

Relli Ugartamendía, Mariana

Producción de hábitat popular: Estado y actores comunitarios en el barrio Las Malvinas de La Plata, provincia de Buenos Aires, 1990

**Tesis presentada para la obtención del grado de Magíster en
Hábitat y Vivienda**

Directora: Cuenya, Beatriz

Relli Ugartamendía, M. (2007). Producción de hábitat popular: Estado y actores comunitarios en el barrio Las Malvinas de La Plata, provincia de Buenos Aires, 1990. Tesis de posgrado. Universidad Nacional de Mar del Plata. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. En Memoria Académica. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1752/te.1752.pdf>

Información adicional en www.memoria.fahce.unlp.edu.ar



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Universidad Nacional de Mar del Plata
Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño
Maestría en Hábitat y Vivienda

Tesis de Maestría

**Producción de hábitat popular.
Estado y actores comunitarios en el barrio Las Malvinas de
La Plata, provincia de Buenos Aires, 1990.**

Autora: Prof. Mariana Relli
Directora: Dra. Beatriz Cuenya
CEUR / CONICET
Año 2007

Jurado integrado por:
Dra. Beatriz Cuenya
Arq. Raúl Fernández Wagner
Dra. María Carla Rodríguez
Arq. Miriam Rodulfo
Defensa: 12 de marzo de 2008
Calificación: 10 (diez)

Este trabajo está dedicado a mis viejos
Nora y Jorge, a mi abuela Chiquita,
a mis hermanas Juli, Pao y Maga
y a mi sobrina Inés,
que llegó cuando más la esperábamos.

Agradecimientos

Este trabajo constituye la Tesis de Maestría en Hábitat y Vivienda de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Fue realizado en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales bajo la dirección de la Dra. Beatriz Cuenya y con el apoyo de una Beca de Posgrado del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

Este estudio no hubiera sido posible sin la valiosa colaboración de mucha gente. En primer lugar, le agradezco a mi amiga y maestra Patricia Pintos su aliento y su presencia permanentes. Deseo, también, agradecer a los amigos y las amigas que estuvieron en todo momento: Sergio Perdoni, Pablo González, Federico Langard, Estanislao Simonetti y mi hermana Magalí por la ayuda en la elaboración de los gráficos y planos que ilustran la Tesis; a Mariano Félix, Cristina Fynn y Mariana Aragón la lectura de los avances, sus críticas y aportes; a Gabriela Marichelar por la colaboración en la búsqueda de información; a la Dra. María Isabel Andrade su ayuda y su cobijo en el Centro de Investigaciones Geográficas de la UNLP; a Nano Raimondi y Marina Grasso por acompañar siempre.

Quiero hacer explícito mi agradecimiento a la directora del Laboratorio de Investigaciones en Antropología Social de la UNLP, Dra. Liliana Tamagno, quien generosamente puso a mi disposición los archivos de su trabajo con la Comunidad Toba de La Plata; a todas las personas que cedieron su tiempo y permitieron que les realizara largas entrevistas; a los habitantes del barrio Las Malvinas que me abrieron las puertas de sus casas y accedieron a relatarme sus historias; a los técnicos de los organismos provinciales que me facilitaron información indispensable: Jorge Gil, de la Dirección Provincial de Tierras, los miembros del Departamento de Control de Gestión del Instituto de la Vivienda y los del Área de Asistencia Crítica del Ministerio de Desarrollo Humano, en especial a Eugenio Gallego que, además, me cedió sus fotos atesoradas.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
Objetivos y preguntas de la investigación	
Consideraciones metodológicas	
 CAPÍTULO 1	
Transformaciones económicas, políticas y sociales de la década del '90	8
1.1. Introducción	
1.2. El nuevo modelo asistencial	
1.3. <i>El Estado frente al déficit de servicios habitacionales</i>	
 CAPÍTULO 2	
Provincia de Buenos Aires: el Estado frente al déficit habitacional de los sectores desafiados	16
2.1. <i>El Instituto de la Vivienda de la provincia de Buenos Aires</i>	
2.2. El Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano	
2.3. Algunas reflexiones en torno a la acción del Estado provincial frente al déficit habitacional de los sectores desafiados	
 CAPÍTULO 3	
Barrio Las Malvinas de La Plata, provincia de Buenos Aires	41
3.1. Introducción	
3.2. Emplazamiento y sectores que conforman el barrio Las Malvinas	
3.3. Los actores que intervinieron en los procesos de formación y consolidación del barrio	
3.4. Las Malvinas, hoy	
3.5. Anexo: imágenes de Las Malvinas	
 CAPÍTULO 4	
Las Malvinas, el proceso habitacional: etapas, actores y sus roles	60
4.1. Introducción	
4.2. Diseño y ocupación del barrio	
4.3. Construcción de viviendas	
4.4. Dotación de servicios y equipamiento	
4.5. Algunas reflexiones en torno al proceso habitacional en Las Malvinas	
4.6. Anexo: imágenes de las soluciones habitacionales en Las Malvinas	
 REFLEXIONES FINALES	103
 BIBLIOGRAFÍA	106

INTRODUCCIÓN

En la ciudad capitalista el acceso a los servicios habitacionales por la vía legal debe realizarse a través de la compra en el mercado, puesto que éstos son concebidos como mercancías. La posesión de ingresos estables y suficientes como para alcanzar cierto nivel de ahorro que posibilite la adquisición de un inmueble o el pago de un alquiler, es una de las condiciones imprescindibles para el acceso de las familias a la vivienda integrada al conjunto urbano. Otra condición –fundamental para los sectores de ingresos restringidos- es la existencia de un mercado accesible o de ciertas facilidades para el acceso al mismo (líneas de créditos blandos, regulación de alquileres, etc).

En el deterioro de las condiciones laborales y la caída de los ingresos de las clases trabajadoras que observamos en las últimas décadas, así como en el aumento desproporcionado de la pobreza y la indigencia entre los sectores de pobreza estructural (que empeoraron su ya deficitaria calidad de vida) y su extensión a sectores medios pauperizados, están las principales causas de las dificultades para el acceso a la ciudad porque, para estos sectores, está vedada la participación en el mercado. Al promotor inmobiliario, al productor de suelo urbano o de vivienda, no le interesan, no produce para ellos porque no puede sacar de estos sectores la ganancia que espera obtener como producto de su actividad¹.

La falta de recursos para proveerse del suelo y los materiales de construcción adecuados, el asesoramiento técnico necesario, la conexión a las redes de servicios públicos y el posterior pago del consumo de dichos servicios, obligan a las familias pobres a emprender estrategias de provisión de viviendas y servicios no comprendidas en los marcos regulatorios, pero, sobre todo, no satisfactorias de las necesidades humanas (tomas de tierras o inmuebles desocupados, construcción con materiales precarios, convivencia de las familias con obras cuya producción lleva largos años, enganches clandestinos a las redes de servicios, etc.).

La recurrencia a la asistencia estatal es otra vía posible para la satisfacción de necesidades de los sectores populares.

El poder público, ante “cuestiones socialmente problematizadas”, pone en marcha mecanismos de asistencia, crea instituciones, invierte recursos públicos, en suma, genera políticas sectorizadas diferentes, según el modelo de Estado al que responda y a la agenda estatal vigente. *“La agenda estatal representa el “espacio problemático” de una sociedad, el conjunto de cuestiones no resueltas que afectan a uno o más de sus sectores –o a la totalidad de los mismos- y que, por lo tanto, constituyen el objeto de la acción del Estado, su dominio funcional [...] El rol del Estado en cada momento histórico podría concebirse como una expresión político-ideológica de esa agenda vigente. Sería, en cierto modo, una decantación de las políticas o tomas de posición predominantes y de su consecuencia: la conformación de un aparato institucional orientado a resolver las cuestiones en el sentido elegido, poniendo en juego para ello los diversos recursos de poder que en cada momento está en condiciones de movilizar”* (Osklak 1997: 73).

Entre 1972 y 1992, el Estado nacional argentino forjó un aparato público de atención al déficit habitacional a partir de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI).

¹ Podemos mencionar a modo de ejemplo que desde 1977 en la provincia de Buenos Aires, a partir de la sanción de la ley 8912, la producción de loteos populares pasaba a ser más costosa debido a la prohibición de hacerlo sin provisión de infraestructura, debiendo respetar medidas mínimas de los lotes, etc.; esa fue una de las razones del corrimiento de empresas promotoras que trasladaron su actividad de la producción de loteos populares a la de cementerios privados y barrios cerrados con destino a una demanda solvente, compuesta por sectores de mayor poder adquisitivo (Cuenya 1994).

Desde la Secretaría de Estado de Urbanismo y Vivienda (SEDUV) se diseñaba la política habitacional pública y se ejecutaba a través de los Institutos Provinciales de Vivienda.

Durante la década del '90, en Argentina observamos profundos cambios en la política habitacional que se dieron en el marco de los procesos de Reforma del Estado. A partir de estos cambios se redefinieron los roles que deben ocupar las instituciones estatales en la solución de las necesidades de vivienda de los pobres. En 1992 se descentralizaron los recursos del FONAVI y en 1995 se creó un nuevo Sistema Federal de Vivienda. Ambas medidas crearon, por un lado, un escenario propicio para el diseño de políticas de vivienda en cada jurisdicción provincial, pero, por otro, las posibilidades de acción quedaron restringidas de alguna manera por los lineamientos de la nueva legislación nacional que dio lugar a la incorporación de los principios que acompañaron a la Reforma del Estado en su conjunto. Los términos facilitación, focalización y gestión asociada, que resumen las “recomendaciones” de los organismos internacionales de crédito en relación a la política habitacional, se extendieron en los vocabularios de los actores que, desde afuera, pugnarón por las reformas y en los que, desde adentro, las aceptaron e implementaron.

Objetivos y preguntas de la investigación

El objetivo de esta investigación es examinar el perfil que adquirió la política habitacional en la provincia de Buenos Aires durante la década de 1990, luego de las reformas realizadas al sistema público de vivienda a nivel nacional, y analizar en profundidad los programas de atención a los sectores desafiados. Específicamente, interesa conocer las características de las operatorias sociohabitacionales bonaerenses dirigidas a los sectores más pobres, el rol que asumieron los actores públicos y comunitarios durante su ejecución y los resultados que se obtuvieron.

Además, y con respecto a las operatorias en las que hubo un llamado a la organización y participación de los habitantes, se pretende reflexionar acerca de las posibilidades reales de generación de organización desde el Estado y los objetivos que persiguen quienes encuentran en la convocatoria a participar, una opción posible. Recurrimos para ello a un estudio de caso: el barrio Las Malvinas de La Plata, partido de La Plata, Buenos Aires.

Las preguntas básicas que guiaron nuestra investigación fueron:

- ♦ ¿Qué características asumió la política habitacional en la provincia de Buenos Aires durante la década de 1990?
- ♦ ¿Qué organismos estatales intervinieron en el campo habitacional?
- ♦ ¿Cuál fue el perfil de las operatorias socio habitacionales que se diseñaron y ejecutaron en la provincia en términos de objetivos, estrategias y recursos?
- ♦ ¿Qué otros actores fueron convocados?
- ♦ ¿Qué roles cumplieron los actores públicos y comunitarios involucrados en las diversas operatorias ejecutadas durante la década?
- ♦ ¿Cómo se expresaron estas tendencias en el barrio Las Malvinas?
- ♦ ¿De qué manera se expresó la convocatoria a participar a las organizaciones del barrio y qué resultados tuvo?
- ♦ ¿Qué resultados, en términos de generación y aliento a la organización comunitaria, tuvieron los programas sociohabitacionales desplegados en el barrio Las Malvinas?

Consideraciones metodológicas

Para el cumplimiento de los objetivos planteados, la estrategia metodológica de la investigación se ha apoyado en los siguientes pilares:

- a) *Revisión de las transformaciones en los planos político, económico y social que vivió nuestro país en los años '90 y, más específicamente, de las modificaciones del sistema público de atención al déficit habitacional.* Para ello se recurrió a los estudios realizados por diversos autores, los cuales aportaron elementos para comprender el contexto general y las características de dichas transformaciones.
- b) *Indagación acerca de las características que asumió la política habitacional de la provincia de Buenos Aires.* Este análisis fue elaborado a partir del relevamiento exhaustivo de información contenida en documentos oficiales, leyes provinciales, resoluciones ministeriales, informes técnicos y expedientes; también se realizaron entrevistas a funcionarios y técnicos de los programas provinciales y a miembros de organizaciones no gubernamentales con trayectoria de trabajo en operatorias habitacionales en la provincia. Se tuvo acceso a una base de datos provista por el Departamento de Control de Gestión del Instituto de la Vivienda, en la que están volcados todos los programas desarrollados entre 1992 y 2002, y sobre la cual se debió hacer un arduo trabajo de depuración y cotejo de los datos para poder aprovechar la información y arribar a conclusiones consistentes.
- c) *Estudio de caso: barrio Las Malvinas de La Plata.* Creado a partir de un programa provincial de lotes con servicios, en este barrio pueden observarse diferentes operatorias de vivienda, instrumentadas desde organismos del Estado provincial en los últimos quince años y destinadas a los sectores populares. También pueden verse allí las interrupciones de las mismas, que dejaron programas incompletos y familias que, aun habiendo sido atendidas por el Estado, continúan viviendo en la irregularidad y no han resuelto su situación deficitaria. Finalmente, Las Malvinas es un ejemplo de acciones permanentes de los pobladores que, de manera individual u organizada, producen el lugar en el que viven, dando muestras del hacer cotidiano de los actores comunitarios, dentro y fuera de las operatorias estatales, para resolver de manera urgente su situación habitacional.

El estudio de caso se pudo realizar gracias al aporte de los actores entrevistados - técnicos de los programas y miembros de las organizaciones del barrio-, del fiel registro de los primeros años de formación del barrio levantado por los investigadores del LIAS/UNLP, en el marco de sus estudios sobre la comunidad toba de Las Malvinas, y de nuestra observación directa en el trabajo de campo realizado en los años 2005 y 2006. También fueron consultados distintos informes técnicos del (ex) Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano, del Instituto de la Vivienda y de la Dirección Provincial de Tierras.

Se espera que los resultados de este trabajo puedan servir para conocer los roles de los actores comunitarios y las instituciones gubernamentales a la hora de resolver problemas urbanos concretos: el acceso al suelo urbano, a la vivienda y a los servicios, la provisión de equipamiento comunitario, la regularización de situaciones ilegales o irregulares de ocupación y tenencia de los lotes, todas ellas, problemáticas presentes en el caso seleccionado para analizar y que, en definitiva, hablan de las dificultades de integración de los sectores populares a la ciudad en su conjunto.

CAPÍTULO 1

Transformaciones económicas, políticas y sociales de la década del '90

1.1. Introducción

Durante los años de consolidación en el país de un modelo económico, político y social de corte neoliberal, el esquema de sociedad en el que primaba el trabajo como fuente de ingresos y de integración de los individuos en el conjunto social y se observaba una fuerte presencia del Estado, se transformó en otro caracterizado por grandes porcentajes de la población en situación de exclusión del mercado laboral y sujetos de asistencia de un Estado que se fue retirando de su antiguo rol de garante del cumplimiento de derechos sociales.

Las transformaciones en los planos económico, político y social, a los que varios autores le han dedicado extensas explicaciones², no fueron propias de nuestro país, sino acciones locales producto de “recomendaciones” provenientes de los organismos internacionales de crédito en el marco de transformaciones en la economía mundial y nuevas necesidades del capital. En los '90, se hicieron realidad las pretensiones de transformación que los grupos de presión venían exigiendo a los sucesivos gobiernos y que formaban parte de una estrategia de reformas para toda América Latina, plasmadas y transparentadas en el Consenso de Washington de 1989. A propósito, Mabel Thwaites Rey afirma: *“...el proceso de reforma estatal encarado en Argentina se ha orientado a tornar funcionales las estructuras estatales para las nuevas formas de acumulación exigidas por la reestructuración del capital global, en el contexto de una correlación de fuerzas claramente desfavorable a las clases subalternas, porque el viejo andamiaje, asociado a un modelo de acumulación en estado de crisis terminal, ya no era funcional a los requerimientos de valorización y circulación capitalista prevalecientes. De ahí que apareciera como necesaria para el capital, en beneficio de sus intereses estratégicos, una transformación profunda de las múltiples redes que atan la relación Estado/sociedad en la que se imbrican asimétricamente las distintas clases y sectores sociales”* (1999: 39).

En Argentina asistimos a una serie de cambios estructurales que no sólo supusieron reformas económicas sino que éstas estuvieron acompañadas de transformaciones en la concepción acerca de los roles que debe cumplir el Estado. Desde 1989, luego de la salida anticipada del presidente Raúl Alfonsín, en medio de una aguda crisis y un fuerte descontento social, los planes de reforma del nuevo gobierno tuvieron una entrada cómoda y sin demasiadas resistencias por parte de la ciudadanía, ávida de mejoras en el consumo y asustada por los procesos hiperinflacionarios de fines de los '80.

En los primeros años del gobierno de Carlos Menem, cierto clima de confianza en el recambio democrático seguido de la tranquilidad lograda por la estabilidad de la moneda (Ley de Convertibilidad de 1991) y la recuperación del consumo, dieron al nuevo gobierno el amparo necesario para implementar la más drástica transformación sufrida por la economía y las estructuras estatales de nuestro país. En poco tiempo, *“la economía sometió a la política”* y las reformas –planteadas en los discursos como únicas salidas a la crisis- fueron realizadas sin dubitaciones y con pocas voces en contra (Svampa 2005: 53). Reforma del Estado, ajuste estructural y superávit fiscal para afrontar los pagos de la deuda externa,

² Schvarzer 1998; Rofman 1998; Palermo y Novaro 1996; Romero 2001; Félix 2005.

junto a la política de apertura económica y privatización de empresas públicas, constituyeron un conjunto de medidas que ocasionaron enormes trastornos en el mercado laboral y en la estructura social de nuestro país, pero estas consecuencias no se observaron inmediatamente (a pesar de las honrosas alarmas de académicos e intelectuales), sino que salieron a la luz en la segunda mitad de los '90, cuando el desempleo y la pobreza no podían seguir ocultándose, y tomaron mayor visibilidad a partir de las acciones de los grupos más desfavorecidos por el modelo desindustrializador y aperturista (Svampa y Pereyra 2003).

Asistimos a una reducción drástica del empleo en todos los sectores, especialmente en el sector industrial (otrora fuente principal de trabajo) y al aumento sostenido de un cúmulo de población que sobra, *"supernumerarios ante la actualización en curso de las competencias económicas y sociales"* (Castel 1997: 22). En Argentina, como en el resto de los países de la región, creció abruptamente la masa de población 'no necesaria' para el funcionamiento del sistema económico, personas en edad activa que no encuentran lugar en el mercado de trabajo o lo encuentran intermitentemente o en condiciones de extrema precariedad, lo cual los hace vivir en permanente incertidumbre y dependiendo de las estructuras asistenciales del Estado.

El trabajo, además de constituir la fuente de ingresos de la gran mayoría de los hogares, establece la forma de vincular a los individuos entre sí y contenerlos en el seno de la sociedad. Tener trabajo es ser parte de la sociedad, estar integrado con otros y gozar de los beneficios de la vida comunitaria. A propósito, Castel afirma que *"existe una fuerte correlación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que 'cubren' a un individuo ante los riesgos de la existencia. De allí la posibilidad de construir lo que yo llamaría metafóricamente 'zonas' de cohesión social. Entonces, la asociación 'trabajo estable / inserción social sólida' caracteriza una zona de integración. A la inversa, la ausencia de participación en alguna actividad productiva y el aislamiento relacional conjugan sus efectos negativos para producir la exclusión, o más bien, la desafiliación³. La vulnerabilidad social es una zona intermedia, inestable, que conjuga la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad"* (Castel 1997: 15).

Los cambios en la economía y la política sufridos por los habitantes de nuestro país han provocado un aumento de estas *zonas de vulnerabilidad y de desafiliación* a la vez que un retroceso cuantitativo de los sectores *integrados*, que podemos observar en los aumentos de desempleo y empleos precarios, en los niveles inconcebibles de pobreza y en la aparición de un sinnúmero de problemáticas sociales vinculadas, precisamente, a la desintegración del tejido social como la violencia y la "inseguridad". La sociedad argentina vivió un proceso de polarización social evidenciado en el desmembramiento de las clases medias -ahora fuertemente divididas en sectores medio-altos y sectores bajos-, ensanchamiento de la brecha en la participación en los ingresos entre clases, con un aumento desmedido de los ingresos de capas superiores acompañado de un drástico deterioro de los ingresos de los sectores populares.

Describiendo las transformaciones en la sociedad observadas en la década del '90, Maristella Svampa (2005) habla de *mutaciones de la ciudadanía*, la cual, en el marco del desmantelamiento del Estado, quedó consolidada en torno a tres modelos: el modelo de

³ La exclusión reúne *"una multitud de situaciones desdichadas sin hacer inteligible su pertenencia a un género común [...] Pero lo que acerca las situaciones de este tipo es menos una comunidad de rasgos derivados de la descripción empírica que la unidad de una posición con relación a las reestructuraciones económicas y sociales actuales."* Castel quiere explicar procesos móviles en el tiempo, por eso prefiere hablar de desafiliación antes que de exclusión, porque considera que este último término es estático. *"Hablar de desafiliación no es confirmar una ruptura, sino relatar un recorrido [la pregunta es] desafiliado ¿en relación a qué?"* (Castel 1997: 16-17)

ciudadanía patrimonialista y el del *ciudadano consumidor*, para quienes tienen recursos, y el modelo *asistencial-participativo* para aquellos que no los tienen.

Entre los primeros, que constituyen la *ciudadanía patrimonialista*, encontramos los sectores de altos ingresos que intentan aislarse del conjunto de la sociedad recreando espacios propios, homogéneos y seguros frente a un 'afuera' inseguro y desorganizado. Esta autora describe una "*aspiración a una comunidad transparente, autorregulada, autosuficiente, en contraste con la sociedad abierta, en donde la desregulación se asocia con la anomia y la desorganización social*" (Svampa 2005, 80) y los ejemplos más claros se ven en la autosegregación espacial de estas clases en *countries* y barrios privados.

En el *modelo de ciudadano consumidor*, "*el individuo es definido como consumidor-usuario de los bienes y servicios que provee el mercado*" (Svampa 2005, 82). El aumento del consumo y la extensión y consolidación de pautas de consumo excesivo como aparentes formas de pertenencia, legitimaron de alguna manera el proceso de privatizaciones de las empresas públicas de servicios. En pocos años, a la vez que las empresas pasaban a manos privadas, se dio un cambio de concepción acerca de lo que son los servicios públicos, éstos pasan de ser derechos garantizados solidariamente (derecho al agua, al transporte, a la energía eléctrica...) a ser vistos como mercancías a las que se accede contando con ingresos suficientes para comprarlas.

Por último, al describir el *modelo asistencial participativo* Svampa habla de la figura de ciudadanía propuesta para aquellos sectores que quedaron afuera del proceso de modernización, como una *no-ciudadanía*; sectores a los cuales les es vedado el consumo de bienes y servicios porque antes les es vedado el ingreso al mercado laboral. En la sociedad capitalista, sin trabajo no hay ingresos y sin ingresos no hay posibilidades de consumo (y, por lo tanto, de satisfacción de necesidades o de cumplimiento de derechos humanos). Ante los efectos de esta *negación de la ciudadanía*, el Estado pone en marcha políticas compensatorias, traducidas en un sinnúmero de programas sociales focalizados y apoyados en la autoorganización comunitaria, que se proponen paliar ("atender") las consecuencias del modelo socioeconómico, antes que revisar o atacar sus causas.

1.2. El nuevo modelo asistencial

La sociedad que fue transformada en los '90 contaba, además de la protección de los derechos sociales ligada al trabajo, con una fuerte presencia de instituciones estatales abocadas a garantizar la integración social a partir del sostenimiento de la educación pública en todos los niveles, la salud, la previsión social, etc. Aquella sociedad se desenvolvía bajo la noción de universalidad de los derechos sociales garantizados por el Estado e incluidos en la Constitución Nacional (artículo 14 bis). El modelo de Estado Benefactor no alcanzó nunca en Argentina los niveles de desarrollo de los países europeos, pero, aun así, durante varias décadas se forjaron una serie de instituciones e instrumentos de regulación estatal que garantizaron derechos sociales básicos e hicieron que nuestro país fuera una de las "excepciones" en el contexto latinoamericano. La presencia del Estado en la regulación y gestión de los bienes y servicios colectivos, a través de instituciones públicas creadas a tales fines, fue garantía de acceso más o menos universal a los mismos. Además, los altos niveles de empleo formal (sobre todo de empleo industrial) mantenían cubiertos los derechos básicos de los trabajadores y sus familias a través de la legislación protectora del mundo del trabajo. A estas instituciones y marcos regulatorios estuvieron dirigidas las acciones de transformación y desmantelamiento del Estado (en nombre de la 'modernización') puestas en práctica en los años '90, en el marco de la implantación del

modelo neoliberal imperante, que le atribuye al mercado funciones distributivas: *“La instalación del mercado como asignador principal de recursos, en detrimento de la definición estatal, apareció como el mecanismo más genuino y legitimador de una suerte de “vuelta a la sociedad” frente a la voracidad de un Estado elefantiásico y depredador. Sin embargo, la centralidad del mercado no equivale al predominio de la sociedad civil entendida como un todo homogéneo, sino la preeminencia de ciertos grupos al interior de aquella. La restricción de la acción estatal supone la reducción de otros grupos y actores sociales para hacer valer sus intereses por fuera de la relación de fuerzas estrictamente económicas impuestas por el mercado, de donde se sigue que “naturalizar” la economía y reificar al mercado es un operativo fuertemente ideológico y político, aunque pretenda lo contrario como recurso fetichizador”* (Thwaites Rey 1999: 39).

Además, a la vez que el mundo del trabajo fue perdiendo centralidad y se evidenciaban las consecuencias del nuevo modelo, se fue imponiendo una redefinición de “la cuestión social” en términos de pobreza, *“la pobreza se va convirtiendo en un asunto de política social y no de política económica, considerándose al Estado como responsable de las políticas sociales”* (Merklen 2005: 123). A la luz de una realidad innegable de incremento de la pobreza y la indigencia, y a partir del llamado de los organismos internacionales a “luchar contra la pobreza”⁴ con acciones asistenciales, empezaron a diseñarse programas para atender diferentes tipos de problemas que pudieran ir mostrando (y demostrando) los pobres. Sobre todo en la segunda mitad de los '90, cuando fueron haciéndose más visibles las consecuencias de la política económica, vimos nacer una gran cantidad de programas focalizados que intentaron dar una respuesta paliativa ante problemáticas puntuales de sectores que fueron quedando excluidos del mercado laboral y, por eso, cayendo en la pobreza y la indigencia. Ejemplos de ello son los planes de empleo transitorio, planes alimentarios para segmentos de la población de diferentes edades (niños, ancianos, mujeres embarazadas), programas para adolescentes, programas para enfermos de sida, programas de alimentos para comedores comunitarios, programas de autoconstrucción de viviendas, programas de subsidios para emprendimientos productivos, programas de dotación de equipamiento comunitario a los barrios, programas de insumos y asistencia para huertas comunitarias... podríamos seguir enumerando una gran cantidad de operatorias que, en el marco del ajuste, volcaron recursos públicos de manera inconexa para apagar o amainar focos de conflicto. Para acceder a ellos, los grupos o individuos deben demostrar que poseen un problema a ser atendido, *“el otorgamiento de un derecho queda así subordinado a la constatación de una deficiencia, de “dificultades particulares” de naturaleza personal o psicosocial [...] los fragmentos de una biografía quebrada constituyen la única moneda de cambio para acceder a un derecho”* (Castel 1997: 477), reforzándose así, los aparatos clientelares fundados sobre las necesidades de los sectores populares.

Además de la fragmentación institucional, la falta de coherencia en la multiplicidad de programas focalizados y los mecanismos individualizados de acceso a los mismos, otra característica del nuevo modelo asistencial es la persistente “invitación” a los actores locales organizados para actuar en la implementación de los programas. Aparecen en escena organizaciones no gubernamentales y organizaciones de base que toman en sus manos la gestión de los programas en el territorio (en ocasiones, de cualquier tipo de programa, entrampados en una lógica que Merklen denomina “lógica del cazador” y en una búsqueda incesante de recursos puesto que se trabaja en permanente inseguridad y sin posibilidades de estabilizar la vida cotidiana de los asistidos) y se convierten en vías para las

⁴ Se recomienda la lectura del texto de Denis Merklen que relata la forma como los organismos internacionales de crédito fueron instalando en la escena pública la problemática de la pobreza interviniendo en diferentes planos: a nivel intelectual, a nivel del acceso a la ayuda financiera y a nivel de la acción directa (Merklen 2005).

transferencias predeterminadas de recursos y en responsables directos del éxito o fracaso de los proyectos presentados⁵.

En los '90, las organizaciones civiles fueron convocadas desde el Estado a trabajar en el marco de programas focalizados con el argumento de que así se iba a incentivar la participación de la sociedad civil. De esta manera -se argüía- se estarían aproximando soluciones que responderían mejor a los problemas, bajo cierta referencia a la cercanía como garantía (no comprobada) de adecuación de las soluciones a las demandas (Coraggio 1997). Pero el traspaso de algunas tareas a organizaciones de la sociedad civil también puede interpretarse como una arista más del nuevo paradigma de Estado mínimo y de los intentos de achicar el gasto social. El Estado neoliberal ha alentado una supuesta participación de la sociedad como forma de reducir sus funciones tradicionales, *"...las ONG fueron mostradas y utilizadas, en muchos casos, como instrumentos útiles para paliar (transitoria y parcialmente) la creciente pobreza y el deterioro del tejido social"* (Buthet 2005).

Siguiendo a Merklen (2005), vemos que en la década del '90 en Argentina hubo una reconfiguración del sistema de actores centrales en lo que se podría llamar "la cuestión social", un pasaje desde el viejo sistema conformado por el Estado y los sindicatos hacia otro compuesto por tres polos institucionales principales, el Estado (reestructurado, ajustado, con funciones descentralizadas), los organismos internacionales de crédito (impulsores y financiadores de las reformas) y las organizaciones civiles (ejecutoras locales de los programas de asistencia a la pobreza).

1.3. El Estado frente al déficit de servicios habitacionales

En Argentina, entre 1972 y 1995, la política rectora en materia habitacional estuvo amparada bajo las leyes de creación y reforma del Fondo Nacional de la Vivienda⁶. El FONAVI fue una masa de recursos proveniente de una tasa contributiva sobre los salarios que estaba gestionada de manera centralizada desde la Secretaría de Estado de Urbanismo y Vivienda (SEDUV)⁷ y destinada a favorecer el acceso a la vivienda de sectores de recursos insuficientes.

El Estado contrataba empresas para que construyeran las viviendas que luego serían entregadas a los adjudicatarios completas, equipadas y con detalles de terminación, a pagar en cuotas durante largos periodos de tiempo (Yujnovsky 1984; Cuenya 1992, 1997). *"Aquí, la oferta oficial fue una sola, la vivienda terminada 'llave en mano', producida privadamente, financiada por el Estado y canalizada a través de organismos provinciales. Este tipo de oferta, para poder dar participación a la empresa privada y al mismo tiempo cumplir con un objetivo de tipo social (el de dar acceso a esta vivienda cara a grupos sociales de escasos recursos) terminó subsidiando casi enteramente a un reducido sector de la población (no el más carenciado); no dejó márgenes de recursos para atender a otros sectores sociales y*

⁵ En el nuevo modelo asistencial de tratamiento particularizado de los problemas, prima la lógica del proyecto, es decir, de *"los cursos de acción limitados en el tiempo y en el espacio"* (Merklen 2005) que no tienden a institucionalizarse, tener un alcance universal ni perdurar en el tiempo. Habrá asistencia y cierto financiamiento "a cambio de un proyecto" lo cual nos lleva a preguntarnos, con Castel, *"si la imposición de esta matriz contractual no equivale a exigir a los individuos más desestabilizados que se conduzcan como sujetos autónomos. Pues, 'montar un proyecto profesional' o, mejor aún, construir un 'itinerario de vida', no es tan sencillo cuando se está desempleado o se corre el riesgo de ser desalojado de la casa en que se vive. Se trata incluso de una exigencia que les costaría satisfacer a muchos sujetos bien integrados"* (Castel 1997: 474).

⁶ Leyes nacionales 19.929/72 y 21.581/77

⁷ Más tarde fue denominada Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental (SVOA).

“despilfarró” los necesarios para atender a las generaciones que se sucedieron y a las futuras” (Cuenya 1990: 75).

Este modelo centralizado que, a pesar de que dispuso de cuantiosos recursos no pudo eliminar el déficit habitacional, protagonizó la escena de acciones públicas hasta que, en 1995, con la sanción de la ley nacional 24.464, se creó el Sistema Federal de Vivienda. En realidad, el primer paso hacia la modificación del sistema público de vivienda se dio en 1992 con la firma del Pacto Fiscal Federal⁸ a partir del cual se descentralizaron los fondos específicos nacionales hacia las provincias.⁹

A partir de 1995, el Sistema Federal de Vivienda quedó conformado por el FONAVI, los Institutos Provinciales de Vivienda, la Comisión Municipal de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires y el Consejo Nacional de la Vivienda. Esta ley, que adecuó la situación del sistema público de vivienda a los cambios introducidos por el Pacto Fiscal Federal, permitió una serie de posibilidades de uso de los recursos no contempladas en la legislación anterior y que respondieron a las recomendaciones de los organismos internacionales de crédito en materia de política habitacional (fundamentalmente, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo), difundidas a través de diversos documentos¹⁰ y aprobadas en la Segunda Conferencia Internacional de Hábitat realizada en Estambul en 1996. Estas recomendaciones, además, eran impuestas como requisitos a cumplir por el gobierno, a la hora de encarar las renegociaciones de la deuda externa con los organismos acreedores. Como la mayoría de los cambios operados en la década, este proceso no fue exclusivo de nuestro país; pueden encontrarse reformas similares en varios países de América Latina, producto de las estrategias diseñadas por los organismos supranacionales para la región. Durante los '90, se empezaron a observar en las políticas habitacionales latinoamericanas intentos de cambiar el rol de los Estados en la atención al déficit de vivienda. Estas reformas, alineadas con el conjunto de cambios estructurales, tenían como objetivo que los Estados dejen de ser *proveedores* de viviendas y pasen a constituirse en *facilitadores* del acceso al mercado, reservando los escasos márgenes de recursos disponibles para financiar programas *focalizados* destinados a los segmentos más pobres de la población, a los cuales, como no se les puede pedir que compren porque no tienen dinero, se les pedirá que *participen* (contribuyan con su trabajo) en el desarrollo de los programas. Veamos uno a uno estos conceptos.

Por *facilitación* se entendió la creación de *“marcos legislativos, financieros, económicos e institucionales en los que los mercados, las ONG, las organizaciones sociales de base y las familias puedan presentar sus propuestas y formar asociaciones habitacionales para mejorar y expandir el sector de la vivienda”* (Puebla Cadena 2002: 30).

En Argentina, las reformas que condujeron a perfilar este *rol facilitador* fueron la sanción de la ley 24.464, la transformación del Banco Hipotecario Nacional en banca

⁸ Ratificado por la ley nacional 24.130/92

⁹ *“El PEN remitirá a las provincias, con carácter automático y dentro de las limitaciones autorizadas por la ley de presupuesto respectiva y las acordadas con organismos internacionales, los recursos financieros que componen los siguientes fondos: Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento (COFAPyS), Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI) y Fondo Vial Federal”* (Ley 24.130, anexo Pacto Fiscal Federal, cláusula 5ª).

¹⁰ Uno de ellos, de altísima repercusión, fue el documento elaborado por el Banco Mundial en el año 1993: *“Housing: enabling markets to work”*. A propósito de su influencia, Alan Gilbert escribe: *“El documento sobre el sector habitacional del Banco Mundial (1993) forma, hoy en día, la base sobre la que se desarrolla mucho del pensamiento sobre la vivienda. Su influencia es muy clara sobre las políticas operacionales para la vivienda que tiene el BID [...] Los parámetros clave de la política habitacional recomendada por Washington sirven para ‘reenfocar a los gobiernos de los países en vías de desarrollo para que eviten involucrarse en la construcción, mercadeo, financiamiento y mantenimiento de unidades habitacionales, y así facilitar la expansión del sector privado en tales actividades’, para lograrlo, los gobiernos necesitan lograr un mejor derecho privado sobre la propiedad, sistema hipotecario, subsidios focalizados, reforma al sistema reglamentario, organización de la industria de la construcción y desarrollo institucional”* (Gilbert 2001: 46).

mayorista y su posterior privatización en 1998¹¹, y la constitución de un mercado de títulos inmobiliarios a través de la titulización de hipotecas (Cuenya 2001). El Estado debía pasar a ser un *facilitador* de las iniciativas particulares en el ámbito del mercado, ocupar el rol de ente de financiamiento a largo plazo, “*dejar de lado su anterior función de productor de vivienda y asumir el papel de administrador en la totalidad del sector y orientador del desempeño del ámbito privado estructurado y no estructurado, poniendo más énfasis en la función global que cumple la vivienda en el desarrollo económico y social*” (Cuenya 2001: 1,2).

Otro de los pilares de las reformas de los sistemas públicos de vivienda alentadas por los organismos internacionales para América Latina fue la *focalización* de los subsidios en aquellos sectores que, aún siendo exitosas las medidas tendientes a ampliar el mercado, no pudieran acceder a él. La introducción de este concepto (y las acciones que conlleva) fue parte del conjunto de acciones sociales (no habitacionales) enmarcadas en la *lucha contra la pobreza* y en la firme intención de abandonar la universalidad de las políticas públicas.

En Argentina, como parte de las intervenciones de corte *sociohabitacional* del Estado nacional, podemos mencionar una serie de programas focalizados desplegados en el marco de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación¹² -no ya en la SEDUV- que, en general, estuvieron desconectados entre sí y no representaron una verdadera política social de vivienda, sino solamente un conjunto de programas: *Programa Inundados*; *Programa Lotes con servicios*; *Operatoria Techo y Trabajo*; *Programa de Mejoramiento habitacional en zonas chagásicas*; *Programa de Mejoramiento ambiental en comunidades aborígenes “J. D. Perón”*; *Programa de Asentamientos Irregulares*; *Programa de Mejoramiento de Barrios – PROMEBA* (Cuenya 1997: 36-37).

