

*Cuadernos
de
CLASPO- Argentina*

**Mejoramiento habitacional y
desarrollo de capacidades en un barrio
del conurbano bonaerense.
Estudio de caso**

HUGO DANIEL ÁLVAREZ

11

JULIO 2006

Los *Cuadernos de Claspo-Argentina* tienen como objetivo difundir los resultados de las investigaciones que se han llevado a cabo en el marco del Grupo de Trabajo sobre Políticas Sociales y Desarrollo Comunitario Auto-sustentable en Perspectiva Comparada.

Indice

Introducción	3
1.- El caso San Francisco Pro-Tierra	9
El lugar	9
Caracterización de los beneficiarios	11
El proceso habitacional	15
Antecedentes habitacionales y de organización de los destinatarios: El Pro-Tierra	15
Los orígenes y las causas del programa de vivienda	18
El relevamiento y la redefinición del proyecto	21
[La] Vivienda Básica Asistida	23
La etapa de obra - Proceso de implementación de la política	24
– Los actores institucionales y el juego político	24
– La obra (Cooperación y Conflicto)	28
– Las modificaciones del proyecto	31
– La capacitación y el microemprendimiento	32
– Los juegos de poder al interior del grupo de implementación	35
2.- Reflexiones y conclusiones	37
Sobre el Pro-Tierra	37
Sobre [la] Vivienda Básica Asistida	38
Bibliografía	46

© CLASPO-Argentina, Buenos Aires, 2006.

Grupo interinstitucional de trabajo entre el Instituto de Desarrollo Económico y Social, la Universidad Nacional de General Sarmiento y la Universidad de San Andrés, mediante un convenio con el Center for Latin American Social Policy (CLASPO), University of Texas at Austin. El Proyecto cuenta con el apoyo de la Fundación Ford.

Equipo Coordinador: Carlos Acuña (UdeSA), Elizabeth Jelin (IDES) y Gabriel Kessler (UNGS).

Para la reproducción del material deberá citarse la fuente.

Mejoramiento habitacional y desarrollo de capacidades en un barrio del conurbano bonaerense.

Estudio de caso

HUGO DANIEL ÁLVAREZ*

Introducción

El barrio San Francisco Pro-Tierra de la ciudad de Florencio Varela se formó como consecuencia de una política de tierras estatal en la segunda mitad de la década del 80¹. En 1996 fue objeto de un programa de reintervención (nuevamente por parte del Estado) con el objeto de proveer a las familias que lo constituían de mejoramiento habitacional y construcción de capacidades².

El presente trabajo tiene como finalidad analizar el proceso de implementación de la política de reintervención citada. Varias son las significaciones del programa aplicado. La más relevante es la característica de mejoramiento del hábitat en el lugar, lo que suponía en principio la participación y anuencia de la comunidad. El programa no se basó en la lógica FONAVI³ de provisión de vivienda nueva.

* Universidad de San Andrés.

¹ El programa se denominó Programa Social y Familiar de Tierras de la Provincia de Buenos Aires – PRO-TIERRA, creado mediante Decreto N° 815 del 29 de febrero de 1988. Consistía, entre otras, en la provisión de lotes con servicios. Ver Rempel (1992), “Programa Social de Urbanización”, *Medio Ambiente y Urbanización*, IIED-AL, Año 10, N° 41, pp.38-39, Bs. As.

² El programa se llamó Vivienda Básica Asistida y fue implementado por el IVBA, el Consejo de la Familia y Desarrollo Humano (CF y DH) y la Municipalidad local. Consistió en la construcción, refacción y/o ampliación de las viviendas existentes. La mano de obra fue aportada por los propios beneficiarios y gente de la zona, quienes fueron subvencionados por el Estado a cambio de capacitación para adquirir “las reglas del arte de construir”.

³ El FONAVI es el Fondo Nacional de la Vivienda, constituido por un impuesto a los combustibles y destinado a la construcción de vivienda. Su nombre está identificado con la política implementada durante 20 años consistente en la producción de conjuntos habitacionales de gran escala, en forma centralizada y de viviendas nuevas tipo “llave en mano”. Por extensión, los barrios construidos por el Estado se los conoce como “barrios Fonavi”.

Las familias vivían en viviendas deficitarias, con distintos grados de precariedad, lo cual obligó por un lado a un relevamiento social de los hogares y por otro a un relevamiento físico de sus viviendas. Como resultado de lo anterior, un alto porcentaje de las mismas fueron objeto de ampliaciones y refacciones, dado que eran recuperables. Los hogares no se trasladaron de su hábitat y se proveyó de viviendas nuevas únicamente en los casos en que la construcción fuera considerada por los técnicos como irrecuperable.

Otro aspecto interesante de investigación es que el SFPT fue un emprendimiento diseñado y construido en el área “vedada” del GBA. El gobierno provincial propiciaba políticas de tierras, viviendas y microemprendimientos en el interior para evitar migraciones hacia el conurbano. Se pensaba que hacer viviendas significaría mayor congestión demográfica en un área con enormes carencias de infraestructura.

En este marco de manifiesta restricción territorial para la política habitacional resulta sumamente interesante investigar cómo se instaló la demanda en la agenda de gobierno.

Como tercer aspecto novedoso señalamos la reintervención estatal. No existían en vivienda antecedentes de una segunda oportunidad. Esto llevó implícito la evaluación del original programa Pro-Tierra y la concurrencia de tres organismos del Estado en la formulación e implementación de la política: el Instituto de la Vivienda de Bs. As. (IVBA), el Consejo de la Familia y Desarrollo Humano⁴ (CFyDH) y la Municipalidad de Florencio Varela (MFV).

El contexto de la implementación de la política de vivienda en la provincia de Buenos Aires no tenía nada que ver con la atención del conurbano ni con la puesta en valor de las viviendas degradadas. Se aplicaba una política descentralizada, con municipios y ONG, en los distritos del interior de la provincia.

El IVBA⁵ disponía de asistencias financieras y asesoramiento técnico para entidades y municipios que demandaran programas predeterminados en su faz técnica y presupuestaria por la Agencia Estatal.

Sin embargo, la política de vivienda en Argentina había tenido un sesgo marcadamente centralista en el término de dos décadas⁶ en las que la Secretaría de Vivienda de la Nación determinaba la política en las fases de formulación, control de gestión y evaluación ex post.

⁴ Hoy Ministerio de Desarrollo Humano y Familia (2003).

⁵ Instituto de la Vivienda de la provincia de Buenos Aires, organismo autárquico ejecutor de la política de vivienda provincial.

⁶ “En noviembre de 1972 se crea el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), por ley N° 21551; sus recursos provendrían de un impuesto del 1,5 % al ganado vacuno a faenar y un gravamen del 2,5% sobre las remuneraciones de sueldos y salarios, a cargo del empleador exclusivamente” (Bellardi y De Paula, 1986, p. 17); [...] “fue sustituido en 1992 por una alícuota al impuesto a los combustibles. La recaudación anual es próxima a los 1.000 millones de dólares” (FPVS, 1992, citado por Martínez Nogueira, 1995a, p. 50).

