

Las políticas habitacionales argentinas post 2001:
Entre la gestión de la “emergencia” y la emergencia de la
producción autogestionaria.

Dra. María Carla Rodríguez, Investigadora Conicet/Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigaciones Gino Germani - FSOC-UBA-Argentina

Este artículo analiza, a grandes rasgos, las características de las políticas de hábitat que se definieron e implementaron en el contexto posterior a la crisis argentina de 2001.

Se argumenta que las variaciones en los modos de definir y articular los componentes “vivienda” y “trabajo”, junto con las diferenciadas modalidades de producción e inserción urbana que implican, adquieren un significado que excede el plano del análisis sectorial y permite identificar, comprender y reflexionar sobre algunas características medulares de la dinámica sociopolítica, conflictos y tensiones del período. ¹

2. Introducción. ²

Consideramos las políticas públicas como expresiones de entramados multiactorales (Gomá; Subirats: 1999) donde el gobierno juega un papel estratégico al poner en juego los recursos del Estado en los procesos de reproducción/recreación de las relaciones sociales y de poder.

En esa clave, se analizan tres líneas de política habitacional. Dos de ellas, se estructuraron a partir de la iniciativa gubernamental nacional en el contexto de la inmediata post-crisis de 2001: el Programa Federal de Construcción de Viviendas (I y II) -PFCV- y el Programa Federal de Emergencia Habitacional -PFEH-, conocido como “Techo y Trabajo”. La

¹ Por motivos vinculados con el foco del análisis y la argumentación, no se desarrolla la escala regional latinoamericana que, no obstante juega un papel significativo. Su análisis será reservado para futuros trabajos.

² Este trabajo está basado en resultados de investigaciones individuales y colectivas que se vienen llevando adelante en el AEU del IIGG, en el marco de los Proyectos “Producción Social del Hábitat y Políticas Públicas” (Ubacyt S431) co-dirigido por María Carla Rodríguez y la Dra Mercedes Di Virgilio y “Cambios territoriales en el Sur de Buenos Aires” (PICT-ANPCYT), dirigido por la Dra Hilda Herzer..

tercera, es la Ley 341/00, que dio lugar a la creación del Programa de autogestión de la vivienda –PAV- y es producto de la iniciativa de organizaciones sociales, cuyas capacidades autogestionarias, según se verá, también se potenciaron en el marco de aquella crisis.

Este análisis, intenta aportar claves para la comprensión de conflictos y dilemas referidos a las condiciones de apropiación, producción, consumo y disfrute del producto social por parte de las distintas clases sociales. (Rodríguez; Di Virgilio, et al: 2007). Es decir:

- Cómo se producen y distribuyen los bienes en la sociedad. En qué medida las políticas contribuyen a una producción, distribución y acceso más equitativos.
- Cómo se equilibran o no las relaciones de fuerza, la apropiación y posesión de recursos entre los distintos grupos, sectores y clases sociales.
- Cómo se concreta o no el derecho a la ciudad, entendido como el acceso no limitado por restricciones económicas, al uso y goce de las oportunidades asociadas a la localización de la vivienda en la ciudad.
- Cómo se facilitan o no procesos de autonomía en los sectores populares y se fortalecen sus procesos organizativos (en particular, a través de las características que asume su participación en las distintas fases de ciclo de aplicación de las políticas).
- Cómo se dan respuesta- o no- a las necesidades habitacionales mediante procedimientos variados.
- Qué tipo de apoyo e inserción brindan las políticas a las experiencias de producción y gestión del hábitat popular.

3- El contexto de la postcrisis y la experiencia “neodesarrollista” como marco para su superación.

Aquí se sostiene que el contexto de búsquedas de salida política a la crisis de 2001, es el marco en el cual emergen una serie de variaciones en el

diseño de las políticas de hábitat que expresan distintas alternativas³ en términos de la reorganización general de relaciones sociales generales que subyacen a sus contenidos formales. (Oszlack: 1991).

Brevemente⁴, la crisis de 2001 supuso el colapso económico, social y político del régimen puesto en marcha por la dictadura cívico-militar en 1976, que tuvo como característica fundamental transformar la economía argentina en una economía de acumulación financiera y transferencia permanente de recursos al exterior, sobre la base de la apertura general de la economía y el endeudamiento estatal. En 2001 el esquema colapsó, al cortarse el financiamiento mundial, con un estado sobre endeudado. En esa ocasión, así como durante las crisis económicas precedentes (1982, 1989, 1995) las clases dominantes trasladaron al resto de la sociedad su peso a través de fuertes transferencias intersectoriales de valor. Se hipotetiza que esta característica, modeló un proceso de desagregación social que erosionó las bases democráticas de la sociedad Argentina. (Lozano: 2001).

Por ello la dimensión política de la crisis de 2001 –expresada en el internacionalmente conocido “que se vayan todos”- se manifestó como crisis generalizada de representación, aludiendo no sólo a la representación partidaria, sino atravesando al conjunto del entramado institucional que convalidó esa estrategia de desigualdad, junto con la percepción generalizada de que las instituciones y organizaciones que se supone deben ser portadoras de intereses colectivos, son sólo representantes de intereses privados⁵.

