

Documentos de Trabajo

n°49

---

**Producción social del hábitat y políticas  
en el Área Metropolitana de Buenos Aires:  
historia con desencuentros**

---

**María Carla Rodríguez  
María Mercedes Di Virgilio  
Valeria Procupez  
Marcela Vio  
Fernando Ostuni  
Mariana Mendoza  
Betsy Morales**

Febrero de 2007



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
ARGENTINA

Los DOCUMENTOS DE TRABAJO son elaboraciones de investigadores del Instituto. Previo a su publicación, estos documentos son evaluados por dos especialistas en el tema y luego discutidos en un Seminario, con la presencia de los autores/as y de investigadores del Instituto.

Asesora Editorial: Mabel Kolesas

ISBN 978-950-29-0980-6

Fecha: febrero de 2007

Instituto de Investigaciones Gino Germani  
Facultad de Ciencias Sociales. UBA  
Uriburu 950, 6º piso  
(C1114AAB) Buenos Aires. Argentina  
Teléfono: (5411) 4508-3815; Fax: (5411) 4508-3822  
e-mail: **[iigg@mail.fsoc.uba.ar](mailto:iigg@mail.fsoc.uba.ar)**  
Centro de Documentación e Información  
e-mail: **[cdi@mail.fsoc.uba.ar](mailto:cdi@mail.fsoc.uba.ar)**  
**<http://www.iigg.fsoc.uba.ar>**

## Resumen

**Partiendo de una elaboración teórico conceptual acerca de la producción social del hábitat y del análisis de algunas políticas sectoriales implementadas en la post crisis en el AMBA, el documento analiza y reflexiona sobre las condiciones de inserción socio política y territorial de los sectores populares en áreas centrales y periféricas del AMBA, sobre sus niveles de organización, el papel jugado por el Estado y los significados que asume su interacción en el plano de las políticas.**

## Abstract

**This document analyzes some specific policies implemented in the Buenos Aires Metropolitan Area (AMBA) in the aftermath of the crisis. Departing from a theoretical framework that defines the concept of social production of habitat, it reflects on the current conditions of political and territorial insertion of popular sectors in the area, their degrees of organization and the results that the interaction between social organizations and government agencies produce on policy-making.**

## INDICE

<b>1- Introducción: PSH y políticas urbanas, la cuestión en cuestión</b>	<b>Pág. 7</b>
<b>2- ¿Qué significa "producción social del hábitat"?</b> <b>Notas para su abordaje conceptual.</b>	<b>Pág. 12</b>
2.1. Las lógicas de producción de la ciudad, la "producción social del hábitat" y el papel del Estado	
2.2. Diversas modalidades de producción social del hábitat	
2.3. La dimensión económica en la producción social del hábitat	
2.4. Consideraciones sobre la dimensión colectiva en la Producción Social del Hábitat	
<b>3- El déficit habitacional y las políticas públicas.</b> <b>Perfil tendencial de las últimas décadas</b>	<b>Pág. 32</b>
3.1. Algunas tendencias macroestructurales.	
3.2. Para medir la situación del hábitat popular y los impactos de la crisis	
<b>4- Políticas habitacionales actuales y producción social del hábitat</b>	<b>Pág. 56</b>
4.1. El giro recentralizador	
4.2. Algunas características del universo de programas nacionales en el AMBA	
4.3. Programas en ciudad de Buenos Aires.	
4.4. Programas de la Provincia de Buenos Aires	
4.5. Análisis comparado de dos políticas de PSH: "Techo y Trabajo" y "Autogestión de la Vivienda" ¿Fomento cooperativo o tormento cooperativo?	
<b>5- Conclusiones. Producción social del hábitat y políticas públicas: encuentros y desencuentros</b>	<b>Pág. 85</b>

## SIGLAS

PSH Producción Social del Hábitat  
 HIC-AI Coalición Internacional del Habitat América Latina  
 SELVIP Secretaría Latinoamericana de la Vivienda Popular  
 UAM Universidad Autónoma de México  
 UBA Universidad de Buenos Aires  
 UNGS Universidad Nacional de General Sarmiento  
 FONHAPO: [Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares](#)  
 FUCVAM: Cooperativistas de Vivienda por Ayuda Mutua  
 GCBA Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires  
 AMBA Área Metropolitana de Buenos Aires  
 ONGs Organizaciones No Gubernamentales  
 MOST- UNESCO Programa Gestión de las Transformaciones Sociales  
 MOI Movimiento de Ocupantes e Inquilinos  
 UNMM **Unión Nacional de Mujeres Mexicanas**  
 MTL *Movimiento Territorial Liberación*  
 BID Banco Interamericano de Desarrollo  
 FUNDASAL [Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima](#)  
 FUPROVI [La Fundación Promotora de Vivienda](#)  
 COPADEBA Comité para la Defensa de los Derechos Barriales  
 SELVIP Secretaría Latinoamericana para la Vivienda Popular  
 RMBA Región Metropolitana de Buenos Aires  
 IVC Instituto de Vivienda de la Ciudad  
 GBA Gran Buenos Aires  
 NBI Necesidades Básicas Insatisfechas  
 INDEC Instituto Nacional de Estadística y Censo  
 FONAVI Fondo Nacional de Viviendas  
 ExAU3 Ex Autopista 3  
 FREPASO Frente para un País solidario  
 CTA Central de Trabajadores Argentinos  
 PNUD Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo  
 PAMI Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados  
 FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
 DDHH Derechos Humanos  
 PROMEBA: Programa Mejoramiento de Barrios  
 SSUV Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda  
 FTV Federación Nacional de Tierra y Vivienda  
 ONABE [Organismo Nacional de Administración de Bienes](#)  
 PFCV Programa Federal de Construcción de Vivienda  
 CMV Comisión Municipal de la Vivienda  
 SDS Secretaría de Desarrollo Social, DF México  
 NHT Núcleo Habitacional Transitorio  
 PAV Programa Autogestivo de Vivienda  
 PFEH Programa Federal de Emergencia Habitacional  
 PFEH PROGRAMA FEDERAL DE EMERGENCIA HABITACIONAL  
 CCC [Centro Cultural de la Cooperación](#)  
 MIJD Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados  
 IPV Instituto Provincial de Vivienda  
 ETIs Exportación de teleservicios para la inclusión socio-laboral de América Latina y el Caribe  
 ECCA Espacio de Coordinación de Cooperativas Autogestionarias  
 DGFOC DIRECCION GENERAL DE FISCALIZACIÓN DE OBRAS Y CATASTRO  
 ECCA Espacio de Coordinación de Cooperativas Autogestionarias  
 EMETELE Programa autogestión de la Vivienda, Cooperativa EMETELE

**Agradecimientos.**

El equipo agradece especialmente a María Beatriz Rodulfo, Adriana Clemente -evaluadoras de este documento- así como a Beatriz Cuenya, Hilda Herzer, Marisa Solari y el Padre "Pichi" Messegeier por sus comentarios, críticas y sugerencias, que nos han permitido profundizar el trabajo y la reflexión plasmadas en este trabajo.

Al Instituto Gino Germani por su valioso rol institucional para el desarrollo de nuestra tarea.

Este trabajo se realizó en el marco del Proyecto UBACYT S032 "Producción Social del Hábitat en el AMBA" dirigido por las Lic. María Carla Rodríguez y María Mercedes Di Virgilio, investigadoras Conicet y docentes de la FSOC-UBA.

Este documento también es resultado de un proceso de intercambio y cooperación con la HIC América Latina y en particular con el Grupo Argentino de Producción Social del Hábitat en el marco del proyecto "Incidencia en políticas públicas de apoyo a la Producción Social del Hábitat en América Latina", a quienes agradecemos el contexto de producción de interacción.

## **1. INTRODUCCIÓN: PSH Y POLÍTICAS URBANAS, LA CUESTIÓN EN CUESTIÓN.**

Este trabajo se inscribe en el proyecto UBACYT S032 "Producción Social del Hábitat en Argentina", que tiene por objetivo estudiar procesos de producción social del hábitat (PSH) considerando, en particular, el papel desempeñado en su desarrollo por las políticas públicas habitacional y urbanas.

La producción social del hábitat es un recorte dentro del conjunto de modalidades de autoproducción ejecutadas históricamente por los sectores de menores ingresos, como consecuencia de la persistente brecha entre las características y alcances de la producción capitalista y la demanda social e históricamente generada de vivienda y hábitat. (que incluye la provisión de un conjunto de servicios e infraestructura urbana)

Esta "autoproducción social" abarca variantes que combinan diferencialmente el papel jugado por los componentes individual-familiar y colectivo-organizado en las distintas etapas del ciclo del habitar (desde los asentamientos iniciados en tomas de tierras hasta los conjuntos habitacionales cooperativistas). Esas variantes han surgido con el objetivo prioritario de satisfacer las necesidades del habitar, para lo cual, la toma de decisiones ligadas al proceso productivo del hábitat queda en manos de los productores/habitantes.

Dado el carácter masivo y estructural de la autoproducción, el Estado también ha implementado progresivamente diversas estrategias que combinan la intervención/ no intervención hacia estos sectores, las modalidades de hábitat autoproducido y los submercados particulares que se fueron configurando a partir de esa autoproducción.

PSH no es un concepto acuñado originariamente en el contexto de la reflexión académica sino, más bien, en un particular contexto de interacción multiactoral: la Coalición Internacional para el Hábitat -América Latina (en adelante HIC-AL), donde confluyen organizaciones no gubernamentales, movimientos y organizaciones sociales de base, activistas de derechos humanos y grupos académicos de diversos países de esta región, en torno al hábitat popular y la defensa de su derecho.

Desde la apertura del proceso preparatorio de HABITAT II, a lo largo de la década del '90 y considerando particularmente los efectos de las políticas neoliberales en el campo del hábitat popular en América Latina en ese período, en HIC se intensificaron esfuerzos de conceptualización y debate sobre la producción social del hábitat, a partir de la reflexión de sus organizaciones, con base en experiencias que sus diversos miembros vienen transitando en el continente a lo largo de casi 40 años.

En ese contexto, en octubre de 2000, tuvo lugar en México la Primera Asamblea Mundial de Pobladores. Allí, movimientos y organizaciones sociales de la Coalición, ante las evidentes limitaciones y distancias entre los compromisos oficiales y las cotidianidades, consideraron la producción social del hábitat como uno de los temas estratégicos en la resistencia a los efectos de las políticas neoliberales. Reconociendo las inconmensurables asimetrías de poder existentes, el enfoque apuntaba a revalorizar, sistematizar, sostener y fortalecer las propias capacidades de los sectores populares y sus organizaciones, como punto de partida de la transformación de sus condiciones cotidianas de vida.

En la HIC, se dio curso a la integración de un Grupo de Trabajo Regional de América Latina sobre Producción Social del Hábitat, estableciendo un acuerdo con la Secretaría Latinoamericana de la Vivienda Popular (SELVIP) para realizar un sondeo de interés entre los miembros de HIC. En ese marco, se convocó al registro de casos que permitieron conocer el estado y características que guardaban las experiencias de PSH en la región. HIC-AL y SELVIP contaron en esa tarea con el apoyo de académicos vinculados a movimientos sociales de la UAM Xochimilco en México y al Instituto de Investigaciones Gino Germani de la UBA. De este modo, entre 2001 y 2004, se llevó adelante la investigación participativa y comparada sobre Producción Social del Hábitat en América Latina.

El estudio identificó potencialidades y limitaciones de esas experiencias, pensadas para aportar elementos para la elaboración de “mejores políticas” de hábitat en la región. Se caracterizó un conjunto de casos involucrando un universo de aproximadamente 300.000 personas (unas 75 mil familias), procurando hacer visible una escala de actuación que trascendiera la casuística anecdótica, apoyándose en algunos casos de políticas ejecutadas por movimientos sociales (Brasil, Uruguay, Venezuela) y equipos técnicos centroamericanos. (Rodríguez: 2005)

La sistematización evidenció que, en diferentes momentos históricos, las políticas y programas de apoyo a la PSH que alcanzaron cierto grado de generalización, tomaron como punto de partida determinados "casos demostrativos" de PSH colectiva organizada y que ello ocurrió en determinados contextos sociopolíticos que posibilitaron márgenes de participación social de los sectores populares:

- ? En México, entre 1976 y 1982, “Cooperativa Palo Alto” fue referente para el diseño de varios instrumentos y programas como FONHAPO -que continúan vigentes-, instrumentos aplicados en la reconstrucción de la ciudad central a raíz de los sismos del 85 y el actual Programa de Mejoramiento de Barrios de la ciudad de México, que cuenta con recursos similares a los del gobierno nacional.
- ? En Uruguay -partiendo de cuatro experiencias piloto–, se sancionó una ley nacional de vivienda que desarrolló un sistema de financiación a las cooperativas de alcance nacional- privilegiando el sistema de usuarios y la ejecución autogestionaria con aplicación de ayuda mutua- que, en el particular contexto sociopolítico uruguayo de los ´70, posibilitó la emergencia de un movimiento social, la FUCVAM. A partir de los ´90, esta experiencia fue base de inspiración para el desarrollo de otras, como los programas de mutirones de San Pablo, las cooperativas de autogestión en ciudad de Buenos Aires y otras que se replican actualmente en Bolivia, Paraguay, Perú y Centroamérica.
- ? En ciudad de Buenos Aires, Argentina, a partir de casos de organización cooperativa desarrollados en la década del '90, se generó un proceso de movilización y gestión que dio por resultado las Leyes 341/00 y su modificatoria 964/02. Este instrumental favoreció la conformación de más de 150 cooperativas de autogestión, que actualmente construyen conjuntos habitacionales con recursos del GCBA, sorteando distintos tipos de dificultades.

El estudio también puso de manifiesto limitaciones de diverso tipo que atraviesan todos los intentos de estructurar políticas de hábitat dirigidos a transferir recursos y capacidades a los sectores populares. De hecho, en el continente, las políticas de

ejecución de nuevas viviendas se diseñan pensando y priorizando notoriamente a las empresas constructoras convencionales y las políticas de mejoramiento barrial tienen escaso y acotado desarrollo. Como ejemplo, puede mencionarse que el 70 % del presupuesto nacional argentino para el sector del año 2005 estaba destinado al Programa Federal de Construcción.

Retomando el punto de partida, la expresión *producción social del hábitat* da cuenta de una constatación básica: la masiva capacidad de autoproducción de los sectores populares respecto de las viviendas y pedazos de la ciudad que habitan. Un fenómeno que se ha reiterado, a lo largo y ancho de las ciudades del continente, más allá de que los procesos nacionales y locales definan diferencias en tiempos, escalas, modalidades, formas y grados de organización de esos sectores, formas de relación con el Estado, etc. Esa capacidad autoprodutora del espacio urbano, en términos generales, ha sido reconocida, pero descalificada y muy puntualmente potenciada por las políticas.

Generalmente en condiciones desfavorables -es decir, partiendo de severas carencias, restricciones de financiamiento, con un marco jurídico que resulta inadecuado y aún contraproducente-, manteniendo millones de personas con sus vidas cotidianas, vivienda y trabajo resueltas mayoritariamente en condiciones de ilegalidad, como ya lo señalara Jorge E. Hardoy (1989) hace más de dos décadas-; es decir, con un Estado y unas políticas que no se piensan desde y a partir de esas capacidades y necesidades, muchas veces la autoproducción (acompañada del "dejar hacer" y la "pseudo tolerancia") ha generado nuevos problemas: localizaciones inadecuadas, precariedad constructiva, etc.

En muchos casos, esas formas masivas de producción urbana fueron (y a veces son) lisa y llanamente negadas: basta mirar ciertos mapas oficiales de décadas precedentes, donde las villas porteñas o rosarinas lucen como "espacios verdes"; o los procesos de ocupaciones de edificios en ciudad de Buenos Aires que, a más de 25 años de su masificación, no se han podido transformar en objeto de políticas que tengan a los ocupantes por sujetos del derecho a vivir en la ciudad y no por destinatarios de la penalización de la *penuria de la vivienda*, debido a la primacía incondicional de la propiedad privada, o sea de la apropiación individual de un valor, el suelo urbano, que sin embargo, ha sido socialmente producido (Topalov: 1980). O bien, extremando la escala del ejemplo, mencionar que hasta hace muy pocos años, el 70% de la mancha urbana caraqueña, las barriadas autoproducidas, no figuraban en ningún catastro, como tampoco lo hacían en ningún tipo de registro estatal unas 5 millones de personas habitantes de esas mismas barriadas (casi un tercio de la población de ese país).

Otras veces, las capacidades autoprodutoras se entrelazan funcionalmente en la dinámica de la sociedad capitalista. La ciudad autoproducida por los sectores populares ha generado submercados habitacionales de propietarios, inquilinos y subinquilinos, mayormente "informales". Pasadas las décadas desde la inicial autoproducción y con la progresiva consolidación de la trama urbana, se producen recambios de población, conforme los barrios quedan insertos en distintos contextos de revalorización urbana. Una receta continental vigente ha sido el fomento a la regularización dominial individual, concebida como multiplicación del derecho individual de propiedad en tanto facilitadora de la incorporación a los mercados y destinada, precisamente, a dinamizar esos procesos.

Y el mercado, funciona... Al enterarse en 2005 los habitantes de un barrio en un municipio del conurbano de la segunda corona sobre la posibilidad de actuación de cierto programa de mejoramiento barrial, los lotes duplicaron y triplicaron sus precios... sólo por la mera expectativa de esa actuación... ¿Hemos de pensar estos procesos como si se tratara de sucesión y competencia natural? ¿ Es ese el rol inexorable de la política pública?

El documento que aquí se presenta se inscribe en este contexto de preocupaciones. Los procesos masivos de autoproducción de vivienda y ciudad por parte de sectores populares asumen diversas modalidades y dan cuenta de una problemática subyacente de carácter integral: sus condiciones de inserción social, económica, política, cultural y territorial, sus niveles de organización social y política, el papel jugado por el Estado y la traducción de esa interacción en políticas públicas y, en este caso, de hábitat.

En este sentido, se asume que los "mercados" son construcciones institucionales y, por tanto, su existencia, características y dinámica resultan del orden social y político, de las formas de interacción que los hombres establecen entre sí y con la naturaleza, y que se despliegan y transforman en una perspectiva histórica. En este caso, dando cuenta del proceso de producción y apropiación del suelo urbano.

En particular, consideramos que la producción del suelo urbano (y de la ciudad como tal) forma parte de un proceso colectivo y sus modalidades de apropiación son socialmente producidas y legitimadas (Clichevsky et al: 1991). En la sociedad capitalista, se rigen por la lógica de la ganancia, por la primacía de su apropiación individual y se basan en la naturaleza conflictiva inherente a los mecanismos de esa producción y apropiación que sustentan la reproducción de las relaciones sociales.

Por ello, la autoproducción del hábitat, sus formas racionalizadas y organizadas de producción social y las políticas públicas que las tienen -o no- por destinatarias, forman parte de esa disputa, tanto como el comportamiento político de sus productores.

A continuación de esta introducción (**primer apartado**), el documento desarrolla tres momentos de análisis y reflexión conceptual de nuestro equipo:

El **segundo apartado** integra un marco teórico conceptual cuyo punto de partida es el enfoque multidimensional vinculado con una concepción desde la cual la inserción social de los sectores populares (o el análisis de cualquier proceso social) tiene implicaciones económicas, sociales, culturales, territoriales y políticas. Aun con riesgos, tratamos de mantener la multiplicidad de esos registros concomitantes en el contexto de nuestro análisis.

Revisitando los grandes procesos de autoproducción que se han dado en el AMBA en las últimas décadas, la experiencia regional de HIC y bibliografía académica, acuñamos una distinción entre procesos masivos de autoproducción del hábitat (como un fenómeno de orden más general) y producción social del hábitat que alude, en particular, al subuniverso de la prácticas dirigidas de manera consciente -es decir racionalizadas y organizadas por algún tipo de actor social-, para potenciar las capacidades y potencialidades que se prefiguran en el fenómeno general de autoproducción.

La distinción permitió afinar el análisis respecto de la actuación del Estado y el diseño de políticas de hábitat que, por un lado, pueden o no dar repuestas diversas a los grandes procesos masivos de autoproducción (asentamientos en periferias, ocupaciones de edificios en áreas centrales, villas, etc.) y, por otro, pueden, o no, fomentar la acción colectiva organizada en el diseño de sus políticas y la asignación de recursos. De este modo, procesos autoproducidos pueden ser intervenidos desde el Estado mediante operatorias que involucran la ejecución empresarial tradicional. O bien, nuevas viviendas pueden producirse a través de cooperativas u otras formas de empresas autogestionadas.

Otro aspecto característico de este abordaje conceptual consiste en no encuadrar el análisis de los procesos de producción de viviendas en una perspectiva exclusivamente sectorial. La autoproducción y la producción social del hábitat son, en nuestra perspectiva, formas integrales de producción e inserción de los sectores populares en la ciudad. En ese contexto, incluimos algunas reflexiones sobre Informalidad y segregación.

Este concepto de segregación socioespacial alude a la expresión territorial que adquieren los patrones de localización de diferentes segmentos sociales de población -y sus actividades- como parte del proceso de producción de la ciudad. Cuando prima la lógica del mercado, la capacidad adquisitiva de la población se convierte en pauta estructurante de sus condiciones de acceso a la ciudad. Los sectores excluidos del mercado obtienen las peores localizaciones urbanas y/o viven en las mayores condiciones de precariedad (físicas y socioculturales)

El tercer apartado se centra en el análisis de las condiciones del hábitat popular en el Área Metropolitana de Buenos Aires, haciendo foco en las modificaciones ocurridas durante la década que va desde 1991 hasta 2001, contextualizadas en el marco de un conjunto de tendencias estructurales que involucraron transformaciones en las políticas de hábitat, acceso al suelo urbano y los servicios públicos, iniciadas a mediados de los años '70. Allí se establecen un conjunto de vinculaciones entre las condiciones del hábitat popular –analizadas a la luz de la información estadística disponible y considerando sus limitaciones- y la definición de políticas de hábitat relacionadas con los procesos descritos. Como rasgo distinto, nuestro análisis configura un cuadro donde si, por un lado, el déficit habitacional pareciera haberse reducido, por el otro, la segregación socioespacial y, por ende, la desigualdad, se agudizan.

El concepto de desigualdad alude a la brecha creciente experimentada en el período en términos de la distribución del ingreso, que trastoca la composición de la estructura social y refortificado por las políticas de ajuste estructural e incide sobre un conjunto de dimensiones (salud, educación, reproducción del conjunto de las condiciones materiales de vida, etc..) al prolongarse en el tiempo. Consideramos que la localización urbana y el acceso a la infraestructura, bienes y servicios constituyen un componente relevante para la caracterización de la desigualdad. Por ello, si se refuerza la segregación urbana, se contribuye a incrementar la desigualdad tanto por las pautas de localización espacial como por las asimetrías en términos de la provisión de los diversos servicios urbanos (que pueden manifestarse en un territorio acotado, por lo que algunos denominan fragmentación lo que nosotros consideramos como una manifestación particular de la segregación socioespacial que, por su parte también se sigue acentuando mediante la expansión de la mancha urbana).

El **cuarto apartado** se centra en el análisis de las políticas actuales de hábitat. Introduce una caracterización de este universo y el lugar que ocupan aquellas que responden a la autoproducción o fomentan la PSH. En particular, entonces, interesan las que, por un lado, surgen como respuesta a masivas situaciones de autoproducción ya ocurridas (como la regularización dominial y el mejoramiento barrial) y, por otro, las que se dirigen en forma explícita al fomento de formas organizadas de producción social del hábitat (y su puesta en relación con el universo de la producción empresarial tradicional). En este contexto se analizan, comparativamente, dos políticas vigentes, comprendidas, a primera vista, en la última categoría: "Techo y Trabajo" (nacional) y "Ley 341. Autogestión y emergencia habitacional" (ciudad de Buenos Aires).

El **quinto apartado**, finalmente, presenta **algunas conclusiones**.

## **2- ¿QUÉ SIGNIFICA "PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT"? NOTAS PARA SU ABORDAJE CONCEPTUAL**

### **2.1. Las lógicas de producción de la ciudad, la "producción social del hábitat" y el papel del Estado**

La producción de la ciudad implica la articulación de procesos sustentados por distintos tipos de actores, que se caracterizan por lógicas diferenciadas en función de los *objetivos y prioridades* que guían sus *procesos productivos*, así como por los distintos tipos de recursos con que cuentan.

Fundamentalmente, la ciudad capitalista resulta de la interacción contradictoria y compleja de: i) la lógica de la ganancia – donde la ciudad es objeto y soporte de negocios; ii) la lógica de la necesidad – impulsada por aquellos grupos y sectores sociales que no logran procurar sus condiciones de reproducción social en el ámbito de la dinámica mercantil-, y iii) la lógica de lo público, donde el Estado actúa, a través de regulaciones y políticas, proveyendo, de variadas maneras, el sustento para el despliegue de las otras lógicas (Herzer et al., 1994).

La producción de la ciudad involucra, en su aspecto material, un conjunto de infraestructuras, soportes y equipamientos que hacen posible el despliegue de diversos usos y actividades: residenciales, comerciales, producción de diversos bienes y servicios, etc., que configuran la vida urbana. El paisaje urbano se reestructura de manera dinámica y en él se plasman espacialmente los complejos procesos sociales, económicos, culturales y políticos (de variadas escalas), sustentados por actores en pugna, que compiten por la apropiación y la determinación concreta que asumen los contenidos de estos usos de la ciudad.

De este modo, la ciudad y las condiciones sociales de su apropiación y disfrute son social y políticamente producidas. Como señala Rodríguez (1984), ciudad y política son inseparables, etimológica e históricamente.

El habitar la ciudad constituye uno de los procesos básicos que desarrolla la población urbana. Los procesos de producción socioespacial del hábitat han sido ampliamente estudiados en América Latina (Jaramillo, 1982; Schteingart, 1989). En términos generales, se reconoce que la intervención estatal –además de establecer los

marcos normativos y regulaciones de orden general que posibilitan el funcionamiento macroeconómico y un determinado ambiente político institucional- en cada campo sectorial ha tendido a posibilitar –bajo distintas coyunturas- condiciones específicas de sustento a la actuación de la producción capitalista del hábitat, ampliando la franja de sectores sociales que pueden integrar la denominada “demanda solvente”, privilegiando y sustentando de este modo la función mercantil de la vivienda.

A su vez, y como consecuencia de la persistente brecha entre las posibilidades y alcances de la producción capitalista y la demanda social históricamente generada de vivienda y hábitat en los sectores de menores ingresos, también persiste el desarrollo de otras modalidades de producción, comprendidas en forma genérica dentro de la autoproducción y la “producción social del hábitat”.<sup>1</sup> Esta última involucra diversas modalidades de producción planificada de componentes del hábitat y la vivienda. En estos campos, el Estado ha desarrollado progresivamente diversas estrategias de intervención (regularización dominial y de servicios, programas de mejoramiento barrial, etc.).

En términos quizás algo esquemáticos, la producción empresarial, que persigue un fin de lucro, conlleva una lógica de desarrollo territorial donde los pasos para la concreción del emprendimiento habitacional suponen una inversión total, orientada hacia la materialización de la vivienda como producto, sobre un suelo urbanizado (previamente o bien de manera simultánea con la ejecución del emprendimiento). El ciclo productivo, básicamente, finaliza con la entrega de los productos/ viviendas.

Por su parte, las modalidades de autoproducción y producción social del hábitat (muchas veces como consecuencia de las propias limitaciones con que cuentan los actores) se sustentan en procesos paulatinos de inversión, donde tanto la urbanización como la producción de la vivienda son resultado progresivo de un proceso (que, a veces, se extiende excesivamente, por décadas, por las restricciones del flujo monetario).

La producción social del hábitat surge de la lógica de la necesidad, es decir, no prioriza la finalidad lucrativa sino la necesidad de uso, aunque esto no niega el hecho de que con el transcurso del tiempo, integrando barrios completos a la vida urbana, genera la estructuración de submercados específicos, que adquieren lógicas particulares de actuación.

Las características particulares que asumen estos procesos económicos dependen de los contextos sociopolíticos en que se inscriben y de las modalidades específicas que asume la PSH, en particular, en torno a las formas de tenencia de la propiedad y, fundamentalmente, de los actores y/o procesos socioorganizativos que las sustentan.

Por ejemplo, los sectores de bajos ingresos tienen derecho -y lo hacen de hecho, con o sin regularización- a vender sus viviendas a precio de mercado, pero también tienen derecho a la posibilidad de priorizar otros valores como la seguridad de tenencia y, en ese caso, recuperar su inversión, a costo de producción, como lo proponen experiencias organizadas de propiedad cooperativa, cuyo desarrollo en escala significaría el establecimiento de un submercado específico con ciertas reglas de regulación.

---

<sup>1</sup> Ver definiciones y distinciones en los siguientes apartados.

La actuación del Estado, a través de la formulación de políticas habitacionales define (mediante distintas fases: diseño, implementación, seguimiento) diversas formas de intervención y relación entre ciertos actores, estableciendo mecanismos de gestión que estructuran roles y relaciones, formas de ejecución y pautas de localización en la producción del hábitat.

Este proceso produce, a su vez, efectos políticos (que tienen una expresión privilegiada en las dinámicas institucionales que asumen los ámbitos estatales), económicos (favoreciendo la estructuración de submercados específicos), sociales (los modos de interpelación y relación que se establecen con los futuros habitantes, su tipificación desde las políticas, los roles concretos que les toca asumir a lo largo del proceso) y territoriales (ligados a las características del hábitat que se produce y los servicios que se proveen).

Las políticas habitacionales presentan un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan en forma concreta la intervención del Estado en relación a la distribución/localización de los diferentes sectores y grupos sociales en la ciudad y, concomitantemente, en relación a la satisfacción de necesidades habitacionales básicas (Oszlak, 1991).<sup>2</sup> Las políticas habitacionales no se reducen a la expresión normativa de una presunta voluntad del Estado, sino que además se manifiestan en un conjunto de tomas de posiciones que reflejan una cierta filosofía política y una concepción sobre el modo en el que deben resolverse determinadas cuestiones sociales (Oszlak, 1991), en contexto de determinadas relaciones desiguales de poder y dominación.

La complejidad de actores, gubernamentales y de la sociedad civil, que intervienen en los procesos de implementación de las políticas, así como también sus sucesivas redefiniciones, se configuran en el entorno de los "entramados de intereses" que se delinean alrededor de cada política. Los actores constituyen un *entramado de relaciones* que *condiciona su acción* y que, a su vez, *se modifica a lo largo del tiempo*.<sup>3</sup> En el marco del *entramado*, más que en las relaciones institucionales formales (aunque ellas condicionan su estructura y dinámica), los actores públicos y privados "toman decisiones sobre el *uso de recursos comunes* con respecto a un determinado problema".<sup>4</sup>

La capacidad de cada actor no es homogénea ni es independiente de las características del contexto sociopolítico en el que se desenvuelve su acción o de los cursos de acción de los otros involucrados. A fin de dar cuenta de la complejidad de cada entramado, una primera pregunta que es necesario formular alude a *quiénes son sus actores*. Estos actores son de distinto tipo: gobiernos locales y diferentes áreas del ejecutivo y legislativo municipales, organismos y programas provinciales y nacionales que actúan en la escena local, organizaciones sociales de base, organizaciones específicas como las de tierras y vivienda o salud, ONGs de alcance regional o nacional,

---

<sup>2</sup> Oszlack. 1991. Merecer la ciudad. Buenos Aires. Ed. Humanitas-Cedes.