La ejecución –cuyas manifestaciones tangibles fueron los grandes conjuntos habitacionales y sus equipamientos– era realizada por los IPV⁷, quienes requerían para cada proyecto de la factibilidad financiera y técnica del organismo nacional.

En 1992, en el marco de un Pacto Federal entre la Nación y las Provincias, se sanciona el decreto PEN N° 690 en abril de 1992 que amplía la gama de opciones en materia de vivienda⁸ y se transfieren los fondos a las provincias, que pasan a disponer de los recursos y de las facultades para determinar las políticas de vivienda para cada una de sus jurisdicciones.

En Buenos Aires se abandona la producción de “genéricos”⁹ de gran escala y la ejecución a partir de empresas constructoras, con lo cual el IPV produce un cambio en su cultura organizacional. La lógica burocrática es suplantada en términos organizacionales por otra de “cubo de basura”¹⁰ donde una serie de programas “enlatados”, con una diversidad de tipologías de viviendas, se adoptan a valores económicos preestablecidos en función de tecnologías tradicionales muy sencillas y con precios tope de \$13.500 por unidad de 52 m².

Las consecuencias de la política FONAVI fueron magras en términos cuantitativos:

“El Fondo Nacional de la Vivienda reunió a lo largo de su historia una masa de recursos que se estima en 10.000 millones de dólares, construyendo sólo 350.000 unidades de vivienda en algo más de 15 años. La recuperación ha sido nula o insignificante y el programa muestra problemas serios en cuanto al diseño y adjudicación de las obras. Sus beneficiarios no comprendían a la población pobre estructural” (Martínez Nogueira, 1995:50)¹¹.

La población pobre no calificaba para la política FONAVI ya que la misma atendía a “la población con recursos insuficientes”¹². Aunque el mayor perjuicio no fue el producto de sus

⁷ Institutos Provinciales de Vivienda.

⁸ En su punto 1.2 a) dice: “proveer apoyo a diversos tipos de soluciones habitacionales –viviendas nuevas, provisión de infraestructura, crédito para materiales, rehabilitación de viviendas, viviendas progresivas, lotes urbanizados, regularización dominial– de manera de atender las diversas demandas que surgen del déficit actual”.

⁹ Los barrios FONAVI “genéricos” fueron los proyectos diseñados en el IVBA, sobre terrenos propios; adoptando según las circunstancias tipologías de “torres” o “tiras” para obtener el mayor FOT (factor de ocupación de terreno) y consecuentemente las mayores unidades de viviendas posibles. Las restricciones normativas fueron: las leyes provinciales N° 8912 (tierras) y 6021 (obra pública). Sobre la primera véase Clichevsky (1997), p. 236.

¹⁰ Los drásticos cambios del contexto, produjeron una rápida adaptación de la organización IVBA a un nuevo “cliente”/usuario como los municipios y las entidades intermedias (cooperativas, asociaciones, institutos, etc.). La categoría de análisis de “cubo de basura” de James March es pertinente para significar esta etapa inaugural de la descentralización. Los programas fueron una suerte de “soluciones en busca de problemas”, más que la respuesta a la demanda de las diversas comunidades del interior. Ver Martínez Nogueira (1995b), 3.2.d “El decisor como articulador de repertorios de problemas y soluciones”.

¹¹ Ver también Cuenya (1997), pp.28-30; Lascano (1992), pp. 27-35.

¹² La ley FONAVI explicita claramente una definición de estructura social y cuando se refiere a quien va dirigida se lee: [...] “El cuarto y último de los sectores mencionados, que por las circunstancias ya descriptas

magros resultados en términos cuantitativos, sino las consecuencias indeseadas en las formas de vida de su población, producto, entre otras causas, de la desmesura en la escala de los barrios implementados por el Estado, basados en el paradigma utilitarista de construir la mayor cantidad de viviendas, considerando a la población beneficiaria homogénea e inerte, susceptible de adaptarse a “células” repetidas y abigarradas, con equipamientos e infraestructuras de servicios “cerrados”.

El resultado son barrios sin mantenimiento, segmentados y escindidos de la ciudad donde están insertos, en situación de entropía y de colapso en sus aspectos edilicios y sociales. Sin embargo la resolución SEDUV¹³ 041/81 rezaba en sus objetivos de la política de vivienda “contribuir a facilitar la integración de los grupos sociales diferentes”. Gran parte de ellos contribuyen paradójicamente al déficit habitacional y han contribuido significativamente a desintegrar o a construir “los otros”.

Mele (2001) refiere a la desmesura constructiva de los años 70 en materia habitacional y la falta de autocrítica de la política estatal para evitar concentraciones humanas demasiado densas [...] “Fueron soluciones fragmentarias de escasa articulación con el medio y difícilmente hayan resuelto cuestiones de desarraigo o restablecido el tejido de interrelaciones sociales que descomponían”.

Fernández Wagner (2002) además de señalar el fracaso en la ecuación inversión-producto, da cuenta de las malas consecuencias en el diseño y ejecución de mega conjuntos habitacionales: [...] “lejos de constituir una solución al problema, deben considerarse en gran parte la génesis de nuevos problemas sociales y urbanos. El estigma social de habitar un FONAVI y el bajísimo valor de mercado de las viviendas hablan de ello”.

La solución de hace poco tiempo, en términos de la vida útil de un inmueble, es hoy un problema insalvable. Las hipótesis y presupuestos que sustentaron la concepción de estos barrios fue un fracaso en el mundo. La prefabricación constructiva de fuerte desarrollo post Segunda Guerra Mundial requería de grandes escalas para su rentabilidad. Los verdaderos beneficiarios eran aquellos que conformaban las grandes firmas de la construcción que mediante la adjudicación de un barrio de más de 1.000 viviendas significaba trabajo y rentabilidad cautiva durante muchos años.

actualmente no les permite cubrir la suma del costo de una vivienda y del dinero del financiamiento. Por ello, en el proyecto de ley que se adjunta, las familias que integran éste grupo han sido calificadas como de recursos insuficientes” (Fundamentos de la Ley 21.581, 26 de Mayo de 1977, folios 2-3). Véase también Adelantado et al. (1998).

¹³ La Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano adoptó durante el tiempo diferentes nombres: SVOA, SVYCA, etc., y produjo mediante resoluciones (reglas formales) las modalidades proyectuales y constructivas de los conjuntos habitacionales en todo el país.

La descentralización acaecida en los años 90 corrigió la escala y el proceso constructivo. Sin embargo, los programas fueron diseñados igualmente desde la oferta estatal. Se descentralizó la ejecución no así la provisión de soluciones, diseñadas en las tecno estructuras de los IPV, sin participación del usuario.

Además la población pobre (concentrada en la provincia de Buenos Aires en su conurbación) siguió sin ser contemplada en los planes de vivienda. La consigna del entonces gobernador Duhalde era: “ejecutemos infraestructura en el conurbano¹⁴, vivienda en la provincia interior”.

El mejoramiento habitacional “in situ” implicaba un grado de participación comunitario inédito. La población era pobre tanto por NBI, por LP y por capacidades¹⁵. El barrio está emplazado en el conurbano, el “área vedada” para la política de vivienda en los años 90 en la provincia de Buenos Aires.