En este contexto, la salida gubernamental de recomposición democrática que dio por resultado la elección del Presidente Kirchner, requirió de una fuerte concentración de iniciativa política en el ejecutivo nacional, orientada

³ Para ello, el concepto de entramado, en un nivel analítico “mezzo”, apuntar a captar los modos en que se juega la posibilidad de distintos cursos de acción ante un mismo contexto estructural.

⁴ Seguimos la caracterización de la crisis esbozada por Lozano, Claudio (IDEP-CTA: 2001)

⁵ Esta es la médula de la crisis de representación política que, consideramos, no fue saldada por el último ciclo de recomposición económica y que se encuentra latente a las puertas del bicentenario. La crisis aletargó durante el ciclo de crecimiento económico, siendo el manejo del superávit fiscal - de donde se financian las políticas nacionales analizadas, la pieza estratégica de sostén de la gobernabilidad.

a la reconstrucción de la legitimidad institucional⁶. Así, el Estado reingresó al centro de la escena.

Veamos ahora específicamente las implicaciones de esta reestructuración, en el campo de la política sectorial.

Durante 2001-2002 el quiebre de la institucionalidad democrática y la devaluación de la moneda produjeron un escenario sectorial caracterizado por la inflación, la desinversión, la "quiebra" del sistema financiero, la dilución y fragmentación institucional pública y privada, la paralización de emprendimientos y una atmósfera social "explosiva". En ese marco, la Cámara Argentina de la Construcción, la Unión de Trabajadores de la Construcción, sectores gremiales y sociales coordinados en la Central de Trabajadores Argentinos CTA, redes de ONGs, la Iglesia Católica y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), participaron en la Mesa del Diálogo Argentino que planteó, en el marco de la Ley de Presupuesto de 2003, la asignación de recursos para el fortalecimiento de programas dirigidos a la emergencia habitacional y la finalización de viviendas en ejecución avanzada del sistema FONAVI⁷ (Rodulfo: 2003). Así también, algunos gobiernos locales ejecutaron experiencias puntuales de atención de necesidades críticas de hábitat y vivienda, articulando subsidios al desempleo del Plan de Jefas y Jefes de hogar, como parte de las contraprestaciones previstas en el marco de la "emergencia".⁸

A partir de 2003, se instaló con fuerza el giro re-centralizador de la política habitacional: se revierte la orientación descentralizadora de los '90 y se la redefine prioritariamente como engranaje para la recuperación del desarrollo económico.

⁶ El presidente Néstor Kirchner ganó con un 23% de los votos las elecciones normalizadoras que Eduardo Duhalde – ejecutor del modelo de salida devaluacionista y designado presidente por el Congreso en un marco de alta inestabilidad, donde se sucedieron 5 presidentes en una semana de diciembre de 2001- debió adelantar, tras el asesinato de dos militantes del ascendente movimiento de desocupados, con el fin de frenar una nueva escalada de la conflictividad social. La reactivación económica, sobre todo a partir de 2004, contribuyó a poner paños de agua fría en esta dinámica.

⁷ Se trataba de viviendas financiadas a través del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), que fue descentralizado en 1994 y se desfinanció progresivamente. (Rodríguez: 2007)

⁸ Al asumir Duhalde- año 2002- en un lapso de tres meses los subsidios estatales ("los planes") pasaron de 300.000 a 2.500.000 personas. (IDEF-CTA) Se estima que el 95 % de esa masa fue ejecutada por municipios y el resto por organizaciones sociales de trabajadores desocupados ("piqueteras").

Reunificada con el área de infraestructura urbana, la vivienda se concentró en un área clave de nivel ministerial. La inversión en obra pública, fue nuevamente vista como motor de empleo y contención social. Las empresas constructoras convencionales, interpeladas como el sujeto central del desarrollo. El Ministerio de Planificación Federal adquirió importancia creciente en la definición de las políticas, participando con el de Economía en las rondas de negociaciones con empresarios tradicionales del sector.⁹

Como expresión de estos cursos de acción política, se definieron dos orientaciones- muy desigualmente priorizadas- en la política habitacional y ambas fueron financiadas con recursos del superávit fiscal, es decir, definidos "ad hoc", en forma anual, por voluntad del Ejecutivo.¹⁰ Por un lado, el PFCV pieza de un esquema general de re-dinamización económica; y por otro PFEH-Techo y Trabajo-, que integró el stock de herramientas producidas en la marco de la relación política con movimientos piqueteros y con los municipios, para el abordaje territorializado de la pobreza.

Las prioridades se ven en la asignación presupuestaria: hacia 2005 el PFVC concentraba el 70 % de la inversión total del Área Metropolitana de Buenos Aires mientras las organizaciones sociales, de manera yuxtapuesta con los municipios, accedían al 5% del presupuesto para el sector. (2005: Memoria Anual 2005 de la Subsecretaría de Vivienda-Ministerio de Planificación Federal).

Pero durante el período, también se ensanchó el cauce de experiencias de base local y carácter autogestionario: productivas, educativas, culturales, con trabajadores formales e informales, (fábricas recuperadas, nuevas cooperativas y asociaciones de la economía social, centros culturales, bachilleratos populares) que siguieron trayectorias desacopladas de las grandes redefiniciones de la escala nacional.

⁹ El primer discurso público de la segunda ministra de economía de Néstor Kirchner, Felisa Miceli, tuvo lugar en un evento de la empresa Techint, una de las grandes beneficiarias de los recursos públicos, desde mediados de los '70.