<sup>3</sup> Con relación a este aspecto se remite a la conferencia inaugural "La tensión actor-sistema en los procesos contemporáneos de desarrollo" realizada por José Arocena recientemente en la Escuela Regional de Verano América Latina y el Caribe. Programa MOST-UNESCO / Maestría en Desarrollo Regional y Local; Universidad Católica del Uruguay / Centro Latinoamericano de Economía Humana; 27 de octubre al 1ro de noviembre de 2003.

<sup>4</sup> Para el concepto de "entramado", ver: Jordana, J. (1995) "El análisis de los *policy networks*: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas pública y Estado?". Pp 77-89. En: Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nro. 3. Mayo/agosto; Subirats, J (1989). "La puesta en práctica de las políticas públicas". Pp. 101-123. En: Análisis de políticas públicas y eficacia en la administración. MAP. Madrid. España.

sindicatos, escuelas, universidades, los medios de comunicación, actores de escala internacional (organismos supranacionales y multilaterales de crédito; asociaciones regionales y globales de organizaciones sociales), entre otros.

En este marco, el resultado final de una política parece ser una construcción tejida desde las estrategias de los actores, en torno a las condiciones sociopolíticas del contexto (del cual son producto y productores en un contexto en pugna bajo desiguales relaciones de poder). De este modo, sus consecuencias en la escena local, en términos de las condiciones de vida de la población y el abanico de problemas hacia los que se orientan los planes y programas, se configuran en el marco de un sistema de relaciones que se va modificando a lo largo del tiempo y que, a la vez, los condiciona. Esto supone pensar que los actores no definen aisladamente su acción pública, no tienen una homogénea capacidad de acción, ni permanecen constantes. Y que su relación con el Estado y la institucionalidad estatal juega un papel preponderante respecto de su trayectoria de desarrollo, peso, capacidad de acción, incidencia política.

Los actores se han visto transformados por los cambios en sus condiciones de reproducción y los procesos de reforma de las políticas públicas, en general, y sociales, en particular, al experimentar cambios abruptos en las condiciones de reproducción de la vida y aceleradas transformaciones en los problemas y cuestiones en función de los cuales se deben reelaborar representaciones, acordar estrategias y construir prácticas de asociación y articulación sociopolítica.

Así, el análisis de la intervención del Estado a través de sus políticas habitacionales y las modalidades de producción que las mismas sustentan o fomentan, permite dar cuenta de:

- Cómo se distribuyen los bienes y el acceso a ellos en la sociedad y en qué medida las políticas contribuyen a una distribución y acceso más equitativos.
- Cómo se equilibran o no las relaciones de fuerza y la posesión de recursos entre los distintos sectores, grupos y clases sociales.
- Cómo se garantiza o no el derecho a la ciudad, entendido éste como el derecho al goce de las oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de la vivienda.
- Cómo se facilitan o no procesos de autonomía en los sectores populares.
- Cómo se dan respuesta o no a necesidades habitacionales esenciales mediante procedimientos variados.
- Cómo se incorpora o no en las políticas la noción de proceso en la producción y gestión del hábitat popular.
- Qué tipo de apoyo e inserción brindan a las experiencias de producción y gestión del hábitat popular.

## **2.2. Diversas modalidades de producción social del hábitat**

Las ideas y conceptualizaciones sobre la PSH se han ido constituyendo en relación con diversas experiencias. El concepto de producción social del hábitat es lo suficientemente amplio como para enmarcar procesos muy variados de producción de la vivienda. Por ejemplo, entre un sistema de autoconstrucción y uno de autoproducción organizada puede haber diferencias respecto al acceso al crédito, las modalidades y formalidad o informalidad de la tenencia y del proceso en general, o los efectos referidos a la formación de un proceso colectivo.

Algunos entienden la PSH involucrando tanto aquellas modalidades donde participan los habitantes en forma individual u organizada. Algunos se refieren sólo a la vivienda y otros al hábitat en general. Algunos incluyen y otros excluyen el papel del Estado. Hay quienes equiparan autogestión con autoconstrucción, y existe un campo de vinculaciones con lo que algunos denominan la “producción informal” (Romero, 2002).

Como en toda construcción conceptual, si se agrupan formas distintas bajo una misma rúbrica es con el objetivo de dar relevancia a algunos aspectos que estas formas de producción tienen en común, y priorizarlos por sobre aquellas características que las diferencian. Es por ello que en este documento efectuamos algunas distinciones a efectos de delimitar nuestro objeto de análisis.

Siguiendo a Ortiz (2002), se entiende por sistema de producción social del hábitat “al que actúa sin fines de lucro, por iniciativa y bajo el control de *una empresa social promotora*, que puede ser una organización de base de pobladores (cooperativas, asociaciones, mutual, sindicato, etc.), o una organización profesional no gubernamental (algunos de los tipos de ONG, centros de asistencia técnica, institutos populares de vivienda, asociaciones civiles pro-vivienda, etc.), que produce viviendas y conjuntos habitacionales, que adjudica a demandantes, generalmente de bajos ingresos, pero con alguna capacidad de ahorro, que participan activamente desde las primeras fases del proceso habitacional”.

De este modo, agrupa varias formas de producción de la vivienda y el hábitat que tienen en común haber sido concebidas de manera planificada y que son dirigidas y controladas por sus productores/originadores (el sujeto es un actor social, distinto de una unidad doméstica centrada en objetivos de su propia reproducción), pudiendo existir diversos tipos de destinatarios individuales o colectivos. La práctica de dirección y control se plasma –con variantes- a través de las diversas fases del proceso productivo (diseño, ejecución, distribución y uso).

Esta prácticas (que pueden comprender desde programas de mejoramiento barrial técnicamente asistidos hasta producción cooperativa autogestionaria de conjuntos habitacionales) expresan propuestas de racionalización de la autoproducción social de barrios denominada en forma corriente como “espontánea”, que ha sido materializada históricamente por los sectores populares latinoamericanos y, en particular, con la expansión de las grandes ciudades desde mediados del siglo XX.

Desde la perspectiva de la PSH, la vivienda se concibe a partir de la necesidad (y como derecho humano), por sobre su carácter mercantil, como un proceso más que como un producto, como un bien potencialmente abundante (dado que se lo continúa produciendo, aun precariamente en el contexto de pobreza y sin apoyos) y como expresión del acto de habitar, más que como un objeto (Ortiz, 1998).

### ***Conexiones de la PSH con los procesos de autoproducción, autogestión, autoconstrucción y producción no lucrativa por terceros***

Como señalamos en el apartado anterior, hemos reservado la denominación de producción social del hábitat para aquellas modalidades concebidas de manera planificada, que son dirigidas y controladas por sus productores/ originadores, definidos

como actores distintos de las unidades domésticas. Resulta necesario establecer algunas vinculaciones y distinciones entre PSH y otros procesos.

### **a) Autoproducción del hábitat**

Involucra todos los procesos de producción que se realizan bajo iniciativa y control de los propios usuarios, de manera: i) individual/familiar, ii) comunitaria, colectiva y organizada.

Las modalidades de tipo individual/familiar son las más extendidas cuantitativamente, y también involucran formas de producción de viviendas de los extremos sociales de ingresos más elevados (viviendas por encargo).

Entre las modalidades colectivas, pueden citarse:

- i) Formas comunitarias tradicionales que recuperan prácticas colectivas (de ayuda mutua, faenas, ayllu, minga), principalmente de origen indígena y campesino;
- ii) formas colectivas a través de grupos informales o asociaciones organizadas para tomar, solicitar o comprar tierra y gestionar servicios e infraestructura (difícilmente realizan proyectos colectivos planificados más allá de estos pasos y componentes colectivos básicos del hábitat, la producción de vivienda suele quedar en manos de las unidades domésticas);
- iii) formas colectivas organizadas que constituyen empresas sociales, tales como cooperativas, mutuales, que cuentan con asesoría técnica integrada o articulada. Se caracterizan por la existencia de decisiones colectivas y la acción planificada y organizada. Pueden ejecutar bajo diversas modalidades (manteniendo el control directo de la ejecución y contrataciones, subcontratando total o parcialmente componentes, utilizando o no aportes de ayuda mutua, etc.) y los destinatarios finales son individuales o bien mantienen la figura colectiva. Estas empresas sociales pueden profundizar en mayor o menor medida sus diversos contenidos autogestionarios en la PSH. Actualmente, algunas cooperativas de la ciudad de Buenos Aires financiadas con recursos de la ley 341 optan por la ejecución a través de la contratación de terceros sin aporte de ayuda mutua (autoproducción que delega la ejecución en pequeñas empresas). En un caso paradigmático, la constructora MTL, se ha priorizado el eje productivo, organizando una empresa autogestionaria, con un fuerte énfasis en el logro del producto (conjunto habitacional de más de 300 unidades). Los futuros habitantes no coincidirán necesariamente con los productores. La mayor parte de las cooperativas – en el marco de la actual legislación, que así las promueve - se conciben como figuras transitorias, para la etapa de la ejecución de obras que luego transferirán en propiedad individual a los destinatarios de las viviendas. En el caso del MOI, la cooperativa se concibe como figura permanente, productores y destinatarios coinciden. Se desarrollan modalidades de ejecución por autogestión con ayuda mutua (la cooperativa mantiene el control del proceso de contrataciones de personal calificado limitando al máximo las subcontrataciones) y se mantiene la propiedad colectiva en la etapa del habitar. Como precedente de estos ejemplos, durante la década del '80 también alcanzó un desarrollo significativo en Argentina un Movimiento Cooperativo y Mutualista de Vivienda integrado por sectores medios y que ejecutó en buena medida a través de empresas contratistas. Este modelo entra en crisis por modificaciones en las condiciones macroeconómicas y,

en lo interno, porque en distintos casos, las cooperativas se transformaron en "figuras formales"

Entre las 4 modalidades de autoproducción señaladas, las dos últimas se involucran dentro de nuestra definición de PSH, que prioriza la conducción del proceso por parte de un actor social cuyos fines trascienden aquellos circunscriptos al nivel de las unidades de tipo individual- familiar. La finalidad de estos actores, en muchos casos donde la satisfacción de la necesidad se vincula con el impulso de otros procesos y fines (educativos, sociales y políticos), también establece diferencias cualitativas entre los distintos tipos de productores.

## **b) Autogestión del hábitat**

El concepto de *autogestión* en el universo de la PSH se vincula de manera más específica con formas de producción del hábitat colectivas y organizadas, sostenidas por organizaciones sociales que persiguen en forma explícita el desarrollo de distintos tipos de procesos políticos de construcción de poder popular. Por ello, comprende la problematización de prácticas colectivas orientadas hacia el intento de generar procesos culturales, políticos, económicos y sociales de transformación de las relaciones de poder. Sus contenidos se inscriben, de ese modo, en una perspectiva manifiesta de ser parte de procesos políticos de articulación más amplios del campo popular (por ejemplo, UNMM de Brasil, FUCVAM de Uruguay, MOI de Buenos Aires).

En esta definición, la autogestión no supone noción de relación paralela o ajena de las organizaciones sociales con el Estado, sino más bien pone en evidencia su vinculación con procesos de transformación de la institucionalidad pública. En tal sentido, las propuestas autogestionarias atienden a impulsar procesos de desburocratización de determinadas estructuras institucionales estatales, al transferir capacidades a los sujetos ejecutores y, en particular, al apuntar a su participación en definiciones de políticas que dejan de constituir un dominio exclusivo de las burocracias.

En el plano de la dimensión territorial y de la apropiación de la ciudad, el concepto vincula a las organizaciones autogestionarias con la lucha por el espacio urbano, en un territorio en pugna entre distintos sectores y clases sociales que - como polos de una dinámica compleja - se lo apropian o son tendencialmente expulsados.

El concepto de *autogestión* involucra procesos dialécticos, no lineales, que se desarrollan en tres planos (Jeifetz, 2002):

- i) Recuperación/apropiación de bases materiales por parte de los sectores populares inscriptas en una perspectiva que persigue la definición nacional autónoma de las líneas de desarrollo económico-social (en su contexto regional).
- ii) Recuperación/apropiación de bases culturales cuyo eje es la práctica y la reflexión colectiva y el desarrollo permanente y creciente de la cooperación como principio de organización social.
- iii) conformación de una dinámica socioorganizativa construida desde las bases, de abajo a arriba; no en el marco de una concepción basista, "horizontal" -muchas veces encubridora de prácticas autoritarias-, sino en dinámicas apoyadas en concepciones que recrean interpretaciones del centralismo democrático y del "mandar obedeciendo".

El desarrollo de estos tres ejes se expresará en las características concretas que asumen los aspectos socioorganizativos, la producción normativa impulsada por las organizaciones autogestionarias y la dinámica de interacción con el Estado y otros actores sociales.

Como un eje particular en este entramado, la construcción sectorial organizativa, expresada a través de la conformación de cooperativas de vivienda, intenta constituirse en una herramienta que, a su vez, aporta al nacimiento y desarrollo de nuevos colectivos, potenciadores de nuevas y transformadoras individualidades.

### **c) Autoconstrucción de la vivienda o componentes del hábitat**

Es la práctica de edificar la vivienda o los componentes del hábitat por sus propios usuarios; puede realizarse bajo formas individuales (autoayuda) o colectivas (ayuda mutua). La autoconstrucción (en particular la ayuda mutua) puede –o no- articularse en modalidades de PSH.

La autoconstrucción es una opción constructiva que asume un grupo, empresa o familia autoprodutora, sólo implica una fase del proceso productivo y no necesariamente el control del mismo (rasgo característico de la autoproducción).

Algunos ejemplos. En los ´60, con financiamiento del BID, se desarrollaron numerosos procesos de autoconstrucción dirigida, con el proceso productivo controlado por empresas y el autoconstructor involucrado exclusivamente como aporte de mano de obra, en la fase de la construcción.

### **d) Producción por organismos civiles especializados sin fines de lucro**

Es el proceso de producir la vivienda o componentes del hábitat realizado bajo la iniciativa y control de un organismo técnico especializado de la sociedad civil (ONG, centro o instituto de asistencia técnica), para apoyar la satisfacción de la necesidad de vivienda de personas, familias o grupos organizados.

Se reconocen distintos tipos:

i) ONGs productoras de vivienda. Algunas ONGs han asumido el papel de promotoras habitacionales a partir de acumular y sistematizar sus procesos de asesoría a organizaciones y grupos populares. Asumen así el rol de la producción, en algunos casos en gran escala (FUNDASAL, FUPROVI). Los beneficiarios pasan a ser contratantes, y en muchos casos disminuye, de este modo, el número de actividades que *deben aprender, conducir o realizar*.

ii) Otras ONGs –sin asumir un rol promotor y ejecutor de gran escala- acompañan bajo diversas formas de asociación y vinculación con organizaciones y/o familias, diversos procesos de autoproducción del hábitat (fondos de microcréditos, asesorías técnicas y acompañamiento a la gestión de proyectos ante organismos públicos).

iii) Institutos técnicos vinculados a los movimientos sociales urbanos. Algunos movimientos de escala y trayectoria han generado sus propios centros de apoyo

profesional, que trabajan con lineamientos semejantes a las ONGs (Ej.: Ciudad Alternativa; COPADEBA, en Santo Domingo; Asamblea de Barrios, en ciudad de México).

Otros institutos han sido creados desde los marcos normativos, para cumplir un rol de asistencia técnica de proyectos promovidos y gestionados por organizaciones sociales (Ley Nacional de cooperativas del Uruguay de 1968; Ley 964/02 de la ciudad de Buenos Aires).

iv) Organizaciones civiles filantrópicas. Atienden casos de emergencia, grupos vulnerables y en extrema pobreza. En algunos casos asumen el papel de promotores de programas de vivienda (Hogar de Cristo, en Chile y Ecuador; Cáritas Argentina, durante las inundaciones del litoral de 1997).

Estas formas de producción por terceros se incluyen dentro de las modalidades de PSH por su lógica productiva, fines sociales, carácter no lucrativo y articulación con los grupos sociales destinatarios que, en la mayoría de los casos, son involucrados desde la primera fase del proceso productivo.

### **e) En síntesis**

La PSH es parte de los procesos de autoproducción del hábitat (caracterizados por el control del proceso productivo por parte de un actor social o sociopolítico), pero no toda autoproducción es PSH (excluimos los procesos autoproducidos por unidades domésticas en forma aislada. Incorporamos como categoría de “borde” aquellos de origen colectivo, que se limitan a los componentes materiales colectivos del hábitat, tierra e infraestructura, pero que incluyen un nivel de planificación colectiva).

Dentro de las modalidades de PSH, la autogestión, como modalidad colectiva y organizada de autoproducción, se distingue por estar inscrita de manera explícita en una perspectiva política de transformación de las relaciones de poder, independientemente del grado de alcance de esa meta (ejemplo: organizaciones de la SELVIP).

La autoconstrucción es una opción constructiva (fase de ejecución), se distingue del problema de quién es el actor que controla el proceso productivo. La PSH puede o no incorporar ayuda mutua (componente organizado en forma colectiva de autoconstrucción) en sus procesos productivos.

La producción promovida por organismos técnicos especializados sin fines de lucro se incluye dentro de las modalidades de PSH. El carácter de su intervención varía según el modo en que se articula con los grupos organizados para concretar el control de las diversas fases del proceso productivo y sus fines generales (sociales, religiosos, políticos).

### **2.3. La dimensión económica en la producción social del hábitat**

Desde una perspectiva económica, las elaboraciones sobre PSH asumen que el proceso de desarrollo del hábitat incorpora la generación de valor, recuperando lo conceptualizado por enfoques materialistas (Topalov, 1969 y Pradilla Cobos, 1987). En este marco, se sostiene que la vivienda -como la gran mayoría de los objetos producidos

por el trabajo humano- asume el doble carácter de: valor de uso y de cambio. El primero, en tanto objeto útil, como soporte material de un conjunto complejo de actividades individuales, familiares y sociales: alimentación, reposo, ocio, relaciones sexuales de reproducción, relaciones interpersonales, etc., necesarias al mantenimiento de la capacidad productiva de los componentes de la familia y a la multiplicación de los individuos. El segundo, el de cambio, le otorga carácter de mercancía en tanto la vivienda puede ser intercambiada en el mercado por dinero.

Siguiendo a Pradilla Cobos (1987) en su argumentación para el caso de los procesos de autoconstrucción, asumimos que la PSH sostiene una doble articulación con las relaciones mercantiles. Un primer momento de articulación que se despliega en el consumo de bienes mercancía -aquellos productos comerciales que integra como materias primas al proceso- y por la fuerza de trabajo utilizada. Un segundo momento, que tiene lugar cuando se realiza el valor de cambio, lo que supone la mediación de dinero y una acción concreta en el mercado formal/ informal de vivienda.

En los procesos de producción social del hábitat, los intercambios o flujos de bienes y servicios con el resto de la economía urbana son vitales. La complejidad de estos intercambios se define en general por la particularidad de los submercados que intervienen pautándolos.

De tal modo, este análisis debe considerar la dinámica del mercado – formal e informal - de suelo urbano que pauta y regula la distribución de la tierra y el suelo urbano, y cuyos rasgos particulares condicionan el devenir de los procesos que nos atañen. El consumo de suelo bajo los mecanismos de mercado señala uno de los momentos de articulación de la producción social del hábitat con las relaciones mercantiles que operan en el mercado de tierra. Por ello mismo, las características que asumen las políticas de acceso al suelo urbano constituyen un eje prioritario para captar las restricciones y potencialidades al desarrollo de la PSH, y su papel en la dialéctica sociopolítica por la apropiación del espacio urbano.

En ese sentido, el desarrollo del hábitat en tanto producción material implica, además de trabajo, el consumo de insumos materiales -ladrillos, cemento, hierro, hormigón, arena, caños, etc.- que, si bien pueden obtenerse en la esfera de la economía popular, son en general consumidos bajo formas mercantilizadas, conforme a las particularidades que impone el submercado de los materiales para la construcción. A manera de ejemplo, la forma de distribución presente en estos –a través de corralones o hipermercados- establece formas particulares para el intercambio. Otro tanto rige para las condiciones de producción. Este momento de articulación se expresa también cuando estos insumos son provistos de manera subsidiada por el sector público y/o por otras organizaciones. Nuevamente, las características de estos mercados son permeados por las políticas generales y específicas vigentes.

También la dinámica concreta que asuman las diversas formas de PSH en el momento de su realización, en tanto valor de cambio, depende de cómo se estructuran sociopolíticamente los submercados donde están inscriptas. ¿Cuáles son las políticas de acceso al suelo, crédito y financiamiento en que se inscriben estas formas de PSH? ¿Cuáles son las formas de propiedad y tenencia que se alientan? ¿Cuáles son las características y grado de desarrollo de la organización popular y en qué tipo de dinámica sociopolítica general del contexto local, nacional, etc., se desarrollan?

(características y configuración de la trama de actores con que convive/compite en la ciudad, formas de interacción con el gobierno, etc.). Y en un nivel particular, cuáles son otras características de los actores productores de PSH, cómo sus perspectivas sociopolíticas particulares se traducen en criterios diferenciados de concreción de sus proyectos en el marco de la PSH (¿cuál es la lógica más general que guía las prioridades y estrategias de los actores productores de PSH?).

### 2.3.1. La PSH en el marco de la economía popular

En este apartado se indaga la dimensión económica de las modalidades de PSH y, en particular, su rol en el marco de la economía popular. Por ello, se retoman las conceptualizaciones planteadas en relación a ésta. Así, definimos “economía popular” como la economía de los sectores populares, comprendiendo en ella al conjunto de las actividades económicas y prácticas sociales que, en su desarrollo, generan valores de uso y de cambio, y cuyos agentes principales de producción son *las familias o unidades domésticas* de los sectores populares. Su acción está guiada por la necesidad de satisfacción de sus necesidades reproductivas -biológicas y sociales- más que por la acumulación de capital (Icaza et al., 2003).

La esfera de la economía popular (Coraggio, 1997) alude principalmente a su lógica, que -aunque inmersa en la economía capitalista- tiene una racionalidad particular dentro de ella.

En la concepción de economía popular como subsistema está implícita la presencia de un sistema, el de la economía urbana, y de otros subsistemas. Sin embargo, esta división es a efectos de la conceptualización, entendiéndose que los límites reales entre los distintos componentes permanecen difusos y su expresión concreta se despliega en las fuertes interrelaciones que entablan.

De este modo, si bien la economía popular puede distinguirse de la economía de las empresas capitalistas en tanto sus lógicas y sus formas organizativas difieren de ella, es importante destacar que no funciona de manera autónoma ni aislada. Por el contrario, sostiene intercambios de bienes y servicios producidos por otros agentes económicos de los que se diferencia –en lo más significativo- por: i) el tipo de producción que realizan, ii) sus formas organizativas, iii) la tecnología que consumen, iv) la renta que generan, y v) la forma en que intercambian lo producido.

Siguiendo a Coraggio (1999), este destaca la *acumulación ampliada de la vida* en tanto lógica predominante de la economía popular. El concepto de reproducción ampliada alude a que no hay un nivel básico dado de necesidades que, una vez alcanzado, agote el impulso de la actividad económica, sino que, para todos los efectos prácticos, hay una búsqueda de mejoría en la calidad de vida sin límites intrínsecos.

En la misma línea, para los agentes de la economía popular –individuos, familias o unidades domésticas-, el principal recurso del que disponen es el trabajo. Se incluyen como formas de trabajo el trabajo mercantil –por cuenta propia, individual o colectivo, productor de bienes y servicios para su venta en el mercado-, el trabajo asalariado y el trabajo no mercantil de "reproducción" que no pasa por el mercado ni se cuenta en dinero, pero que aporta en forma directa a la reproducción de las familias -de su vida y de sus actividades- y que abarca la producción de bienes y servicios para el

autoconsumo de la familia, el trabajo de producción solidaria de bienes y servicios para el consumo conjunto de una comunidad y, por último, el trabajo de capacitación orientado al desarrollo de las capacidades individuales o colectivas de los miembros de la familia.

La PSH tiene por sujetos actores como organizaciones sociales o populares y no a las unidades domésticas per se. En este sentido, su desarrollo implica la racionalización de procesos económicos que, a través de la organización colectiva (sostenida y fomentada por políticas), pueden potenciar la dinámica de los procesos de acumulación ampliada de la vida, fortaleciendo los circuitos de la denominada "economía popular".

Por ejemplo, si se considera la red cooperativa de FUCVAM, en Uruguay, es posible observar que incluye aproximadamente a 20.000 familias que integran 270 cooperativas: empresas sociales que les han permitido generar y mantener un tipo de hábitat cualitativamente diferenciado del que pueden producir 20.000 familias, "cada una en su lote". A su vez, las aproximadamente 270 cooperativas constituyen un actor sociopolítico de otra calidad, la Federación, capaz de ejercer un peso político y una influencia en las determinaciones cualitativamente distinto a 270 cooperativas aisladas. Por ejemplo, en aspectos económicos esenciales para las condiciones cotidianas de vida de las unidades domésticas: montos y condiciones de devolución de los préstamos; estrategias conjuntas de resistencia, huelga y protección ante los "picos hiper e inflacionarios" que asolan las economías dependientes; el sostenimiento de la reivindicación sectorial posibilitando la asignación de un cupo presupuestario para la reproducción del sistema cooperativo, ejecutando nuevos conjuntos y manteniendo el subsector de la producción con sus encadenamientos; la articulación sociopolítica a efectos de generar otras políticas específicas de soporte, como el "banco de suelo e inmuebles" de Montevideo implementado por la Intendencia del Frente Amplio, tomando un aspecto crucial como la accesibilidad del suelo urbano (que luego se liga en forma directa con aspectos de la vida cotidiana, como la relación costos/tiempos de transporte del trabajo a la residencia, existencia de oportunidades laborales, etc.).

Estos ejemplos, ligados con determinados grados de desarrollo de la capacidad organizativa inscrita, a su vez, en procesos sociopolíticos más amplios, inciden y modifican las condiciones de estructuración de los submercados, como campo de creación y recreación de actores sociales, ejerciendo implicaciones concretas para cada unidad doméstica, como una consecuencia central del desarrollo de la acción colectiva.

La PSH incorpora diversas formas de trabajo propias de la economía popular y las inscribe en una variedad de dispositivos de organización colectiva y planificada. Ese es su principal recurso: racionalizar y potenciar en el campo del hábitat -organización y planificación mediante- el trabajo autogestionado, es decir, el trabajo cuya lógica intenta responder a la acumulación ampliada de la vida, en términos de la formulación de Coraggio.

A su vez, cuando los trabajadores se organizan colectivamente a través de la PSH y orientan su accionar hacia el Estado (en el caso, por ejemplo, de las formas colectivas autogestionarias), comienzan a pujar por el acceso a otros recursos claves (suelo, crédito, capacidad técnica) y su redistribución en el seno de la sociedad: un salto cualitativo que cientos de miles de unidades domésticas no pueden intentar en forma aislada.

Es en este marco que la producción social del hábitat se presenta como una de las actividades centrales de esta economía o subsistema económico del que participan los sectores populares, y resulta pertinente contemplar el análisis de su impacto en las estrategias de vida que sostienen los procesos de reproducción de las familias involucradas, en tanto ambos procesos se encuentran vinculados de manera intrínseca.

### 2.3.2. La importancia económica de la producción social del hábitat

La problematización de la dimensión económica de la PSH se ha orientado en general a cuantificar la magnitud de las soluciones habitacionales como indicador de la importancia económica<sup>5</sup> de esta producción, en detrimento de otros aspectos que, a nuestro juicio, son bastante más significativos en el marco de la economía popular.

Algunas cuestiones implícitas en la PSH advierten sobre la necesidad de considerarla desde una perspectiva que contribuya también a profundizar el análisis de la economía urbana. Entre ellas, se destacan elementos o dimensiones implícitas del proceso que corresponden a: la presencia de una demanda organizada, la movilización de ahorros, la inversión en activos fijos, la demanda de servicios y de insumos para la construcción, la generación de oportunidades de empleo que emergen en distintos sectores productivos y por períodos prolongados, que obedecen principalmente al proceso sostenido de crecimiento del stock residencial.

En el Área Metropolitana de Buenos Aires los procesos de autoproducción del hábitat que no se inscriben en los mecanismos establecidos por el mercado inmobiliario formal o informal tienen un peso significativo, considerando su nivel de participación en la producción del conjunto del stock residencial. Su importancia se expresa en lo señalado por Catenazzi y Di Virgilio (2001) aludiendo al rol que debieron asumir los hogares, dando lugar a un proceso de “autourbanización y autoconstrucción” de la ciudad bajo la hipótesis de que la única alternativa para resolver las necesidades vinculadas al hábitat, y así poder garantizar un mínimo de condiciones para su reproducción social, quedó sujeta, en particular durante la década del noventa, a la capacidad “empresarial” de los mismos.

Lo dicho antes respecto de la relevancia y pertinencia de un análisis de la dimensión económica de la producción social se apoya en algunas hipótesis que consideramos en el marco de este trabajo, enunciadas a continuación:

- a. *La producción social del hábitat tiene implicancias no sólo en la calidad de la situación habitacional sino en el sostenimiento de circuitos productivos populares, siendo su desarrollo vital para el desarrollo de la economía popular.*

En relación a esta primera hipótesis, como se señaló antes en este trabajo, la PSH implica la movilización de ahorros y recursos que son reinvertidos en la economía popular, estimulando el fortalecimiento y sostenimiento de sus circuitos productivos<sup>6</sup>. Por

<sup>5</sup>Se recomienda consultar el documento “Metodología para dimensionar la producción social del Hábitat” elaborado en el marco del taller propuesto por la HIC realizado en Bogotá, Colombia, en abril de 2004.

<sup>6</sup> Para una explicación más amplia, ver Ortiz Flores, E. (2004). Notas sobre la producción social de vivienda. Elementos básicos para su conceptualización. Casa y Ciudad. México.

esta razón, sostenemos que la PSH debe ser considerada no únicamente en relación a la satisfacción de las necesidades habitacionales sino desde una perspectiva más amplia que involucre otros aspectos, entre los que se cuentan los económicos. De este modo, la importancia económica que tiene en sí misma, en tanto satisfactor de las condiciones mínimas necesarias para la reproducción social, el proceso de producción social del hábitat tiene implicancias mayores en tanto actúa en la articulación de sectores de la producción de la economía popular, sobre todo en relación a la prestación de servicios y, en algunos casos, a la producción de materiales para la construcción que inciden directamente en el incremento de las oportunidades de trabajo de los involucrados en el proceso en un sentido amplio.

*En una perspectiva de profundización de los contenidos de las políticas en pro de la redistribución de la riqueza, las PSH constituyen herramientas concretas de aplicación de esas tendencias distributivas, en la producción social de la ciudad.*

*b. La satisfacción de las necesidades vinculadas al hábitat de manera autogestionaria genera capacidades y disposiciones que moldean las estrategias de reproducción social de los actores involucrados.*

La presencia de una demanda organizada está implícita en la producción social del hábitat. Del mismo modo, esta organización que se articula en torno a la expectativa de resolver una necesidad, la habitacional, en algunos casos es susceptible de ser recuperada en otras instancias para la resolución de otras necesidades. Así, la importancia económica queda nuevamente de manifiesto en tanto la producción social del hábitat contribuye a desplegar capacidades y disposiciones que luego actúan dando respuesta a otras necesidades bajo distintas formas. Entre ellas, puede mencionarse desde la posibilidad de aprender un oficio implícito en el proceso de trabajo de construcción del hábitat hasta la posibilidad de implementar proyectos productivos autogestionados de otra naturaleza.

