

Biopolítica habitacional. Una mirada sociológica a los sujetos como blancos de los servicios habitacionales.

*Silvana I. Lado*⁷⁸, *Adriana B. Olivera*⁷⁹

Resumen

En el modo de producción capitalista, la “forma” adecuada de proveerse de una vivienda es a través del mercado de tierra y vivienda, mercado que históricamente ha ido expulsando a vastos sectores de la población. La segmentación histórica del mercado de tierras -en su producción y oferta para los distintos sectores sociales - interviene en las posibilidades de representación colectiva de la ciudad y en la legitimación de las prácticas de apropiación del espacio. En este artículo analizaremos cómo se han producido diferentes políticas habitacionales -cada una de ellas construyendo su propia definición de sujetos destinatarios- y cómo se han ido modificando las prácticas de los sujetos que tienen insatisfecha su necesidad habitacional de acuerdo a su capacidad de demanda y organización.

Nuestro recorrido pretende analizar cómo se ha dado este proceso en la ciudad de Mar del Plata (Provincia de Buenos Aires, Argentina), que presenta como particularidad la contradicción entre la existencia de excedentes de servicios habitacionales destinados a vivienda secundaria ociosa y de alta renta diferencial en oposición al alto déficit de vivienda e infraestructura de servicios destinados a la reproducción de Fuerza de Trabajo para la población estable de la ciudad. Las cuestiones que orientan el trabajo son: ¿cómo han sido conceptualizados los sujetos destinatarios de los servicios habitacionales por las diferentes fracciones de gobierno que conforman el Estado para la implementación de las políticas habitacionales en el último siglo? y ¿Cuáles son las prácticas sociales y estrategias que los diferentes sujetos despliegan con relación a estos servicios? Este proceso se analiza a partir de una perspectiva socio-histórica periodizada en cuatro momentos asociados a los diferentes modelos de acumulación

Palabras claves: Política habitacional - prácticas sociales - estrategias - estatalidad.

Summary

In the capitalist production way, the adequate “form” to provide housing to one-self is through the land and housing market. Historically this market has been expelling vast population sectors. The historical segmentation of the land market - in its production and supply for the different social sectors - takes part in the possibilities of collective representation of the city and in the legitimation of the appropriation practices of the space. In this article we will analyze how different housing policies have taken place -

⁷⁸ Lic. en Sociología (UBA) investigadora del grupo GISAU (Grupo de Investigación en Socio-Antropología Urbana)- CEDU (Centro de Estudios del Desarrollo Urbano) HIC (código es: ARG-MO-047), Magíster en Ciencias Sociales (FLACSO), Prof. Titular de Sociología - Facultad de Humanidades, UNMdP.

⁷⁹ Arquitecta (UNMdP), investigadora del grupo GISAU (Grupo de Investigación en Socio-Antropología Urbana)- CEDU (Centro de Estudios del Desarrollo Urbano) HIC (código es: ARG-MO-047), Docente de Sociología y Urbanismo - Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, UNMdP.

each one constructing its own definition of addressee subject and how have been modified the practices of the dissatisfied housing necessity subjects according to their demand and organization capacities.

Our route tries to analyze how this process took place in the city of Mar del Plata (Province of Buenos Aires, Argentina), which show as special feature the contradiction between the existence of excessive of housing services destined to idle secondary housing and of high differential rent in opposition to the high deficit of housing and infrastructure of services addressed to the reproduction of Labour Force for the stable population of the city. The questions which orient the work are: How the subject addressees of the housing services have been conceptualized by different fractions from the government composing the State for the implementation of the housing policies in the last century?, and Which are the social practices and strategies that the different subjects deploy in relation to these services?. This process is analyzed from a socio-historical perspective at four moments associated to the different accumulation models.

Key words: Housing policy - social practices - strategies - statehood.

Recibido: 09.08.2009 Aprobado: 09.11.2009

Introducción

Consideramos la necesidad de satisfacción de un lugar dónde vivir como una de las condiciones materiales de la reproducción de la vida que ha variado históricamente y que ha tomado diversas formas en tanto su organización y provisión a lo largo del tiempo. Entonces, de qué hablamos cuando hablamos de problema habitacional. Evidentemente, si es una necesidad que debe satisfacerse para garantizar la reproducción de la vida, se transforma en problema cuando no están dadas las condiciones -de acuerdo a un standard “naturalizado” de cómo debe ser satisfecha esa necesidad en un sociedad en un momento determinado de su desarrollo- para satisfacerla. En el modo de producción capitalista, la “forma” adecuada de proveerse de una vivienda es a través del mercado de tierra y vivienda, mercado que históricamente ha ido expulsando a vastos sectores de la población.

Como expusimos en otro trabajo (Lado- Núñez, 2003), una manera de pensar el mercado relacionamente es abordarlo desde el concepto de campo - definido por lo que está en juego- que estará estructurado de acuerdo al capital acumulado -en tanto todo recurso o bien pasible de ser apreciado, producido y consumido- y sus posibilidades de distribución y apropiación. El mercado de tierra y vivienda así entendido, nos permite percibir a la tierra urbana como un bien producido colectivamente en la ciudad, pero apropiado individualmente a partir de la constitución del mercado de tierras. Es decir, en el campo urbano hay, por una parte, un interés genérico - compartido por todos los actores- que es la lucha por la apropiación del espacio; y por otra parte, intereses específicos definidos por la posición que cada uno ocupa en el campo.

Ahora bien, el campo de producción de tierra urbana ofrece continuamente nuevos bienes o nuevas

maneras de apropiarse de los mismos bienes por lo que es de suma importancia ver el papel que juegan los intermediarios: el Estado y el capital incorporador. En este marco, el Estado es conceptualizado como el conjunto dinámico, cambiante y conflictivo de relaciones entre clases que en una determinada sociedad expresan la dominación bajo formas aparentes de consenso, y cuya forma visible son los aparatos del estado en los que esta relación se materializa configurando diferentes estatalidades. (Roze, 2003)

La segmentación histórica del mercado de tierras -en su producción y oferta para los distintos sectores sociales -interviene en las posibilidades de representación colectiva de la ciudad y en la legitimación de las prácticas de apropiación del espacio. Para que el déficit en la satisfacción de esta condición -un lugar para vivir- sea percibido como problema es necesario que haya un colectivo medianamente organizado que demande por su solución, sea este colectivo correspondiente a una organización de las clases privilegiadas para “ordenar” el espacio físico y social o correspondiente a la organización de las clases dominadas que se movilizan para conseguir el corrimiento de los límites de las reglas establecidas en dicho.