Pero además, si analizamos el déficit habitacional nacional¹⁶ comprobamos que más del 70% del déficit nacional corresponde a viviendas deficitarias y por tanto recuperables.

En consecuencia, es relevante analizar el proceso de implementación y las consecuencias de la acción de un programa que:

- Consideró a población pobre estructural, históricamente desatendida de la política de vivienda.
- Diseñó el programa con base en un relevamiento de las familias y de su hábitat, con lo cual el programa debió adaptarse, dentro de ciertas imposiciones, a la impronta socio-constructiva recogida en campo.
- Los miembros del hogar fueron parte del proceso constructivo.
- Fueron capacitados en el oficio de la construcción
- El caso se inscribe en un nuevo paradigma, en donde la vivienda y la transferencia de conocimientos y habilidades (capacidades), son bienes primarios que deberían servir a las familias la posibilidad de desarrollar diversas funciones “como vivir más confortablemente, como comer bien, y no padecer enfermedades evitables, hasta activida-

¹⁴ Se creó una organización *ad hoc* denominada Ente del Conurbano.

¹⁵ “La pobreza debe medirse en términos de capacidades. Las capacidades son grados de libertad que permiten a los individuos desarrollar diversas funciones para elegir el tipo de vida que valoran [...] Existen buenas razones para concebir la pobreza como la privación de capacidades básicas y no solo como una renta baja”. Sen (2000), p. 37.

¹⁶ Ver Encuesta de Desarrollo Social N° 3, Panorama de la situación habitacional, SIEMPRO, Octubre 2000.

des o estados personales muy complejos, como ser capaz de participar en la vida en comunidad y respetarse a uno mismo” (Sen, 2000:99).

Si consideramos la preeminencia de las viviendas recuperables en la conformación del déficit habitacional, ésta experiencia de implementación puede aportar señales, evidencia empírica, trazas, que contribuyan a una correcta formulación de política de vivienda.

No menos importante es el abandono de la lógica utilitarista. Sería imposible “medir” los efectos de ésta política con base en la cantidad de viviendas construidas, parámetro utilizado para determinar el éxito o fracaso de la política FONAVI. El enfoque para su análisis y evaluación debe ser otro¹⁷ y se vincula a la aplicación de una política de vivienda inserta en el conjunto de las políticas sociales tendientes a reducir, mitigar y prevenir el riesgo social que significa revistar en situación de pobreza.

La pobreza es concebida por nosotros no solo como privaciones de los hogares o las personas en la satisfacción de sus necesidades materiales, sino que también refiere a la ausencia de capacidades individuales y colectivas. Estas carencias tienen que ver con la vivienda, servicios urbanos, salud, nutrición, educación y empleo. La pobreza es un fenómeno complejo y como tal no se la puede combatir con acciones asincrónicas. Esta experiencia significó concomitantemente la atención de la vivienda y la construcción de capacidades individuales y colectivas.

La idea es analizar por medio de métodos cuantitativos cuánto hubo de mejoras materiales y por medio de métodos cualitativos cuánto incidió el proceso en la construcción de capacidades y ciudadanía en la población.

Para ello se consideró una muestra intencional de 26 familias/viviendas, utilizando la entrevista como herramienta cualitativa y la propuesta metodológica del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR)¹⁸ para la evaluación de las viviendas y el hábitat. Se realizaron

¹⁷ El enfoque de las capacidades de Amartya Sen nos parece apropiado como “lente conceptual” para contextualizar la experiencia. “Los factores sociales y económicos, como la educación básica, la asistencia sanitaria elemental y la seguridad de empleo son importantes no sólo por derecho propio, sino también por el papel que pueden desempeñar a la hora de brindar a los individuos la oportunidad de abordar el mundo con coraje y libertad” (Sen, 2000, p.86). Sen se aparta del concepto de utilidades y el de los bienes primarios como sostiene Rawls (1971) y postula que habría que tener en cuenta no sólo los bienes primarios, sino también las características personales relevantes que determinan la conversión de los bienes primarios en las capacidades de la persona para alcanzar sus fines. En definitiva, (...) “el centro de atención han de ser las libertades –capacidades– que generan los bienes, no los bienes en si mismo” (Sen, 2000, p. 99). La vivienda y la capacitación para la construcción deberían ser para las personas, medios que les permitan crear mejores condiciones y oportunidades de elegir –al menos en parte– el tipo de vida que les gustaría vivir.

¹⁸ Véase al respecto Informes de Investigación del CEUR.

además 26 entrevistas a actores relevantes en la formulación e implementación del programa de los tres organismos intervinientes (IVBA, CFyDH, MFV).

Finalmente, el análisis de la experiencia de implementación de una política pública en materia habitacional, descentralizada, con participación de la comunidad, permitirá arrojar luz sobre el proceso de gestión del programa, el origen de las iniciativas, explorar las relaciones interinstitucionales, y contribuir a descubrir las formas que adoptaron las relaciones entre los operadores de campo y la población local.

La colaboración y el conflicto, la negociación y la lucha, las redes y los lazos sociales que permitieron de una manera flexible arribar a la reconstrucción del barrio y al desarrollo de capacidades. En éste sentido cabe preguntarse ¿Esta manera de formular e implementar políticas –con intervenciones intersectoriales y con pretendidos efectos sinérgicos– prosperó? ¿Cuánto de intencional o de aleatorio hubo en el caso, y en todo caso, es posible su replicabilidad? ¿Hasta qué punto un trabajo de investigación permite revisar lo actuado y cristalizar memoria institucional?

El caso además es un excelente motivo para reflexionar sobre el contexto de las políticas nacionales y provinciales de tierra y vivienda. ¿Qué se hacía desde el Estado en materia de vivienda? ¿Cuáles fueron las condiciones para abordar la problemática de la vivienda desde un marco teórico tan divergente al que había predominado desde mediados de los años 70 en adelante? ¿Por qué se piensa en diseñar políticas de vivienda en términos de *stock* al sólo efecto de reactivar la economía y generar puestos de trabajo? ¿Por qué la política de vivienda no es considerada como una política social clave para la radicación, prevención o mitigación del riesgo social? y finalmente ¿Es posible la reconstrucción del problema de la vivienda, conforme a un nuevo paradigma, para reinstalarlo en la agenda pública?

1.- El caso San Francisco Pro-Tierra

EL LUGAR

San Francisco (SF) está inserto en el partido de Florencio Varela (FV). FV es uno de los municipios más interesantes y con necesidad de ser estudiados en relación con el tema del acceso de los sectores de bajos ingresos a la tierra. Esto es así porque se ha formado como un municipio contenedor de gran parte de la población que fue desplazada de la Capital Federal, ya sea a partir de las erradicaciones de villas, llevada a cabo durante la dictadura militar¹⁹,

¹⁹ Lo drástico del programa de erradicación de villas encarado durante el gobierno militar 1976-83, consiguió reducir el fenómeno villero a una magnitud residual en relación con la población total de la Capital Federal en los primeros años de la década del 80. El programa logró la desaparición de varias villas, y la reducción de las restantes, en las cuales logró resistir una cantidad limitada de población (Grillo et al., 1995:8-9). Se-

como por la imposibilidad de ciertos sectores de acceder por medio del alquiler o la compra a la vivienda.