*c. La satisfacción de las necesidades asociadas al hábitat constituyen un poderoso motivador para el trabajo asociado, pudiendo constituir el inicio de proyectos más complejos que incorporen otros objetivos, necesidades y formas de producción que se orienten a la promoción del desarrollo local.*

Esta hipótesis vincula a la producción social del hábitat y el territorio en el que se desarrolla. A su vez, asume a la PSH como posible promotora de procesos que se orienten al desarrollo económico y territorial aprovechando las capacidades de trabajo presentes y los recursos disponibles por los actores involucrados. De este modo, pensamos que la PSH puede ser interpretada como inicio de un proyecto complejo que en principio se orienta a la satisfacción de una necesidad básica, la del hábitat, pero que en su devenir puede incorporar la satisfacción de otras necesidades bajo otras formas de producción, ayudando a la construcción de otras estructuras productivas y articulando capacidades y disposiciones que tengan impacto por fuera del colectivo, abarcando ámbitos mayores, el barrio, la ciudad. Para el desarrollo de este eje, se requiere la articulación de perspectivas sobre PSH y desarrollo local que vinculen conceptualmente a los procesos involucrados en ambos casos.

Por último, la problematización de la dimensión económica de la producción social del hábitat amerita, además, la consideración de las articulaciones entre este proceso y

el de reproducción social de los colectivos que la sostienen. Se enumeran algunos aspectos que hacen a dichas articulaciones:

- ? satisface valores de uso vinculados al consumo-habitación
- ? permite la organización del trabajo al interior de la unidad doméstica
- ? satisface valores de uso vinculados a la realización del trabajo productivo
- ? contribuye a la valorización del capital de las familias de los sectores populares
- ? contribuye a la movilización de: ahorros de las familias y recursos de la economía popular
- ? genera oportunidades de trabajo
- ? contribuye a la incorporación de habilidades técnicas de los actores involucrados
- ? contribuye al proceso de aprendizaje de autoorganización y administración de los recursos
- ? contribuye al despliegue y fortalecimiento de lazos de cooperación y solidaridad.

Todas las cuestiones enumeradas conforman, entre otras, el universo de implicancias que la producción social del hábitat tiene en el proceso de reproducción social de las familias que integran los colectivos que lo sostienen. De allí que su análisis sea también importante, de cara a caracterizar y analizar la complejidad social y económica de dicho proceso.

### **2.3.3. Expansión de la “informalidad”: Problematicación del concepto con base en el papel “productivo” de las formas de PSH**

En las últimas décadas, el incremento del desempleo, de las diversas formas de precarización de las relaciones laborales, del subempleo y de la tendencia a la baja de los salarios han acompañado el crecimiento de la denominada “economía informal”. En términos generales, la capacidad de generación de nuevos puestos de trabajo en la economía urbana descansa, en gran medida, en este mundo ambiguo y diverso de la informalidad. Y estos procesos involucran hoy a mayorías de la población que reside en el AMBA (incluidas nuevamente las capas de sectores medios empobrecidas).

La informalidad involucra, por un lado, el desarrollo de diversas modalidades de autosubsistencia (los micro- emprendimientos, casi siempre poco exitosos o dependientes del apoyo público que, muchas veces constituyen más bien un subsidio más o menos disfrazado de apoyo al empleo); por otro, posiciones que se insertan en cadenas de actividades productivas de las cuales los más pobres resultan el último y más desfavorecido eslabón (ejemplo, los cartoneros).

En cada familia, y aún en cada persona, pueden coexistir un conjunto de estas situaciones, a lo que se suma el atravesamiento de los programas de políticas sociales compensatorias focalizadas. Informalidad y formalidad conforman un continuo de situaciones entre las cuales no puede establecerse una línea divisoria y que en su totalidad conforma la dinámica de la economía urbana.

Una observación particular, dentro de la crítica del concepto de informalidad, merecen los procesos de producción del hábitat, los autogenerados por la población tanto

en forma individual como colectiva y organizada. Todos tendemos a tener en nuestras percepciones una concepción reproductivista de la vivienda. La vivienda y el hábitat sólo se ven en su dimensión productiva cuando sus actores protagonistas son las empresas constructoras. Cuando los actores que producen el hábitat son otros, población dispersa, organizaciones comunitarias, cooperativas, este rasgo se nos olvida. Este tipo de percepción naturalizada forma parte de una concepción y definición política sobre la cual es necesario reflexionar.

En el AMBA, en el contexto de aplicación de las políticas neoliberales, es sabido que la política habitacional como producción de nuevas viviendas y conjuntos se ha reducido a una expresión mínima. De este modo, gran parte de la población se las ha tenido que arreglar por otros medios; sin embargo, esos medios no incluyeron necesariamente transacciones ligadas al libre funcionamiento de los “mercados”. En las últimas décadas, buena parte de la población ha construido masivamente su hábitat a través de procesos de producción social (como los asentamientos en tomas de tierras). Posteriormente, como parte de esos procesos de producción social, han desarrollado mercados informales de venta, alquiler, subalquiler (procesos poco estudiados, tanto en su potencial de valorización del suelo, como en el conocimiento de sus dinámicas dentro de la economía popular), han concretado sus propios criterios de densificación y crecimiento, todo ello sin contar con el apoyo de políticas e instrumentos técnicos, legales y financieros que apoyen, mejoren y potencien estos procesos y superen sus severas limitaciones.

Entre las limitaciones de la PSH generada en el contexto de las políticas neoliberales -sin apoyos o con muy restringidos apoyos- pueden señalarse procesos como los que se han podido observar en muchos municipios del AMBA, donde asistimos a localizaciones inadecuadas en tierras inundables o en tierras rurales que han sido valorizadas por esta población, generando procesos de expansión que luego requieren importantes gastos en la provisión de infraestructura y servicios. En tanto, áreas centrales provistas por los mismos sufren procesos de despoblamiento y continúan inaccesibles para los grupos más pobres, por un problema de "precios" del suelo.

Paralelamente, se han desarrollado cantidad de proyectos y programas piloto -- que se han estructurado ex post a la expansión de estos procesos de producción social en la periferia de las ciudades -- y políticas de regularización dominial cuyas limitaciones y dificultades deben evaluarse, entre otras, en el plano económico. Por ejemplo, se requiere un debate crítico y reflexivo sobre el significado de la “seguridad de la tenencia”, igualada mecánicamente a la titulación individual e ignorando el hecho de que ciertas formas de tenencia sólo son posibles en el contexto de situaciones y procesos económicos, sociales y organizativos favorables que se busquen impulsar en el marco de la economía popular.

#### **2. 4. Consideraciones sobre la dimensión colectiva en la Producción Social del Hábitat**

Para reflexionar sobre la dimensión colectiva en los procesos de producción social del hábitat, y comenzar a definir las bases de una tipología según la cual clasificar esos aspectos colectivos, nos encontramos inicialmente frente a dos dificultades generales.

En primer lugar, los aspectos colectivos que podamos identificar dependerán de la definición de producción social del hábitat, concepto de por sí impreciso, que hemos

acotado a los efectos de este trabajo. Es decir, según qué prácticas se consideren incluidas dentro de esta forma de producción de la vivienda, se determinará qué formas de lo colectivo estarán o no involucradas.

En segundo lugar, está el problema de si se define lo “colectivo” simplemente como un agregado o una sumatoria de individualidades, o si se incluye como característica definitoria algún nivel de integración organizativa que suponga, por lo tanto, una restricción en el uso del término y lo reserve para los casos que presentan esas condiciones.

Hemos revisado y delimitado el concepto de producción social del hábitat como parte del universo más amplio de las formas de autoproducción, que enmarcan procesos muy variados de producción de la vivienda.

Tal como se mencionara anteriormente, pueden postularse como características definitorias de la producción social del hábitat principalmente tres condiciones:

- a) la priorización del aspecto de “bien de uso” de la vivienda en su producción ;
- b) el control de los promotores/productores en la producción de viviendas, conjuntos habitacionales y componentes del hábitat;
- c) Los usuarios/beneficiarios participan desde el inicio en alguna o todas las etapas productivas, lo que implica también un cierto nivel de control sobre el proceso. Estos usuarios pueden o no coincidir con los productores/promotores.

Estos aspectos nada establecen con precisión sobre los procesos colectivos que, así definidos, pueden incluir tanto experiencias planificadas y organizadas colectivamente en todas sus fases, como experiencias dirigidas a apoyar procesos de beneficiarios individuales. Es por ello que se hace necesario identificar, en cada caso, cuáles son las instancias de lo que se hace individualmente y cuáles de las acciones colectivas. Por ejemplo, si a partir de una toma de tierras de forma colectiva se da un proceso de construcción individual de las viviendas, o si a partir de las viviendas individuales se organiza una lucha colectiva por servicios e infraestructura.

Para discernir entre distintos tipos de procesos colectivos en la producción social del hábitat y la vivienda, es decir, para establecer tipologías según los casos impliquen o no determinados procesos colectivos, intentamos elaborar algunas definiciones que consideren los distintos tipos de relaciones posibles en cada etapa del proceso productivo.

#### **2.4.1. Procesos individuales y procesos colectivos**

Es claro que el proceso de producción social del hábitat no es nunca completamente individual. Podría clasificarse como “individual” aquel proceso donde las gestiones, tomas de decisión y la movilización de recursos, en general, son hechas básicamente por el grupo familiar o unidad doméstica afectada, de manera aislada de otros grupos familiares. Esta producción individual tiene siempre, de todos modos, algún nivel de soporte/apoyo que trasciende a ese grupo.

Las formas de apoyo podrían distinguirse entre:

\* redes o conexiones que trascienden o anteceden a la producción social del hábitat propiamente dicha (relaciones de parentesco, redes solidarias, grupos de presión barriales, etc.)

\* redes o conexiones formadas específicamente para el proceso de producción social del hábitat considerado (asociaciones de vecinos para demandar infraestructura, etc.).

De todos modos, seguimos llamando a estos sistemas de producción como individuales, porque queremos reservar la denominación de “colectivo” para procesos que contemplan algunas condiciones particulares.

#### **2.4.2. La dimensión colectiva en la PSH**

Para pasar a definir qué se entiende por un proceso “colectivo” es necesario, en principio, establecer si:

- a. se considerará “colectivo” a cualquier agregado o sumatoria de individuos, (basadas en relaciones preexistentes y ajenas al proceso de producción social del hábitat, como por ejemplo redes de acceso a recursos varios, relaciones de parentesco o compadrazgo, o simplemente vecindades); o si
- b. se requiere un grado mínimo de proceso organizativo que involucre algún nivel identificable de toma de decisión por parte del conjunto a través de mecanismos diseñados a tal fin; o como tercera posibilidad, si
- c. se considerará también como dimensión colectiva al resultado de un proceso que, a partir de necesidades identificadas individualmente, vaya conformando o generando un colectivo a través del mismo devenir de la producción del hábitat.

Es decir que, para establecer algunas definiciones sobre la dimensión colectiva de la producción social del hábitat, debemos pensar en dos condiciones centrales:

1. el origen del colectivo: si antecede a la producción social del hábitat, si surge especialmente para ese fin, o si siendo un colectivo formado anteriormente va tomando nuevas características en relación al proceso productivo de la vivienda.
2. El funcionamiento del colectivo: es decir, identificar en qué etapas o aspectos del proceso productivo se dan las condiciones para ajustar un mecanismo de toma de decisión colectiva.

Para definir y analizar la dimensión colectiva que es propia de los procesos de producción social del hábitat, y trascender el aspecto colectivo de todo proceso social, se propone aquí considerar como procesos colectivos sólo aquéllos que estén mediados por algún nivel de forma organizativa, y que trasciendan relaciones preexistentes que son ajenas al proceso.

Es decir que no consideraremos como dimensión colectiva de la producción social del hábitat las conexiones de parentesco que pueden bien funcionar como contención y apoyo durante un proceso individual de autoconstrucción de la vivienda, o redes de

acceso a recursos a las que se adhiere individualmente. Reservaremos la noción de dimensión colectiva para ordenar las distintas formas organizativas, que pueden poseer distintos grados de formalidad o informalidad, incidir en todo o parte del proceso productivo, e involucrar alguna forma colectiva de toma de decisión en alguno o todos los niveles del proceso.

#### **2.4.3. Aspectos de la dimensión colectiva: calidad, temporalidad, pre-condición/ proceso/ resultado**

Habría, entonces, varios aspectos de la dimensión colectiva a ser tenidos en cuenta en el proceso de producción social del hábitat:

- a. la dimensión colectiva puede ser de distinto tenor (o calidad). Es decir que puede incluir mayor o menor complejidad organizativa, formalidad o informalidad, trascender el objetivo específico para el cual el colectivo se constituye, etc.
- b. la dimensión colectiva (en cualquiera de sus tenores o calidades) puede intervenir durante todo el proceso y perdurar en el tiempo, o ser sólo temporaria (por ejemplo, si se supone que una cooperativa es un instrumento durante la producción de la vivienda, pero se disuelve una vez concluida la construcción para transferir la propiedad a las familias individuales), intervenir en todo el proceso o sólo en parte (por ejemplo, si se organiza colectivamente una toma de tierras que una vez loteada se trabaja individualmente), etc.
- c. la dimensión colectiva puede ser una precondición de la producción del hábitat o un resultado del mismo proceso.

La dimensión colectiva resulta así concebida como un proceso socioorganizativo de transformación cualitativa, en la generación y desarrollo del propio colectivo y de sus integrantes.

#### **2.4.4. Algunos niveles para clasificar tipologías de la dimensión colectiva en procesos de PSH**

En el análisis de los casos concretos de organizaciones y procesos de producción del hábitat en forma organizada, pueden tenerse en cuenta las siguientes variables para construir una tipología preliminar en relación a la dimensión colectiva.

- **Objetivo.** Supone considerar si el objetivo final del proceso es colectivo (por ejemplo, el mantenimiento de una cooperativa o algún nivel de organización perdurable, la constitución del barrio) o si el proceso colectivo es considerado un medio o instrumento para la consecución de un fin individual (pasar el conjunto a propiedad individual, o si los participantes consideran la instancia colectiva como herramienta temporaria).
- **Origen.** La consideración del origen del proceso permite evaluar si la dimensión colectiva corresponde a lazos preexistentes a la producción de la vivienda, como relaciones de parentesco, redes con otros fines, etc., y si la iniciativa es en

principio individual o ya prefigura un sujeto colectivo. Por otro lado, identifica al generador de la iniciativa como un agente externo o como un proyecto del grupo creado a tal fin.

- **Proceso.** En el análisis del proceso productivo en sí, pueden identificarse, por un lado, los mecanismos colectivos que se utilizan para la toma de decisiones; y por el otro, bs momentos o niveles del proceso en que estas decisiones colectivas tienen lugar (a lo largo de todo el proceso o en momentos específicos del mismo). En el primer caso, pueden tenerse en cuenta la concepción y organigrama de funcionamiento del grupo, el ejercicio de democracia, la práctica autogestionaria, la participación en las diferentes instancias, la división de responsabilidades. El análisis de estos mecanismos permitirá ver niveles de involucramiento y complejidad de las formas colectivas de toma de decisión. En el segundo caso, se establecerá la injerencia de esas decisiones en relación al proceso productivo completo, y puede analizarse si hay en dicho proceso momentos de decisión o gestión individual, y momentos de decisión o gestión colectivos.

#### **2.4.5. Consideraciones a tener en cuenta en el análisis de los niveles de la dimensión colectiva del proceso productivo de la vivienda:**

- a. **Tipo de vínculo que se conforma** (si genera la posibilidad de que la relación entre las personas y familias involucradas tenga otras características más allá del proceso organizativo mismo, si se realizan otras actividades relacionadas, etc.)
- b. **Finalidad y carácter del colectivo.** Si es solamente instrumental (por ejemplo, un colectivo temporario para la producción de la vivienda que se disuelva posteriormente –como lo plantea la reglamentación de las Leyes 341/964 establecidas por el IVC de la ciudad de Buenos Aires para las cooperativas financiadas en ese marco) o acotado en el tiempo y con una duración preestablecida, o si se extiende a otros aspectos posteriores que hacen a la organización de la vida cotidiana.
- c. Si tiene una **forma institucional** específica, por ejemplo: cooperativa, mutual, empresa social, y si ésta manifiesta tipos de vínculos y relaciones que trascienden su aspecto puramente formal.
- d. Si el colectivo formado alrededor de la producción social de la vivienda es “nuevo” y creado para tal fin, si trasciende relaciones interpersonales anteriores y es un producto del proceso de producción social del hábitat (por ejemplo, si trasciende relaciones de parentesco, compadrazgo, coincidencia de provincia de origen, etc.) puede haber tenido otras relaciones como inicio, pero luego se constituye como relaciones específicas para la consecución del hábitat.
- e. Si se pueden relevar las necesidades o motivaciones originarias para la formación de ese colectivo y sus resultados posteriores, teniendo en cuenta la percepción y la reflexión al respecto de los propios protagonistas.

### **3. EL DÉFICIT HABITACIONAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. PERFIL TENDENCIAL DE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS**

Para poder avanzar hacia el análisis de procesos concretos de PSH, es necesario tener en cuenta cuáles han sido las condiciones en las que se ha desarrollado el hábitat popular en el Área Metropolitana de Buenos Aires, durante las últimas décadas. A tal fin, proponemos revisar el conjunto de tendencias estructurales que involucraron transformaciones en las políticas de hábitat, acceso al suelo urbano y los servicios públicos, iniciadas a mediados de los años '70 y que son las que permiten comprender, en general, la situación actual del hábitat popular en el AMBA y de la PSH, en particular.

#### **3.1. Algunas tendencias macroestructurales.**

El proceso de reforma del Estado, los cambios ocurridos en el mercado de trabajo y la regresiva estructura de distribución del ingreso produjeron importantes modificaciones en las formas a través de las cuales los sectores de menores ingresos acceden al hábitat y en los impactos de la política habitacional.

Si bien es posible identificar estos procesos con algunos hitos ocurridos a inicios de la década del '90, resulta necesario advertir que su génesis se remonta a mediados de la década del '70 y que su evolución atraviesa los '80. De este modo, el proceso histórico de los últimos treinta años puso en escena un patrón de producción de pobreza y desigualdad que impactó negativamente sobre las condiciones de vida en general (Salvia, 2004) y sobre las formas que asume el habitar entre los sectores peor posicionados en la estructura social, en particular. Este patrón de producción de la pobreza y la desigualdad se desarrolla con base en tres dinámicas de transformación, ligadas con las respuestas que el capitalismo ensayó localmente en un contexto de crisis global (Harvey, 1989; Leborgne y Lipietz, 1994):

- (i) En el plano económico, el predominio del sector financiero, junto con la concentración y especialización de los procesos productivos, acompañaron el esbozo de una nueva forma de integración al mercado mundial. (Lozano, 2002) Esta dinámica generó el deterioro y posterior desplazamiento de amplios sectores que constituían el núcleo duro de la sociedad salarial del modelo industrial sustitutivo, trastocando la composición de la estructura social argentina. Este proceso se desarrolló asentado en cambios tecnológicos y organizacionales que operaron sobre la estructura productiva afectando los funcionamientos generales del resto de la estructura económica y social (Salvia, 2004).
- (ii) El proceso mencionado tuvo diferentes consecuencias sobre la estructura social y para los distintos grupos sociales, lo que redundó en la polarización, la creciente complejidad y la heterogeneidad de la estructura social, en general, y de los sectores de menores ingresos, en particular.
- (iii) Se redefinieron los patrones de relación Estado -sociedad como respuesta a esa crisis. El redireccionamiento de los roles y funciones del Estado generó una

crisis estructural en las oportunidades de movilidad social y en las redes de inserción de los sectores de menores ingresos. A ello se sumó un progresivo traspaso de responsabilidades vinculadas al aseguramiento de condiciones de reproducción de la vida desde diferentes esferas del Estado hacia la sociedad.

Los procesos de privatización, descentralización y desregulación, impulsados durante los '90, contribuyeron a profundizar estas dinámicas generando impactos fuertemente negativos sobre el mercado de trabajo y acentuando la concentración de los ingresos.

En el plano de las políticas sociales, en general, lo que adquiere su expresión en las políticas (universalistas) orientadas al hábitat, la reforma del Estado implicó el progresivo desmantelamiento de las instituciones y funciones del *estado de bienestar*. Esta racionalidad conlleva a que las políticas de ajuste y, luego, de estabilización, generen procesos de concentración (Aspiazu, 1997) sin objetivos redistributivos. En este escenario, es el "adecuado" funcionamiento de los mercados el que debe resolver las demandas sociales. En este marco, en materia de política habitacional, se debilita el sentido de la vivienda como bien público, restringiéndose las responsabilidades del Estado en ese campo y el resultante gasto social destinado. La vivienda es crecientemente definida y aceptada como un bien privado al cual se accede a través de mecanismos de mercado.

Con el propósito de profundizar en las relaciones que existen entre estos procesos y las condiciones de resolución del hábitat popular, resulta necesario dar cuenta –aunque más no sea de modo sintético– de algunos que consideramos clave y que nos permiten entender cómo se resuelven finalmente las tensiones estructurales y estructurantes del desarrollo del hábitat popular en el AMBA.

### *El aumento de la pobreza urbana*

Para 1974, la pobreza se concentraba en el grupo de los pobres transicionales, hogares que tenían alguna necesidad básica insatisfecha, pero con ingresos superiores a la línea de pobreza. Los niveles de ingreso eran relativamente elevados, lo cual se reflejaba en que sólo el 5,8% de los hogares eran pobres por ingreso (3,2% estructurales y 2,6% pauperizados). Los pobres transicionales se encontraban en un proceso de movilidad ascendente (Torrado, 1994), que se transitaba fundamentalmente a través de mecanismos ligados a su inserción en el mercado de trabajo y a las relaciones salariales. Por 1974 los jefes de hogares pobres eran, fundamentalmente, trabajadores de baja calificación de la industria y el comercio.

En la segunda mitad del decenio de los setenta disminuye la pobreza total pero se esbozan modificaciones en su composición: se reduce significativamente la incidencia de los pobres con necesidades básicas –especialmente los transicionales–, mientras aproximadamente se triplican los pauperizados y se deterioran las condiciones de vida de los pobres estructurales. Buena parte de los pobres transicionales, al deteriorarse su inserción ocupacional y reducirse sus ingresos, inició un proceso de movilidad descendente. Hacia fines de los ochenta, entre los jefes de familias pobres se encuentran aquellos que desarrollan actividades semicalificadas y aun calificadas, trabajadores estatales de calificación media y baja, y aumenta la presencia de los jubilados.

### Cuadro 1

## Evolución de la pobreza en el Aglomerado GBA. 1988/ 2003.

Período	Hogares		Personas	
	bajo la línea de indigencia	bajo la línea de pobreza	bajo la línea de indigencia	bajo la línea de pobreza
1988	5,5	22,5	8,6	29,8
1989	5,9	19,7	8,0	25,9
1990	8,7	33,6	12,5	42,5
1991	3,6	21,9	5,1	28,9
1992	2,3	15,1	3,3	19,3
1993	2,9	13,6	3,6	17,7
1994	2,6	11,9	3,3	16,1
1995	4,3	16,3	5,7	22,2
1996	5,1	19,6	6,9	26,7
1997	4,1	18,8	5,7	26,3
1998	4,0	17,7	5,3	24,3
1999	5,4	19,1	7,6	27,1
2000	5,3	21,1	7,5	29,7
2001	7,4	23,5	10,3	32,7
2002	16,0	37,7	22,7	49,7
2003	16,3	39,4	25,2	51,7

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, Onda Mayo.

Estas transformaciones se precipitaron a partir de los procesos inflacionarios o hiperinflacionarios ocurridos durante la década del '80 y pusieron en jaque a uno de los mecanismos que permitían a los sectores de menores ingresos acceder al hábitat: marcaron la desaparición del mercado de lotes a mensualidades. Tal como señala Clichevsky, N. (1999:7), estos procesos llevaron a la bancarrota a muchas de las empresas que se dedicaban a este tipo de submercado.

Estas tendencias se acentuaron en las décadas siguientes, en el marco de un crecimiento de la incidencia total de la pobreza: entre 1980 y 1989 el número total de hogares pobres varía del 26% al 40%.<sup>7</sup> Los hogares bajo la línea de pobreza crecen del 12,9% al 30%, y los hogares con NBI se incrementan del 19,8% al 22%. (Torrado, 1994). Si bien, a comienzos del Plan de Convertibilidad -- durante los primeros años de la década del '90m -- el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza se reduce al 19,4% (Minujin y López, 1993), esta tendencia decreciente se sostiene sólo hasta 1994. Luego se revierte y, en 1996, ese porcentaje asciende al 19,6%.<sup>8</sup>

En síntesis, **el proceso iniciado a mediados de los '70 tuvo como resultado un incremento de la pobreza global**, explicado por la caída de los ingresos y el deterioro de la situación laboral de un universo social muy amplio, que da como resultado una estructura social sumamente heterogénea compuesta por sectores que tienen muy distinto origen, disímiles expectativas, capacidades y experiencias de organización colectivas y que, en consecuencia, poseen vivencias diferentes de las causas y las posibles respuestas ante la coyuntura actual.

<sup>7</sup> Esta medición corresponde al pico hiperinflacionario. La línea de pobreza, que se establece a partir de los ingresos familiares, es extremadamente sensible a estas variaciones.

<sup>8</sup> Para visualizar las variaciones de las situaciones de pobreza en el período se utilizan los datos de la Encuesta Permanente de Hogares, que se producen sobre una muestra del AMBA; por lo tanto, no es posible tomar en cuenta otras realidades regionales que podrían modificar estos datos.

Entre 10 países latinoamericanos analizados por Altimir (1997)<sup>9</sup>, entre 1981 y 1990, Argentina experimentaba el mayor aumento de los índices de concentración de ingresos, la mayor desigualdad y el mayor incremento en los niveles de pobreza urbana. En efecto, los ingresos familiares y el salario real decrecieron significativamente y se acentuó la subutilización de mano de obra, proceso que afectó, particularmente, a la mitad más pobre de la población.

El significativo aumento de las tasas de desocupación ocurrido durante la década del noventa y los primeros años del 2000, y la ampliación de las desigualdades en la distribución del ingreso (Altimir y Beccaria, 2001) impactaron fuertemente sobre la posibilidad que tiene la población de bajos ingresos de acceder a través de mecanismos de mercado al hábitat. A partir de 2003, con la incipiente mejora de la economía, las tasas de desempleo comienzan a decrecer. La tasa de desempleo abierto para el total del Área Metropolitana, que alcanzó el 22,0% en mayo de 2002, se reduce al 16,4% en mayo del siguiente año.

#### Cuadro 2

Evolución de la tasa de desocupación abierta en el Aglomerado GBA. 1988/ 2003.

Período	Tasa de Desocupación
1988	6,3
1989	7,6
1990	8,6
1991	6,3
1992	6,7
1993	10,6
1994	11,1
1995	20,2
1996	18,0
1997	17,0
1998	14,1
1999	15,6
2000	16,0
2001	17,2
2002	22,0
2003	16,4

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, Onda Mayo.

Los efectos de ese proceso se vieron agravados por el aumento de la pobreza por ingresos. Los índices más elevados se registran en el período 1998-2003, siendo el año 2002 el período más crítico. En octubre de ese año, el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC) reveló que un 57,5% de los argentinos vivían por debajo de la línea de pobreza y un 27,5% eran indigentes, es decir, percibían ingresos insuficientes para acceder a una canasta básica de alimentos (Vinocur y Halperín, 2004).

<sup>9</sup>Los otros países son Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

### *Estructuración y desestructuración del FONAVI*

A grandes rasgos, la constitución del FONAVI como un dispositivo político, institucional y financiero de gran envergadura fue concebido desde su creación, en 1972, como un fondo continuo para el financiamiento de la vivienda. Su funcionamiento se sustentaba en una doble estrategia: incidir en la demanda por medio de subsidios que incrementaran su solvencia, y sobre la oferta, dinamizando las realizaciones privadas. Durante la los años '70 –en el contexto de la Dictadura Militar-, cumplió fundamentalmente el papel de subvencionar a la dinámica de algunos grupos económicos protegidos discrecionalmente de las transformaciones aperturistas. Cuando la actividad de "mercado" del sector de la construcción caía, durante el segundo quinquenio de los '70, estos grupos ejecutaron los grandes conjuntos habitacionales con el recurso FONAVI (Rodríguez, 1998). Este modelo de política habitacional se fundamentaba en la idea de que la producción masiva de vivienda favorecería el desarrollo sostenido de la industria de la construcción, permitiendo superar el déficit y beneficiando a la economía en su conjunto a través de su impacto sobre el empleo y su vinculación con otros sectores ligados a la industria de la construcción.

El FONAVI se definió con un esquema altamente centralizado de gestión. La Secretaría de Vivienda y Urbanismo de la Nación dictaba sus reglamentaciones, definía los programas a financiar y los criterios generales de selección de los beneficiarios, mientras que los organismos provinciales quedaban a cargo de la ejecución de los programas.

La fuente de recursos que alimentó al FONAVI -impuestos a las remuneraciones y recuperos- se vio afectada por la caída progresiva y constante en el nivel de las remuneraciones y de la ocupación, así como por los altos niveles de evasión de los aportes. En cambio, los gastos estuvieron en función directa del costo creciente de la construcción. Este desbalance, planteado desde el comienzo de su instrumentación, impidió garantizar una cobertura amplia y limitó sus objetivos como fondo rotatorio.

A comienzos de los '80, no se establecieron definiciones sustantivas en relación con los contenidos de esta política habitacional, que sobrevivió, cada vez más en crisis, con los mismos parámetros.

Como balance sintético de este modelo de intervención puede mencionarse que los conjuntos habitacionales financiados por el FONAVI plantearon tipologías muy similares (con pocas variaciones en torno a los espacios privados -departamentos en torres y/o tiras de dos y tres pisos y espacios de uso colectivo, un rasgo común en toda la producción latinoamericana de estas características - Villavicencio: 2000-). Persiguiendo supuestamente menores costos (que luego no se concretaron, debido a los procesos inflacionarios), las viviendas ofrecían espacios que tendieron a reducirse progresivamente y, básicamente, sin posibilidad de modificaciones. Asimismo, las especificaciones técnicas de calidad muchas veces se bajaron de manera crítica y, en general, se eligieron localizaciones periféricas con escasa demanda a nivel urbano (favoreciendo otros procesos de valorización del suelo de propiedad privada circundante, mediante la elevada inversión pública en provisión de infraestructura).

Los énfasis y prioritaciones de las políticas implementadas, condujeron a que, en la materialización de los proyectos, distintos aspectos fueran diferencialmente atendidos. Si consideramos, por ejemplo la dimensión física y arquitectónica, los requerimientos de las

etapas de proyecto y ejecución fueron contemplados y resueltos de algún modo, en tanto que los aspectos vinculados al uso y mantenimiento posteriores, quedaron relegados o indeterminados: las políticas no los tenían en cuenta en su diseño.

De manera complementaria, el modo en que eran interpelados los beneficiarios de los proyectos, las modalidades de asignación y, en particular, los procesos efectivos de "poblamiento" de los conjuntos (adjudicación por "listados", aglomeración de individuos que no se conocen entre sí sin ningún tipo de proceso de integración, etc) incidieron sobre las formas y condiciones de apropiación de los mismos, tanto de los espacios privados de uso individual-familiar como, especialmente, de la imposibilidad recurrente de apropiación y disfrute de los ámbitos colectivos. Las dificultades y obstáculos, tanto de tipo legal como organizativos, que se expresan en la actualidad en déficits acumulados progresivamente en la gestión administrativa de los conjuntos habitacionales y en diversos problemas de integración, severos en los casos extremos. Todo ello es efecto complejo y acumulado de los aspectos no contemplados en una política cuyas principales beneficiarias fueron las empresas constructoras y que podrían reproducirse.