En este sentido, y ubicándose en las posibilidades heurísticas del análisis de clases, Ralph Milliband (1991), identifica estos elementos de confrontación con lo que él denomina “presión desde arriba” -como presión de las clases dominantes para mantener el status quo del sistema o para aumentar las condiciones de explotación- y “presión desde abajo”, en tanto lucha de las clases subordinadas que puede adoptar la forma revolucionaria -tendiente al cambio de sistema- o

reformista -mejorar las condiciones de vida dentro del mismo sistema capitalista. Ésta última ha venido siendo la forma privilegiada de la presión desde abajo, fundamentalmente asociada a la ductilidad del capitalismo en su forma democrática y a la caída de los socialismos reales.

En este artículo analizaremos cómo -en la confrontación de estos dos tipos de presión y sus formas de manifestación- se han producido diferentes políticas habitacionales -cada una de ellas construyendo su propia definición de sujetos destinatarios- y cómo se han ido modificando las prácticas de los sujetos que tienen insatisfecha su necesidad habitacional de acuerdo a su capacidad de demanda y organización.

El análisis de las políticas habitacionales y su articulación con las estrategias, nos permite observar, en el sentido foucaultiano de lo anátomo y biopolítico, a los individuos y las poblaciones como blanco del poder, en un intento por desreificar los procesos sociales rompiendo con la visión substancialista de la sociedad que hace del yo, de la sociedad, de las instituciones o los valores substratos más o menos esenciales que pueden deducirse de algún mítico estado de naturaleza que justifica el orden social dado. (Murillo, 1996) En síntesis la construcción de las diferentes subjetividades y las estrategias desplegadas como producto de la confrontación con las distintas estatalidades.

Una de las investigaciones novedosas en su enfoque sobre el problema habitacional en Argentina es la de Yujnovsky (1984:8), quien analiza las políticas de vivienda implementadas por el Estado y el funcionamiento del sistema económico de la vivienda en sus

efectos sociales. (1984:8) El objeto teórico de su trabajo es el de la estructura social argentina, o sea que explica los problemas de la vivienda no en el “sector de la vivienda” sino en la naturaleza del sistema social y la acción del Estado.

Asimismo, este autor ha sido el primero en abordar la cuestión de la vivienda en un sentido más amplio no como vivienda aislada, sino teniendo en cuenta la configuración de servicios habitacionales tendientes a satisfacer necesidades sociales históricamente variables. Por tanto, su objeto de investigación son los “servicios habitacionales”, categoría que permite analizar relacionamente las viviendas entre sí y con los diferentes equipamientos que constituyen los consumos colectivos (salud, transporte, educación, etc.) que deben satisfacer necesidades sociales que varían dependiendo de cada sociedad y grupo social y se definen en el devenir histórico.

Por otro lado, hemos considerado las estrategias que despliegan los sectores que no pueden acceder al mercado dada la supremacía que en las sociedades capitalistas tiene el derecho de propiedad por sobre el derecho de alojamiento (Gazzoli y otros, 1989:1). Desde esta perspectiva, hemos tomado como antecedentes los trabajos de Grillo, Lacarrieu y Raggio, quienes desde una mirada de tipo antropológico y focalizando en estudios de caso, se han aproximado a las prácticas sociales que los diferentes sujetos despliegan con relación al acceso a la vivienda.

A la luz de estos aportes, nuestro recorrido pretende analizar cómo se ha dado este proceso en la ciudad de Mar del Plata (Provincia de Buenos Aires, Argentina), que presenta como

particularidad la contradicción entre la existencia de excedentes de servicios habitacionales destinados a vivienda secundaria ociosa y de alta renta diferencial en oposición al alto déficit de vivienda e infraestructura de servicios destinados a la reproducción de Fuerza de Trabajo (FdT) para la población estable de la ciudad. Las cuestiones que orientan el trabajo son: ¿cómo han sido conceptualizados los sujetos destinatarios de los servicios habitacionales por las diferentes fracciones de gobierno que conforman el Estado para la implementación de las políticas habitacionales en el último siglo? y ¿Cuáles son las prácticas sociales y estrategias que los diferentes sujetos despliegan con relación a estos servicios? Este proceso se analiza a partir de una perspectiva histórica periodizada en cuatro momentos asociados a los diferentes modelos de acumulación

Los 4 momentos (o las cuatro estaciones)

En el país la implementación de políticas habitacionales puede agruparse, en distintos momentos, de acuerdo al análisis del accionar estatal. En general la diferenciación temporal se realiza a partir de la interrelación entre: políticas de desarrollo, políticas sectoriales, programas habitacionales y políticas de financiamiento (fuentes y recursos); que dan como resultado la diferenciación de tres momentos: el de modernización que va de mediados de la década del '40 al '70; el de crecimiento con equidad, de la década del '70 y '80; el de ajuste estructural, de la década del '90. La periodicidad marcada se basa en el análisis de variables económicas desarrolladas por Roffman y Romero (1973 y 1995) variables de política habitacional analizadas por Yujnosvsky (1984).

En nuestro caso, el análisis genealógico nos llevó al rastreo de la procedencia -entendida como la herencia- y la emergencia -el acontecimiento que permite que en un determinado momento se produzca la disrupción en la historia- del problema de la vivienda entendido como cuestión social, por lo que hemos delimitado cuatro momentos que podrían solaparse con los modelos de acumulación desarrollados por Torrado (1992, 2004a y 2004b). En cada uno de ellos hemos tomado la forma de estatalidad -entendida como producto de las coaliciones entre las diferentes fracciones de una clase- y los sujetos destinatarios de las políticas habitacionales, en articulación con la forma de adjudicación, las fuentes de financiamiento y los planes impulsados.

Podríamos adelantar que la extensión del modo de producción capitalista se ha desarrollado generando crisis sistemáticas que se han intentado superar a través de la implementación de distintos modelos de acumulación para garantizar la acumulación de capital, y que en dicho proceso, las diferentes fracciones que conforman el Estado han ido adoptando diferentes estatalidades conocidas en su cosificación como Estado liberal, Estado de Bienestar (en su expresión distribucionista y desarrollista) y Estado Subsidiario y Neoliberal.

A cada uno de los modelos de acumulación enunciado por esta autora le asignamos una caracterización general en referencia a la política habitacional resultante de las coaliciones y enfrentamientos descriptos. Los cuatro momentos serían entonces: el del higienismo al control social correspondiente al modelo agroexportador (1870- 1930); el de la cuestión social coincidente con el

modelo sustitutivo de importaciones justicialista (1945- 1955); el de la cuestión mercantil y la dependencia de la financiación con el modelo sustitutivo de importaciones desarrollista (1958- 1972); y el de la intergubernamentalidad de la sociedad civil con el modelo aperturista (1976- 2002).

A continuación se presentarán de manera sucinta las principales características de cada uno de los momentos de análisis enunciados.