Por último, y para terminar esta breve caracterización de las reformas en el sistema de vivienda a nivel nacional, debemos mencionar la aparición del concepto de *partnership*, que refiere a la asociación entre actores públicos y privados para encarar acciones conjuntas en la búsqueda de soluciones a diferentes problemáticas sociales como el déficit de vivienda (Cuenya 2001; Puebla Cadena 2002). Los programas sociales recién mencionados, delineados en la esfera nacional, fueron diseñados para ser co-gestionados por los organismos del Estado y las instituciones civiles que patrocinaran a los beneficiarios (ONG, Iglesias, etc.) o las que éstos conformaran *ad hoc*, en el marco de la propuesta de compartir responsabilidades en las acciones para atender problemáticas sociales.

En lo que hace estrictamente a la política habitacional en Argentina, a partir de la ley que formuló el Sistema Federal de Vivienda y la descentralización de los recursos del FONAVI, la decisión de recurrir (o no) a la gestión compartida entre actores públicos, comunitarios y empresariales, quedó librada al perfil que cada gobierno provincial quiso darle a su política de vivienda.¹³

La cuestión de la *gestión compartida* tiende a confundirse con la apertura a la *participación* de los actores comunitarios o no gubernamentales. Programas focalizados y llamados a la sociedad a *organizarse y participar* fueron de la mano y respondieron al objetivo de reducir el gasto público. Encontramos dos razones importantes para que fuera posible la convocatoria a la sociedad civil a participar en la implementación de programas sociales y habitacionales. Por un lado, reconocemos que hubo demandas concretas por parte de organizaciones no gubernamentales que reclamaban apoyo económico y espacios

¹¹ Leyes nacionales 24.143 y 24.855

¹² Luego Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

¹³ No es propósito de este trabajo indagar sobre las decisiones en política habitacional de todas las provincias argentinas, sólo avanzaremos a partir del próximo capítulo en el estudio de lo sucedido en el ámbito de la provincia de Buenos Aires.

de articulación de su trabajo con el del Estado. Pero, por otro lado, la incursión de la gestión compartida entre actores públicos y comunitarios debe ser interpretada, necesariamente, en el marco del conjunto de reformas realizadas al Estado y como parte de la estrategia de consolidación de un modelo asistencial que recarga sobre las espaldas de los más desfavorecidos (y como condición para ser “atendidos”) obligaciones que no se les demanda a los sectores integrados, es decir, a quienes poseen recursos para resolver individualmente sus necesidades a través del mercado. También en las acciones sociohabitacionales podemos reconocer ejemplos del modelo de ciudadanía asistencial-participativo descrito por Maristella Svampa (2005).

CAPÍTULO 2

Provincia de Buenos Aires: el Estado frente al déficit habitacional de los sectores desafiados

Introducción

Comenzamos esta investigación con la pregunta sobre las acciones emprendidas por el Estado para atender el déficit habitacional de los sectores desafiados durante la década del '90. Desde el mismo punto de partida, nos encontramos con un Estado nacional que fue reformado durante el período de estudio, siendo la provincialización de algunas de sus funciones tradicionales, uno de los pilares de la reforma. Entre las funciones que fueron descentralizadas, encontramos la política habitacional y la ejecución de programas sociales, entonces, nos preguntamos: ¿qué hizo el Estado provincial para atender el déficit habitacional de los sectores desafiados a partir de las reformas acaecidas a nivel nacional?, ¿desde qué organismos trabajó en ello?, ¿qué programas puso en marcha?, ¿a qué actores convocó y para qué?

Para intentar responder estas preguntas, en primer lugar, fuimos a mirar a la institución que tradicionalmente llevó adelante la política habitacional, el Instituto de la Vivienda de la provincia de Buenos Aires (IVBA) y estudiamos los programas que puso en marcha inmediatamente antes y en la etapa posterior a la descentralización del FONAVI. En el andar nos encontramos con otro organismo provincial que trabajó la problemática habitacional desde una perspectiva diferente -a partir de dos operatorias insertas en un conjunto de programas de asistencia a la pobreza- nos referimos al Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano (CPFDH). En este capítulo se vuelca el estudio de las operatorias de vivienda de estos dos organismos, se indagan sus objetivos (sectores sociales a los que apuntaron), las características de los programas habitacionales y sociohabitacionales, los recursos con que contaron y los roles asignados a los actores comunitarios involucrados en los mismos. Nuestro análisis estuvo centrado en los objetivos explícitos de los programas, plasmados en la letra de los documentos oficiales y en las palabras de quienes los diseñaron o llevaron adelante, y en los datos que ilustran los hechos físicos (cantidad de soluciones habitacionales por programa). No hemos pretendido avanzar en una evaluación minuciosa del despliegue de los programas en cada localidad de la provincia, puesto que no estaría a nuestro alcance en estos momentos y no responde a los objetivos del trabajo.

2.1. El Instituto de la Vivienda de la provincia de Buenos Aires

2.1.1. Funciones del Instituto de la Vivienda de la provincia de Buenos Aires

Mientras estuvo vigente la ley FONAVI 21.581, la Secretaría de Estado de Urbanismo y Vivienda (SEDUV) fue su organismo de aplicación y se ocupó de *“establecer las normas reglamentarias, decidir sobre los programas a financiar (sus operatorias y normas particulares), determinar las prioridades de inversión y sus respectivos cupos por*

región y fijar la normativa para el manejo de los fondos, a cargo del BHN..." (Cuenya 1997: 28). La SEDUV tenía a su cargo la distribución de los recursos y los organismos provinciales eran los encargados de la ejecución de los mismos. A estos organismos, la ley les asignaba funciones específicas, a saber: *"...las operaciones y programas que se lleven a cabo en cumplimiento de las disposiciones de los incisos a), c) y f) del artículo 4º de la presente* [referidos respectivamente a la construcción de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes; el redescuento de créditos hipotecarios; la provisión de componentes destinados a la construcción de las viviendas a que se refiere esta ley], *se realizarán exclusivamente por o a favor de los organismos competentes del ámbito jurisdiccional de las provincias"* (ley 21.581/77, art. 5º). En este esquema, los Institutos provinciales adoptaron las funciones establecidas en el marco normativo nacional, donde quedaron bien definidas sus labores, acotadas a tareas de ejecución y administración de los programas diseñados por la SEDUV: *"... los Institutos provinciales eran responsables de la planificación territorial para la localización de las viviendas, la elección de su tipología, la licitación para su construcción y la adjudicación a la población demandante"* (Martínez de Jiménez 1997: 44).

En la provincia de Buenos Aires, la institución que tradicionalmente se ha ocupado de la política habitacional es el Instituto de la Vivienda¹⁴, entidad autárquica que en la actualidad se encuentra dentro de la estructura del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos.¹⁵ Inserto en un modelo de gestión que entendía que la solución al déficit habitacional estaba en la construcción de viviendas en conjuntos habitacionales, a través de la contratación de empresas privadas y su entrega "llave en mano" a las familias beneficiarias, entre 1972 y 1992, el Instituto tuvo a su cargo la ejecución de las partidas presupuestarias que le asignaba la SEDUV y era una suerte de intermediario entre la entidad centralizada -que dictaba la política habitacional y disponía de los recursos del FONAVI- y la población bonaerense que demandaba asistencia pública para acceder a la vivienda.

En la primera mitad de los '90, el Pacto Fiscal Federal y la ley de creación del Sistema Federal de Vivienda fueron poniendo fin a este esquema y cambiando los roles asignados a los organismos provinciales. Con la posibilidad de contar con recursos de la coparticipación del FONAVI y conociendo las recomendaciones generales de tender a la reducción de los subsidios y facilitar el acceso a la vivienda mediante el crédito hipotecario, los organismos provinciales -dentro de estos márgenes- pudieron diseñar e implementar políticas y programas propios, puesto que quedaron convertidos en *"responsables de la aplicación y la administración de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda"* (SEDUV 2001), mientras que a la SEDUV le quedó la tarea de auditar el destino de los mismos.

Para entender las características que adoptaron las políticas de vivienda de la provincia luego de la descentralización de los recursos, será necesario hacer un repaso de las formas que tenían en el periodo inmediatamente anterior porque, de las entrevistas a diferentes funcionarios del IVBA y de la Dirección de Ordenamiento Urbano (DOU)¹⁶, así como de la lectura de documentos de difusión, surge con claridad que la descentralización

¹⁴ La primera entidad provincial abocada a la cuestión habitacional fue creada en 1937 con el nombre de *Instituto de la Vivienda Obrera*, en 1948 fue transformado en *Dirección de la Vivienda* y en 1956 la Dirección fue convertida en *Instituto de la Vivienda* (ley 469). Para ese entonces, el Estado provincial contaba con una experiencia de casi veinte años de intervenciones en materia de vivienda social, pero sumamente reducidas y de escasos resultados. En ese período -que culmina en 1972- la función básica del IVBA fue *"estructurar la acción oficial en materia de asesoramiento, coordinación y fomento de la iniciativa privada en cuanto respecta a la adquisición y/o construcción de viviendas"* (ley 469) y sus esfuerzos estuvieron centrados en la formación de cooperativas de autoconstructores y el otorgamiento de préstamos a las mismas. Por diversos problemas burocráticos (vacíos legales) y falta de recursos, el impacto cuantitativo del trabajo del Instituto fue muy bajo.

¹⁵ Tradicionalmente denominado Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MOSP), su nombre fue cambiado a fines de 2004.

¹⁶ La Dirección de Ordenamiento Urbano y el Instituto de la Vivienda conformaban la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda (SSUV) de la provincia de Buenos Aires.

del FONAVI posibilitó la extensión de un modelo de gestión diferente que venía gestándose marginalmente desde algunos años atrás en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, aún dentro del marco del sistema tradicional centralizado.

2.1.2. Programas del IVBA previos a la descentralización

a) Orientación general de los programas

Hasta 1992, en el país primó el modelo de política habitacional centralizada que hemos comentado. Este modelo ha sido interpretado como *“un sistema de alianzas muy aceitadas entre las burocracias públicas (con su manejo clientelístico de partidas de viviendas y asignaciones presupuestarias) y ciertos sectores empresariales de la industria de la construcción (la “patria contratista” en la jerga política) que manejaron la política de vivienda como un “coto prohibido” al ingreso de otras fracciones del capital o de la sociedad”* (Cuenya 1992: 40). Esta interpretación se basa en el hecho de que se trabajaba a partir de la entrega de viviendas completas y de altos costos emplazadas en grandes bloques cuya altura y magnitud determinaba que sólo pudieran ser construidos por empresas que contaran con la tecnología necesaria para hacerlo y, si bien de esta manera se construyó una importante cantidad de viviendas, no se logró detener el crecimiento del déficit habitacional y la acción pública no alcanzó jamás a los sectores más pobres.

Este modelo diseñado en el ámbito nacional y ejecutado por los organismos provinciales pudo observarse en todas las jurisdicciones del país, puesto que fue una política de alcance nacional, pero, en la provincia de Buenos Aires vimos que entre 1988 y 1991 convivió con un conjunto de operatorias de distinto corte.

Durante la gobernación de Antonio Cafiero¹⁷ los equipos técnicos que estuvieron al frente de la DOU y del IVBA comenzaron a instalar nociones novedosas en relación a las funciones del Estado en materia de vivienda social, la necesidad de articular con otros actores (municipios y ONG) y de diversificar las soluciones de acuerdo con un diagnóstico que veía y consideraba los diferentes tipos de déficit que padecía la población (fundamentalmente, los habitantes del Conurbano Bonaerense). En ese marco conceptual -e ideológico- se diseñaron varias operatorias alternativas al modelo tradicional que, por un lado, atendieron las problemáticas de acceso a la tierra y la vivienda con una batería de propuestas distintas (lotes con servicios, vivienda evolutiva, apoyo a la autoconstrucción, etc.) y, por otro lado, introdujeron a los Municipios y entidades sin fines de lucro como actores copartícipes en la gestión de los programas, lo cual llevó a denominarlas “operatorias descentralizadas”, como una manera de diferenciarlas de las políticas tradicionales. Este grupo de *operatorias alternativas*¹⁸ estuvo compuesto por los programas PROTIERRA, PROCASA, Autogestión Constructiva, Financiación Compartida, Solidaridad, PROTECHO-EVA (Elementos de Vivienda Ampliable), Reconstrucción de barrios y Vuelta al pago.

Para llevarlas adelante, el IVBA contó con parte del Fondo Provincial de la Vivienda (FOPROVI), que era una masa de recursos compuesta por el 7% del impuesto inmobiliario

¹⁷ Diciembre de 1987 a diciembre de 1991.

¹⁸ “La noción de políticas alternativas de vivienda significa la diversificación de las estrategias de acción teniendo en cuenta las diferentes necesidades que plantea una sociedad fragmentada y heterogénea, social y espacialmente” (Cuenya 1990: 76). Siguiendo esta línea conceptual, preferimos hablar de este conjunto de programas como *operatorias alternativas* al modelo tradicional centralizado, que hemos descrito anteriormente.

que ingresaba directamente al IVBA y tenía una gran flexibilidad en su aplicación.¹⁹ Este fondo fue utilizado para financiar dos tipos de operatorias provinciales: las diseñadas bajo el modelo tradicional (construcción de grandes conjuntos de vivienda mediante licitación a empresas privadas) y las diseñadas bajo el nuevo modelo alternativo y descentralizado (proyectos propuestos por actores locales y financiados por el Instituto). Podemos ver, entonces, que a fines de los años '80, se superpusieron en el territorio bonaerense los programas centralizados dirigidos desde la SEDUV, las operatorias tradicionales del mismo IVBA con financiamiento del FOPROVI y las operatorias alternativas descentralizadas y solventadas, también, con recursos provinciales.

Cuadro 1: SSUV – IVBA, Viviendas construidas por tipo de operatoria (1988 – 1991)

VIVIENDAS CONSTRUIDAS				
Año	Operatorias provinciales alternativas (FOPROVI)	Operatorias tradicionales		Totales
		Nacionales (FONAVI)	Provinciales (FORPOVI)	
1988	1.018	5.577	1.257	7.852
1989	1.809	5.271	392	7.472
1990	2.333	2.907	167	5.407
1991	2.511	3.375	371	6.257
Total	7.671	17.130	2.187	26.988

Elaboración propia en base a datos del Departamento de Control de Gestión del IVBA

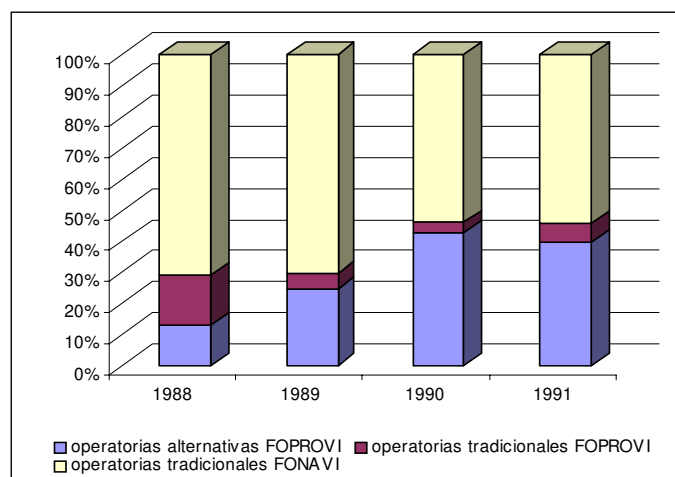
Como se muestra en el **cuadro 1** y en el **gráfico 1**, el conjunto de operatorias alternativas representó los porcentajes menores en cuanto a viviendas construidas por el Estado en la provincia, no obstante, nos interesa indagar sobre ellas porque fueron pensadas y diseñadas para atender al sector social que nos ocupa.

Adentrándonos en la lectura de los objetivos y características de los programas alternativos, observamos que, en líneas generales, hubo un intento de encarar el problema habitacional en su conjunto, pensando soluciones diversificadas que atendieran tanto el problema del acceso a la tierra urbana como a la vivienda. Su objetivo principal era llegar a los sectores de menores recursos que no estaban siendo atendidos por las operatorias tradicionales.

En el **cuadro 2** y en el **gráfico 2** se pueden observar los porcentajes de viviendas construidas y el peso de cada operatoria en relación al conjunto. Veamos ahora en qué consistieron dichos programas y quiénes fueron los actores involucrados.

¹⁹ El FOPROVI existía desde 1980; en 1988 fue incluido en la misma factura del impuesto inmobiliario y esa medida mejoró considerablemente la recaudación, aumentando la disponibilidad de recursos para los programas habitacionales provinciales (Facciolo 1998).

Gráfico 1: SSUV – IVBA, Viviendas construidas por tipo de operatoria (1988 – 1991)



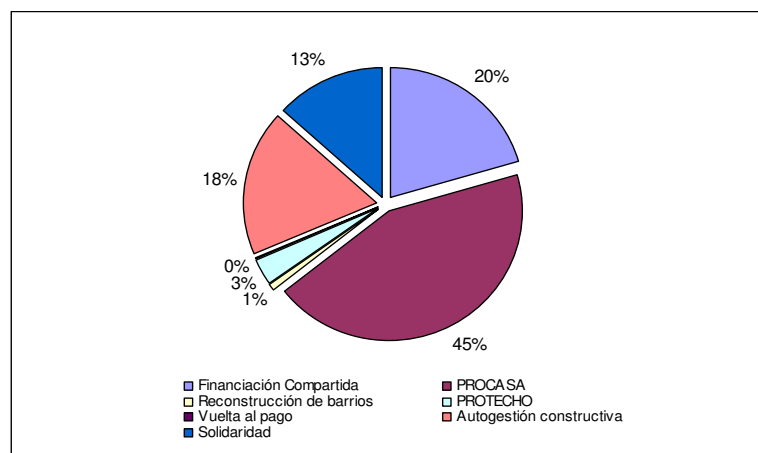
Elaboración propia en base a datos del Departamento de Control de Gestión del IVBA

Cuadro 2: SSUV – IVBA, Operatorias descentralizadas (1988 – 1991)

Nombre del programa	construcción (nº proy.)	viviendas construidas	ampliaciones (dorm.)	completa mientos	termina ciones	equipamiento (nº proy.)	infraestructura (nº proy.)
Financiación Compartida	7	1523					
PROCASA	135	3268					
Reconstrucción de barrios	1	77					
Vuelta al pago	1	20					
Autogestión constructiva	54	1341	22				
PROTECHO (EVA)	5	224					
Solidaridad	32	989	634	3190	2280	2	3

Elaboración propia en base a datos del Departamento de Control de Gestión del IVBA

Gráfico 2: SSUV – IVBA, Viviendas construidas por programas descentralizados (1988 - 1991)



Elaboración propia en base a datos del Departamento de Control de Gestión del IVBA

b) Programa Familiar de Tierras PROTIERRA

El Programa Familiar de Tierras de la Provincia de Buenos Aires - PROTIERRA fue creado por decreto del gobernador en febrero de 1988²⁰ con el objetivo de atender situaciones de imposibilidad de acceso a la tierra urbana de los sectores más carenciados teniendo en cuenta los principios de solidaridad y función social de la propiedad. Se entendía que una posibilidad de resolver el problema era la “*multiplicación de propietarios de tierras*”, aportando los elementos básicos (suelo dotado de infraestructura) para que, posteriormente, las familias autoconstruyan y mejoren sus viviendas (SSUV 1990).

En el mismo decreto se creaba la Comisión PROTIERRA -conformada por representantes de todos los organismos del gobierno de la provincia²¹- que tendría la función de ejecutar el programa; también se invitaba a los Municipios del Gran Buenos Aires, representantes de organismos y empresas del Estado Nacional, Fuerzas Armadas, instituciones religiosas y representantes de organizaciones de la comunidad, a conformar un Consejo Asesor de la Comisión para la implementación del programa.

En los hechos, fue la SSUV el organismo autorizado para “*gestionar, aprobar y ejecutar urbanizaciones de interés social que correspondan al programa PROTIERRA*” (decr. 4931, art. 1°).

Este programa se propuso trabajar los siguientes ejes: “*la reorientación de los recursos en relación al déficit [...] la descentralización en la ejecución de programas a partir de una mayor injerencia de los municipios, ONG y organizaciones de base [...] la reducción de los costos por solución habitacional (menor superficie, viviendas progresivas) [...] el acceso a la tierra con servicios urbanos de los sectores de menores ingresos, dejando para*

²⁰ Decreto provincial 815/88 y decreto reglamentario 4931/88.

²¹ Ministerios de Gobierno, Obras y Servicios Públicos, Salud, Economía, Acción Social y Asuntos Agrarios; Dirección General de Escuelas, Asesoría General de Gobierno, Banco de la Provincia de Buenos Aires y Secretaría General.

una segunda etapa la construcción de la vivienda” (Arrosi, Clichevsky, Perelman 1990: 90). Esos objetivos quedaron plasmados en dos líneas de trabajo: producción de lotes con servicios en urbanizaciones nuevas y regularización dominial de tierras intrusadas o loteadas clandestinamente.

En los cuatro años de vigencia plena de este programa sólo se pudo abordar la primera de las líneas trazadas, a través del subprograma de “Lotes Urbanizados”. Este eje de trabajo fue posible porque se contaba con la posibilidad de sortear requisitos de la Ley provincial de Usos del Suelo, permitiendo la dotación progresiva de infraestructura y servicios a las urbanizaciones de interés social creadas en el marco del programa. Los barrios populares que surgieran de esta operatoria se irían consolidando paulatinamente y podrían contar con cierta tolerancia de los organismos rectores en materia de planificación urbana en cuanto a las exigencias de infraestructura, localización, certificaciones de aptitud del terreno, etc. De esta manera, se generaba la oportunidad de planificar los asentamientos populares que aceleradamente se estaban formando en territorio del Gran Buenos Aires debido a la fuerte demanda insatisfecha de tierra urbana por parte de estos sectores.

En los documentos de la SSUV encontramos que se concretaron dieciocho urbanizaciones²² en las que se entregaron lotes a 3.600 familias (SSUV 1990). El PROTIERRA tuvo la intención de generar diez mil lotes al año, pero se diseñó sin un diagnóstico previo de las verdaderas posibilidades de contar con tierras fiscales, sin una evaluación de la real voluntad de los organismos de cederlas y sin los suficientes fondos para realizar compras de terrenos privados que pudieran afectarse al programa. No obstante ello, su planteo fue importante porque se vislumbraron los graves problemas de acceso a la tierra y las consecuentes ocupaciones clandestinas en el Conurbano Bonaerense, y se pensaron soluciones para anticiparse a las tomas. Pero al haber estado en vigencia durante un corto periodo y no haber podido resolver la cuestión central –la disponibilidad de tierras– los resultados fueron muy pobres.

Para describir quiénes fueron los actores convocados y qué roles se les asignaron, citamos un párrafo de un documento de la SSUV: *“Decidimos enfrentar el problema con la solución a sus causas, y la causa básica es la necesidad de tierra apta para vivienda. Allí pone su objetivo el Programa PROTIERRA, demostrando que la administración provincial con el protagonismo de los municipios y la participación de los propios interesados puede urbanizar tierras fiscales o privadas, proveerlas de agua potable, electricidad, calles y desagües, vendiéndolas a quienes las necesitan en cuotas bajas”* (SSUV 1990: 2). Fue un programa muy ambicioso en cuanto a la articulación de organismos necesaria para su implementación adecuada, esto se desprende de la misma propuesta de asignación de tareas a los organismos intervinientes que encontramos en los documentos de la SSUV.

Los organismos del gobierno de la provincia que integraron la Comisión POTIERRA debían definir prioridades y trazar lineamientos de acción, promover la articulación con municipios, universidades, organizaciones profesionales, organismos del Estado Nacional y otros, coordinar las diferentes áreas de las instituciones provinciales para agilizar la aprobación de los proyectos, promover la creación de registros de aspirantes y organizar la aplicación de los fondos que se obtengan como recuperos por la venta de tierras.

La DOU y el IVBA (SSUV) fueron los organismos provinciales que efectivamente llevaron a cabo las funciones asignadas a la Comisión PROTIERRA, operativizando las líneas de acción del programa. La DOU otorgaba la convalidación urbanística a los proyectos y gestionaba los diferentes permisos ante los organismos correspondientes

²² Las urbanizaciones PROTIERRA están localizadas en los partidos de Zárate, Rivadavia, Carlos Tejedor, Pehuajó, Carlos Casares, H. Irigoyen, Trenque Lauquen del interior de la provincia, y Tigre, (ex) Gral. Sarmiento, San Martín, Moreno, Merlo, Alte. Brown, Florencio Varela, Berazategui y La Plata del Área Metropolitana de Buenos Aires (SSUV 1990: 2/9).

(certificado de aptitud hidráulica, factibilidad de dotación y aprobación de obras de saneamiento, planos de subdivisión, aprobación municipal, dotación de energía eléctrica, etc.). Por su parte, el IVBA proponía prototipos de vivienda ampliable y con posibilidades de autoconstruirse, para acompañar los proyectos de lotes con servicios a través de los programas PROCASA, PROTECHO y Autogestión Constructiva. El Instituto, además, concedió gran parte de los recursos necesarios para la compra de terrenos a urbanizar, ante la falta de opciones de asignación de terrenos fiscales y de suficiente presupuesto para realizar expropiaciones o compras a propietarios privados.

Los Municipios fueron señalados como las entidades más idóneas para relevar la demanda de tierra urbana. La descentralización proclamada desde el programa se apoyaba fundamentalmente en la intervención de los municipios como coordinadores de las acciones en el territorio, sobre todo de aquellas que se vinculaban a la demanda: difusión del programa, inscripción, selección de aspirantes, organización de los grupos, adjudicaciones, cobro de cuotas.

El conjunto de entidades comunitarias convocadas estaba formado por asociaciones sin fines de lucro, organizaciones sociales, eclesiales, sindicatos, mutuales, asociaciones civiles, cooperativas, etc. Éstas debían reunir la demanda, seleccionar y preparar la presentación ante el programa (directamente o a través de los municipios). Notamos que las entidades comunitarias tuvieron más funciones a cargo en aquellos casos en los que la operatoria de tierras estuvo complementada con un programa de autoconstrucción (en el marco del cual sumaban tareas de selección de beneficiarios, organización de los grupos, compra de materiales, entre otras).

c) Programa PROCASA

El Programa PROCASA construyó el 45% de las unidades levantadas por las operatorias alternativas de vivienda. Estaba abocado a la construcción de unidades de 35 metros cuadrados, mediante el uso de prototipos de bajo costo inicial²³, sin terminaciones y con posibilidades de crecimiento futuro, lo cual quedaba a cargo de las familias beneficiarias. La aplicación de este tipo de soluciones tenía la finalidad de atender a un mayor número de hogares con un presupuesto acotado.

El PROCASA tuvo dos actores protagónicos en su implementación: el IVBA y los gobiernos municipales de la provincia. Fue pionero en la transferencia de recursos a los municipios junto con la responsabilidad de ejecución de los programas, así lo expresan los documentos de la época: *“todo el proceso es ejecutado (proyecto, selección y aporte de tierras, construcción y adjudicación de viviendas) por las estructuras municipales. La provincia, a través del IVBA, apoya y asesora en el grado que la propia capacidad municipal lo requiera. Con la supervisión del IVBA que adquiere así un nuevo rol de auditoría, generalizador de experiencias mayoristas en la gestión de vivienda”* (SSUV 1990: 10).

El IVBA se ocupaba del diseño de prototipos, asesoría técnica y auditoría del uso de los recursos enviados a los municipios en calidad de préstamo. Los gobiernos locales tenían la función de administrar los fondos; debían realizar las compras de materiales y las contrataciones a empresas, organizar el cobro de las cuotas y devolver parte del crédito al IVBA. Este mecanismo pretendía mejorar el uso de los recursos y posibilitar la contratación directa de proveedores y pequeñas empresas locales. Además, al descartar la construcción

²³ Las unidades habitacionales consistían en una cocina y un baño completos más un ambiente único y/o un dormitorio, de acuerdo al prototipo elegido (SSUV 1990).

de viviendas en grandes conjuntos habitacionales y optar por levantar unidades de uno o dos niveles, se abría la posibilidad de que intervengan empresas pequeñas, intensivas en mano de obra y que no contaban con demasiada tecnología, con la intención de favorecer las economías locales.

Una vez finalizadas las viviendas, los municipios seleccionaban a las familias beneficiarias y se las asignaban. A partir de ese momento, los adjudicatarios abonaban las cuotas correspondientes. Con el 35 % del recupero, el municipio podía crear un *“Fondo municipal permanente para la vivienda de interés social.”*

En cuanto a los pobladores, en este programa se los mencionaba e incluía en función de su “capacidad creadora” (como autoconstructores) para ampliar, terminar, mejorar, las unidades habitacionales básicas que les eran asignadas.

d) Programa de Autogestión Constructiva

Otro de los programas a destacar en este periodo fue el de Autogestión Constructiva, en el marco del cual se levantó el 18% del total de unidades construidas mediante operatorias alternativas.

El programa partía del reconocimiento de la autoconstrucción como una práctica histórica de los sectores populares y expresaba que el Estado –dentro de la gama de soluciones al déficit habitacional que podía ofrecer- debía ayudar con recursos económicos, asesoramiento técnico y apoyo social a quienes destinaban su propio esfuerzo para cubrir la necesidad de vivienda digna.

Este programa se implementó apoyado en los siguientes actores: el IVBA, los municipios, entidades sin fines de lucro y beneficiarios. El IVBA diseñaba prototipos de vivienda ampliable²⁴ y giraba el dinero a los municipios o las entidades civiles a modo de anticipo para la compra de los materiales que los beneficiarios utilizarían en la construcción de sus casas; luego, municipios y entidades iban a devolverlo en cuotas a pagar en periodos de 20 a 25 años. Los municipios tomaban los recursos como crédito y –al igual que en el PROCASA- podían retener hasta el 35% del recupero y destinarlo a un *“Fondo municipal permanente para la vivienda de interés social”*.

La descentralización en el manejo de los recursos pretendía fomentar la formación de equipos técnicos municipales, los cuales tuvieron a su cargo la convocatoria y selección de beneficiarios, la administración de las obras, organización de los grupos de autoconstrucción, contratación de personal calificado para labores específicas. Tareas similares le cupieron a las entidades sin fines de lucro, cuyos miembros y/o asociados debían –además- trabajar en la ejecución de las obras y abonar las cuotas una vez finalizadas y ocupadas las viviendas.

En este programa, el trabajo de los beneficiarios (“autogestores”) constituía un insumo central, puesto que los montos asignados para cada vivienda no contemplaban los costos de mano de obra, la cual debía ser aportada por la familia beneficiaria.

²⁴ Los prototipos eran: viviendas de 42 metros cuadrados totalmente terminadas; vivienda cáscara de 50 metros cuadrados únicamente terminada en el exterior; terminación y/o ampliación de viviendas mínimas (a determinar según los casos).

e) Programa de Financiación Compartida

Otra operatoria con cierta significación dentro del conjunto de acciones descentralizadas fue el programa de Financiación Compartida, el cual hacía intervenir en el financiamiento del desarrollo de los proyectos habitacionales a los hogares adjudicatarios, al IVBA y a empresas constructoras. Tal como está planteado, no parece haber asistido a los sectores que nos preocupan puesto que requería de los adjudicatarios el aporte del 50% del total del proyecto habitacional (30% el Instituto y el 20% restante la empresa constructora, en carácter de aporte de recupero diferido), pero vale hacer esta breve mención puesto que fue parte de un conjunto de líneas de acción que apuntaron a diferentes sectores sociales.

f) Programa Solidaridad

El programa Solidaridad se pensó para aplicar los recursos provenientes del recupero de los créditos habitacionales de la provincia. Con la derivación del FOPROVI al financiamiento de programas de vivienda y su posterior recupero a partir del pago de las cuotas por parte de los beneficiarios, se definió utilizar esos recursos en la terminación de obras emprendidas por gestiones anteriores que aún no estaban culminadas o se encontraban abandonadas por diferentes problemas. Las unidades ejecutoras debían ser los municipios.

g) Programa PROTECHO – EVA

El programa PROTECHO EVA (Elementos de Vivienda Ampliable) tuvo la intención de complementar al PROTIERRA ayudando a las familias a instalarse en los lotes que les fueran asignados. Su modo de gestión fue similar al PROCASA: la unidad ejecutora era el municipio, a través del cual se financiaban elementos para la vivienda²⁵ que eran plantados en el lote por la empresa que resultara contratada por el municipio y su valor abonado en cuotas bajas a largo plazo.

h) Un balance de los programas previos a la descentralización

Tal como muestran el **cuadro 2 y el gráfico 2**, los programas más importantes en términos de unidades habitacionales levantadas fueron el PROCASA, el de Autogestión Constructiva y el de Financiación Compartida, mientras que los programas PROTECHO, Vuelta al pago y Reconstrucción de barrios tuvieron un mínimo impacto en el conjunto de las acciones provinciales de vivienda (estos últimos no llegaron al centenar de unidades, por ese motivo no nos hemos detenido a describirlos). Por su parte, el programa Solidaridad tuvo cierta significación y, además, observamos en los datos que en el período siguiente sus

²⁵ Elementos de vivienda ampliable: fundaciones, módulo sanitario, núcleo básico semicubierto, módulo habitacional de 21 metros cuadrados.

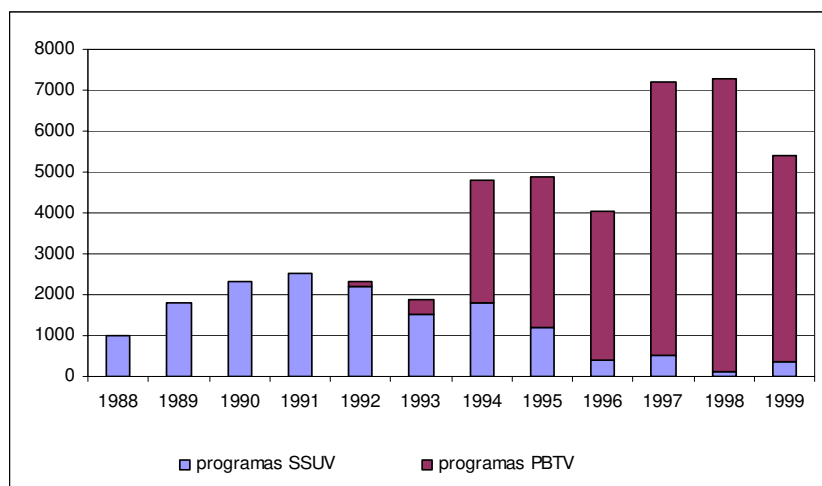
labores fueron continuadas en la operatoria Bonaerense II – Solidaridad en el marco de la cual se realizaron terminaciones de conjuntos habitacionales emprendidos en etapas anteriores (**cuadro 4**).

Luego del repaso de los programas, podemos concluir que en estos cuatro años hubo intenciones y ciertas posibilidades de encarar de manera diferente la problemática habitacional de los pobres en el territorio de la provincia y, fundamentalmente, en el Conurbano Bonaerense, porque se reconocía explícitamente que allí estaban concentrados los más altos niveles de déficit.

Por otra parte, uno de los resultados no medibles en términos cuantitativos, pero muy importante como plataforma desde la que se partió en el período siguiente, fueron las experiencias de trabajo con municipios y entidades sin fines de lucro. Durante esta etapa –y dentro de los escasos márgenes permitidos por los recursos del FOPROVI aplicados a programas alternativos- hubo ensayos de trabajo con actores locales que luego fueron retomados y generalizados en el Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda (PBTv).

Fue un período en el que, aunque muy marginalmente y con bajo impacto, sí hubo programas dirigidos a los sectores sociales más pobres, con propuestas de soluciones básicas y baratas, fundadas en una concepción de vivienda evolutiva que, a partir del impulso dado por el Estado, debería contar con esfuerzo y trabajo de los propios pobladores para consolidarse y/o ampliarse. Este conjunto de programas fue paulatinamente desarmado a partir de 1992; luego del cambio de gobierno provincial, sólo se fueron concluyendo algunos proyectos en marcha²⁶ a medida que las operatorias alternativas iban siendo reemplazadas por los programas del PBTv (**gráfico 3**).

Gráfico 3: SSUV – IVBA, Viviendas construidas por operatorias descentralizadas (1988 – 1991)



Elaboración propia en base a datos del Departamento de Control de Gestión del IVBA

²⁶ En el caso del PROTIERRA, las operatorias quedaron suspendidas, trasladando hacia el futuro los problemas de regularización de barrios levantados por iniciativa del sector público.

2.1.3. Programas del IVBA posteriores a la descentralización del FONAVI

a) Orientación general de los programas

En diciembre de 1991, la provincia de Buenos Aires asistió a un cambio de gobierno y asumió quien hasta entonces había ocupado la Vicepresidencia de la República, Eduardo Duhalde. Su pase a la gobernación fue contemporáneo con las medidas más contundentes del gobierno nacional en el camino hacia la reestructuración del Estado y la consolidación del modelo neoliberal. En el marco de los procesos macroeconómicos y políticos que vivía el país, la política habitacional provincial también sufrió algunos cambios, que intentaremos analizar a continuación.

Los boletines informativos elaborados por el IVBA en la década del '90 muestran que allí se visualizaba al Pacto Fiscal Federal como generador del momento en el cual *“se produjo un paso firme hacia la consolidación de la descentralización como sistema valorativo”* y se abrió la posibilidad de encarar una *“gestión descentralizada, que apuntó a dinamizar los intereses de los propios grupos comunitarios a través de sus Municipios o de las entidades sin fines de lucro”* (IVBA 2000: 1). La oportunidad de contar con recursos y autonomía para manejarlos fue la puerta de entrada para que el Instituto diseñe una política habitacional provincial, el Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda (PBTv).

A partir de la descentralización se pudo afectar al PBTv la totalidad de los recursos recibidos en la provincia en concepto de coparticipación del FONAVI, a los que se anexaron los del FOPROVI y las sumas provenientes de los recuperos de los créditos. Empieza la década y el Instituto de la Vivienda cuenta con recursos y posibilidades de decidir acerca del camino a adoptar en la atención del déficit habitacional, situación inédita desde la sanción de la primera ley FONAVI en 1972.