FV es también uno de los municipios más pobres²⁰. En 1980, el 37,5% de los hogares y el 44,5% de la población tenían necesidades básicas insatisfechas, y la provisión de servicios e infraestructura alcanza a una parte mínima de la población²¹. Hacia mayo del 2002 el 50% de la población de FV era pobre y el municipio disponía de un presupuesto de 143 \$/hab./año²².

El partido está dentro del segundo cordón del conurbano, a 35 km al centro de la Capital Federal y tiene una población de 349.242 habitantes, de los cuales 174.941 son hombres y 174.301 son mujeres. Su densidad es de 1.800 habitantes por kilómetro cuadrado²³, forma parte de la provincia de Buenos Aires, en la zona denominada del Conurbano compuesto por la Capital Federal y 29 distritos que la circunscriben. La provincia tiene 14 millones de habitantes de los cuales 9 millones están en la región mencionada.

El barrio San Francisco está al sur del casco urbano, rodeado de una zona semirural de chacras y quintas destinadas a cultivos fruti-hortícolas. La avenida San Martín (luego avenida Eva Perón) estructura el Partido de Norte a Sur, dividiendo al barrio en San Francisco Grande u Oeste de la Localidad de Villa Brown del San Francisco Chico o Este en la Localidad de Villa San Luis. En el Este se halla el San Francisco Pro-Tierra (SFPT).

El SFPT debe su génesis al programa del mismo nombre²⁴ reconocido como un programa de lotes de tierras con servicios que se implementó hacia 1988 por el gobierno de la provincia de Bs. As., fundamentalmente en el GBA.

gún datos de la Dirección de Estadísticas y Censos de MCBA (1991) la población en villas descendió de 213.823 en el 76 a 12.593 en el 83.

Beatriz Cuenya (1987) refiere: "Durante el gobierno militar se tomaron una serie de medidas cuyo resultado fue la creciente exclusión de los sectores populares del espacio urbano: los más pobres por la erradicación de villas en el año 1977", [...] "como consecuencia de lo cual los partidos del conurbano fueron los receptores de la crisis habitacional" (Grillo et al., 1995, pp. 30-31).

²⁰ Sobre medición de la pobreza ver Cuenya y Di Loreto (1988); Minujin y Kessler (1995), p. 62-65; Minujin (1997), pp. 40-41.

²¹ Mapa de la Pobreza, INDEC, 1980.

²² Fuente: Ponencia del Intendente de FV Julio Pereyra en el Primer Congreso Políticas Sociales – Estrategias de Articulación de Políticas, Programas y Proyectos Sociales en Argentina, UNQ-AAPS, Bernal, 31 de mayo de 2002.

²³ INDEC, 2002.

²⁴ A partir del Decreto N° 815 del 29 de febrero de 1988, el gobernador Antonio Cafiero instituye el Programa Social y Familiar de Tierras de la Provincia de Buenos Aires PRO-TIERRA (Art. 1º, Pág. 2). Se popularizó como Pro-Tierra y se lo recuerda como tal. El San Francisco Pro-Tierra (SFPT) lleva en su nombre la impronta de su creación.

El pequeño barrio consta de ocho manzanas habitadas por 186 familias de origen disperso, en su mayoría originarios de provincias del interior de la República Argentina (Misiones, Corrientes, Entre Ríos, Chaco, Salta, Tucumán). Residían precariamente (villas, hacinados en viviendas de familiares, inquilinatos, etc.) en FV y fueron beneficiarios del programa PT, implementado en forma descentralizada por el municipio. Fue un loteo de 7,4 hectáreas sobre una tierra comprada a 50.426 dólares a valores de 1988. 0.68 dólares el m², un valor de mercado muy bajo por su emplazamiento, lo cual explica en parte el lento proceso de poblamiento y apropiación del suelo.

Veamos qué relata Aurora O. manzanera y presidente de la cooperadora de la Escuela 61 sobre el origen de la tierra:

“Yo alquilaba por Lanús. Mi yerno vive en El Cruce [de Varela] y a través de un conocido en el Municipio nos enteramos que habían donado tierras. Llegué acá hace diez años, en el 93. Estas tierras pertenecían a la quinta de ‘Dino’ [Di Martino] que falleció y quedaron de herederos tres hermanos y uno donó su parte al municipio para que fuera entregado a la gente. Se loteó...” (Entrevista del autor a Aurora O. en el barrio SF, F. Varela, mayo 2003).

Su emplazamiento en la zona periurbana, su carácter semirrural y la demora en la provisión de servicios de infraestructura hicieron del SFPT la alternativa menos estimulante o de selección adversa para el asentamiento humano de los cuatro Pro-Tierras que se llevaron adelante en el municipio: Villa Hudson (271 familias), Villa Arias (109 familias) y San Nicolás (92 familias)²⁵, todos en dominio particular. El trazado urbano no es el convencional si se toma como referencia la cuadrícula tradicional de las Leyes de Indias²⁶. La apropiación de los “vacíos” –previstos como espacios “verdes– es un tema irresuelto propio de éstas innovaciones de diseño urbano que luego son abandonadas en la práctica por indefinición espacial.

En efecto, en diciembre de 1990 en los 186 lotes estaban asentadas 43 familias a pesar de haberse otorgado 174 boletos de compra-venta (Cuadernillo Pro-Tierra, Cuarto Encuentro de Tierra y Vivienda, Playa de San Bernardo, 13, 14, 15 de diciembre de 1990, pág. 5).

CARACTERIZACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS

El SF es un “borde”, un arrabal semirrural, que se fue poblando con gente del interior, muy pobre, con hábitos propios de sus orígenes campesinos. Gladys estudia Derecho, es presidente del Comedor del barrio y auxiliar no docente de la Escuela 61:

²⁵ Debo tal información al Luciano Pugliese, ex funcionario de la Dirección de Tierras de la MFV.

²⁶ “En el año 1573, [...] Felipe II promulga las famosas Leyes de Indias que acaso sean la primera legislación urbanística que conoce el mundo. [...] En éstas leyes se consagra el plano regular ajedrezado” [...]. Chueca Goitia (1980), p. 128.

“Yo soy de las pobres que detesta ser pobre. Quiero que mis hijos estudien. Vivíamos en el Chaco, en el medio del campo, en la pobreza... no teníamos para comer”.

Egon A. es de Colonia “Los Helechos” de Misiones, delegado de cuadrilla en el Cementerio municipal y dirigente de Resistir y Vencer del MTD:

“Siempre trabajé en el campo. En trabajos duros. La paga era muy baja. Te matás trabajando por la comida y vivís como negro de lunes a sábado. En madera, yerba, té, tung... nunca te sobra, siempre te deben. Te dan ropa... cosas a cambio. Te dan \$25 a la semana en yerba y ahí decide uno. Un tiempo coseché tabaco... trabajé un año para que me quedaran limpio \$1.000. Allá compré durante años madera dura, cobraba, compraba y guardaba. Un día construí una casa de 17x9 en Oberá (Los Helechos). La vendí a \$3.500, viví 10 años y hace 8 que vivo acá”.