Primeros antecedentes en la Política Habitacional. Del higienismo a la cuestión económica y social

El primer momento incluye desde los primeros antecedentes que se impulsan en materia de política habitacional a la cuestión del higienismo al control social, en donde los destinatarios son vistos como sujetos que necesitan ser educados, en lo que debía ser la forma de habitar. En esta etapa el control social es la forma de dominación, en concordancia con el modelo agroexportador que promovía para el país el papel de granero del mundo en la división internacional del trabajo y como forma de inserción en el sistema mundial-, dejando la cuestión de la vivienda individual librada al mercado. (Ver gráfico N° 1)

El tema se va transformando en una cuestión social de transfondo económico (Cravino, Ortecho y Cejas), dado el alto valor que la tierra urbana había adquirido en determinadas áreas centrales, y pasó a ser más “conveniente” en términos económicos demoler este tipo de viviendas y construir casas de renta en los terrenos vacantes; desplazando y segregando los conventillos y sus ocupantes, los obreros, del centro a la periferia. Como contrapartida a estas medidas

impulsadas para “controlar”, se desencadenó en la Ciudad de Buenos Aires un movimiento popular conocido como la huelga de los inquilinos de 1907.

Este es el primer movimiento social territorial organizado que transformó la huelga en un instrumento de lucha como la expresión de una actividad solidaria, sobre todo de mujeres y niños. Ante las demandas de los funcionarios de turno (Intendente Municipal y Ministro del Interior) y como respuesta a la presión desde abajo, el gobierno nacional entendió que: el Estado no debe inmiscuirse en áreas inherentes a la actividad privada ni entorpecer e interferir en el libre juego de la oferta y la demanda. (Suriano; 1983, 17) Finalmente, actuó cuando la propiedad privada estuvo en riesgo.

La financiación del sistema es privada (de crédito en cooperativas socialistas y religiosas) y municipal-estatal. El hábitat privilegiado de los sectores populares era el conventillo, en el que se superponían en un mismo espacio las relaciones de consumo y producción y relaciones de dominio internas y externas. Las relaciones de dominio externas estarían impulsadas desde la acción estatal y de organizaciones sociales de corte religioso que condenaba su forma de vida por cuestiones morales e higienistas. Las relaciones de dominio internas eran ejercidas coercitivamente por los encargados o el inquilino principal (representante de los propietarios) que usufructuaba la mejor habitación.

La ciudad de Mar del Plata no escapa a este modelo. El asentamiento de los primeros pobladores en la ciudad se produce hacia principios del Siglo XIX (Cova, 1994,18) a la vera del

Arroyo Las Chacras, en los alrededores del saladero. A partir de la llegada del FF.CC., en 1886, se transforma la base económica de la ciudad, de puerto saladeril a balneario veraniego. La población dedicada a la pesca se asienta en los alrededores de la Barraca de Luro o en la playa, al costado sur de la Rambla y en un lugar conocido como Los Barraquieri. Pero, la llegada de los primeros turistas produce el “desplazamiento” de estos pobladores de las inmediaciones de la Rambla al barrio de La Pescadilla (Colón y la Terminal Sud) al barrio de la Tierra del Fuego (Güemes y Rawson). Finalmente con el inicio de la construcción del puerto, en su emplazamiento actual, los pescadores serán trasladados violentamente (o relocalizados) definitivamente a esta área. (Nuñez, 2007b) El otro polo de asentamiento de la población local se dará en los alrededores del Hipódromo. (Ver Plano N° 1)

Los “veraneantes” de filiación europeizante de las clases altas porteñas consolidarán el área de La Loma de Stella Maris y playa Bristol, donde construyeron sus viviendas secundarias, en las que residían durante los meses de la temporada estival. Esta etapa ha sido definida como la villa de los porteños. (Cova, 1994) Se consolidó, además otra área, en el Barrio La Perla, destinada a “los nuevos ricos”, familias inglesas y de empleados ferroviarios, de carácter más modesto, ya que se hallaba al otro lado de Santa Cecilia. Asimismo su proximidad se localizarán los conventillos destinados a obreros y empleados (Jujuy, XX de Septiembre, Libertad, Colón y cerca de la estación del FF. CC.); de viviendas muy precarias de barro, madera y zinc, también en las cercanías de la estación. (Nuñez; 2007b)

La cuestión social de la vivienda

El segundo es el de la cuestión social de la vivienda: en el que los destinatarios son considerados a partir de la consolidación de los derechos de los trabajadores. Sólo se adquirirían derechos en tanto se adquiría la condición de trabajador sindicalizado con derechos de ciudadanía. El Estado se ocupa de la cuestión social de los trabajadores -durante el modelo sustitutivo de importaciones justicialista- redistribuyendo los ingresos hacia la FdT. La financiación del sistema es de redescuento, es decir el Estado es quien financia. Las estrategias de los sectores populares en esta etapa son la autoconstrucción en lote propio, la villa miseria y los hoteles pensión. (Ver Gráfico N° 1)

En esta etapa aparece una nueva estatalidad que adquiere la forma de Estado de bienestar en su versión latinoamericana. En ella intervienen como parte del Estado, los sindicatos y organizaciones obreras, desplazando la expresión de la presión desde abajo e incorporándola dentro de la coalición estatal. Como resultado de esa nueva coalición, aparece por primera vez enunciado el tema de la vivienda e incluido dentro de los derechos sociales de los sectores populares, redefinidos como “obreros, descamisados, etc.”

Para la implementación de la política habitacional el gobierno peronista utiliza cuatro instrumentos: los créditos hipotecarios, la construcción directa del Estado que consolidó como forma espacial al pabellón, la liberación de derechos de importación para los materiales de construcción y la prórroga de los contratos de alquiler. (Sánchez) Otras medidas fueron la prohibición de los desalojos urbanos (Ley N° 12.998); la posibilidad de subdivisión dominial en

un mismo lote (Ley de PH N° 13.512/48) que transformaría los grandes centros urbanos; y el congelamiento de los precios de alquiler (Ley N° 13.653).

La ciudad de Mar del Plata, en tanto villa balnearia, presenta desde los primeros años la paradoja de ser una ciudad de destino turístico con alto porcentaje de vivienda secundaria ociosa durante la mayor parte del año y un alto déficit habitacional para la población estable de bajos recursos. Esta tendencia que viene desde los años de su consolidación urbana, se verá fuertemente incrementada a partir de la implementación de la Ley de PH que provocará la renovación urbana de la Av. Colón, luego del área central y a partir de los años '70 consolidará la pantalla edilicia sobre el borde costero. El otro hecho que va a permitir la masividad del ingreso turístico es el traspaso de los hoteles a los sindicatos, junto a la promoción de otros beneficios sociales impulsados y el crecimiento del parque automotriz.