Una vez diseñado el nuevo modelo de gestión de la política habitacional provincial, el PBTv quedó conformado por los programas que se mencionan en el **cuadro 3**, los cuales se fueron incorporando en diferentes momentos de la década del '90. Si bien, como dijimos, los programas alternativos de la SSUV fueron desarmados, observamos que se extendieron a todas las operatorias del IVBA algunos aspectos del modelo de gestión que había comenzado a implementarse en la etapa anterior, fundamentalmente los que hacían al reparto de responsabilidades y tareas ejecutivas a gobiernos locales y entidades comunitarias. En el marco del PBTv, el Instituto abandonó por varios años el sistema de licitación de las obras a empresas y se constituyó en ente financiador de emprendimientos sugeridos por empresas, municipios o entidades sin fines de lucro (mutuales, cooperativas, ONG, sindicatos, asociaciones civiles). A estas instituciones se les asignó el rol de gestoras y ejecutoras de los programas, teniendo a su cargo obligaciones específicas, según las distintas operatorias.

El modelo de gestión del PBTv fue similar en todos los programas y en ellos podemos ver que el trabajo del Instituto se complementó con tareas desempeñadas por otros actores, convocados a intervenir en la gestión de los mismos. Las medidas del IVBA estuvieron en línea con uno de los conceptos más difundidos en ese momento por los impulsores de los cambios en las políticas habitacionales: *partnership* *“que significa asociación de distintos actores [...] alude a la creación de nuevos escenarios de gestión que permitan aunar la acción de los gobiernos, especialmente los locales, con las iniciativas del sector empresarial y las de la sociedad civil (ONG, organizaciones sociales y familias)”* (Cuenya 2001: 1).

Cuadro 3: IVBA, Programas del Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda (1992-1999)

Programa	Subprograma	Año de creación
Bonaerense I	Abuelos - Novios - Chicos de la Calle Violencia Familiar – Inclusión	1992
Bonaerense II	Solidaridad	1992
	Solidaridad - Autoconstrucción	1992
	Solidaridad - Banco Hipotecario Nacional	1996
	Solidaridad - Trabajar	1998
Bonaerense III	Financiamiento Compartido	1992
Bonaerense IV	Emergencia Habitacional	1992
Bonaerense V	Mejorar	1999
Bonaerense VI	Infraestructura	1995

Elaboración propia en base a documentos del IVBA

En la provincia de Buenos Aires, ese concepto puede tener, además, otra lectura, relacionada con el modo en que se llevó a cabo la descentralización de la política habitacional. En primer lugar, vale remarcar que en todas las operatorias habitacionales se hizo intervenir en tareas de cogestión a actores locales: los municipios y las entidades sin fines de lucro. Podemos diferenciar esas tareas de la siguiente manera:

- ♦ *Tareas previas a la ejecución del programa de vivienda:* los actores locales debían aportar el terreno donde se fueran a realizar las obras, gestionar todos los certificados de aptitud y dominio correspondientes, elaborar el proyecto urbano y tramitar su aprobación ante el organismo municipal competente. La entidad ejecutora podía adaptar los prototipos sugeridos por el Instituto, pero siempre manejándose dentro de los montos aprobados por unidad (salvo que demostrara que podría conseguir recursos complementarios de otro lado), de las definiciones de terminaciones mínimas de las viviendas y de las reglamentaciones relativas a usos del suelo e infraestructura urbana.

Los municipios y entidades eran los encargados de elaborar los listados de aspirantes y reunir toda la documentación probatoria, teniendo en cuenta los criterios de selección de beneficiarios fijados por el IVBA para cada programa. En líneas generales, había tres requisitos mínimos para constituirse en beneficiario de un programa: ser mayor de edad y tener familia a cargo, no ser titular de crédito oficial ni propietario de vivienda, tener empleo e ingresos comprobables y suficientes para abonar las cuotas. A esos requisitos mínimos, los municipios podían agregar otros, según el tipo de operatoria y las intenciones de los gobiernos locales de desarrollar ciertas zonas del partido o de atender problemáticas de determinados sectores sociales. Así lo explica una de las personas entrevistadas:

“... el municipio, de acuerdo a su realidad, establece años de residencia en el partido, pueden ser más o menos, según lo que crean ellos que es la población demandante, de acuerdo al proyecto, si ya lo tienen, de acuerdo a los metros cuadrados que requiere el programa, tienen que ajustar la demanda a los requerimientos, porque, si ese proyecto no tiene posibilidad de ampliación, no pueden poner a una familia numerosa, sería darle una vivienda que no les permitiría superar la situación de hacinamiento y promiscuidad que ellos pueden llegar a tener. Lo mismo la cantidad de pagos, los municipios saben con qué porcentajes pueden correr el riesgo de que no les reintegren el dinero, y eso corre por

cuenta de cada uno de los municipios, por eso la capacidad de pago puede ser un requisito, establecer un tope mínimo de ingreso por grupo familiar. Pueden beneficiar, si el proyecto está en determinada localidad del partido, a la gente de esa localidad... o sea, ellos pueden determinar con los requisitos, a qué población quieren atender. Y eso lo aprueba, lo puede aprobar el Consejo Deliberante, o si no, cuando ya se hace todo el proceso, aprueba el listado” (Subdirectora del Área Social del IVBA).

- ♦ *Tareas de ejecución de los programas:* los actores locales debían adaptar prototipos y/o montos por vivienda al terreno, administrar los recursos, realizar las compras de materiales, la contratación de empresas constructoras y de personal calificado, armar las rendiciones de cuentas, organizar el cobro de las cuotas y garantizar la devolución de los créditos al Instituto.

La existencia de una variedad de programas del IVBA nos lleva a pensar que, para aquellos sectores sociales que quedaban marginados del mercado y padecían situaciones habitacionales críticas, fue una opción recurrir a la asistencia estatal. Pero para acceder a los programas del PBTv las familias debían sortear algunos obstáculos. El primero, la posibilidad de demostrar empleo estable e ingresos suficientes para abonar las cuotas subsiguientes a la entrega de la vivienda²⁷. Los programas del Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda –de acuerdo con los planteos de la ley nacional que creó el Sistema Federal de Vivienda- hicieron fuerte hincapié en el recupero de los créditos y, en la provincia de Buenos Aires, se recurrió a la intermediación como modo de identificar a un deudor principal: la entidad sin fines de lucro y/o el municipio.

En el primer caso, los proyectos gestionados por entidades civiles, el filtro al acceso estaba dado por el perfil de la entidad. La mayoría eran mutuales o sindicatos que tuvieron la función de agrupar la demanda existente en el marco de sus asociados, es decir, seleccionar del conjunto de miembros de dichas entidades a quienes podrían constituirse como beneficiarios de las operatorias. Demás está aclarar que para ser parte de una mutual o sindicato de trabajadores hay que ser un trabajador formal, lo cual nos habla de beneficiarios de los programas ubicados en sectores sociales medios o medios bajos con empleo estable.²⁸

En el otro caso, el acceso a través del municipio,²⁹ cabe destacar que éstos estaban comprometiendo como garantía de los créditos, a los recursos coparticipables que la administración provincial les enviaba, motivo por el cual se veían obligados a seleccionar a los beneficiarios teniendo especialmente en cuenta su capacidad de pago. Así lo relata la Subdirectora del Área Social del IVBA: *“...los municipios después empiezan a responder con los fondos de coparticipación cuando la gente no paga, entonces ahí, el ingreso... eran riesgos que quería correr cada municipio, de acuerdo a si los grupos iban a responder o no con el pago, viste. Entonces, eso depende de cada municipalidad”*.

La mayoría de los programas del PBTv fueron destinados a grupos de familias con cierta capacidad de pago, reunidas por los equipos municipales o, en menor medida, en

²⁷ Las cuotas rondaban entre 100 y 150 pesos.

²⁸ Durante el periodo que estamos analizando (1990 – 1999), las tasas de desocupación ascendieron de 6,3% a 13,8% en el total de los aglomerados urbanos del país; de 6,7% a 16,1% en el Conurbano Bonaerense y de 3,7% a 14% en el Gran La Plata (EPH - INDEC).

²⁹ En la gran mayoría de los partidos bonaerenses, el actor local a cargo de la ejecución de los programas fue el municipio. Nos llamó la atención que en algunos distritos –como La Plata- el gobierno municipal estuviera del todo ausente, siendo mutuales, sindicatos, asociaciones civiles y cooperativas las entidades cogestoras de los programas; de todas maneras, se trató de una de las pocas excepciones ya que lo predominante fue el trabajo con los gobiernos locales.

entidades sin fines de lucro. Estos grupos debían contar con un terreno y presentar un proyecto para ser financiado por el IVBA. Para ellos fueron destinadas las operatorias más extendidas del período y las que más recursos recibieron (**gráficos 4 y 5**).

Otro de los grandes obstáculos para acceder a un programa del PBTv fue la tenencia de un terreno donde desarrollar el proyecto. En los casos en los cuales la entidad intermedia fue una mutual o sindicato con acceso al crédito y/o recursos extra para la compra anticipada de un lote -cuyo precio luego se adosaría a las cuotas a pagar por los beneficiarios- este obstáculo pudo ser sorteado. Pero la posibilidad de contar con un terreno donde levantar las viviendas fue un importante factor de exclusión de los sectores sociales más bajos, sin acceso al crédito (individual o a través de entidades intermedias) y sin posibilidades de ahorro. En los casos en que fue posible desarrollar programas para estos grupos, hubo previamente donaciones de terreno de organismos públicos a las entidades comunitarias (tal es el caso del programa de autoconstrucción que ejecutó la comunidad toba del barrio Las Malvinas de La Plata, que desarrollaremos en el capítulo siguiente) o procesos de regularización dominial de ocupaciones de tierras privadas, pero éstos fueron casos puntuales, no generalidades. Vimos ya que el programa que en la etapa anterior se propuso trabajar el problema del acceso al suelo urbano (PROTIERRA) quedó suspendido durante todo el gobierno de Duhalde y el de su sucesor, Carlos Ruckauf.

Por otra parte, como muestra el **cuadro 4**, los programas del PBTv estuvieron mayoritariamente centrados en la provisión de unidades nuevas, no se propusieron acciones que trabajaran sobre la problemática del acceso a la tierra urbana ni del mejoramiento progresivo de viviendas para los sectores cuya situación de pobreza y desempleo los mantenía excluidos, también, de las políticas habitacionales públicas. Hubo muy pocos programas de apoyo a la autoconstrucción y escasa oferta de soluciones alternativas (mejoramientos, terminaciones o completamientos de viviendas).

Cuadro 4: IVBA – PBTv, Soluciones habitacionales por tipo de programa (1992 – 2002)

	Nombre del programa	construcción (nº proy.)	viviendas construidas	ampliac (dorm.)	completa mientos	termina ciones	refacción reparación	equipa miento (nº proy.)	infraes tructura (nº proy.)
financiamiento a la construcción a través de empresas	Solidaridad	194	7.991	6.612	2.867	24.809	1.492	13	119
	Novios	69	1.099						
	Abuelos	75	608						
	Inclusión	1	54			52			
	Erradicación autopista	1	172						
financiamiento a la autoconstrucción	Solidaridad Trabajar y Mejorar	124	1.198			32			
	Solidaridad Autoconstrucción	18	298		20				
atención de emergencias	Emergencia sanitaria	1	120				55		
	Emergencia hídrica	9	265				335		
	Emergencia habitacional	3	162				1.463		
totales		495	11.967	6.612	2.887	24.893	3.345	13	119

Elaboración propia en base a datos del Departamento de Control de Gestión del IVBA

Del conjunto de programas se destaca sólo el Solidaridad como oferente de otras soluciones: terminaciones, completamientos y ampliaciones. El primer impulso al leer los datos fue pensar que se trató de una gama de soluciones más económicas para la asistencia de los sectores de menos recursos, pero indagando con mayor profundidad en la base de datos, observamos que se trató de acciones sobre los conjuntos de viviendas construidos en el marco del mismo programa, no de soluciones alternativas para familias que habitaran viviendas deficitarias que necesitaran ser terminadas, ampliadas o mejoradas.

b) Las operatorias para los sectores desafiliados

Al observar que todos los programas del PBTv requirieron el compromiso de pago de los créditos bajo garantía hipotecaria y que ello constituye un obstáculo para el acceso de los sectores más pobres, concluimos que, en líneas generales, no hubo un predominio de operatorias destinadas a los sectores desafiliados. Fuimos a indagar, entonces, el tipo de soluciones habitacionales ofrecidas en los programas y sus montos, y nos encontramos con tres operatorias que pudieron haber llegado a los más pobres, porque ofrecían soluciones más baratas, a pagar en cuotas considerablemente más bajas y en plazos más extensos. Ellos fueron los programas *Solidaridad-Autoconstrucción*, *Solidaridad-Trabajar y Mejorar*.

Sus soluciones fueron más baratas porque el monto asignado para cada vivienda representaba cerca del 50% de los establecidos en los demás programas, lo cual era posible porque en los mismos no estaba contemplado el costo de la mano de obra, la cual debía ser aportada por los beneficiarios. En los tres casos se trató de programas de autoconstrucción.

• Subprograma Solidaridad – Autoconstrucción

El *subprograma Solidaridad – Autoconstrucción*³⁰ consistía en dar asistencia financiera para la compra de materiales para ser utilizados en la construcción de unidades de 52 metros cuadrados por el sistema de autoconstrucción y ayuda mutua. Su objetivo era atender a los grupos familiares o consensuales reunidos en entidades civiles que carecían de vivienda propia y poseían aptitud física suficiente para participar en grupos de autoconstrucción de viviendas.

Los actores involucrados en este programa fueron, el IVBA, los municipios y entidades sin fines de lucro, familias beneficiarias y equipos técnicos contratados *ad hoc*.

El Instituto giraba los recursos al municipio o la entidad comunitaria, quienes eran los responsables de su administración. Dichos actores locales, además, debían aportar el terreno en el que se iba a construir y ceder la titularidad del dominio al Instituto, con cargo a la ejecución del programa. De esta manera, el terreno mismo se constituía en garantía de la operación.

En los proyectos convenidos con entidades civiles, se destinaba el 5% de los recursos asignados a la contratación de un equipo técnico (arquitecto, maestro mayor de obras y trabajador social) que debía acompañar el proceso. La entidad elegía los profesionales a contratar, firmaba con ellos un convenio y financiaba dicha contratación con dinero asignado a tal fin. Cuando la entidad ejecutora del proyecto era el municipio, el equipo técnico debía ser provisto por él (personal de la planta municipal o contratados *ad*

³⁰ Resoluciones ministeriales 919/92 y 1784/92

hoc). Junto a los técnicos, los autoconstructores debían organizar el proceso de trabajo en la obra y garantizar el cumplimiento de los plazos estipulados en los proyectos para recibir las partidas presupuestarias que eran giradas contra verificación de avance de las obras. También recibían asesoramiento para la administración y rendición de los recursos, la realización de compras de materiales y los trámites administrativos requeridos.

- **Subprogramas Solidaridad-Trabajar y Mejorar**

Los subprogramas *Solidaridad-Trabajar* y *Mejorar*³¹ quisieron articular acciones de entidades de niveles nacional, provincial y municipal para alcanzar dos objetivos básicos: atender sectores en riesgo, marginalidad o emergencia y brindar capacitación a trabajadores desocupados. Los actores involucrados en estos programas fueron: el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación (MTySS), el Instituto Provincial del Empleo (IPE), municipios y trabajadores desocupados que cobraban subsidios al desempleo (Plan de Empleo Transitorio "Trabajar"³²). A nivel local, sólo se trabajó con municipios (no estaba contemplada la participación de entidades sin fines de lucro) y las obras se realizaron con el trabajo subvencionado por los planes de empleo transitorio que comenzaban a extenderse en todo el país debido al aumento sostenido de la desocupación y las presiones sociales.

En el *programa Solidaridad – Trabajar* cada uno de los actores tenía funciones específicas: el MTySS debía financiar la mano de obra a través del Programa Trabajar. El IVBA formulaba los proyectos, asesoraba técnicamente a los municipios y aportaba los materiales (mediante transferencia de recursos a los gobiernos locales). El IPE debía financiar instructores y supervisar los proyectos respecto del cumplimiento de metas y actividades previstas. Los gobiernos municipales debían proveer herramientas, equipos y dirección técnica, dotar de infraestructura interna y garantizar el relleno, desmonte y nivelación de los terrenos, así como las conexiones a las redes de servicios y toda otra tarea necesaria para la habilitación final de las viviendas. El Municipio, además, era quien confeccionaba los listados de adjudicatarios y no necesariamente debía incluir en ellos a los constructores de las viviendas.³³

El *programa Mejorar* no difería demasiado del *Solidaridad-Trabajar*, puesto que intervenían los mismos actores. Las diferencias radicaron en el tipo de satisfactor elegido (módulos constructivos completos que aportaban soluciones habitacionales sumatorias a la vivienda del beneficiario) y en los adjudicatarios de las viviendas que, en este caso estaba más claro, eran los mismos beneficiarios del programa Trabajar, de cuyas familias debían aportar dos miembros al trabajo en las viviendas. Estas personas afectaban las horas de trabajo exigidas por el programa de empleo transitorio a la construcción y mejoramiento de sus propias viviendas. Su tarea consistía en adecuar el terreno en el que vivían para que fuera plantado allí el módulo habitacional.

³¹ Resoluciones ministeriales 355/98 y 3629/99

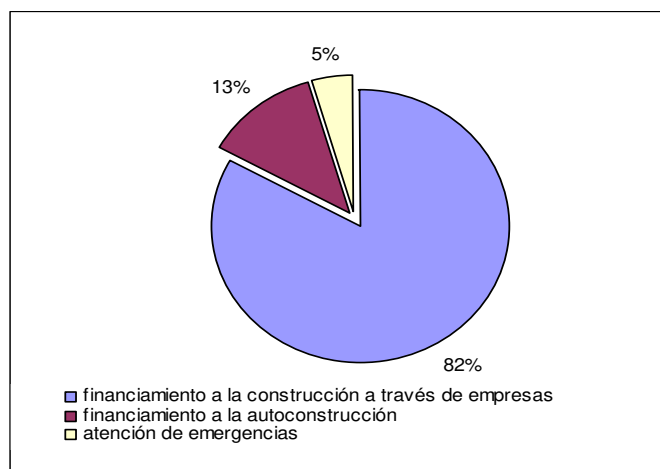
³² El Plan Trabajar fue una iniciativa del gobierno nacional que tuvo el fin de contener los primeros estallidos sociales producto de las altas tasas de desocupación. El MTySS asignaba un monto mensual al jefe de hogar desocupado -que no alcanzaba a cubrir el valor del 50% de la Canasta Básica Alimentaria- en calidad de "subsidio al desempleo" y a cambio del cumplimiento de cuatro horas diarias de trabajo en el sitio asignado por el municipio o la entidad gestora de los planes.

³³ Será tarea de otras investigaciones evaluar quiénes finalmente resultaron adjudicatarios de las viviendas del programa *Solidaridad Trabajar* para ver si fueron programas destinados a los trabajadores desocupados y subvencionados con planes de empleo transitorio o si, por el contrario, dichos trabajadores fueron utilizados como mano de obra subvencionada para la construcción de viviendas de bajo costo para otros destinatarios. Nos quedamos, para este análisis, con los objetivos declarados en la letra de los programas y con los montos y plazos de pago de las cuotas (\$10 mensuales durante 25 años), que son señales de que estas viviendas fueron destinadas a los sectores que nos interesan en este trabajo.

c) A modo de balance

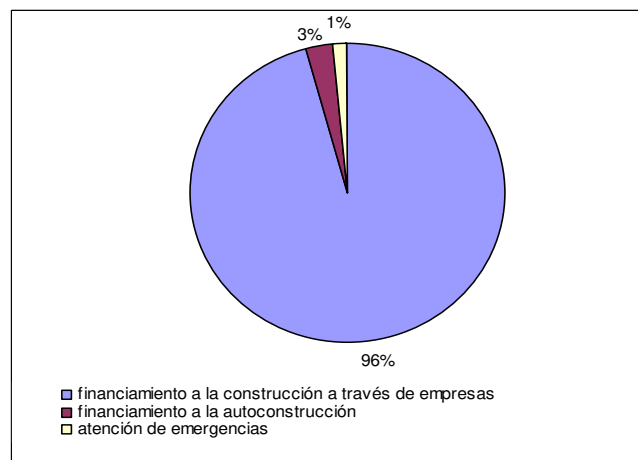
Hecha esta descripción de los programas que consideramos que fueron los únicos del PBTv que pudieron haber alcanzado al sector social que nos preocupa, nos preguntamos por su impacto socioterritorial. Fuimos a observar, entonces, los recursos con que contaron, qué porcentaje representaron éstos en relación al total de los programas del PBTv y la cantidad de viviendas construidas por ellos, luego los comparamos con los niveles de déficit habitacional agudo (**cuadro 5**) que el Censo Nacional de Población y Vivienda había medido en el año 1991 (información con la que se contaba cuando se diseñaron los programas).

Gráfico 4: IVBA – PBTv, Viviendas construidas por tipo de operatoria (1992 – 2002)



Elaboración propia en base a datos del Departamento de Control de Gestión del IVBA

Gráfico 5: IVBA – PBTv, Recursos asignados por tipo de operatoria (1992 – 2002)



Elaboración propia en base a datos del Departamento de Control de Gestión del IVBA

Cuadro 5: Provincia de Buenos Aires, Viviendas deficitarias según Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991

Provincia de Buenos Aires	Total viviendas particulares ocupadas		Viviendas deficitarias % (1)		Casas tipo B % (2)		Viviendas precarias % (3)	
	Urbanas	Rurales	Urbanas	Rurales	Urbanas	Rurales	Urbanas	Rurales
Total	3.223.935	176.965	21,7	34,4	13,9	26,3	7,8	8,1
Gran Buenos Aires	2.077.272	6.404	24,3	57,3	14,7	35,3	9,6	22,1
Interior	1.146.663	170.561	17,0	33,5	12,4	25,9	4,5	7,6

(1) Incluye casas tipo B y viviendas precarias.

(2) Casas tipo B: cumplen al menos una de las siguientes condiciones: a) no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda; b) no dispone de retrete con descarga de agua; c) tiene piso de tierra u otro precario.

(3) Incluye los ranchos o casillas, los hogares en casas de inquilinato, los locales no construidos para habitación y las viviendas móviles. No se consideraron hoteles y pensiones.

Fuente: INDEC, CNPyV 1991

Como se observa en los **gráficos 4 y 5**, los programas que financiaron la autoconstrucción de viviendas construyeron el 13% de las unidades levantadas por los programas del PBTv con el 3% de los recursos. Esto evidencia que la atención a los sectores más bajos no estaba entre los objetivos principales de las operatorias del Instituto, lo cual fue confirmado en las entrevistas realizadas a la Subdirectora del Área Social y al Director General de Obras del IVBA:

“Los FONAVI [previos a la descentralización] eran para grupos muy carenciados, estaban destinados a grupos muy carenciados, los FONAVI. El Solidaridad, a grandes rasgos, te digo, y con entidades, los grupos tenían mayor poder adquisitivo, no eran los FONAVI. Los FONAVI eran grupos muy carenciados y en los puntajes se prioritaba a los grupos más carenciados, numerosos, con discapacidades, grupos de necesidad extrema que vivían en garajes, palomares, autos, ¿entendés? [...] Lo que pasa es que al descentralizarse, el Instituto ya no los atendía, era como que cada municipio fijaba las pautas, no tenía operatorias propias el Instituto, que las manejara desde acá, entonces, cada municipio... quizás algunos municipios, sobre todo los del interior, seguro que atendieron a los más carenciados, pero no era una tendencia como cuando estaban los FONAVI, porque cada municipio fijaba las pautas [...] las directivas de acá eran no tener bienes, constituir grupo, no haber sido adjudicatario... o sea que estaba destinado a un sector que podía no tener bienes, pero después, el poder adquisitivo lo definía cada municipio”.

“Los programas que más funcionaron acá como el Solidaridad, qué se yo, siempre estuvieron pensados para gente que algún recurso tenía, más allá de... por eso te vuelvo a decir, como yo lo veo, para mí el debate gordo, de qué hacer con esto, el debate que hubo en ese periodo de los PROCASA, del PROTIERRA, que fue desde el 87 al 90 [...] de ahí en más, no es que no hubo debate, hubo mucho menos, lo que hubo fue formalizar esta descentralización que se venía debatiendo y tratando de ejecutar en algo que fue generalizado para todo el país, para cada provincia y a ésta le tocó lo que le tocó. Y sobre la base de estos antecedentes, armar programas que en realidad eran muy accesibles, porque obviamente esto es accesible, pero siempre sobre la base de pensar en grupos sociales que, aunque sea poco, pudieran pagar algo [...] Por otra parte, generar en la gente una conciencia de que el que puede tiene que pagar porque es parte de la solidaridad. Es solidario que todos tengan vivienda, pero también que los que pueden paguen para que

todos tengan, pero yo no recuerdo un programa pensado para aquellos que no tienen nada, como decir 'ésto va gratis' yo no recuerdo".

Los números nos hablan del bajo impacto de las operatorias habitacionales a nivel provincial en los '90: el Censo del año 1991 detectó en la provincia 1.907.904 unidades habitacionales deficitarias³⁴ y -a través de todos los programas del PBTv- entre 1992 y 1999 se construyeron 11.967 viviendas, entre las cuales, sólo 1.496 unidades fueron levantadas en el marco de las operatorias más accesibles para los pobres.

Hasta aquí la revisión de los programas del Instituto de la Vivienda, iremos ahora a analizar las acciones de otro organismo que, durante el período estudiado, también se ocupó de este problema.

2. 2. El Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano

2.2.1. Funciones del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano

Ante la emergencia de la crisis social -que tanto el gobierno nacional como el provincial entendieron que se concentraba en el AMBA- durante la gobernación de Eduardo Duhalde (1991-1999) en la provincia de Buenos Aires se dispuso un andamiaje político-jurídico para hacer frente a las consecuencias del desguace del Estado y las políticas económicas que estaban dejando enormes saldos de desempleo, pobreza y exclusión social. Es así como en el seno del Estado provincial se crearon y re-crearon instituciones para enfrentar ("atender") los emergentes de la crisis. Una de ellas fue el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense (FRHCB), vigente entre 1991 y 1999. Éste fue un "Fondo de Inversión Social" que estaba conformado por el 10% del impuesto a las ganancias recaudado a nivel nacional, cuyos recursos eran girados a la provincia de Buenos Aires y le garantizaban el arribo de un promedio de 600 millones de pesos anuales, utilizados para el financiamiento de obras públicas y programas sociales (Danani 1997). Esta masa de recursos era administrada en forma directa por el gobernador, con la posibilidad de hacer consultas a una comisión bicameral conformada para asesorarlo sobre los posibles destinos del fondo.

Una de las instituciones que más recursos del FRHCB canalizó fue el Consejo de la Mujer. Creado en 1987 durante la gobernación de Antonio Cafiero,³⁵ tuvo al frente a la esposa del gobernador Duhalde entre 1992 y 1995, fecha en la cual fue transformado en Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano,³⁶ siempre bajo la presidencia de Hilda "Chiche" Duhalde, hasta el fin del mandato de su esposo, en diciembre de 1999.

Desde que se hizo cargo del Consejo, su presidenta contó con el poder otorgado por el gobernador para disponer de los recursos de los programas de todos los ministerios de la provincia. El Consejo funcionó como ente articulador entre los pobres y las distintas operatorias de atención a las problemáticas sociales: vivienda, empleo, salud, trabajo, discapacidad, alimentación, etc. A partir de 1995, el CPFDH armó y ejecutó programas

³⁴ Casas tipo B y viviendas precarias urbanas y rurales (INDEC)

³⁵ Ley provincial 11.097/87

³⁶ Ley provincial 11.737/95

propios de atención a estos problemas, entre ellos, se destacó el Plan Nutricional “Vida” por su altísimo impacto a nivel provincial y, fundamentalmente, en el Conurbano Bonaerense³⁷.

La presidenta de este organismo se rodeó de “consejeras” y de una gran cantidad de técnicos (fundamentalmente trabajadores sociales) que llevaban adelante los programas, otorgando al Consejo una estructura cuasiministerial. Abundantes y sostenidos recursos, poder político apoyado en el respaldo del gobernador a la gestión de su esposa y un contexto general de aumento de la demanda de atención a problemáticas emergentes de la implementación de un modelo socioeconómico excluyente, fueron pilares en el armado de esta estructura asistencial y política. *“La modalidad de gestión de Chiche se caracterizó por un intento de reedición de la filantropía conjuntamente con el desarrollo de una renovada ‘tecnocracia’ o gerenciamiento social. Se intentó reemplazar al ‘aparato político’ conformado por los tradicionales militantes, por un nuevo ‘aparato tecnocrático’ formado por profesionales de la acción social con un trabajo muy fuerte hacia la despolitización de la acción y del conflicto social”* (López 2000: 73). En esta lógica se insertaron los Programas de Emergencia Habitacional (PEH) y de Autoconstrucción y Ayuda Mutua (PAAM) que comentaremos más adelante. El primero respondía ante la demanda individual y urgente (casos de viviendas incendiadas, por ejemplo), mientras que el PAAM tenía como “excusa” a la vivienda para facilitar la entrada del Consejo en los barrios, a través de las organizaciones comunitarias. Ambos nos interesan porque estuvieron dirigidos a los sectores más desprotegidos que no obtuvieron respuestas en los programas del IVBA, pero nos detendremos fundamentalmente en el PAAM porque fue una línea de trabajo que pretendió impactar a nivel barrial con acciones de construcción y mejoramiento de viviendas y de dotación de infraestructura y equipamiento comunitario. Por su parte, el PEH consistía en la entrega de una casilla prefabricada o materiales de construcción ante casos puntuales que llegaban al Consejo, de la misma manera que llegaban pedidos de nebulizadores, leche maternizada, medicamentos, colchones, alimentos, etc.

2.2.2. Los Programas sociohabitacionales del CPFDH

a) Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua

El Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua del CPFDH nació como tal en el año 1995, a partir de la sistematización en una operatoria provincial de un conjunto de experiencias que algunos equipos técnicos del Consejo de la Mujer estaban desarrollando de manera independiente en distintos partidos de la provincia de Buenos Aires (Florencio Varela, San Vicente y La Plata, entre ellos).

Ante la posibilidad de convertir estas experiencias en un programa, se realizó un diagnóstico que incluyó una revisión de operatorias de autoconstrucción del IVBA, puestas en marcha entre 1987 y 1991 (Autogestión Constructiva), y se las evaluó en función de cinco categorías de análisis: beneficiarios o población meta, localización del terreno para autoconstrucción, organización comunitaria, articulación provincia-municipio y capacitación (PAAM 1996). El equipo que realizó el diagnóstico rescató el intento de la SSUV de promover un abordaje integral de las necesidades habitacionales de los sectores populares, pero encontró también varias falencias en el desarrollo de esas experiencias en cuanto a la organización del trabajo, la capacitación y la articulación entre los diferentes niveles del

³⁷ El Plan Vida distribuía alimentos diariamente y funcionaba apoyado en una red de más de 35.000 trabajadoras vecinales (conocidas como “Manzaneras”)

Estado. Por otro lado, el equipo caracterizó a los programas sociales existentes como *“ineficaces e ineficientes”*, puesto que *“funcionan en base a demandas puntuales ofreciendo una oferta de resolución igualmente puntual y de localización restringida”* (PAAM 1996: 8), sin ofrecer respuestas integrales a las problemáticas vinculadas a la pobreza que –entendían– debían abordarse integralmente. Se propusieron, entonces, diseñar un programa de autoconstrucción que retomara experiencias anteriores y a la vez supere los problemas encontrados; que actúe posibilitando la articulación con otros programas sociales, como *“una alternativa posible desde el Estado para abordar las demandas de los sectores populares en forma integral y respetando sus organizaciones sociales, que son las únicas que van a sostener las articulaciones con otros programas”* (PAAM 1996: 8,9).

El objetivo general del PAAM fue *“promover proyectos de autoconstrucción y ayuda mutua impulsando a las organizaciones comunitarias hacia el mejoramiento de la calidad de vida.”* En la propuesta –que consistía en líneas de financiamiento de acciones de mejoramiento de viviendas, construcción de unidades nuevas y provisión de equipamiento comunitario, a partir de la conformación de grupos de autoconstrucción que trabajaron bajo el sistema de ayuda mutua– se insistía en la necesidad de *“priorizar el apuntalamiento de la organización comunitaria, no sólo en referencia al abordaje del déficit habitacional en sí mismo, sino en la búsqueda de alternativas de resolución de necesidades no cubiertas”* (PAAM 1996: 5). En este sentido, la *“población meta”* fue definida como aquel sector social que se encontraba en situación de *“riesgo social”*, entendiendo por tal a la población que presentaba condiciones de NBI (necesidades básicas insatisfechas) o cuyos ingresos estuvieran por debajo de la línea de pobreza. Además de la situación de carencia, los grupos atendidos por el programa debían *“satisfacer algunos aspectos de dichas necesidades a partir del capital social”* esto es –siempre según las palabras del equipo técnico– *“aquella red de familiares y amigos que facilitan bienes y servicios para otorgar soluciones puntuales a determinadas necesidades, también puntuales”* (PAAM 1996: 10). En síntesis, el PAAM se abocaría a atender población en riesgo social que estuviera contenida en algún tipo de red de satisfacción de necesidades (asociación legal o de hecho) y no atendería población u hogares ‘sueltos’, no integrados en una organización comunitaria.

Para que fuera posible la implementación del programa debían firmarse los convenios marco correspondientes; se preveía la posibilidad de realizar *“Convenios Provincia-Municipio”* o *“Acuerdos con entidades intermedias”*, cuando no fuera viable la opción a través del municipio. *“En ambas modalidades el convenio debe reflejar complementariedad para la gestión político-social entre los organismos provinciales y municipales u ONGs. La Provincia tenderá a aportar financiamiento y requerirá el cumplimiento de los lineamientos de trabajo, los cuales se garantizan con la capacitación aportada. El Municipio y/o la ONG aportará los recursos humanos locales, los cuales se deben caracterizar por el conocimiento de la zona y población particular”* (PAAM 1996: 14).

Los actores intervinientes en este programa fueron el CPFDPH, las entidades intermedias (mayoritariamente asociaciones civiles) y las familias de beneficiarios autoconstructores.

El PAAM intervino a nivel de barrios completos. Una vez indicado el barrio en el que se iba a trabajar –decisión netamente política tomada por las consejeras y la presidenta del Consejo– los técnicos y la entidad intermedia seleccionaban a los futuros beneficiarios. Éstos, además de padecer la necesidad, debían manifestar su voluntad de trabajar en autoconstrucción por ayuda mutua y su disponibilidad de horas de trabajo para ser abocadas al proyecto. Con el grupo de familias seleccionadas se elaboraba un reglamento interno de trabajo que debía ser suscrito por todos los que quisieran permanecer en el programa.

Los equipos técnicos del CPFHD estaban conformados por un arquitecto, un maestro mayor de obras y un trabajador social, tenían a su cargo las tareas de capacitación y organización de las cuadrillas de autoconstructores, el seguimiento del trabajo en el barrio, los cómputos de materiales, la compra y entrega de los mismos a las familias y el apoyo a la organización comunitaria en tareas administrativas; además, a través del Plan País (programa de empleo transitorio) se financiaba el sueldo de un capacitador de obra por grupo de trabajo.

Los materiales se iban entregando quincenalmente en cada lote, en función del avance de obra y del pago de la cuota mensual³⁸ que debían realizar las familias, en concepto de devolución del crédito otorgado. También existía la posibilidad de devolver el valor de los materiales realizando trabajo comunitario en otros grupos de autoconstructores del barrio o en la construcción del equipamiento social. El recupero de los créditos no estaba expresado como un objetivo central, como sí lo estaba en los programas de vivienda del IVBA. Los recursos recibidos como recupero no se devolvían al PAAM, sino que tenían como destino la formación de un fondo que pudiera ser reinvertido en el mismo barrio, administrado por la entidad comunitaria que trabajase como ejecutora del programa.

b) Programa de Emergencia Habitacional

El Programa de Emergencia Habitacional estaba destinado a la atención a una demanda hiperindividualizada: para poder “calificar” y acceder a una vivienda prefabricada de madera, las familias debían padecer una sumatoria de problemáticas, además –claro está- de la carencia habitacional: tratarse de una familia numerosa, poseer miembros discapacitados, desnutridos o con enfermedades graves, estar el jefe o jefa desocupado, etc., también hubo casos de derivaciones de pedidos por parte de los juzgados de menores (fundamentalmente en casos de niños transplantados o enfermos). A mayor gravedad demostrable, más posibilidades de conseguir una vivienda mediante la acción de este programa.

Realizado el pedido correspondiente ante el CPFHD y habiendo calificado para ser atendido por el mismo, al hogar se le entregaba una unidad prefabricada de madera (proveedora: empresa Nieljo) que debía ser plantada en el lote provisto por la misma familia. He aquí un punto importante: el PEH no requería que la familia tuviera la tenencia regular del lote, por eso este programa significó la única vía de acceso a una vivienda para muchas familias ocupantes de terrenos.

c) El fin de los programas sociohabitacionales del CPFHD

Finalizada la gestión de Eduardo Duhalde, el gobernador siguiente, Carlos Ruckauf, cambió la estructura asistencial de la provincia y convirtió al CPFHD en Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo³⁹. Ya no contaba con los recursos del Fondo para el Conurbano y la crisis económica y social se hacía sentir a través de múltiples emergentes.

³⁸ La cuota rondaba los \$25 mensuales.

³⁹ Actualmente está dividido en Ministerio de Desarrollo Humano y Ministerio de Trabajo.

Entre el conjunto de reformas realizadas, decidió no destinar recursos a los programas sociales de atención al hábitat popular como el PAAM y éste “sobrevivió” (es decir, sus técnicos permanecieron) en el seno del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo dentro del programa de Emergencia Habitacional, el cual continuó trabajando de la manera que describimos, pero agudizando todavía más los requisitos para acceder a la entrega de una casilla prefabricada, debido a la escasez de recursos; incluimos a continuación el testimonio de una de las técnicas del programa: *“A mayor complejidad, más fácil es que entre. Cuando antes era déficit de vivienda, porque podíamos, si estaba hacinado o vivía precariamente, podíamos construir vivienda desde acá. Estuvimos casi dos años sin recursos y cuando volvimos a tener algo de recursos, además del déficit de vivienda tendría que tener una complejidad social cada vez más difícil de sostener desde el grupo familiar, como para que nosotros lo consideremos prioritario, como casos de leucemia –además del déficit de vivienda- problemas graves de salud, discapacidad, menores en riesgo, tercera edad. Básicamente esas”.*

2.3. Algunas reflexiones en torno a la acción del Estado provincial frente al déficit de vivienda de los sectores desafiliados

Luego de analizar las operatorias de los dos organismos, y a sabiendas de los propósitos de las reformas del Estado y de la política habitacional nacional, nos preguntamos si no fue el IVBA el encargado de promover la facilitación del acceso al mercado, dejando al Consejo la labor de focalizar la asistencia.