Graciela Z. era la responsable del equipo de profesionales que realizó el relevamiento de las viviendas en campo para determinar el estado de las mismas, insumo básico para la formulación del proyecto.

– ¿Eran muy pobres?

– Era todo un desastre, tipo ‘villa’...agua servida, zanjas con agua podrida [...]. Ninguno tenía ‘cocina’ de cocinar. En una [casa] había un calentador y [arriba] una rueda de bicicleta cocinándose un chorizo. La mayoría comía en el Comedor [de la Escuela]; no iban al Comedor pero les daban comida. En una casa [la de Martina C.] eran 11 personas en una tienda de nylon negro durmiendo...tenían tuberculosis...No existía el barrio ni ninguna casa...había piezas con cuatro chapas; las mejores eran de bloques [de cemento] o de ladrillos sin revocar y chapa ‘a la vista’ [sin entablonada ni aislantes]; pozos [negros] que después se cegaron. [Los pozos] eran puntos que esquivábamos porque deprime la tierra; los pozos se hicieron todos nuevos. El nivel de la gente era muy bajo.

– ¿Corrieron riesgos?

– No pasamos riesgos, pero no nos quedábamos más de cierto horario en que empezaba la cerveza... pero no hubo problemas”.

María R. y Graciela A. son trabajadoras sociales del C. e hicieron el censo socio-demográfico a las familias. ¿Cómo era el barrio?:

“– El barrio era montañas de basura y ratas. Organizamos jornadas solidarias de limpieza y frentes. Las calles eran intransitables, las casas muy precarias, muy pocas de material sin revocar, a excepción de una de la esquina... [de 2 pisos de buen estado que no entró en el plan].

– ¿Cómo eran las familias?

– Muchas familias migratorias. Muchos trabajaban en las quintas. No es un barrio cerrado ni cercado. Está rodeado de campo”.

Marta G. era la representante de Alicia M. (coordinadora del proyecto) en el barrio, tenía discrecionalidad para resolver situaciones y demandas sociales, interactuaba con la gente. Octavio M. dictó los cursos de capacitación previos al inicio de la obra. Se ocupó de las compras cuando dejó de hacerlo el municipio y supervisó la ejecución de cubiertas (techos) de todo el barrio. Era el coordinador en campo de “los arquitectos” [los operadores de campo].

– ¿Era gente pobre?

– *Si, con decirte que cuando hicimos el obrador, construimos una parrilla. Pero nunca la usamos. Pensamos...esta gente no tiene para comer; nosotros no podíamos darnos el lujo de comer asado” [...]* (Octavio M.).

– ¿De dónde eran?

– *La mayoría era de las provincias, chaqueños, correntinos, entrerrianos, misioneros, salteños...casi no había de otros países [consulta con la mirada a Marta G.]. No, sólo algún paraguayo”.*

– ¿Había muchos problemas sociales?

– *No, había un golpeador, un abusador, tres o cuatro borrachos, unos pocos chicos que se drogaban...*

– ¿Un abusador?

– *Si, un tipo que tenía relaciones con su hija, desde hacía mucho tiempo aparentemente y la mujer lo sabía y se desentendía...*

– ¿Y los chicos que se drogaban?

– *Era una barrita, que a uno de los chóferes [del vehículo que los trasladaba a la obra] le pedían un ‘peaje’ porque sino le rompían la ‘combi’. Pero no pasaba nada, era miedoso [...].*

– ¿La gente podía diferenciarse por alguna particularidad?

– *El sector que daba a las quintas y chacras [tienen una vista al campo sembrado muy agradable] era mucho más prolija. Sus casas estaban mejor, su entorno estaba mejor, todo incluso ellos mismos eran más cuidados. El centro del barrio, eran las peores manzanas, más pobres, sucias, más abandonadas. No se si influía el paisaje...”* (Marta G.).

Oscar M. es un técnico que tenía junto a Jorge C. un sector a cargo de aproximadamente 32 viviendas, relata un caso:

– *A veces nos apedreaban cuando no llegaban los cheques; otra vez un marido [lo identifica por su nombre y los datos catastrales del lote] acuchilló a su mujer porque la había encontrado con otro. Tenían dos pibes. Fue en la calle frente al barrio. La mujer estuvo internada 4 meses. El tipo huyó y luego volvió...*

– ¿Vos tenías temor?

– *Yo me contenía, pero estaba nervioso. Hubo un período de adaptación de 5 meses hasta que confiaron en nosotros. Era gente rebelde. No nos creían cuando dijimos que éramos gente del gobierno”.*

Nora P. es trabajadora social del IVBA muy experimentada y se incorporó con el programa ya iniciado; de la gente dice:

“– *Era población desocupada, muy castigada. Gente muy pobre. Muchos no conocían el centro de Varela.*

– *¿Era un población difícil, peligrosa...?*

– *No, estaba el ‘chorro’ del barrio, el violento, la ‘loca’... personajes del barrio; lo que constituye lo pintoresco de un barrio.*

– *¿Cómo era la relación con ustedes?*

– *Excelente, nos veían como empleadores.*

– *¿Había una organización vecinal?*

– *No, sólo algunas relaciones con líderes políticos. No se hacían cosas solidarias, sólo beneficios personales y no se molestaban en otra gente. Había mucha mugre en las zanjas, muchas enfermedades, la plaza no les interesaba. Sólo les servía para hacer algún pedido político”.*

La caracterización provista por quienes tuvieron un rol en la formulación e implementación del programa se asimila a un grupo de familias pobres, sin baños instalados, con servicio de agua en el lote pero no en la vivienda, beneficiarios del plan Vida, pero dependiendo alimentariamente del Comedor de la Escuela, de muy bajas capacidades, en un hábitat degradado, con pocos lazos de solidaridad y sin redes sociales.

La “llegada” al barrio se produjo en dos ciclos de poblamiento. El primero corresponde a los beneficiarios que poseen el originario boleto de compra-venta PT que ocuparon sus lotes en el bienio 88-89 y aquellos que accedieron por la compra²⁷ o reasignación municipal en el período 92-94.

Carlos C. se refiere a la manera como se fue poblando el barrio:

“*Fue en 2 etapas. Todos [los terrenos] tenían dueños, pero venían y no les gustaba [la zona]. Sacaron un comunicado que si en 90 días no venían perdían el derecho de adjudicación. El comunicado lo dio la Provincia. Yo era un eje informativo”.*

²⁷ Se aclara que no se deberían hacer transacciones entre privados hasta tanto no se perfeccione el dominio (escritura) y en caso de poseerla, solo en la medida de haber cancelado la hipoteca. Sin embargo las organizaciones públicas no ejercen control de policía, y ante hechos consumados y apropiación efectiva el Estado termina convalidando la ocupación.

Carlos S. fue el responsable de los equipos técnicos de implementación del programa y alude a la situación ocupacional de origen:

“La mayoría no tenía trabajo estable, sino no se hubiesen empleado en la obra. En general vivían de changas y de trabajos en las chacras y quintas de los alrededores”.

Elsa T. completa la descripción:

[...] “A veces recibían de sus patrones tomates, acelga, o algunas verduras en calidad de pago y la vendían por la zona.

– ¿Alguien con empleo formal?