Los primeros tres complejos habitacionales que tienen prefactibilidad para su construcción en la ciudad; uno es de origen cooperativo y los otros dos están vinculados a Sindicatos. En total estos complejos determinan un parque habitacional de 501 viviendas destinados a 1.768 hab. Con relación a su emplazamiento, se encuentran en zonas alejadas de lo que hasta el momento era considerada como el área consolidada de la ciudad. Ninguno de los complejos llega a materializarse en esta etapa, algunos de ellos demorando en casi 40 años su construcción. (Ver Plano N° 2)

En la década del '40 se inicia el proceso de conformación de la que más tarde será conocida como Villa de Paso e inicialmente denominado “Villa del

Divino Rostro”, sobre tierras de dominio privado dentro de lo que era la jurisdicción del barrio Playa Grande (popularmente conocido como barrio Los Troncos). Constituía un área de 4 manzanas, cuyos límites estaban delimitados por las calles: Almafuerte, Lamadrid, Matheu y Arenales. La zona, por sus características de emplazamiento correspondía a un área de renta diferencial elevada, aunque no contaba con los servicios básicos de infraestructura. Los primeros ocupantes fueron migrantes de zonas rurales del noroeste argentino, principalmente de las provincias de Santiago del Estero y Tucumán, que se desempeñaban, tanto en sus lugares de origen como en la ciudad, como trabajadores estacionales de la gastronomía y de la construcción. Con el auge del turismo social fueron estableciéndose y convocando a otros coterráneos hacia la ciudad. De esta manera se fueron produciendo migraciones en cadena, familiares y por redes, que llevaron a la expansión del asentamiento entre los años '60 y '70 en concordancia con el crecimiento y expansión de la ciudad.

La cuestión mercantil de la vivienda

El tercer momento es el de la mercantilización y la financiarización del capital externo. El Estado se moderniza, reorganizándose y descentralizando sus aparatos de acción para ajustarse a la demanda de los organismos internacionales. Este hecho verticaliza las instituciones: en el nivel superior estaba la Comisión Nacional de Vivienda y el Planeamiento, le sigue el BHN quien financiaría la vivienda para sectores de ingresos con cierta afluencia, en el marco del Ministerio de Hacienda; y por último, la Dirección de Préstamos Personales y con Garantía Real (en adelante DPPGR) “institución financiera de la vivienda de interés

social” cuyo ámbito de funcionamiento sería el Ministerio de Trabajo. La financiación del sistema es de ahorro, es decir es el trabajador quien financia todo el sistema. Las políticas públicas no consideraron la posibilidad de brindar otras soluciones, como crédito para tierra y materiales de construcción. Por el contrario, los gobiernos implementaron normas restrictivas para la producción de tierra urbana al tiempo que no establecía regulación alguna para el funcionamiento del mercado. Paralelamente, hacia fines de la década del '70 las normas urbanísticas se hacen más restrictivas con la sanción del Decreto Ley PBA N° 8.912 sobre Ordenamiento Territorial y Uso de Suelo, norma que en su concepción tiene en cuenta sólo los objetos y que no contempla a la población comprendida dentro de la planificación en tanto sujetos de derechos. El costo social de la modernización estatal recae en los sectores populares que además quedan excluidos de la posibilidad de acceso al mercado laboral e inmobiliario. Ante la modificación de las condiciones objetivas de acceso a la vivienda y al trabajo, las estrategias de estos sectores son la toma de tierra y la ocupación ilegal de edificios. Aparecen en esta etapa los asentamientos que se diferencian de las villas en que corresponden a sectores urbanos excluidos, mientras que éstas últimas tenían su origen en la migración interna y de países limítrofes que se asienta en la grandes urbes, cuya base social generalmente era de origen rural. (Ver Gráfico N° 1)

En Mar del Plata la política habitacional no escapa a las restricciones impuestas a nivel nacional para el acceso a la vivienda de los sectores populares. Sólo se registra el pedido de prefactibilidad para 7 conjuntos habitacionales (2 de origen

cooperativo y 5 de sindicatos) en los límites o fuera del área ejidal consolidada, áreas que no contaban con servicios básicos de infraestructura, y que en total constituyen un parque de 949 viviendas destinadas a 5.612 habitantes. (Ver Plano N° 3)

Como planteamos en el punto anterior, la Villa de Paso continúa un fuerte proceso de expansión como consecuencia de las migración en red de las familias ya asentadas. Si bien para esos años seguían sin contar con servicios básicos de infraestructura, la localización privilegiada y la proximidad a los lugares de trabajo afianzaban su necesidad de continuar asentados en el mismo lugar.

Sobre finales de los `60`se producen los primeros reclamos para la relocalización del asentamiento por parte de la AVF del barrio San Carlos por impedir el “progreso y la consolidación de la zona” (Núñez, 2000b). El asentamiento no tenía representación barrial, pero lo más llamativo es que tampoco figuraba dentro de la representación política: en el estudio de la evolución de la Planta Urbana Construida el área de estudio permanece siempre como si fuera un área de terrenos vacantes. Su visibilidad política comienza a partir de los reclamos por la relocalización. Los diferentes actores utilizan los medios de prensa para instalar su visión sobre cómo debería ser el “uso correcto” del espacio de acuerdo a la posición y competencia de cada uno de los actores involucrados (municipio, vecinos propietarios de los barrios involucrados y habitantes de la villa). La visibilidad de lo que ahora comienza a ser un problema para el municipio hace que éste decida tomar cartas en el asunto.

La intergubernamentalidad de la sociedad civil

El cuarto momento o de la intergubernamentalidad de la sociedad civil (Murillo, 2006), en el que la atención de las políticas habitacionales se dirigen a los sectores desprotegidos como sustento de una actitud paternalista que a la vez que educa, brinda protección y mantiene el control bajo formas aparentes y consensuadas, por eso es que se viabilizan a través de instituciones intermedias de control como las organizaciones religiosas y los sindicatos y otras figuras como las ONGs y los municipios. En la segunda etapa de la modernización estatal se produce la descentralización hacia los gobiernos locales que son vistos como garantes de las relaciones más próximas y como forma de asegurarse el control de los recursos. (Ferrero, 1990: 5). La financiación del sistema es de redescuento, es decir es el Estado quien financia, no obstante lo cual muchas veces los destinatarios no llegan a iniciar los pagos de las viviendas ya que no se les otorga la tenencia definitiva, lo que termina llevando a un desfinanciamiento del sistema se desfinancia, necesitando una permanente inyección de capital para su mantenimiento. El sistema produce inclusión, pero de corte paternalista y como forma de control social y la estrategia privilegiada de los sectores populares continúa siendo la toma de tierras y los asentamientos. (Ver Plano N° 4)

En la ciudad de Mar del Plata es el período en el cual se construyen la mayor cantidad de conjuntos habitacionales, con un total de 29.857 viviendas destinadas a 103.187 habitantes, que siguen conservando -en la concepción espacial- la intervención tipo “pabellón”. A la vez se implementan Programas como el Procasa y Protierra, que en mayor medida son intervenciones a muy

pequeña escala, con un número de viviendas casi siempre de menos de 30 unidades. Asimismo se sanciona la Ley de Regularización Dominial, conocida como Ley Pierri y cuyo objetivo principal fue el de reducir el período para legalizar la tenencia de la tierra.

