ Expte Nro. 2332-J-2008, de acuerdo a lo establecido en el art. 7, la Comisión de Seguimiento creada en el art. 5 emitiría un dictamen vinculante en cada oportunidad.

³⁰⁵ Expte Nro. 2332-J-2008, art. 1.

³⁰⁶ Véase supra nota 41.

producidas por los bienes fideicomitidos o por el producto de actos de disposición o venta de los mismos³⁰⁷.

A los efectos de justificar el rol del Estado como agente inmobiliario, se contrapuso la idea de inmuebles que entonces se encontraban “ociosos”, frente a la “finalidad social” que se perseguía con la promoción de actividades comerciales. Los fondos que recibiera la ciudad por dichas actividades, se aplicarían al financiamiento de políticas de vivienda, salud, educación y transporte³⁰⁸. Cabe señalar, sin embargo, que la calificación de “ociosos” a bajo autopistas donde funcionaban jardines maternos, clubes de jubilados, y centros culturales, no reconocía, justamente, a los usos no rentables que cumplían una finalidad social, del mismo modo en que esa calificación obviaba el uso habitacional que mantenían los inmuebles de la traza de la ex Au3³⁰⁹, promoviendo su traspaso al fideicomiso que administraría la Corporación Puerta Norte S.E.

Si bien el Poder Ejecutivo no logró el consenso legislativo para la sanción de estos proyectos, ellos sirven de ejemplos para ilustrar la política urbana que se desarrolló a partir de diciembre de 2007.

Bajo la condición de destinar a infraestructura escolar los fondos percibidos por la venta de tres de los inmuebles de dominio público mejor localizados de la ciudad, el Poder Ejecutivo logró el consenso del Poder Legislativo para sancionar el proyecto “Catalinas Norte”³¹⁰. Un ejemplo paradigmático en la transferencia de recursos producidos por la acción del Estado al sector privado. El precio por la venta de estos inmuebles no incorporó la valorización del suelo que se produjo por la asignación de un nuevo uso, y de índices de edificabilidad que posibilitaron la construcción de torres comerciales. En efecto, los proyectos “Jardín Japonés”³¹¹ y “Asociación Civil Club de Amigos”³¹² tuvieron como común denominador la concesión del uso y explotación de inmuebles de dominio público del Estado al sector privado, a condición de asumir algunas cargas de “interés social”, como la eximición del costo de la entrada a menores de 12 años, jubilados o contingentes con fines educativos, y el establecimiento de un cupo para niños de bajos recursos en el uso de las instalaciones deportivas, respectivamente.

La transformación y valorización de las tierras e inmuebles del Gobierno de la ciudad, presentada como la conversión de inmuebles ociosos en recursos que posibilitarían el cumplimiento de una finalidad social mediante su venta o

³⁰⁷ Expte. Nro. 49.470/2009, art. 3.

³⁰⁸ Expte. Nro. 49.470/2009, art. 7.

³⁰⁹ Según la ordenanza 33.439, publicada en el Boletín Municipal del 5 de abril de 1977, la traza correspondiente a la ex AU3, comprende la zona delimitada por las calles Donado, Holmberg, Avenida Congreso y Avenida de los Incas.

³¹⁰ Expediente N 2454-J-2008, art. 3. Nos referimos a los inmuebles correspondientes a: 1) Avenida Eduardo Madero S/N (Nomenclatura catastral: Circunscripción 20, Sección 3, Manzana 62 D, Parcela 4); 2) Avenida Eduardo Madero 1180 (Nomenclatura catastral: Circunscripción 20, Sección 3, Manzana 62 D, Parcela 5 a); 3) Avenida Leandro N. Alem 815 (Nomenclatura catastral: Circunscripción 20, Sección 3, Manzana 62 B, Parcela 3).

³¹¹ Ley 3308, sancionada el 26 de noviembre de 2009.

³¹² Ley 3730, sancionada el 15 de diciembre de 2010.

concesión, no se diferenció del objetivo que podía perseguir un agente inmobiliario en el contexto de valorización de los precios del suelo. Ello trajo como consecuencia lógica, una participación activa del Poder Ejecutivo en la promoción de desalojos³¹³.