– *Recuerdo uno que trabajaba en Disco, cargando camiones de comida que se distribuían en comercios minoristas. Tenía un gran prestigio social”.*

EL PROCESO HABITACIONAL

Antecedentes habitacionales y de organización de los destinatarios: El Pro-Tierra

El barrio SF fue producto de la acción estatal mediante la política de tierras desarrollada a partir de 1988 durante la gestión de Antonio Cafiero²⁸ en la provincia de Bs. As.

El Pro-Tierra (1988)²⁹ fue concebido como un programa alternativo a las soluciones convencionales en materia habitacional y consistía en la venta de lotes con servicios en cuotas de muy bajo valor a población sin capacidad de compra. En este sentido, debe entenderse como una solución habitacional³⁰ incremental mediante la cual la gente del barrio fue auto-construyendo su vivienda en el transcurso del tiempo.

Es pertinente recordar que la década del 80 estuvo signada por un agravamiento de la situación de pobreza en vastos sectores de la población. La crisis económica que se desata en el país desde mediados de los años 70 y que se agudiza a principios de los 80, se expresa por

²⁸ Antonio Cafiero fue gobernador de la provincia de Bs. As. en el período 87-91 y es actualmente senador nacional por la provincia.

²⁹ Durante el período de implementación del programa (88-91) se adjudicaron 4.147 lotes en todo el GBA. Fuente: Programa Pro-Tierra, SUV, citado por Arrossi, Clichevsky y Perelman (1991).

³⁰ El concepto “solución habitacional” involucra mayores alternativas para la provisión de vivienda, que incluye además de vivienda nueva, provisión de infraestructura, crédito para materiales, rehabilitación de viviendas, viviendas progresivas, lotes urbanizados, regularización dominial, de manera de atender las diversas demandas que surgen del déficit actual. Ver decreto PEN N° 690, abril 92. Este concepto ya estaba presente en el decreto N° 815 del 29 de febrero de 1988 en el contexto de las nuevas políticas que emergieron por consenso entre los 133 países que participaron de la “Primera Conferencia del Hábitat” convocada por la ONU y realizada en Vancouver en 1976 y “que incluyó vivienda cáscara, vivienda núcleo, programas de regularización de la tenencia, mejora al acceso a la asistencia financiera, técnica, y de gestión entre otras”, Burgess, Carmona y Kolstee (1995), citados por Cuenya y Falú (1997), p. 20. Ver también Berretta (1997), p.180; Pelli (1997), pp. 172-73.

medio de la evolución negativa de la totalidad de los indicadores socioeconómicos. La declinación del PBI por habitante, la caída de la tasa de inversión, la fuerte disminución de los salarios reales y la mayor desocupación, han provocado el aumento de la pobreza hasta niveles sin precedentes. Así, mientras que en 1980 el área comprendida por la Capital Federal y los [por entonces] 19 Partidos del Conurbano Bonaerense, los hogares pobres representaban el 21,2% del total de población, 8 años más tarde ya superaban el 45% (Minujín y Vinocur, 1989).

Como consecuencia de este proceso, durante la década del 80 se produjo un incremento de las ocupaciones e invasiones de tierras fiscales y privadas, las que se constituyeron para importantes contingentes de pobres urbanos en la única alternativa para conseguir un lugar donde vivir. Sólo en el Conurbano Bonaerense hay 124.000 familias que viven en ilegalidad, las que representan el 5% de la población estimada en 1990. Además se calcula que el déficit habitacional afecta a alrededor de 500.000 familias, que se ven obligadas a habitar en viviendas deficitarias o soportando niveles críticos de hacinamiento (Arrosi, Clichevsky, Perelman, 1991:89).

Entre 1978 y 1989 surgieron en el GBA 101 asentamientos, que ocupan aproximadamente 1.300 manzanas. En ellos viven alrededor de 173.000 personas, unas 36.400 familias. El 71% de los asentamientos, con el 63% de la población se localizó en la zona sur del GBA. La Zona oeste de conurbano absorbió el 25% de los asentamientos y el 34% de la población asentada (Grillo, Lacarrieu, Raggio, 1995:10).

“La gente no pedía vivienda, nos pedía un terreno”, testimonia Oscar B. quien fuera Subsecretario de Vivienda y Urbanismo en la gobernación Cafiero (1987-1991). Continúa: “Ante la perspectiva de ganar la gobernación de la provincia, se conforman los equipos de trabajo en torno al Centro de Estudios para la Renovación Justicialista” (CEPARJ).

Para 1987 reconocen un déficit de 800.000 viviendas en la provincia, con un crecimiento de 60.000 unidades anuales. El concepto no debe ser resuelto con viviendas en tanto “casa” sino incorporando un sentido social y cultural a partir de la adopción de “hábitat adecuado para la vida”. La calidad de vida está basada en la calidad del hábitat. Para mejorarla, necesitamos viviendas y agua potable, desagües, caminos, veredas, electricidad, gas, transportes, obras complementarias³¹.

Quedaba claro que la posible futura acción de gobierno en materia habitacional debería incluir un Plan de tierra urbana, y que la tierra es la base de toda política de vivienda.

“Asumimos el 10 de diciembre de 1987 y los primeros días del 88 comienzan las ocupaciones de tierras en forma compulsiva. Nos llamó Cafiero preocupado. ‘¿Qué hacemos,

³¹ CEPARJ, Cuaderno Temático 1 / Obras y Servicios Públicos, Comisión Vivienda y Desarrollo Urbano, 1987:3).

me dice?’ Cuando íbamos subiendo las escaleras de la Casa de Gobierno, leo el título de uno de los cuadros algo así como ‘proterre’ y pensé... ¡ése es el nombre! De ahí salió el nombre del programa Pro-Tierra. Continúa, [...] este es el momento, le dije [se refiere al gobernador], la otra es la policía. Tenemos propuesta, programa y la gente lo votó. Hacemos un lanzamiento del Programa con toda la publicidad para parar las ocupaciones. Brizuela [se refiere al ministro de Gobierno] aprobó esto. Cafiero me dice: ‘¡prepáreme el decreto Benvenuto y listo!’ ”.

A partir del Decreto N° 815 del 29 de febrero de 1988, el gobernador Cafiero instituye el Programa Social y Familiar de Tierras y Viviendas de la Provincia de Buenos Aires Pro-Tierra (Art. 1º, pág. 2).

“¿Qué ponerle? Bueno pedí auxilio, conseguí algunos modelos y lo redacté. Recuerdo que tiene unos considerandos muy políticos y luego un anexo más flojo. Había que poner toda la carne al asador. Se pararon las ocupaciones. Perón decía [refiere Benvenuto] ‘los pobres se comportan como los gatos, no los acorralas, porque entonces el gato se vuelve tigre’. El pueblo si tiene la posibilidad de la legalidad, se va a encuadrar. Comenzamos a tener contacto con las organizaciones...” (Entrevista del autor a Oscar B., Bs. As., marzo del 2003).

El acceso a la tierra y la vivienda está considerado en la normativa del programa como un derecho positivo. El diagnóstico determina que hay muchas familias de la provincia con demandas acuciantes de tierra y vivienda y ni ellos ni el mercado pueden dar respuesta a esa necesidad. El Estado, mediante un organismo ad hoc, dispondrá de los elementos para intervenir activamente en el mercado de tierras, hará uso discrecional de predios estatales y de una gama de soluciones habitacionales alternativas a la vivienda “llave en mano”.