Este momento, además, comprende los actuales proyectos del Plan Federal del 2004 y 2005 y los nuevos anuncios presidenciales que contemplan la implementación de mayor cantidad de planes a través de cooperativas, como un intento de combatir el déficit habitacional y de empleo en un solo programa.

En la ciudad el PF desembarcó con tres tipos de operatorias, las que prevén la construcción de un total de 3.049 viviendas. Al 30-dic-2008 estaban en construcción 677 viviendas y esperaban su aprobación otras 534 viviendas. En la actualidad el Plan se encuentra paralizado por falta de fondos, siendo factible para su reactivación el uso de fondos provenientes del ANSSES (el costo social sigue recayendo en la familia trabajadora). Este tipo de operatoria coincide con otras implementadas desde la Provincia de Buenos Aires, como el Plan Dignidad, destinado en esta ciudad, a la relocalización del asentamiento de la Villa de Paso. El Programa incluía la construcción de 500 viviendas, 400 de las cuales estarían destinadas a los pobladores de la villa.

En la concepción original de la propuesta de relocalización se contemplaba ubicar desde dos hasta 10 familias por barrio de acuerdo a la densidad poblacional de los mismos. Oscar Pagni, por entonces Presidente del HCD, decía en 1997 a los representantes de las Sociedades de Fomento: “Seguimos manteniendo la idea de que se instalen en numerosos

lugares; estamos haciendo un relevamiento para determinar quién es quién, de modo de no perjudicar a nadie.” Siempre bajo la consigna de que los que en cada barrio se asienten tendrán “certificado de buena conducta y averiguación de antecedentes de la policía”. La Propuesta, desde sus inicios fue la de no trasladar en bloque el asentamiento. Al ampliar conceptos sobre el proyecto de trasladar los asentamientos de emergencia de Vértiz y Paso el entonces intendente, Daniel Katz, expresó "hemos enviado a la Provincia una carpeta con el detalle de las tierras que tenemos disponibles; queremos un esquema atomizado y no el traslado en bloque".

El Proyecto de erradicación ya había sido presentado en la legislatura de la PBA. La ley de Expropiación delimita un área de 6 manzanas en las que habita una población estimada en 1.500 y 1.900 personas. Se trata de unas 336 familias con un promedio de 5 integrantes por grupo familiar. La edad promedio es de 16 años y medio, dado que el 48% de la población tiene menos de 20 años y el 35% menos de 8 años. Otros datos en cambio establecen que los terrenos involucrados son 76 y que allí se asientan 192 familias. Las viviendas fueron construidas en tres barrios de la ciudad, estos son: El Martillo, Juan Gregorio Las Heras y Don Emilio. (Ver Plano de área de localización y de traslado).

En ese mismo período, se produce el conflicto de lo que es conocido como el Complejo Habitacional de las 1500 viviendas. El Complejo incluía 3 barrios y un total de 1.500 viviendas. Para tener acceso a este Plan los habitantes de la ciudad se inscribieron en el Instituto Municipal de Desarrollo Urbano (IMDUR) allá por los años `94. Había anotadas 6.500

personas y se llegaron a construir 167 viviendas. Uno de los problemas era que la gente no tenía cómo demostrar ingresos en blanco por \$1.200 para acceder a un dúplex de tres ambientes y para “la casita común” \$900, según nos relatará Mirta.

Mirta es empleada municipal y la presidenta de la ONG Plan Habitacional 1.500 viviendas formada en el año 1996. Esta ONG se origina por el reclamo de regularización de la situación dominial sobre las viviendas otorgadas las que se habían entregado sin ningún tipo de equipamiento. Ni bien comenzaron a mudarse a las viviendas, los vecinos manifestaron que era una estafa porque no les otorgaban la tenencia. Corrieron rumores sobre la inundabilidad de los terrenos y se sospechaba que había un “negociado” detrás de la compra. Con el fin de reclamar por la regularización dominial, un sector de los beneficiarios se constituyeron en una Agrupación Barrial, con el objetivo de analizar las medidas a tomar. La primera medida que surge de las reuniones es la de “no pagar más las cuotas”. Mirta piensa, y así lo manifiesta, que con ellos “quisieron hacer un programa piloto de integración”, ya que para la distribución de las casas se estableció que hubiera empleados municipales, al menos “uno por manzana”, mezclados con otros de diferentes ocupaciones. Respecto de la causa judicial, nos comenta “que quieren dejar morir la causa, a pesar de que el intendente Katz nos prometió la escritura”.

Reflexiones finales

El tema de la vivienda popular se problematiza cuando ésta adquiere carácter social. Este hecho recién ocurrirá durante el gobierno de Perón, cuando se percibe a los servicios habitacionales como parte de los

derechos del trabajador. Así la vivienda adquirirá un carácter de social, masiva y sistémica –planificada- (acción de tipo sms). En el siguiente momento planteado, y como producto de la incorporación del capital extranjero, se pasará a una concepción mercantil, individual y no sistémica (acción de tipo mins) de la vivienda popular, consolidando su accionar de acuerdo con los requerimientos internacionales.

En los países centrales la cuestión de la vivienda masiva no había sido un problema y surge como una cuestión social a partir de las condiciones en que habitaban los obreros migrantes (del campo a la ciudad) como consecuencia de la Revolución Industrial y posteriormente como consecuencia de la 1ª post GM. La respuesta a este problema vino de manos del movimiento moderno (Le Corbusier). Esta teoría sostuvo que la vivienda no es un problema individual sino del Estado; que la cuestión de las formas, de la financiación y del estilo de vida deseado desde la concepción urbanística imperante, iban a verse garantizados (y así fue en muchos países desarrollados) a partir de la eficiente ejecución por parte de los responsables (Ferrero, 1990). En América Latina este concepto se implementa con la construcción de pabellones o “monoblocks”, pero sin el sentido original en el que habían sido concebidos (vivienda masiva, como elementos prefabricados, de rápida ejecución).

Con relación a la política de financiamiento en el segundo momento la forma de accionar estatal era de redescuento, es decir el que sostenía el sistema era el Estado; mientras que en el tercero era el ahorro la base. Es decir que el sistema era sostenido por la capacidad del ahorro del trabajador. En

el primer caso, es el Estado el que invierte y recupera la inversión sosteniendo el sistema en beneficio de la RFT, mientras que durante los gobiernos militares la RFT es el que sostiene el sistema, y el funcionamiento queda liberado al libre mercado. Si bien las propuestas se presentaban como de aplicación gradual, la librición al mercado se realizó de manera violenta. Por último, en el cuarto momento se combinan las dos formas de financiamiento. Durante los gobiernos de Menem, de neto corte neoliberal, la política de financiamiento se asemeja al periodo anterior (librado al mercado). Mientras que durante los actuales gobiernos de extracción peronista el sistema es de redescuento y de financiación por intermedio del BHN para los sectores de clase media.