¹⁰ La política fiscal pasa del déficit fiscal al "déficit 0" y luego al "superávit fiscal", que pareciera una nueva modalidad de aplicación de los tradicionales ajustes (por ejemplo a través de subejecuciones que se reiteran en distintos sectores y niveles de gobierno, generando una especie de "ahorros forzados" cuyos destinos se reorientan con alto grado personalismo por parte del ejecutivo).

En este marco, el hábitat tuvo una expresión distintiva, en ciudad de Buenos Aires, a partir de la existencia de un marco normativo gestado a fines de los '90 por iniciativa de algunas organizaciones de hábitat de la ciudad¹¹ - la Ley 341/00 - cuyos programas operativos fueron, en el marco de la crisis, apropiados por un amplio espectro de organizaciones, movimientos, partidos políticos y cientos de familias ocupantes e inquilinas, iniciando un derrotero que hacia 2006 empezó a trascender los límites geográficos de la ciudad. En CABA, hacia 2005, 12000 familias habían organizado cooperativas nucleadas en torno a unos 400 proyectos presentados al Programa de Autogestión de la Vivienda, que ocupaba el 12% del presupuesto destinado al sector (Rodríguez: 2009).

4. Algunas características de los programas bajo la lupa.

El Programa Federal de Construcción de Viviendas: una pieza en el abordaje de la crisis económica.

Fue la política habitacional insignia del período, alimentada a partir de un financiamiento no reintegrable a las provincias y ciudad de Buenos Aires, proveniente del superávit fiscal. Su diseño institucional se basó en una sumatoria de convenios que el Ministerio de Planificación Federal estableció, uno a uno, con distintos Municipios. La Provincia asumió un rol intermediario y la Nación, se reservó la aprobación de cada proyecto. El recupero se planteó como crédito blando, de largo plazo, con devolución hasta 50 años. En su primer etapa (Federal I), se propuso ejecutar 120.000 unidades de vivienda, con un monto de 1290 millones de U\$S, cuyo 30,7%, se orientó al Área Metropolitana de Buenos Aires (38000 viviendas)¹²

¹¹ MOI, movimiento de ocupantes e inquilinos y Mutual de Desalojados de La Boca y otras que acompañaron, siendo las principales: Comedor Los Pibes y Delegados de la Ex AU3.

¹² Una escala diez veces mayor a la ejecutada durante los quince años previos en AMBA (Foro de Organizaciones de Tierra, 2005)

Federal I¹³ financiaba superficie cubierta mínima de vivienda (tipología de 44 m²) y provisión de infraestructura, mientras que el suelo, quedaba por cuenta del estado provincial, municipal o por los oferentes de las licitaciones.

En provincia de Buenos Aires se instrumentó a través de dos modalidades: "Tierra y proyecto Urbano" (TPU), mediada por el Instituto de Vivienda de la Provincia y en forma directa entre municipios-nación, a través del "Subprograma Federal de Construcción de Vivienda con Municipios.

"En agosto de 2008, se encontraban finalizadas o en proceso de ejecución con avance superior al 75%, 19.891 unidades, ejecutadas centralmente con TPU y localizadas, en el segundo cordón del GBA, en los partidos de: La Matanza, Esteban Echeverría, Moreno y Florencio Varela. (Vio: 2009) ¹⁴

A pesar de las correcciones efectuadas en la versión Plurianual (Federal II) (que introdujo mecanismos de ajuste alzado y mejoró los montos por unidad), hubo una notoria sub-ejecución: en cinco años, se alcanzó aproximadamente un 52% de las metas inicialmente planteadas en la etapa I que comprendía el primer bienio.

Vio (2009) identifica también *diferencias significativas en su aplicación en el primer¹⁵ y segundo ¹⁶ cordón* del Gran Buenos Aires. En el primer caso, municipios con cierta capacidad para formular lineamientos de política urbana -y poca oferta de suelo-, lo aprovecharon para concretar algunas obras planificadas en áreas como urbanización de villas, complementándolo

¹³ El PFCV incluye cuatro subprogramas: a)Subprograma Federal de Construcción de Viviendas con Municipios, b)Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, c) Subprograma Federal para el Mejoramiento urbanos, Obras de Infraestructura y Obras Complementarias y d)Subprograma Federal de Terminación de Viviendas.

¹⁴ Que concentran también los mayores déficits habitacionales

¹⁵ Avellaneda, Ituzaingó, Hurlingham, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Quilmes, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Vicente López.

¹⁶ Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, San Fernando, San Miguel, Tigre.

con otros programas (por ejemplo el municipio de Avellaneda en Villa Tranquila)¹⁷.