Esta inquietud estuvo presente durante el proceso de investigación y difícilmente podamos tener una respuesta concisa. No obstante, podemos aventurar que efectivamente se dio de esta manera porque la ley de creación del Sistema Federal de Vivienda (a la que la provincia adhirió mediante la ley 11.663/95), hace un fuerte hincapié en la necesidad de implementar mecanismos de recupero de los créditos otorgados a los beneficiarios y, por esta razón, los programas habitacionales del IVBA no llegaron nunca a los sectores que no pudieron demostrar que contaban con recursos suficientes para afrontar los pagos⁴⁰.

Por otra parte, los programas sociohabitacionales del Consejo fueron subsidiados con recursos del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense y no tuvieron entre sus objetivos la recuperación de los montos invertidos.

Desde 1992, el IVBA se dirigió a sectores sociales con capacidad de pago y el CPFDPH a los que no calificaban para los programas habitacionales del PBTv. Así lo evalúan, también, dos de los funcionarios entrevistados:

“... el Consejo actuó preferentemente en el Conurbano o en el Área Metropolitana pero, precisamente, cubriendo o intentando cubrir ese déficit que no cubría el Instituto, que era justamente asistir a aquellos que casi no podían pagar o no podían, esa franja que nosotros no atendemos” (Director General de Obras del IVBA)

“Con el Instituto tenemos una relación amor y odio desde siempre, por qué, porque el Instituto, se supone, que su origen está vinculado a la construcción de vivienda a los sectores que no la tienen, sobre todo a los sectores humildes, ese es su origen de conformación. El tema es que a lo largo de las operatorias, el alcance que tiene el Instituto -

⁴⁰ Cabe destacar que hablamos de demostrar que se contaba con ingresos suficientes para poder acceder a las operatorias y no de pagos que efectivamente se hubieran realizado. Estudiar el nivel de recupero real que tuvieron las operatorias sería materia de otro trabajo, no estuvo entre los objetivos de esta investigación.

porque aparte tiene una ley que estuvo armada en un contexto político social de la Argentina distinto al de hoy- se devolvía el dinero, y hay un porcentaje muy alto de la población que no puede devolver el dinero, aunque quisiera, no puede, por la complejidad familiar, la complejidad social, la falta de ingresos... La falta de ingresos hace que no pueda devolver una cuota, y las cuotas son altas, una cuota de 60 ó 100 pesos es alta [...] Nosotros estamos más acostumbrados a trabajar en la informalidad, en el riesgo, a meternos en todo lo que está por fuera de lo normal de la sociedad formal, nosotros estamos más con la sociedad informal que con la formal. Y ellos trabajan más con la sociedad formal [...] atendemos públicos totalmente distintos, nosotros atendemos población que no solamente tiene necesidad de vivienda, sino otro nivel de complejidad social, en el que la vivienda es un componente más de esa complejidad” (Directora del Área de Emergencia Habitacional del Ministerio de Desarrollo Humano, ex integrante del equipo técnico del PAAM).

Concluimos que hubo muy pocas opciones dentro de las operatorias habitacionales y sociohabitacionales para los sectores más pobres en la provincia de Buenos Aires y que la mayoría fueron dirigidas a sectores con empleo estable. Vimos también que las que sí existieron requirieron grandes esfuerzos por parte de los beneficiarios y miembros de las entidades civiles.

En el PBTv, cuando se hablaba de “participación” de la sociedad civil se hacía referencia a esfuerzos distintos por parte de la población beneficiaria, según se trate de sectores más pobres o aquellos un poco más acomodados.

Para los sectores con ingresos estables se propusieron soluciones más caras, que contemplan el costo de la mano de obra y en las que la gestión —el trabajo que implica la gestión— podía quedar en manos de terceros (autoridades de las entidades civiles o técnicos municipales). Por su parte, para los sectores más pobres, la participación significó trabajo no remunerado para llevar adelante tareas necesarias en todos los pasos de la implementación de los programas, incluyendo la construcción de las viviendas.

Vemos que desde el Estado hay invitaciones a participar y fomentar la organización comunitaria sólo para los más pobres, o sea, los que no resuelven a través del mercado e individualmente sus necesidades debido a su condición de sectores *desafiliados*.

Observamos un uso distorsionado (o, al menos, poco claro) de la noción de participación, dado que no hay en las tareas a desarrollar por los beneficiarios, espacios de decisión de cuestiones fundamentales. En estos programas se está llamando participación e involucramiento de la sociedad civil organizada al aporte en trabajo que necesariamente deben realizar quienes pretenden ser atendidos por estas operatorias porque no tienen otras opciones. La participación, para ellos, no es una opción, sino un requisito a cumplir, un medio para llegar a cubrir una necesidad vital (ya no, acceder a un derecho).

CAPÍTULO 3

Barrio Las Malvinas de La Plata, provincia de Buenos Aires

3.1. Introducción

En este apartado se realiza una presentación del caso a analizar situando al barrio Las Malvinas en el contexto territorial en el que se inscribe, la localidad de Melchor Romero, partido de La Plata.

El objetivo de este capítulo es presentar el caso estudiado en profundidad para contar con un panorama general desde el cual observar de qué manera llegaron los programas públicos de vivienda a las familias demandantes, tarea que expondremos en el capítulo siguiente. En esta parte, nos interesa mostrar el emplazamiento del barrio Las Malvinas en la periferia del partido de La Plata, presentar a los actores que tuvieron participación en los diferentes momentos de formación y consolidación del barrio y describir las características que presenta actualmente.

3.2. Emplazamiento y sectores que conforman el barrio Las Malvinas

En las últimas tres décadas, la periferia platense vivió un marcado proceso de expansión que podemos visualizar en los datos censales que se muestran en el **cuadro 1** y del que fueron responsables, en su mayoría, las clases populares (Curtit 2003). No obstante ello, el gobierno de la provincia sostuvo la decisión de no impulsar proyectos de viviendas sociales en este partido, así como en los distritos que conforman el Conurbano Bonaerense, entendiendo que de esa manera podría frenarse el crecimiento del área más poblada del país⁴¹ (Facciolo 1998; López 2000).

⁴¹ El Censo Nacional de Población y Vivienda del año 1991 mostró que 9.884 hogares del partido de La Plata residían en viviendas deficitarias y 5.648 padecían situaciones de hacinamiento (INDEC). A sabiendas de cuál era la situación, no parece haber impactado con fuerza la acción pública de atención al déficit habitacional. Durante el período 1992-2002, se desarrollaron 12 proyectos habitacionales del IVBA en el partido de La Plata (construcción de 450 viviendas y terminación de 520 unidades comenzadas en el periodo anterior). Por su parte, el Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua del CPFDH trabajó sólo en los barrios Abasto y Las Malvinas, construyendo 20 y 147 unidades, respectivamente.

Una de las posibles explicaciones a la escasez de operatorias habitacionales en La Plata puede encontrarse en la decisión gubernamental de no aprobar proyectos de construcción de viviendas sociales en los partidos del Área Metropolitana de Buenos Aires para no alentar su crecimiento. En la Constitución de la provincia reformada en 1994, se señala explícitamente que *“La Provincia promoverá el acceso a la vivienda única y la constitución del asiento del hogar como bien de familia; garantizará el acceso a la propiedad de un lote de terreno apto para erigir su vivienda familiar única y de ocupación permanente, a familias radicadas o que se radiquen en el interior de la Provincia, en municipios de hasta 50.000 habitantes, sus localidades o pueblos. Una ley especial reglamentará las condiciones de ejercicio de la garantía consagrada en esta norma”* (art. 36, resaltado mío).

Cuadro 1: Partido de La Plata, evolución del crecimiento poblacional (1970 – 2001)

PARTIDO DE LA PLATA		1970	1980	1991	2001	Diferencia '91-'01
Casco urbano		204.162	212.734	208.290	186.527	- 21.763
Periferia	Total	204.638	260.700	334.627	387.842	+ 53.215
	M. Romero	s/d	s/d	15.597	22.511	+ 6.914
Total Partido		408.800	473.434	542.917	574.369	+ 31.452

Fuente: Dirección Provincial de Estadística, CNPyV

En el **cuadro 1** podemos ver que hasta 1980 se mantuvo la tendencia al crecimiento del casco urbano y de la periferia de manera conjunta; a partir de entonces, el centro comienza a perder población y el crecimiento general del partido se da únicamente por el incremento poblacional que vive la periferia, éste es de tal magnitud que alcanza a compensar con creces la pérdida de población que hasta el 2001 evidenció el casco urbano.

Analizando los procesos de configuración urbana en diversas etapas de crecimiento del partido de La Plata, Guillermo Curtit explica: *“Una de las hipótesis que daría respuesta a este fenómeno alude a los costos elevados de terrenos, viviendas y alquileres en el casco, combinados con el número de habitantes por vivienda y la terciarización del mismo [...] como consecuencia del crecimiento poblacional por migraciones internas, y ante la imposibilidad de acceso a la adquisición de tierras dentro de los límites del casco fundacional, se acentuó el proceso de formación de periferias originadas en operatorias inmobiliarias no planificadas, consistentes en la simple división de la tierra, sin la necesaria provisión de servicios esenciales y en pos de un fin netamente especulativo”* (Curtit 2003:109-111).

La localidad de Melchor Romero, en la cual se encuentra el barrio Las Malvinas (**plano 1**), forma parte de esa periferia en expansión, donde conviven diversos usos del suelo (agrícola intensivo, residencial, extractivo, comercial, industrial, recreativo). En esta localidad, en los últimos años se fueron dando procesos de reemplazo de usos anteriormente agrícolas o extractivos por usos residenciales, dentro de los cuales, lo que avanzó con más claridad fue la ocupación de terrenos, por parte de sectores populares; también se pueden encontrar terrenos vacantes en los que se ha abandonado la actividad agrícola y que hoy se encuentran en procesos de valorización especulativa (ante la expansión de servicios e infraestructuras en nuevas áreas residenciales).

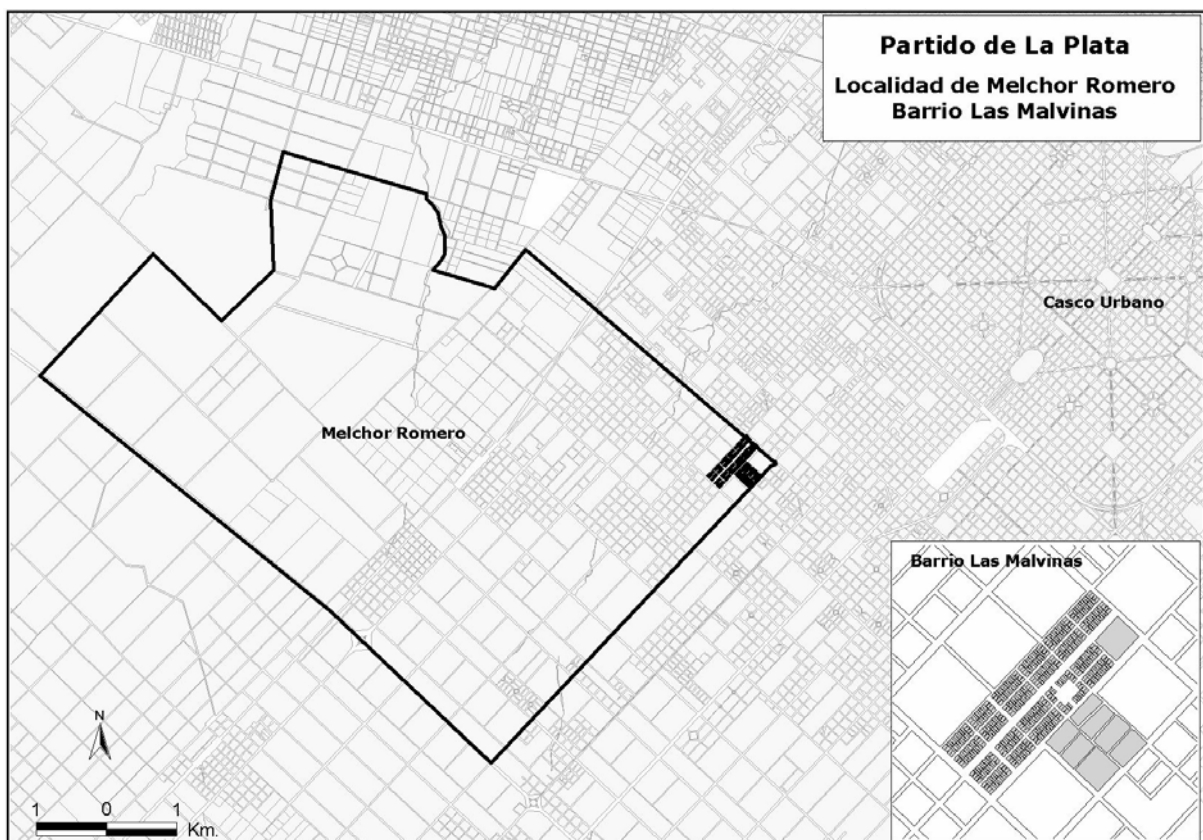
El barrio Las Malvinas nació como producto de un loteo llevado a cabo por el Programa PROTIERRA en el año 1990. Comprende un área de veintidós manzanas, subdivididas en 542 lotes, donde hay viviendas construidas por sus habitantes en procesos que, en mayor o menor medida, han recibido apoyo de programas estatales que intervinieron allí durante la década del '90 (**plano 2**).

Desde el año 2003, los límites del barrio planificado por el IVBA han sido desbordados y se observa la formación de un asentamiento irregular sobre los terrenos privados linderos, cuyos ocupantes han respetado y continuado el trazado del loteo original y han iniciado gestiones tendientes a la regularización de su situación. El asentamiento está habitado por unas doscientas familias⁴², entre las cuales, un altísimo porcentaje corresponde a desprendimientos familiares de los hogares del mismo barrio Las Malvinas.

⁴² Cálculo realizado en base a las planillas de relevamiento de familias confeccionada por los delegados de las manzanas del asentamiento en febrero de 2006.

En esta investigación, hemos seleccionado para trabajar al sector del barrio que conforma lo que podríamos llamar el loteo original del barrio Las Malvinas, es decir, aquella fracción que era rural y sobre la cual se diseñó el barrio en el marco del PROTIERRA. De todas maneras, no podemos dejar de mencionar, que existe el asentamiento contiguo como producto del crecimiento poblacional del barrio y la demanda de suelo insatisfecha -por lo inaccesible- para los hogares nuevos, traducida en presión ejercida sobre el suelo y en la ocupación de lotes privados, sin uso por parte de sus propietarios.

Plano 1



Elaboración propia en base a planos de la Municipalidad de La Plata y relevamientos 2005 y 2006.

Plano 2



Elaboración propia en base a documentos del IVBA y el CPFDH y relevamientos 2005 y 2006.

3.3. Los actores que intervinieron en los procesos de formación y consolidación del barrio

El proceso de formación del barrio⁴³ comenzó con la compra del terreno a un particular en el marco del programa PROTIERRA y, a partir de ese momento, se sucedieron diferentes intervenciones que le dieron forma al barrio tal como lo vemos hoy y cuya secuencia en el tiempo la podemos visualizar en el **gráfico 1**.

Para una mejor comprensión de los procesos de conformación del barrio, los hemos dividido en tres, que como se ve en el **gráfico 1**, se han solapado en el tiempo: ocupación de los lotes, construcción de viviendas y dotación de servicios y equipamiento.

⁴³ En adelante, salvo que aclaremos lo contrario, cuando hablemos del barrio Las Malvinas nos estaremos refiriendo al loteo original, sin incluir el asentamiento contiguo.

Encontramos que han sido muchos los actores que intervinieron en torno al proceso habitacional, los mismos pueden clasificarse en: estatales, comunitarios, económicos y técnico-políticos (Pírez 1995), a continuación sólo los presentaremos, avanzando en su descripción en el siguiente capítulo, cuando analicemos cada una de las operatorias habitacionales y los actores que participaron.

a) Actores estatales

Las Malvinas es fruto de la acción gubernamental, en sus veinte hectáreas se desplegaron diferentes programas y se invirtieron cuantiosos recursos públicos. En el **cuadro 2** mostramos los principales actores estatales que intervinieron en la formación y consolidación del barrio. Estos actores han tenido presencia efectiva allí a través de los equipos técnicos que desarrollaron programas, operatorias y acciones de diverso tipo.

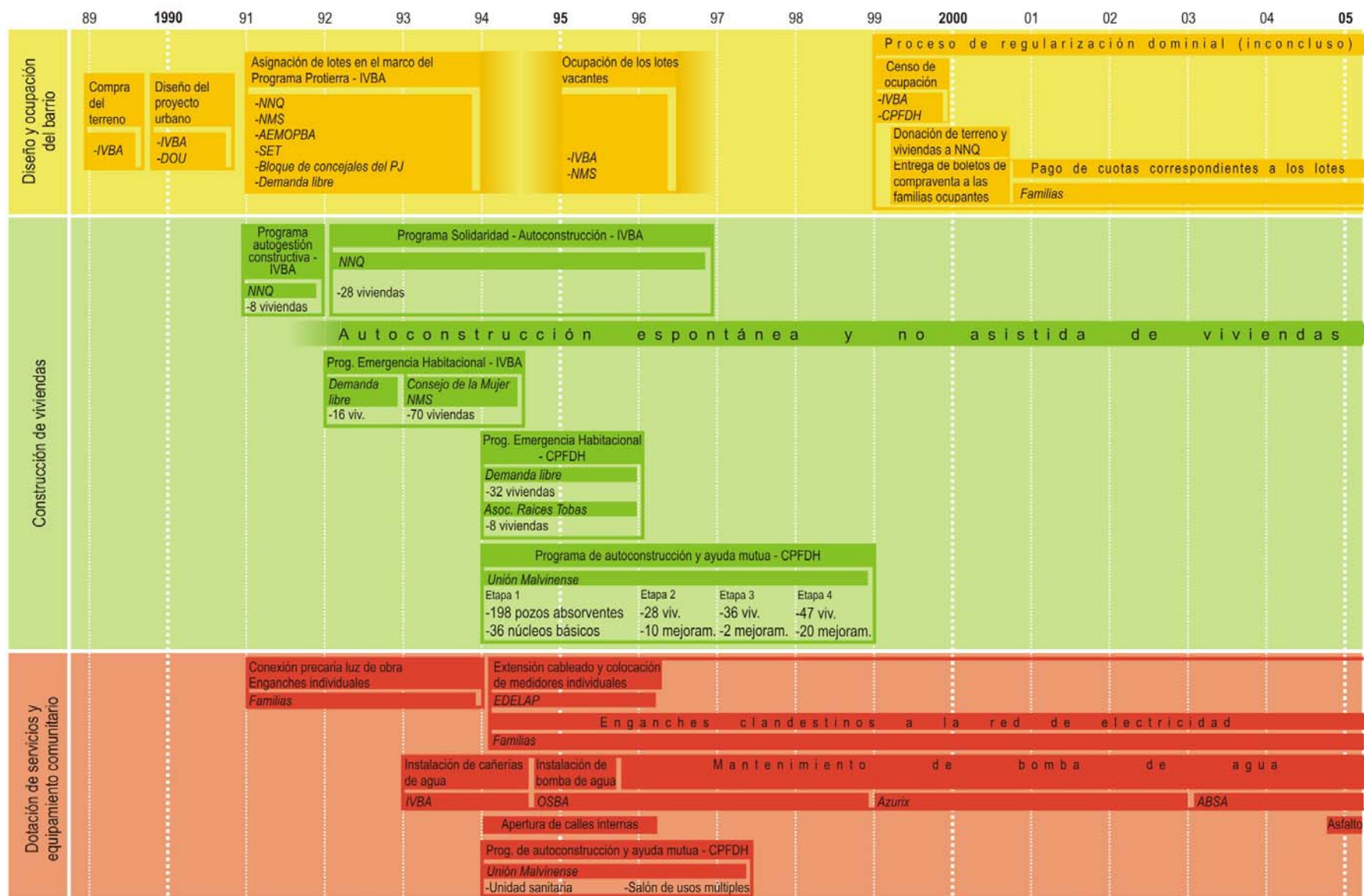
Cuadro 2: Las Malvinas, actores estatales

Organismo público	Operatoria / Programa
MOSP – SSUV – DOU – IVBA	Programa PROTIERRA Programa de Autogestión Constructiva Programa de Emergencia Habitacional
MOSP – IVBA	PBTv – Programa Solidaridad Autoconstrucción
Consejo de La Mujer	Atención a Madres Solteras, articulación con el IVBA
Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano	Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua Programa de Emergencia Habitacional
Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo	Programa de Emergencia Habitacional

b) Actores comunitarios

Los programas habitacionales se apoyaron en el trabajo de los beneficiarios como condición ineludible para su implementación; además, los servicios y equipamientos con que hoy cuenta el barrio fueron, en su mayoría, producto de gestiones y trabajo intenso de sus habitantes. En el **cuadro 3** mostramos a las organizaciones que participaron en los procesos de conformación del barrio, omitimos deliberadamente mencionar todas las organizaciones existentes en la actualidad porque su estudio no forma parte de los objetivos de este trabajo, pero reconocemos sus labores -sobre todo en los últimos años de agudización de la crisis- en la apertura y sostenimiento de espacios comunitarios que contribuyeron a la consolidación de lazos sociales en momentos de desocupación y pobreza, que aún perduran (Del Río y otros 2007).

Gráfico 1: Las Malvinas, procesos de ocupación del loteo, construcción de viviendas y dotación de servicios e infraestructura



IVBA: Instituto de la Vivienda de la prov. de Buenos Aires - CPFDH: Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano, NMS: Asociación Civil Nuestro Mejor Sueño, NNQ: Asociación Toba Ntaunaq Nam Qom, AEMOPBA: Asociación de Empleados del Ministerio de Obras Públicas de la prov. de Buenos Aires, SET: Sindicato de Empleados de Taxis, DOU: Dirección de Ordenamiento Urbano, OSBA: Obras Sanitarias de la prov. de Buenos Aires, ABSA: Aguas Bonaerenses SA, EDELAP: Empresa Distribuidora de Energía La Plata

Cuadro 3: Las Malvinas, actores comunitarios

Nombre	Sede	Año de creación
Asociación Civil Toba <i>Ntaunaq Nam Qom</i>	Comedor Qomllalacpi	1991
Asociación Civil <i>Raíces Tobas</i>	Vivienda particular	1994
Asociación Civil <i>Nuestro Mejor Sueño</i>	(desmantelada)	1992
Asociación Vecinal <i>Unión Malvinense</i>	Comedor La Cadenita (en la manzana reservada para equipamiento comunitario)	1994
Comedor Infantil <i>Sonrisa de un niño</i>	Comedor Sonrisa de un Niño	1995

- Asociación Civil *Ntaunaq Nam Qom* y Asociación Civil *Raíces Tobas*

Entre los actores comunitarios se destaca la comunidad toba cuyos miembros, cuando estaban gestionando ante diversos organismos gubernamentales un terreno “*para vivir en comunidad*”, supieron que debían constituirse como persona jurídica y crearon la Asociación Civil *Ntaunaq Nam Qom*. En este caso, el grupo, la organización, precedió a la asociación civil.

En 1994 y en medio de la construcción de las viviendas por el programa Solidaridad Autoconstrucción, la organización sufrió una división producto de peleas internas y, como resultado, ocho familias fueron “expulsadas” del grupo de autoconstructores (lo cual iba de la mano con ser expulsados de la comunidad). Ante esa situación, esas familias acudieron al CPFHD y debieron conformar la Asociación Civil *Raíces Tobas* para poder ser beneficiarias del programa de Emergencia Habitacional, puesto que su alejamiento de la comunidad toba los dejaba sin derecho a una vivienda en el marco del programa del IVBA que ésta gestionaba.

- Asociación Civil *Nuestro Mejor Sueño*

La Asociación Civil *Nuestro Mejor Sueño* también fue creada como requisito de un organismo público –en este caso, el Consejo de la Mujer- y con el propósito de acceder al programa de Emergencia Habitacional que estaban cogestionando el IVBA y el Consejo. Un conjunto de “madres solteras” que se encontraban inscriptas en el registro de demanda de vivienda del Consejo de la Mujer fueron convocadas a una reunión donde se les comunicó que debían conformarse como organización y se las asesoró para ello. Así nació Nuestro Mejor Sueño, asociación con fuerte participación en los primeros años de vida del barrio que, en 1995, fue disuelta por sus mismos miembros.

- Asociación Vecinal *Unión Malvinense*

La Asociación Vecinal *Unión Malvinense* se empieza a formar a fines del año 1994 y culmina el trámite de inscripción como persona jurídica al año siguiente. Su creación estuvo atada a la intervención del Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua del CPFHD en el barrio y ha sido la institución que ha llevado adelante el manejo de los espacios y equipamientos comunitarios (sala sanitaria, salón de usos múltiples, cancha de fútbol).

Como pudimos observar, las organizaciones han adoptado formas jurídicas -y, en dos de los casos, se han conformado como tales- a partir de las exigencias de los programas estatales que requerían de dicha conformación para implementarse en el barrio. Es muy difícil, por lo tanto, caracterizarlas prescindiendo de la descripción de los programas que les dieron origen; volveremos a hablar de ellas durante el desarrollo del estudio de caso.

c) Actores económicos

En cuanto a los actores económicos que de alguna manera estuvieron ligados a los programas habitacionales encontramos al propietario del terreno vendido al PROTIERRA, los corralones de materiales que proveyeron a los diferentes programas de autoconstrucción, las empresas contratadas por el IVBA y el CPFDH para la provisión de viviendas prefabricadas y las empresas de servicios públicos que eran estatales y fueron privatizadas durante el período estudiado.

Cuadro 4: Las Malvinas, actores económicos

propietario del terreno	Sr. Carlos Enrique Causa
corralones de materiales proveedores de los programas de autoconstrucción	Tumori Imacova Mabba
empresa de viviendas premoldeadas	Corvin S.A.
empresa de viviendas prefabricadas de madera	Ñieljo
empresas proveedoras de energía eléctrica	Segba (empresa provincial) Edelap (empresa privatizada)
empresa proveedora de agua	Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires (empresa provincial) Asurix (empresa privatizada)
empresa proveedora de servicios telefónicos	Telefónica de Argentina
empresa recolectora de residuos domiciliarios	E-Sur

d) Los técnicos

En los diferentes momentos de la historia del barrio han intervenido distintos actores técnicos, la descripción de las actividades de los que trabajaron en el marco de los programas públicos quedará, entonces, incluida en la de la implementación de los programas. Por ahora, cabe hacer mención de aquellos actores técnicos o técnico-políticos que se acercaron a las entidades del barrio para brindar asesoramiento, servicios o, simplemente, para 'estudiarlas' o hacer promesas.⁴⁴

⁴⁴ A lo largo de todo el trabajo de campo pudimos conocer el cansancio de los habitantes del barrio, fundamentalmente de los miembros de la comunidad toba, por el permanente acercamiento de cátedras universitarias, estudiantes, pasantes, investigadores, periodistas, etc. que arriban al barrio con promesas de desarrollo de proyectos, permanecen un tiempo y luego se retiran sin mayores explicaciones; también oímos el

A continuación se nombran los actores técnico-políticos cuyo acercamiento estuvo relacionado con actividades que redundaron en mejoras habitacionales y del entorno barrial o que encararon proyectos con objetivos orientados en ese sentido, también se mencionan las instituciones barriales con las que se relacionaron; no están incluidos en este cuadro los innumerables grupos de técnicos y profesionales que trabajan o trabajaron otras problemáticas (niñez, adolescencia, salud, etc.) en Las Malvinas.

Cuadro 5: Las Malvinas, actores técnico-políticos

Nombre	Actividad	Organización con la que se relacionó	Período de trabajo en el barrio
Fundación Vivienda y Comunidad (Pablo Sabatino)	Asesoramiento jurídico para conformación de persona jurídica	Comunidad Toba	1991 - 1992
Equipo técnico (Asistente Social – Maestro Mayor de Obras – Arquitecto)	Contratados en el marco del programa Solidaridad-Autoconstrucción del IVBA	Comunidad Toba	1993 - 1994
UNLP – Facultad de Arquitectura y Urbanismo – Centro de Estudiantes de la FAU - Encuentro Latinoamericano de Estudiantes de Arquitectura (ELEA)	<i>“Programa de formación de recursos humanos para el mejoramiento de la calidad de vida a través de la autoconstrucción de vivienda e infraestructura, apuntalando el desarrollo socio-cultural”</i>	Comunidad Toba Nuestro Mejor Sueño Unión Malvinense	2000 - 2001
UNLP – Facultad de Arquitectura y Urbanismo – Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales – Escuela de Educación Técnica “Albert Thomas”	<i>“Proyecto de capacitación en oficios para la construcción de equipamiento comunitario y parquización de la rambla de la calle 35”</i>	Comunidad Toba Nuestro Mejor Sueño Unión Malvinense	2003 - 2004

3.4. Las Malvinas, hoy

El loteo está ocupado en su totalidad⁴⁵; las 585 viviendas que hoy encontramos en el barrio Las Malvinas están construidas en las 542 parcelas originarias, lo cual nos habla de una baja densidad de ocupación de los lotes (a razón de 1,07 viviendas por lote), mostrando la mayoría de ellos, una sola vivienda⁴⁶.

El uso que predomina es el residencial, combinándose sólo en el 7% de los casos con usos comerciales (vivienda más comercio o taller), lo cual está indicando que, efectivamente, las familias que arribaron al barrio utilizaron las unidades para satisfacer su necesidad de vivienda.

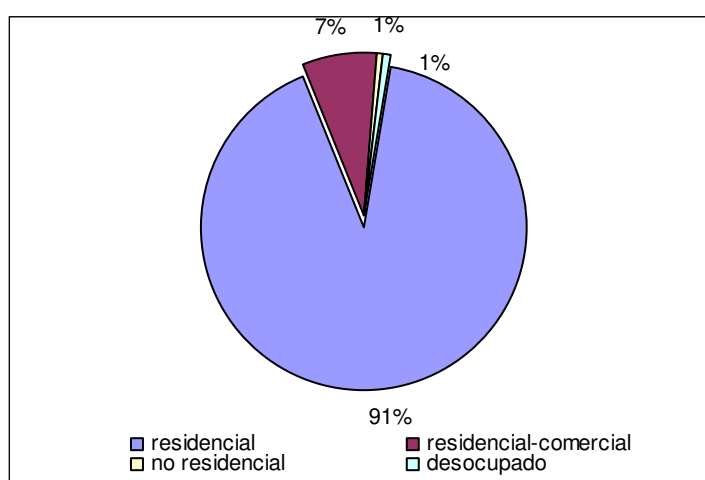
reclamo de los referentes de las organizaciones que demandan que las producciones académicas de quienes los estudian sean devueltas a las organizaciones del barrio para su conocimiento y difusión.

⁴⁵ El 1% de los lotes registrados como desocupados no tienen construcciones donde habiten familias, pero están cercados, lo cual indica cierta “posesión” del inmueble, aceptada y respetada por los habitantes del barrio.

⁴⁶ Con la información recogida nos es imposible calcular el hacinamiento de hogares (para ello hubiera hecho falta una encuesta de hogares), pero la rapidez con que se pobló el asentamiento vecino, en su mayoría por familias provenientes del loteo original, nos puede dar indicios del hacinamiento de hogares que se “descomprimió” al formarse el asentamiento.

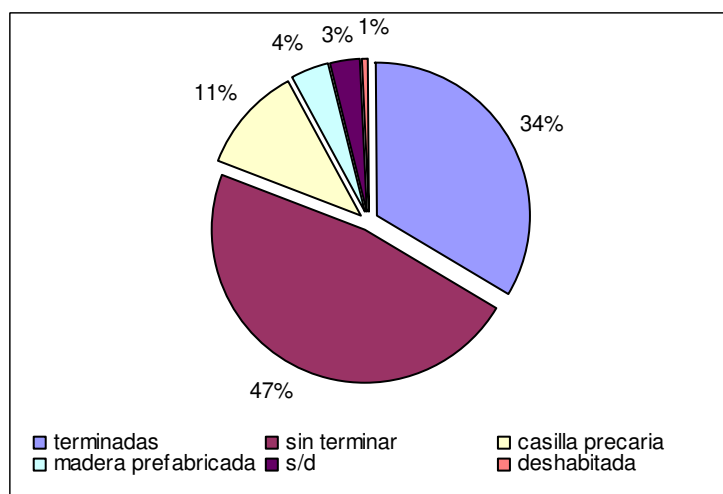
Pese a que este sector del barrio Las Malvinas fue objeto de diversos esfuerzos y recursos por parte de distintas instituciones del Estado, el barrio nos devuelve hoy imágenes de procesos habitacionales inconclusos. Contrastando dos datos (lotes con intervenciones públicas y viviendas sin terminar) podemos ver lo insuficientes que han sido las acciones estatales para solucionar el problema habitacional en el barrio. Mientras que el 57% de los lotes de Las Malvinas ha sido objeto de programas públicos de vivienda, en distintas etapas, encontramos un alto porcentaje de unidades sin terminar (47% presenta sectores en obra, carece de revoque o cubierta exterior) y vemos una presencia significativa de casillas precarias y viviendas de madera (15%).

Gráfico 2: Las Malvinas, usos del suelo



Elaboración propia en base a relevamientos realizados en 2005 y 2006

Gráfico 3: Las Malvinas, estado actual de las viviendas



Elaboración propia en base a relevamientos realizados en 2005 y 2006

El loteo original de Las Malvinas cuenta actualmente con una red de agua que toma el recurso de la napa, mediante una bomba instalada en el predio comunitario y sirve a todos los lotes a través de caños de plástico enterrados a poca profundidad al costado de las zanjas. No posee conexión a la red cloacal y la evacuación de excretas se realiza a través de pozos absorbentes individuales.

El asentamiento está provisto de agua potable y energía eléctrica a través de conexiones clandestinas a las redes del loteo original de Las Malvinas, pueden observarse caños plásticos semienterrados que cruzan la calle 36 llevando agua desde allí hacia las casillas del asentamiento. Al igual que en el resto del barrio, no hay cloacas en este sector. La evacuación de excretas se realiza a través de letrinas y pozos absorbentes construidos por los mismos habitantes.

Hasta agosto/septiembre de 2005, el barrio no contaba con calles asfaltadas; en esos meses -previos a las elecciones de octubre de 2005- se pavimentaron las avenidas 155 y 149 entre 32 y 44, lo cual brindó una mejor accesibilidad desde esas dos arterias troncales, que son las que conectan toda la zona con el centro de la ciudad y con los demás barrios de la localidad de Melchor Romero; ambas avenidas poseen ahora una carpeta asfáltica sin cordón-cuneta. También en esos meses, las cuadrillas municipales asfaltaron la calle 35 entre 149 y 155, mejorando sustancialmente la circulación interna del barrio y posibilitando la entrada del camión recolector de basura, que hasta entonces no entraba en el barrio (y ahora lo hace dos veces por semana). Las otras dos calles perimetrales (34 y 36) continúan siendo de conchilla y presentando un deterioro importante. El resto de las calles internas (34 bis, 35 bis, 150, 151, 152, 153 y 154) son de tierra y presentan grandes dificultades para el tránsito peatonal y vehicular. Además de los charcos de agua y barro, hay pastizales y basurales que impiden el paso. Pudo observarse una alta presencia de basura dispersa y focalizada en basurales a cielo abierto (**plano 3**).

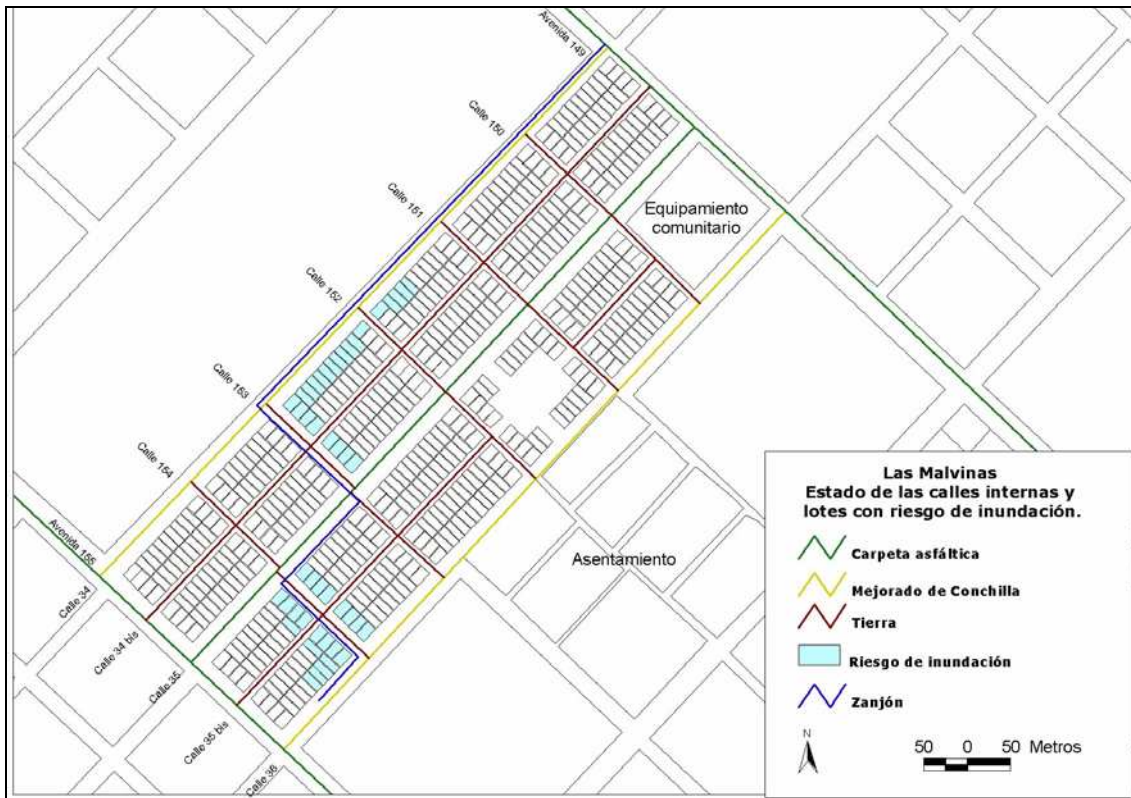
Las calles internas del asentamiento están trazadas correctamente -respetan el ancho exigido y la línea municipal y contemplan futuras veredas- pero aún son huellas de tierra de difícil transitabilidad que, si bien han sido mejoradas por los habitantes con capas de escombros, presentan pastizales, pozos y montículos de basura.