En la década del '90, se instrumentó la reforma del Estado "facilitador", desmontando las estructuras propias del Estado de bienestar. Vinculado con la estrategia de reducción del gasto público que impulsaba el área económica, el sector público resolvió renunciar a pagar su porcentual sobre los salarios, que representaba nada menos que la mitad del FONAVI. La salida para la sobrevivencia del mismo consistió en el cambio de origen de los recursos que integraban el fondo, el cual pasa a integrarse con el 40 % de los ingresos que percibe el Estado por el impuesto a los combustibles, incrementando progresivamente esta proporción hasta el 42% en 1993 y, en adelante, con transferencia automática a las provincias. La Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental pierde su función distribuidora y los recursos son, entonces, directamente manejados por los tesoros provinciales, sin poder de fiscalización del nivel nacional sobre el destino de los mismos. Este tratamiento convirtió al Fondo en un recurso fiscal genérico subordinado a los fines de la estabilidad macroeconómica (Catenazzi, 1993).

El rol "facilitador" del Estado se acentúa con la sanción de la Ley Federal de Vivienda (24.464), que define claramente parámetros y restricciones para la aplicación del recurso, planteando procedimientos que priorizan la vinculación de los recursos del Fondo con la activación de circuitos financieros.

A partir de 1995, los factores internos vinculados a los intereses del sector constructivo y financiero recuperaron su hegemonía e incidencia en la toma de decisiones de los organismos del sistema habitacional, aunque con una estructura más débil, atomizada territorialmente y debilitada, también, por el desplazamiento del sector empresario más concentrado hacia el sector de prestaciones de servicios vinculados a la infraestructura de mayor rentabilidad relativa. Las operatorias públicas tradicionales, de producción de viviendas "llave en mano", del FONAVI, continuaron dominando la producción habitacional, pero al articular el Fondo mediante las operatorias de cofinanciamiento de mejoras previstas en la Ley Federal, se acentuó su utilización hacia sectores sociales de mayores ingresos.

En forma paralela, durante los '90, en el contexto de estas condiciones restrictivas, se inicia una incipiente diversificación de los lineamientos de políticas dirigidas a los grupos de menores ingresos, siendo las más significativas, las políticas ex post enfocadas a la regularización domial.

A la vez, comienzan acciones públicas orientadas a atender las necesidades habitacionales de dicha población, que no llegan a constituirse como políticas oficiales, por su carácter parcial y coyuntural. Si bien no tuvieron un impacto significativo por el reducido volumen de fondos disponibles en relación a las necesidades sociales a atender, su mayor relevancia fue instalar en el debate de las políticas habitacionales las cuestiones vinculadas a los déficits cualitativos de los sectores populares, su consideración con un papel activo y la “puesta en valor” de su contribución en la superación de las actuales condiciones deficitarias. Asimismo, colocó la mirada sobre el rol del sector público como corresponsable en la gestión y ejecución de proyectos y programas habitacionales.

### *Estrechamiento de las opciones de acceso al suelo urbano*

Otro aspecto de la configuración de las condiciones del hábitat popular durante el período es el estrechamiento de sus opciones de acceso al suelo urbano a través de la compra de lotes. Los loteos populares -regulares y clandestinos- de los '50 y '60 funcionaron como estrategia de producción de suelo urbano. Con la sanción del Decreto Ley 8912/77, que perseguía mejorar las condiciones de producción del suelo y exigía la provisión de infraestructura y servicios, la producción de lotes orientada a los sectores de menores ingresos se ve seriamente limitada. La Ley 8912 eleva los estándares mínimos de urbanización y la consecuencia (no deseada, pero previsible) de la aplicación de esta legislación sobre la prohibición de loteos sin infraestructura fue el encarecimiento de la tierra destinada a los sectores populares. El Decreto-Ley 8912 fue el primer instrumento legal que se implementó en el país concebido como un cuerpo orgánico de principios y disposiciones y que abarcó los aspectos más amplios del ordenamiento territorial y usos del suelo. En términos generales, la ley fue funcional a las políticas de corte autoritario implementadas por la dictadura militar. De esta manera, la ley se articula con la implementación en la Ciudad de Buenos Aires de la erradicación de “villas”, así como con la política de locaciones urbanas; con ella se produce una restricción en los diferentes submercados a los cuales podían acceder los sectores populares (Oszlack, 1991; Yujnovsky, 1984; Cuenya y otros, 1987).

En la ciudad de Buenos Aires, el estrechamiento de opciones para el sector popular está marcado por la erradicación entre 1976 y 1978 de 250.000 personas de las villas y la liberalización de los alquileres.

Ambos estrechamientos conducen a fines de la dictadura a las primeras oleadas de procesos masivos de autoproducción del hábitat: las tomas de tierra (siendo las primeras las de Francisco Solano en 1981) y las ocupaciones de edificios en la ciudad (siendo de este período el inicio de las de la ExAU3), que se intensifican durante los primeros años de la democracia (en La Matanza, Moreno, Merlo, Florencio Varela, Quilmes, Avellaneda).

### *Acceso restringido a los servicios urbanos*

La privatización de los servicios urbanos jugó un papel crítico en este proceso de deterioro. El cambio de la forma de intervención estatal, el tránsito del *modelo social de provisión de servicios urbanos a la concesión del servicio* tiene como elemento fundamental la mercantilización de los servicios públicos estatales y el nuevo protagonismo económico y cultural de la empresa privada en la gestión de la demanda de los servicios urbanos básicos (Catenazzi y Di Virgilio, 2001). Si bien, como señala Twaytes Rey (1994), el estado pre privatización de las redes de infraestructura no

respondía a las demandas y necesidades de los sectores populares, el proceso privatizador impactó fuertemente en la configuración de *lo público* y *lo privado* –en tanto sistema de representación– a nivel de sociedad general, tensionando fuertemente las exigencias de la reproducción social de aquellos sectores que no tienen posibilidades de acceder a bienes públicos, que en el nuevo escenario se transan en el mercado.

En este nuevo escenario, aquellos barrios y porciones del territorio del AMBA habitados por población de bajos ingresos que no llegan a constituirse en demanda efectiva para las nuevas empresas privatizadas, permanecen aislados y segregados. Tendencia que se ve agravada por la coexistencia a pocos metros de urbanizaciones cerradas –countries, clubes de campo, barrios cerrados, etc. – , en las que el proceso privatizador facilitó la extensión de los servicios, agudizándose la diferenciación socioespacial existente.

### *La coyuntura y sus herencias*

A comienzos del año 2002, Argentina se encuentra sumida en una profunda crisis económica, social y política sin paralelo. A partir de 1998, la economía entra en una fase recesiva que se extiende por tres años. Hacia fines de la década, la situación social de la Argentina presenta ya un cuadro de profunda gravedad: en el GBA, el desempleo trepa, en octubre de 1999, al 14.4% y la pobreza afecta al 18,9% de los hogares. Era ya evidente que la liberalización de los mercados y el crecimiento económico que acompañó a la década del '90 no se expresaban en una mejor distribución de la riqueza ni en una disminución de los índices de pobreza (Clichevsky, 2002). En diciembre de 1999 asume el gobierno Fernando de la Rúa, acompañado por Carlos Álvarez, una fórmula presidencial surgida de la alianza entre la Unión Cívica Radical y el Frente para un País Solidario (FREPASO). Durante los dos años que dura el gobierno de de la Rúa, y después de tres años de recesión ininterrumpida, la crisis económica y financiera se profundiza en el 2001. En el transcurso de dicho año, se hacen intentos infructuosos para reactivar el crecimiento. Las medidas orientadas a frenar el amplio retiro de los depósitos (el "corralito") restringieron la circulación de dinero efectivo, provocando una contracción importante en el consumo y en la actividad económica y generaron gran descontento popular. El proceso culmina con la renuncia del Presidente de la Rúa en diciembre de 2001, después de dos días de protestas en las calles de las principales ciudades del país, saqueos en los supermercados del Gran Buenos Aires y la muerte de veinte personas durante las manifestaciones populares en contra del gobierno. Se produce, entonces, una sucesión de presidentes designados que culmina el 2 de enero de 2002 con el nombramiento del Dr. Eduardo Duhalde, senador por la Provincia de Buenos Aires, como Presidente, hasta mayo de 2003.

El nuevo gobierno enfrenta una situación crítica. El derrumbe del Plan de Convertibilidad, la inmovilidad de los depósitos bancarios, el default en la deuda externa, altas tasas de inflación, la contracción de la actividad económica y la devaluación del tipo de cambio acarrearán severas consecuencias para los sectores medios y los de menores ingresos. La ruptura del Plan de Convertibilidad significa que el ajuste en el mercado laboral opera más a través de los sueldos que por un aumento en el desempleo. La inflación reduce los salarios reales substancialmente y, a diferencia de recesiones anteriores, el desempleo afecta en gran medida al sector formal, con un aumento del empleo en el sector informal.

La economía declina profundamente; con una marcada depreciación del peso desde su flotación y una política monetaria aún poco definida, Argentina experimenta una significativa inflación por primera vez desde 1991. La caída de la actividad económica y la depreciación de la moneda agravan severamente las ya difíciles condiciones sociales del país. Los niveles de desempleo, que eran muy elevados (18.3% en octubre de 2001), saltan al 21,5 por ciento, según datos de mayo de 2002. Además, la destrucción de puestos de trabajo es importante (particularmente en relación con los empleos no calificados). Durante el primer trimestre de 2002, la industria de la construcción (que es clave para la mano de obra no calificada) cae el 25% con respecto al último trimestre de 2001 (42% en comparación con el primer trimestre de 2001). También, la pobreza está en aumento (Cuadro 2).

En ese complejo marco, sectores diversos como la Cámara Argentina de la Construcción y la Unión de Trabajadores de la Construcción, Sectores Gremiales y sociales coordinados con la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), Redes de ONGs y otros, concurren en precisar la importancia del sector habitacional en la reactivación económica, la integración social y la "governabilidad". En ese entendimiento, se constituyó la Mesa del Diálogo Argentino, integrada por el sector gubernamental, sectores representativos de la sociedad y la Iglesia Católica, con participación del PNUD. A través de sus mesas de trabajo, se intentó priorizar el fortalecimiento de programas sociales dirigidos a la emergencia habitacional y la finalización de viviendas en ejecución avanzada del sistema FONAVI, como medio de reactivación del empleo y trabajo en la construcción, y como satisfactores sociales inmediatos en la crisis (Rodulfo, 2003).<sup>10</sup>

El Gobierno electo de Néstor Kirchner acentuó los esfuerzos de recomposición de la legitimidad institucional, apuntando con fuerza al reestablecimiento del consenso social. Para ello, atacó las áreas más cuestionadas del poder (cuestiones relativas a la composición de la Corte Suprema, la dirigencia de las fuerzas militares, los procesos de privatización más controvertidos, el PAMI, etc.), asignó un lugar relevante como interlocutores válidos a los organismos de DD.HH., incluyendo todas sus expresiones, así como a los movimientos piqueteros. Paralelamente, en la administración pública se intentó, junto con las operaciones de 'limpieza', la reinstauración de una razón tecnocrática capaz de no identificarse automáticamente con el interés de la gran empresa. De ahí la convocatoria inicial de los equipos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) para temas vinculados a las privatizaciones, a los administradores gubernamentales para el PAMI y al Ministerio de Desarrollo Social, aspecto logrado con menor claridad en el área de la Obra Pública.

En el terreno económico, inicialmente se propagandizó la persecución de grandes evasores, el aumento del salario mínimo, vital y móvil y la postergación del incremento de tarifas, marcando un cambio parcial de prioridades, a través de un Estado que transmite el mensaje de que ya no está subordinado de modo exclusivo y permanente al gran capital. Sin embargo, la propuesta económica de corte neodesarrollista no pierde los rasgos de 'ortodoxia' que la hacen compatible con las visiones más lúcidas del gran capital, incluyendo a los organismos financieros internacionales. Las características de la estructura tributaria (fuertemente regresiva), de la política de distribución de ingresos, el carácter de los presupuestos nacionales aprobados para 2004 y 2005 y las metas superavitarias respecto del déficit fiscal, dejan ver que las reformas han tenido impactos

<sup>10</sup> Este proceso explica, en parte, la incorporación del PROMEBA al Plan de Emergencia Social. Para un desarrollo más extenso del tema, véase Di Virgilio, 2004.

poco significativos. En el plano de la reconstitución del sistema político, la tendencia que se ha advertido pareciera confluir en la institución de una especie de polaridad metapartidaria (transversalidad), que funciona a partir de coaliciones contingentes construidas en torno a candidatos, tomando la fragmentación postbipartidista como un elemento activo en la nueva composición del sistema, mientras se intenta recomponer, en forma paralela, el control y la estructura del PJ. La construcción mediática del Presidente como un "izquierdista" -táctica en la que confluyeron medios tan disímiles como Página 12, Ámbito Financiero y La Nación- preparó el terreno hacia la no cristalizada pero posible consolidación de un espacio de "derecha" (Mauricio Macri, Ricardo López Murphy, la diáspora postmenemista, etc.).

En el sector habitacional, en este contexto, el Gobierno del Presidente Kirchner generó un brusco giro re-centralizador, orientado a paliar la grave crisis económica y financiera en medio de la que asume. Las políticas habitacionales y de infraestructura urbana y territorial se concentran en un área clave con nivel ministerial, manteniendo así estas inversiones como motor de las políticas de empleo y contención social. De este modo, nuevamente se otorga un rol central a la obra pública. La producción de vivienda se contextualiza como un eslabón de esa cadena.

El Ministerio Federal asume importancia creciente en la participación y definición de las políticas, interviniendo junto con el de Economía en las rondas de negociaciones con empresarios. El primer discurso público de Felisa Miceli, Ministra de Economía del Presidente Kirchner, parece expresar de manera elocuente esta alianza estratégica, en especial si se tiene en cuenta que el mismo tuvo lugar en un evento público de la empresa Techint.

### **3.2. Para medir la situación del hábitat popular y los impactos de la crisis**

*¿Qué nos dicen las fuentes oficiales acerca del déficit habitacional?*

Resulta difícil dar cuenta integralmente de las situaciones deficitarias vinculadas al hábitat. Esta dificultad se relaciona con el hecho de que los indicadores que permiten dimensionar el problema se centran en el estado de la construcción de los inmuebles. De este modo, clasifican a los hogares según desarrollen su vida cotidiana en (Catenazzi y Di Virgilio, 2001):

✍ *vivienda deficitaria irre recuperable*: viviendas que por la calidad de los materiales con que han sido construidas son irre recuperables y deberían ser reemplazadas por nuevas unidades de vivienda. Son las viviendas precarias (ranchos, casillas, locales no construidos para fines habitacionales).

✍ *vivienda deficitaria recuperable*: viviendas que si bien presentan rasgos de precariedad (falta de terminaciones, carencia de instalaciones sanitarias) son pasibles de ser recuperadas mediante obras de refacción o completamiento.

✍ *vivienda buena*: viviendas en buen estado, agrupa las categorías de casa y departamento.

A estas tres categorías, elaboradas a partir de dimensiones de tipos constructivos y de dotación de servicios, se suma una dimensión que relaciona las características de la

vivienda con la composición de los hogares. Esta cuarta dimensión permite incorporar entre las situaciones deficitarias a aquellas familias que conviven en condiciones de hacinamiento: se trata de hogares que habitan buenas viviendas pero que, por su tamaño, resultan inadecuadas para albergar a los miembros de un hogar, produciéndose distintos niveles de hacinamiento por cuarto (más de tres personas).

*Qué necesitamos saber, además...*

Sin embargo, las condiciones físicas de habitabilidad y el hacinamiento no informan sobre otros aspectos que resultan críticos a la hora de pensar políticas orientadas a su solución. Entre ellos, interesa destacar:

- (i) Poder identificar y cuantificar de manera integrada las *distintas tipologías del hábitat popular urbano*: entre ellas, villas de emergencia, asentamientos, ocupaciones de inmuebles, inquilinatos, hoteles pensión, etc. Cada una de estas tipologías traen aparejadas problemáticas y conflictivas diferenciales que no necesariamente se expresan en las condiciones físicas de los inmuebles y/o en la relación entre la disponibilidad de cuartos y la cantidad de personas que los habitan. Las condiciones de tenencia y la inestabilidad -de variados tipos- que se reconocen en cada caso son un componente necesario para conceptuar el déficit.

La villa, el asentamiento, las ocupaciones, el conventillo y el loteo son los distintos tipos de hábitat en los que se asientan los sectores de menores ingresos en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En un trabajo que compara estas diferentes formas de habitar la ciudad, Merklen (1999) muestra cómo en estos espacios se configuran “distintos sujetos sociales [...] Unas veces la villa y el asentamiento comparten el mismo momento histórico; otras, aquélla es antecedente de éste. Otras, en la misma coyuntura están la villa y el loteo, y luego éste es antecedente del asentamiento [...] Similares determinantes estructurales han dado origen a la villa y al loteo, y [...] distintos determinantes sostienen a la villa en situaciones distintas”.

- (ii) *La accesibilidad y la conectividad*: en el Área Metropolitana de Buenos Aires, el barrio pobre -ubicado en las márgenes de la mancha urbana-, cuando no hay dinero para pagar un boleto de colectivo ni una bicicleta disponible en el grupo familiar, se convierte en un espacio que homogeneiza a sus pobladores en la desposesión: el radio en el que es posible buscar trabajo se reduce drásticamente y se cortan las redes que posibilitan el acceso a los recursos que “pueda haber”. Las barreras que produce la privación de los recursos necesarios para participar en los juegos sociales crean un efecto de “insularización” (Cravino et al., 2002) que “no deja otra salida [más] que la huída (la más de las veces prohibida, por la falta de recursos) hacia otros lugares” (Bourdieu, 2002:124). En contraposición, en los barrios cerrados y los countries esta “clausura” es una opción racional guiada por principios como la maximización de utilidad, la exclusividad, la distinción, la afinidad, la acumulación de activos, la construcción de redes o el acceso a recursos (Machado, 2001; Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001).<sup>11</sup>
- (iii) *La estructura del empleo* como condicionante del acceso al hábitat. Tener o no tener trabajo limita los recursos con los que cuenta la unidad doméstica y, por

<sup>11</sup> Citado en Arriagada Luco y Rodríguez Vignoli, 2003.

ende, es el principal capital que ellas pueden movilizar en relación al acceso a la vivienda. (Badcock; 1994:171).

Los aspectos aquí reseñados dan cuenta de dimensiones no necesariamente cuantificables del déficit habitacional y escasamente tenidas en cuenta por las operatorias orientadas hacia el hábitat popular, en general, y hacia la PSH, en particular. Tal como se analiza más adelante en este documento, las operatorias escasamente problematizan como objeto de intervención las relaciones que existen entre la producción de vivienda orientada hacia los sectores de menores ingresos con las condiciones en las cuales dicho proceso se lleva a cabo. Predomina en el proceso una perspectiva fuertemente sectorial que raramente articula con aquellas dimensiones que exceden los aspectos físicos y constructivos – entre otras, las articulaciones con el mercado de trabajo, la disponibilidad de servicios, etc. En el mejor de los casos, como por ejemplo en Programa Techo y Trabajo, estas articulaciones se dan por supuestas, sin que dichas relaciones se conviertan en objeto de intervención en sí.

#### *Cantidad y tipo de viviendas deficitarias*

Sin embargo y a pesar de la dificultad señalada anteriormente, parece relevante caracterizar el problema a través de una batería de indicadores que progresivamente –y leídos de manera conjunta– permitan aproximarnos a la complejidad del déficit habitacional. La cantidad de hogares que se ven afectados por esta situación resulta ser un primer eslabón en este proceso.

Cuadro 3:

Distribución de los hogares según situación habitacional. Total país. 1991/ 2001. Total País y AMBA.

<b>SITUACIÓN HABITACIONAL</b>	<b>1991</b>		<b>2001</b>	
<b>TOTAL PAÍS</b>				
TOTAL	8.927.289	100	10.073.625	100
HOGARES CON SITUACIONES DEFICITARIAS	2.705.530	30.3	2.640.871	26.2
Hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables	1.573.804	17.6	1.646.965	16.3
Hogares que ocupan viviendas recuperables	651.766	7.3	534.037	5.3
Hogares que padecen hacinamiento por cuarto (más de 2 personas por cuarto) en viviendas no precarias	479.960	5.4	459.869	4.6
HOGARES NO DEFICITARIOS	6.221.759	69.7	7.432.754	70.8
<b>AMBA</b>				
TOTAL	3.196.180	100	3.408.913	100
HOGARES CON SITUACIONES DEFICITARIAS	726.963	22,7	712.972	20,9
Hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables	341.971	10,7	406.907	11,9
Hogares que ocupan viviendas recuperables	229.471	7,2	142.644	5,0
Hogares que padecen hacinamiento por cuarto (más de 2 personas por cuarto) en viviendas no precarias	155.521	4,9	135.610	4,0
HOGARES NO DEFICITARIOS	2.469.217	77.3	2.695.940	79.1
<b>CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES</b>				
TOTAL	1.023.464	100	1.024.231	100
HOGARES CON SITUACIONES DEFICITARIAS	80.495	7.9	67.577	6.6
Hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables	15.030	1.4	10.761	1.1
Hogares que ocupan viviendas recuperables	33.007	3.2	31.925	3.1
Hogares que padecen hacinamiento por cuarto (más de 2 personas por cuarto) en viviendas no precarias	32.458	3.1	24.891	2.4
HOGARES NO DEFICITARIOS	974.712	95.2	956.654	93.4
<b>GBA</b>				
TOTAL	2.172.716	100	2.384.682	100
HOGARES CON SITUACIONES DEFICITARIAS	646.468	29.8	645.395	27.1
Hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables	326.941	15.0	396.146	16.6
Hogares que ocupan viviendas recuperables	196.464	9.0	138.530	5.8
Hogares que padecen hacinamiento por cuarto (más de 2 personas por cuarto) en viviendas no precarias	123.063	5.7	110.719	4.6
HOGARES NO DEFICITARIOS	1.526.248	70.2	1.739.286	72.9

Fuente: Dirección Nacional de Políticas Habitacionales de la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano, con base en Censo Nacional de Población y Vivienda, 1991 y 2001.

Cuadro 4:

Importancia relativa de cada situación deficitaria sobre el total de situaciones deficitarias. Total país. 1991/ 2001. Total País y AMBA.

<b>SITUACIÓN HABITACIONAL</b>	<b>1991</b>		<b>2001</b>	
<b>TOTAL PAIS</b>				
HOGARES CON SITUACIONES DEFICITARIAS	2.705.530	100,0	2.640.871	100,0
Hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables	1.573.804	58,2	1.646.965	62,4
Hogares que ocupan viviendas recuperables	651.766	24,1	534.037	20,2
Hogares que padecen hacinamiento por cuarto (más de 2 personas por cuarto) en viviendas no precarias	479.960	17,7	459.869	17,4
<b>AMBA</b>				
HOGARES CON SITUACIONES DEFICITARIAS	726.963	100,0	712.972	100,0
Hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables	341.971	47,0	406.907	57,1
Hogares que ocupan viviendas recuperables	229.471	31,6	142.644	20,0
Hogares que padecen hacinamiento por cuarto (más de 2 personas por cuarto) en viviendas no precarias	155.521	21,4	135.610	19,0
<b>CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES</b>				
HOGARES CON SITUACIONES DEFICITARIAS	80.495	100,0	67.577	100,0
Hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables	15.030	18,7	10.761	15,9
Hogares que ocupan viviendas recuperables	33.007	41,0	31.925	47,2
Hogares que padecen hacinamiento por cuarto (más de 2 personas por cuarto) en viviendas no precarias	32.458	40,3	24.891	36,8
<b>GBA</b>				
HOGARES CON SITUACIONES DEFICITARIAS	646.468	100,0	645.395	100,0
Hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables	326.941	50,6	396.146	61,4
Hogares que ocupan viviendas recuperables	196.464	30,4	138.530	21,5
Hogares que padecen hacinamiento por cuarto (más de 2 personas por cuarto) en viviendas no precarias	123.063	19,0	110.719	17,2

Fuente: Dirección Nacional de Políticas Habitacionales de la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano, con base en Censo Nacional de Población y Vivienda, 1991 y 2001.

Como se puede observar, entre 1991 y 2001, de acuerdo a los datos oficiales disponibles, en el total del país los porcentajes de incidencia del déficit habitacional se reducen significativamente. La situación en el AMBA, en la misma tendencia, experimenta una ligera disminución del déficit en términos absolutos y relativos (de 727.000 a 713.000, de 22% a 20,9% de los hogares). No obstante, la reducción expresa disparidades entre la ciudad central y su conurbación. Mientras que en la ciudad central la cantidad de hogares que conviven con situaciones habitacionales deficitarias disminuyó en un 16% entre 1991 y 2001, en el GBA la reducción de los hogares en términos absolutos fue prácticamente nula (0.16%). Asimismo, la situación de la región parece explicarse fundamentalmente por la relevancia que adquiere el problema en el Gran

Buenos Aires, en donde más de un cuarto de los hogares conviven con situaciones deficitarias. En cuanto a la composición del déficit, mientras en la Ciudad de Buenos Aires las situaciones deficitarias se explican fundamentalmente por los hogares que ocupan viviendas recuperables, en el GBA el problema debe atribuirse fundamentalmente a los hogares que habitan viviendas irrecuperables.

El agravamiento de la categoría irrecuperables en el AMBA (de 10,7% a 11,9% del total de hogares), que refiere a los mayores niveles de precariedad habitacional, da cuenta de la instalación de una mayor desigualdad en la sociedad, por empeoramiento de las condiciones de habitabilidad de los hogares más pobres. Asimismo, es posible advertir que un incremento de hogares viviendo en viviendas irrecuperables y ubicadas en el GBA es expresivo de las tendencias a una mayor segregación socioespacial urbana. En ciudad de Buenos Aires, el descenso del déficit en términos absolutos y el decrecimiento de las categorías irrecuperable y hacinamiento en viviendas no precarias pueden hablar de la progresiva consolidación edilicia que las villas experimentaron a lo largo de la década.

### *La tenencia*

Uno de los problemas que agrava la condición habitacional se expresa en las condiciones de acceso al suelo urbano. En el análisis comparado entre los años 1991 y 2001 (Cuadro 5), se observa que, mientras en 1991 un 18% de los hogares (1.572.377 hogares) se hallaba en condición de tenencia irregular, en 2001 este porcentaje desciende levemente a un 16%, pero que en términos absolutos asciende a 1.582.230 hogares, datos que evidencian avances muy lentos. Esta situación de irregularidad comprende a ocupantes por préstamo (10,7%), ocupantes de hecho (0,8%), propietarios sólo de la vivienda (4,8%) y otras condiciones no especificadas (0,4%). Si miramos el AMBA, entre 1991 y 2001 hay un ligero descenso de las situaciones irregulares de tenencia en términos relativos (pasan del 16,3 % de los hogares al 13,3%) y absolutos (520.350 a 454.509), asociado. El descenso se explica por la caída de las situaciones irregulares en ciudad de Buenos Aires, que pasan del 12,9% a 7,8% de los hogares, asociado al descenso de la categoría "propietarios sólo de la vivienda", que se reduce merced a las acciones de regularización en villas. Este proceso, en el mediano plazo, induce procesos de valorización y eventual sustitución de la población por la propia dinámica de funcionamiento del submercado inmobiliario. Por ejemplo, en el caso de la Villa 19, ubicada en la zona sudoeste de la Ciudad, los vecinos relatan que con la urbanización del barrio y su progresiva integración a la trama urbana, el precio de los terrenos, de las viviendas y de los alquileres se ha incrementado significativamente. Desde la perspectiva de los vecinos, la urbanización sentó las bases para la densificación progresiva que ha sufrido el barrio desde mediados de la década del '90 a la fecha. Interesa destacar que, según datos oficiales, en el año 1993, la población del Barrio INTA (así lo denominan sus moradores) alcanzaba a 2561 personas nucleadas en 623 hogares. Para el año 2001, la población ascendía a 3343 personas que conviven en 794 hogares (Di Virgilio, 2005).

También se puede hipotetizar que la reducción de estos guarismos, en parte, puede expresar un proceso de expulsión continuo, de bajo perfil, de población ocupante de edificios públicos y privados, categoría que históricamente ha sido subregistrada en las fuentes oficiales. A lo largo de la década y primeros años del nuevo milenio se han desalojado todas las ocupaciones de edificios de mayor escala que existían en la ciudad, de propiedad pública y privada -Giol, Ex Padelai, Darwin, Suchard -, así como sostenido los desalojos por goteo de propiedades privadas y públicas de menor escala, en Abasto,

Palermo, San Telmo y La Boca, todas zonas en las que se desarrollan procesos de renovación urbana (con diferentes grados de consolidación). Las excepciones son la traza de la Ex AU3, la Lechería y cooperativas del MOI en San Telmo, es decir, los lugares con niveles sostenidos de organización social. En el GBA, la cantidad de hogares en situación irregular habría experimentado un ligero descenso (1%). Si bien existieron también políticas de regularización dominial, las tomas de tierras más recientes producidas por parte de hogares pobres, que no cuentan con otras opciones de acceso al suelo urbano y el hábitat, podrían contribuir al mantenimiento de dichos guarismos. Como señala Echevarría (2005), las ocupaciones de terrenos asumieron en los últimos años formas diversas, teniendo en cuenta niveles de organización, características de los terrenos ocupados, dimensiones, etc. Incluso el límite entre "villa" y "asentamiento" ya no es tan preciso: hay asentamientos conformados por sucesivas instalaciones individuales. Se desarrollan formas organizativas (con distinto nivel de formalidad) después de instaladas las familias. Las familias se reconocen como "asentamiento". Este proceso puede verse particular en el tercer cordón, por ejemplo: José C. Paz.

Los comportamientos diferenciales sobre la condición de tenencia en GBA y Capital, a lo largo de la década, también contribuyen a reforzar la segregación urbana (en este sentido, la variable manifiesta el comportamiento inverso a la precariedad. En las mejores localizaciones, la precariedad disminuyó, pero también la tolerancia).

Distintas políticas y programas se implementaron desde los diferentes niveles del gobierno a fin de regularizar la situación de tenencia; de hecho, durante la década del '90 este tipo de medidas han prevalecido sobre aquellas tendientes a resolver los problemas de precariedad en las viviendas recuperables "bajo la hipótesis de que la seguridad en la situación de tenencia favorecería la inversión de los pobladores en el mejoramiento habitacional" (Herzer et al., 1998). Las políticas dirigidas a la precariedad son políticas que hubieran requerido niveles significativos de inversión pública dirigidos a los sectores de menores ingresos.

Puede pensarse que las políticas de regularización dominial han sido acciones ex post encaradas desde distintos niveles del Estado para canalizar, instituir y/o dar cauce a situaciones que se han concretado masivamente en los hechos. Dichas situaciones cristalizan las "soluciones" que las familias de sectores populares han desarrollado para resolver la situación de la vivienda según sus propias posibilidades. Como resultado, la población continúa autoproduciendo su vivienda, en un marco progresivo de empobrecimiento que deteriora las condiciones relativas de desarrollo de dichos procesos.