Las políticas de vivienda impulsadas desde el Estado conceptualizan a los sujetos destinatarios como una forma de materializar sus acciones. Así es que éstos sujetos pasan a ser considerados: como sujetos que deben ser educados; como ciudadanos con derechos en tanto trabajadores, como sujetos frente al mercado; como sujetos desprotegidos (pobres merecedores). Como síntesis de los cuatro momentos señalamos.

a) Primer momento, del higienismo al control social: los destinatarios son vistos como sujetos que necesitan ser educados en lo que debía ser la forma de habitar en lo que se reconoce como el traspaso del higienismo al control social como forma de dominación.

b) Segundo momento, de la cuestión social de la vivienda: en el que los destinatarios son considerados a partir de la consolidación de los derechos de los trabajadores. Sólo se adquirirían derechos en tanto se adquiriría la condición de trabajador sindicalizado.

c) Tercer momento, de la mercantilización y la financiarización del capital externo. El estado se moderniza, reorganizándose y descentralizando sus aparatos de acción para ajustarse a la demanda de los organismos internacionales.

d) El cuarto momento, de la intergubernamentalidad de la sociedad civil, en el que la atención de las políticas habitacionales se dirigen a los sectores desprotegidos como sustento de una actitud paternalista que a la vez que educa, brinda protección y mantiene el control bajo formas aparentes y consensuadas, por eso es que se viabilizan a través de instituciones intermedias de control.

Desde el punto de vista de la Reproducción de la Fuerza de Trabajo (RFT) planteamos la vivienda como una de las condiciones materiales necesarias para su realización. La no satisfacción de esta condición nos lleva al análisis de las estrategias que despliegan las familias en relación al mercado inmobiliario y su posibilidad/imposibilidad de acceso al mismo. La vivienda pierde su sentido original como valor de uso y como condición para la reproducción de satisfacer una necesidad humana; y se transforma en un instrumento de dominación, poder, control y asistencialismo político. La existencia de este accionar estatal diferenciado, solo puede contrarrestarse a partir del accionar y la organización de los sectores menos favorecidos.

En este caso, las estrategias variarán de acuerdo a que sean considerados o no destinatarios de las políticas habitacionales. En el primer supuesto, deben someterse y no plantear cuestionamientos (en caso de que los tuvieran) a la conceptualización estatal. En el segundo supuesto, la inclusión vendrá de la mano de la capacidad de

organización y movilización de sectores próximos en el espacio social (relación entre RFT y toma de conciencia). Pero en ambas situaciones, la construcción de la subjetividad deberá constituirse teniendo en cuenta la definición que de ellos tiene la estatalidad en cada momento. Esta relación puede resultar en la redefinición de la conceptualización que de ellos se tiene o en la redefinición de sus estrategias para adecuarse a las políticas de turno. La perversión del sistema lleva a que muchas veces organizaciones colectivas que comienzan con reclamos de tipo colectivista de acceso a la vivienda, terminen reclamando por la propiedad privada individual del lote y de la vivienda, cuestión que es aprovechada desde la estatalidad perpetuando las formas de dominación y control.

Bibliografía

- Aboy, Ana (2005): Viviendas para el pueblo, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Arella, Felipe (2006): “La vivienda popular. Aspectos Antropológicos y sociales de las cooperativas de viviendas”, en Documento de Trabajo N° 136, Área de Estudios en Cooperativismo y Mutualismo. Abril. Universidad de Belgrano. Disponible en: http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/136_arella.pdf. Consultado: 22- jun- 2009.
- Bourdieu, Pierre (1997): Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción, Anagrama, Barcelona.
- Bourdieu, Pierre (1993): Cosas dichas, Gedisa, Barcelona.
- Bourdieu, Pierre (1990): Sociología y cultura, Grijalbo, México.
- Cova, Roberto (1994): Apuntes para una historia de la Arquitectura marplatense. Área Editorial Sur Ediciones. Secretaría de Extensión Universitaria. FAUD- UNMdP. Mar del Plata.
- Cravino, Ana (2008): “Una historia sobre la transformación de la habitación popular en Buenos Aires El debate sobre los conventillos”. Ponencia presentada en el Seminario “Ciudad y programas del hábitat”, Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en www.cafedelasciudades.com.ar/politica_77_p.htm. Consultado: 15- may 2009.
- Grillo, Oscar; Lacarrieu, Mónica y Raggio, Liliana (1995): Políticas Sociales y Estrategias Habitacionales. Editorial Espacio. Buenos Aires.
- Gutiérrez, Leandro (1992). “Cultura popular y casa propia”, en Luna, Félix (Director de la obra): La vida proletaria. 1900 a 1914. Historia de la vida Argentina. Nuestro siglo. Crónica. Editorial Sarmiento S. A. Buenos Aires.
- Ferrero, Aurelio (1990): “Actores y Roles en la Vivienda Popular”, en Revista IFDA Dossier N° 78, Vol. Julio/Sept. 1990. Suiza. (1990). Ed. IFDA. pp. 03- 10. Disponible en <http://www.ceve.org.ar>. Consultado: 3-mar- 2009.
- Foucault, Michel (1976), Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión, Ediciones Siglo XXI, México.
- Foucault, Michel (1979): “Nacimiento de la biopolítica”, en Revista Archipiélago, N° 30, pps. 119- 124. El texto traducido de Naissance de la biopolitique, resumen del Curso en el Colegio de Francia, publicado en Annuaire du Colege de France, Paris, 1979, pp. 367-372.
- Foucault, Michel (1991): La verdad y las formas jurídicas. Editorial Gedisa, Barcelona.
- Girbal Blacha, Noemí (2000) La huelga de inquilinos de 1907 en Buenos Aires; Historias de la Ciudad, Una Revista de Buenos Aires, Año I, N° 5, agosto, pps. 6 a 17.