El alumbrado público está extendido en todo el barrio a través de luminarias colocadas en postes ubicados sobre la línea municipal (no sobre la calle). En las calles 155, 149 y 35 encontramos focos en las esquinas y en el interior de las cuadras (3 ó 4 por cuadra), mientras que en las calles internas, sólo las encontramos en las esquinas.

Es muy alta la presencia de zanjas abiertas en las veredas de todo el barrio. En algunas cuadras de la calle 35 se encuentran entubadas y tapadas, pero sólo por tramos (lo cual habla de trabajos individuales, no de acciones a escala barrial). Puede observarse un muy mal estado de conservación de las zanjas, con pastizales y basura en abundancia, lo cual dificulta el escurrimiento del agua.

Todas las familias que habitan allí tienen en común la irregularidad de la tenencia del terreno que ocupan, debido a que la intervención del Estado a través del Programa PROTIERRA quedó incompleta. Vimos ya en el capítulo 2 que, producto de los cambios en la política habitacional ocurridos en el año 1992, se abandonaron algunos programas de atención a la problemática del hábitat popular -entre ellos el PROTIERRA- y ésta fue una de las causas por las cuales el proceso de regularización de la situación dominial permanece aún sin culminar. Esta situación se traduce en Las Malvinas en la imposibilidad de avanzar en la escrituración de los lotes, por un lado, debido a los dispares niveles de pago de las cuotas que, en general, son bajos, y por otro lado, porque no se han realizado las obras hidráulicas necesarias y planteadas en el proyecto original.

Plano 3



Elaboración propia en base a FAU/UNLP (2001) y relevamientos 2005 y 2006

El barrio está atravesado por un afluente del arroyo El Gato cuyas obras de rectificación y entubamiento fueron recomendadas por la Dirección de Hidráulica de la provincia de Buenos Aires en todos los informes realizados para el barrio; su efectivización es condición *sine qua non* para que esta Dirección otorgue el certificado de aptitud que posibilitará la regularización dominial de los lotes⁴⁷. Dichas obras, así como el trazado y parquización de una rambla sobre la calle 35, están planteadas en el proyecto urbano original, pero nunca se concretaron. Actualmente, el zanjón se encuentra en pésimo estado de conservación, con presencia de basura, tierra y pastizales que impiden el paso del agua, lo cual, en ocasiones, provoca inundaciones en las manzanas 13 y 22.

Hoy podemos decir que este barrio popular presenta, en el sector más antiguo, un importante grado de consolidación, expresado en lo avanzado de las construcciones, el creciente reemplazo de materiales provisorios por mampostería, el mejoramiento paulatino de las viviendas particulares, la extensión del asfalto, la dotación de agua, la conexión a la red de energía eléctrica y la presencia de luminarias en casi todas las cuadras.

Claro que, si observamos sus características en el marco de los diecisiete años de existencia del barrio, podemos hacer una lectura diferente y ver que sólo se logró el asfalto

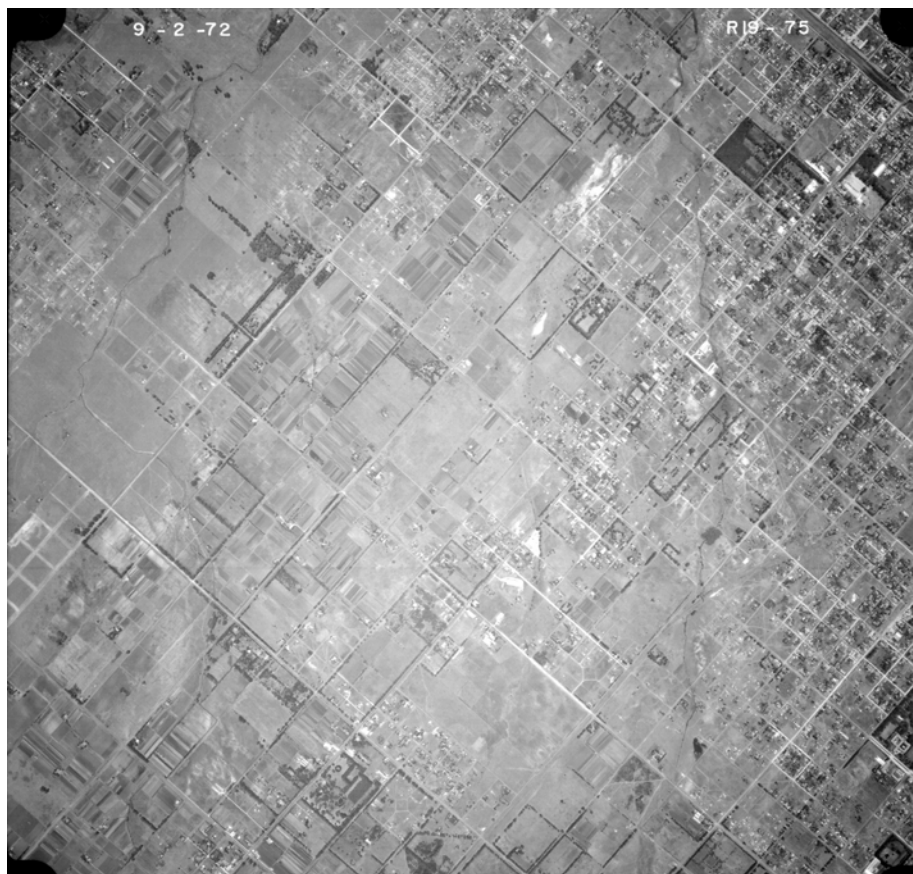
⁴⁷ Vista de informes de los años 1988, 1998, 1999 (Dirección de Ordenamiento Urbano y Dirección Provincial de Tierras).

en dos calles perimetrales y una interna (ante las elecciones legislativas del año 2005, es decir, quince años después de su creación), que predominan las calles de conchilla y tierra muy deterioradas, que la iluminación es escasa, que la red barrial de agua no es la apropiada, que no se ha logrado la conexión a la red cloacal, que poco menos de la mitad de las viviendas están sin terminar y que el proceso de regularización de la tenencia de los lotes está inconcluso.

También podemos agregar que el crecimiento demográfico del barrio lo ha desbordado hacia los terrenos linderos. Entre las viviendas del asentamiento abundan las unidades construidas con chapa, madera, cartón y otros materiales de descarte propios de las ocupaciones recientes y aun en formación. Hemos observado que, paulatinamente, los habitantes han ido efectuando reemplazos de estos materiales por mampostería, pero el estado general es de mucha precariedad en las construcciones e insalubridad de las condiciones de vida de las familias.

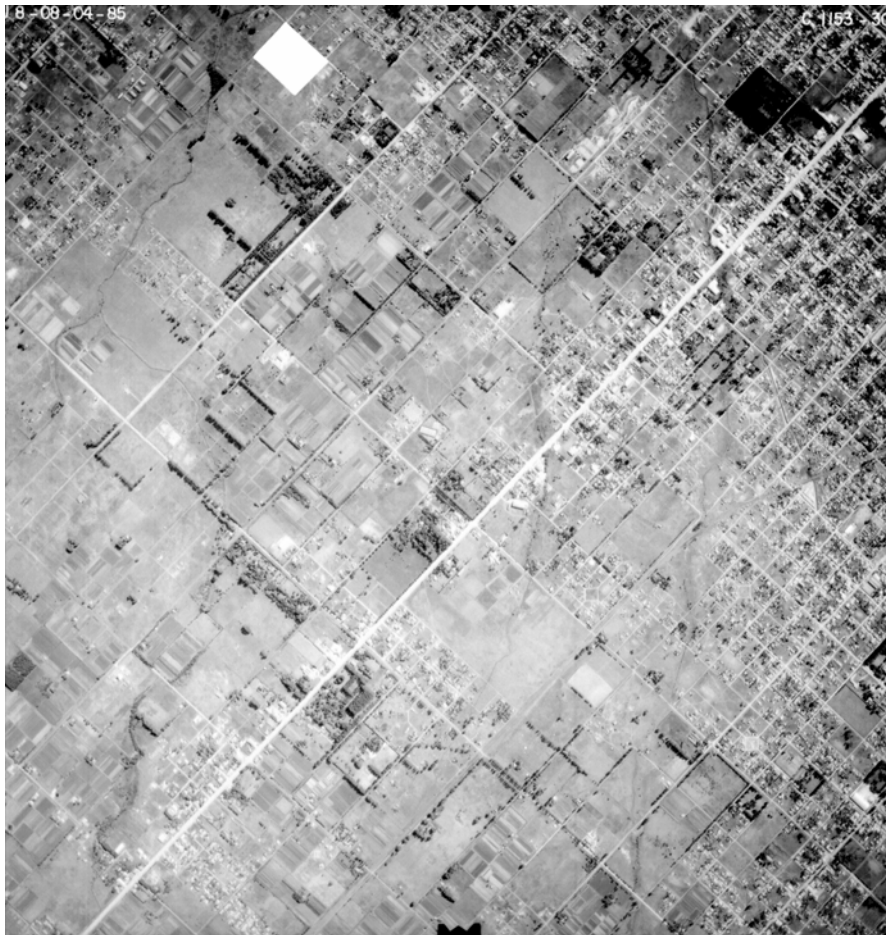
3.5. Anexo: imágenes de Las Malvinas

Foto 1: Vista aérea de la zona donde se levantó el barrio Las Malvinas (1972)



Fuente: Dirección Provincial de Geodesia, MOSP
Escala 1:20.000

Foto 2: Vista aérea de la zona donde se levantó el barrio Las Malvinas (1985)



Fuente: Dirección Provincial de Geodesia, MOSP
Escala 1:20.000

Detalle de las parcelas donde se construyó el barrio



Foto 3: Vista aérea del barrio Las Malvinas y su entorno (1996)



Fuente: Dirección Provincial de Geodesia, MOSP
Escala 1:5.000

Foto 4: Vista aérea del barrio Las Malvinas y su entorno (2003)



Fuente: Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires
Escala 1:5.000

Foto 5: Las Malvinas hoy, vista de la calle 36 (2007)



Fotos 6 y 7: Las Malvinas hoy, vistas de la calle 35 bis (2007)

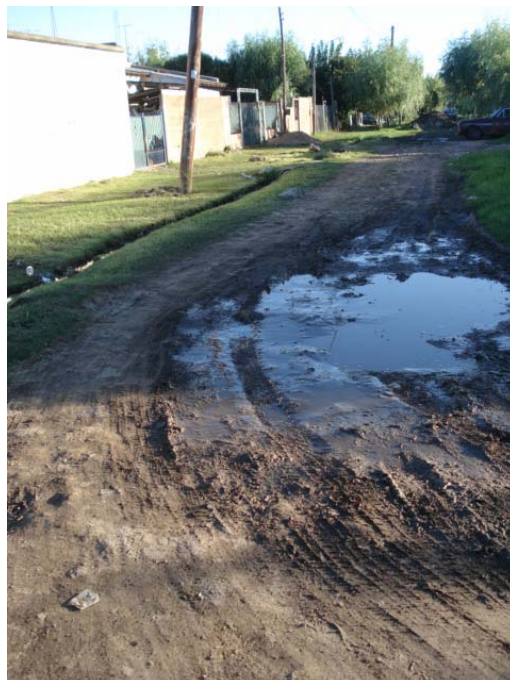


Foto 8: Las Malvinas hoy, vista de la calle 35 (2007)



CAPITULO 4

El proceso habitacional en Las Malvinas: etapas, actores y sus roles

4.1. Introducción

En este capítulo, nuestro análisis se centra en la observación de la implementación concreta de los programas habitacionales de la provincia de Buenos Aires en el barrio Las Malvinas de La Plata. Cuando hablamos del despliegue de las operatorias habitacionales en el territorio, nos estamos refiriendo a la aplicación de los recursos públicos mediante el trabajo de los técnicos y de los habitantes, y a los resultados obtenidos.

Con fines analíticos, hemos realizado una distinción del proceso habitacional en etapas, a saber: diseño y ocupación del barrio, construcción de viviendas y dotación de servicios y equipamiento. Intentamos conocer, en cada una de ellas, los roles que asumieron los actores estatales -cuya actividad se ha expresado a través de las labores de los técnicos de los programas implementados en el territorio- y las funciones de los actores comunitarios que han trabajado en la producción del barrio, por dentro y por fuera de los programas habitacionales.

4.2. Diseño y ocupación del barrio

4.2.1. Compra del lote y proyecto urbano

Las Malvinas es un barrio surgido por la acción del programa PROTIERRA de la SSUV de la provincia de Buenos Aires. Este programa tenía la posibilidad de actuar a través de la compra de lotes a particulares, de la expropiación de tierra en desuso y de la utilización de tierras fiscales de distinto origen (nacional, provincial y municipal) que se estaban registrando en un 'banco de tierras'.

En el barrio Las Malvinas, el PROTIERRA adquirió el terreno a un propietario particular⁴⁸ en enero de 1989, afectando para ello recursos del Instituto de la Vivienda. Cuando fue comprado, el predio mostraba haber tenido un uso agrícola intensivo reciente, similar al de los terrenos linderos (ver fotos aéreas). La calle de acceso al mismo era una huella de tierra (hoy calle 149), no contaba con agua corriente ni electricidad y estaba dotado de una sola construcción⁴⁹.

Los técnicos del PROTIERRA tenían ante sí la labor de convertir ese lote rural en un barrio residencial: se ocuparon de gestionar los certificados de prefactibilidad preliminar de agua y cloacas y el de aptitud hidráulica del terreno ante los organismos provinciales correspondientes (Dirección Provincial de Hidráulica, Obras Sanitarias de la provincia de

⁴⁸ El predio de 20 hectáreas 89 áreas 80 centiáreas (rodeadas por las calles 32, 36, 149 y 155) fue comprado a su propietario, Sr. Carlos Enrique Causa, por la Comisión PROTIERRA, el día 4 de enero de 1989 (expediente 2418-1414/89, SSUV).

⁴⁹ Al momento de la compra del terreno, había solamente una vivienda, más tarde cedida a la Unión Malvinense y donde en la actualidad funciona la sala sanitaria.

Buenos Aires); también tramitaron la extensión de la red de energía eléctrica ante la Empresa de Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA)⁵⁰.

Durante el diseño del barrio no hubo intervención de actores comunitarios. Todo el proyecto fue concebido en el IVBA y ejecutado desde allí. Ahora bien, las primeras familias que llegaron a principios del año 1991, arribaron a un terreno que aún no mostraba la apariencia de un loteo popular. Su intervención se hizo efectiva a través del trabajo que realizaron tanto en las gestiones para que se realice la apertura de calles, como en las obras de zanjeo y extensión de las redes de servicios que comentaremos más adelante.

4.2.2. Asignación de lotes en el marco del PROTIERRA

Una vez diseñado, el barrio fue dividido inicialmente en siete secciones que tendrían diferentes entidades destinatarias: el Consejo Provincial de la Mujer, la Asociación Civil Ntaunaq Nam Qom, la Asociación de Empleados del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires (AEMOPBA), el Sindicato de Empleados de Taxis (SET), el Bloque de Concejales del Partido Justicialista y la demanda libre⁵¹ de la SSUV y del IVBA (**cuadro 1**).

Hacia 1991 comenzó la adjudicación de los lotes. Las entidades elevaban los listados de beneficiarios al Área Social del PROTIERRA y sus técnicos llevaban adelante los procedimientos de confección de los listados, citaciones y entrega de certificados de preadjudicación, tanto para las familias que constituían la demanda libre de la SSUV y del IVBA, como aquellas cuya atención se canalizaría a través de las instituciones que tenían lotes asignados en este barrio.

Los listados de familias se sometían a evaluación mediante un sistema de puntaje que los priorizaba en función de sus características constitutivas, valorando diferencialmente los grupos con madres o padres solos con hijos a cargo, adultos mayores, familias con hijos discapacitados, familias numerosas con más de cinco hijos, familias numerosas con menos de cinco hijos.⁵²

Observamos que, entre 1991 y 1994, funcionaron los mecanismos establecidos en el programa y el barrio se fue poblando a partir de la asignación de lotes desde el PROTIERRA a los miembros de la comunidad toba, familias atendidas por el Consejo de la Mujer cuya jefa de hogar era “madre soltera”, familias inscriptas en el IVBA y hogares vinculados al Bloque de Concejales del Partido Justicialista de La Plata.

Vemos en el **cuadro 1** y en el **plano 1** que no todas las entidades adjudicatarias de lotes asignados por el PROTIERRA avanzaron en el proceso de asignación de los mismos a sus asociados.

⁵⁰ Vista del expediente 2418-1414/89, SSUV.

⁵¹ Se denomina *demanda libre* a aquella constituida por familias que se acercaron directamente al IVBA a solicitar ser incluidas en listados de beneficiarios de programas habitacionales, es decir, que no estaban dentro de ninguna entidad intermedia (ni como miembros, ni como beneficiarios). En la lectura de las resoluciones de creación de programas habitacionales pudimos observar que en todos los casos el IVBA se reserva el 10% de las viviendas a construir en cada proyecto para satisfacer la demanda libre.

⁵² Informe Área Social, expediente n° 2418-1414/89, SSUV.

**Cuadro 1: Las Malvinas, procesos de asignación y ocupación de los lotes
(1991 – 1997)**

Período	Proceso de ocupación del loteo PROTIERRA en Las Malvinas	Entidad comunitaria demanda libre	Lotes asignados	Lotes asignados y ocupados	Lotes asignados y no ocupados	Lotes ocupados informalmente
1991-1995	Programa PROTIERRA en coordinación con operadoras habitacionales del IVBA	Asociación Civil Ntaunaq Nam Qom	36	36	-	-
		Demanda libre	16	16	-	-
		Asociación Civil Nuestro Mejor Sueño	70	70	-	-
	Programa PROTIERRA sin operatoria de vivienda que acompañe	Demanda libre	200	-	200	-
		Sindicato de Empleados de Taxis	24	1	23	-
		Bloque Partido Justicialista	52	52	-	-
		AEMOPBA	104	0	104	-
	IVBA (entrega lotes) en coordinación con operadoras de Emergencia Habitacional del CPFHD	Asociación Civil Raíces Tobas	8	8	-	-
		Demanda libre	32	32	-	-
	Subtotales		542	215	327	
1995-97	Ocupación espontánea de los terrenos que quedaban libres	-	-	-	-	327

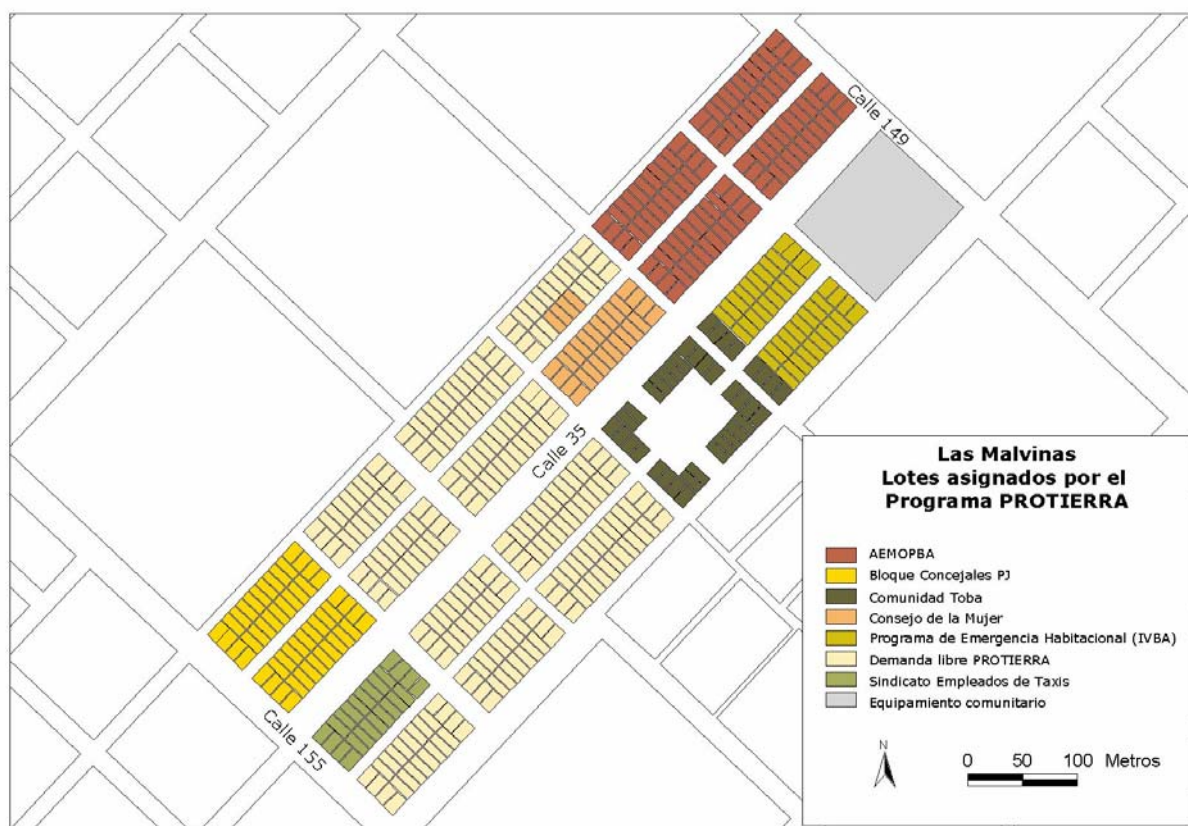
Fuente: elaboración propia en base a documentos del IVBA y del CPFHD y relevamientos 2005 y 2006

a) La llegada de los Tobas

Los primeros en llegar fueron los miembros de la comunidad toba, que fueron a dar allí luego de intensas gestiones de sus referentes ante distintos organismos de gobierno de todos los niveles para conseguir tierras donde instalarse y vivir en comunidad. Así lo relata una de sus integrantes *“...la idea era juntarse en un grupo bastante numeroso de familias y trasladarse a algún lugar definitivo, no andar deambulando de un lado a otro. El hecho de estar todos separados, por ahí, no se podían ayudar, se perdía mucho la lengua, la hermandad, la mayoría eran evangelios, son, y bueno, esas eran las cosas que uno quería mantener, y bueno, eso hizo de que ‘unidos era mejor’ decían. Por ahí una presentación grupal era más fácil ante el gobierno que la presentación de uno solo solicitando tierras o para viviendas”*. La comunidad atravesó largos años de gestiones que, luego de innumerables promesas⁵³, concluyeron en la oportunidad de habitar un barrio que se estaba por formar en la periferia de la ciudad de La Plata y en el marco del recientemente creado programa PROTIERRA.

⁵³ Entre ellas, la entrega en un acto del gobernador Antonio Cafiero de un terreno en la localidad de Domselaar, partido de San Vicente, para construir viviendas que nunca se concretaron.

Plano 1



Elaboración propia en base a expediente 2418-1414/89 (SSUV) y relevamientos 2005 y 2006

En la investigación realizada por la Dra. Liliana Tamagno (2001) se relatan los pasos previos dados por la fracción de la comunidad toba que llegó a La Plata, desprendimiento de la comunidad que habitaba en villas del Conurbano Bonaerense, básicamente en Quilmes (Villa IAPI), Tres de Febrero (Fuerte Apache, Ciudadela), Lomas de Zamora y La Matanza. El rastreo realizado por Tamagno remonta a 1984 los primeros intentos de la comunidad de organizarse para salir de las villas en las que estaban viviendo, conseguir tierra e instalarse para vivir en comunidad y según las costumbres del pueblo toba. Esa lucha, además de una forma de paliar necesidades vitales, se inscribe en la pelea por el reconocimiento de los derechos de los indígenas desplazados por el capital de las tierras que les pertenecieron ancestralmente. *“La apropiación de la tierra por parte del blanco no sólo significó la imposibilidad de vivir del monte, de cazar, pescar y mariscar, la transformación traumática de las condiciones materiales que hacían posible la existencia colectiva, sino que significó también enormes dificultades en la posibilidad de reproducir el universo simbólico que le daba sentido a dicha subsistencia y la legitimaba [...] Por ello no debía asombrar que la lucha por la tierra fuera una constante para la gente toba y que se expresara en un área suburbana y a casi mil kilómetros de distancia del lugar de origen el interés por reclamar un pedazo de tierra para vivir todos juntos en la ciudad. Tampoco debía asombrar que el reclamo comenzara en Villa IAPI, en tanto nucleamiento más antiguo, y que se legitimara dada su condición de aborígenes y de antiguos dueños de la tierra”* (Tamagno 2001, 158).

Entre 1984 y 1991 –año de llegada a La Plata- la comunidad sufrió muchos inconvenientes en la búsqueda de soluciones a su demanda y en la misma organización interna. El proceso fue muy largo y, de las más de noventa familias que se reunían en Ciudadela periódicamente para evaluar formas de resolver su carencia de vivienda, sólo ocho “se animaron” a trasladarse a La Plata, “...claro, al estar ahí en Ciudadela, era un nexo con todo, tenían todo cercano, no tenían ni siquiera... hoy por hoy, el colectivo lo tenés que tomar allá, por el campo... la gente quiso la comodidad; hubo gente que se cansó de esperar y se fue a su tierra [...] las otras se volvieron a su lugar original, otras desearon vivir ahí en Ciudadela y hoy, finalmente, están viviendo en Derqui, en la comunidad de Derqui” (relato de la actual presidenta de la asociación toba).

Dejar la vivienda en la villa podía significar una posibilidad de mejorar las condiciones de vida, pero trasladarse a la periferia del partido de La Plata, a varios kilómetros de las redes comunitarias y de empleo construidas durante años por las familias de las villas (no solamente las de origen toba), implicaba una decisión muy difícil de tomar en aquel momento, así lo cuenta una de las primeras pobladoras de Las Malvinas: “cuando nosotros vinimos era todo campo, te digo, yo me sentía otra vez allá en el Chaco, en el campo [...] yo dije ‘vinimos acá, otra vez de vuelta al monte... ¡qué vamos a hacer! no teníamos agua, nada, un calor...”

La confección del listado de aspirantes fue realizada por los miembros de la comunidad toba paralelamente a la búsqueda de un lugar para vivir en comunidad. Una vez conseguido el terreno y el programa de financiamiento de las viviendas, los convocados fueron los mismos asistentes a las asambleas que la comunidad organizaba en las villas del Conurbano Bonaerense en donde vivían sus integrantes. Según lo relatado por los integrantes de la comunidad, no hubo demasiado conflicto a la hora de la selección interna de beneficiarios (a pesar de que habían conseguido menos lotes que familias integrantes del grupo), porque la mayoría de ellos no se decidió a abandonar la zona en la que vivían -y en la que ya habían establecido lazos comunitarios y laborales que les garantizaban un mínimo sostenimiento familiar- para trasladarse a la periferia de La Plata, donde no contaban con redes de ese tipo.

Junto con los 36 lotes asignados a la comunidad toba por el PROTIERRA, hubo un compromiso del IVBA de complementar esa operatoria con el programa de Autogestión Constructiva.

b) La Llegada de las “Madres Solteras”

En el año 1991, el Consejo de la Mujer realizó una citación a las mujeres que, en 1983, se habían inscripto como aspirantes a una vivienda social en listados confeccionados en las incipientes Unidades Básicas del Partido Justicialista que en ese momento –y en un contexto de salida de la dictadura y reorganización de la democracia en el país- retomaban la actividad política. Casi diez años más tarde, las ‘Madres Solteras’ -que estaban viviendo en hogares de tránsito y en villas del partido de La Plata, principalmente, en la villa de Los Hornos- fueron convocadas a una reunión con personal del Consejo de la Mujer y allí se les informó que podrían ser beneficiarias de un lote y una vivienda en Las Malvinas.

A las sucesivas reuniones asistían unas cien mujeres que, en su mayoría, no se conocían previamente, no tenían trayectoria de trabajo conjunta, ni organización previa. Para poder acceder al programa, desde el Consejo de la Mujer se les informó que tendrían que constituirse como entidad sin fines de lucro y obtener la personería jurídica, también se

las asesoró para ello. Así fue como se formó la Asociación Civil Nuestro Mejor Sueño, conformada, finalmente, por setenta beneficiarias de los programas PROTIERRA y de Emergencia Habitacional. Una de las mujeres nos cuenta: *“Después de diez años, nos citan a nosotros en la Torre 1 en ese tiempo, bueno nos citaron a todos los que estábamos anotados [...] Nos dicen que salimos todos favorecidos, toda la gente que nos habíamos anotado, para viviendas en un lugar determinado, entonces ella cuando nos cita nos dice que la Sra. Ana María Cafiero nos iba a hacer un barrio, en este barrio, de todas madres solas, que nos iban a hacer casas de materiales, todo pipi cucú. Nos pusimos a trabajar, pero qué pasaba, que teníamos que armar una institución nosotros para poder adquirir esas casas, porque si no teníamos una institución determinada, declarada, con todas las..., no nos podían dar el dinero no podían nada, porque ellos querían una persona responsable del barrio, como si fuera una institución independiente [...] entonces decidimos armar la institución, mandada por ellos, ellos nos pusieron los abogados, ellos nos pusieron todo [...] la abogada de la institución, como secretaria general la había puesto el gobierno para que seamos más, supuestamente entre comillas, manejables, y que ella nos explicara las cosas porque era abogada”.*

Mientras realizaban los trámites para obtener la matrícula como persona jurídica, el Consejo asignó a las mujeres la tarea de realizar un relevamiento de las condiciones en las que vivían las aspirantes a una vivienda. Las mujeres que tenían los cargos de presidente y vicepresidente visitaron a cada una de las familias inscriptas y convocadas por el Consejo para constatar sus necesidades y caracterizar la situación habitacional de cada una. Llamaron a esa tarea “estado social” y les llevó ocho meses de trabajo, puesto que el Consejo no puso medios a disposición de la asociación (movilidad, insumos, viáticos); de ese trabajo surgió el listado de 104 familias beneficiarias⁵⁴. Luego hubo un acuerdo entre el Consejo de la Mujer, el IVBA y la Asociación en el que las partes se comprometían a construir un barrio para madres solteras con hijos a cargo bajo la modalidad de autoconstrucción, en terrenos asignados al efecto en Las Malvinas. Veremos en el próximo apartado que este compromiso fue modificado por el IVBA, pero, no obstante, desde 1992, el Consejo de la Mujer, el IVBA y la Asociación Civil Nuestro Mejor Sueño fueron concretando la asignación de lotes y viviendas del programa de Emergencia Habitacional (“las casas amarillas”) a 70 familias, proceso que comentaremos más adelante.

c) Otros pobladores pioneros

En el marco del mismo programa de Emergencia Habitacional en articulación con el PROTIERRA, en 1992, el IVBA instaló también en Las Malvinas a 16 familias no organizadas en ninguna entidad comunitaria.

Por su parte, el Bloque Justicialista apareció en escena como entidad intermediadora entre la demanda de tierra y el programa PROTIERRA, a partir de la negativa del Municipio de aprobar el plano que originaba el barrio Las Malvinas⁵⁵. Para destrabar este conflicto – cuyo trasfondo parece tener menos elementos ‘técnicos’ que de disputas de poder al interior del Partido Justicialista- y a cambio de la aprobación del plano, el IVBA cedió 52 lotes para

⁵⁴ Datos que el Consejo salió a constatar a través de segundas visitas de trabajadoras sociales, lo cual inauguró una larga lista de conflictos entre la asociación y el Consejo de la Mujer en el proceso de implementación del programa.

⁵⁵ El conflicto entre la provincia y el municipio se dio porque las medidas de los lotes del barrio son inferiores a lo establecido en la ley de Usos del Suelo (8912/77) y para que el plano fuera aprobado debía contar con la admisión del Concejo Deliberante como excepción justificada por el fin social del loteo.

ser entregados según un listado de beneficiarios confeccionado por el Bloque de Concejales del PJ. Entre 1992 y 1994 se instalaron esas familias en el barrio.

Entre 1991 y 1994, podemos observar que llegaron a desplegarse en el barrio algunos de los objetivos de los programas alternativos diseñados por la provincia. Estuvo presente la generación de lotes con servicios destinados a sectores populares y esta acción fue complementada en algunos casos con programas habitacionales. Entre los objetivos de estas operatorias alternativas se mencionaba facilitar el acceso a la tierra urbana en propiedad e impulsar la instalación de las familias adjudicatarias a partir del apoyo a la autoconstrucción de viviendas; en los primeros años de trabajo en Las Malvinas podemos encontrar acciones que respondieron a esos objetivos y mediante las cuales se alojó a más de un centenar de familias pobres. Lo paradójico es que se estaba trabajando de esta manera en el barrio mientras que, a nivel gubernamental, se estaba decidiendo dejar de lado el programa PROTIERRA y los de apoyo a la autoconstrucción de viviendas.

4.2.3. Ocupación de lotes por fuera del PROTIERRA

De los 124 lotes asignados al Sindicato de Empleados de Taxis y a AEMOPBA sólo fue entregado uno, el resto no fue ocupado por las familias adjudicatarias porque éstas rechazaron ir a vivir a un barrio tan alejado del centro de la ciudad, desprovisto totalmente de infraestructura básica y poblándose paulatinamente con familias de sectores populares. La situación socioeconómica de los miembros de estas entidades era muy diferente a la del resto de las familias beneficiarias del PROTIERRA y los acercaba más a una clase media asalariada con empleo estable que al sector social al que pertenecían los otros grupos. Como consecuencia de esta negativa, quedaron libres los lotes inicialmente asignados a esas entidades y, dado que la noticia de que se estaba formando un asentamiento en Las Malvinas no tardó en difundirse, éstos se fueron poblando con familias que los ocupaban de hecho, por afuera de los mecanismos formales del programa PROTIERRA, el cual, por otra parte, estaba siendo abandonado por decisión política.

Entre 1994 y 1996, se terminó de completar el poblamiento del barrio. La asociación Nuestro Mejor Sueño tuvo un rol central en la asignación de lotes a familias ocupantes porque el IVBA le asignó la tarea de cuidar los lotes que se iban demarcando en el barrio con el fin de que no fueran intrusados por quienes no estuvieran autorizados para hacerlo. Diariamente llegaban familias que intentaban ocupar un terreno, ante esta situación, y con la firme decisión de *“no dejar que se forme villa en el barrio”*, los referentes de la asociación y de la comunidad toba se dirigieron al Instituto de la Vivienda para pedirles una solución. La respuesta fue otorgarles un permiso para que estas instituciones comunitarias actuaran en la “vigilancia” de los lotes aún desocupados, así lo relata la (ex)presidenta de Nuestro Mejor Sueño: *“nos llaman del Instituto de la Vivienda y nos dicen que si nosotros no queremos hacer un barrio de villas, que cuidemos los terrenos nosotros mismos, porque ellos no tienen gente para mandar a cuidar”*. Las autoridades de la comunidad toba no quisieron hacerse cargo y esa función quedó en manos de la presidenta de Nuestro Mejor Sueño: [del IVBA los llamaron a los dos] *“pero ellos no quisieron trabajar así, ellos tenían sus espacios, ya tenían sus casas armando, o sea, que ellos se abrieron [...] y como a nosotras, de las casas amarillas, no nos gustaba que este barrio se formara como villa, entonces, cuidábamos los terrenos”*.

El mecanismo de asignación de los lotes fue el siguiente: cuando una familia intrusaba un terreno, los vecinos le avisaban a la presidenta de la asociación y ella llamaba a la policía; la policía procedía al desalojo y mandaba a la familia al IVBA donde le era extendido el permiso de ocupación de un lote mediante una nota dirigida a la institución Nuestro Mejor Sueño. Con esa documentación (y con la consigna de “ocupar ya”), la familia volvía al barrio, le presentaba el permiso a la presidenta de la entidad comunitaria y levantaba su vivienda donde ella lo indicara. *“Yo me arreglaba con la policía y les pedía la documentación correspondiente, la carta que les mandaban ellos, por cada terreno que les daba el Instituto o el Consejo de la Mujer tenían que venir con una carta dirigida a mí para que yo les ceda el terreno, que no los sacara con la policía, entonces, como no lo tenían, yo les decía que los tenían que desalojar. Y yo tenía un permiso del Instituto como que me avalaba que yo tenía autoridad como para poder desalojar a las personas momentáneamente hasta que se hicieran presentes en el Instituto. Entonces yo los desalojaba con la policía, se les iniciaba un expediente y a través de ese expediente de la policía tenían que presentarse al Instituto de la Vivienda a pedir un terreno y el Instituto se los cedía”*. De esta manera se entregaron más de 120 lotes que, no habiendo sido ocupados por sus beneficiarios originales, fueron asignados a las familias que se acercaban a solicitarlos.

También hacia el final del proceso de poblamiento del barrio hubo un trabajo de coordinación entre el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano y el IVBA para la asignación de 40 lotes que aún estaban vacantes, donde se instalaron casillas prefabricadas del programa de Emergencia Habitacional del Consejo a hogares demandantes y a un grupo de familias expulsadas de la comunidad toba.

Por último, cabe mencionar que existieron casos de familias que ocuparon los terrenos vacantes y levantaron sus viviendas sin pasar por los mecanismos (pseudo) formales descriptos.

Hacia fines de 1996 el barrio estaba ocupado en su totalidad y todas las familias tenían una posesión precaria de los lotes que habitaban.

4.2.4. Proceso inconcluso de regularización de la tenencia de los lotes

En abril de 1999, el IVBA y el CPFDPH realizaron conjuntamente un censo de ocupación del barrio, relevaron los datos de las familias con el fin de proceder al reconocimiento de la posesión de los lotes y la posterior regularización dominial, previo pago de las cuotas.

Un mes antes de las elecciones de octubre de 1999, en un acto presidido por el Intendente de La Plata, se anunció el inicio del proceso de regularización y se realizaron dos acciones destacables: por un lado, la firma de un convenio entre el Intendente, el Subadministrador General del Instituto de la Vivienda y el Presidente de la Asociación Civil Ntaunaq Nam Qom para otorgar la posesión formal del terreno y las viviendas y eximir a la comunidad toba del pago de las cuotas correspondientes; por otro lado, se procedió a la entrega de boletos de compraventa al resto de las familias que habitaban el barrio.