Las políticas de regularización dominial, en este sentido, no son propiamente políticas de acceso al suelo urbano; sino antes bien, apuntan a generar ciertas condiciones de seguridad de la tenencia en zonas o áreas de la ciudad en donde, por regla general, el suelo urbano no es altamente disputado. En un sentido más específico, políticas de acceso al suelo urbano son aquellos lineamientos pro-activos donde el gobierno desarrollara herramientas para "crear" suelo urbano destinado a los sectores populares por medio de instrumentos de planificación como, por ejemplo, zonas especiales de interés social, a través de estrategias impositivas y punitivas sobre los inmuebles ociosos y estableciendo condiciones de compra de suelo y estructuración de bancos de inmuebles -tierras y edificios.

---

<sup>12</sup> Un análisis detallado de las políticas durante la década del '90 puede leerse en Herzer et al., 1998, y en Catenazzi y Di Virgilio, 2001.

Cuadro 5:

Distribución de los hogares según situación de tenencia. Total país y AMBA. 1991/2001.

<b>SITUACION DE TENENCIA</b>	<b>1991</b>	<b>%</b>	<b>2001</b>	<b>%</b>
<b>Total país</b>				
<b>SITUACION LEGAL DE TENENCIA</b>	<b>7.354.913</b>	<b>82,4</b>	<b>8.491.395</b>	<b>84</b>
Propietario de la vivienda y terreno	5.839.608	65,4	7.115.508	70,6
Inquilino	1.169.803	13,1	1.122.208	11,1
Relación de dependencia	345.502	3,9	253.679	2,5
<b>SITUACIONES IRREGULARES DE TENENCIA</b>	<b>1.572.377</b>	<b>18</b>	<b>1.582.230</b>	<b>16</b>
Ocupantes por préstamo	845.936	9,5	829.985	8,2
Ocupantes de hecho	84.976	1	s/d	s/d
Propietarios sólo de la vivienda	600.540	6,7	432.009	4,3
Sin especificar	40.925	0,5	320.236	3,2
<b>TOTAL DE HOGARES</b>	<b>8.927.289</b>	<b>100</b>	<b>10.073.625</b>	<b>100</b>
<b>AMBA</b>				
<b>SITUACION LEGAL DE TENENCIA</b>	<b>2.675.830</b>	<b>83,70</b>	<b>2.954.404</b>	<b>86,70</b>
Propietario de la vivienda y terreno	2.175.639	68,10	2.485.671	72,90
Inquilino	441.901	13,80	428.731	12,60
Relación de dependencia	58.290	1,80	40.002	1,20
<b>SITUACIONES IRREGULARES DE TENENCIA</b>	<b>520.350</b>	<b>16,30</b>	<b>454.509</b>	<b>13,30</b>
Ocupantes por préstamo	239.803	7,50	233.227	6,80
Ocupantes de hecho	32.182	1,00	s/d	s/d
Propietarios sólo de la vivienda	235.890	7,40	128.265	3,80
Sin especificar	12.475	0,40	93.017	2,70
<b>TOTAL DE HOGARES</b>	<b>3.196.180</b>	<b>100,00</b>	<b>3.408.913</b>	<b>100,00</b>
<b>CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES</b>				
<b>SITUACION LEGAL DE TENENCIA</b>	<b>891.056</b>	<b>87,00</b>	<b>944.983</b>	<b>92,30</b>
Propietario de la vivienda y terreno	637.875	62,30	692.210	67,60
Inquilino	226.308	22,10	227.545	22,20
Relación de dependencia	26.873	2,60	25.228	2,50
<b>SITUACIONES IRREGULARES DE TENENCIA</b>	<b>132.408</b>	<b>12,90</b>	<b>79.248</b>	<b>7,80</b>
Ocupantes por préstamo	53.472	5,20	45.192	4,40
Ocupantes de hecho	5.014	0,50	s/d	s/d
Propietarios sólo de la vivienda	70.590	6,90	14.051	1,40
Sin especificar	3.332	0,30	20.005	2,00
<b>TOTAL DE HOGARES</b>	<b>1.023.464</b>	<b>100,00</b>	<b>1.024.231</b>	<b>100,00</b>
<b>GBA</b>				
<b>SITUACION LEGAL DE TENENCIA</b>	<b>1.784.774</b>	<b>82,10</b>	<b>2.009.421</b>	<b>84,20</b>

Propietario de la vivienda y terreno	1.537.764	70,80	1.793.461	75,20
Inquilino	215.593	9,90	201.186	8,40
Relación de dependencia	31.417	1,40	14.774	0,60
<b>SITUACIONES IRREGULARES DE TENENCIA</b>	<b>387.942</b>	<b>17,90</b>	<b>375.261</b>	<b>15,80</b>
Ocupantes por préstamo	186.331	8,60	188.035	7,90
Ocupantes de hecho	27.168	1,30	s/d	s/d
Propietarios sólo de la vivienda	165.300	7,60	114.214	4,80
Sin especificar	9.143	0,40	73.012	3,10
<b>TOTAL DE HOGARES</b>	<b>2.172.716</b>	<b>100,00</b>	<b>2.384.682</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Dirección Nacional de Políticas Habitacionales de la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano, con base en Censo Nacional de Población y Vivienda, 1991 y 2001.

Nota: en censo 2001 no se registra la categoría ocupante de hecho. En este sentido, es de esperar que esta categoría engrose los casos clasificados como sin especificar.

### *Distribución del déficit según quintiles de ingresos.*

Aun cuando los datos de los que se dispone no permiten hacer un análisis para el AMBA, en la medida en que los guarismos para la Provincia de Buenos Aires no se encuentran desagregados a nivel del Conurbano, la distribución del déficit según quintiles de ingresos refuerza la imagen de la segregación socioespacial. Considerando globalmente las medidas relativas, las situaciones deficitarias se cuadruplican en la provincia respecto de la ciudad (24,1% vs. 6,6%) y se triplican entre los hogares ubicados en el primer quintil de ingresos (59,3% vs. 22,0%).

Si se analiza la situación de los ubicados en los dos quintiles más bajos de ingresos, se observa que en Ciudad de Buenos Aires el 46,6% convive con situaciones habitacionales deficitarias; en tanto en Provincia de Buenos Aires ese porcentaje asciende al 72%. Esto refuerza la idea acerca de las oportunidades comparativas que brinda la ciudad central aun para los grupos de menores ingresos. Asimismo, dichos porcentajes –desde una perspectiva estática– son indicativos de cuáles debieran ser las proporciones en la asignación de recursos de políticas habitacionales con criterios distributivos, para superar el cuadro deficitario.

¿Qué aportan las definiciones de políticas habitacionales en relación con el incremento de la desigualdad y la segregación?

Recordemos que durante la década del '90, en la Provincia de Buenos Aires, la producción FONAVI fue deslocalizada del AMBA y poco se ha dejado sentir el impacto en las condiciones de infraestructura de la aplicación del Fondo del Conurbano Bonaerense (Danani, Chiara y Filck, 1996). Las acciones más notorias de la década fueron dirigidas, como vimos, hacia los procesos de regularización dominial. Como resultado, la población continúa autoproduciendo su vivienda, en un marco progresivo de empobrecimiento que deteriora las condiciones relativas de desarrollo de dichos procesos.

En la etapa actual, la política que buscaba apuntalar la reactivación productiva, la generación de empleo y estrategias de contención social a través de los Programas Federales de la Construcción (viviendas nuevas por ejecución empresarial, que toman el

70% de la inversión sectorial del AMBA en 2005) y de Emergencia Habitacional (cooperativas de desocupados, a las cuales se destinó un 5%), ha presentado -al menos hasta fines de 2005- distintas dificultades a la hora de masificar impactos. Puede señalarse que la nueva producción, hasta 2005, no superaba los promedios históricos del FONAVI.<sup>13</sup>

Mientras tanto, el gobierno de la provincia ha perdido la capacidad de definir políticas propias. No tienen suelo propio, también hay dificultades de recursos, y una tensión de roles por la "recentralización" empujada desde el gobierno nacional. Los municipios tampoco han visto modificadas sus limitaciones estructurales para jugar un papel distinto en materia habitacional respecto de etapas precedentes. En general, no cuentan con capacidades técnico profesionales especializadas, ni tampoco con recursos presupuestarios específicos. Si bien pueden establecer medidas de uso y planificación del suelo, están sometidos a las presiones de actores más poderosos. En términos de recursos en suelo propio, no hay diagnósticos muy claros, aunque se maneja el sobreentendido de que prácticamente no cuentan con este recurso. A lo sumo, los municipios pueden viabilizar y/o tolerar y facilitar posibles procesos de regularización, en tomas de tierras.

Cuadro 6:

Distribución de los hogares con déficit habitacional según quintil de ingreso. Total país, Ciudad de Buenos Aires y provincia de Buenos Aires.

Quintiles de ingreso per cápita del hogar del total país	Absoluto		Porcentaje		Total de Hogares Deficitarios / Total de Hogares	
	Total de Hogares deficitarios	Hogares en Vivienda Buena	Total de hogares	Total de Hogares deficitarios		
<b>TOTAL PAIS</b>						
1	1.364.054	650.671	2.014.725	51,65%	20%	67,70%
2	726.065	1.288.660	2.014.725	27,49%	20%	36,04%
3	334.150	1.680.575	2.014.725	12,65%	20%	16,59%
4	164.419	1.850.306	2.014.725	6,23%	20%	8,16%
5	52.182	1.962.543	2.014.725	1,98%	20%	2,59%
Total	2.640.871	7.432.754	10.073.625	100,00%	100%	26,22%
<b>CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES</b>						
1	17.913	63.647	81.559	26,5%	8,0%	22,0%
2	12.882	42.044	54.927	19,1%	5,4%	23,5%
3	19.320	125.197	144.518	28,6%	14,1%	13,4%
4	10.865	212.827	223.692	16,1%	21,8%	4,9%
5	6.596	512.938	519.535	9,8%	50,7%	1,3%
Total	67.577	956.654	1.024.231	100%	100%	6,6%
<b>PROVINCIA DE BUENOS AIRES</b>						
1	439.124	301.314	740.439	46,5%	18,9%	59,3%
2	245.045	531.760	776.804	25,9%	19,8%	31,5%
3	160.436	655.989	816.425	17,0%	20,8%	19,7%
4	87.675	799.395	887.070	9,3%	22,6%	9,9%
5	12.242	688.006	700.247	1,3%	17,9%	1,7%
Total	944.532	2.976.453	3.920.985	100%	100%	24,1%

Fuente: Dirección Nacional de Políticas Habitacionales con base en Censo 2.001 y en la encuesta SIEMPRO 2001.

<sup>13</sup> Elaboración propia con base en Informe del Ministerio Federal Subsecretaría de Vivienda del año 2005 en Rodríguez, C. (2006); "Del proceso cooperativo al proceso kafkiano...". En Cuenya, B. (Comp.); *Políticas urbanas en debate*. SIGLO XXI. En prensa.

Interesa destacar que del total de hogares deficitarios de la Provincia de Buenos Aires, los del GBA representan el 68.3%.

*La distribución de los hogares según tipo de viviendas*

**Cuadro 7:**

Viviendas ocupadas y hogares según tipo de vivienda. Total país y AMBA. Años 1991 y 2001. En %.

	Total	Casas (1)	Casas Tipo B (2)	Departamento	Rancho o casilla	Pieza en inquilinato	Pieza en hotel pensión	Local no construido para habitación	Vivienda móvil
<b>TOTAL PAIS</b>									
Viviendas 1991	100	55,51	16,55	18,26	6,95	0,56	0,05	0,28	0,10
Viviendas 2001	100	62,28	15,24	16,26	4,98	0,74	0,25	0,21	0,04
Hogares 2001	100	62,22	15,62	15,88	5,05	0,73	0,25	0,21	0,04
<b>AMBA</b>									
Viviendas 1991	100	47,06	10,04	34,19	6,35	0,60	0,02	0,24	0,02
Viviendas 2001	100	52,52	11,23	30,48	4,10	0,87	0,59	0,21	0,01
Hogares 2001	100	52,86	11,69	29,62	4,16	0,86	0,59	0,21	0,01
<b>CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES</b>									
Viviendas 1991	100	20,68	0,53	74,99	1,17	1,28	(3)	0,24	0,01
Viviendas 2001	100	23,01	0,99	71,28	0,73	1,97	1,78	0,23	0,01
Hogares 2001	100	23,22	1,08	70,80	0,80	2,03	1,82	0,24	0,01
<b>GBA</b>									
Viviendas 1991	100	59,45	14,50	15,03	8,77	0,29	0,03	0,23	0,02
Viviendas 2001	100	65,62	15,77	12,37	5,59	0,38	0,06	0,20	0,02
Hogares 2001	100	65,59	16,25	11,94	5,60	0,36	0,06	0,19	0,02

Fuente: Censos nacionales de Población y Vivienda de 1991 y 2001. INDEC.

(1) Se refiere a todas las casas no consideradas tipo B.

(2) Se refiere a todas las casas que cumplen por lo menos con una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material y/o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda y/o no disponen de inodoro con descarga de agua.

Para 1991:

(3) El total de Viviendas incluye a aquellas viviendas que no pudieron ser clasificadas según tipo.

Si se analiza la distribución de las viviendas ocupadas según el tipo de vivienda, hallamos que para el año 2001 se registra un incremento global de cerca de 1.200.000 viviendas, entre las cuales ha aumentado en un 7% la proporción de casas tipo A, mientras los departamentos descienden levemente (2%). Respecto de la situación en 1991, se

registra un ligero descenso de las casas tipo B (1%), así como de las casas tipo rancho o casilla (2%). A su vez, se quintuplican las piezas registradas en hotel o pensión (aun atendiendo a problemas de subregistro en 1991) y aumentan las piezas en inquilinato (0,74%).

Con respecto a la situación en el AMBA, las viviendas ascienden a 219.500 en términos absolutos, siendo las casas tipo A las que registran el aumento más significativo en términos relativos (5,5%). Los departamentos, por su parte, pierden peso en un orden del 3,7 %. Las casas tipo B muestran un leve incremento del orden del 1,2% y las casas tipo rancho o casilla descienden en proporción similar al total país (2,25%). A su vez, se observa un aumento de las piezas de inquilinato registradas de cerca de 10.000 en valores absolutos, reiterándose un considerable aumento del registro de piezas en hotel o pensión (de 0,02% a 0,59%). La situación es dispar según consideremos la Ciudad de Buenos Aires o el GBA. En el caso de la Ciudad, las casas tipo A registran el aumento más significativo (2,3%), mientras que la ocupación del tipo departamento desciende en un 3,7%. El GBA registra un aumento tres veces mayor de las casas tipo A (del 6,2%) y un descenso levemente menor de los departamentos (2,7%). En la Ciudad de Buenos Aires, las casas tipo B, de escaso peso relativo sobre el total de viviendas, se duplican (0,53% a 0,99%), en tanto que en el GBA el aumento es menos significativo (14,50% a 15,77%). Las casas tipo rancho o casilla sufren un descenso de cerca del 0,5% en la Ciudad, mientras que en el GBA el descenso es del orden del 3,2%.

Focalizando en las situaciones habitacionales deficitarias de la Ciudad, puede destacarse que entre 1991 y 2001 descienden los hogares (6.200) en inquilinatos, así como los hogares viviendo en hoteles-pensión (de 25.00 a 18.608). Tal como se muestra en el Cuadro 5, las piezas en inquilinato registran un aumento relativo del 0,7% en la Ciudad. Resultan muy significativos los guarismos registrados en las ocupaciones, ya que para 2001 se observa sólo la cuarta parte de los hogares ocupantes en 1991, a la vez que se estima que los hogares residentes en villas aumentan al doble para ese mismo año.

## Cuadro 8:

Situaciones deficitarias en inquilinatos, hoteles-pensión, ocupaciones y villas en la Ciudad de Buenos Aires. Año 1991 y 2001.

<b>Situaciones habitacionales deficitarias</b>	<b>Año</b>	<b>Hogares</b>	<b>%</b>	<b>Población</b>	<b>%</b>
Inquilinatos	1991*	27.000	2.6	70.000	2.4
	2001	20.826		55.799	
Hoteles-pensión	1991*	25.000	2.4	75.000	2.6
	2001	18.608		37.601	
Ocupaciones	1991**	45.000	4.3	150.000	5.2
	2001	12.000****		-.-	
Villas	1991***	13.000	1.3	51.821	1.8
	2001	27.047*****		107.805	
Total situaciones deficitarias	1991	110.000	10.6	346.821	12.0
	2001			351.205	

Fuentes: *Elaboración propia con base en:*

Para el año 1991:

\* Controladuría Municipal, Informe anual. 1992.

\*\* Movimiento de Ocupantes e Inquilinos

\*\*\* Estadística y Censos. Municipalidad Ciudad de Buenos Aires. 1991.

\*\*\*\* Censo Nacional de Población, 1991.

Para el año 2001:

Censo Nacional de Población y Vivienda, INDEC

\*\*\*\* Diario Clarín, 03/07/04.

\*\*\*\*\* Estimación con base en dato de población que reside en villas de emergencia en el año 2001 y cantidad de hogares y población residentes en 1991.

En realidad, los esfuerzos por construir este tipo de imágenes globales ponen de manifiesto las limitaciones que presenta la información. Por ejemplo, no se sabe cuántos ocupantes residen en 2001 en la ciudad, y si medidas como el cambio del Código Penal, los desalojos civiles y públicos no han producido nuevos procesos de expulsión.

*Precariedad, hacinamiento, acceso a servicios.*

**Cuadro 9:**

Hogares particulares con situaciones de precariedad habitacional. Indicadores seleccionados. Total del país y AMBA. Año 1991 y 2001.

Jurisdicción	Total De hogares		Hogares en situaciones Irregulares de tenencia de la vivienda		Hogares con Hacinamiento crítico		Hogares que comparten la vivienda con otros		Hogares en casas de inquilinato		Hogares sin gas de red o envasado	
	1991	2001	1991	2001	1991	2001	1991	2001	1991	2001	1991	2001
Total del país	8.927.289	10.073.625	18,0	16,0	7,1	4,78	8,2	6,58	1,00	0,73	-.-	34,52
AMBA	3.196.180	3.408.913	16,3	13,3	5,0	3,63	-.-	6,97	-.-	0,86	-.-	13,30
Ciudad de Buenos Aires	1.023.464	1.024.231	12,9	7,80	2,0	1,57	6,8	2,70	2,70	2,03	-.-	2,79
Gran Buenos Aires	2.172.716	2.384.682	17,9	15,8	6,5	4,51	7,5	8,81	0,40	0,36	-.-	17,81

Fuentes: INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda, 1991 y 2001.

Atendiendo a un conjunto de indicadores descriptivos de la situación de precariedad habitacional (Cuadro 5), puede destacarse que entre 1991 y 2001 se ha reducido la proporción de hogares en situaciones irregulares de tenencia, registrándose un 13,3% en el AMBA (frente a un 16,3% en 1991). Las situaciones irregulares de tenencia disminuyen en mayor proporción en Ciudad de Buenos Aires (en un 5%) que en GBA (2%). A nivel global, se registra un descenso de los niveles de hacinamiento crítico del 7,1% al 4,8%. Mientras que en Ciudad de Buenos Aires se da un mínimo descenso de los valores de hacinamiento crítico, en GBA se pasa del 6,5% al 4,5%.

Al analizar el hacinamiento por cuarto según el tipo de vivienda en 2001 (Cuadro 7), se observa a nivel país una concentración importante del hacinamiento crítico en las casas tipo B, ya que el 46,3% de los hogares con más de tres personas por cuarto habita este tipo de vivienda, seguidas de las casas tipo rancho o casilla (23,6%). En la misma tendencia, el AMBA registra una mayor concentración de niveles de hacinamiento crítico en hogares que habitan casas tipo B (44% del total de hogares que registran hacinamiento crítico), y el 21,4% corresponde a aquellos hogares que habitan en casas tipo rancho o casilla. A su vez, la proporción de los hogares que comparten vivienda con otros desciende de 8,2% a 6,6% a nivel país, registrando comportamientos disímiles en Ciudad de Buenos Aires (un significativo descenso de 6,8% a 2,7%) y GBA (un leve incremento de 7,5% a 8,8%).

Cuadro 10:  
Hogares con hacinamiento por cuarto según tipo de vivienda. Total país y AMBA. Años 2001.

	Hogares		Casas	Casas Tipo B	Departamento	Rancho o casilla	Pieza/s en inquilinato	Pieza/s en hotel o pensión	Local no construido para habitación	Vivienda móvil
<b>TOTAL PAÍS</b>										
Total	10073625	100%	62,18%	15,61%	15,87%	5,06%	0,73%	0,25%	0,21%	0,04%
Hasta 1,99 personas por cuarto	8158457	100%	67,61%	10,90%	17,86%	2,85%	0,38%	0,16%	0,15%	0,03%
2,00 - 3,00 personas por cuarto	1433548	100%	44,52%	32,13%	8,78%	11,43%	1,99%	0,61%	0,40%	0,07%
Más de 3,00 personas por cuarto	481620	100%	22,84%	46,26%	3,27%	23,59%	2,87%	0,60%	0,68%	0,17%
<b>AMBA</b>										
Total	3.408.913	100%	52,86%	11,69%	29,62%	4,16%	0,86%	0,59%	0,21%	0,01%
Hasta 1,99 personas por cuarto	2.827.501	100%	56,27%	7,57%	32,88%	2,36%	0,40%	0,36%	0,15%	0,01%
2,00 - 3,00 personas por cuarto	457.754	100%	40,27%	28,41%	15,84%	10,64%	2,79%	1,62%	0,42%	0,02%
Más de 3,00 personas por cuarto	123.658	100%	21,40%	44,07%	6,07%	21,36%	4,42%	1,95%	0,68%	0,05%
<b>CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES</b>										
Total	1.024.231	100%	23,22%	1,08%	70,80%	0,80%	2,03%	1,82%	0,24%	0,01%
Hasta 1,99 personas por cuarto	925.661	100%	23,97%	0,59%	72,97%	0,43%	0,84%	1,02%	0,18%	0,01%
2,00 - 3,00 personas por cuarto	82.455	100%	16,51%	4,77%	54,98%	3,54%	11,01%	8,41%	0,76%	0,02%
Más de 3,00 personas por cuarto	16.115	100%	14,32%	10,83%	26,78%	8,36%	24,61%	13,91%	1,16%	0,03%
<b>GBA</b>										
Total	2.384.682	100%	65,59%	16,25%	11,94%	5,60%	0,36%	0,06%	0,19%	0,02%

Hasta 1,99 personas por cuarto	1.901.840	100 %	71,99 %	10,97 %	13,37%	3,30%	0,18%	0,04%	0,14%	0,01%
2,00 - 3,00 personas por cuarto	375.299	100 %	45,49 %	33,60 %	7,24%	12,20%	0,98%	0,13%	0,34%	0,02%
Más de 3,00 personas por cuarto	107.543	100 %	22,46 %	49,05 %	2,97%	23,31%	1,39%	0,16%	0,61%	0,05%

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

## 4- POLÍTICAS HABITACIONALES ACTUALES Y PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT

### 4.1. El giro recentralizador

En el marco del proceso de recuperación de la crisis económica y política en que asume, el Gobierno del Presidente Kirchner generó un giro recentralizador a la política habitacional.

En grandes líneas, ello se tradujo en la coexistencia de dos orientaciones principales en los nuevos programas, muy desigualmente priorizados. Por un lado, "Techo y Trabajo" -destinado a la emergencia habitacional- y, por otro, el Programa Federal de Construcción, orientado a la reactivación empresarial. Estos programas son financiados con recursos del superávit fiscal, es decir, definidos "ad hoc", en forma anual, en un marco de frágil institucionalidad.

Aunque existe un menú nacional diversificado, el Programa Federal de Construcción de Viviendas, diseñado y ejecutado por el Ministerio de Infraestructura y Planificación Federal de la Nación, a través de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda (SSUV), concentra de manera prominente las asignaciones presupuestarias nacionales en el sector vivienda. En su primera etapa, el Gobierno nacional se comprometió ante las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a otorgar un financiamiento no reintegrable para la construcción en todo el país de ciento veinte mil unidades de vivienda destinadas a sectores de bajos ingresos. Se trata de un financiamiento por vivienda con infraestructura y su superficie cubierta es mínima. El monto total a financiar ascendía a 3.875 millones de pesos. El 30,7% están destinadas al Área Metropolitana de Buenos Aires (se trata de 38.000 viviendas, de una superficie mínima de 44m<sup>2</sup>, que suman una inversión total de parte de la Nación de 1.190 millones de pesos), una escala que pretende ser diez veces mayor a la implementada en los últimos quince años en esa área (Foro de Organizaciones de Tierra, 2005). El Estado Nacional financia en forma exclusiva la construcción de la superficie mínima de la vivienda. La provisión de la tierra queda por cuenta del estado provincial o, en su defecto, municipal. En las licitaciones, se plantea que el suelo sea provisto por los oferentes.

La Nación se reserva la aprobación de cada uno de los proyectos presentados. El requerimiento del uso de mano de obra intensiva como tecnología preferencial aparece

ligado a la necesidad de impulsar la ocupación de fuerza de trabajo en el sector de la construcción. Independientemente del potencial de este requisito desde el punto de vista de paliar el desempleo, lo cierto es que permite pensar hasta qué punto podría estar aplicándose una política pública que, en pos de resolver otra cuestión socialmente problematizada, desatiende algunos aspectos ligados a la forma en que ese recurso se emplea (cómo y bajo qué modalidades se contrata a esa mano de obra). Solo a modo de ejemplo, pero de uno especialmente significativo, en la incorporación de mano de obra intensiva no se toman en cuenta a las cooperativas de vivienda creadas para “Techo y Trabajo”. El programa está dirigido para ejecutarse por empresas constructoras, con lo cual se fortalece la tradicional relación entre dos actores: el sector de la industria de la construcción y el Estado, cuya relación, como vimos, sufrió progresivos reajustes y tensiones durante los '90 (Cravino, Fernández Wagner, Varela, 2002). Finalmente, la “participación de los sectores beneficiarios” y “de las organizaciones de la sociedad civil” está ausente por completo en su elaboración.

Las prioridades de políticas pueden verse en el Cuadro 11. En 2005, el Programa Federal de Construcción de Viviendas, destinado a las empresas constructoras, concentraba el 70% de la inversión total del AMBA. Por su parte, las organizaciones sociales accedían (de manera yuxtapuesta con los municipios) exclusivamente al 5 % del presupuesto, destinado a las cooperativas de trabajo ejecutoras del Programa de Emergencia Habitacional (Techo y Trabajo). En el AMBA, el Programa Federal de Construcción alcanzaba a concentrar el 70% del presupuesto, en tanto Techo y Trabajo tomaba el 5% .

Cuadro 11:  
Inversión de Programas nacionales orientados al hábitat que se ejecutan en el AMBA. Año 2005.

<b>Programas</b>	<b>Inversión 2005</b>	<b>%</b>
Programa Federal de Emergencia Habitacional	\$ 108.565.545	5,1%
Programa Federal de Reactivación de las Obras FONAVI	\$ 50.863.762	2,4%
Programa Federal de Construcción de Vivienda	\$ 1.481.594.028	70,0%
Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios	\$ 170.081.621	8,0%
Programa Federal de Mejoramiento de Vivienda - Mejor Vivir	\$ 126.787.968	6,0%
Mejoramiento habitacional e infraestructura básica	\$ 26.400.983	1,2%
PROMEBA*	\$ 151.879.789	7,2%
<b>Total</b>	<b>\$ 2.116.173.696</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de la Memoria Anual 2005.

\* Se trata del total pagado en 2005

Desarticulados de una política de acceso al suelo urbano, estos programas, en sus primeros años de ejecución, sufrieron dificultades que, al menos hasta 2005, se traducían en subejecuciones presupuestarias. Por ejemplo, en ciudad de Buenos Aires, el Federal de Construcciones I estaba a julio de 2006 al 34% de ejecución iniciada en 2004. Si bien en 2006, el Ministerio de Planificación señala mejoras en el proceso de asignación de licitaciones empresariales, todavía resulta prematuro evaluar si esto conducirá efectivamente a una ampliación cuantitativa de la significación pretendida, reproduciendo los esquemas tradicionales que, entre otras características, no toman en cuenta ningún papel para los futuros habitantes. Hasta 2005, no se habían recuperado, siquiera, los limitados promedios históricos de producción del FONAVI.

Otras características generales del contexto de políticas habitacionales nacionales actuales son:

a) la vigencia de una normativa de carácter neoliberal, sancionada en 1994, la Ley del Sistema Federal de Vivienda, con su sesgo financiero que, entre otros aspectos, mantiene las cláusulas de titulización financiera de los mutuos hipotecarios, precarizando las condiciones de estabilidad de los futuros habitantes de las viviendas.

b) la aplicación a escala nacional y subnacional de programas con recursos externos (BID), como PROMEBA, Rosario Hábitat y BID-Córdoba (La ciudad de mis sueños y otras intervenciones). Aunque presentan variaciones locales significativas, estos programas tienen en común sostenerse en endeudamiento público externo destinado a intervenciones básicas de producción de infraestructura urbana, que debieran ejecutarse con recursos regulares propios. En el caso cordobés se destaca, además, su carácter socioespacial expulsor (por ejemplo, la erradicación de villas de ciudad de Córdoba y su sustitución por la ejecución de 12.000 viviendas periféricas mediante licitación empresarial). En general, los programas de mejoramiento barrial tienen escasa participación de la población beneficiaria, con un débil a nulo reconocimiento de sus organizaciones respecto de jugar algún papel significativo en la producción del hábitat. En algunos casos, no pueden controlarse los efectos de valorización generados por la expectativa de mejora, que promueven procesos especulativos en los submercados informales donde interviene el Estado (por ejemplo, en el municipio de Florencio Varela). El énfasis unidimensional en la regularización dominial, prerequisite sine qua non de la intervención, actúa como otra limitante.

c) En 2006, se crea la Secretaría de Tierras para el Hábitat Social, como un espacio donde pasa a ocupar un lugar en la estructura del Estado un sector del movimiento piquetero históricamente surgido de los procesos de tomas de tierra del Gran Buenos Aires. (El principal dirigente de la FTV-Federación Nacional de Tierra y Vivienda, Luis D'Elía, pasa a desempeñarse como secretario de este organismo). Con un presupuesto anual para 2006 de 270 millones de pesos<sup>14</sup>, la nueva línea de intervención apunta a tomar el problema del acceso al suelo urbano y rural para los sectores de bajos ingresos. Para ello, se pretende desarrollar dos líneas de intervención: regularización dominial (la Secretaría absorbe el Programa Arraigo, de tierras nacionales, gestado en los '90) y creación de un banco de tierras (puede comprar tierras e inmuebles con recursos propios). Adicionalmente, apunta a desarrollar fortalecimiento institucional de organizaciones sociales (sedes propias, capacitación, equipamientos). Esta Secretaría pretende desarrollar una política más amplia en relación al conjunto de tierras fiscales nacionales, objetivo que la coloca en disputa con el ONABE, organismo que controla estos privilegiados recursos. Como las tierras ferroviarias a lo ancho y alto del país.

#### **4.2. Algunas características del universo de programas nacionales en el AMBA**

Desde el ámbito nacional, fueron relevados para el AMBA 10 programas coordinados desde la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación. Como muestra la Tabla 1, nueve de ellos se desarrollan en el Conurbano Bonaerense y cuatro, en la

---

14 Según expuso uno de sus directores en Seminario sobre el Derecho a la Vivienda organizado por COHRE-UNGS (en mayo de 2006)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se registra, también, para ambas jurisdicciones, el Programa Arraigo dependiente de la nueva Secretaría para el Hábitat Social.