A MODO DE CONCLUSIONES

Como ha sido desarrollado en este trabajo, los alcances de la política de emergencia habitacional estuvieron condicionados por los presupuestos ideológicos de un Estado Social y de un Estado Liberal de Derecho, aplicándose los primeros al reconocimiento del derecho a la vivienda, y los segundos, al derecho urbanístico.

El primer período del tratamiento de la emergencia habitacional (2004-2007) estuvo signado por la autonomía del mercado del suelo de la garantía del derecho a la vivienda, demostrándose al cabo de tres años, la imposibilidad de recomponer la política habitacional. Llegado a este punto, la clásica idea de “intervención- no intervención” que distinguió tradicionalmente al modelo de regulación social del modelo liberal, pudo ser cuestionada en base a la regulación que proporcionó las condiciones del desarrollo inmobiliario en la Ciudad, a la par de la emergencia habitacional.

Queda claro que lo que se presenta como un modelo desregulado bajo un modelo liberal de derecho, muestra su otra cara como una política de regulación, consistente en reglas para la utilización de los terrenos que distribuyen derechos entre los propietarios y la colectividad y que movilizan recursos socialmente creados. También, que la inclinación de estas reglas a favor de los promotores inmobiliarios y propietarios particulares tuvo como contrapunto el encarecimiento de la política de vivienda, limitada desde un comienzo, a la construcción de viviendas para los sectores de menores recursos.

Si los modelos de regulación social y liberal de derecho se corresponden a tipos ideales que intentan explicar soluciones técnico jurídicas para una teoría de las funciones que debe asumir el Estado, y de las vinculaciones entre el individuo y la sociedad, la regulación de la emergencia habitacional adoptó un modelo social desde la perspectiva de las funciones que asumió el Estado a través de la política de vivienda, y un modelo liberal en las vinculaciones que promovió entre individuo y sociedad.

La ruptura en la política de vivienda a partir de 2007 representa un claro abandono del presupuesto de un Estado Social en lo que hace al derecho a la vivienda. Esta ruptura se debió, en parte, a una concepción político ideológica que afirma que no todos merecen habitar la ciudad. No obstante, esta explicación se revela incompleta si se considera a las normas de uso y

³¹³ El Director del Organismo de Bienes del Gobierno de la Ciudad manifestaba que las 1280 propiedades que tiene la Ciudad “no tienen uso y le cuestan al Estado 280.000 pesos anuales de mantenimiento, se podrían vender”, a tal fin, “el Estado Porteño tiene ya firmados 62 decretos de desalojo, esperamos concretar 15 este año”, en “La Ciudad tiene 1280 viviendas propias pero no las puede vender”, Diario *Clarín*, 19/07/10.

ocupación del suelo que posibilitaron e incentivaron el rol del Estado como agente inmobiliario.

Tomando en cuenta los condicionamientos ideológicos que se opusieron a la acción transformadora del derecho en la política de emergencia habitacional, resulta pertinente preguntarse por el modelo de regulación que adopta la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este punto, cabe recordar que el objetivo y abordaje de este trabajo también obedecieron al convencimiento de que un tema se incorpora a la agenda pública en la medida en que se vincula al proceso político del momento, y a temas que ya están incluidos en dicha agenda.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires recoge el principio de igualdad material en su art. 11, 2^{do} párrafo: *“la Ciudad promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad”*. En base a este ideario, la Constitución estructura la adopción y orientación de un programa de gobierno a partir de una batería de políticas públicas consagradas constitucionalmente, encargadas de garantizar los derechos fundamentales.

El principio de igualdad material plasmado en la política constitucional encargada de garantizar el derecho a la vivienda, contiene una dimensión territorial en sus ejes y acciones, bajo la prescripción de una política de hábitat³¹⁴. En este sentido, no es casual que el discurso de la emergencia habitacional haya excluido toda referencia a una política de hábitat.