La política tenía dos objetivos muy relevantes:

- 1) Contener, por medio de la provisión de lotes con servicios las apropiaciones ilegales de tierra por grupos cadenciados, ya que estas ocupaciones significaban el inicio de asentamientos irregulares desprovistos de infraestructura de servicios y equipamiento.
- 2) La regularización dominial de las tierras que habían sido intrusadas por sectores de bajos ingresos o que fueron loteadas en forma clandestina. Por medio de estos dos sub-programas se intentó resolver el problema de la ilegalidad en el acceso a la tierra urbana, solucionando situaciones originadas en el pasado y creando una alternativa que permita a un mayor número de familias la compra de un lote en forma legal y planificada.

El programa reconoce como diagnóstico la disponibilidad de tierras inactivas o insuficientemente utilizadas, de particulares como del Estado Nacional, Provincial, Fuerzas Armadas, Empresas del Estado, etc. y crea un Organismo Provincial de excepción especializado,

donde confluyen distintas áreas del gobierno porque directa o indirectamente están vinculados con la solución, cuya formulación en consecuencia, deber ser conjunta.

El Art. 2º del decreto da cuenta de un mecanismo novedoso en términos de funcionamiento organizacional, como es la creación de una entidad con carácter interinstitucional. El problema de la tierra atraviesa horizontalmente todos los estamentos ministeriales, los que se comprometen con los objetivos del programa. Es ejecutado por la Comisión Pro-Tierra conformada por un representante del Ministerio de Gobierno, Obras y Servicios Públicos, Salud, Economía, Acción Social, Asuntos Agrarios y Dirección General de Escuelas.

El presidente era el subsecretario de Urbanismo y Vivienda (Obras Públicas) y el secretario el Director de Regularización Dominial (Gobierno). Había además un coordinador general del programa.

El Art. 3 propicia la creación de un Consejo Asesor compuesto por un representante de cada uno de los municipios del Gran Buenos Aires (GBA) y de aquellos municipios del interior que, si bien no integraban el GBA si desarrollaba el programa. Alberto F.³² nos explica:

[...] “porque algunas acciones a modo de sub-programas se ejecutaron en el interior de la provincia: ‘Vuelta al Pago con Trabajo’; proyectos de ‘Trama Vial Diferenciada’ para algunos sectores de las ciudades del interior..., ‘Pro-Casa’, ‘Emprendimientos Productivos’...”.

Además, al Consejo lo integraban representantes de organismos y empresas del Estado Nacional (SEGBA, OSN, Ferrocarriles Argentinos, las Fuerzas Armadas),

[...] “éstas dos últimas por las tierras ociosas que pudieran aportar para la realización de urbanizaciones del tipo lotes con servicios; instituciones religiosas, [...] por el acompañamiento social; y representantes de la comunidad afectada, [...] las comisiones barriales tuvieron sino su nacimiento, un fortalecimiento y una consideración especial en ésta época, además obviamente de un fuerte protagonismo...”

Los orígenes y las causas del Programa de vivienda

Familias pobres conforman un hábitat degradado, abandonado y sucio. El SFPT tenía ésta imagen con viviendas precarias hechas de rezagos, chapas y cartón. Algunas de “material” sin terminar y de muy mala factura. Sin embargo, la impronta del programa Pro-Tierra fue una contención a la entropía propia de las “villas miseria”. No era un barrio extendido como “mancha de aceite” sino que conservaba sus límites originales.

³² Fue director de Tierras (1990) en el Ministerio de Acción Social (esa Dirección era la ex Dirección de Regularización Dominial del Ministerio de Gobierno, que recordamos detentaba la Secretaría de la Comisión), (entrevista del autor a Alberto F., La Plata, marzo del 2003).

Muchas familias habían demandado materiales de construcción al municipio y al CFyDH. La respuesta había sido inorgánica. Parte de la población había recibido chapas, ladrillos, etc., otra parte manifestaba su disconformidad:

“– Tenía una casilla precaria; fui a gestionar materiales a la municipalidad. Los de PT no conseguíamos nada y fuimos a La Plata”.

– ¿Y cómo sigue?

– A muchos les dejaron casillas... [viviendas prefabricadas], a mí no. ‘Vamos a, hacer algo mejor’, nos dicen [en el CFyDH].

– ¿Y cómo se entera del mejoramiento?

– Fuimos solos y nos dijeron [en el CFyDH en La Plata] que iban a presentar ese plan [se refiere al VBA]. Después nos reunieron en la Escuela 61... fue todo el barrio. Presentaron el plan...nos dijeron: ‘empezaron con casillas, después con materiales, pero fue un proceso en donde mucha gente los vendió’. Así que habían decidido construir la casa y después dar el pago de acuerdo a las posibilidades. Se hablaba de algo de \$5.000 a pagar \$30 o \$40 por mes” (Entrevista del autor a Francisco T., barrio SF, Varela, mayo del 2003).

Otros se refieren a su llegada al barrio:

“No teníamos terreno ni casa. Fuimos a la municipalidad a pedir un terreno para hacer una piecita precaria. Teníamos 2 piezas de chapa y cartón y empecé a construir...

... y su escepticismo con respecto al plan de mejoramiento:

“– La arquitecta Marta nos convenció porque no queríamos hacer nada. Teníamos dudas. [...] vio como es...hay gente que viene j... a la gente. Yo le dije [a Marta] ‘si es para que vengan a robarnos, no’. Insistió tanto, que bajamos los brazos y dijimos ‘¡métale!’ pero tenía dudas porque no sabía que estaba haciendo.

– ¿Quedaron conformes?

– ¡Esto está bien! dijimos cuando se nos fue la duda. Nos dejamos convencer y se hizo. Yo estoy muy conforme” (Entrevista del autor a José C., barrio SF, Varela, mayo del 2003).

Varios factores confluyeron para la elección del barrio como objeto de aplicación del programa. La demanda era real, la precariedad de las viviendas era elocuente y la gente ponía materiales de una manera organizada³³. Pero en buena medida coadyuvaban intereses particulares, políticos e institucionales que hicieron que se formulara el proyecto en el verano del 96-97 en un tiempo récord.

³³ Mencionan en el relato colectivo el envío de 5.600 cartas al Consejo de la Familia demandando materiales de construcción.

Marta G. es una arquitecta hoy incorporada al IVBA. En el 97 fue contratada para trabajar en el barrio.

“– ¿Y vos Marta que rol tenías?

– *Yo era la interlocutora de Alicia M. en el barrio: ‘Vos Marta G. cubrís mis espaldas en el barrio’...y además era la mediadora entre la gente y la organización. Yo no tenía un sector, tenía todo”.*

– ¿Cómo surgió el programa?