- Lado, Silvana; NÚÑEZ, Ana y Verón Ana Lía (2000): Fragmentación institucional del campo urbano y poder simbólico, en Actas de Congreso, VI Congreso Argentino de Antropología Social “Identidad Disciplinaria y Campos de Aplicación”, Colegio de Graduados de Antropología, UNMDP, Mar del Plata, 14 al 16 de septiembre.
- Lado, Silvana y Núñez, Ana (2003) De la Comisión Por Mar del Plata a la Comisión de Desocupados. Transitando la relación Estado, sociedad civil y mercado en la gestión del desarrollo urbano. Trabajo presentado en el Seminario de Doctorado La Crisis en la Crisis, dictado por el Prof. Delich, Flasco, Argentina. Inédito.
- Lado, Silvana y Olivera, Adriana (2009): “Estrategias de Autogestión, Ciudadanía y Representación: O la lucha por la definición del “morador pleno” en un barrio marplatense”, en Revista I+A N° 11. FAUD. UNMDP. Mar del Plata.
- Lado, Silvana y Olivera, Adriana, (2010): Biopolítica habitacional. Una mirada sociológica a los sujetos destinatarios de los servicios habitacionales. Trabajo presentado en el XI Coloquio Internacional de Geocrítica: La planificación territorial y el urbanismo desde el diálogo y la participación, Buenos Aires, del 3 al 7 de mayo. (En evaluación)
- Martínez de Jiménez, Lydia Mabel (1997): Informe de la Actualización del Diagnóstico de Situación Habitacional. Versión Preliminar. Dirección Nacional de Políticas Habitacionales. Subría. de Desarrollo Urbano y Vivienda. Sría. de Obras Púb. Mrio. de Infraestructura y Viv.
- Miliband, Ralph (1991): “Análisis de clases”, en: Giddens, A. (comp.) La Teoría Social Hoy, Alianza Editorial, México.
- Murillo, Susana (1996): El discurso de Foucault: Estado, locura y anormalidad en la construcción del individuo moderno. Universidad de Buenos Aires, CBC, Buenos Aires.
- Murillo, Susana (coord.): (2006) “Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social” en Cuadernos de Trabajo N° 70. Ediciones del CCC. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Buenos Aires, Junio.
- Núñez, Ana (2000a): Morfología Social. Mar del Plata, 1874-1990. Tandil. Editorial Grafikart.
- Núñez, Ana (2000b): Los unos y los otros en la lucha por la apropiación del espacio. Publicado en página web de naya.org.ar.
- Núñez, Ana (2007a): “Política urbana y proceso de estatalidad”, en Revista Confluências. Revista interdisciplinar de Sociologia e direito, N° 9, Univ. Fed. Fluminense, Brasil, octubre.
- Núñez, Ana (2007b): Lo que el Agua (no) se llevó. Política urbana, Estado del poder, violencia e identidades sociales. Mar del Plata, entre siglos. Tesis Doctoral, FLACSO, Sede Académica Argentina, 2006. Disponible en: http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/Tesis_Ana_Nunez.pdf
- Ortecho, Enrique. Cejas, Noelia (2007): “Nuevas Políticas, Nuevas Prácticas”, en Revista Savia, Sonora. México, Noviembre de 2007. N° 5, pp. 55- 58.
- Plan Nacional de Vivienda 1984- 1989 (1984). Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación. Secretaria de Vivienda y Ordenamiento Ambiental. Diagnóstico de la Situación Habitacional. República Argentina.
- Rofé, Julia Virginia; Carlevino, Graciela; Buccafusca, Sandra (2005): “El Hogar Obrero y su Propuesta Habitacional a Principios del Siglo XX”, publicado en INFOESYS, Boletín de Economía social y solidaria. Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Año 1, N° 4, febrero.

Disponible en:
<http://www.elhogarobrero1905.org.ar>.

Consultado: 22- jun- 09.

Roze, Jorge Próspero (2003).
Inundaciones recurrentes: ríos que
crecen, identidades que emergen.
Ediciones al Margen. Colección Entasis.
La Plata. Argentina. Febrero.

Sánchez, Matilde: La ciudad que el
Peronismo imaginó. Disponible en: La
política de vivienda de los gobiernos
peronistas 1945/52 y 1952/55.
[http://www.adiaz.com.ar/vivienda/vivir.
htm](http://www.adiaz.com.ar/vivienda/vivir.htm). Consultado: 22- jun- 09.

Seminario Internacional: La ciudad para
todos. El desafío de la pobreza para la
Planificación y Gestión Urbano
Ambiental. (2004) Buenos Aires 6, al 8
de octubre. Presidencia de la Nación.
Comisión de Tierras Fiscales
Nacionales. Programa Arraigo.

Torrado, Susana (1992): Estructuración
social de la Argentina, 1945- 1983.
Editorial de la Flor. Buenos Aires.

Torrado, Susana (2004): “Ajuste y
cohesión social. Argentina: el modelo
para no seguir”, en Revista Tareas, N°.
117, mayo- agosto. CELA, Centro de
Estudios Latinoamericanos, Justo
Arosemena, Panamá, pp. 15- 24.
Disponible en:
[http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/li
bros/tar117/torrado.rtf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/tar117/torrado.rtf). Consultado: 20-
mar- 2007.

Suriano, Juan (1983): Movimientos
sociales. La huelga de inquilinos de
1907. Historia Testimonial Argentina.
Centro Editor de América Latina S.A.
Buenos Aires.

Yujnovsky, Oscar (1984): Claves
Políticas del Problema Habitacional
Argentino 1955 -1981. Grupo Editor
Latinoamericano. Buenos Aires.

Gráfico N° 1- Las cuatro estaciones

Fuente: elaboración propia.

Plano N° 1- Del higienismo a la
cuestión social

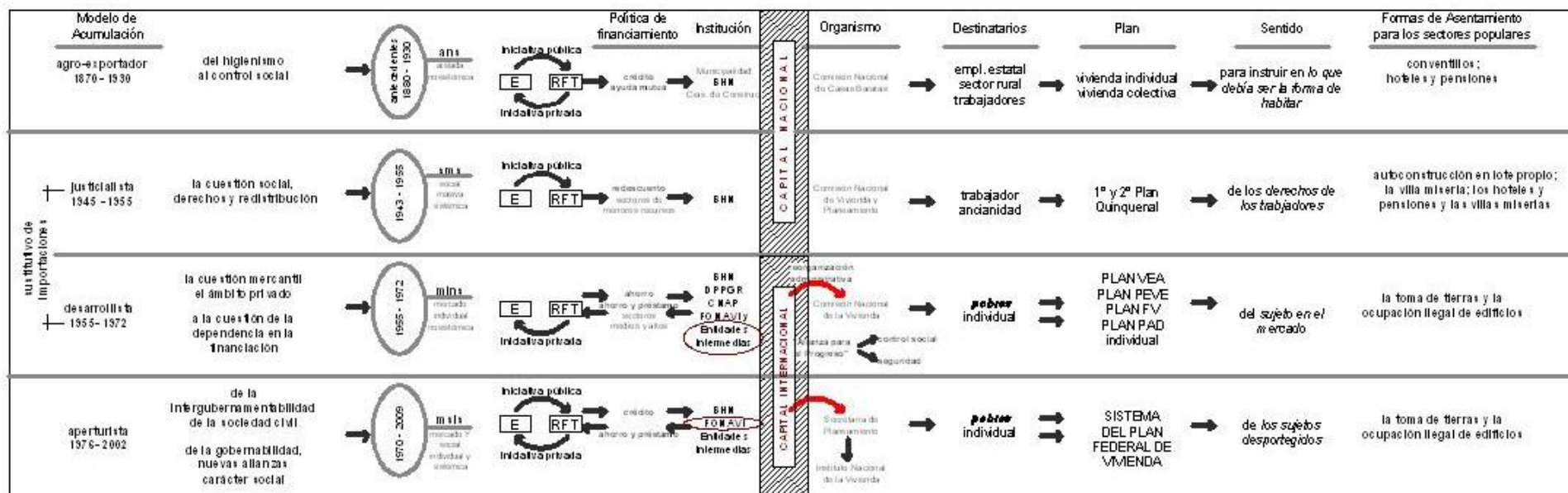
Plano N° 2- La cuestión social de la
vivienda