Tabla 1

Programas nacionales orientados al hábitat en GBA y Ciudad de Buenos Aires.

<b>Programas</b>	<b>Ciudad de Buenos Aires</b>	<b>Provincia de Buenos Aires</b>
Programa Federal de Emergencia habitacional		X
Programa Federal de Construcción de viviendas	X	X
Programa Federal de Mejoramiento de viviendas - Mejor vivir	X	X
Programa Mejoramientos de Barrios – PROMEBA		X
Subprograma de Urbanización de villas y asentamientos precarios		X
Programa Federal de Reactivación de las Obras– FONAVI	X	X
Programa Acceso a Vivienda Básica		
Programa 37 (continuación del 17) - Mejoramiento habitacional e Infraestructura Básica		X
Programa Arraigo	X	X
Régimen de Regularización dominial de inmuebles urbanos (Ley Pierri- Ley 24.374)		X

La mayoría de los programas definen criterios de focalización que fueron característicos de la política de vivienda de los años `90. Se dirigen preponderantemente a grupos de bajos ingresos, tomando en cuenta diferentes indicadores para su selección.<sup>15</sup> El Programa Federal de Reactivación de obras FONAVI es el único de los programas nacionales que, explícitamente, se orienta hacia familias de sectores medios y medios bajos.

Cinco de estos programas tienen por objeto producir vivienda nueva, dos rehabilitación, tres regularización dominial y tres infraestructura urbana y/o equipamiento social, combinando en algunos casos diferentes modalidades. Sin embargo, la mayoría encara los temas de manera sectorizada, siendo notoria la carencia de instrumentos para resolver el acceso al suelo urbano.

Tabla 2

Programas nacionales orientados al hábitat según bien/ servicio que entrega

- 
- <sup>15</sup> población con NBI (Promebea, Programa de Mejoramiento habitacional e Infraestructura Básica, Programa Acceso a Vivienda Básica),
  - población que se encuentra en el quintil más bajo de ingresos (el Programa Federal de Construcción de Vivienda - PFCV),
  - familias o grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad o situados debajo de la línea de pobreza (Programa de Emergencia Habitacional – Techo y Trabajo),
  - familias de asentamientos irregulares en tierras fiscales nacionales (Arraigo), residentes en villas y asentamientos irregulares (Subprograma de Urbanización de villas y asentamientos precarios).
  - ocupantes de inmuebles urbanos de propiedad privada (Ley Pierri-Régimen de Regularización dominial de inmuebles urbanos),
  - El Programa Federal de Mejoramiento de Vivienda (Mejor Vivir) define a su población objetivo como aquellas familias que no tengan acceso a las formas tradicionales de crédito.

Programas	Regularización dominial	Vivienda nueva	Rehabilitación de vivienda existente	Infraestructura urbana/ equipamiento social
Programa Federal de Emergencia habitacional		X		
Programa Federal de Construcción de viviendas		X		
Programa Federal de Mejoramiento de viviendas - Mejor vivir			X	
Programa Mejoramientos de Barrios – PROMEBA	X			X
Subprograma de Urbanización de villas y asentamientos precarios				X
Programa Federal de Reactivación de las Obras – FONAVI		X		
Programa Acceso a Vivienda Básica		X		
Programa 37 (continuación del 17) - Mejoramiento habitacional e Infraestructura Básica		X	X	X
Programa Arraigo	X			
Régimen de Regularización dominial de inmuebles urbanos (Ley Pierri- Ley 24.374)	X			

Entre las modalidades de ejecución, predomina la empresarial, que capta el 94,7% del presupuesto ejecutado en 2005 entre todos los programas del AMBA.

Sólo se diferencian el Programa de Emergencia Habitacional, que conforma cooperativas de trabajo integradas por desocupados y beneficiarios del programa Jefes y Jefas de Hogar. Y el Programa 37 (residual), donde la entidad beneficiaria define la modalidad de ejecución, se hace cargo de la licitación, concurso de precios o compra directa.

Cuando se observa en qué medida estos programas contemplan la participación de organizaciones sociales en el proceso de gestión, es posible advertir que sólo cuatro programas definen aperturas a la participación de organizaciones o de la población a escala de proyecto.

En los programas con financiamiento externo, como es el caso del Promeba, se trata de un requisito impulsado por el organismo multilateral de crédito. En otros, como el Programa 37, nació de una concepción originalmente formulada en su antecesor, el Programa 17, ligada con la necesidad de fortalecer y desarrollar las organizaciones sociales para reforzar las capacidades de subsistencia y autogestión. Una concepción, que cuenta con muy poco espacio en los diferentes niveles de gobierno y criterios de formulación de sus políticas.

Tabla 3

Programas nacionales orientados al hábitat según si involucran en la gestión a organizaciones sociales

Programas	SI	NO
Programa Federal de Emergencia habitacional	X	
Programa Federal de Construcción de viviendas		X
Programa Federal de Mejoramiento de viviendas - Mejor vivir		X
Programa Mejoramientos de Barrios - PROMEBA	X	
Subprograma de Urbanización de villas y asentamientos		X
Programa Federal de Reactivación de las Obras – FONAVI		X
Programa Acceso a Vivienda Básica		X
Programa 37 (continuación del 17) - Mejoramiento habitacional e Infraestructura Básica	X	
Programa Arraigo	X	
Régimen de Regularización dominial de inmuebles urbanos (Ley Pierri- Ley 24.374)		X

En este marco restringido, la participación de organizaciones sociales se concibe como una intermediación de tipo operacional-instrumental que concluye en destinatarios individuales.

El Programa de Emergencia Habitacional utiliza la forma cooperativa para canalizar la organización de la mano de obra, y el Programa Arraigo utiliza la organización como herramienta de intermediación para canalizar la gestión de regularización, caso a caso.

De este modo, predomina un paradigma individualizante que no reconoce la organización social como sujeto colectivo y destinatario posible de intervenciones dirigidas al mejoramiento integral del hábitat. De este modo, se refuerza el desconocimiento hacia el carácter históricamente producido de las formas de del hábitat popular, los procesos de autoproducción, que involucran siempre, una dimensión colectiva como factor posibilitante de su misma existencia y que expresan su mayor potencialidad cuando son planificados y ejecutados en formas racionalizadas y organizadas de PSH.

Aunque parezca un lugar común, el hecho de que la participación no se vincule con una definición orientada hacia el desarrollo de las capacidades existentes y de los niveles de organización de los sectores de bajos ingresos alrededor de la producción social del hábitat, tiene implicaciones sustantivas, en el sentido de reforzar, por la omisión, un lugar subordinado que las políticas establecen para estos sectores en el modelo de sociedad y de ciudad que esas políticas propician.

¿Cómo se lleva a cabo, entonces, la participación? Los programas que la incluyen consideran las organizaciones como ejecutoras de proyectos con roles acotados. Como señala Chiara (2006), “la participación es *mandato* de los actores encargados de financiar, diseñar y ejecutar políticas (organismos multilaterales de crédito, agencias

gubernamentales, estados, municipios, ONGs) y también *demanda* sostenida por ONGs y organizaciones sociales. Sin embargo, este imperativo normativo supone en cada caso distintos modos de concebir la relación entre el Estado y la sociedad en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de políticas. Y por lo general, la encontramos operando más como prescripción que como objeto de reflexión crítica”.

Tabla 4

Programas nacionales orientados al hábitat que involucran en la gestión a organizaciones sociales según momento en el que las involucran

Programas	Búsqueda terreno	Ejecución/ desarrollo proyecto	Seguimiento proyecto	Administración de recursos
Programa Federal de Emergencia habitacional		X		
Programa Mejoramientos de Barrios – PROMEBA		X	X	
Programa 37 (continuación del 17) - Mejoramiento habitacional e Infraestructura Básica	En algunos casos	X	X	X
Programa Arraigo				X

#### 4.3. Programas en ciudad de Buenos Aires<sup>16</sup>

La ciudad de Buenos Aires se destaca históricamente por la escasa inversión y la menor productividad.- el promedio de ejecución de viviendas por parte de la CMV a lo largo de su vida, desde 1968, no ha superado las 400 unidades anuales (Rodríguez:, 2005)-. Sin escapar a esa tendencia general, durante el primer gobierno de Ibarra se planteó como prioridad presupuestaria el proceso de urbanización en villas, procurándose reconstituir - luego de la crisis - la operatoria empresarial convencional "Terreno, proyecto, construcción" (con varias denominaciones aggiornadas). Asimismo, se implementó el Programa de Autogestión de la Vivienda - Leyes 341/964. En el año 2003, dos tercios de la inversión se destinaron a las operatorias orientadas a los grupos de más bajos ingresos aunque. Sin embargo, desde el punto de vista del control de los recursos por parte de las organizaciones, sólo el PAV lo posibilitaba. En 2003 la CMV se transformó jurídicamente en Instituto de Vivienda de la Ciudad, con un marco aparente de mayor autonomía.

Durante el segundo gobierno de Ibarra, período 2005 / 2007, el presupuesto destinado a la urbanización en villas y núcleos habitacionales transitorios sufrió un significativo incremento. La inversión orientada a esa finalidad se quintuplicó, ejecutándose mediante modalidades empresariales que operan, con dificultades diversas, en la trama autoproducida de las villas. Asimismo, se sostuvo el otorgamiento de créditos colectivos e individuales a través de la Ley 341, el programa de rehabilitación del hábitat de La Boca, y se enfatizó el restablecimiento de operatorias dirigidas a sectores medios. Para ello ensayaron propuestas como "Vivienda porteña" –iniciativa cofinanciada con el Banco de la Ciudad, "Mejor Vivir", con recursos del Plan Federal de la Nación, y "Vivienda colectiva con ahorro previo". También intentaron acoplarse a los

<sup>16</sup> Se consideran los programas que estuvieron funcionando a partir del primer gobierno de Ibarra hasta la intervención del organismo por parte de Telerman en junio de 2006.

nuevos programas nacionales (para los cuales se ensayan intervenciones concentradas en terrenos de Casa Amarilla y Lugano, que encontrarán fuertes resistencias por parte de organizaciones barriales, complicando y retrasando su ejecución). Por último, se incrementaron significativamente los recursos destinados al mantenimiento de los grandes conjuntos habitacionales construidos con financiamiento público.

En Ciudad de Buenos Aires, según el presupuesto de 2005, el sector vivienda insumía el 5,3% del presupuesto total. La mayor inversión se concentraba en el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales, con el 45,6% del total presupuestario del IVC. La seguían en importancia el programa Viviendas colectivas con ahorro previo (15,4%), Rehabilitación del hábitat en el barrio de La Boca (12,9%) y el PAV- ley 341/ 964 (12,2%). Sobre un total de 17 programas de la ciudad en materia habitacional, los 4 mencionados abarcaban el 85% del presupuesto.<sup>17</sup> En tanto, el 83 % del presupuesto correspondía a programas ejecutados por empresas constructoras.

#### Cuadro 12

Inversión realizada por Programas del IVC. Ciudad de Buenos Aires. Año 2005.

<b>Programas de la Ciudad de Buenos Aires</b>	<b>Presupuesto 2005 (\$)</b>	<b>%</b>
Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales	\$ 139.122.103	45,5%
Viviendas Colectivas con Ahorro Previo	\$ 46.888.050	15,4%
Rehabilitación La Boca	\$ 39.367.115	12,9%
Créditos Ley 341/964	\$ 37.119.680	12,2%
Actividades centrales al Instituto de Vivienda	\$ 17.724.250	5,8%
Rehabilitación de Conjuntos Urbanos	\$ 11.965.878	3,9%
Operatoria Ex Au3	\$ 11.680.959	3,8%
Recuperación de la Traza de la Ex-Au3	\$ 626.721	0,2%
Colonia Sola	\$ 600.000	0,2%
Mejor Vivir	\$ 100.000	0,1%
<b>Presupuesto total Vivienda</b>	<b>\$ 305.194.756</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos del Presupuesto 2005. Secretaría de Hacienda.

Nota: los programas *Vivienda Porteña* y *Viví en tu casa*, no aparecen desglosados en el informe tomado como base. No fueron ejecutados en 2005.

<sup>17</sup> Se incluyen en el cálculo dos programas de la Secretaría de Desarrollo Social: "Programa de Autogestión de vecinos en Villas y NHT" y Experiencia Piloto de Pre Obras-MOI (\$ 500.000).

Tabla 5

**Programas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Secretaría de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC). Año 2005.**

**Vivienda**

1. Programa de Autogestión para la Vivienda (PAV) (Ley 341 – Ley 964 modificatoria de la primera-)
2. Programa de Rehabilitación del hábitat en el barrio de La Boca
3. Programa de Rehabilitación y Mantenimiento de Conjuntos y Barrios
4. Programa de Recuperación de la traza ex AU3 (Ley 324)
5. Programa de Rehabilitación del Conjunto Habitacional Colonia Sola (Ley 459)
6. Programa Vivienda Porteña// Viví en tu casa
7. Programa nuestra casa (Vivienda Colectiva con Ahorro Previo para Organizaciones Sociales)

**Regularización dominial**

8. Regularización dominial y consorcial de Conjuntos y Barrios

**Regularización y Mejoramiento barrial**

9. Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas, Núcleos Habitacionales Transitorios y Barrios Carenciados (PRIT)
10. Programa de autogestión de Proyectos de Vecinos de Villas y NHT. (SDS)
11. Programa de Recuperación Urbana de Edificios Existentes (Mejor Vivir)

Al igual que en los programas nacionales, en la Ciudad los programas tienen un carácter focalizado, dirigidos a poblaciones específicas. Predomina la orientación hacia la producción de vivienda nueva y, si bien se definen varias operatorias que prevén la rehabilitación de edificios, el peso presupuestario jerarquiza la vivienda nueva (a contramano de las características del déficit presentadas en el tercer apartado).

Tabla 6

Programas de la Ciudad de Buenos Aires orientados al hábitat según bien/ servicio que entrega

Programas	Regularización dominial	Vivienda nueva	Rehabilitación de vivienda existente	Infraestructura urbana/ equipamiento social
Programa de Autogestión para la Vivienda (Ley 341 - Ley 964 –modificatoria de la primera)		X	X	
Programa de Rehabilitación del hábitat en el barrio de La Boca			X	
Programa de Rehabilitación y Mantenimiento de Conjuntos y Barrios	X		X	
Programa de Recuperación de la traza ex AU3 (Ley 324)	X	X	X	X
Programa de Rehabilitación del Conjunto Habitacional Colonia Sola (Ley 459)	X		X	
Vivienda Porteña		X		
Viviendas colectivas con ahorro previo		X		
Regularización dominial y consorcial	X			
Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas, Núcleos Habitacionales Transitorios y Barrios Carenciados (PRIT)	X	X		X
Programa de autogestión de Proyectos de Vecinos de Villas y NHT				X
Viví en tu casa		X		
Programa de Recuperación Urbana de Edificios Existentes - Mejor Vivir			X	

En 2005, siete programas del menú (el 50%, es decir, proporcionalmente en mayor medida que el nivel nacional) abrían la participación a organizaciones sociales, aunque replicando el esquema que básicamente la restringe a organizar la presentación de la "demanda", la canalización del ahorro o bien para constituir una interlocución mediadora.

El PAV - Programa de Autogestión de la Vivienda-Ley 341/964- en su modalidad colectiva constituía una marcada excepción, canalizando la asignación de los créditos en organizaciones sociales que definen los criterios para su ejecución. El cupo presupuestario obtenido por las organizaciones (aunque yuxtapuesto con las asignaciones crediticias personales), no resultaba desdeñable, en el magro contexto nacional analizado.

Precisamente, en sintonía con el Programa Nacional Techo y Trabajo (que no se ejecutó en el distrito), el IVC abrió la participación de cooperativas de trabajo para intervenir en proyectos de rehabilitación en villas como subcontratistas (aunque no podemos determinar qué % de la inversión se canalizó a esta modalidad).

Pese a las restricciones señaladas, desde la asunción de Ibarra como Jefe de Gobierno y hasta la intervención del IVC, la ciudad tuvo una política habitacional propia y sustentada en sus recursos, caracterizada por la recomposición paulatina del circuito empresarial luego de la crisis y la existencia de algunas operatorias sustentadas en procesos de organización social de sectores afectados -alcanzando mayor nivel de avance entre ellas la de Autogestión.

Tabla 7

Programas de la Ciudad de Buenos Aires orientados al hábitat según si involucran en la gestión a organizaciones sociales

<b>Programas</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>
Programa de Autogestión para la Vivienda (Ley 341 - Ley 964 - modificatoria de la primera)	X	
Programa de Rehabilitación del hábitat en el barrio de La Boca		X
Programa de Rehabilitación y Mantenimiento de Conjuntos y Barrios	X	
Programa de Recuperación de la traza ex AU3 (Ley 324)	X	
Programa de Rehabilitación del Conjunto Habitacional Colonia Sola (Ley 459)	X	
Vivienda Porteña		X
Viviendas colectivas con ahorro previo	X	
Regularización dominial y consorcial		X
Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas, Núcleos Habitacionales Transitorios y Barrios Carenciados (PRIT)	X	
Programa de autogestión de Proyectos de Vecinos de Villas y NHT	X	
Viví en tu casa		X
Programa de Recuperación Urbana de Edificios Existentes		X

\* La meta para el 2005 era incorporar organizaciones sociales. No se encontró información de si esto se llevó a cabo.

#### **4.4. Programas de la Provincia de Buenos Aires**

En la provincia de Buenos Aires, sólo se registraron en 2005 dos programas impulsados por el gobierno provincial (Programa Compartir y Familia propietaria), cuestión que marca la centralidad del Gobierno nacional en la definición de la política habitacional del período. El programa Compartir está dirigido a vivienda nueva; los terrenos son aportados por el municipio o los beneficiarios. Familia Propietaria tiene como objetivo garantizar a las familias el acceso a un lote; se dirige a particulares y no involucra a organizaciones en su gestión.

#### **4.5. Análisis comparado de dos políticas de PSH: "Techo y Trabajo" y "Autogestión de la Vivienda" ¿Fomento cooperativo o tormento cooperativo?**

En este análisis de políticas se ha considerado como un insumo prioritario la perspectiva de las organizaciones sociales y equipos técnicos involucrados en su ejecución. Metodológicamente, ello se concretó de la siguiente manera: en el caso de la Ley 341/964-Programa de Autogestión, el equipo de investigación, en particular desde su dirección, acompañó la formulación, ejecución y procesamiento de una serie de talleres participativos de evaluación de esta política, que llevaron adelante cooperativas de vivienda y organizaciones sociales nucleadas en el ámbito del ECCA; en el caso de Techo y Trabajo, en GBA, se efectuaron una serie de entrevistas con algunas cooperativas integradas a organizaciones sociales nacidas en las tomas de tierra de los '80 y nucleadas en la FTV-CTA así como intercambios de perspectivas con algunas ONGS (FVC, Madre Tierra, SEDECA). A su vez, integrantes de este equipo de investigación, participaron en los Talleres de Evaluación que planteó el Foro ONG en Provincia de Buenos Aires. Sus conclusiones sistematizadas fueron otro insumo privilegiado de análisis. De este modo se recogieron las perspectivas de los actores, aunque se decidió (y considerando que existen documentos debidamente sistematizados y publicados de estos actores) asumir la responsabilidad de elaborar un discurso y análisis propio, destinado a interactuar, aportar y realimentar ese debate interactoral.

##### **4.5.1. "Techo y trabajo"**

###### **Aspectos de diseño institucional y niveles de ejecución alcanzados**

El Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH) -más conocido como "Techo y Trabajo"- tiene como objetivo construir viviendas nuevas por medio de cooperativas de trabajo. En sus fundamentos presenta dos ejes, que se plantean articulados entre sí. Por un lado, se propone "contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat, vivienda e infraestructura básica de hogares con ingresos por debajo del nivel de pobreza y grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad". Por el otro, intenta fomentar "la inserción laboral de personas desocupadas y beneficiarios de planes asistenciales o subsidios por desempleo"<sup>18</sup>.

El programa se diseña y pone en práctica en el contexto de la salida de la crisis argentina que tuvo en el año 2002 su punto más álgido. Durante ese año, en respuesta

<sup>18</sup> Extraído de [www.vivienda.gov.ar](http://www.vivienda.gov.ar), Septiembre de 2005.

al agudo crecimiento de la pobreza, indigencia y desocupación (reflejados en índices exorbitantes), el gobierno encabezado por Eduardo Duhalde amplificó la estructura y el alcance del subsidio a desocupados, creando la figura de los "Planes Jefes y Jefas de Hogar Desocupados". Esta política de "emergencia social" constituyó la respuesta instrumentada desde el sector público para descomprimir la presión generada por la crítica situación de los sectores de más bajos ingresos, una demanda entonces socialmente problematizada y constituida como expresión organizada en torno al actor sociopolítico que -más allá de su heterogeneidad o dispersión- emergió con voz pública y acciones de impacto en ese contexto: el movimiento piquetero (trabajadores desocupados). Gran parte de los lineamientos nacionales para la emergencia durante la inmediata post crisis fueron discutidos en el marco de una "Mesa de Diálogo", integrada por sectores de la iglesia, el empresariado, organizaciones no gubernamentales, sindicatos y agrupaciones de trabajadores desocupados.

La palabra "emergencia" da cuenta de este contexto inicial, en el cual "Techo y Trabajo" propone integrar dos cuestiones identificadas como críticas: la situación habitacional y la creación de trabajo. En este marco, su definición debe interpretarse como un paso en el proceso de abordaje y definición de políticas hacia los grupos de menores ingresos y sus organizaciones de masas, inscriptas en el gerenciamiento político de la crisis desde el ámbito gubernamental.

Puesto en marcha en el año 2003, a partir de la llegada a la presidencia de Néstor Kirchner, el programa trae el sello del nuevo gobierno a la política habitacional: recentralización y elevado protagonismo del nivel nacional.

En efecto, "Techo y Trabajo", a contramarcha de una década de descentralización de la política habitacional, es impulsado por el gobierno nacional. No obstante, para ser implementado, requiere, a su vez, del acuerdo de los ejecutivos provinciales y municipales, lo que genera una cadena compleja de intervenciones.

Algunas de las organizaciones participantes de la mesa de diálogo de 2002 se constituyeron como interlocutores para su concreción. Para ello, organizaciones de desocupados, ONGs y agrupaciones comunitarias dedicadas a la problemática del hábitat popular establecieron un acuerdo directo, en primer término con el gobierno nacional y, luego, con las instancias provinciales y locales de los territorios donde intervienen.

El PFEH depende directamente de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Sin embargo, en el momento de su formulación y primera etapa de ejecución también involucró la participación de otras dos carteras nacionales: el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo. El primero, aporta recursos subsidiados para equipamiento inicial de las cooperativas de trabajo (bancos de herramientas) y/o producción de equipamiento comunitario. El segundo, financia la inserción de trabajadores en las cooperativas durante una primera etapa, mediante los programas Jefes/as.

La población destinataria de "Techo y Trabajo" podría diferenciarse en función del "doble objetivo" presente en su formulación. Así, en relación con la cuestión de la vivienda, se dirige a "familias o grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad o situados debajo de la línea de pobreza carentes de vivienda", es decir, la

población tradicionalmente excluida del FONAVI, para la cual se diseñaron programas alternativos focalizados en los '90, de escaso impacto cuantitativo. En lo referido a la conformación de cooperativas de trabajo, apunta a desocupados y beneficiarios de programa jefes y jefas de hogar. Ambos tipos de destinatarios pueden superponerse parcialmente, dado que las viviendas pueden o no asignarse a los propios trabajadores de las cooperativas.

Como se ha dicho más arriba, las provincias deben adherir al programa celebrando un convenio marco con el estado nacional, conjuntamente con cada municipio involucrado. La ejecución de las obras está a cargo de cooperativas de trabajo creadas especialmente para esta finalidad, con quienes los Municipios suscriben contratos de obras, en principio, por ajuste alzado. La formulación del Proyecto y elaboración de documentación técnica están a cargo de los Institutos Provinciales de Vivienda, los Municipios y/o las organizaciones de la comunidad que agrupan a beneficiarios del programa.

La cantidad de viviendas, acordadas en cada proyecto por convenio, se ejecuta en dos etapas (en correspondencia con las etapas supuestas para la formación y consolidación de las cooperativas), a las que corresponden una primera y una segunda contratación. Esto responde a la necesidad de proyectar 10 meses de trabajo consecutivos para los integrantes de las cooperativas.

Se establece que cada cooperativa de trabajo se compone de dieciséis miembros, y tiene a su cargo la construcción de cuatro unidades de vivienda en un primer contrato, y cuatro más a través de un segundo, siendo el plazo de obra de cinco meses cada una.

Estas definiciones del programa son homogéneas para todo el territorio nacional, si bien se aplica en contextos muy heterogéneos, desde el municipio más populoso del GBA hasta pequeñas localidades de Santa Cruz, entorno en el cual fue desarrollado por primera vez.

El programa financia la construcción de las viviendas, la instalación de la infraestructura básica y los insumos, las herramientas para el funcionamiento de la cooperativa y los salarios de sus integrantes. El costo tope por vivienda, en el momento de la formulación del programa, era de \$18.000 cada una y su correspondiente infraestructura básica, con un costo tope de \$2.000 para cada unidad de vivienda, siendo el monto asignado para cada módulo de \$80.000 (materiales y mano de obra).

Del monto total se descuenta la infraestructura básica, ya que la misma es motivo de una contratación independiente de \$2.000 por unidad de vivienda (total \$8.000). El monto restante (\$72.000) tiene una quita de \$9.000 en la primera contratación debido a que durante los cinco meses de ejecución los beneficiarios siguen percibiendo las asignaciones del Plan Jefes y Jefas (12 beneficiarios x \$150 x 5 meses); es por ello que el monto de la primera contratación es de \$63.000. (\$80.000 - \$8.000 - \$9.000).

Cada cooperativa recibe, además, con la primera contratación y por única vez, un subsidio no reintegrable de \$5.250, para la adquisición de equipos, herramientas y libros contables. En la segunda contratación, por otras 4 viviendas, se prevé que los beneficiarios dejan de percibir el subsidio del plan Jefes y Jefas e ingresan al circuito de la economía formal. El monto de esta segunda contratación es de \$72.000.

El recupero de la inversión está planteado en un plazo de 50 años, con una tasa subsidiada efectiva anual del 0%. Por lo tanto, Techo y Trabajo es, en los hechos, una operatoria totalmente subsidiada.

En diciembre de 2005, se habían finalizado 3.008 viviendas y se encontraban en ejecución 4.684 mediante 1.425 cooperativas, con una inversión total de \$ 108.555.545.<sup>19</sup> A razón de 5 viviendas por cooperativa y \$14.112 por unidad. Dos tercios de esta producción se concentraban en las provincias de Buenos Aires y Jujuy. Hasta mitad del año 2004, a escala nacional, entre las obras en ejecución y las contratadas sumaban un total de 6.394 viviendas, ejecutadas por 923 cooperativas, que implicaron una creación de casi quince mil puestos de trabajo directos y poco más de tres mil indirectos. Es interesante señalar que Techo y Trabajo se contraponen, en su homogeneidad al programa nacional paradigmático de los '90 destinado a los grupos de menores recursos. El Programa 17, que presentaba criterios de máxima flexibilidad y adecuación, casi "caso por caso". Sus presuntas dificultades para masificarlo - aunque el programa no contó nunca con suficientes recursos para probar esa hipótesis- descartaron profundizar este tipo de modelo de intervención, a nuestro juicio, de manera equivocada y sin suficiente evaluación. Como Techo y Trabajo tampoco resulta tan fácilmente masificable, se corre el riesgo de volver a entronizar como política aseveración de que la única opción masiva posible es la ejecución tradicional empresarial (si no fuera porque en Argentina, aún no se ha logrado organizar un negocio rentable para el capital financiero-incluyendo inversiones extranjeras- en este sector, como en el caso del ya clásico modelo chileno que ha generado el problema habitacional de los "Con Techo" -ver Suygranyes: Rodríguez: 2005- o más actualmente, el caso mexicano). Techo y Trabajo tendría mejor desempeño donde hay organización social consolidada (con apoyo técnico) capaz de asumir el desarrollo del proyecto (a pesar de las deseconomías de reproducir estructuras ad hoc y adecuarse funcionalmente a las restricciones, por ejemplo, Jujuy).

## Trabajo

Para analizar el eje "trabajo" planteamos algunas preguntas como parámetros para una evaluación cualitativa: ¿se apoya desde el programa un "proceso" de formación de pequeñas cooperativas? ¿Se instrumentan los recursos necesarios para apoyarlas operativamente (asistencia técnica, subsidio para herramientas, capacitación)? ¿Es el municipio el actor adecuado para esta promoción? ¿Qué rol juegan efectivamente las organizaciones de la comunidad? ¿Qué clase de puestos de trabajo se generan? ¿Se garantiza la continuidad del financiamiento? ¿Pueden efectivamente dejar el Jefes/Jefas? ¿Hay financiamiento técnico profesional adecuado para estos procesos?

Según plantea la formulación del programa y exponen los funcionarios, las cooperativas de trabajo creadas para la construcción de viviendas "serán asistidas a través de las Organizaciones de Base y los Municipios en forma conjunta con los equipos del Ministerio de Desarrollo Social" (Foro de ONGs: 2005). Cada cooperativa se integra por 16 personas, con un 75% de sus miembros beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Un 25% podrán ser desocupados que no lo perciban, menores o mayores de la edad tope del subsidio. Los honorarios, roles y actividades definidas para técnicos y profesionales también están prefijados. El honorario tope del responsable técnico de la obra no puede exceder el 3,5% (o sea \$ 2205 en la primer etapa y \$2520 en la segunda)

<sup>19</sup> Memoria anual, ejercicio 2005, Subsecretaría de Desarrollo urbano y Vivienda.

del monto total de la misma. Actuará como nexo entre la cooperativa y el municipio. Podrán dirigir un máximo de 6 cooperativas o 24 viviendas en simultáneo (es decir, percibir un tope de \$13.230 por la primera etapa y \$15120 por la segunda. Un monto exiguo que difícilmente contempla el desarrollo de asistencia técnica interdisciplinaria que sería requerida para sostener un proyecto).

De parte de las organizaciones que han experimentado el rol de ejecutoras en esta primera etapa, aparecen varias críticas al esquema que presenta el programa:

1. La conformación compulsiva de las nuevas cooperativas como única forma de organización para el trabajo obliga a que las organizaciones tengan que adoptar un esquema que muchas veces no se condice con las posibilidades, realidades o preferencias. También se descartan capacidades preexistentes: por ejemplo, cooperativas de vivienda consolidadas y con capacidad de ejecución probada como el caso de "Quilmes" que ha autoproducido más de 200 y cuenta con demanda del sector en lista de espera o cooperativas de trabajo como el MTL Matanza, también con capacidad operativa (siendo contratista de una gran constructora), cuyos operarios- sin embargo- viven en gran medida en condiciones de precariedad-, quedan fuera de este encuadre.
2. Escala fija. El número prefijado de integrantes y casas dificulta el planteo de organización de obra, así como el desarrollo potencial de cada proyecto de trabajo. En distintos contextos, la escala debiera variar de acuerdo con diversas condiciones, oportunidades y capacidades de ejecución (sin por ello abandonarse el encuadre de "emergencia").
3. Déficit financiero y cualitativo del componente asistencia técnica. Las cooperativas encuentran serias limitaciones para contar con asistencia técnica que sustente su desarrollo como cooperativas constructoras y constituirse por lo tanto, como empresas sociales sostenibles Siguiendo "la letra" del plan, solo cuentan con la figura del director de obra.
4. Déficit en capacitación y formación. Las cooperativas están conformadas por desocupados y mano de obra que no necesariamente tiene experiencia, ni está formada en el rubro de la construcción ni elige -- como una opción -- el tornarse cooperativista. Por eso, la capacitación de sus integrantes requiere de tiempo y recursos que no están contemplados en el programa destinados especialmente para preparar y formar a los integrantes como cooperativistas, apuntando a fortalecer sus oportunidades de consolidación cooperativa y laboral. Si bien, la cooperativa en obra funciona como un espacio que al mismo tiempo capacita a los trabajadores en oficios (cuestión que el programa no explicita), esa práctica no cubre todos los aspectos básicos para fortalecer cada proyecto cooperativo
5. La transición hacia la inserción laboral formal no ocurre mecánicamente como está prevista en la letra del programa. La escala acotada de cada proyecto, la incertidumbre posterior, los costos de formalización laboral y el natural temor a dejar de lado un beneficio "seguro" (Jefes/as), en un contexto donde no hay estrategia de formación cooperativa ni de inserción económica general, atentan contra la posibilidad del pretendido traspaso.