Si bien la Constitución no define qué debe entenderse por “hábitat”, la política de hábitat comprende el derecho a la vivienda y el acceso a servicios y equipamientos urbanos en condiciones de seguridad jurídica, incorporando en el alcance de ese reconocimiento, lo que podría considerarse un derecho al “arraigo”³¹⁵. La política de hábitat consagra también, un derecho de preferencia para los grupos que se encuentran privados del acceso a una vivienda en condiciones de mercado y de aquellos que logran acceder a una vivienda en condiciones de informalidad. Para ello reconoce, implícitamente, el principio de la función social de la propiedad. Existe, vale recordarlo, un mandato constitucional que auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos y que promueve los procesos autogestivos en la producción de la vivienda. Estos

³¹⁴ El art. 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece: *“La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. 2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva. 3. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones”*.

³¹⁵ La determinación constitucional de la regularización urbanística y dominial de las villas y los asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires con criterios de radicación definitiva constituye, sin lugar a dudas, un cambio de paradigma en el nivel normativo del discurso jurídico.

instrumentos que consagra la constitución, diluyen, respectivamente, la lógica liberal de la propiedad absoluta y de la producción mercantil de la vivienda.

Las herramientas que brinda el marco constitucional de la Ciudad a los efectos de promover el acceso igualitario a habitar en ella, abarcan, con diferentes alcances, las principales demandas de los movimientos sociales por la reforma urbana que dieron origen a reformas constitucionales y legislativas en países como Brasil y Colombia. La traducción jurídica de esas demandas se encuentra en el reconocimiento constitucional de un derecho colectivo al ambiente natural y urbano (art. 26), en la planificación y gestión urbana como una función indelegable del Estado integrada a la política de desarrollo económico (art. 27), y en la inversión de la lógica liberal en la promoción de la iniciativa privada en la actividad económica, condicionándola a un sistema que asegure el bienestar social (art. 48).

La conclusión es modesta aunque propositiva. Tomada seriamente, la garantía constitucional del derecho a la vivienda exige construir un espacio de diálogo jurídico conceptual con el derecho urbanístico, bajo el prisma de la igualdad territorial. Las posibilidades jurídico efectivas de construir este diálogo requieren tener en cuenta a este otro conjunto de políticas constitucionales que fueron soslayadas del discurso como de la regulación de la emergencia habitacional.

Bibliografía

ABRAMOVICH, Víctor - COURTIS, Christian (2002) *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid.

ABRAMOVICH, Víctor - COURTIS Christian (2006) *Los derechos sociales en el debate democrático*, Ediciones GPS, Madrid.

ABRAMOVICH, Víctor (2009) "El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales" En: Abramovich, Víctor y Laura Pautassi (comps.) *La revisión judicial de las políticas sociales*, Editores del Puerto, Buenos Aires, pp: 1-89.

BAER, Luis (2008) "Crecimiento económico, mercado inmobiliario y ausencia de política de suelo. Un análisis de la expansión del espacio residencial de la Ciudad de Buenos Aires en los 2000" En: *Proyección N°5*, Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial, CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.

BARCELLONA, Pietro (1996) *El individualismo propietario*, Editorial Trotta, Madrid.

CÁRCOVA, Carlos María (2009) "Notas acerca de la Teoría Crítica del Derecho" En: Courtis, Christian (comp.) *Desde otra mirada, Textos de teoría crítica del derecho*, Eudeba, Buenos Aires, pp: 19-38.

CELS, DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES Y DEFENSORÍA GENERAL (2009) *La UCEP: Un organismo estatal con prácticas ilegales*, Buenos Aires

COURTIS, Christian (2009) “Detrás de la ley. Lineamientos de análisis ideológico del derecho” En: Courtis, Christian (comp.) *Desde otra mirada, Textos de teoría crítica del derecho*, Eudeba, Buenos Aires, pp: 343-396.

EWALD, François (1997) “El concepto de derecho social” En: *Contextos N° 1*, Editores del Puerto, pp: 101-134.