Plano N° 3- La cuestión mercantil

Plano N° 4- De la
Intergubernamentalidad de la sociedad
civil

Fuente: elaboración propia en base a datos de
Conjuntos Habitacionales y Ordenanzas
Municipales de la Municipalidad del Partido de
General Pueyrredon y de Torres Cano y Otros
(2001): Rehabilitación de Conjuntos
Habitacionales. UNMDP, y UNNE. Mar del
Plata. Pps. 63 a 6

Gráfico N° 1- Las cuatro estaciones

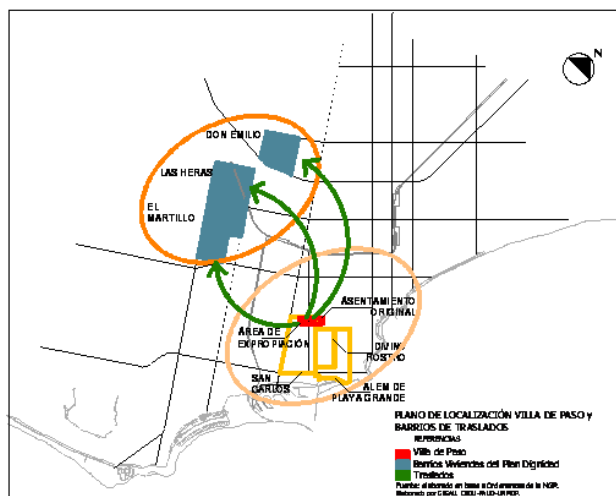


Cuadro N° 1- Total de Viviendas en Conjuntos Habitacionales de la ciudad de MdP.

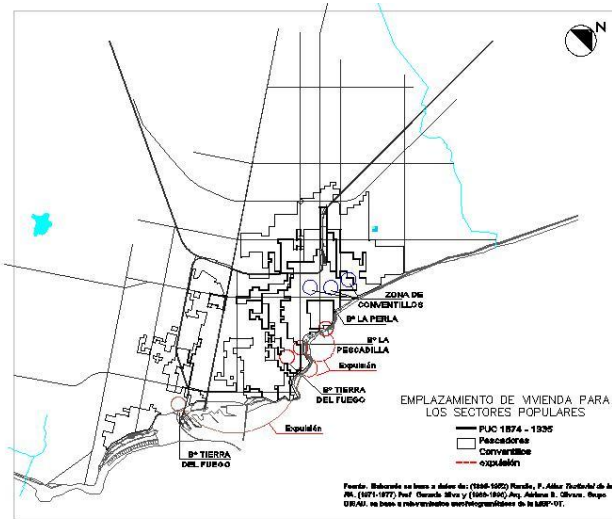
| DATOS GENERALES | SUPERFICIE DE | | TOTAL DE | | | |
|--------------------------------|---------------|-----------|----------|------------|-------|--|
| | parcela (m2) | viviendas | % | habitantes | % | |
| antes 1970 | 54.252,62 | 501 | 1,46 | 1.768 | 1,60 | |
| 1970 a 1974 | 175.034,08 | 949 | 2,76 | 5.612 | 5,08 | |
| 1975 a 1979 | 1.646.060,17 | 6.402 | 18,63 | 7.372 | 6,68 | |
| 1980 a 1984 | 1.826.122,20 | 12.566 | 36,58 | 46.849 | 42,44 | |
| 1985 a 1989 | 8.423.996,58 | 5.978 | 17,40 | 26.637 | 24,13 | |
| 1990 a 1994 | 48.665.079,99 | 3.472 | 10,11 | 13.840 | 12,54 | |
| 1995 a 1999 | 561.493,73 | 1.439 | 4,19 | 8.489 | 7,69 | |
| previstos del 2000 en adelante | s/ datos | 3.049,00 | 8,87 | 12.196,00 | 11,05 | |
| | 61.331.801,38 | 34.356 | | 110.380 | | |

Fuente: elaboración propia en base a datos de Conjuntos Habitacionales y Ordenanzas Municipales de la Municipalidad del Partido de General Pueyrredón; de Torres Cano y Otros (2001); *Rehabilitación de Conjuntos Habitacionales*. UNMDP, y UNNE. Mar del Plata. Pps. 63 a 65; y páginas web del Plan Federal de Viviendas, con datos actualizados al 31- dic- 2008.

Fuente: elaboración propia.

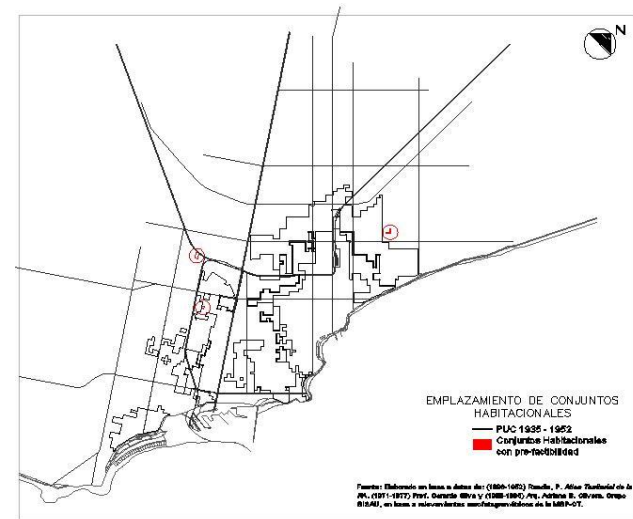


Plano N° 1- Del higienismo a la cuestión social

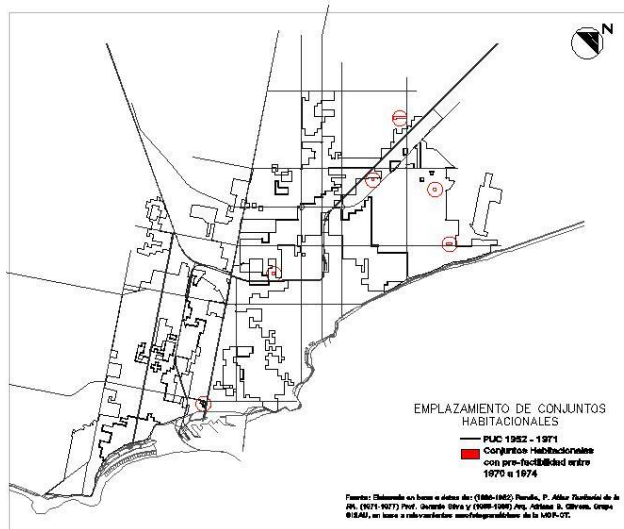


Plano N° 2- social de la

La cuestión vivienda



Plano N° 3- La cuestión mercantil



Plano N° 4- De la Intergubernamentalidad de la sociedad civil