Podría decirse, junto con las organizaciones comunitarias, que la generación de empleo genuino, uno de los dos objetivos centrales del PFEH, en la práctica solo constituye un paliativo económico temporal para las familias beneficiadas. En las condiciones actuales, dista de fomentar la creación de puestos de trabajo con una remuneración mínima adecuada y acorde al tipo de tareas realizadas (Foro). Es posible pensar que en muchos casos, termine incluso fomentando condiciones laborales precarias.

## **Techo**

Para analizar el eje vivienda, nos guían los siguientes interrogantes ¿se financian todos los componentes requeridos? ¿Qué tipo de integración urbana proponen estos proyectos? ¿Qué tipo de vivienda y con cuáles estándares de calidad producen? ¿Cómo se interpela a los destinatarios de las mismas?

Una limitación significativa: el acceso al suelo urbano.

En principio, pueden involucrarse en el programa las organizaciones sociales que agrupan a potenciales beneficiarios, los Municipios y/o los Institutos Provinciales de Vivienda que disponen de tierras aptas, física y dominialmente integradas a áreas urbanas de uso predominante residencial con factibilidad de infraestructura.

Aquí aparecen dos cuestiones sobre las que vale la pena detenerse:

1. En primer lugar, la provisión de tierra no está incluida dentro del presupuesto del programa. Éste puede implementarse sólo donde existe suelo propiedad de los municipios, del IPV o, en menor medida, de organizaciones sociales que cuenten con tierras propias. Allí donde no se cuenta con tierras, se produce un cuello de botella insalvable. De este modo, el programa no prevé un mecanismo para destrabar el financiamiento del suelo destinado a la población de más bajos ingresos, por fuera del aprovechamiento de ciertas situaciones puntuales hoy existentes en el AMBA.
2. Segundo, el programa, por lo tanto, no define un criterio sobre qué tipo de *ciudad* contribuye a desarrollar, más allá de plantear el aprovechamiento de las escasas reservas actuales de suelo urbanizado.

En este sentido, el PFEH ilustra una vacancia central de las actuales políticas de hábitat en el AMBA: la necesidad de contar con definiciones y recursos para generar suelo urbano para sectores populares. Debe señalarse que ni la Nación, ni el IPV, ni el grueso de los municipios tienen políticas activas para crearlo (medidas de regulación, compra e integración de bancos de tierras e inmuebles). Esta limitación estructural de disposición efectiva del tipo de suelo urbano al que el programa alude correctamente como punto de partida necesario (tierras aptas, integradas al área urbana de uso predominante residencial) es un problema de fondo y un desafío central de política hacia los sectores populares.

### *Sobre las unidades de vivienda construidas*

Se plantean tipologías únicas para la construcción de las unidades habitacionales a escala nacional. Los prototipos corresponden a viviendas que constan de dos dormitorios, un baño, una cocina y un estar comedor, con una superficie cubierta de 43m<sup>2</sup> como máximo. Si bien algunas ONGs han podido hacer replanteos, en general, no hay oportunidad de que las familias participen en el diseño y opinen sobre el mismo desde su experiencia cotidiana de vida.

En este contexto de pobreza, no se plantean elementos de diseño. Como si la pobreza por ingresos fuera universalizable, extensible y homologable a todos los planos de la existencia y los arquitectos populares no pudieran ejercer la práctica del diseño, como parte de la transformación de las condiciones cotidianas de vida, con los grupos de más bajos ingresos.

### *Sobre los habitantes*

En el programa no se establecen criterios específicos sobre la adjudicación de las viviendas. Se menciona que los miembros de la cooperativa tienen prioridad para ser adjudicatarios y que, si no se completa el cupo, pueden incorporarse otras personas.

Esta vaguedad indica la recurrencia de una situación permanente e histórica de la política habitacional argentina: la vivienda-objeto es un medio para otros fines, nunca centrada en los habitantes. En el caso de este programa, el punto de entrada es el "eje trabajo" y se resigna toda definición sobre el habitar, lo cual incluye, primero, los sujetos habitantes y, segundo, la vida cotidiana "después de la llave".

Por lo tanto, el programa tiene una concepción bien tradicional de la posición de los destinatarios, que son abstractos, potencialmente intercambiables y, en buena parte, totalmente pasivos en el proceso. La ausencia de toda referencia a esta cuestión de la asignación puede resultar tan problemática como el exceso de reglas, permitiendo situaciones de arbitrariedad, conflicto entre los distintos actores, manejos poco claros en la asignación, etcétera.

#### **4.5.2. En Ciudad de Buenos Aires: Programa de Autogestión de la Vivienda (Leyes 341-964)**

En líneas generales, la Ley 341 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene como propósito instrumentar políticas de acceso a vivienda para hogares de escasos recursos en situación habitacional crítica. Contempla tanto a destinatarios individuales como a personas incorporadas en procesos de organización colectiva, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro.

#### **Aspectos de diseño institucional**

La Ley 341 fue sancionada por la legislatura porteña en diciembre de 2000. Se trató de una suerte de síntesis de un proceso en el que participaron fundamentalmente tres actores: organizaciones de base que desarrollan trabajos vinculados al hábitat en la ciudad de Buenos Aires, legisladores con experiencia en temas de vivienda y la Comisión

Municipal de la Vivienda (hoy IVC), brazo ejecutor de la política habitacional del GCBA. Se daba un contexto en el que la dinámica institucional de la legislatura (y la coyuntura política porteña, en pleno auge de la Alianza) presenta un esfuerzo por mostrarse promotora de acciones que incorporen la voz ciudadana y que la diferencien de las prácticas del desprestigiado Concejo Deliberante. Desde variadas ópticas y pertenencias políticas, los legisladores dedicados a temas de vivienda compartieron la intención de generar más herramientas de política para los grupos de más bajos ingresos, recuperando los lineamientos constitucionales y el marco operativo de la Operatoria 525 de la CMV.

La misma estaba destinada a otorgar créditos individuales a familias en situación de emergencia, y se había diseñado en doble respuesta: ante la movilización de la población organizada de bajos ingresos del barrio de La Boca, por el avance percibido en el proceso de renovación urbana con peligro de expulsión, y como modalidades de "financiación directa a la demanda", respondiendo al planteo de la Ley Federal de Vivienda. Las organizaciones sociales, por su parte, confluían en este contexto, aportando sus objetivos específicos. Desde el MOI- Movimiento de Ocupantes e Inquilinos-, en particular, se perseguía la generación de un marco normativo que contuviera y financiara a las cooperativas autogestionarias, propuesta asentada en casos puntuales de cooperativas constituidas durante los '90.

Cuando asume el gobierno de la Alianza (y el presidente de la Legislatura se convierte en Jefe de Gobierno, y el miembro de la comisión de Vivienda del Frepaso pasa a ser responsable político de la CMV), la nueva gestión trasluce una voluntad manifiesta de avanzar en su instrumentación, incluso reasignando partidas presupuestarias de la CMV, con lo cual se posibilita -en diciembre de 2001- las primeras cinco compras de inmuebles. Asimismo, la gestión Ibarra asume inicialmente que la CMV y este instrumento es el ámbito desde donde encauzar la "emergencia habitacional de la población de hoteles subsidiados", situación que hizo crisis a mediados de 2001, y desde donde también se impulsará la formación de cooperativas de vivienda.

Con voluntad participativa, el Subsecretario de la CMV -pese a que la Ley 341 no lo dictaminaba- convocó a un espectro amplio de organizaciones de vivienda para comenzar a discutir la reglamentación de la Ley, proceso que se interrumpe con su expulsión en marzo de 2002. Las organizaciones sociales de Buenos Aires expresaron oportunamente su oposición a este cambio de rumbo, pero su voz no fue considerada.

La Ley 341 se enmarca en los lineamientos planteados en el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad ("promoción de los planes autogestionados"). Su principal y significativo avance es la inclusión de las organizaciones sociales como sujeto de crédito. Asimismo, financia distintos tipos de intervenciones (obra nueva, rehabilitación, mejoramiento) (artículo 4) y establece la posibilidad de asignar subsidios para el completamiento de las cuotas (artículo 9) a los grupos de más bajos ingresos, dado que no fija restricciones al acceso al crédito.

Para fines del período de crisis generalizada iniciado a fines de 2001 y de la crisis institucional de la CMV (desplazamiento y sustitución de su Presidente), se sanciona la Ley 964 en diciembre de 2002, que corrige y especifica algunos puntos de la Ley 341. La propuesta fue construida con un nivel de participación bastante más reducido que el que culminara en la sanción de la 341. Existió una escasa interlocución entre las nuevas

autoridades de la CMV y algunas organizaciones puntuales. Afianzada la nueva conducción política del organismo, el diálogo se interrumpe, y la concepción no participativa del ejecutivo se profundiza.

La Ley 964 de 2002 agrega algunos elementos: establece la posibilidad de reajustar los montos del crédito, la asistencia técnica interdisciplinaria obligatoria y fija una matriz de devolución que incluye el subsidio total del interés. En cuanto a la comisión de control y seguimiento de las operatorias que establecía la ley, en la modificación quedan incluidas las organizaciones en calidad de observadoras.

### *Gestión cotidiana de la autogestión acorralada*

Aprobada la Ley 964, el IVC se dedicó a definir de manera unilateral y no participativa la reglamentación de las Leyes 341/964. Para canalizar la operatoria, se crea el "Programa de Autogestión de la Vivienda" (PAV), con un rango cuasi subgerencial en la orgánica del IVC.

Esta reglamentación establece una compleja orgánica, cuyo "flujograma" está constituido por cinco etapas, que integran un total de 44 pasos hasta el momento de la obtención del primer certificado de obra. Para llevar adelante estos pasos, dentro del IVC intervienen siete instancias internas: el PAV, la Subsecretaría, la Dirección Ejecutiva, la Gerencia de Registro de Adjudicación de Inmuebles, la Gerencia de Obras y Proyectos, la Gerencia de Asuntos Jurídicos y la Gerencia Financiera. Por fuera del IVC, intervienen cinco organismos oficiales: Banco Ciudad, Registro de la Propiedad Inmueble, Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastros, Procuración y Escribanía del GCBA. En esta compleja orgánica, el PAV funciona como una especie de mesa de entradas, sin atribuciones adecuadas para poder ejecutar de manera razonable la operatoria.

La reglamentación presenta:

- ? puntos objetables, porque implican derechos que se vulneran,
- ? puntos objetables, porque materializan una orientación política que, lejos de promocionar, dificulta el desarrollo de los procesos cooperativos autogestionarios.

En el caso de los derechos enmarcados en la Ley Nacional de Cooperativas que se vulneran, se destacan tres: a) el reemplazo de socios, b) la libre elección de la forma de propiedad y c) el límite a la cantidad de emprendimientos que una cooperativa puede desarrollar.

Sobre las formulaciones de la reglamentación que obstaculizan el desarrollo de procesos cooperativos, puede mencionarse que:

a) Se relativiza y desdibuja el rol ejecutor de las cooperativas. En la autogestión, un aspecto medular es que las cooperativas se asuman como empresas ejecutoras y, en su defecto, elijan de manera consciente el sistema de ejecución que aplicarán, que pueden implicar un conjunto de modalidades diferenciadas (con o sin aplicación de ayuda mutua y distintos grados de delegación de la ejecución de componentes de obra). La reglamentación no hace referencia a los sistemas de ejecución. Cuando hay referencias explícitas, aluden directamente a la ejecución empresarial o bien dando lugar para que los Equipos Técnicos asuman por sí la ejecución.

b) La línea de gestión está concebida sobre el proceso de trabajo del equipo técnico y, en particular, sobre la producción de documentación arquitectónica. Por lo tanto, no tiene vinculación con los procesos de organización cooperativa autogestionaria. De este modo, la operatoria, que no piensa en procesos cooperativos ni en equipos técnicos recientes con escasa capacidad de maniobra en términos de recursos, *no* contempla una noción integral de las etapas y fomento a procesos progresivos de maduración.

c) Se desfinancia a los ETIs, no se facilita su formación, se crean barreras de entrada. El proceso autogestionario requiere asegurar el encadenamiento virtuoso entre cooperativas y capacidades técnicas puestas a su servicio. En este sentido, los montos y requisitos que se ponen al financiamiento de los ETIs dificultan el sostenimiento de sus tareas.

Otros problemas identificados:

- ? En el texto no se fijan plazos para la gestión.
- ? Se refuerza la ausencia de mecanismos participativos para monitoreo, evaluación y reajuste, cuando el origen de la propuesta fue contundentemente impulsada por organizaciones sociales.

*Obstáculos a los procesos cooperativos que surgen de la experiencia cotidiana de las cooperativas en el PAV*

A continuación se presentan los problemas detectados según las etapas del proceso de gestión que deben transitar las cooperativas en el marco de esa reglamentación. La base de este diagnóstico fue construido por un amplio espectro de cooperativas y organizaciones sociales a partir de su experiencia con ese proceso excesivamente burocratizado del PAV y la multitud de problemas que afrontaron. Esas cooperativas fueron construyendo progresivamente ámbitos de articulación desde el año 2003 y, en 2005, confluyeron en la formación del Espacio de Coordinación de Cooperativas Autogestionarias (ECCA). 40 cooperativas participaron en diciembre de 2005 construyendo un diagnóstico participativo, para proponer transformaciones a esta operatoria en el marco de un conjunto más amplio de problemáticas sociohabitacionales y urbanas que vislumbran. En ese proceso, contaron con apoyatura de integrantes de nuestro equipo de investigación cooperando con el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos/CTA, que impulsó esa iniciativa.

Los principales problemas detectados:

Etapa 1 - Recepción de la demanda.

Se impone fácticamente un tope mínimo de ingresos, desvirtuando el espíritu de la Ley 341/964 que, por el contrario, propone la implementación de subsidios. Se crea un pseudo proceso de formación de cooperativas mediante un curso de 4 talleres, que no resulta un aporte significativo a la formación cooperativa y, por el contrario, se utilizó como herramienta de filtro y dilaciones (al no contar con capacidad operativa el IVC, los grupos debían esperar meses para poder presentar terrenos, frenados por el "curso", concebido como un "paso" secuencial del flujograma).

Se pide y se analiza la documentación sobre cooperativas, cooperativistas y equipo técnico a través de un proceso fragmentado y dilatado que facilita "el extravío" de expedientes o de parte de la información. La experiencia desarrollada hasta el momento

pone en evidencia que el proceso se orientó arbitrariamente hacia la constitución de pequeñas cooperativas entre 10 a 15 familias, así como a la búsqueda de terrenos y no edificios para llevar adelante las obras.

#### Etapa 2- Solicitud de crédito.

Es una etapa de gran complejidad, en particular con los siguientes temas:

a) Señas y tasaciones de terrenos. El trámite de tasaciones que realiza el Banco Ciudad suele extenderse por 2 a 3 meses, debido a que no se prioriza esta operatoria. Por otro lado, el IVC no financia las señas. Por los tiempos que llevan los pasos siguientes, las señas muchas veces se caen, sin que nadie se responsabilice de las erogaciones efectuadas.

b) "Visado previo" ante la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro. El "visado previo" fue un acuerdo entre el IVC y la DGFOC con el fin de obtener un nivel inicial de documentación para proceder a la evaluación del proyecto y viabilizar la compra de los terrenos. En la práctica, la obtención del visado previo también es un proceso engorroso, por los siguientes motivos: las cooperativas y sus ETIs lo envían al IVC, que a su vez lo envía a la DGFOC. Luego, cuando aparecen las correcciones desde DGFOC, el canal de interlocución no está claro y los tiempos pasan a depender de voluntades personales. En la práctica, son los propios ETIs los que van a conversar a la DGFOC (los pases formales de ida y vuelta pueden prolongarse por meses).

c) Los tiempos que llevan los trámites conducen a que, en muchos casos, se dupliquen los estudios de títulos.

d) Intervención de la Gerencia de Obras y Proyectos del IVC. También emite su consideración sobre la propuesta general de obras e inversiones asociada a esta primera presentación. En ese caso, hay una sola persona trabajando con todos los proyectos, que utiliza la metodología de "*corrección de un error por vez*". Esto supone que los expedientes van y vienen "*n veces*", con la consecuente indeterminación y dilación: este trámite dura 9 meses promedio. La cooperativa tiene suerte si el terreno todavía no se vendió, no perdió la seña y/o, de acuerdo a la reglamentación, el IVC no la "*intimó*" a presentar otro terreno.

e) Intervención de la Procuración. En proyectos que superan los \$750.000<sup>20</sup>, el IVC pide dictamen de este organismo de control. El trámite agrega uno, dos, o "X" meses más.

f) Intervención del Departamento de Jurídicos del IVC: Dictamen de Resolución Financiera.

En este caso, los dictámenes, que sientan las bases para la formulación de las escrituras, no contemplan el derecho a elegir las formas de propiedad por las cooperativas. Asimismo incorporan cláusulas de titulación, que habilitan la posterior venta de la cartera hipotecaria, generando niveles innecesarios de inseguridad para los grupos de bajos ingresos.

g) Intervención de Escribanía del GCBA. Tiempos inciertos (a los que se suman los también inciertos tiempos del Registro de la Propiedad Inmueble).

---

<sup>20</sup> Monto ajustable.

### Etapa 3- Evaluación del proyecto constructivo

Una vez escriturado, se presentan un conjunto de exigencias de documentación de muy difícil cumplimiento (dificultad acentuada por el desfinanciamiento). Estos requisitos -que se asimilan al modelo tradicional de obra pública de gran escala- superan, a su vez, los requisitos de aprobación de los planos generales de obra ante la DGFOC, con que cualquier particular puede construir en la ciudad. *A ello se suma, nuevamente, la dilación indeterminada del "proceso" por la escasez de personal de la Gerencia de Obras y Proyectos, repitiendo el método de evaluación " de a un error por vez".*

Por su parte, las redeterminaciones o actualizaciones por la inflación obligan a duplicar trabajo y repetir el engorroso proceso de evaluación por esta Gerencia.

### Etapa 4- Anticipos financieros

La reglamentación no dice en base a qué determinará si procede o no el anticipo financiero (margen para definiciones arbitrarias).

### Etapa 5- Certificaciones.

No se establece cuánto tiempo tiene la CMV para sustanciar cada cuota.

No se define qué ocurre si no puede terminarse la obra por un aumento en los costos originados en la inflación.

### *Un balance conceptual*

Sin duda, en el marco analizado, un avance de esta operatoria en términos de contenidos participativos es la incorporación de las organizaciones como uno de los sujetos de la política en sus distintas dimensiones, o sea, como agentes activos en el desarrollo de las soluciones habitacionales y como *tomadores de crédito*. Incluso, es importante destacar que la normativa pondere como más efectiva la salida colectiva al problema habitacional para los hogares con ingresos más bajos.

No obstante, tanto en su formulación como fundamentalmente en su concreción política en el Programa Autogestivo de Vivienda (PAV), la ley presenta limitaciones que es importante atender.

En primer lugar, se establece una vinculación indiferenciada entre los "procesos autogestivos" y las situaciones de "emergencia habitacional". Se crea una relación lineal que reduce el abordaje de un complejo proceso estructural multicausal (la emergencia habitacional), con una única modalidad organizativa como modo de abordarla. Es un error considerar mecánicamente "el pasaje de la emergencia a la autogestión", asumiendo en forma generalizada una salida unívoca de los grupos sociales que atraviesan una situación de emergencia. El modo en que se construye esta asociación en la letra de la Ley, espíritu a su vez de la política efectivamente implementada (PAV), puede culminar desgastando a la autogestión como instrumento válido y promover, como efectivamente ocurrió -sin el respaldo acorde-, procesos condenados al fracaso, que se afecten a los destinatarios frustrando sus expectativas y deteriorando (aún más) su cotidianidad.

Otro punto de la ley que presenta ciertos problemas es la coexistencia confusa de procesos colectivos y créditos individuales. Esta situación otorga un grado de libertad importante para la implementación efectiva de la norma por parte del ejecutivo. Para ilustrar este punto vale mencionar que durante el período previo a la reelección de

Ibarra, en 2003, se aceptó la inscripción de 20.000 personas a los préstamos individuales, para los cuales se había abierto un cupo en torno a los 1.000. En el presupuesto del año 2005, se apunta a que la mayor parte del cupo de la Ley 341 (60%) se asigne a beneficiarios individuales. Como sostiene un documento elaborado por el Espacio de Coordinación de Cooperativas Autogestionarias (2005), esto se traslada a considerar a las cooperativas solo como figuras transitorias durante la ejecución de las obras, impidiendo que persistan como instancia titular de dominio colectiva. El IVC, al tiempo que promueve el dominio individual una vez finalizadas las obras, tiene la posibilidad de transferir la cartera hipotecaria construida a partir de la ley a sectores financieros privados. Esto, en conjunto, crea “un cuadro que, negando la existencia y opción democrática de la propiedad colectiva cooperativa permanente, atenta gravemente contra la seguridad de la tenencia” (ECCA, 2005:2).

En relación con los aspectos que hacen a la participación de las organizaciones en el proceso, este elemento se ve desdibujado en las etapas centrales de aplicación que caen sobre la esfera del ejecutivo. Dicho problema es claro, por ejemplo, en la exclusividad que mantiene el IVC respecto de la integración de la Comisión de Control y Seguimiento, asignando a los grupos autogestionarios un papel de observadores pasivos, sin intervención. Así, la posibilidad de ejercer un rol más activo queda librada a la voluntad del jefe político de turno.

También es importante señalar la ausencia de financiamiento para equipamiento comunitario. Esto da cuenta, por un lado, de la falta de un entendimiento cabal prevaleciente en el organismo sobre el carácter de los procesos cooperativos y, por otra parte, de algunas cuestiones que los estudiosos de la problemática habitacional vienen señalando desde hace varias décadas: que la cuestión de la vivienda implica “algo más” que obtener una unidad habitacional. Se trata, también, del acceso a una serie de servicios que permitan satisfacer un conjunto de necesidades mayores, como las redes de infraestructura, un medio ambiente sano, los servicios de salud y educación, y actividades recreativas. Se trata de servicios cuyo acceso está ligado a la distribución desigual del “producto social” entre las distintas clases y sectores sociales. Ignorar que el acceso a los equipamientos colectivos urbanos está cruzado por la expresión territorial de esa distribución desigual, la segregación socioespacial, lleva a incurrir (en el mejor de los casos) en una importante omisión de parte de los decisores.

El acceso al suelo urbano, que es un avance en esta operatoria y, hay que agregar, la distingue de la gran mayoría de los programas habitacionales en el país, queda supeditada a una variedad de elementos: las posibilidades y capacidades de las cooperativas de salir a comprar en el mercado, la eventualidad de los procesos especulativos que incrementan los precios, los tiempos de gestión. Según las organizaciones, se trata de uno de los problemas más críticos de la puesta en funcionamiento del PAV (ECCA, 2005).

La concreción de la Ley 341, su reglamentación y modificaciones incorporadas por la 964 en el PAV presentan, como se ha mencionado, varios problemas en relación con algunos aspectos de gestión. Los cambios permanentes en la aplicación de requisitos (algunos considerados excesivos por las organizaciones), la pérdida de expedientes y las sobreexigencias parecerían ser mayores a las que presentan los programas impulsados desde instancias nacionales.

*Avances, pese a las dificultades*

Así y todo, la evolución del sector cooperativo autogestionario entre 2003 y 2005 no fue desdeñable. Hacia fines de 2005 las cooperativas habían adquirido 75 terrenos urbanos de óptima localización, 12 proyectos iniciaron obras. 1.500 familias estaban involucradas en estas etapas del proceso, mientras 4.100 recorrían los primeros pasos. Otras 6.000 pedían su incorporación al programa. Este escenario cooperativo nucleaba más de 150 organizaciones.<sup>21</sup>

Para el período 2003-2005, con los datos parciales reconstruidos que disponemos, pueden observarse las siguientes tendencias de evolución del PAV:

- 1- Marcado incremento de la demanda que intenta organizarse (se multiplica por ocho).
- 2- Incremento de la capacidad de ejecución presupuestaria del PAV, pasa del 29% al 42% (esto, en un contexto nacional caracterizado por la subejecución de todos los programas de vivienda, adquiere particular significación positiva). Si en condiciones adversas se duplica la capacidad de ejecución, en condiciones favorables, esto se incrementaría aún más.
- 3- Capacidad no desdeñable de adquirir suelo urbano de calidad (75 predios en dos años), pese a las dificultades del procedimiento de tasación, los riesgos y el hecho de que sólo el 35% de los intentos efectuados por las organizaciones parecieran concretarse.
- 4- Dificultades para iniciar nuevas obras. Que vinculamos con las complejidades del flujograma diseñado por el IVC.

#### **4.5.3. Análisis comparativo y algunas reflexiones**

##### *¿Fomento de procesos cooperativos?*

Un primer grupo de consideraciones se vincula con el eje que puede estructurar un cambio de concepción en la política, es decir, la promoción de organización de la población. Para ello, por un lado, ¿cuál ha sido la historia de formulación y ejecución de los programas y qué papel han jugado las organizaciones emergentes de los sectores sociales que los tienen por destinatarios? Por otro, si la figura cooperativa juega un papel central, ¿de qué modo se asegura la formación y sostenimiento de las cooperativas, en tanto se trata procesos socioorganizativos, más allá de la formalidad jurídica?

En cuanto a la historia de su formulación, ambos programas siguen procesos diferenciados. Techo y Trabajo –que nace de la órbita gubernamental y la participación de otros actores, incluidas las organizaciones de desocupados- ha jugado un papel muy puntual y a lo sumo consultivo en el diseño, y más bien destinado a la legitimación de la operatoria en el contexto de la poscrisis, incorporándolos, parcialmente, como canalizadores de su ejecución. Los municipios, por su parte, cuentan históricamente con escasos recursos y capacidades para desarrollar este tipo de proyecto.

El Programa de Autogestión del Hábitat en ciudad de Buenos Aires nace de un proceso impulsado sobre fines de los ´90 por organizaciones sociales de hábitat. La necesidad de formular un marco normativo apoyado en los contenidos del artículo 31 de

<sup>21</sup> Elaboración propia con base a los datos aportados por el Ing. Selser en la exposición del presupuesto 2006 del IVC ante la Comisión de Vivienda de la Legislatura. (transcripción taquigráfica)

la Constitución de la ciudad (promoción de los programas autogestionarios) se sustentó fácticamente en experiencias piloto de regularización dominial concretadas por cooperativas del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos a lo largo de los ´ 90, así como en la crítica emergente de la práctica de ejecución de créditos individuales enmarcado en la Operatoria 525 de emergencia habitacional, por organizaciones sociales del barrio de La Boca. En este caso, las organizaciones sociales fueron parte de una mesa de trabajo en la Legislatura, donde se definieron y negociaron contenidos. Posteriormente, las organizaciones sociales participaron de la formulación de un primer esquema de reglamentación que -al modificarse el responsable político del IVC- no fue tenido en cuenta. La reglamentación unilateralmente definida por la actual dirección del IVC determinó la pérdida de ese carácter participativo de la operatoria en sus distintas fases de aplicación, definiendo procesos excesivamente complejos, poco adecuados para el actor cooperativo, con canales opacos de gestión e indeterminación de los pasos que afectan el proceso de gestión de cada proyecto.

En relación con el modo en que los programas contemplan y sostienen los procesos de formación de las cooperativas autogestionarias de vivienda y/o de trabajo, podemos señalar:

El Programa Nacional “Techo y Trabajo” -en su doble objetivo de apuntar a la reducción del déficit habitacional e incorporar desocupados al circuito de la economía formal- articula ambos elementos, enunciando como sujeto de la política la figura cooperativa. Pero esta iniciativa gubernamental, por un lado, ignora procesos organizativos preexistentes: una cosa es el nivel de acuerdo o consenso general de las estructuras nacionales de los movimientos piqueteros y otra distinta la aplicación local de cada proyecto, para lo cual se impulsan nuevas figuras organizativas que son superpuestas o impostadas sobre las organizaciones existentes, y que dificultan y fragmentan esa trama organizativa.

Por otro lado, si se asume discursivamente como criterio de política la decisión de fortalecer un tipo de actor, por caso las cooperativas de trabajo, el programa carece de la definición de elementos complementarios para el sostén procesal de esa conformación (capacitación-formación, asistencia interdisciplinaria, estrategias de financiamiento a mediano y largo plazo). La voluntad de incorporar personas al circuito de la economía formal en el marco de una actividad laboral (trabajo) no encuentra los componentes necesarios para propender a la consolidación de las cooperativas como unidades productivas; ni tampoco existen condiciones contextuales extraprogramáticas que requeriría para potenciar su viabilidad.

En el caso del PAV-Ciudad de Buenos Aires, la reglamentación transforma a las cooperativas autogestionarias de vivienda en figuras transitorias, destinadas exclusivamente al proceso de ejecución de las obras. De este modo, se trunca el desarrollo de procesos organizativos estables. Esta instrumentación se acompaña de injerencias indebidas, desconocedoras de los procesos autogestionarios y violatorias de la Ley Nacional de Cooperativas (como definir topes de recambios de asociados en un porcentual del 30% de los mismos, atribuyéndose al mismo tiempo la competencia de reemplazar a los caídos mediante listados propios que obstaculizan y violentan los procesos de formación cooperativa). Tampoco se prevén procesos de capacitación y formación consistentes. De hecho, la exigencia, luego de finalizar las obras, de trasladar el dominio de forma individual; y la posibilidad de transferir la cartera hipotecaria, a

exclusiva decisión del IVC, a sectores financieros privados (por ej., a grupos como Banco Hipotecario SA, propiedad del Grupo Soros) conforman un cuadro que, negando la existencia y opción democrática de la propiedad colectiva cooperativa permanente, a su vez contribuye por atentar contra la seguridad de la tenencia de las familias de bajos ingresos.

### *Esquemas de gestión y procesos kafkianos*

Los esquemas de gestión, en particular la resolución efectiva que siguen los procedimientos burocráticos aplicados a la concreción de los programas, especifican su sentido efectivo.

Techo y Trabajo, en su dimensión nacional, se caracteriza por establecer algunos criterios rígidos y uniformes para todo el país. Esta situación se observa en el tamaño de las cooperativas, las escalas de los proyectos, los prototipos de vivienda prefijados y los montos uniformes definidos desde las instancias nacionales y aplicados en distintas situaciones, contextos urbanos y escalas. Esta rigidez probablemente dificulte su implementación, que se ha concentrado en dos provincias: Buenos Aires y Jujuy.