En el segundo cordón, PFCV imprimió fuertes marcas territoriales a través de incrementos de la superficie urbana de los partidos, agregando y renovando el parque habitacional con niveles significativos de concentración física. Esto refuerza el patrón de distribución de los sectores de menores ingresos acentuando su proceso de *periferización residencial*¹⁸

En términos de *provisión de suelo*, no se logró una mejora de la calidad de acceso. En algunos casos, la propiedad del suelo ofertado coincidió con la del capital de la empresa constructora (Florencio Varela y Moreno, en 2005) y la tierra tampoco resultó barata-en esos mismos casos, el costo de la tierra- carente de servicios de infraestructura, cotizó en U\$S 1300 por vivienda, casi el 9 % de la inversión total por unidad (U\$S 15.000). El costo promedio del m² en estos proyectos estuvo en torno a U\$S 340 (excluido el precio del suelo). En 2009, para el mismo tipo de producción, PFCV financiaba a un precio actualizado de U\$S 700 el m².¹⁹

En la ciudad de Buenos Aires, la ejecución también fue compleja. Se preveía un cupo del 5,2% de los recursos totales, para ejecutar 5.000 unidades de vivienda. En 2005, cuando se realizó la primer reformulación, se le otorgaron 6.000 unidades adicionales. El presupuesto por unidad (U\$S 22.000) y las superficies por vivienda se incrementaron (55 m²) y también se agregaron mecanismos de actualización.

En efecto, el desajuste entre el monto original y los precios de mercado, representaba un gran problema para la implementación. En cuanto las licitaciones resultaban aprobadas y adjudicadas, el monto asignado no cubría los gastos.. y las obras no se iniciaban. Por ello las subejecuciones, fueron mucho mas acentuadas que en el AMBA. Como

¹⁷ El Subprograma Urbanización de Villas y asentamientos, se localiza mayoritariamente en el primer cordón conforme la presencia de grandes villas en Avellaneda, Lomas de Zamora, Vicente López y Tres de Febrero, y, en el segundo cobra mayor intensidad en los partidos de Quilmes, San Isidro y Morón.

¹⁸ Por ejemplo, la implantación del Barrio Santa Rosa en Florencio Varela, que involucra 1432 viviendas, por ejemplo, consolida la extensión del área urbana del partido en aproximadamente 70 hectáreas (7km²), incrementando en un 10% su superficie actual, estimada en 68Km²

¹⁹ Fuente: IVBA. (Entrevista - julio 2009).

señala Ostuni (2009), hacia junio de 2007,²⁰ se preveía concretar apenas el 26% de las 11.000 proyectadas. De las 31 obras anunciadas, sólo 13 presentaban algún grado de avance.

Esta notoria sub-ejecución dio por tierra con la relevancia efectiva de la generación de empleo y es la nota distintiva del distrito. Ostuni, indagó algunos factores explicativos:

I) La jurisdicción se distingue por un *cuerpo normativo* con un grado considerable de requisitos (Código de Planeamiento Urbano y Código de Edificación sumado a mecanismos de control, estudios de impacto ambiental para obras de escala, el desarrollo de audiencias públicas y la intervención del Poder Judicial en casos conflictivos).²¹ Ese cuerpo normativo, que obstaculiza la ejecución, al mismo tiempo, garantiza niveles de calidad comparativamente mayores a los de otras jurisdicciones.

II) La *situación de las empresas constructoras* en el lanzamiento del Programa. Se encontraban desfinanciadas, desarticuladas y no fueron las impulsoras de la iniciativa. Luego, se sumaron como obstáculos el crecimiento de la brecha entre los montos iniciales previstos y los costos reales y dificultades en el giro de fondos del nivel nacional al local.

III) La *falta de política sobre el uso del suelo fiscal* y la definición de opciones para su captación. PFVC se ejecutó en suelo del gobierno de la ciudad, con criterios definidos ad hoc, en cada licitación, siguiendo el modelo del polo habitacional.

En términos de su distribución territorial, puede observarse que el 88% de los proyectos se concentraron en Lugano, Soldati, Parque Avellaneda y Flores. Los primeros tres barrios, que son adyacentes, constituyen un área de reserva fiscal de histórica ejecución de vivienda pública, donde el sector privado nunca desarrolló otras iniciativas. En Flores, PFVC acompaña el esquema de urbanización de una de las villas más populosas de la ciudad ("Bajo Flores").

²⁰ El siguiente gobierno local, de signo político enfrentado al nacional, no avanzó al respecto.

²¹ En algunos casos, la asignación de suelo fiscal generó conflictos de interés que frenaron obras (como en el barrio de La Boca, los terrenos de Casa Amarilla)

Considerando tipologías, en ciudad de Buenos Aires, predominaron los clásicos complejos de torres y tiras de planta baja y tres pisos, que contrastan con el desarrollo predominante de viviendas unifamiliares o tiras de dúplex del PFVC en el resto del país. El costo promedio unitario de las obras ejecutadas, según datos oficiales, ha resultado en U\$S 22.000, lo que da un costo m² U\$S 400 (sin suelo). Montos, en definitiva, que resultaban poco atractivos para la oferta, respecto de las posibilidades del mercado ofrecidas en la ciudad en los años analizados.

Por último, entre las que sí se ejecutaron, debe consignarse la existencia de subcontratistas gestados en el marco de experiencias autogestionarias, como MTL construcciones, a cargo de los rubros principales de la obra de mayor escala del programa (500 viviendas en torres) en el barrio Villa Pueyrredón. Empujada por la lógica de generación de trabajo, la cooperativa generó estrategias diferenciales que posibilitaron sostener la continuidad hasta su finalización (y los 400 puestos de trabajo involucrados).

"Techo y Trabajo": la emergencia social como objeto de política nacional hacia y entre municipios y movimientos piqueteros.

El Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH) construyó viviendas nuevas por medio de cooperativas de trabajo. Destinado a la población más pobre, se trató de un subsidio al 100% originado, en parte, como respuesta política al movimiento piquetero, en el marco del proceso heredado de la "Mesa de Diálogo".

El formato también se originó a partir de un Convenio Marco de Adhesión, entre el Ministerio de Planificación y estados provinciales. Municipios y Provincias se vincularon a través de convenios específicos, firmados con la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano, en particular, para cada proyecto.

También asumió un diseño unificado para todo el país, inspirado en una experiencia de la provincia de Santa Cruz. Proveyó apoyo financiero

para módulos mínimos dibujados en la oficina central (43m²), infraestructura básica²², insumos y herramientas para las cooperativas de trabajo y salarios para sus integrantes. Articulaba asimismo, subsidios de desempleo (del Programas Jefes y Jefas) con el fin de insertar beneficiarios en las cooperativas.

Se lo concibió a escala de "micro intervención", se estandarizó la cantidad de integrantes de estas cooperativas (16) y el tope de ejecución subsidiada (8 viviendas, en 2 etapas). Asimismo careció de apoyatura técnica integral para el desarrollo del proceso.

El costo por unidad de vivienda fue inicialmente de U\$S 6.600 y se ajustó, siempre con valores muy debajo de PFVC. El m² construido promediaba inicialmente los U\$S 154. Hacia septiembre de 2008, el costo por unidad de vivienda alcanzó los U\$S 14.100. (Marichelar: 2009).

Al igual que PFCV no proveyó financiamiento para suelo y la localización de cada proyecto quedó en directa relación con las políticas urbanas de cada municipio o del suelo disponible en manos de las organizaciones sociales.

En 2008, la SSDUyV²³ informaba que a nivel país había 10.544 viviendas terminadas; 5329 en construcción y 1294 por iniciar. Entre 2003 y 2008, según el INAES, se firmaron convenios para la construcción de 5873 viviendas en la provincia de Buenos Aires, de las cuales 4357 (el 78%) estaban radicadas en el GBA. El 30% de esos convenios, a su vez, se firmaron durante el primer año). En ese marco, funcionaron aproximadamente 31.000 puestos de trabajo.

En el Gran Buenos Aires, se verificaron diferencias de aplicación. Como señala Marichelar (2009) se reconocen dos orígenes para las cooperativas de trabajo impulsadas en el marco del Programa: las formadas desde las organizaciones sociales y las organizadas por el estado municipal. Asimismo, dentro de la gestión municipal, también se reconocieron diferencias: algunas cooperativas funcionaron como "cooperativas

²² Incluye red de agua potable, conexión a cloaca o pozo absorbente, vereda, pilar de luz, gabinete de gas y cordón cuneta.

²³ Estado de avance período mayo de 2003 a junio de 2008. www.vivienda.gov.ar (8 de setiembre 2008)

municipales” totalmente dependientes de la administración local, mientras que, en otras oportunidades, el gobierno local fomentó un camino autónomo.

Gran parte de las cooperativas iniciales, fueron originadas por organizaciones sociales y territoriales (Federación Tierra y Vivienda, Corriente Clasista y Combativa) o bien por municipios con voluntad política y acuerdo con la definición del programa (Florencio Varela, Moreno).

El cénit del ciclo de vida del programa se alcanzó en el período 2004-2005, cuando se materializaron el 56% del total de las ejecuciones. Luego se asiste a su “desinfla”.

De los 19 municipios que intervinieron en el programa, sólo cinco sostuvieron su participación en forma constante (4 del GBA-AMBA: Florencio Varela, La Matanza, Moreno, Quilmes).

El 70% de las cooperativas, fueron formadas por los gobiernos locales y su incidencia aumentó en el bienio 2004-2005. El papel preponderante que tuvieron las organizaciones sociales en un primer momento fue así desdibujándose.

Finalmente un municipio de ingreso tardío al Programa: José C. Paz, explica, el acento del giro. En efecto, en la planificación del Programa, los municipios que sostuvieron su participación constante en el programa fueron cautelosos: firmaron nuevos convenios a la par que iban finalizando viviendas y encadenaron las etapas de ejecución, para contribuir al sostenimiento del empleo (Moreno, Florencio Varela). Esto contrapone marcadamente con las decisiones de José C. Paz, donde formaron numerosas cooperativas –casi como un segundo cinturón de empleo municipal precarizado-, firmaron convenios por miles de viviendas, pero no se sostuvo el desarrollo de los cooperativistas ni se finalizaron las viviendas. Finalmente, no hubo ni “techo”, ni “trabajo”.

El análisis del ciclo de vida del programa muestra cómo, con el paso del tiempo, se lo fue resignificando políticamente como mecanismo de transferencia de recursos económicos a determinados municipios del área

metropolitana, y en particular, al de José C. Paz. El carácter centralizado y decisionista, facilita la celeridad del proceso.

No obstante, también debe señalarse que la dinámica sociopolítica desencadenada estos años es más compleja: a nivel local, por ejemplo, en el municipio donde el programa dio el puntapié inicial, Florencio Varela, en un marco de continuidad política del intendente, 47 de las 50 cooperativas inicialmente formadas trabajaron y se sostuvieron efectivamente. Aquella gestión, que se operaba directamente por el municipio, quien contrataba la dirección de las obras, dio lugar a un camino de autonomía. 16 de esas cooperativas, conformaron una organización de segundo grado, FECOOTRAUN, que pudo trascender el marco programa y generar una estrategia propia: se volvió subcontratada de la empresa PYPESA para la ejecución de viviendas en el marco del PFVC y siguió buscando alternativas para construir el "círculo virtuoso" de despegue.