En el convenio suscripto con la comunidad toba se explicita que esta iniciativa estaba sustentada en *“el reconocimiento histórico del derecho al arraigo y la calidad de vida de los integrantes de pueblos indígenas que el artículo 75, incisos 2 y 17 de la Constitución de la Nación Argentina y artículo 36, inciso 9 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires contemplan [...] **El Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires otorga a la***

asociación civil Ntaunaq Nam Qom y ésta recibe en este acto sin oposición alguna de terceros, la formal posesión de las fracciones de terreno que forman parte de la Manzana 74 n, partes de la fracción 74 f y 74 g, del Barrio Islas Malvinas, emplazadas entre las calles 151 y 152, 35 a 36, de la ciudad y partido de La Plata, con todo lo adherido y plantado al suelo, en particular con las 36 unidades de vivienda construidas, en sendas etapas, por el Programa de Autogestión Constructiva y del Plan Solidaridad, con destino a casa habitación de las familias que integran la comunidad toba, sin perjuicio de las actividades laborales, artesanales y comunitarias que de acuerdo con su Estatuto, tradiciones y cultura, se desarrollen” (cl. 2°, subrayado mío). Por su parte, “La Municipalidad de La Plata compromete sus esfuerzos para respaldar las gestiones conducentes a la definitiva regularización y transferencia dominial de los inmuebles [...] asegurar su mediación para activar los trabajos hidráulicos, de saneamiento, consolidación de accesos y obras complementarias pendientes que estuvieren bajo el ámbito de responsabilidad provincial o comunal, de modo de coadyuvar al desarrollo de acciones conducentes al respeto de la identidad étnica de la comunidad, al arraigo urbano, su integración social, laboral y cultural que conforman las metas emergentes de este emprendimiento sustentado en los principios de subsidiariedad, cooperación y solidaridad” (cl. 3°, subrayado mío).

Este convenio fue suscripto en el mismo acto en el que el Intendente hizo entrega de boletos de compraventa al resto de los habitantes del barrio, quienes, a partir de ese momento, comenzarían a abonar las cuotas correspondientes al pago de los terrenos (valuados en \$ 1.600). Desde entonces, la situación no ha avanzado demasiado, puesto que la traba a la escrituración de los lotes del barrio está en la falta de concreción de las obras exigidas por la Dirección de Hidráulica de la provincia, en consonancia con la ley provincial de usos del suelo y su adecuación en la ordenanza municipal correspondiente.⁵⁶ Además, los niveles de pago de las cuotas son muy bajos, lo cual -según pudimos conocer por los testimonios de los habitantes- se basa en la desconfianza de estar pagando por algo que no se sabe si alguna vez se va a regularizar. A propósito, el siguiente alegato de una vecina es ilustrativo: “¿y para qué uno va a pagar si no sabe adónde va? [...] ¿para qué vas a estar pagando?. Cuando vengan y nos digan, ‘bueno, esto es de ustedes, hay que pagar y el que no paga te sacan el lote’, pero ¿para qué lo vas a pagar?, ¿quién te asegura que después va a ser tuyo? Porque a mí, de mi terreno, si vienen y me dicen, ‘bueno señora, si no paga yo se lo saco’, pero que me den una seguridad de que yo lo pago y me van a dar la escritura. Pero ¿sabés lo que pasa acá, por qué esto sigue así? Porque hasta que no hagan la obra de hidráulica, esto sigue siendo baldío, y la obra hidráulica la tiene que hacer el señor Intendente, porque el zanjón cruza todo el barrio y sale para la 32.”

Mientras el proceso de regularización no se concluye, observamos que en el barrio existen ventas informales de terrenos (incluso a través de inmobiliarias) lo cual dificultará el proceso el día que exista la voluntad de finalizarlo.

4.3. Construcción de viviendas

La construcción de las viviendas en Las Malvinas se dio, básicamente, a través de procesos de *autoconstrucción espontánea* y de *autoconstrucción dirigida por el Estado*. Aquí bien vale hacer un alto para definirlos porque, en ocasiones y debido a un uso extendido, no siempre está claro lo que significan. El concepto de autoconstrucción tiene muchas y diferentes versiones, en todas ellas, el rasgo común es que “se plantea la inclusión de los

⁵⁶ Ley provincial 8912/77, ordenanza municipal 4495 y su modificatoria 9231/00.

*habitantes en el proceso de producción de su propia solución habitacional” (Pelli 2007: 93), las diferencias radican, precisamente, en las formas que asume dicha inclusión. Siguiendo a Víctor Pelli, cuando hablamos de **autoconstrucción espontánea y autónoma** nos referimos a la producción habitacional llevada adelante por los propios pobladores, sin aportes externos de recursos y asesoramiento de ningún tipo (técnico, legal, etc.). Cuando decimos que un proceso habitacional se ha dado por **autoconstrucción dirigida**, denominamos así “*al aporte de mano de obra de los habitantes en aquellas acciones en las que las instituciones (generalmente, pero no exclusivamente, el Estado) se hacen cargo de la solución habitacional, organizándola con el criterio de inclusión de los propios habitantes únicamente como mano de obra en la ejecución de las obras físicas y reservando para la institución y sus funcionarios y técnicos la definición del problema, la definición de los satisfactores (listado de requerimientos funcionales, emplazamiento urbano, diseño urbano, diseño arquitectónico), la organización y dirección de los procesos de gestión y resolución, la administración de los fondos destinados a la financiación de los procesos*” (Pelli 2007: 106, resaltado en el original).⁵⁷*

Cuadro 2: Las Malvinas, construcción de viviendas a través de programas públicos (1991 – 1999)

período	Organismo público Programas habitacionales	Entidad comunitaria Demanda libre	Viviendas asignadas
1991 - 1994	SSUV – IVBA Programa de Autogestión constructiva	Asociación Civil Toba Ntaunaq Nam Qom	8
	SSUV – IVBA Programa de Emergencia Habitacional	Demanda libre	16
	IVBA - Consejo de la Mujer Programa de Emergencia Habitacional	Asociación Civil Nuestro Mejor Sueño	70
	IVBA PBTv - Programa Solidaridad autoconstrucción	Asociación Civil Toba Ntaunaq Nam Qom	28
1994- 1999	Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano Programa de Emergencia Habitacional	Asociación Civil Raíces Tobas	8
		Demanda libre	32
	Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua	Asociación Vecinal Unión Malvinense	147 ⁵⁸
Total			309

Elaboración propia en base a documentos del IVBA y del CPFDH

En Las Malvinas, durante los primeros años de formación del barrio, el actor público más importante fue el Instituto de la Vivienda a través de los programas de Autogestión Constructiva, Emergencia Habitacional y Solidaridad – Autoconstrucción; más tarde, en la segunda mitad de la década del '90, la presencia estatal más importante fue la del Consejo

⁵⁷ En su esfuerzo por distinguir y conceptualizar procesos diferentes, este autor encuentra otros dos tipos de autoconstrucción, la *autoconstrucción asistida* y la *autoconstrucción “apropiada”* (Pelli 2007: 93-118)

⁵⁸ Además de las 147 viviendas (36 núcleos básicos más 111 viviendas de dos ambientes) hubo 32 mejoramientos y 198 pozos absorbentes, no incluidos en la suma.

Provincial de la Familia y Desarrollo Humano, a través de su programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua (**cuadro 2** y **plano 2**). Desde la creación del barrio, la autoconstrucción dirigida y enmarcada en estos programas ha coexistido con el trabajo de las familias en la autoconstrucción espontánea y no asistida, tanto en los lotes donde no ha habido intervención de los organismos públicos, como en aquellos donde sí la hubo, en tareas de ampliación, mejoramientos y construcción de segundas viviendas.

Plano 2



Elaboración propia en base a expediente 2418-1414/89 (SSUV), documentos del CPFHDH y del IVBA y relevamientos 2005 y 2006

4.3.1. Programas de Autogestión Constructiva y Solidaridad Autoconstrucción (IVBA) con la comunidad toba

Cuando el IVBA comenzó a trabajar en Las Malvinas todavía estaban vigentes los programas alternativos financiados por el FOPROVI. Para complementar la entrega de los lotes del PROTIERRA con ayuda a la autoconstrucción, el IVBA firmó un compromiso de financiamiento de 36 viviendas con la Asociación Ntaunaq Nam Qom en el marco del

programa de **Autogestión Constructiva**. Según ese acuerdo, se iba a encarar una primera etapa de autoconstrucción de 8 viviendas a modo de programa piloto y, de no haber inconvenientes, se desarrollaría la segunda etapa, de construcción de las 28 viviendas restantes.

Las 8 primeras unidades fueron construidas sin inconvenientes y en los plazos estipulados, pudiendo ser entregadas a principios de 1992. Cuando quisieron continuar con la segunda fase, el IVBA estaba en pleno proceso de reforma de la política habitacional y de diseño del Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda. Entre 1993 y 1997 fueron financiadas las 28 viviendas faltantes, pero dentro de la operatoria **Solidaridad – Autoconstrucción**.

Fue tarea de la asociación alcanzar al IVBA el listado de familias decididas a emprender la autoconstrucción de sus viviendas en La Plata. Los criterios de selección de aspirantes y la evaluación de los listados confeccionados por la entidad toba fueron tareas de los técnicos del Instituto. A su vez, el IVBA definió las características de las unidades a construir, los montos por vivienda que iba a financiar y las etapas de avance de obra, elementos definidos en conjunto en el mismo diseño del programa de Autogestión Constructiva (**cuadro 3**).

Cuadro 3: Las Malvinas, roles de los actores en la implementación de los Programas Autogestión Constructiva y Solidaridad Autoconstrucción del IVBA (1991- 1997)

Actor Tareas	Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires Programa de Autogestión Constructiva Programa Solidaridad - Autoconstrucción	Asociación Civil Toba Ntaunaq Nam Qom Barrio Las Malvinas – La Plata	Equipo técnico: director técnico, asistente social y conductor de obra (sólo en la segunda etapa: Solidaridad - Autoconstrucción)	Familias beneficiarias
Definición de criterios para la selección de beneficiarios	Caracteriza al sector de la población al que va dirigido el programa, fija condiciones de acceso, sugiere sistema de evaluación y selección Confecciona listados de familias demandantes de vivienda de la comunidad toba y evalúa situación habitacional	Los miembros de la comunidad arman la Asociación Civil para entrar en las operatorias de tierra y vivienda La Asociación confecciona listados de interesados; elige titulares y suplentes según criterios fijados por el IVBA	----	Conforman la organización Participan de las reuniones de la entidad Eligen representantes (luego encargados de las gestiones)
Definición del tipo de satisfactor	Determina características de la vivienda mínima a construir y de las terminaciones: viviendas de 42 metros cuadrados en lotes individuales Sistema de autoconstrucción	----	----	----
Elaboración del proyecto arquitectónico (viviendas)	Elabora prototipos	En la segunda etapa: elige prototipo de vivienda entre las propuestas	Elabora prototipos y propone a la entidad comunitaria	Participa de las reuniones
Organización del proceso constructivo y aporte de mano de obra	Define plazos Supervisa los avances de las obras	Reúne a las familias beneficiarias en grupos de autoconstrucción Organiza jornadas de capacitación y reuniones de evaluación del proceso	Colabora en la elaboración del reglamento de trabajo en la obra Asesora durante el proceso constructivo Brinda capacitaciones	Discuten reglamento interno de obra Trabajan en el grupo de autoconstrucción Cada familia aporta 40 horas semanales de trabajo
Aporte de recursos monetarios	Deriva recursos del presupuesto del IVBA	----	----	----
Administración de recursos monetarios	Realiza depósitos de dinero a la entidad para la compra de materiales a medida que se avanza en las etapas de las obras	Realiza compras de materiales para cada etapa Contrata equipo técnico Presenta rendiciones de cuentas al IVBA	----	----
Monitoreo y evaluación	Audita el uso de los recursos en la compra de materiales Supervisa las obras	----	----	----

Elaboración propia en base a documentos del IVBA y entrevistas

La construcción de las primeras ocho viviendas se desarrolló durante un año bajo condiciones de precariedad extrema de la vida de las ocho familias tobas que, mientras levantaban sus casas, fueron instaladas por el IVBA en casillas provisorias de madera, ubicadas en el predio que luego sería destinado al equipamiento comunitario, donde compartían un baño y un salón comedor. El barrio Las Malvinas de entonces no era más que un gran terreno con árboles, rodeado de quintas de agricultura intensiva, que carecía de calles trazadas y de todo tipo de servicios, lo cual hizo que los trabajos en obra fueran más arduos que en las etapas posteriores; ante la imposibilidad de ingreso de camiones, los constructores debían acarrear los materiales desde la calle 149 hasta la obra (250 metros, aproximadamente) y lo mismo sucedía con el agua que debía ser trasladada en tanques montados en carretillas y transportados con esfuerzo humano.

El trabajo de autoconstrucción en la primera etapa estuvo enteramente en manos de los hombres, quienes –para poder cumplir los plazos impuestos– se dedicaban exclusivamente a la obra y, por ello, estaban imposibilitados de realizar alguna otra labor remunerada. Las mujeres, por su parte, tenían a su cargo las tareas domésticas (preparación de alimentos, cuidado de los niños) y la producción de artesanías para vender en el centro de la ciudad –aprovechando el interés desatado en La Plata por la difusión de la llegada de una comunidad aborígen– y obtener con ello algunos ingresos monetarios que le permitieran sobrevivir a la comunidad.

En la primera fase, los técnicos del Instituto organizaban el trabajo y realizaban el seguimiento de la marcha de las obras. La Asociación recibía en una cuenta bancaria los depósitos correspondientes a cada fase de avance de obra, y debía realizar las compras de los materiales de construcción necesarios. Estas tareas eran llevadas adelante por el presidente de la asociación quien debía rendir cuentas al IVBA.

Cuando en 1992 se entregaron las 8 viviendas⁵⁹, pudieron arribar al barrio las familias que iban a encarar la segunda etapa. Éstas se alojaron en las casillas provisorias y en las viviendas ya levantadas, donde las familias de la comunidad les hicieron lugar.

En la segunda fase, ya en el marco del programa Solidaridad – Autoconstrucción, también el IVBA financiaba la compra de materiales, la asociación civil toba administraba los fondos y sus miembros aportaban la fuerza de trabajo para la construcción. Esta vez, las mujeres pudieron (y en ocasiones, debieron) integrar el grupo de trabajo, puesto que en la elaboración del reglamento interno se habían endurecido las condiciones: *“hubo mujeres cabeza de hogar, porque no tenían quién les trabaje y estaban obligadas a trabajar, sí o sí, si querían la casa,”* nos relata una de las participantes de la segunda etapa.

Al momento de dar inicio a la segunda parte, ya había cambiado la política habitacional de la provincia y, en Las Malvinas, se puso en práctica una modalidad de apoyatura técnica diferente a la tradicional, exigida a partir de entonces por la resolución del IVBA que reglamentaba el trabajo con entidades intermedias⁶⁰. Se trataba de la contratación por parte de la entidad promotora, de un equipo técnico *“que tendrá a su cargo la organización del proceso de construcción de las viviendas y adjudicación de las mismas, siempre bajo la supervisión y evaluación de los técnicos del Instituto”* afectando para ello un 5% de los fondos asignados al proyecto.

A raíz de esas nuevas disposiciones del IVBA, antes de encarar la segunda etapa de veintiocho viviendas, la asociación tuvo que contratar un equipo técnico, el cual fue recomendado por el mismo IVBA. Este equipo estaba conformado por una arquitecta, un maestro mayor de obras (ambos, además, pertenecían a la planta del IVBA) y una asistente

⁵⁹ Es muy interesante ver el audiovisual *“Ntaunaq Nam Qom. Gente toba en la ciudad”* producido por el Laboratorio de Investigaciones en Antropología Social (LIAS – UNLP) que registra ese momento en el cual el cacique de la comunidad, hablando en su lengua, hace entrega de las viviendas a sus “hermanos”.

⁶⁰ IVBA, Resolución ministerial 1784/92.

social (esta última, integraba a su vez un grupo de autoconstructores que estaban levantando sus viviendas en un barrio cercano a Las Malvinas, con financiamiento del Instituto).

La relación de la arquitecta con la comunidad toba fue escasa y se limitó a la fase inicial del proceso; se ocupó de definir el prototipo de vivienda y confeccionar planos y memorias técnicas, pero no tuvo presencia significativa en el barrio. Pudimos observar que a la hora de definir el proyecto, la arquitecta tuvo en cuenta la intensa actividad comunitaria del grupo, que puede verse reflejada en la disposición de las viviendas. Las mismas se ubican sobre la única manzana del barrio que no ha sido dividida por una arteria secundaria, no se han construido medianeras y se ha dejado libre el centro de la manzana para destinarlo a espacio comunitario (allí hay una huerta, una cancha de fútbol, el comedor de la asociación y la Iglesia).

La asistente social⁶¹ colaboró en las cuestiones administrativas (armado y entrega de documentación al Instituto) y se dedicó a coordinar talleres sobre diversos temas, implementando metodologías propias de la educación popular. También participó en la elaboración del reglamento de obra que rigió el trabajo en la segunda etapa, así relata cómo llegaron a confeccionarlo: *“discutiéndolo... creo que hubo una propuesta basada en experiencias anteriores de autoconstrucción. La propuesta la hizo el Instituto... o tenía un modelo el Instituto ‘esto sí, esto no’. Se charló por grupos, se armaron grupos, cada grupo discutía un artículo, se dramatizaron los artículos, por ejemplo, se hicieron técnicas de dramatización, qué pasaba si alguien dejaba las herramientas tiradas o bueno, se trabajaban distintas técnicas, con grupos, después se llegaba a un armado final y por supuesto ellos, como siempre, la decisión final es de la comunidad y ellos suelen ser muy estrictos con esta cosa del cumplimiento”*.

La vinculación de la asistente social con el barrio como integrante del equipo técnico duró aproximadamente un año y medio, luego continuó con un carácter distinto, dado que ella es miembro de otra asociación civil de la zona⁶² y ambas instituciones se convocan mutuamente cuando realizan actividades (festividades, reclamos, actos, etc).

Por su parte, el maestro mayor de obras se dedicó a asesorar a los autoconstructores en cuestiones técnicas vinculadas a la obra. Dictaba un taller semanal de capacitación para los integrantes del grupo, quienes asistían como parte de sus obligaciones de trabajo en autoconstrucción. El MMO quedó desvinculado del proyecto antes de terminar las viviendas.

Con las tareas técnicas derivadas a un equipo contratado por la asociación toba para esos fines, al IVBA le quedaba la función de monitorear y auditar el uso de los recursos que le enviaba a la entidad comunitaria y constatar el avance de las obras.

La construcción de las viviendas de la segunda etapa fue un proceso cargado de inconvenientes en el seno de la comunidad. Al inicio del proceso se discutió un reglamento de obra y –según nos informan los participantes- no había acuerdo en cuanto a la cantidad de horas diarias que debían dedicarse al trabajo en la obra. Quienes conocían las penurias atravesadas por las familias autoconstructoras de la primera etapa, abogaban por una jornada laboral corta, que permitiera al jefe de familia desempeñar otras actividades para acercar ingresos al hogar; pero, por otro lado, hubo un grupo que insistió –y ganó la pulseada- en que, con jornadas largas de trabajo, se terminarían antes las viviendas y podrían alojarse más rápidamente en condiciones dignas. Al final, se acordó un reglamento

⁶¹ Según sus palabras, ella fue convocada por el maestro mayor de obras para integrar el equipo técnico debido a su propia experiencia como autoconstructora, antes que por su formación como asistente social (*“yo no soy trabajadora social, soy comunicadora social, pero el trabajo social lo llevaba adelante yo”*).

⁶² Asociación Civil Pantalón Cortito, vinculada a la Mutual Talleres (Ferrocaril Provincial).

de obra muy estricto que, por su incumplimiento, pronto empezó a ocasionar problemas entre los autoconstructores.

Al año de comienzo del trabajo y luego de intensas peleas, ocho familias fueron expulsadas del grupo⁶³ y reemplazadas por otras recién llegadas. Los conflictos de esos años -que, además, retrasaron la ejecución de las obras- son relatados por dos mujeres de la comunidad:

“Hubo un montón de problemas, viste, al ser más grande el grupo, más problemas y contrariedades, había gente que era muy política y las ideas de afuera entorpecían nuestro... el curso que nosotros habíamos programado [...] el grupo que se había enojado, no querían trabajar, querían que una empresa viniera a construir”.

“Había algunos que vieron que era difícil trabajar las diez horas y decían ‘no, que venga a hacerlo una empresa porque nosotros no estamos en condiciones de trabajar’ [...] ¡Chacha a veces se iba a despertarlos a la casa, a buscar a la gente para que vengan a laburar para sus casas! [...] Siempre se les dijo a las personas que si renunciaban al plan de vivienda no tenían derecho a nada, era el beneficio de la casa o nada, que una vez que salían del plan ya no podían volver, porque si no, no íbamos a tener un orden de trabajo [...] siempre se trató de establecer, de tener las reglas básicas porque, si no, no hubiéramos cumplido con el objetivo que era terminar las casas. Pero bueno, fue una de las cosas que se les remarcó en las reuniones porque todos los domingos nos reuníamos acá y hablábamos dos horas para tratar un temita así, y a veces ‘que vos, que esto, que el otro,’ salían los problemas internos [...] cada adjudicatario o preadjudicatario tenía que trabajar por sus casas, los que la tenían clara siguieron trabajando, y los que no, se fueron yendo y ahora viven en el barrio, con una casilla de madera, que después de casi ocho años de estar conviviendo cerca de ellos, de empezar a tener buenas relaciones (porque hubo un tiempo que ni nos hablábamos con ellos, fue muy áspero todo), un día reconocieron. Don Fernández dijo ‘ustedes tenían razón’, pero nos dio la razón después de ocho años, ya a nosotros no nos sirve eso, ¿por qué? porque a él se le empieza a picar la madera, ya no sirve más y, si hubiera tenido una vivienda de material la hubiese arreglado de esta manera, acá tienen un centro comunitario, allá no. En fin, fue viendo las ventajas y desventajas que tiene, al estar solito allá, con vecinos que son ajenos a la comunidad y que bueno, después de un par de años, dijo que ‘ustedes tenían razón en la idea de vivir todos juntos, tener espacio común, estar cerca, por las necesidades que uno tiene, ta, ta, ta, ta’, pero... tarde”.

Otro de los problemas reiterado por los entrevistados fue la necesidad de contratar mano de obra calificada para realizar algunas tareas (instalaciones, colocación de pisos, etc.) y acelerar los plazos de la obra. Como en el programa no estaba contemplado derivar recursos para eso, se utilizó parte del dinero que estaba destinado a la compra de materiales y esa salida tuvo sus consecuencias negativas, así lo cuentan: *“un porcentaje se fue sacando, en realidad, no estaba nada previsto para mano de obra, después no cerraban los números. ¿Por qué? A la mayoría de las casas les vas a ver que le falta tanque, no tienen las cañerías completas adentro, el baño no está bien instalado y les faltan los caballetes [...] o sea, no alcanzó la plata para seguir comprando esos materiales, porque esa plata se fue en los grupos de mano de obra para acelerar. Fue todo un teje y maneje, porque el maestro mayor de obras te decía ‘tenemos que poner este grupo de trabajo porque, si no, no adelantamos nada’”.*

⁶³ Estas familias conformaron la asociación Raíces Tobas y fueron atendidas por el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano.

Una vez concluida la segunda etapa, fueron asignadas las viviendas entre las familias que, finalmente, quedaron conformando el grupo: para realizar la distribución⁶⁴ se acordó un sistema que combinaba el sorteo con otros criterios (horas de trabajo por grupo familiar y antigüedad en el proceso): *“Ya te digo, con un 90% de obra se sortearon las casas, porque nosotros construíamos pero no sabíamos qué nos tocaba. Y bueno, hicimos sorteo de viviendas por... una fue por el reconocimiento de una persona que estuvo en la primera etapa, que se había ganado el primer puesto de elegir y la segunda fue por la cantidad de horas [...] o sea, con la lista que nosotros teníamos decíamos éste va primero, éste segundo... elegía la casa, el resto se tenía que acoplar a las que quedaban.”*

Como en otros programas habitacionales destinados a sacar de las villas a familias que habitan en pésimas condiciones, si se observa el punto de partida, la realidad nos muestra que las familias tobas que se instalaron en La Plata mejoraron notablemente la calidad de vida y se hicieron de un patrimonio imposible de alcanzar en el estado en el que vivían antes. Pero no sin sacrificios en los planos familiar y comunitario, trabajo no remunerado que puede verse sintetizado en el **cuadro 3**.

4.3.2. Programa de Emergencia Habitacional (IVBA) para la asociación Nuestro mejor sueño y demanda libre

En el barrio Las Malvinas, el Instituto de la Vivienda asignó un sector de lotes a entregar por el PROTIERRA en articulación con el programa de Emergencia Habitacional. Este programa partía de reconocer que dentro de la enorme cantidad de familias que presentaban condiciones habitacionales deficitarias⁶⁵ existían situaciones que no podían esperar los tiempos requeridos por los programas tradicionales del IVBA: *“aún dentro de este alarmante cuadro, encontramos familias que exceden lo que sería una situación crítica, por distintos factores, quedando absolutamente sin techo. En grupos familiares que no encuentran solución dentro del marco familiar y social en el que se desenvuelven, por desalojos compulsivos, temporales, incendios, etc., se produce, entonces, un estado de emergencia habitacional al que se deberá dar respuesta”* (SSUV 1990: 11).

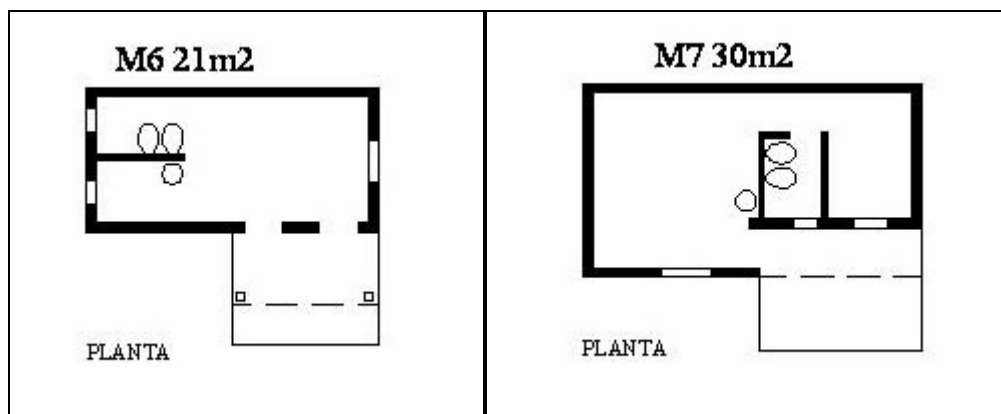
La población a atender estaba constituida por grupos que habitaban zonas que habían sufrido alguna calamidad (por ejemplo, inundaciones) y por familias que presentaban problemas habitacionales graves acompañados de situaciones de desempleo del jefe o jefa, familias numerosas o con miembros que padecían enfermedades o discapacidades, etc. Para ellos el programa proveía una solución transitoria constituida por un módulo habitacional (un ambiente más núcleo húmedo) al cual, en ciertos casos, se le adosaba una casilla de madera.

Una vez otorgada la solución habitacional de emergencia, se apelaba al trabajo de las familias en el mejoramiento y ampliación de la misma.

⁶⁴ Las 28 viviendas de la segunda etapa se entregaron el 22 de junio de 1997. Cabe mencionar que solamente se ocuparon 27 viviendas porque, ante la inexistencia de un grupo familiar que reuniera las condiciones para ser merecedor de la vivienda, *“para no regalarla a ningún paisano que viniese de afuera y que se lleve la vivienda de arriba”*, las autoridades de la comunidad prefirieron dejarla como “oficina” para la institución y no dársela a otra familia que no se hubiera esforzado como el resto. Esta decisión, llamativamente, fue aceptada por el IVBA.

⁶⁵ En ese momento la SSUV calculaba un millón de hogares en esta situación en la provincia (SSUV 1989, 1990)

Módulos de vivienda del programa de Emergencia Habitacional (IVBA)



Fuente: documentos del IVBA

En Las Malvinas, 70 lotes con sus módulos fueron a atender la demanda canalizada a través del Consejo de la Mujer y 16 se entregaron a familias que se habían inscripto como aspirantes en el IVBA. Entre 1992 y 1994, la empresa contratada por el IVBA (Corvin SA) instaló los módulos premoldeados en los lotes y, progresivamente, fueron entregados a las familias.

Debemos hacer una distinción entre los dos grupos de beneficiarios de este programa, puesto que accedieron a él por caminos diferentes. Por un lado, podemos identificar la demanda libre constituida por familias en riesgo social que habían acudido individualmente al IVBA y cuya atención había sido asignada al programa de Emergencia Habitacional. Por otro lado, encontramos al grupo de “Madres solteras” que habían sido convocadas en 1991 por el Consejo de la Mujer para formar parte de un proyecto enmarcado en el programa de Autogestión Constructiva pero que, en medio de los cambios en la política habitacional provincial, terminaron siendo acogidas por el programa de Emergencia Habitacional. Veamos brevemente cómo se desarrolló ese proceso.

Cuando las “Madres solteras” fueron citadas por el Consejo de la Mujer, se les exigió que armaran una asociación civil para poder constituirse en entidad intermedia en la gestión de un proyecto de viviendas a financiarse a través del programa de Autogestión Constructiva. Este ofrecimiento fue presentado como una ‘experiencia piloto’ de articulación entre instituciones públicas entre sí y con organizaciones comunitarias, que iba a ser relevada y difundida como ejemplo para que pudiera ser replicada en otros lugares de la provincia.

Durante unos meses, las mujeres debieron asistir a una capacitación en albañilería mientras esperaban que comenzara la obra en su futuro barrio. Estaban avanzando en ello cuando el cambio de gobierno y las modificaciones a la política habitacional que hemos comentado torcieron el rumbo y quedó suspendido el programa de Autogestión Constructiva. Como resultado, los procesos de capacitación y organización comunitaria que ellas habían iniciado, quedaron trancos. Luego de más de un año sin respuestas, se les informó que en Las Malvinas ya no se realizarían tareas de autoconstrucción de viviendas, sino que se entregarían viviendas construidas con paneles premoldeados y levantadas por una empresa, en el marco del programa de Emergencia Habitacional.

Esa operatoria no iba a requerir demasiadas actividades por parte de los beneficiarios, ni pretendía generar espacios de participación de los mismos, por eso, aquella organización que se les había pedido que formaran no tuvo demasiadas funciones que desempeñar. Tanto las 16 familias atendidas en forma directa por el IVBA como las 70 “Madres solteras” tuvieron, al fin, roles similares, reducidos a la espera pasiva de la entrega de las viviendas, no pudiendo ni siquiera opinar sobre la ubicación de los lotes donde las alojarían; así puede observarse en el **cuadro 4** que sintetiza las labores de cada actor en la operatoria habitacional.

Cuadro 4: Las Malvinas, roles de los actores en la implementación del programa de Emergencia Habitacional del IVBA a través de la demanda canalizada por el Consejo Provincial de la Mujer (1992-1994)

Actor Tareas	Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires Programa de Emergencia Habitacional	Consejo de la Mujer de la Provincia de Buenos Aires Programa de Emergencia Habitacional para madres solteras	Asociación Civil Nuestro Mejor Sueño Barrio Las Malvinas – La Plata	Familias beneficiarias
Definición de criterios para la selección de beneficiarios	Caracteriza al sector de la población al que va dirigido el PEH Sugiere sistema de evaluación y selección	Articula con el IVBA para la implementación del PEH Define como beneficiarias a las familias con jefa mujer e hijos a cargo (programa para “madres solteras”) Trabajadoras sociales constatan el estado habitacional de las familias aspirantes	La asociación se conforma a requerimiento del Consejo, para posibilitar la entrada en el programa. Queda integrada por las mujeres convocadas como beneficiarias del PEH	Se inscriben como aspirantes en Unidades Básicas del PJ y en el Consejo de la Mujer Asisten a las reuniones convocadas por el Consejo de la Mujer Conforman la asociación vecinal, eligen representantes para que prosigan las gestiones
Definición del tipo de satisfactor	Define características de la vivienda mínima y terminaciones a financiar por el PEH	----	----	----
Elaboración del proyecto arquitectónico (viviendas)	Define dos modelos de unidades habitacionales, viviendas de 21 y 30 metros cuadrados consistentes en un ambiente más núcleo húmedo (cocina-baño)	----	----	----
Organización del proceso constructivo	Llama a licitación Contrata empresa constructora Supervisa avances de obra	----	----	----
Aporte de recursos monetarios	Deriva recursos del presupuesto del IVBA	----	----	Abonan cuotas correspondientes al pago del lote y la vivienda
Administración de recursos monetarios	Realiza pagos a la empresa por avance de obra Cobra cuotas a los beneficiarios	----	----	----
Monitoreo y evaluación	Supervisa el avance de las obras	----	----	----

Elaboración propia en base a documentos del IVBA y entrevistas

Ante la decisión de suspender la experiencia de autoconstrucción y cambiar de programa, el IVBA fue quien se quedó con la mayoría de las tareas a cargo: definió los prototipos de vivienda, decidió que éstas fueran construidas con paneles premoldeados y entregadas sin equipamiento (módulo habitacional propio del programa de Emergencia Habitacional), llamó a licitación pública y contrató a la empresa que plantó los módulos en los terrenos del barrio.

Las viviendas fueron levantadas mayoritariamente de a pares (viviendas apareadas que comparten una pared medianera) y distribuidas en casi todas las manzanas del barrio, a pesar del pedido de las mujeres que habían solicitado que se las ubicara a todas juntas en dos manzanas asignadas por el PROTIERRA para poder estar cerca y cuidar de su barrio (**plano 3**). Una vez levantadas y entregadas las viviendas, el IVBA comenzó a enviar las chequeras a las familias beneficiarias para que éstas procedieran al pago de las cuotas.⁶⁶

Como en el resto de los programas que intervinieron en el barrio, las familias que fueron adjudicatarias de las viviendas del programa de Emergencia Habitacional vieron mejorar la situación en la que vivían: salieron de hogares de tránsito o viviendas precarias ubicadas en villas, para ir a instalarse en casas de hormigón premoldeado en un lote con posibilidades de regularización. Mirando el punto de partida, los resultados han sido notables, estas familias realmente mejoraron su situación habitacional y patrimonial.

Pero vale mencionar, también, que estas familias terminaron siendo adjudicatarias de un programa de emergencia concebido por el IVBA como de atención rápida ante catástrofes a través de soluciones transitorias, y no como un programa habitacional con miras a resolver definitivamente el déficit de sus beneficiarios. En el relevamiento que realizamos, pudimos observar los problemas de habitabilidad que hoy muestran estas casas: humedad, deterioro, dificultades para ampliar o modificar, etc. En casi todas las unidades, las familias han realizado trabajos de ampliación, remodelación o reemplazo de paredes premoldeadas por mampostería, recurriendo para ello a su trabajo como autoconstructores y sin apoyo externo (asesoramiento técnico y recursos).

En resumen, se les otorgó una solución ideada como transitoria a un grupo de hogares que estaba en condiciones de recibir una medida definitiva porque contaban con terrenos en proceso de regularización, además, las mujeres de Nuestro Mejor Sueño estaban avanzando en la organización comunitaria para la autoconstrucción. Ante la posibilidad de quedarse sin nada, no tuvieron más alternativa que aceptar el cambio de rumbo, viendo desvalorizados sus esfuerzos puestos en las tareas de relevamiento social, en la asistencia a la capacitación en construcción y la formación de la organización comunitaria y resignándose a aceptar lo que les daban, ante la falta de opciones:

*“Nos citan a nosotros, a la institución, entonces nos dicen que no iba a haber 104 casas, que iban a ser 70, y que no iban a ser casas de material, porque no alcanza el presupuesto, entonces nosotros preguntamos, ‘basta que nos claven 4 chapas que nos den algo, porque ya nosotros ya cumplimos el tiempo de estar donde estamos y no queremos vivir más ahí y si se va a hacer sí o no el barrio, el de nosotros, las casas’. El barrio estaba, lo que no estaban eran las casas de nosotros, ¿qué estaban esperando, que nos hacen hacer todo el papelerío, nos hacen hacer todo el estado social y después nos dejan pagando, un año y pico más!, entonces nosotros pensábamos que ya no íbamos a tener más las casas. Entonces, les digo, ‘bueno, aunque sea póngannos unas casillas, pero queremos tener lo de nosotros ya en el terreno’, porque se había corrido la bolilla de que iban a intrusar, toda la gente de las villas linderas que hay por acá, entonces cómo íbamos a hacer nosotras para cuidar el terreno si no teníamos qué plantar [...] Nosotras preguntamos por qué no iban a hacer las casas de materiales, ‘las va a hacer una empresa, van a ser premoldeados ‘porque no nos da el presupuesto, o no quieren nada, está esto, lo toman o lo dejan’. **Estábamos en la calle, dijimos que estaba todo bien, no podemos reclamar nada** [...] bueno, armame la casa y yo me quiero ir y ya está, lo que sea, después veremos nosotros. Habíamos decidido hacer así, no pelear más porque si seguíamos peleando capaz que no nos armaban éstas, se nos ofendían y todavía seguiríamos en el aire”* (Relato de la ex referente de Nuestro Mejor Sueño).

⁶⁶ Las cuotas mensuales que correspondían a las viviendas eran de \$ 50 y, en 1999, se sumaron las cuotas de \$ 22 correspondientes al pago de los lotes.

Plano 3



Elaboración propia en base a expediente 2418-1414/89 (SSUV), documentos del IVBA y relevamientos 2005 y 2006

4.3.3. Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua (CPFDH) con la Unión Malvinense

El año 1994 fue el momento de “entrada” del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano en el barrio. Según palabras de uno de los técnicos asignados a trabajar en Las Malvinas, la decisión de que el PAAM intervenga allí *“fue una decisión política del Instituto, de la que era la presidenta del Consejo en ese momento”*.

A fines del año 1994 los trabajadores sociales realizaron un relevamiento de las condiciones habitacionales de las familias asentadas en el barrio, con el fin de diagnosticar para luego trazar las líneas de acción. Resultaron beneficiarios del PAAM los hogares que no habían sido parte de los programas del IVBA y que habían accedido al lote a través del Bloque del Partido Justicialista, que lo habían ocupado y conseguido un permiso del Instituto de la Vivienda o que lo habían ocupado de hecho, sin mediar autorización alguna.