En la definición del programa también es notorio el contraste entre los criterios que están clara, homogénea y unilateralmente determinados y la indefinición de otros aspectos, no menores, como los beneficiarios de la producción de viviendas. No se define claramente un "sujeto beneficiario" de las viviendas construidas, no aparecen criterios precisos sobre cómo acceder a las mismas.

La coordinación intergubernamental de distintos niveles e intersectorial requerida para su aplicación introduce otras complejidades. Además de la pertenencia a distintos ministerios en el plano nacional, "Techo y Trabajo" supone, como se ha dicho, la coordinación entre Nación, Provincia y Municipios (que -como mínimo- dan los aptos técnicos, aprobando proyectos arquitectónicos y transfieren recursos). La relación entre las tres instancias no ha estado ausente de problemas de gestión y articulación. Esto provoca dilaciones que repercuten en los plazos de ejecución de las obras y, por ende, en los ingresos de los trabajadores de las cooperativas y la viabilidad de los proyectos. De hecho, en tres años de ejecución, cada cooperativa, en promedio, ha podido construir cinco viviendas, que les debieran haber insumido alrededor de un semestre. Sin embargo, esta limitante no proviene de la capacidad de ejecución sino de la complejidad burocrática.

En el caso del PAV, el esquema de gestión introduce numerosas dificultades a las cooperativas. Además del IVC, intervienen cuatro instancias gubernamentales más en cada proceso. La descoordinación en todas las instancias que intervienen en el proceso de gestión refuerzan la dilación de cada proyecto. Nadie se hace responsable de esta situación.

Dentro del IVC, a su vez, el PAV funciona como una cáscara formal o "gran mesa de entradas", vaciado de sentido, capacidad operativa y resolutoria sobre el desarrollo de los proyectos presentados. La falta de personal adecuado en el IVC y el resto de las instancias intervinientes, en cantidad y calidad de formación y trato hacia las cooperativas, caracteriza la gestión cotidiana.

Los responsables políticos del IVC han establecido métodos de evaluación que dilatan los tiempos indefinidamente y refuerzan los burocratismos, en todas las instancias (destacándose los sectores administrativos del PAV, la Gerencia de Obras y Proyectos y la Gerencia de Asuntos Jurídicos). Cambios permanentes en las reglas del juego y criterios de aplicación de nuevos requisitos generan incertidumbre y angustia en los grupos cooperativos.

Requisitos excesivos, limitativos y fuertemente desgastantes, se exigen para estar en condiciones de dar inicio a las Obras. Estas sobreexigencias están comparativamente muy desfasadas con las requeridas por programas nacionales, por experiencias motorizadas desde otros ámbitos locales del Gobierno de la CABA y por las que el Estado le exige a cualquier emprendimiento privado.

### *Acceso al suelo e integración urbana*

El acceso al suelo urbano para los grupos de bajos ingresos es un factor clave, y su articulación con políticas de vivienda un gran desafío pendiente en la definición de la política nacional. De hecho, las líneas programáticas actualmente existentes no contemplan mecanismos efectivos de captación y creación de nuevo suelo urbano para los sectores de bajos ingresos. Por un lado, se utilizan las reservas fiscales (que en buena medida ya fueron ocupadas), por otro, se reiteran mecanismos por los cuales se solicita a la empresas proveer el suelo, lo que tiene limitaciones operativas en los niveles de ganancia a los que éstas aspiran. A su vez, municipios y provincia no cuentan o cuentan con un stock limitado de suelo, en tanto que los mecanismos convencionales de licitación favorecen procesos inmobiliarios especulativos.

En el caso de Techo y Trabajo, la ausencia de financiamiento para la adquisición de tierra urbana sobre la cual construir es una definición limitante que sigue el conjunto de las orientaciones de políticas en la materia. No existen salvedades para aquellos casos en los cuales la tierra fiscal disponible para usos urbanos sea escasa, así como también la que pueda encontrarse en poder de las organizaciones comunitarias. Entonces, la inexistencia de lineamientos que contemplen alternativas para la obtención de suelo en aquellos contextos donde no esté disponible para la construcción de unidades habitacionales promueve complicaciones para la efectivización de la política y reduce su alcance.

De este modo, si bien el programa parte de una definición teórica que apunta a no contribuir a la consolidación de la precariedad habitacional, las trabas al acceso al suelo limitan sus potenciales alcances como instrumento efectivo para la promoción y mejora de las condiciones sociales y habitacionales de los grupos de bajos ingresos. El programa -implementado con recursos nacionales- bien podría permitir que los agentes compren suelo y aporten otras contrapartes, es decir, incorporar criterios de flexibilidad en relación con los contextos de implementación, así como recuperar experiencias existentes para la adquisición de suelo urbano.

En este punto, la Ley 341 de la CABA tiene el mérito de incluir el financiamiento para la compra de suelo urbanizado por parte de las cooperativas. El procedimiento, directo en el mercado y sin mediar otros instrumentos de política, presenta sus complicaciones, vinculadas con la instrumentación burocrática y los tiempos de gestión:

la dilación del procedimiento de tasación y compra hace que gran parte de los terrenos se pierdan, no responsabilizándose el IVC de los costos económicos y organizativos que tales pérdidas conllevan. Esto se complementa con la imposibilidad de disponer pronta y operativamente de los recursos financieros, para acceder a un boleto o a la compra de los inmuebles, sean terrenos o edificios, a partir de un primer nivel de evaluación técnica desarrollado directamente por el PAV sobre los proyectos presentados. No obstante, en tres años de operatoria, las cooperativas han adquirido 74 predios en áreas urbanas consolidadas, que constituyen un capital nada desdeñable para el desarrollo de vivienda popular a través de un mecanismo parcial, pero efectivo de obtención de suelo urbano desde la política. Sin embargo, el cambio de dinámica económica y las alzas de precios obligan a pensar en instrumentos más profundos de regulación de usos del suelo y conformación de bancos de inmuebles que, sin duda, ponen blanco sobre negro los antagonismos sociales por la apropiación del espacio urbano.

Es importante destacar que, independientemente de las particularidades de cada herramienta para abordar la cuestión del suelo urbano, en ninguno de los casos se establecen criterios específicos en relación con el equipamiento urbano. Esta omisión deja librado a las disponibilidades de tierra urbana, así como también al criterio aplicado desde la gestión, la posibilidad de que el acceso a la vivienda esté acompañado de un acceso integral a los bienes y servicios que la ciudad brinda.

### *Sistemas de ejecución*

Si bien ambos programas tienen la cualidad de orientarse a la producción social del hábitat, este es un aspecto particularmente implícito, supuesto y, por ende, descuidado en los programas. Como si los programas no pudieran concebirse como herramientas para promover actores productivos y económicos de distinta escala y características de las empresas constructoras tradicionales. El sistema cooperativo autogestionario (que tiene desarrollo masivo en otros países latinoamericanos) supone que la cooperativa se constituye en la constructora y dirige el proceso productivo, con asistencia técnica adecuada. A su vez, la complementación de horas de ayuda mutua, que no es autoconstrucción, introduce reducciones en los costos, cohesiona al grupo y genera una inestimable apropiación de los proyectos. En otros casos, las cooperativas de autogestión de vivienda generan circuitos encadenados con otras cooperativas de trabajo (por ejemplo, en Quito-Ecuador).

En el caso de "Techo y Trabajo", no hay un desarrollo específico a partir del supuesto de la multiplicación de pequeñas cooperativas constructoras para ejecutar proyectos de escala acotada. Entre este primer paso y la sustentabilidad y estabilidad de los emprendimientos, hay un abismo insondable. Con un mínimo de cobertura en asistencia técnica, sin estrategia de capacitación en distintos planos y sin estrategia de financiamiento, las cooperativas de trabajo no se plantean como una opción masivamente sustentable.

En cuanto a las cooperativas autogestionarias de vivienda en ciudad de Buenos Aires, la ley sólo estipula un primer paso -estratégico-, cual es el manejo directo de los recursos financieros por parte de la cooperativa. Sin embargo, el IVC no ha definido ninguna estrategia específica en relación a la optimización de las capacidades de las cooperativas como ejecutoras. De este modo, en la Reglamentación no se hace ninguna alusión a los sistemas de ejecución previstos, salvo cuando se menciona la posibilidad de

que los equipos técnicos se hagan cargo de la dirección de la obra, reduciendo el carácter autogestionario a su mínima expresión. No se estimulan aspectos orientados a crear capacidades de administración de los recursos por parte de las cooperativas, contratación directa del personal u otras cooperativas de trabajo, complementación del sistema con ayuda mutua, etc., todos aspectos que están en la base de la profundización del sistema cooperativo autogestionario. Asimismo, la desfinanciación inicial de los Equipos de asistencia técnica interdisciplinaria (ETIs), creando así barreras de entrada que la adecuan a la capacidad de estudios de envergadura, refuerza esta hipótesis de la desnaturalización del carácter autogestionario y de producción social del hábitat.

### *Financiamiento de los programas y subsidios*

El Programa Techo y Trabajo se financia con recursos extraordinarios provenientes del superávit, por lo tanto, depende de un mecanismo coyuntural. Por su parte, el PAV se financia de partidas presupuestarias que deben votarse año a año. Se trata de instrumentos aislados que, en el contexto socioeconómico actual, no cuentan con una base de financiamiento sólidamente establecida y, mucho menos, de carácter redistributivo.

No obstante las dificultades, los programas han avanzado en capacidad de ejecución. En el primer caso, en diciembre de 2005, se habían finalizado 3.008 viviendas y se encontraban en ejecución 4.684 mediante 1.425 cooperativas, con una inversión total de \$ 108.555.545 (a razón de \$14.000 por vivienda). En el PAV, por su parte, 75 proyectos escriturados (12 en obra), involucraban 1.500 viviendas por un monto de \$ 65.000.000 (a razón de \$43.000 por vivienda). Entre tanto, 5.200 familias de bajos ingresos se encontraban en etapas previas de gestión, integrando en total alrededor de 300 proyectos. En el contexto nacional, puede verse la no despreciable productividad del PAV pese a todas las limitaciones existentes.

Las diferencias en los montos financiados por unidad habitacional (si bien ambas operatorias prevén mecanismos de ajuste de valores) están ligadas a los costos de Buenos Aires. Es interesante señalar que la Ley 341 no prevé limitaciones de ingresos familiares para acceder a ese monto crediticio. Por el contrario, prevé la integración de mecanismos diferenciales de subsidio que combinan, por un lado, la aplicación de tasa 0% en la devolución y, por otro, un monto tope de la cuota devolución, no superando el 20% de los ingresos familiares. Pero en la práctica, el IVC no aplica estos principios, y orienta a las cooperativas a integrar grupos familiares con cierta capacidad de pago. Techo y Trabajo, por su parte, se establece de manera implícita como una operatoria totalmente subsidiada sin previsiones que potencien, lo que puede verse como una pérdida necesaria, que ocupe un lugar marginal en el concierto de las políticas.

Es un tema pendiente de la política habitacional (y en general) el debate explícito sobre la recuperación del subsidio como instrumento válido, y no palabra maldita. Concebido con sentido redistributivo (es decir, utilizando fondos que provengan de los sectores que reciben mayores ingresos y ganancias), visualizado como inversión y no como "pérdida" y utilizado con una orientación promocional de las capacidades individuales y colectivas en los grupos de bajos ingresos y no asistencial. El desarrollo consistente del sector cooperativo es una alternativa en esa dirección.

## **5- Conclusiones: producción social del hábitat y políticas públicas: encuentros y desencuentros**

A partir de una formulación conceptual de los procesos de producción social del hábitat y su inscripción en el proceso de producción de la ciudad capitalista, se ha intentado caracterizar y analizar las tendencias que unos y otros -procesos y políticas- configuran en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Se han propuesto algunas interpretaciones vinculando estadísticas oficiales y políticas públicas en las últimas décadas, identificando (aun con las limitaciones que presentan los datos) ciertas tendencias que aparecen opacadas por algunas mejoras de indicadores.

En primer lugar, se han perfilado tendencias de transformación de la estructura social caracterizada por el empobrecimiento creciente y su heterogeneidad a lo largo de los últimos 30 años, y se ha planteado cómo, en materia habitacional, la desestructuración de los antiguos mecanismos de políticas públicas (FONAVI) y de mercado (loteos populares), junto con los procesos de privatización de servicios públicos, configuraron las condiciones para la generación de la respuesta distintiva de producción de hábitat de los '80 en el AMBA por parte de los grupos de más bajos ingresos: la autoproducción masiva de carácter irregular - los asentamientos por tomas de tierras-, con escasa o nula inversión pública.

En los '90, es posible identificar tendencias de mayor segregación socioespacial por incremento de disparidades entre la ciudad central y su conurbación. La instalación de una mayor desigualdad en la sociedad entre 1991-2001 se expresa en el empeoramiento de las condiciones de habitabilidad de los hogares más pobres, en viviendas irrecuperables y peor localizadas. Los comportamientos diferenciales sobre la condición de tenencia en GBA y Capital a lo largo de la década (las ocupaciones disminuyen notoriamente en la ciudad central) también contribuyen a reforzar la segregación urbana.

El proceso autoprodutor en condiciones irregulares fue enmarcado, durante los '90, en las propuestas "ex post" de regularización dominial en el GBA. Mientras, en ciudad de Buenos Aires se desarrolló una política selectiva que, por un lado, desconoce las ocupaciones de edificios como proceso social masivo (aunque disperso) y promueve los desalojos de "baja intensidad" y, por otro, define prioridades de inversión hacia las villas (pobreza concentrada con una direccionalidad orientada a la relativa valorización urbana de las áreas urbanizadas).

De este modo, las políticas de regularización dominial se desarrollaron en zonas o áreas de la ciudad metropolitana donde el suelo urbano no es altamente disputado y/o que siguen presentando severos déficits de infraestructura, o bien son parte de perspectivas estratégicas de largo plazo de progresiva puesta en valor de áreas de la ciudad central.

Allí precisamente, las mejores localizaciones, como las que presentan ocupaciones de edificios dispersas, han resultado grandes ausentes de la definición de objetivos de política de regularización dominial durante la década, más allá de su judicialización o excepciones particulares caracterizadas por niveles de organización de la población ocupante en inmuebles de propiedad pública (Ex AU3, Cooperativas Perú y La Unión).

Por contrapartida, si se consideran los hogares ubicados en los quintiles más bajos de ingresos, se observa que en Ciudad de Buenos Aires el 46,6% convive con situaciones habitacionales deficitarias; en tanto en Provincia de Buenos Aires ese porcentaje asciende al 72%. Esto refuerza la idea acerca de las oportunidades comparativas que brinda la ciudad central para los grupos de menores ingresos, y la importancia que adquiere para los mismos su accesibilidad de pleno derecho.

La lectura del déficit también hace expresiva la persistencia de significativos niveles de hacinamiento crítico, concentrado en los hogares que habitan casas tipo B (44% del total de hogares del AMBA).

Luego se han analizado las políticas vigentes, caracterizadas por la notoria priorización de la producción de vivienda nueva a través de licitación empresarial. Aun en ese marco, mientras la Provincia de Buenos Aires careció de toda definición propia, la ciudad articuló -al menos hasta su intervención- ciertos niveles distintivos de definiciones sostenidas, a su vez, en recursos propios.

Sin embargo, las definiciones preponderantes de las políticas habitacionales, por un lado, continúan individualizando a los beneficiarios y, por otro, carecen de una perspectiva integrada del carácter social del proceso de producción del hábitat y de la ciudad misma. Predomina, así, una conexión restringida de la participación y una noción instrumental-acotada de las organizaciones sociales, que no se conciben como sujetos protagonistas de procesos productivos del hábitat que, a su vez, tienen un carácter integral y multidimensional.

En ese marco estructuralmente restrictivo, se identificaron algunos aspectos que definen las potencialidades y limitaciones de los instrumentos de política actualmente vigentes, que abren posibilidades al desarrollo de la producción social del hábitat a través de las formas cooperativas.

Concebidos desde las órbitas gubernamentales, en parte como concesiones parcialmente otorgadas a las organizaciones sociales en la coyuntura de la crisis e inmediata poscrisis, el desarrollo y profundización de aprendizajes y políticas a partir de la experiencia de su ejecución dependen privilegiadamente de la capacidad de esas mismas organizaciones populares para dar a conocer, sostener y profundizar las propuestas y el debate en interacción con los otros actores del sistema político.

En ese debate, el fomento a las políticas de cooperativismo autogestionario, lejos de "ir a pérdida" (como se concibe el subsidio a los sectores populares, soslayando el detalle de que los principales subsidios se asignan a grandes empresas), implicó efectivamente la generación de "valor público" en plena crisis. Por ejemplo, la Ley 341 creó un cauce institucional para un espectro de organizaciones populares, produciendo consecuentemente legitimidad de la acción pública local sectorial en un contexto de plena descomposición. También se generó la oportunidad, simultánea, de articular operaciones con un signo económico claramente favorable en términos de criterios de inversión de recursos del gobierno local (esto es muy claro en el caso de la Ley 341 de ciudad de Buenos Aires, con un signo contrario al vaciamiento neoliberal). De este modo, las propuestas del cooperativismo fueron retomadas, en un momento de crisis, por su cualidad para generar esas *capacidades institucionales*, es decir aprovechando

efectivamente prácticas que tuvieron el potencial de generar ese valor público en forma relativamente poco costosa (Bardach, 2000:2) Por ejemplo, nutriéndose de las capacidades de las organizaciones sociales y ONGs, en lugar de afrontar costosas consultorías.

Por un lado, en el contexto actual, la producción empresarial masiva tampoco ha consolidado de manera determinante su posición en el sector de la vivienda pública. Y si avanzara en magnitud, todavía es lícito discutir si se va a reproducir un "modelo chileno" de pobres viviendas en pobres y extensísimas periferias, que ya ha sido ampliamente criticado en sus deficiencias, y donde se va la vida, en el día a día cotidiano, de miles de familias.

Mientras tanto, puede afirmarse que la población de bajos ingresos del AMBA continúa autoproduciendo masivamente su vivienda, en formas crecientemente precarias en el caso de los más pobres.

Dos factores claves de estructuración de una política habitacional son grandes asignaturas pendientes: la existencia de un *fondo* (un dispositivo previsible y estable de acceso a los recursos financieros cuya proveniencia y alimentación tenga alguna significación progresiva en términos de la estructura tributaria nacional) y una política de *creación y acceso al suelo urbano, tanto en áreas centrales, como a través de la urbanización e inversión en infraestructura, equipamiento y servicios en las periferias, reduciendo las asimetrías existentes.*

El predominio irrestricto del mercado, incluida la especulación ilimitada en las locaciones habitacionales, así como la vigencia de la figura penal de usurpación -penalizando la cuestión social- también lo son. Sin embargo, estos aspectos suponen una revisión política de las concepciones sobre ciudad y participación. Los esfuerzos invertidos en la promoción de un sistema integral de apoyo a los procesos de PSH - cooperativos de vivienda/trabajo/hábitat y otros- forman parte de ese tipo de cuestiones.

Reflexionado acerca de la relación entre políticas y prácticas sociales, el análisis efectuado a lo largo de este documento, trata sobre la inexistencia de políticas de vivienda adecuadas para los sectores de bajos ingresos, en un contexto de aguda crisis, cuando el gobierno nacional plantea la necesidad de colocar a la inversión pública como motor de salida para la misma. Producción de vivienda y generación de empleo, subsumidas en esa orientación prioritaria, soslayan aspectos significativos que hacen a las condiciones de producción de la ciudad y, en ese contexto, al lugar y condiciones que les tocan a los sectores populares en la vida cotidiana de nuestra sociedad. Interpelados prioritariamente a partir de la reconstrucción de una hipotética y masiva inserción asalariada -lo cual sin duda es valioso-, se soslayan otros aspectos que hacen a las condiciones de producción en un sentido más amplio, incluyendo la apropiación de la renta urbana por parte de esos grupos más desfavorecidos, lo que no forma parte de las políticas y el debate. Como correlato, en el plano de las relaciones entre organizaciones sociales y estado, en la pos crisis se ha plasmado la instrumentación de repuestas altamente burocratizadas, a través de decisiones políticas y diseño de programas que insumen gran parte de las energías, desgastan y complejizan los cauces y la profundización de la participación popular. Esta orientación más bien pareciera encausar hacia un intento de normalización (y, correlativamente de naturalización en la percepción

de determinadas desigualdades), la brecha potencialmente disruptiva que abriera la crisis del 2001.

En este marco, se propone propiciar un debate capaz de transformar el marco normativo vigente en el sector, generar nuevas normas y políticas con definiciones integrales y operativas hacia todos los componentes necesarios para la producción social del hábitat. Esto requiere generar propuestas: i) con énfasis en la formación y capacitación, ii) flexibles y poco burocráticas de ejecución, iii) con participación popular organizada desde el diseño y la planificación hasta el seguimiento de las políticas (y no sólo de la ejecución de los proyectos), iv) con instrumentos de acceso al suelo urbano, y v) mecanismos financieros de corte redistributivo que tengan por protagonistas y beneficiarios a los sectores populares.

## 6- Bibliografía

- Altimir, O. (1997); "Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: Efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo". En *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, nº 145. Buenos Aires. IDES.
- Altimir, O. y Beccaria, L. (2001); "El persistente deterioro de la distribución del ingreso en la Argentina". En *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, nº 160. Buenos Aires. IDES.
- Azpiazu, Daniel, 1997; "El nuevo perfil de la elite empresaria. Concentración del poder económico y beneficios extraordinarios". En *Realidad Económica*, nº 145. Buenos Aires.
- Arriagada Luco, C. y Rodríguez Vignoli, J. (2003); *Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política*. Santiago de Chile. CEPAL.
- Badcock, B. (1984); *Unfairly Structured Cities*. Oxford. Blackwell.
- Bardach, E. (2000); *A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. New York. Chatham House.
- Bourdieu, P. (2002); "Efectos de Lugar". En Bourdieu, P. (Director); *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Catenazzi A. (1993); "La política de vivienda en la agenda pública nacional." Ponencia para las Jornadas del hábitat y la vivienda. FADU-UBA. Mimeo.
- Catenazzi, A. y Di Virgilio, M. M. (2001); *Ingreso ciudadano y condiciones urbanas: Aportes para una estrategia de política social del gobierno nacional*. SIEMPRO/ Secretaría de Tercera Edad y Acción Social del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Mimeo.
- Clichevsky, N.; Herzer H. et al. (1990); *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*. Buenos Aires. IIED-AL

- Clichevsky, N. (2002); *Pobreza y políticas Urbano-ambientales en Argentina*. Santiago de Chile. CEPAL.
- Coraggio, J. L. (1998); *Economía popular Urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local*. Programa de Desarrollo Local. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. San Miguel.
- (1999). *Política social y economía del trabajo*. Miño y Dávila Editores, Madrid.
- (2000). *Atreverse con la Economía desde el Gobierno Local: La promoción de una economía del Trabajo*. Mimeo.
- Chiara, M. (2006); "Los componentes de una estrategia de articulación de actores en el diseño e implementación de políticas sociales". Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. Mimeo.
- CLICHEVSKY, NORA (2000). "Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización dominial en América Latina." en [www.aciamericas.coop/doctos/accesoalsuelo2005.pol](http://www.aciamericas.coop/doctos/accesoalsuelo2005.pol)
- Cravino, C., Fournier, M., Neufeld M.R. y Soldano, D. (2002); "Sociabilidad y micropolítica en un barrio bajo planes". En Andrenacci, L. (Org.); *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Ediciones Al Margen/ UNGS. La Plata.
- Cuenya B. y Falú A. (1997); *Reestructuración del estado y política de vivienda en argentina*. Buenos Aires. CEA/ CBC.
- Cuenya, B.; Fidel. C. y Herzer, H. (2004); *Fragmentos sociales: problemas urbanos en Argentina*. Buenos Aires. SIGLO XXI Editores.
- Danani, C.; Filc, J. y Chiara, M. (1996); *El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense. Una aproximación macro institucional*. San Miguel. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de Gral. Sarmiento.
- Di Virgilio, M. (2003); *Hábitat y Salud: estrategias de las familias pobres*. Buenos Aires. Editorial Lumiere.
- (2004); *¿Existen oportunidades para la creación del valor público durante la implementación de los programas sociales? La Implementación del PROMEBBA en el Conurbano Bonaerense.(Argentina 2002-2003)*. Washington D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)/ BID.
- (2005); "Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales en el Área Metropolitana de Buenos Aires". Área de Estudios Urbanos, Instituto Gino Germani, UBA. Mimeo.
- Echevarría, A (2005); "Estigmatización territorial y asentamientos en el Gran Buenos Aires. Vinculaciones entre representaciones sociales, segregación socio-espacial y formas de inserción urbana de los sectores populares". Informe de avance. Beca de Maestría, LILP. Mimeo.

- ESPACIO DE COORDINACIÓN DE COOPERATIVAS AUTOGESTIONARIAS (2005); "Documento Síntesis del Taller de 17 diciembre 2005". Centro Cultural de la Cooperación. Buenos Aires. En [www.moi.coop.org.ar](http://www.moi.coop.org.ar)
- Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (2005); Talleres Zonales. Norte, sur y oeste. S /ed.
- Hardoy, J.E. y Satterthwaite, D. (1989); *Squatter Citizen: Life in the Urban Third Worl*. London. Earthsan Publications.
- Harvey, D. (1989); *The condition of posmodernity*. Oxford: Blackwell.
- Herzer, H., Di Virgilio, M.M.; Redondo, A.; Lago Martínez, S; Lanzetta, M y Rodríguez, C. (1998); "Hábitat popular, organizaciones territoriales y gobierno local en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Análisis comparativo de dos estudios de caso". Informe final de investigación. Proyecto UBACyT CS032, programación 1995-1997. Buenos Aires. Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigación Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- HERZER, HILDA y otros (1994) "Gestión Urbana en ciudades de tamaño medio de América Latina." Habitat-ONU, Nairobi. (pp120).
- Icaza, A. y Tiriba, L. (2003); Economía Popular. En Catan, A. (Org.) *Outra Economia*. Porto Alegre: Veraz Editores.
- Jaramillo, S. (1982); "Capital Accumulation and Housing Production in Latin America, 1960-1980". En Walton , J. (Ed.); *Capital and Labour in the urbanized world*. London. Sage Publications.
- Jeifetz, N. (1997); "Hacia la generación de políticas autogestionarias de rehabilitación edilicia. en Ciudadanía". I Seminario internacional sobre mejoramiento y reordenamiento de asentamientos urbanos precarios. Caracas. MEJORHAB/ CYTED.
- Jeifetz, N. (2002); "Ejes autogestionarios en la producción social del hábitat." En Ortiz Flores, E. y Zarate, L. (Comps). *Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular de América Latina*. México. UAM.
- Jordana, J. (1995); "El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas pública y Estado?" En: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nro. 3. Mayo/agosto.
- Leborgne, A. y Lipietz, Alain (1994); "El posfordismo y su espacio". En *Realidad Económica*, nº 122, pp.117-143.
- Lozano, Claudio (2002); "Análisis de la crisis argentina". Buenos Aires: IDEP-CTA. [www.cta.rcc.com.ar](http://www.cta.rcc.com.ar)
- Merklen, D. (1999); "La cuestión social al sur desde la perspectiva de la integración. Políticas sociales y acción colectiva en los barrios marginales del Río de la Plata".

En *Revista de Sociología*, nº 16. Disponible en [www.rau.edu.uy/fcs/soc/revista\\_16/merklen16.htm](http://www.rau.edu.uy/fcs/soc/revista_16/merklen16.htm) (12/12/02).

- Minujin, A. y N. López (1993): *Sobre pobres y vulnerables: el caso argentino*. Documento de trabajo, Nº 18. Buenos Aires. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Oszlak, O. (1991); *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: CEDES-Humanitas.
- Ortiz Flores, E. (2002); "La producción social del hábitat ¿opción marginal o estrategia transformadora?": En Ortiz Flores, E. y Zarate, L. (Comps.); *Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular de América Latina*. México. UAM.
- Ortiz Flores, E. (2004); *Notas sobre la producción social de vivienda. Elementos básicos para su conceptualización*. Segunda edición, modificada. Casa y Ciudad. México.
- Pradilla Cobos, E. (1987); *Capital, Estado y Vivienda en América Latina*. México. Fontamara.
- Rauber: (1998); *Una historia silenciada. La discusión social y sindical en el fin de siglo*. Buenos Aires. Pensamiento jurídico Editora.
- Rodríguez, M. C. (2005); *Como en la estrategia del caracol. Ocupaciones de edificios y políticas municipales del hábitat*. Buenos Aires. El cielo por asalto.
- (2004) "Producción social del hábitat. Una perspectiva en construcción". En Cuenya, B.; Fidel. C. y Herzer, H. (Comps.); *Fragmentos sociales: problemas urbanos en Argentina*. Buenos Aires. SIGLO XXI Editores.
- (2004). "Situación actual y tendencias previsibles del parque habitacional de vivienda social adjudicada (conjuntos habitacionales) y su población residente en la ciudad de Rosario". Documento base elaborado en el marco del proyecto "Pobreza urbana: Estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe". CEPAL. Mimeo.
- (2002). "Producción social del hábitat: un esfuerzo transformador colectivo". En Grupo Latinoamericano de Producción Social del Habitat (Org.); *La otra ciudad posible*. Contribución para II Foro Social Mundial de Porto Alegre. Ed. Habitat International Coalition, Universidad de Buenos Aires, Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Xochimilco, Asamblea Mundial de Pobladores.
- Rodríguez, A. y Suygranyes, A. (2005); *Los con techo, un desafío para la política de vivienda social*. Santiago de Chile. Ediciones SUR.
- RODRÍGUEZ, ALFREDO (1983) Por una ciudad democrática. Ediciones SUR, Santiago de Chile.

- Rodríguez, M. C. y Ostuni, F. (2006); "Del proceso cooperativo al proceso kafkiano...": En Cuenya, B. (Comp.); *Políticas urbanas en debate*. SIGLO XXI Editores. En prensa.
- Rodulfo, M (2003); "La situación habitacional y las políticas públicas". En [www.urbared.unqs.edu.ar](http://www.urbared.unqs.edu.ar)
- Romero, G. (2002); "La producción social del hábitat. Reflexiones sobre su historia, concepciones y propuestas". En Ortiz Flores, E. y Zarate, L. (Comps.); *Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular de América Latina*. México. UAM.
- Salvia, A. (2004); "Crisis del empleo y nueva marginalidad en tiempos de cambio social. Génesis de una catástrofe anunciada". En *Revista Argumentos*, nº 4. Buenos Aires, IIGG, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Schteingart, M. (1989); "Los productores del espacio habitable". En *Estado, empresas y sociedad en la ciudad de México*. México. El Colegio de México.
- Selser (2006); Exposición del presupuesto del IVC ante la Comisión de Vivienda de la Legislatura. Transcripción taquigráfica.
- Topalov, Ch. (1979); *La urbanización capitalista*. México: Edicol.
- TORRADO, SUSANA (1994). "Notas sobre la estructura social argentina al comenzar los '90." Ponencia presentada al Seminario "Los nuevos desafíos de la política social. Respuestas institucionales y económicas." organizado por la Fundación Konrad Adenauer y la Universidad Austral.
- Twaytes Rey; M. (1994); "Apuntes sobre el Estado y las privatizaciones". En *Revista Aportes*, nº 1. Buenos Aires: INAP.
- Vinocur, P. y Halperin, L. (2004); *Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa*. Santiago de Chile. CEPAL.
- Yujnovsky, O. (1984); *Claves políticas para el problema habitacional argentino: 1955-1981*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.