Más aún, FECOOTRAUN, recientemente, cofundó la Confederación Nacional de Cooperativas Autogestionarias de Trabajo (CONTA) donde confluye con 20 federaciones que aglutinan 3.000 cooperativas autogestionarias gestadas en el período, entre otras, empresas recuperadas como B.A.U.E.N y Unión Solidad y Trabajo de ANTA-CTA. En este marco, impulsan transformaciones en los marcos de política nacional para promover el sector de la economía cooperativa autogestionaria.

La Ley 341/00: emergencia de la producción autogestionaria cooperativa del hábitat.

En el marco de la crisis de 2001 y su impacto local, en particular sobre la población dispersa en condiciones de emergencia habitacional, cobraron importancia en ciudad de Buenos Aires, las leyes 341/00 y su modificatoria 964/03.

Este marco normativo y de políticas fue producto de la activa participación de numerosas organizaciones sociales constituidas al calor de la conflictiva urbana gestada a lo largo de los '80 y '90. En particular, de la acción del

Movimiento de Ocupantes e Inquilinos de la CTA y sus experiencias cooperativas de autogestión, propiedad colectiva y ayuda mutua, organizadas en edificios ocupados de San Telmo y otros barrios de localización central que sentaron precedentes para su desarrollo.

La Ley 341/00, otorga créditos para acceder a la vivienda a hogares de escasos recursos. Como rasgo central, reconoce a las organizaciones sociales (Cooperativas, Mutuales o Asociaciones civiles) como sujetos de crédito y ejecutoras de los proyectos habitacionales. Incluye tres componentes: compra de inmuebles (suelo), obra (nueva, rehabilitación o mejoramiento) y asistencia técnica interdisciplinaria. Como omisión notoria, excluyó la financiación de equipamientos comunitarios.

Definía un tope inicial (y ajustable) de U\$S 30.000 por unidad de vivienda. El crédito se reintegra hasta un plazo de 30 años. Se subsidia la tasa de interés, con franjas que oscilan entre 0% y 4% según el nivel de ingresos familiares y establece cuotas de devolución no superiores al 20% de esos ingresos. No establece restricciones mínimas por nivel de ingreso, ni requiere ahorro previo.²⁴

El subsidio así definido, tiene por destinatarias, por un lado, el desarrollo de las capacidades autogestionarias de los colectivos y desvincula el acceso a la vivienda de los niveles de ingresos tanto como de un encuadre asistencial de tipo focalizado.

La Ley 341, permitió que decenas de organizaciones sociales impulsaran proyectos habitacionales en áreas urbanas consolidadas, a pesar de tener que sortear grandes limitaciones burocráticas y ahogos financieros, ya que las cooperativas debieron afrontar las mismas restricciones normativas planteadas para el PFVC sumadas a la instrumentación de una reglamentación operativa que presenta muchos desajustes respecto de sus características como actores.²⁵

²⁴ Aunque los ejecutivos han tendido a desvirtuar esa característica, obviando que la ley prevé, subsidiar la tasa de interés así como subsidiar la diferencia entre la cuota devolución y el excedente del 20 % del ingreso de las familias.

²⁵ Para un análisis de las limitaciones y potencialidades de este programa ver Rodríguez (2007).

Entre 2003 y diciembre de 2007²⁶:

- 2564 familias adquirieron 110 inmuebles de localización urbana consolidada, creando de facto un inédito Banco de Inmuebles localizados en áreas centrales urbanas consolidadas y destinadas a la vivienda popular.
- 4 proyectos se finalizaron (339 viviendas),
- 33 proyectos se encontraban en ejecución (885 viviendas) con una inversión de U\$S 27.048.769 y
- 61 proyectos (1535 viviendas) tenían previsión presupuestaria acordada.

Aunque entre 2003 y 2006 el programa fue ampliando progresivamente su capacidad de ejecución- sostenida en el desarrollo y aprendizaje del entramado cooperativo, de los equipos de asistencia profesional y de la estructuración de un aparato administrativo y de capacidades técnicas adecuadas al interior del IVC- el ejecutivo local cerró el ingreso a Programa en el año 2007. Para entonces, las obras de la Ley 341, eran uno de sus pocos ítems en ejecución y captaban el 15% del presupuesto del IVC. El PAV era el único e inesperado programa en desarrollo ascendente, sostenido por la demanda de la población organizada (IVC-informe 2006).

Pese, o quizás precisamente por ello, la gestión actual, que tuvo entre sus planes iniciales la derogación de la Ley 341, en un marco de obligaciones de naturaleza jurídico institucional que el sector cooperativo con mayor capacidad organizativa ha sostenido y reivindicado a la par de un proceso permanente de movilización y presión, inició 20 de los 61 proyectos aptos del PAV, mientras paralelamente, desguazaba la estructura general del Instituto de la Vivienda e iniciaba acciones represivas sobre lap oblación sin techo²⁷.

²⁶ Informe IVC(12/2007).