Al arribar al barrio Las Malvinas, los técnicos del CPFDPH no encontraron una organización⁶⁷ que reuniera las familias definidas por el PAAM como población meta. Su primera tarea fue armar una institución vecinal integrada por los potenciales beneficiarios, que fuera la interlocutora y cogestora del programa en el barrio: *“Decían que era un barrio organizado, pero no estaba organizado el barrio. Había muchos punteros, pero siempre, la historia... muchos punteros políticos y muchas peleas entre ellos. Generalmente eran las manzaneras las que más trabajaban, o sea, que tenían mucha base política, mucha militancia política y muchos recursos, porque les bajaban, entonces, ellas querían, cada cual para su lado, organizar el barrio”*. Y fue en esas manzaneras en las cuales se apoyaron los técnicos del programa para promover la organización deseada.

Contar con un interlocutor barrial era un requisito y *“generar organización en el barrio”*, un objetivo primordial del PAAM. Para dar comienzo al trabajo allí, los vecinos interesados debieron conformar una entidad comunitaria y los técnicos emprendieron la tarea de orientarlos en la formación de la Unión Malvinense. Las siguientes son palabras de la que fue su presidenta por más de diez años: *“...acá vino el Consejo y dijo, ‘si no hacen una asociación, no hay casas’ [...] directamente armada por ellos, la Asociación Vecinal fue armada por ellos [...] los objetivos eran aceptar lo que el Consejo nos daba, las mejoras del barrio... sobre todo, el mejoramiento del barrio”*.

Al momento de su creación, la comisión directiva quedó conformada por un delegado por manzana (excluyendo a la comunidad toba) pero, con el correr de los años, este cuerpo de delegados se fue desdibujando y la comisión directiva quedó en manos de un grupo pequeño, en su mayoría miembros de una sola familia.

Desde su creación, la Unión Malvinense cargó con la responsabilidad de ser la institución que gestione y resuelva los problemas que incumbieran a todo el barrio, desligando de esas tareas a los integrantes de Nuestro Mejor Sueño y Ntaunaq Nam Qom. *“Esa institución la armamos para que nosotros no estemos tan pegados al problema del barrio, porque ya era, como que no éramos una institución independiente, éramos como una institución barrial que estábamos peleando por el barrio y yo ya estaba cansada, el cacique toba ya estaba cansado, estábamos todos cansados, me entendés, estábamos cansados todos, entonces dijimos, ‘vamos a armar una institución barrial para que se dedique al barrio’, todas las necesidades que nosotros estábamos haciendo para el barrio. Lo comunicamos al Consejo y él nos dijo que estaba bárbaro, que incluso podíamos nosotros ingresar a esa comisión barrial, podíamos ser parte”* (Relato de la presidenta de Nuestro Mejor Sueño, quien participó como delegada de su manzana los primeros meses desde la formación de la Unión Malvinense).

En ese contexto de cansancio e intenciones de reemplazar a las instituciones existentes por una entidad comunitaria que abarcara a todo el barrio, la decisión de formar la Unión Malvinense se tomó, finalmente, ante la aparición del Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua del CPFDPH que lo requería expresamente.

⁶⁷ Al llegar al barrio, los técnicos del PAAM se encontraron con las asociaciones Ntaunaq Nam Qom y Nuestro Mejor Sueño, ambas beneficiarias de programas del IVBA. Se tomó la decisión de conformar una nueva asociación que comprenda a todo el barrio y no trabajar con las existentes (cuyos miembros, si lo deseaban, podían formar parte del grupo de delegados por manzana y/o de la comisión directiva de la nueva asociación) debido al desinterés manifestado por ambas entidades y a diferencias fuertes entre sus referentes y los técnicos.

Cuadro 5: Las Malvinas, síntesis de la intervención del Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua del CPFHD (1994 – 1999)

Etapas	Año	Emprendimiento	Fuente de financiamiento
1	1994-95	198 pozos absorbentes 36 núcleos básicos	Ente del Conurbano
		Unidad sanitaria	Consejo de la Mujer
2	1996-97	Salón de usos múltiples (SUM) 28 viviendas 10 mejoramientos de vivienda	Ente del Conurbano
3	1997-98	Ampliación del SUM 36 viviendas 2 mejoramientos de vivienda	Ente del Conurbano
4	1998-99	47 viviendas (etapa IV) 20 mejoramientos de viviendas	Consejo de la Familia y Desarrollo Humano

Fuente: Informes del Programa Provincial de Autoconstrucción y Ayuda Mutua (CPFHD 1996 y 1999)

Los trámites para conseguir el reconocimiento de la Asociación Civil Unión Malvinense como persona jurídica llevaron más de un año (se otorgó la matrícula provincial en 1995), esa tarea coincidió con la primera etapa de implementación del programa en la que aún no se habían formado los grupos de ayuda mutua ni se contaba con trabajo permanente de los técnicos en el barrio.

Como observamos en el **cuadro 5**, la primera etapa comenzó con la entrega de materiales para la construcción de 198 pozos absorbentes en viviendas que carecían de ellos (necesidad que surgió del relevamiento efectuado por los trabajadores sociales del programa); también hubo materiales para instalar núcleos húmedos en 36 viviendas que presentaban condiciones de necesidad urgente y comenzó a levantarse la unidad sanitaria. En esta etapa, los materiales financiados por el programa eran depositados en cada lote para que las familias los utilizaran en la construcción de los pozos o los núcleos habitacionales de manera individual, no se organizaron grupos de trabajo ni existió una supervisión del avance de las obras. Los técnicos pasaban al corralón de materiales los listados con detalles de las entregas a realizar en cada lote.

A partir de la segunda etapa, se previó desde el Consejo la labor cotidiana en el barrio de un maestro mayor de obras y una trabajadora social, y el trabajo se organizó de otra manera. Ya no se entregaba el material para que cada familia realizara individualmente las obras, sino que se intentó implementar un sistema de ayuda mutua para construcción de viviendas, ampliaciones o mejoramientos, según correspondiera. La Unión Malvinense seleccionó los aspirantes y los ubicó en cada una de las etapas de trabajo, quehacer que fue objeto de no pocos inconvenientes debido a la falta de claridad en los criterios de selección y priorización de aspirantes.⁶⁸

Los técnicos armaron grupos de ayuda mutua que debían respetar un reglamento propuesto por el PAAM y suscripto por todos los adjudicatarios. Dicho reglamento

⁶⁸ En las entrevistas realizadas es recurrente la queja por la discrecionalidad en la designación de familias beneficiarias según criterios poco claros vistos como favoritismos o manejos clientelares de los miembros de la asociación y del programa.

sintetizaba las responsabilidades del equipo técnico y las de los beneficiarios y ayudantes, y definía la forma de organización del trabajo, las faltas y las sanciones correspondientes.

Las familias beneficiarias fueron agrupadas en un número de cuatro a seis y cada una de ellas debía aportar treinta y seis horas de trabajo semanales en la construcción de su vivienda y la de sus compañeros. Cada grupo debía designar un conductor de obra o 'líder' que era quien debía distribuir las tareas, llevar el control de la asistencia y de horas trabajadas, y suspender el trabajo en caso de que fuera necesario.

Cada quince días se realizaban las reuniones de capacitación en las que se explicaban los pasos a seguir en las siguientes dos semanas, los materiales que iban a recibir y hasta dónde debían llegar en la construcción de las viviendas. Dichas capacitaciones eran organizadas por la presidenta de la Unión Malvinense y estaban a cargo del maestro mayor de obras, quien también constataba los avances de las obras.

Cada familia debía devolver los montos correspondientes al pago del material suministrado, en cuotas o aportando horas de trabajo en la construcción de equipamiento comunitario.

La Unión Malvinense recibía los recursos para las compras de materiales y las realizaban con el asesoramiento del equipo técnico del PAAM. Durante la marcha de las obras, la comisión directiva de la entidad llevaba el control de las horas trabajadas y las cuotas abonadas por cada grupo familiar; si ambos requisitos estaban al día, autorizaba nuevas entregas de materiales para avanzar con las obras.

Otra de las tareas de la institución fue la administración del fondo de recupero, que se iba formando a medida que las familias abonaban las cuotas de socios y las correspondientes al pago de los materiales. También –al existir la posibilidad de abonar las cuotas en trabajo comunitario- a la entidad le cabía la responsabilidad de asignar tareas en la construcción del equipamiento a quienes optaran por esta modalidad de pago. Podemos ver en el **cuadro 6** una síntesis de las tareas de cada actor.

Cuadro 6: Las Malvinas, roles de los actores en la implementación del programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua (CPFDH) con la Unión Malvinense (1994 - 1999)

Actor Tarea	Consejo de la Familia y Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua	Asociación Vecinal Unión Malvinense Barrio Las Malvinas – La Plata	Familias beneficiarias
Definición de criterios para la selección de beneficiarios	Define las características de la <i>población meta</i> Fija como requisito la formación de una entidad vecinal comunitaria Primera etapa: prioriza familias con jefa mujer e hijos menores y familias con miembros discapacitados, ancianos o enfermos Segunda a cuarta etapa: selección de beneficiarios sin criterios de prioridad (librado a decisión de la Unión Malvinense)	La Asociación se forma con habitantes del barrio a requerimiento del PAAM Registra la demanda de viviendas y mejoramientos, confecciona listados de aspirantes Selecciona las familias que serán atendidas en las diferentes etapas de implementación del programa	Se inscriben en la Asociación manifestando su intención de entrar en el programa Abonan las cuotas de socios (\$1 mensual)
Definición del tipo de satisfactor	Define satisfactores según necesidades de las familias: pozos absorbentes, núcleos básicos (módulo de cocina y baño), viviendas de 36,8 metros cuadrados. Diseña equipamiento comunitario: unidad sanitaria y salón de usos múltiples	----	----

Elaboración del proyecto arquitectónico (viviendas)	Elabora tres prototipos de vivienda (primera, segunda y tercera etapa) de unidades habitacionales de dos ambientes más núcleo húmedo	----	----
Organización del proceso constructivo	Define cantidad de grupos para trabajar en cada etapa Primera etapa: entrega materiales a las familias seleccionadas en sus lotes Segunda a cuarta etapa: define cantidad de horas semanales de trabajo; define etapas de avance de obra; dicta capacitaciones (maestro mayor de obras); habilita entregas de materiales a los grupos de familias beneficiarias	Segunda a cuarta etapa: reúne a las familias beneficiarias en grupos de autoconstrucción por ayuda mutua; organiza jornadas de capacitación; organiza el trabajo en la construcción de equipamiento comunitario; lleva un registro de las horas trabajadas por cada grupo familiar; pasa información al PAAM para habilitar las entregas de materiales a las familias beneficiarias	Primera etapa: autoconstrucción no asistida; organización individual/familiar del trabajo Segunda a cuarta etapa: Intervienen en la confección del reglamento de trabajo Designan un conductor de obra que lleva el control de la asistencia y de las horas trabajadas por cada miembro del grupo (pasa información a la UM)
Aporte de mano de obra (en construcción)	Contrata personal calificado para realizar las instalaciones (domiciliarias y comunitarias)	----	Primera etapa: Autoconstrucción individual Segunda a cuarta etapa: Participan en los grupos de ayuda mutua para autoconstrucción. Aporte de un miembro del grupo familiar (36 horas de trabajo semanales en jornadas diarias no menores a 3 horas continuas) Participan en los grupos de construcción del equipamiento comunitario (forma de devolución de cuotas cuando la familia no cuenta con recursos económicos)
Aporte de recursos monetarios	Deriva fondos del Ente del Conurbano (administrador del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense). Los recursos llegan al barrio en calidad de subsidio para la formación de un fondo de recupero	----	Abonan las cuotas correspondientes al pago de materiales de construcción
Administración de recursos monetarios	Realiza compras de materiales Asesora a la Unión Malvinense en la utilización de los recursos del fondo de recupero	Acompaña al MMO en la realización de compras de materiales Recibe fondos provenientes del pago de las cuotas de los socios (cuota mensual para permanecer como socio de la Unión Malvinense) Recibe recursos de las cuotas por pago de materiales de construcción Administra los recursos recaudados (cuotas de socios y fondo de recupero), decide en qué se reinvierten Presenta rendición de cuentas ante la asamblea de socios	----
Monitoreo y evaluación	Supervisión técnica del avance de las obras Supervisión de la administración de los recursos	----	Asisten a la asamblea anual ordinaria, aprueban o rechazan la rendición de cuentas de las autoridades de la Unión Malvinense

Elaboración propia en base a documentos del CPFDH y entrevistas.

El PAAM tuvo intervención en el 30 % de los terrenos de Las Malvinas, lo cual está mostrando un fuerte impacto en el barrio. Hasta el más crítico de los entrevistados coincide en afirmar que el paso del programa dejó un saldo positivo. La mayoría de las familias que habitan las viviendas construidas en mampostería que hoy podemos observar (con excepción de las casas del barrio de la comunidad toba), pudieron reemplazar la construcción en chapa o madera por materiales de construcción tradicional gracias al aporte del programa. En esto hay muchas coincidencias -y la observación directa realizada en el lapso del estudio lo corrobora- puesto que se notan diferencias entre las viviendas que se levantaron en el marco de este programa y el resto, se ve claramente que las viviendas de madera o materiales de descarte pertenecen a las familias que quedaron afuera del programa.

No obstante las mejoras sustanciales que hemos descrito, se observaron viviendas que aún quedaron sin terminar, debido a la mala utilización o venta de los materiales, y casos de viviendas terminadas y luego vendidas por familias que realizaron esta operación con el fin de hacer una diferencia en dinero y que han vuelto a instalarse en condiciones habitacionales precarias (en algunos casos dentro del mismo barrio o en el asentamiento contiguo).

Para una familia de escasos recursos, cuyos jefes estaban desempleados o con empleos esporádicos, precarios y de baja remuneración, como las que observamos en el barrio Las Malvinas, el aporte de materiales de construcción de buena calidad –si fue bien utilizado– redundó en cambios muy significativos en las condiciones de vida de estos hogares. Claro que, para ello, la familia debió realizar grandes sacrificios y, además, este programa no estuvo exento de dificultades en el plano de la organización.

El "*Reglamento interno para la obra, Barrio Las Malvinas*" exigía que los titulares de los hogares beneficiarios cumplieran con un tiempo de trabajo mínimo durante todo el lapso de duración de la obra. El titular podía trabajar solo o con ayuda de su grupo familiar (esposa/o e hijos) o ser reemplazado por un 'ayudante', de quien se solicitaba "*idoneidad y predisposición al trabajo, conducta y respeto por los compañeros de tareas*" (art. 3). Se solicitaba que cada familia aporte treinta y seis horas semanales de trabajo a través de un miembro o de varios, de un varón, de una mujer, no había requisitos al respecto, sólo 'la voluntad' de trabajar. Pero algunas familias no poseían miembros con saberes de albañilería y, cuando se armaban los grupos con varias familias en estas condiciones, el trabajo se tornaba muy difícil; en otros casos, el aporte de las familias era muy desparejo (por ejemplo, familias que contaban con un albañil, pero éste no era quien aportaba las horas de trabajo en el resto de las viviendas del grupo, sino que sólo trabajaba en su vivienda y mandaba a la esposa o a uno de los hijos a trabajar en las demás). Las diferencias en el conocimiento acerca del trabajo en obra y en la disposición, las posibilidades y/o capacidades para aprender el oficio de albañil por parte de los miembros de los grupos de autoconstrucción, generó roces internos que, en la mayoría de los casos, concluyeron con la disolución de los mismos.

A las horas de trabajo en obra se le sumaba la exigencia de puntualidad en el pago de las cuotas (en dinero o en trabajo comunitario), para que los materiales se entregaran con regularidad. Este sistema, apoyado en la solidaridad, corre el riesgo de caer cuando no se dan las condiciones para cumplir con los requisitos (no siempre las familias disponen de recursos para pagar las cuotas ni de tiempo o voluntad de aportar trabajo en obra). Si una familia se retrasaba en el pago, no recibía materiales y se desarticulaban los plazos de obra del grupo que integraba.

También cabe destacar que el PAAM derivó recursos para la construcción de equipamiento en el barrio y lo dejó bien dotado de espacios comunitarios: la sala sanitaria y el salón de usos múltiples ubicados en el predio de la Unión Malvinense.

El PAAM concluyó su trabajo en Las Malvinas porque cambió la gestión en el gobierno provincial y ésta no quiso continuar con programas de esta naturaleza (solamente dejó vigente, y con escaso presupuesto, al programa de Emergencia Habitacional para la atención de casos de extrema urgencia). Además, la desaparición del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense, dejó sin la fuente de recursos más importante a los programas del Consejo.

La ausencia de recursos y la decisión de cortar el programa tomada a nivel gubernamental, fueron las causas de la salida del PAAM de Las Malvinas, no la culminación del trabajo allí luego de alcanzar los objetivos planteados inicialmente. La retirada del programa del barrio dejó afuera a varias familias que estaban esperando su turno para recibir materiales y construir o mejorar sus viviendas precarias.

4.3.4. Programa de Emergencia Habitacional (CPFDH) para la Asociación Civil Raíces Tobas y demanda libre

El programa de Emergencia Habitacional del CPFDH entregaba casillas prefabricadas de madera como forma de atender de manera urgente a familias con problemas graves.

Ante la demanda individual hecha en el mismo Consejo o derivada de juzgados y la constatación por parte del trabajador social (quien elaboraba un “Informe socioambiental”) de que la situación presentada por la familia solicitante era verídica, se emprendía un camino administrativo que, en el mejor de los casos, culminaba con la instalación en el lote de una casilla prefabricada.

En Las Malvinas, este programa entregó 32 viviendas a familias que las solicitaron individualmente en el Consejo mediante los mecanismos tradicionales de demostración de la situación de carencia sumada a ciertos padecimientos agravantes. También proveyó de viviendas a las 8 familias de la comunidad toba que fueron expulsadas del programa de autoconstrucción del IVBA, para que pudieran permanecer en el barrio y porque no tenían otro lugar donde ir a vivir.

En la implementación de este tipo de operatorias hiperfocalizadas, no hay requisitos de trabajo ni de pago de la vivienda a las familias adjudicatarias, tampoco se solicita la tenencia regular del lote en el que se instalará la casilla. En todos los casos, las viviendas fueron plantadas sobre terrenos del loteo original del PROTIERRA por la empresa contratada por el Consejo para ello (Ñieljo).

La mayoría de los programas asistenciales del CPFDH, entre los que se encuentra el de Emergencia Habitacional, tuvieron como objetivo actuar ante situaciones críticas con la entrega de elementos paliativos de cada situación: alimentos en casos de desnutrición, medicamentos cuando hay enfermedades, nebulizadores, sillas de ruedas, materiales de construcción, casillas prefabricadas. Por supuesto, el de Emergencia Habitacional no se trató estrictamente de un programa habitacional, ni se propuso serlo, pero lo rescatamos en este trabajo porque, en el marco de la decisión gubernamental de no intervenir en el Área Metropolitana de Buenos Aires con operatorias de vivienda, constituyó una masiva salida alternativa con objetivo doble: atender ciertos casos (urgentes o no) y consolidar una estructura neoclientelar en la provincia que sustituyó la noción de *derechos* por la de *necesidades* a ser socorridas por la señora del gobernador *“Estas instituciones son interpretadas como los paradigmas de un Estado republicano reducido al Poder Ejecutivo y aparatos ideológicos que intentan apartar la acción social de la idea de derecho, recentrándola en la idea de necesidad social”* (López, 2000: 70). En los barrios populares del Área Metropolitana de Buenos Aires son conocidas y se pueden distinguir las *“casillas prefabricadas de Chiche”*.

4.3.5. La autoconstrucción espontánea y no asistida

Cerca del 40% de las viviendas del loteo original y las casi doscientas unidades del asentamiento nuevo de Las Malvinas se han construido sin apoyo de programas habitacionales o sociohabitacionales.

Tal como se observa en otros casos, la autoconstrucción espontánea muestra acciones llevadas a cabo de manera individual o grupal por los habitantes, tendientes a lograr una solución inmediata. El trabajo en autoconstrucción espontánea da testimonio de situaciones de extrema precariedad de la vida de los grupos familiares que la emprenden contando únicamente con sus propios recursos (Pelli 1995, 2007) y, en Las Malvinas, esto se observa sobre todo en las condiciones de habitabilidad de los habitantes del asentamiento nuevo, que aún padecen situaciones críticas.

En el sector del loteo original, con el correr de los años, se han ido consolidando muy lentamente las viviendas autoconstruidas sin apoyo de programas públicos. Hoy las podemos distinguir tanto de las viviendas del asentamiento como de las levantadas en el marco de programas que inyectaron recursos para apoyar la autoconstrucción.

4.4. Dotación de servicios y equipamiento

La elaboración del proyecto urbano con el amanzanamiento y loteo del terreno fue una tarea emprendida por técnicos del programa PROTIERRA durante los meses inmediatamente posteriores a la compra del lote y, su desarrollo en el terreno, se superpuso a la llegada de los pobladores.

Las primeras viviendas fueron entregadas cuando aún el barrio Las Malvinas no era más que una gran fracción de terreno periurbano, desprovisto de todo servicio. La ocupación de los lotes se fue dando en simultáneo con la “*lucha*” de los pobladores por los servicios. La tardía apertura de las calles, sumada a falta de agua corriente, de un sistema apropiado de evacuación de excretas, de conexión segura a la red de energía eléctrica y de transporte público, hicieron muy duros los primeros años de vida en el barrio. Para conseguir cada uno de estos elementos indispensables para la vida urbana, hubo acciones de las organizaciones de pobladores, no siempre con los resultados esperados.

a) Apertura de calles

En el proyecto urbano elaborado por el IVBA estaba prevista la apertura de las calles por parte de la Municipalidad de La Plata y del mismo Instituto. Esta tarea se retrasaba y los primeros pobladores del barrio comenzaron a hacer gestiones ante estos organismos.

Desde que se instalaron en las viviendas, las mujeres integrantes de Nuestro Mejor Sueño enviaban notas (avaladas por la autoridad de la comunidad toba⁶⁹) a la Municipalidad de La Plata pidiendo la apertura de las calles internas. A su vez, referentes del Partido Justicialista le propusieron a la presidenta de la entidad que trabajara con ellos por la candidatura de Julio Alak⁷⁰. Desde ese momento, la relación de la asociación con el PJ platense, a través de la figura de su presidenta, se estrechó definitivamente: ella se ocupaba

⁶⁹ La comunidad toba apoyaba las iniciativas firmando las notas que Nuestro Mejor Sueño presentaba en las distintas dependencias provinciales y municipales, pero no intervenía directamente, “...una vez que nosotras agarramos la manija acá en el barrio, las mujeres, ellos le molestaron, se enojaron conmigo, Ramírez, y me dice, ‘como vos sos capacitada para hacer todo eso, hacelo vos sola, nosotros ya tenemos, está todo lo de nosotros’, bárbaro” (testimonio de la ex presidenta de Nuestro Mejor Sueño)

⁷⁰ Julio Alak fue electo Intendente de La Plata en 1991 y reelecto en tres oportunidades (1995, 1999 y 2003); su mandato continua vigente.

de la campaña en el barrio a cambio de que el municipio se ocupe de Las Malvinas. Escuchemos su relato: *“Cuando empezamos a trabajar acá, en el barrio, viene el trabajo político. Cuando nosotros vemos, veo, que la única manera que podía tener el barrio más o menos arreglado, calles, luces, todas esas porquerías, todo lo que medianamente tenemos en el barrio, era a través de la política, entonces cuando vine, en ese momento, se empezó a trabajar la candidatura del intendente, futuro, hoy por hoy intendente, viene una persona referente del intendente acá, buscándome a mi supuestamente, como yo era presidenta de una institución grande, 70 familias, cabeceras, mamá, papá o no papá, o hermanos, o hijos mayores, es como que teníamos un buen paquete de la institución. Entonces yo, me ofrecieron dinero, yo les dije que no, que por plata no trabajo, que lo que yo quisiera, pretendía del futuro intendente de La Plata era que me abriera las calles, me hiciera los desagües en los cruces de calles y el alambrado [...] No teníamos calles, no. Nosotros caminábamos arriba del pasto o como podíamos, barro, te digo, hasta acá, yo miraba por la ventana de la pieza mía que actualmente es ésta que está acá, yo miraba y lloraba cuando llovía porque tenía que salir, embarrada hasta acá, para ir a tomar el micro allá; bueno, entonces empezamos el trabajo político, de esa manera empecé a trabajar políticamente, cambio por cambio, yo nunca gestioné plata, a mí nunca me pagó ningún político. Porque yo siempre sacaba, ‘yo te trabajo pero vos me das esto para el barrio’”.*

Bajo el acuerdo de “cambio por cambio”, el municipio envió las máquinas para abrir las calles internas del barrio.

Hasta el año 2005, las arterias principales permanecieron sin asfaltar, cubiertas de tierra, escombros o conchilla. La campaña electoral previa a los comicios de octubre de 2005 fue un momento propicio para reanudar la negociación con el municipio: punteros del PJ prometen asistencia y votos de los vecinos a cambio del asfalto de las calles. De esta manera consiguieron pavimento para los accesos al barrio y para la calle central (calles 149, 155 y 35, respectivamente), mejorando de manera considerable el tránsito hacia y dentro del mismo. El resto de las arterias internas del barrio permanecen de tierra, sin mejoras y muy deterioradas.

Por su parte, las incipientes calles del asentamiento nuevo fueron medidas y abiertas por sus pobladores. Ellos también son quienes las mantienen con un mínimo de transitabilidad.

b) Extensión de cañerías de agua e instalación de una bomba

A medida que se fueron abriendo las calles, el IVBA se ocupó de extender una red de cañerías para llevar el agua a las manzanas que se habían generado en el barrio; dicha red debía servirse de una toma de agua ubicada en el predio comunitario. Pasaban los meses y no se podía utilizar la red debido a la falta de una bomba que extrajera el agua y alimentara el tanque comunitario.

La ‘pelea’ por la bomba de agua fue encarada, también, por la asociación Nuestro Mejor Sueño con el apoyo de la Comunidad Toba. Siguiendo las indicaciones de técnicos del Instituto, presentaron notas con pedidos a Obras Sanitarias de Buenos Aires (OSBA) y le hicieron un ‘seguimiento personal’ a la funcionaria a cargo de la colocación de bombas en los barrios que no tenían acceso a la red de agua potable, así lo relata la ex presidenta de Nuestro Mejor Sueño: *“Era ir a sentarnos, horas y horas, hasta que nos atendió esta señora, y ella dijo que iba a mandar a hacer un ensayo general para ver si las cañerías estaban aptas para largar el agua, y así, ella nos convenció que en 15 días iban a venir, esperamos*

los 15 días, a los 16 días estábamos de vuelta ahí, no perdíamos contacto con ella, no le perdíamos pisada”.

Finalmente, OSBA mandó a los técnicos para que se probaran y limpiaran las cañerías, y para que dejaran instalada una bomba que proveería de agua a todo el barrio, cuyo funcionamiento y cuidado quedaba en manos de la comunidad toba y de la asociación Nuestro Mejor Sueño, de manera compartida, mientras que OSBA se ocuparía del mantenimiento. Así funcionó sin inconvenientes hasta el año 1999, cuando la empresa provincial fue privatizada y la concesión de los servicios de agua y cloacas fue asignada a la empresa Azurix, quien les retiró las llaves y, con ellas, el control de la bomba de agua⁷¹.

Ya hemos comentado que el asentamiento se sirve del agua de la red del loteo original a través de caños colocados por sus habitantes.

c) Pozos absorbentes

La evacuación de excretas se realiza a través de pozos absorbentes cavados en cada uno de los lotes, con calidades constructivas muy diferentes. Las viviendas de la comunidad toba y las del programa de Emergencia Habitacional del IVBA fueron construidas contemplando la necesidad de contar con un pozo y su cámara séptica, en ellas no se registran problemas de evacuación. Por otra parte, en la primera etapa de trabajo del PAAM del Consejo, se dotó de los materiales necesarios para la construcción de 198 pozos absorbentes en viviendas que no los tenían. En síntesis, a 320 terrenos del loteo original de Las Malvinas se les destinaron recursos públicos para mejorar el sistema de evacuación de excretas, mientras que en el resto encontramos situaciones muy dispares porque han sido las mismas familias las que aportaron materiales y trabajo en la construcción de los pozos.

En el asentamiento nuevo la situación es mucho más precaria. Salvo raras excepciones, los pozos no están cavados a suficiente profundidad ni recubiertos con los materiales apropiados.

El sistema de evacuación es a todas luces un problema antes que una solución porque, como ya lo relatamos, el agua es extraída del subsuelo por una bomba ubicada en el mismo barrio y la percolación de las aguas servidas contamina el agua de la napa que luego se utiliza para consumo familiar.

d) Conexión a la red de energía eléctrica

Mientras se avanzaba en el trazado del barrio y la construcción de las viviendas, las cuadrillas de trabajo del IVBA utilizaban energía eléctrica de obra, llevada hasta allí a través de un cableado precario. A medida que fueron llegando los primeros pobladores, las viviendas se proveían de electricidad clandestinamente, a través de enganches a la energía del obrador.

⁷¹ La ex presidenta de Nuestro Mejor Sueño relata que al poco tiempo y por falta de mantenimiento, se quemó la bomba de agua y debieron amenazar con denuncias a los medios para que la empresa la reemplazara y normalizara los trabajos de mantenimiento: *“fue en el tiempo que manejamos mucho los medios, porque ellos no nos daban respuestas, cuando viene a ser en el tiempo que, cuando entran a cambiar los... cuando se venden las cosas del gobierno y pasan a ser privadas”.*

El cableado fue tendido por los mismos vecinos y, cada vez que llegaba una nueva familia, le ayudaban a extender un cable hasta su vivienda. Esta situación precaria de conexión a la red les hacía llegar muy baja tensión a las viviendas y constituía un peligro importante. La asociación decidió hacer una presentación a EDELAP⁷² solicitando la normalización del servicio. En ese momento se descubre que el obrador instalado por el IVBA estaba conectado a la red de manera clandestina y se les avisa a los vecinos que sería cortado el suministro y levantado el cableado que ellos habían puesto. En reuniones entre los miembros de la asociación Nuestro Mejor Sueño, la comunidad toba y el resto de los vecinos, resolvieron cortar la avenida 32 -para que no pudieran ingresar las cuadrillas de la empresa junto a la policía- y llamaron a los medios de prensa. Luego de una jornada de tensiones, se llegó a un acuerdo: el IVBA emitió un cheque para costear la instalación del cableado y los medidores, con el fin de normalizar la situación, y los vecinos levantaron el corte.

La red eléctrica fue tendida en todo el loteo original de Las Malvinas. Durante un tiempo, muchos hogares tuvieron conexión regular y abonaron el consumo correspondiente, pero con el correr de los años –y debido al deterioro de las condiciones de empleo y de los ingresos- a muchos les fue imposible seguir pagando. A medida que la empresa procedía con los cortes del suministro, las familias realizaban enganches clandestinos.

En 1998, EDELAP propuso un plan de regularización de la situación acompañado de la posibilidad de abonar una ‘tarifa social’ (monto fijo mensual) por el consumo de energía. Muchas familias adhirieron y abandonaron el enganche clandestino, pero a muchas otras también les fue imposible pagar ese monto y continuaron enganchadas (y reenganchándose sucesivamente cada vez que la empresa les desconecta el cableado clandestino).

En el asentamiento nuevo, toda la red es una precaria conexión clandestina realizada por sus habitantes.

e) Transporte público

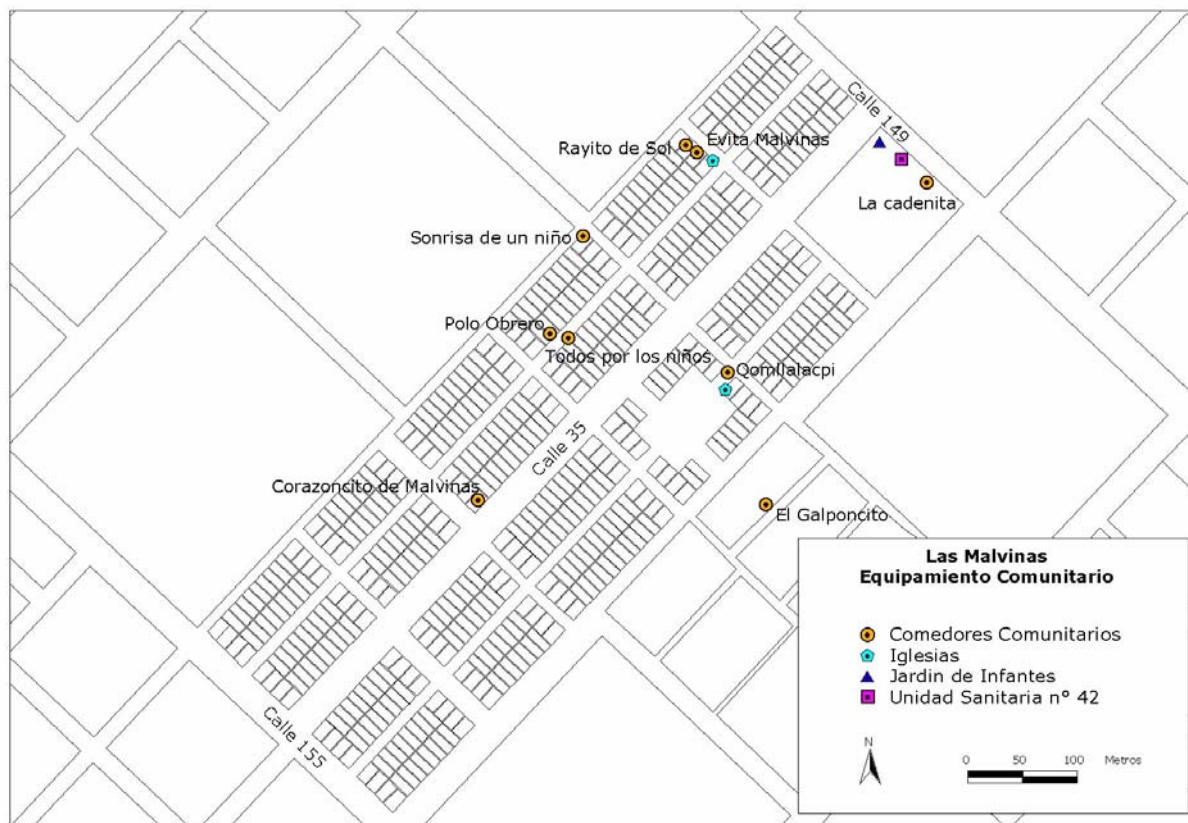
El transporte siempre ha sido un problema para los habitantes de Las Malvinas, dado que los colectivos que conectan el barrio con el centro de la ciudad pasan a varias cuadras de allí (por las avenidas 32 y 44); además, son escasos o inexistentes los servicios de conexión con otras localidades del partido.⁷³

A partir de la extensión del asfalto en las calles de acceso al barrio, las organizaciones retomaron los pedidos de ampliación del recorrido de la única línea de micros e ingreso de las unidades al barrio en los horarios escolares. Aún no han tenido respuesta satisfactoria.

⁷² EDELAP: empresa privada concesionaria del servicio de distribución de energía eléctrica en los partidos de La Plata, Berisso, Ensenada, Brandsen, Magdalena y Punta Indio desde la privatización de SEGBA en diciembre de 1992.

⁷³ El problema del transporte público en el partido de La Plata no afecta únicamente al barrio Las Malvinas, sino que se trata de una de las principales deficiencias de la gestión del actual intendente; este problema, a su vez, desnuda los lobbies de las empresas de transporte y las permanentes concesiones de las que son beneficiarias, a costa del perjuicio de la población de todo el partido y, fundamentalmente, de los sectores populares que habitan áreas periféricas.

Plano 4



Elaboración propia en base a relevamientos 2005 y 2006

f) Equipamiento comunitario

Podemos hacer una distinción entre el equipamiento comunitario provisto por el PAAM y destinado a todo el barrio, y el equipamiento levantado por las organizaciones políticas y sociales con asiento en el barrio (fundamentalmente, comedores, copas de leche y roperos comunitarios).

La sala sanitaria y el salón de usos múltiples fueron levantados con recursos del CPFDH y trabajo de los vecinos que participaron de los grupos de autoconstrucción; recordemos que la ayuda en la construcción de equipamiento comunitario era una forma posible de pago de las cuotas en el marco del programa.

En el año 1999, la Unión Malvinense firmó un convenio con la municipalidad en el cual ésta se compromete a equipar la sala sanitaria y costear los sueldos del personal médico, mientras que a la entidad le caben las tareas de limpieza y mantenimiento de la misma, afectando para ello el "personal" a su cargo: los trabajadores desocupados que cobran subsidios al desempleo (Plan Barrios Bonaerenses, Plan Jefas y Jefes de Hogar) gestionados por la Unión Malvinense.

Además, existen otros espacios comunitarios que se han ido levantando durante la segunda mitad de la década del '90, a partir del trabajo de diferentes organizaciones

sociales de base territorial. En ellos, además de brindar alimentos a las familias del barrio, se desarrollan actividades productivas, educativas y culturales. Estos espacios, en especial los sostenidos por organizaciones autónomas como el *Frente Popular Darío Santillán* y la *CTD Aníbal Verón*, han sido una contención muy importante frente a la crisis y sus consecuencias en las condiciones de vida de las familias más castigadas por el desempleo y la pobreza (Del Río y otros 2007).

4.5. Algunas reflexiones en torno al proceso habitacional en Las Malvinas

Para finalizar el desarrollo del trabajo en el caso y el análisis del despliegue de los programas habitacionales en el barrio, haremos unas breves reflexiones en torno a los nudos que nos han preocupado desde el principio de la investigación: los resultados de los programas, en términos físicos y en la promoción de organización comunitaria, y las formas de concebir a la participación en el desarrollo de los mismos.

a) Acerca de los resultados de los programas

Hemos insistido bastante en tener en cuenta los puntos de partida a la hora de hacer evaluaciones y valoraciones de los resultados del paso de los diversos programas públicos que intervinieron en el barrio. En el plano habitacional, en todos los casos, hubo mejoras sustanciales en las condiciones de vida de las familias que son reconocidas en sus propios testimonios, pero en ellos también, pudimos leer cierta resignación a conformarse con soluciones que, si bien significaron “algo” -antes que nada- no necesariamente fueron la mejor opción.