FERNANDES, Edésio (2004) “Del código civil al Estatuto de la Ciudad. Algunas notas sobre la trayectoria del derecho urbanístico en Brasil” En: *Boletín mexicano de derecho comparado*, nueva serie año XXXVII, número 109, enero-abril, pp: 41-69

FERNANDES, Edésio (2007) “Políticas de regularización de la tenencia de la tierra: confrontando el proceso de crecimiento informal de las ciudades latinoamericanas” En: Larangeira, Adriana (org) *Regularización de asentamientos informales en América Latina*, The Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, pp: 11-24.

HARVEY, David (2009) “Reforma urbana: el Derecho a la Ciudad como alternativa al neoliberalismo” En: *Boletín Derecho a la Vivienda y a la Ciudad en América Latina*, año 2, nro. 6, Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos (COHRE), pp: 3-6.

MALDONADO COPELLO, María Mercedes (2003) “El proceso de aplicación de la ley 388 de 1997. Los principios éticos y jurídicos en materia de ordenamiento territorial y gestión del suelo en Colombia” En: Maldonado Copello, María Mercedes (ed.) *Reforma urbana y desarrollo territorial. Perspectivas de aplicación de las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales, CIDER, de la Universidad de los Andes, y Lincoln Institute o Land Policy.

MARTYNIUK, Claudio (2009) “Sobre la narración hermenéutica de la normatividad: tesis sobre la hermenéutica, la novela del derecho y la retórica” En: Courtis Christian (comp.) *Desde otra mirada, Textos de teoría crítica del derecho*, Eudeba, Buenos Aires, pp: 59-79.

MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR DE LA CABA (2009) “Los derechos económicos, sociales y culturales en el ámbito de los Ministerios de Gobierno. Derecho a la vivienda.” En: Ministerio Público Tutelar de la CABA, *Evaluación y monitoreo de políticas de infancia y salud mental en la Ciudad de Buenos Aires desde una perspectiva de derechos*, Buenos Aires, pp: 26-47

ORTIZ FLORES, Enrique (2007) *Integración de un sistema de instrumentos de apoyo a la producción social de la vivienda*, Habitat International Coalition-América Latina (HIC- AL).

PAUTASSI, Laura (2010) “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición” En: Abramovich, Víctor y

Pautassi, Laura (comps.), *La medición de derechos en las políticas sociales*, Editores del Puerto, Buenos Aires, pp: 1-87.

PISARELLO, Gerardo (2007) *Los derechos sociales y sus garantías, elementos para una reconstrucción*, Trotta, Madrid.

RABELLO, Sonia (2005) "Regularização fundiária e o sistema jurídico, uma introdução ao tema" En: *Curso de Regularização Fundiária e Urbanística de Assentamentos Irregulares*, Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), pp: 19-26.

ROLNIK, Raquel (2009) *Informe de la Relatora Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, Organización de las Naciones Unidas, Ginebra. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/10session/A.HRC.10.7_sp.pdf

ROSENKRANTZ, Carlos (2008) "Restricciones a los derechos de propiedad en circunstancias de escasez" En: *Derecho y Propiedad. SELA 2008*, Librería, Buenos Aires.

RUIZ, Alicia (2009) "Derecho, democracia y teorías críticas a fin de siglo" En: Curtis Christian (comp.) *Desde otra mirada, Textos de teoría crítica del derecho*, Eudeba, Buenos Aires, pp: 9-17.

SASSEN, Saskia (2010) *Territorio, autoridad y derecho. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*, Katz, Buenos Aires.

SMOLKA, Martin - BIDERMAN, Ciro (2009) "Como medir la informalidad en los asentamientos de viviendas ocupadas: ¿Para qué preocuparse?" En: *Land Lines*, Lincoln Institute of Land Policy, pp: 14-20.

WOLKMER, Antonio Carlos (2003) "Introducción al Pensamiento Jurídico Crítico" En: *Colección en Clave de Sur*, Instituto Latinoamericano para una sociedad y un derecho alternativos (ILSA), Bogotá, pp: 31-44.

ZAFFARONI, Raúl (2010) "Estudio Preliminar" En: *Constitución de la Nación Argentina de 1949*, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Buenos Aires, pp: 13-37.