²⁷ El Gobierno de Macri le quitó al IVC las competencias históricas sobre el área de villas, produjo un ajuste presupuestario arbitrario reduciendo de 500 a 120 millones de pesos las partidas de 2009 aprobadas oportunamente por la Legislatura en el marco del presupuesto. (y 100 millones van en gastos fijos de personal). Las obras del PFCV están casi todas paradas y prácticamente lo único que ejecutan... es la Ley 341-PAV.

En el marco de lo ejecutado en el PAV, destacan por escala, complejidad de propuestas urbanas y modelos productivos puestos en juego:

- la del Movimiento Territorial Liberación (MTL-CTA). Conjunto de 320 viviendas, equipamiento comunitario, comercial y radio FM en el barrio Parque Patricios que ha conformado una empresa autogestionaria de trabajadores de la construcción, devenida en subcontratista de PFCV en CABA, así como de otras cooperativas del sector, que llegó a integrar hasta 500 trabajadores.
- las del MOI-CTA. 180 viviendas en 4 proyectos habitacionales con equipamiento comunitario y un centro educativo integral autogestionario, actualmente en ejecución, localizadas en el barrio histórico de San Telmo, Barracas y Constitución. El MOI ha constituido un modelo productivo denominado USPA – unidad social de producción autogestionaria- que articula cooperativas de vivienda, de trabajo y equipo profesional interdisciplinario. A su vez, las cooperativas de vivienda, que son el hilo medular de este modelo, son de autogestión, ayuda mutua y propiedad colectiva.

En estos casos, la compra de predios durante la poscrisis inmediata implicó óptimas inversiones públicas.²⁸ Las propuestas urbanísticas son complejas, se abren a sus entornos barriales y los mejoran en calidad hacia el conjunto de los habitantes, con espacios de transición claramente jerarquizados que se erigen en la contratara fáctica del paradigma anti-urbano del “barrio cerrado”.

Estas obras implican además, una competitiva relación costos/calidad en comparación con programas convencionales en curso. La obras del MOI, por ejemplo, en 2009, cotizaban en U\$S 450 el m², suelo incluido²⁹.

Asimismo, se ha verificado una creación efectiva de capacidades ejecutoras centradas en la autogestión del trabajo (y esa lógica interna guía

²⁸ Por ejemplo, el predio de El Molino-MOI, 3.400 m², fue adquirido en U\$S 266.000- Otro tanto ocurrió con el predio de Monteagudo, que no llegó a U\$S 500.000

²⁹ Estimaciones del ETI MOI. Esto ocurre en entornos urbanos inmediatos donde el precio de venta del m² es no inferior a U\$S 1500.

la búsqueda de su sostenibilidad y desarrollo), así como prácticas de generación de encadenados y solidaridades entre el sector cooperativo.

Finalmente, bajo impulso del MOI-CTA, se inició desde 2006 un proceso de extensión de la experiencia cooperativa autogestionaria de hábitat y el impulso de marcos normativos, programas y políticas en otros distritos provinciales (Tierra del Fuego, 5 municipios de Provincia de Buenos Aires, Santa Fe, San Martín de los Andes-Neuquen, Bariloche-Ríos Negro)

Cuadro 1. Síntesis comparativa PFCV, PFEH y Ley 341-PAV

Programa	Viviendas ejecutadas	Superficie Promedio Viviendas M2	Costo m2 2005 (U\$S)	Costom2 2009	Inserción urbana Predominante
PFVC GBA*	19.891	44	450	700	Periférica. En gran escala.
PFVC CABA	2.847	55	400	--	Sur-SO de la CABA. Fragmento urbano. (Torres o Tiras)
PFEH- Techo y Trabajo GBA**	4.357	43	154	329	Intersticial, viviendas entramadas en los barrios autoproducidos
Ley 341- PAV CABA***	1.524	60	228	450	Conjuntos entramados en áreas urbanas consolidadas.

Fuente: MCR (2009) elaboración propia.

*Incluye las viviendas que tienen un grado de avance mayor a 75% en agosto de 2008. El costo promedio estimado con base en 2 casos, para el año 2005 (Varela y Moreno). El valor actualizado para julio de 2009 es de U\$S 700. Excluye suelo.

**Excluye suelo

***Incluye viviendas ejecutadas y en ejecución. Los costos m2 para 2005 corresponden a Pre Obras ejecutadas por MOI. Los costos 2009, estimados sobre una muestra de 5 casos. En el valor 2009 está incluido el precio del suelo.

Tabla 1: Significados en juego: vivienda, trabajo e inserción urbana.

1- Eje Trabajo:

- Creación de "fuentes de trabajo" en relación de dependencia, en el marco de la dinamización empresarial convencional como motor de la reactivación. (PFV)
- Creación de puestos de trabajo cooperativos como paliativo en el marco de la "emergencia social". (PFEH)
- Creación de puestos de trabajo autogestionados, en el marco de relaciones de producción "sin patrón". (Ley 341, en las aplicaciones MOI-MTL).

2- Eje Vivienda:

- Mercancía o producto. Uso instrumental para dinamizar la economía.
- Unidades mínimas, para los sectores más pobres, lógica de focalización.
- Bien de uso. Proceso de satisfacción social de una necesidad social básica.