Comencemos por observar la localización del barrio y pensemos en las características de la zona en el momento que se creó. Podemos aportar un ejemplo más que avala la impresión de que los programas estatales de vivienda para los sectores populares producen una expansión innecesaria de la ciudad generando cierta segregación residencial de los pobres en las afueras, donde el valor del suelo es más bajo. Esta segregación se pone de manifiesto en la cotidianeidad de las familias que habitan estos barrios (Kowarik 1982, 1996), quienes padecen una baja accesibilidad a servicios sanitarios y educativos, baja accesibilidad a la oferta cultural de la ciudad, largas distancias a las fuentes de empleo que insumen mayores costos y más tiempo de viaje (que, en el caso de Las Malvinas, empeora debido a la mala calidad del transporte público municipal en el partido de La Plata) y cierta estigmatización que opera en contra del acceso de los habitantes de estos barrios al empleo y a los espacios de socialización extrabarriales.⁷⁴ Un ejemplo que avala la idea que queremos transmitir fue la negativa de los asociados al SET y a AEMOPBA de ir a vivir a Las Malvinas junto a sectores de menores recursos.

Otra cuestión a destacar es que la evolución de las operatorias habitacionales en el barrio mostró cómo se sufren en el ámbito barrial las discontinuidades de las políticas producto de decisiones tomadas a nivel gubernamental. Allí pudimos ver cómo esas determinaciones pueden constituir la extensión de penurias de las familias pobres, es decir, las decisiones de actores con poder tomadas en ámbitos extralocales pueden dejar

⁷⁴ El aumento de la criminalización de la pobreza y de los acosos de la policía sobre todo a los jóvenes que salen de su entorno barrial e intentan transitar por barrios de clase media y alta, responden en parte a la estigmatización a la que nos referimos (Rodríguez Alzueta en AAVV, 2003).

procesos inconclusos, familias esperando y padeciendo situaciones deficitarias, desgastar y generar problemas al interior de sus organizaciones, etc.

En la primera mitad de los '90, el IVBA elevó el nivel de ingresos de la población a atender y dejó inconclusos proyectos enmarcados en concepciones alternativas de tratamiento de la problemática habitacional. En Las Malvinas lo vimos en la no concreción de las obras que permitirían la regularización del barrio y en la retirada, luego de cumplir con el compromiso asumido con la comunidad toba, sin proponer otros programas que complementen la entrega de los lotes del PROTIERRA (200 lotes destinados a demanda libre y ocupados irregularmente).

Por su parte, el CPFDPH, en 1999, también se retiró del barrio por decisión de las nuevas autoridades, acabando con las expectativas de las familias inscriptas para ser beneficiarias en futuras etapas de trabajo y con el entusiasmo del equipo técnico que había trabajado allí durante más de cuatro años.

b) Acerca de la promoción de organización comunitaria

A la luz de los resultados observados en el plano de la organización comunitaria nos preguntamos por las posibilidades reales de generar organización desde el Estado, de arriba hacia abajo y en contextos donde existe una sola opción (*"o se organizan, o nada"*).

Los programas descentralizados y cogestionados con asociaciones civiles debían ejecutarse a través de entidades constituidas legalmente y reconocidas por la Dirección Provincial de Personas Jurídicas. La *promoción a la organización comunitaria* proclamada desde los ámbitos gubernamentales tendió a confundirse con la *constitución de entidades civiles* a través de cuyas personerías jurídicas canalizar los recursos. Cuando entre la población meta de un programa específico no existía tal organización, los técnicos debieron asesorar para que fuera posible su conformación. Así sucedió en dos de los programas estudiados en el barrio Las Malvinas: la Asociación Nuestro Mejor Sueño y la Unión Malvinense.

Nuestro Mejor Sueño surgió, literalmente, de un listado de mujeres jefas de hogar aspirantes a una vivienda, radicado en el Consejo de la Mujer y, durante todo el transcurso de la relación de esta entidad con el Consejo -el organismo promotor de la organización comunitaria-, las mujeres miembros de la asociación fueron objeto de marchas y contramarchas que sólo produjeron desgaste, descreimiento y cansancio. Se las asesoró para que se organicen y cogestionen un programa de autoconstrucción de viviendas y terminaron recibiendo un módulo habitacional de emergencia y sin poder decidir absolutamente nada. Había que "cumplir" con el requisito de formar una entidad y así lo hicieron; el programa, entonces, iba a poder ser implementado, pero una vez finalizado, la asociación fue disuelta por sus mismas integrantes.

Cuando, a fines de 1994, el Consejo de la Familia y Desarrollo Humano volvió a acercarse al barrio con el programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua, la asociación Nuestro Mejor Sueño no quiso hacerse cargo de tal emprendimiento y se resolvió crear una nueva institución vecinal para esta tarea. Entonces comenzó el camino hacia la disolución de la entidad⁷⁵.

⁷⁵ La que era su presidenta continuó con su actividad política y creó el comedor "Sonrisa de un niño" en el año 1995, con aportes de la Municipalidad de La Plata. Actualmente, además del almuerzo y la cena que brinda el comedor diariamente, esta institución participa de varios programas ofrecidos desde el gobierno: Plan Jefas y Jefes, Barrios Bonaerenses, Adolescentes, etc.

La Unión Malvinense se creó, entonces, como requisito del CPFDPH para poder ingresar al barrio con el PAAM que, además de apoyar la construcción de viviendas, iba a dotarlo de equipamiento comunitario que sería gestionado por esa entidad. La primera comisión directiva se formó con delegados por manzana pero, en poco tiempo, fue quedando únicamente en manos de un pequeño puñado de personas con manejos autoritarios, reforzados ante el aval de los técnicos del programa. La participación del resto de los habitantes del barrio estuvo restringida al trabajo requerido por el PAAM y al pago de la cuota de socio (condición para acceder y permanecer en el PAAM). Se observó que, en la mayoría de los casos, una vez finalizadas las viviendas, las familias se desvincularon de la Unión Malvinense, lo cual es leído por sus directivos como desinterés y falta de compromiso con el barrio.

Mirando hacia atrás y analizando más de una década de vida de la organización creada a partir del PAAM, las conclusiones no son muy alentadoras: nos encontramos con una entidad bien equipada, pero vacía. La asociación está a cargo de la gestión del predio de una hectárea de superficie destinado a equipamiento comunitario, que cuenta con el salón de usos múltiples, la cancha de fútbol, una vivienda para el casero/cuidador y la unidad sanitaria; pero en la actualidad, el comedor se abre esporádicamente, la gestión de la unidad sanitaria quedó en manos del municipio, las actividades que se realizaban en el salón (talleres, clases de gimnasia, fiestas) dejaron de realizarse por falta de asistencia, la gente que trabajaba con un plan de empleo en la entidad, *“se fue con su plan”* a otras organizaciones⁷⁶ y ya no “participa” de la vida de la institución.

En los últimos años, vimos desgranarse esta organización nacida por iniciativa de actores políticos y en momentos de fluidez de recursos estatales canalizados por dichos actores a través de los referentes barriales (punteros del PJ). Cuando el CPFDPH se retiró del barrio y no hubo qué repartir, esos referentes se quedaron solos al frente de la Unión Malvinense, sin respaldo de una organización de base que la sostenga.

La comunidad toba, a diferencia de las otras dos organizaciones del barrio surgidas como requisito de los programas habitacionales, existía previamente a la adquisición del reconocimiento como persona jurídica. Los roles, las jerarquías, los lazos ancestrales que mantenían unida a la comunidad y los motivaban a realizar conjuntamente el sueño del hábitat comunitario, estaban trazados mucho antes de que existiera la posibilidad de constituirse como entidad sin fines de lucro para entrar en una operatoria de tierra y vivienda.

Este trámite, en todo caso, fue una imposición que, para los referentes de la comunidad, constituyó una tarea muy complicada debido a dificultades en el lenguaje y de comprensión de lo que se les estaba pidiendo. Los relatos nos hablan de un periodo de entre cuatro y seis años de gestiones para entender cómo realizar el trámite y conseguir la matrícula como asociación civil. Ante el desconocimiento de los caminos jurídicos para lograrlo, recibieron la ayuda de un miembro de la Fundación Vivienda y Comunidad que los asesoró y acompañó en el proceso de conformación de la asociación civil y la simultánea gestión de un programa habitacional ante los organismos públicos.

Los miembros del grupo toba llegaron a Las Malvinas ya constituidos como asociación civil. Inicialmente, esta figura se acopló sin inconvenientes a la estructura organizativa del grupo: Cacique, Pastor y Presidente de la asociación fueron por cuatro años embestiduras concentradas en una misma persona. Más tarde, y a partir de la necesidad de recambio de autoridades exigida en el estatuto social de la entidad, aparecieron problemas dentro del grupo cuyos relatos nos llevan a pensar en cierta incompatibilidad en la superposición de cargos del Consejo Directivo de la asociación civil a las jerarquías propias

⁷⁶ A fines de los '90 comenzaron a formarse en el barrio organizaciones piqueteras que acogieron a muchos de los trabajadores desocupados que anteriormente habían formado parte de la Unión Malvinense.

de su cultura. *“La estructura formal de la asociación civil expresada en su reglamento, aparece así sobrepasada por la estructura de los liderazgos internos del propio grupo, estructura que sólo puede ser comprendida si se tienen en cuenta los valores que la ordenan: la significación de la edad y de las relaciones de parentesco reforzadas además por la pertenencia a ciertas líneas de descendencia”* (Tamagno 2001: 187).

Cabe resaltar que haber avanzado en darle un marco legal al grupo, facilitó el reconocimiento de la posesión comunitaria de la tierra⁷⁷. En la actualidad, la fracción de Las Malvinas correspondiente a la comunidad toba es de posesión indivisa de la asociación y sus viviendas no pueden ser transferidas como inmuebles privados. Fue la comunidad la que solicitó no dividir los lotes en parcelas con propietarios individuales para proteger al grupo y mantener la raíz aborígen, así lo relata la actual presidenta de la asociación: *“nosotros hemos visto que, en muchos lugares, cuando a uno le daban el título de propiedad individual, después dejaba de ser una comunidad aborígen, porque entraban criollos, extranjeros y después quedaba el nombre nada más, y lo que nosotros estamos peleando es para nuestros hijos, para que la comunidad no se pierda. Nos motivó la búsqueda, el estar juntos, esa sí es la finalidad”*.

Tanto en el imaginario de los miembros de la comunidad como en los objetivos plasmados en el estatuto social acerca de *“la atención integral de sus asociados en sus necesidades de tierra, vivienda, consumo, educación y salud; recuperar la historia, conservar y difundir el idioma, sus costumbres, sus tradiciones y su cultura”* está la idea de propiedad comunitaria de la tierra como garantía de cohesión del grupo de cara al futuro y es clara la protección que puede brindar la figura legal. *“No somos dueños, sino que todos, de acuerdo con el estatuto que tenemos, tanto que como los terrenos van a ser muy invendibles, porque cuesta conseguir ¿no es cierto?”* (Relato del Cacique de la comunidad).

De las entrevistas realizadas a los integrantes de la comunidad toba surgen dos ideas muy fuertes: por un lado, el orgullo de haber logrado con éxito proveerse de viviendas y de un espacio comunitario, y, por otro, el terrible esfuerzo que significó para la comunidad alcanzar este objetivo, debido a las enormes dificultades para garantizar la subsistencia durante el proceso. Ya hemos resaltado los obstáculos que debieron enfrentar las familias mientras construían las viviendas, sobre todo, durante la primera etapa, cuando el barrio no contaba con nada de infraestructura y los tobas recién llegados a La Plata carecían de redes comunitarias dentro de las cuales resolver o paliar sus penurias. Por otra parte, hizo falta mucha firmeza y decisión para llevar adelante el desafío de ejecutar un programa de autoconstrucción sin apoyo de programas o líneas de acción que atendieran otras aristas relacionadas con la pobreza: vivienda transitoria digna, alimentación adecuada, trabajo (o ingresos de algún tipo que permitieran el acceso a los bienes necesarios para la vida en la ciudad), educación para los niños, etc.⁷⁸ En este sentido, la pertenencia a una comunidad aborígen y el fuerte deseo de reconstruir formas de vida comunitaria perdidas en la travesía hacia la búsqueda de trabajo en la gran ciudad, fueron elementos de cohesión grupal importantísimos. Estos elementos diferencian a los tobas de las otras organizaciones del barrio, que también atravesaron esas penurias en los procesos de producción de su hábitat, pero que no pudieron avanzar en la cohesión, consolidación y supervivencia de sus grupos.

⁷⁷ En 1999 consiguieron formalmente la ‘posesión’ comunitaria de los terrenos; serán de su ‘propiedad’ una vez finalizado el proceso de regularización de todo el barrio, cuando puedan tener la escritura a nombre de la asociación civil.

⁷⁸ Las mujeres que vivieron esta etapa comentan que restaban pequeños porcentajes del dinero otorgado para la compra de materiales y lo utilizaban en la compra de alimentos para poder sobrevivir (hasta hoy hay viviendas incompletas, producto de esta maniobra de supervivencia).

c) Acerca de las formas de concebir la participación

Otro de los ejes sobre los que quisimos reflexionar es la concepción de la participación desde los organismos gubernamentales y desde los beneficiarios. Pudimos ver en la implementación de los programas que “se participa” siempre a través de la ejecución de tareas: organización, gestión, administración, construcción, asistencia a capacitaciones, etc. Lo que los ciudadanos de clase media y alta consiguen a través del mercado -mediante el pago al contado o a través del acceso al crédito- los pobres deben procurárselo con “participación” alentada desde los organismos públicos.

En las entrevistas realizadas, pudimos ver que tal situación no suele ser visualizada de esta manera por los técnicos de los programas ni por los mismos referentes de las organizaciones (que en el caso analizado, a diferencia de otras operatorias en los que la entidad intermedia hace de nexo entre el beneficiario y el programa, “las autoridades” no son otras que vecinos con mayores inquietudes o intereses para impulsar las organizaciones y, a su vez, beneficiarios de los programas).

La demanda y queja por falta de participación es recurrente en el discurso de los miembros de las asociaciones vecinales de Las Malvinas.⁷⁹ Ahora bien, ¿qué están entendiendo por participación, a quiénes y cómo se convoca a participar?, ¿por qué una persona va a querer seguir participando luego de haber satisfecho la necesidad que la llevó a involucrarse en un proceso ‘participativo’?

Se parte de la idea de que la sociedad civil debe aportar esfuerzos para la resolución de sus problemas y se denomina a ese aporte ‘participación’. Mientras la participación sea entendida como trabajo de los propios asistidos en la ejecución de obras en el marco de un programa de autoconstrucción, las preguntas recién planteadas se responden solas. El llamado a participar de esta manera (trabajar sin decidir) atenta contra cualquier acción promotora de organización de base, venga de parte de técnicos de los programas como de los mismos referentes barriales.

Coincidimos con Víctor Pelli (2007) en que, para que exista participación verdadera, debe haber una inclusión activa de todos los actores, en especial de quienes van a usufructuar los productos del trabajo, disfrutar los logros o padecer las deficiencias. *“De modo genérico, el término y el concepto de participación [...] implican la presencia, en todos los pasos de la gestión, en calidad de agentes activos en las decisiones, en el control y en la coordinación, de los integrantes del mismo grupo o sector destinatario de los productos, más allá del papel específico, pasivo, de receptores o destinatarios / usuarios de esos productos”* (Pelli 2007: 67). Se trata, siempre pensando en participación real, de abrir espacios de poder a quienes no lo tienen, fortaleciendo las organizaciones genuinas.

⁷⁹ Problema que también fue detectado y trabajado por el equipo de extensión universitaria que llevó adelante el proyecto “La Universidad en el Barrio” (González y Silber, coords. 2005)

4.6. Imágenes de las soluciones habitacionales en Las Malvinas

Foto 1: Las Malvinas, vista aérea de la disposición de las viviendas de la comunidad toba



Fuente: Ministerio de Asuntos Agrarios de la provincia de Buenos Aires (vuelo 2003)

Fotos 2 y 3: Las Malvinas, viviendas del programa Solidaridad Autoconstrucción, comunidad toba (2007)



Fuente: IVBA

Fotos 4 y 5: Las Malvinas, viviendas del programa de Emergencia Habitacional (IVBA)



Fuente: IVBA

Fotos 6 y 7: Las Malvinas, viviendas del programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua (CPFDH)



Fotos: gentileza de Eugenio Gallego (1997)

Fotos 8 y 9: Las Malvinas, habitar y construir. Viviendas del programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua (CPFDH)



Fotos: gentileza de Eugenio Gallego (1997)

Fotos 10 y 11: Las Malvinas, viviendas del programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua y del programa de Emergencia Habitacional (CPFDH)



Fotos: gentileza de Eugenio Gallego (1997)

Foto 12: Las Malvinas, autoconstrucción no asistida de viviendas (2007)



Foto: IVBA

REFLEXIONES FINALES

En Argentina, el modelo de acción estatal frente al déficit de vivienda se vio fuertemente modificado durante la década del '90. Aquel bloque de intereses correspondidos entre empresas privadas y burocracias públicas que describieran Yujnovsky, Cuenya y otros, fue transformado a principios de la década estudiada al ritmo de los cambios impuestos por quienes estaban decididos a instalar definitivamente en Argentina un modelo de Estado mínimo y libre mercado.

La descentralización de los recursos del FONAVI y su envío a las administraciones provinciales fue uno de los cambios más importantes del período. La proclamada auditoría que haría la Nación de los niveles de recupero de los créditos conseguidos por los organismos provinciales, en consonancia con la intención de minimizar los subsidios y derivar la mayor parte de los recursos a préstamos con garantía hipotecaria, fueron otros cambios notables. La aparición de programas sociales focalizados en el ámbito nacional, cogestionados por entidades civiles y, mayoritariamente, financiados por préstamos de organismos internacionales de crédito -es decir, por recursos que irían a engrosar la deuda externa- fue otra de las novedades.

Descentralización, facilitación del acceso al mercado hipotecario, focalización de los subsidios y suma de voluntades para la cogestión de los programas, son las características más sobresalientes de las transformaciones del sistema público nacional de vivienda. No por casualidad, estos términos aparecen entre las recomendaciones de los organismos impulsores del desmantelamiento de los aparatos estatales en América Latina.

La descentralización de los recursos del FONAVI y la creación del Sistema Federal de Vivienda aportaron el marco necesario para que en la provincia de Buenos Aires fuera posible el diseño del Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda. En esta jurisdicción se optó por el abandono del sistema tradicional de acción pública -llamado a licitación y contratación de empresas para la construcción de conjuntos habitacionales- y se propuso al Instituto de la Vivienda como ente financiador de proyectos elaborados por los municipios y/o entidades civiles. En el marco de PBTv, los actores locales fueron los encargados de desarrollar los proyectos en el territorio, mientras eran asesorados y evaluados por el IVBA.

Desde la reforma del sistema de vivienda hubo una mayor presión desde el nivel estatal nacional a las provincias para instalar mecanismos de recupero más eficientes que los que habían prevalecido durante las dos décadas anteriores. En Buenos Aires -provincia que adhirió por ley al Sistema Federal de Vivienda y con esta adhesión se sumó explícitamente al espíritu de la reforma- el mecanismo propuesto fue el de comprometer los recursos de la coparticipación provincial a los municipios como garantía de los créditos otorgados por el Instituto a las administraciones municipales.

Los gobiernos locales fueron los encargados de realizar la selección de beneficiarios y -salvo algunos requisitos mínimos referidos a ciertas características del grupo familiar delineadas por el IVBA- tenían bastante libertad para definir el perfil de los mismos. Estaba en sus manos, entonces, la decisión de arriesgar o no los recursos de la coparticipación incorporando como beneficiarios a los hogares que luego no pudieran realizar los pagos correspondientes. Esta presión sobre la evaluación del recupero jugó a favor de la elevación de los requisitos de ingresos para acceder a los préstamos públicos para vivienda y en contra de los sectores que no pudieron demostrar empleo e ingresos suficientes para afrontar el futuro pago de las cuotas. La intención de promover la facilitación del acceso al crédito hipotecario público dejó afuera a los sectores de más bajos recursos y/o con

empleos inestables. A su vez, pudimos comprobar que en la provincia de Buenos Aires fueron muy escasas las líneas de trabajo destinadas a los grupos desafiliados.

La focalización de la acción pública de vivienda en la provincia de Buenos Aires pudo verse en los programas sociohabitacionales del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano. Desde este organismo se condujo la política social asistencial durante toda la década con el objetivo de fortalecer el aparato neoclientelar de la fracción del Partido Justicialista conducida por el gobernador Duhalde. Con recursos a su disposición para hacerlo y con un fuertísimo aumento del desempleo, la pobreza y la indigencia en el área de mayor concentración de población del país, se implementaron diversos programas sociales focalizados cuyos objetivos se centraban en la atención particularizada de ciertos padecimientos de las familias pobres, sin atacar las causas de los mismos y presentándose como *donaciones* del gobierno ante la necesidad de “la gente” antes que como satisfactores universales de derechos humanos.

Este reemplazo de las nociones de *universalidad de los derechos* (anteriormente garantizados por la gestión pública de los servicios básicos y la protección de los trabajadores y sus familias a través de la legislación laboral) por las nociones de *atención a las consecuencias no deseadas del modelo*, en el marco de una supuesta *lucha contra la pobreza* en la que todos los sectores sociales están involucrados y deben comprometerse, en el ámbito de la provincia de Buenos Aires pudo verse reflejado en la construcción y afianzamiento de un “*andamiaje técnico – político*” constituido por el conjunto de programas sociales del Consejo (López 2000).

Así y todo, observamos que la atención de la problemática habitacional desde el CPFDPH fue a todas luces insuficiente, puesto que el volumen de operatorias del Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua no tuvo impacto alguno en la reducción del déficit general de la provincia. La otra línea de trabajo del Consejo, el Programa de Emergencia Habitacional que entregaba casillas prefabricadas de madera a familias con padecimientos graves, si bien podía ser una mejora transitoria, en ningún caso iba a resolver situaciones deficitarias.

Los pocos programas para los sectores sociales desafiliados que existieron tanto en el CPFDPH como en el IVBA se apoyaron, sin excepción, en el trabajo de los beneficiarios en la autoconstrucción de sus viviendas, en dos variantes: la promoción de la autoconstrucción de una unidad de buena calidad constructiva que constituyera la vivienda definitiva para el grupo familiar, o la apelación a la autoconstrucción para el mejoramiento y ampliación de módulos habitacionales básicos concebidos para la atención de emergencias. En ambos casos, la autoconstrucción no fue una opción, sino la única forma de conseguir cierto apoyo estatal (traducido en financiamiento para la compra de materiales y asesoramiento) para los procesos de producción de hábitat que, de todas maneras, recaerían sobre las espaldas de los sectores excluidos del mercado.

En los relatos de los autoconstructores que formaron parte de las operatorias del IVBA y del Consejo encontramos que no fueron pocos los sacrificios para tener una vivienda. Coincidimos al respecto con quienes encuentran en la autoconstrucción una forma de autoexplotación de la fuerza de trabajo (Pradilla 1982; Duhau 1998), reforzada aún más en el marco de procesos promovidos por el Estado en los que, además, se utilizan formas de construcción atrasadas, sin la provisión de tecnologías que alivianen las tareas.

Además del cansancio y la resignación al trabajo no remunerado para satisfacer necesidades vitales, en la implementación de los programas que requieren asociación y trabajo para la autoconstrucción por ayuda mutua suelen encontrarse problemas derivados de las formas impuestas desde el Estado a la organización comunitaria.

Creemos que los requisitos de organización comunitaria y participación poseen objetivos más o menos explícitos y esconden otros, menos visibles tanto para los técnicos de los programas, que desempeñan su trabajo con honestidad y se sienten promotores de cambios, como para los beneficiarios y la sociedad en su conjunto.

Por un lado, se extiende a toda la sociedad, pero fundamentalmente a los sectores excluidos, la responsabilidad de atender los emergentes de la pobreza. *Estamos todos en el mismo barco y perseguimos el mismo objetivo: "luchar contra la pobreza"*. De esta manera, se oculta el conflicto, se desdibujan las causas de la pobreza y se la presenta como algo inevitable, y no como la contracara de la extrema concentración de recursos por parte de pocos sectores, ni como la consecuencia de atribuir al mercado un rol distributivo que no podrá cumplir sin consecuencias.

Por otra parte, el llamado a la participación de la sociedad civil en la gestión de programas no fue más que uno de los mecanismos para hacer posible el ajuste del Estado, trasladando a los técnicos de las ONG y a los mismos beneficiarios labores cumplidas anteriormente por personal estatal. El entusiasmo con que algunas entidades tomaron a su cargo estas tareas fue totalmente funcional a este objetivo. Se convida a los pobres –sin presentarles opciones alternativas– a ser los gestores y ejecutores de su propia asistencia, cargando sobre sus espaldas tareas para las que no siempre cuentan con la instrucción, el tiempo y la voluntad necesarios.

Esta convocatoria dista mucho de ser un canal de participación real, puesto que se invita a realizar tareas predeterminadas, que no conllevan a un involucramiento real porque no van acompañadas de la apertura de espacios de decisión y, de esta manera, se sostienen desiguales relaciones de poder.

El mantenimiento de situaciones de exclusión es uno de los elementos indispensables para que los actores político-burocráticos tengan garantizada su reproducción dentro de los espacios de poder que ocupan (Castells 1983; Pérez 1995). Derivar recursos públicos para ' paliar ' en lugar de resolver los problemas, mantiene la dependencia de los actores comunitarios –cuyas estrategias responden a una lógica de supervivencia y, entre las cuales, las relaciones clientelares son más que frecuentes– con respecto a los actores políticos. Estamos frente a la manipulación de las necesidades en pos de la reproducción de actores políticos locales y extralocales.

Este trabajo pretendió ser una pequeña contribución al análisis de las políticas públicas de los años '90, sus características y objetivos. Con el estudio en profundidad de la implementación de un puñado de programas de vivienda en el barrio Las Malvinas, nos propusimos observar los resultados de los mismos en el territorio y las consecuencias de las medidas adoptadas. De esta forma quisimos colaborar con quienes tienen en sus manos la posibilidad de (re) pensar los programas públicos.

BIBLIOGRAFÍA

- Arrosi, Silvina, Clichevsky, Nora y Perelman, Pablo (1990), "El acceso a la tierra en el Conurbano Bonaerense: nuevas soluciones para un viejo problema", en *Medioambiente y Urbanización* n° 32, Buenos Aires, IIED-AL.
- Auyero, Javier (2001), *La Política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Manantial.
- Buthet, Carlos, Maiztegui, Graciela, Bombarolo, Félix (2005), "Las ONGs de desarrollo en el escenario actual. Cambios en la misión, rol y estrategias en los '90", en *Medioambiente y urbanización* n° 61, Buenos Aires, IIED-AL.
- Buthet, Carlos (2005), *Inclusión social y hábitat popular. La participación en la gestión del hábitat*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Castel, Robert (1997), *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós.
- Castells, Manuel (1983), *La ciudad y las masas*, Madrid, Alianza Editorial.
- Clichevsky, Nora, coordinadora (1990), *Construcción y administración de la ciudad Latinoamericana*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Clichevsky, Nora (1996), *Política social urbana. Normativa y configuración de la ciudad*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Clichevsky, Nora (2002), *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy.
- Coraggio, José Luis (1997), *Descentralización, el día después...* Buenos Aires, CBC – UBA.
- Cravino, María Cristina (1998), "Gestión municipal y movimiento villero entre 1989 y 1996. El caso de la villa 31 de Retiro, entre el arraigo y el desalojo", Tesis de Maestría en Administración Pública. UBA/INAP (mimeo).
- Cravino, María Cristina, Fernández Wagner, Raúl y Varela, Omar (2002), "Notas sobre la política habitacional en el AMBA en los '90", en L. Andrenacci (coord.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, San Miguel, UNGS.
- Cuenya, Beatriz (1989), *Vivienda popular y políticas alternativas*, Buenos Aires, CEEA CEUR Fundación Friedrich Ebert.
- Cuenya, Beatriz (1990), "Hábitat popular en el Gran Buenos Aires y políticas alternativas", en *Medioambiente y urbanización* n° 32, Buenos Aires, IIED-AL.
- Cuenya, Beatriz (1992), "Políticas habitacionales en la crisis: el caso de Argentina", en *Vivienda* vol.3, n° 3, México, Nueva Época.
- Cuenya, Beatriz, Rofman, Alejandro (1992), *Proyectos alternativos de hábitat popular*, Informes de investigación del CEUR n° 11, Buenos Aires, CEUR.
- Cuenya, Beatriz (1994), "Autoconstrucción de vivienda popular en América Latina. La experiencia de Argentina", *Red CYTED*.
- Cuenya, Beatriz y Falú, Ana, compiladoras (1997), *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*, Buenos Aires, CEA – CBC.
- Cuenya, Beatriz (2000), "Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX", Publicado en *Urbared* (www.urbared.com)

Cuenya, Beatriz, Fidel, Carlos y Herzer, Hilda, coordinadores (2004), *Fragmentos sociales*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Curtit, Guillermo (2003), *Ciudad, gestión local y nuevos desafíos ambientales. Reflexiones en torno a las políticas neoliberales y sus efectos sobre nuestros territorios*, Buenos Aires, Espacio Editorial.

Danani, Claudia, Chiara, Magdalena y Filc, Judith (1997), *El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense*, San Miguel, ICO – UNGS.

De la Fuente Fernández, Rosa (2002), “Cartografía de la resistencia. Transformaciones del espacio social en Chiapas”, en *CEMOS*, Memoria nº 157 (www.memoria.com.mx)

Del Río, Juan Pablo, González, Pablo, Perdoni, Sergio, Pintos, Patricia, Plot, Beatriz, Relli, Mariana (2007), “Movimientos sociales de base territorial. Notas sobre las prácticas de resistencia social en el contexto de las políticas neoliberales y su crisis”, Ponencia presentada en el *Primer Congreso de Geografía de Universidades Nacionales*, Río Cuarto.

Di Virgilio, Mercedes (2003), *Hábitat y salud. Estrategia de las familias pobres*, Buenos Aires, Lumiere.

Duhau, Emilio (1998), *Hábitat popular y política urbana*, México, UAM.

Echevarría, Andrea (2002), “La cuestión de la vivienda hoy: de la vivienda como mercancía, a la mercantilización del hábitat” (mimeo).

Facciolo, Ana María (1998), “Estrategias habitacionales en el área de Buenos Aires” (mimeo).

FAU/CEAU (2001), *Programa de formación de recursos humanos para el mejoramiento de la calidad de vida a través de la autoconstrucción de vivienda e infraestructura, apuntando al desarrollo socio cultural*, La Plata, Secretaría de Extensión Universitaria, UNLP.

Féliz, Mariano (2005), “La reforma económica como instrumento de disciplinamiento social: la economía política de las políticas contra la pobreza y la desigualdad en Argentina en los ‘90” en S. Álvarez Leguizamón (comp.), *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*, Buenos Aires, CLACSO - CROP.

Féliz, Mariano y Pérez, Pablo (2004), “Conflicto de clase, salarios y productividad. Una mirada a largo plazo para la Argentina” en AAVV, *La economía argentina y su crisis (1976-2003). Análisis institucionalistas y regulacionistas*, Buenos Aires, IIHES/CEIL-PIETTE.

Fernández Wagner, Raúl (2002), “Urbanización y hábitat. El debate en los ‘90” en Módulo de bibliografía para la materia Teorías en Hábitat y Vivienda de la Maestría en Hábitat y Vivienda de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

Gilbert, Alan (2001), *La Vivienda en América Latina*, Documento de trabajo del INDES.

González, Manuela y Silber, Julia, coordinadoras (2005), *La Universidad en el Barrio. Abordaje interdisciplinario para la promoción de los derechos de la niñez y adolescencia de familias en riesgo social en el barrio Las Malvinas*, La Plata, Ediciones Al Margen.

Hardoy, Jorge y Satterthwaite, David (1987), *La ciudad legal y la ciudad ilegal*, Buenos Aires, IIED – Grupo Editor Latinoamericano.

Herzer, Hilda y Pírez, Pedro (1993), *Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina*, Nairobi, UNCHS.

Herzer, Hilda, Rodríguez, María Carla y Lanzeta, Máximo (2000), “La participación de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en las políticas sociales en el Conurbano Bonaerense: un largo recorrido del dicho al hecho” en S. Hintze (comp.), *Estado y sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI*, Buenos Aires, Eudeba.

Kowarik, Lucio (1996), "Explotación urbana, luchas sociales y ciudadanía: retazos de nuestra historia reciente", en *Estudios Sociológicos* vol. XIV, nº 42.

López, Eduardo (2000), *La construcción de la vivienda como proceso de construcción de la ciudadanía. Una posibilidad histórica*, Tesis de Maestría en Servicio Social. Pontificia Universidad de San Pablo – Universidad Nacional de La Plata (mimeo).

Martínez de Jiménez, Lydia (1997), "Nuevas líneas de acción desarrolladas por los organismos provinciales" en Cuenya y Falú, op.cit.

Merklen, Denis (2005), *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática Argentina, (1983-2003)*, Buenos Aires, Gorla.

Oszlak, Oscar (1991), *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires, CEDES - Hvmánitas.

Oszlak, Oscar (1997), "Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego?", en *Reforma y Democracia* nº 9, Caracas, CLAD.

Palermo, Vicente y Novaro, Marcos (1996), *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Norma.

Pelli, Víctor (1994), "El camino hacia la gestión participativa y concertada del hábitat", en V. Pelli (coord.), *Reflexiones sobre la autoconstrucción del hábitat popular en América Latina*, El Salvador, CYTED.

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

Peñalva, Susana y Rofman, Alejandro, compiladores (1996), *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*, Buenos Aires, Nueva Visión.

Pintos, Patricia (1992), "Aproximaciones teóricas acerca de los procesos de periurbanización y suburbanización", Ponencia presentada a las *Primeras Jornadas Platenses de Geografía*, La Plata, UNLP.

Pérez, Pedro (1995), "Actores sociales y gestión de la ciudad", en *Ciudades* nº 28, México, RNIU.

Pradilla, Emilio (1982), "Autoconstrucción, explotación de la fuerza de trabajo y políticas de estado en América Latina" en E. Pradilla (comp.), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, México, UAM-X.

Prévot Schapira, Marie-France (2001), "Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades", en *Perfiles Latinoamericanos* año 9, nº 19, México, FLACSO.

Puebla Cadena, Claudia (2002), *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Los cambios en la política de vivienda en México (1972-1994)*, México, El Colegio de México.

Raggio, Liliana (1995), "Un lugar en la ciudad, alternativas habitacionales en los tiempos de crisis" en O. Grillo y otros, *Políticas sociales y estrategias habitacionales*, Buenos Aires, Espacio Editorial.

Rodríguez Alzueta, Esteban y otros (2003), *La criminalización de la protesta social*. La Plata. Ediciones HIJOS - Grupo La Grieta.

Rodríguez, María Carla (2005), *Como en la estrategia del caracol... ocupaciones de edificios y políticas locales del hábitat en la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, El cielo por asalto.

Rodríguez, María Carla y Di Virgilio, María Mercedes (2007), *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, AEU – IIGG.

Rofé, Julia (2003), “Abasto: un barrio de autoconstrucción ¿Un camino hacia la integración en la ciudad o la continuidad de la segregación?” en P. Pintos (comp.), *Pensar La Plata. Políticas Públicas, sociedad y territorio en la década de los '90*, La Plata, Ediciones Al Margen.

Rofman, Alejandro y Romero, Luis Alberto (1997), *Sistema económico y estructura regional en la Argentina*, Buenos Aires, Amorrortu.

Romero, Luis Alberto (2001), *Breve historia contemporánea de la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Schteingart, Martha (2001), *Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México.

Schteingart, Martha (2001), “La división social del espacio en las ciudades”, en *Perfiles Latinoamericanos* año 9, nº 19, México. FLACSO.

Schvarzer, Jorge (1986), *La política económica de Martínez de Hoz*, Buenos Aires, Hyspamérica.

Schvarzer, Jorge (1998), *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*, Buenos Aires, AZ Editora.

Svampa, Maristella, editora (2000), *Desde Abajo. Las transformaciones de las identidades sociales*, Buenos Aires, Biblos - UNGS.

Svampa, Maristella (2001), *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*, Buenos Aires, Biblos.

Svampa, Maristella y Pereyra, Sebastián (2003), *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Biblos.

Svampa, Maristella (2005), *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Buenos Aires, Taurus.

Tamagno, Liliana (2001), *Los Tobas en la casa del hombre blanco. Identidad, memoria y utopía*, La Plata, Ediciones Al Margen.

Thwaites Rey, Mabel (1999), “El Estado: notas sobre su(s) significado(s)” en Módulo de bibliografía para la materia Teoría del Estado de la Maestría en Hábitat y Vivienda de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

Topalov, Christian (1979), *La urbanización capitalista*, México, Edicol.

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

DOCUMENTOS DE ORGANISMOS OFICIALES

Instituto de la Vivienda de Buenos Aires, s/d año: Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda. La Plata. MOSP.

Instituto de la Vivienda de Buenos Aires, 2000: Plan Bonaerense de Viviendas. La Plata. MOSP.

Instituto de la Vivienda de Buenos Aires, Dirección de Política Habitacional, s/d año: Programas. La Plata. MOSP.

Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano, 1996: Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua.

Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano, 1999: Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua.

Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, 1990: Programas en desarrollo y estado de avance. La Plata. MOSP.

DOCUMENTOS DEL LIAS – UNLP

Relevamiento fotográfico y audiovisual.

Informes de becarios de investigación.

Apuntes de visitas de campo y observación participante.

Video “Ntaunaq Nam Qom. Gente toba en la ciudad”

PERSONAS ENTREVISTADAS

Funcionarios y técnicos de la provincia de Buenos Aires

Andrea Cajade – CPFDH

Telma Cisneros – IVBA

Soledad Del Cueto – CPFDH

Daniel Del Pino – IVBA

Alberto Farías – DOU/SSUV

Eugenio Gallego – CPFDH

Jorge Gil – DTU

Cristina Reynals – IVBA

Laura Vidal – CPFDH

Nota: no todos los técnicos y funcionarios entrevistados continúan en actividad en las dependencias mencionadas, se los seleccionó en función de su participación en programas provinciales durante el período estudiado.

Miembros de organizaciones no gubernamentales

Perla Fernández – Madre Tierra

Susana Gómez – Pantalón Cortito

José M. Meisegeier – Secretariado de Enlace de Comunidades Autogestionarias, SEDECA

Susana Murphy – Fundación Vivienda y Comunidad

Pobladores miembros de organizaciones comunitarias de Las Malvinas

Rita Alsina
María de Canciano
Julia Gómez
Eduardo Holguín
Julio Ramírez
Eufrasia Rossi
Angélica Sotelo