3- Producción de ciudad (y acceso al suelo)

- Primacía del Mercado. Reproducción de patrones convencionales de la ciudad capitalista (segregación, expansión de periferias, fragmentación)
- Impulso del Derecho a la Ciudad (acceso a suelo de calidad, acceso universal a la centralidad, nivelación de diferencias, preservación de la heterogeneidad).

7- Conclusiones.

Las políticas de vivienda de corte neodesarrollista, concibieron y articularon la relación vivienda y trabajo de manera instrumental y orientada a la normalización de las relaciones sociales, económicas y políticas, bajo el norte de la reproducción del "capitalismo en serio".

La omisión de definiciones en materia de políticas de producción y acceso al suelo urbano, reforzó ese énfasis, en su dinámica socioterritorial. Como señala Vio (2009), las superficies de desarrollo territorial que involucró la ejecución de PFVC, estimada en torno a las 1600 hectáreas³⁰, implicó mayoritariamente localizaciones periféricas que tendieron a reproducir y en algunos casos deteriorar el posicionamiento intraurbano metropolitano de los hogares beneficiarios.

Sin embargo, en términos macro, la importancia de este accionar también se acota en comparación con los barrios cerrados que, en sólo diez años, (entre 1990 y 2000) expandieron un 10% la superficie urbana del AMBA, involucrando el desarrollo urbano de 30mil hectáreas, lo que representa una vez y media la superficie total de la Ciudad de Buenos Aires, con un total de 5 millones de metros cuadrados construidos (Cicolella, 1999). Esta es la política territorial más significativa cuyas tendencias, en la poscrisis, no se han revertido, sino acompañado a través de las políticas explícitas.

Subejecuciones y discontinuidades, también limitaron las expectativas de ese modelo productivo en términos de los alcances de la creación de trabajo asalariado.

Por otra parte, el PFEH- Techo y Trabajo- siguió una trayectoria truncada por la torsión que significó el desarrollo de entramados sociopolíticos que no contrarrestaron su permeabilidad y plena subordinación al decisionismo. No obstante, en el ciclo de vida, se destaca la actuación de algunos municipios que dieron continuidad a estrategias locales, con recursos y capacidades limitadas así como así como la gestación de capacidades cooperativas, que son económicas y sociopolíticas, desbordando las restricciones analizadas. La emergencia de CONTA en 2009, se manifiesta como una nueva vuelta en la dinámica del entramado sociopolítico de capacidades autogestionarias amplificadas al calor de la emergencia y la crisis de 2001.

³⁰ Dato suministrado por el Administrador del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires en diciembre de 2008.

Finalmente, la producción autogestionaria cooperativa del hábitat, a partir de la trayectoria iniciada en la CABA, provee pistas y criterios sobre capacidades y factibilidades para el desarrollo de políticas de hábitat de carácter fuertemente distributivo, centradas la autogestión como matriz de desarrollo integral y concreción del derecho a la ciudad.³¹

Costos y resultados, son la punta de un iceberg sustentado en aspectos intangibles de transformación sociocultural que alientan la transformación de las relaciones sociales y de poder vigentes, en el marco de una crisis que, aún hoy, permanece abierta.

Bibliografía.

GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (1999): *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel.

JEIFETZ, N. (2002) "Ejes autogestionarios en la producción social del hábitat." En *Vivitos y coleando, 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*. Enrique Ortiz Flores y Zarate Maria Lorena, Compiladores. 2002. HIC-AL, UAM, México.

LOZANO, C. (2002), *Análisis de la crisis argentina*. Buenos Aires: IDEP-CTA [http:// www.cta.rcc.com.ar](http://www.cta.rcc.com.ar) Buenos Aires

MARICHELAR, G (2009) Implementación del Plan Federal de Emergencia Habitacional en la Provincia de Buenos Aires. Lectura crítica de un programa complejo (2004-2008). Informe del Proyecto UBACyT S431 (mimeo). Buenos Aires.

OSTUNI, F. (2009) "Políticas habitacionales nacionales y escenarios locales. Aproximaciones a la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires" Tesis de Maestría en Administración Pública. Facultad de ciencias Económicas- UBA. (mimeo) Buenos Aires

OSZLACK, O. (1991). *Merecer la ciudad*. CEDES-Humanitas, Buenos Aires.

³¹ Es decir, favorecer la universalización del acceso a la centralidad, en una doble vía que supone tanto el poder vivir en las áreas centrales transformando la primacía de la lógica mercantil, tanto como la mejora de la calidad urbana y la accesibilidad de las periferias.

RODULFO. M. B. (2003). "*La situación habitacional y las políticas públicas*" en www.urbared.edu.ar

RODRIGUEZ, MC (2007). "*Main trends in Argentinean habitat policy*".

TRIALOG, nro 98. Berlín.2007

RODRIGUEZ, MC. (2009). "*Autogestión, políticas del hábitat y transformación social*". Espacio Editorial. Buenos Aires.

RODRIGUEZ; DI VIRIGILIO, et al (2007). *Políticas del Habitat, desigualdad y segregación socioespacial*. AEU-IIGG-FSOC-UBA y Grupo Argentina de PSH-HIC AL. Buenos Aires.

VIO. M (2009) *Contribuciones del Programa Federal de Construcción de Viviendas a la Producción de la Ciudad Metropolitana, en el período 2004-2008*. Análisis de caso en el marco de Tesis Doctoral. FLACSO Argentina (mimeo). Buenos Aires.