– *El Consejo daba materiales; surge la idea de hacer algo. En un asado o una comida en San Vicente entre Duhalde [el gobernador], Chiche [su esposa y Presidente Honoraria del CFyDH], Marcela B. [ex Secretaria de Vivienda y ex Administradora del IVBA] y Alicia M. [ex Directora General del IVBA], Duhalde le pide a Alicia M. que se hiciera cargo de ese barrio. Pero las casas para la gente tienen que estar terminadas y recuperar la imagen del “chalecito peronista”³⁴. Salir de “la chapa”. Esos puntos los puso él [Duhalde]. Tiró la pelota. ¡Ármenlo! Luego la amistad con Santoiani [Administrador del IVBA en ese momento], toda la historia...”*

Alicia M. fue la directora del plan y responsable de la coordinación entre el IVBA, el CFyDH y la municipalidad de FV. ¿Vos tenías un cargo formal en el Consejo?

“– *Yo era la Directora del Programa... ¿cómo se llamaba?... ¿Vivienda Básica Asistida?... ¡Vivienda Básica Asistida! Desde que [Chiche] asume en ‘lo social’ en la Provincia [de Bs. As.] tiene la claridad de ver que está roto el ‘contrato social’. Piensa que la forma de reconstruirlo es armar la red solidaria [manzaneras]. Le pone énfasis al plan Vida [alimentario].*

–Y ¿cómo se alimentaba la red?

– *Con información... la gente debe saber cuáles son sus derechos, donde tocar el timbre...”*

El CFyDH era el equivalente a un Ministerio de Acción Social. La presidencia honoraria era la esposa del gobernador, lo que le confería a la institución mucho poder. El relato de Alicia M. evidencia la capacidad asociativa del CFyDH:

“A mí me encargan armar algo para el conurbano bonaerense que tuviera que ver con la regularización [dominial] de viviendas, infraestructura y la mejora de la calidad de vida. Entonces todo surge por la Red y la preexistencia de muchos planes...Sub-Secretaría de Tierras, el IVBA, el Consejo...Desde ahí el eje era apoyarnos en esa Red” (Entrevista del autor a Alicia M., Lanús, junio del 2003).

³⁴ Sobre la imagen adoptada por la tipología de “casas cajón» a semejanza de los “chalecitos californianos” para el Plan Eva Perón que implementó el Banco Hipotecario Nacional en toda el área metropolitana, véase Liernur (1984), pp.117-119.

Las causas del programa no fueron las convencionales. Como señalamos era inusual atender demandas en el GBA. Éstas debían ser acuciantes para ameritar la aplicación de un programa de vivienda³⁵. Es lógico inferir que a la demanda de materiales se le sumó una fuerte intencionalidad política para la formulación y aplicación del programa.

María R. y su mirada desde el CFyDH en cuanto a la idea de “bajar” al SF:

“– Empezó por una decisión política. Alicia M. [la directora del programa] con Julio P. [el intendente]. Existía el aval político. Alicia M. conocía al Instituto [IVBA]. El barrio tenía una escala pequeña con visibilidad política. Alicia M. se jugaba alguna cuestión personal. No fue por pedido de una institución del barrio, fue una necesidad institucional...”

– ¿Cómo se enteró la gente del programa?

– Se hizo un lanzamiento del programa. Cuando Alicia M. dijo que lo iba a hacer en 4 meses. Chiche la miró y le dijo ¿en 4 meses? Había una decisión política [reafirma] y se bajó a ‘instalar’ el programa. Terminar las viviendas casi con las elecciones era muy importante. Alicia M. iba en una lista como diputada... era una forma de que se conozca. Era rédito político”.

Necesidad real de población extremadamente pobre, la red social del Consejo que acreditaba la situación y sostenía con el Vida, un municipio con muy buenas relaciones políticas con la presidente del Consejo, el interés político de una dirigente con sólidas relaciones institucionales, financiamiento y recursos humanos calificados, conforman variables que allanaron la decisión de llevar adelante un curso de acción en el San Francisco.

El relevamiento y la definición del Proyecto

La impronta política que señala María R. y el liderazgo de Alicia M. le confirieron al programa rapidez y singularidad. Se destinaron abundantes y calificados recursos humanos en la formulación del proyecto, muchos de los cuales continuaron en la etapa de implementación. Se conformó un equipo entre agentes del IVBA, el CFyDH y de la Municipalidad. Los primeros aportaron el proyecto de las viviendas, cómputos, presupuestos, plan de trabajos y posteriormente la dirección y capacitación en obra. El Consejo dispuso de trabajadoras sociales, quienes realizaron la encuesta socio-demográfica y la contención social durante el proceso de implementación.

³⁵ Durante la ejecución del SFPT se hicieron 2 barrios en Hurlingham y Tres de Febrero para familias que habían desistido de la indemnización del Estado para abandonar sus viviendas precarias que ocupaban un espacio público por donde debían pasar una autopista a la Capital Federal. Entre el Órgano de Control de Autopistas de Bs. As. (OCRABA), el IVBA, los municipios citados y la población beneficiaria se hicieron sendos barrios con fuerte participación ciudadana.

El municipio sumó TS al equipo y tareas del Consejo. Referido al equipo María R. recuerda:

“Armamos el programa, tareas, encuestas, programación de obra...lo bajamos todo en un verano” [96-97]; [...] evaluábamos a las familias y los arquitectos la parte de las viviendas. Nosotras diseñamos las encuestas. Los arquitectos no eran los mismos que proyectaban. Se les daba la idea del proyecto.

– ¿La gente opinaba sobre el proyecto de su casa?

La gente lo veía para ver si se adaptaba a sus necesidades y luego firmaba un acta de conformidad con la casa que se le iba a construir”.

Graciela Z. fue la responsable del grupo de relevamiento de “lo construido” en campo y reseña el contexto de la experiencia de diseño:

“– Fue algo que vino rápidamente. A un ritmo acelerado. En sede comenzamos a diseñar una vivienda nueva mientras completábamos el relevamiento. Se hizo un prototipo de vivienda nueva – se modificó un poco un prototipo que teníamos – porque ya sabíamos las medidas de los lotes [el Pro-Tierra es de 10x20 y 10x30] y teníamos los planos de mensura de Previos³⁶. Se empezó con un relevamiento conjunto con TS del Consejo y del Municipio. Armamos equipos...Yo hice un trabajo previo...una barrida por el barrio y calculé unas 8 viv. /día x equipo y preparé 5 ó 6. Estaban formados por 2 técnicos ,1 arquitecto y 1 técnico ayudante y ‘los sociales’ se acoplaron. Tuvimos que medir ‘hechos’ existentes y la calidad de la construcción que teníamos, si tenía solidez, si podía aguantar tanques...; ‘lo social’ [lo hacía] el grupo social...lo que necesitaba la gente...datos muy puntuales.

– ¿Cómo era la tarea de campo y cómo coordinaban con Proyectos?

–Nos juntábamos, y nos poníamos de acuerdo en los criterios tanto en el campo como con el equipo que proyectaba en sede, que conducía Mónica C. Si era vivienda nueva la emplazaban dentro del lote; o completaban....El proyecto debía ser coherente entre lo que tenían y la ampliación [propuesta]. Luego el proyecto ‘volvía’ al barrio y la gente prestaba conformidad.

– ¿Cómo era eso?

– Hacíamos reuniones por manzanas. Se le mostraba una por una a cada familia su proyecto, se les preguntaba si estaba de acuerdo o no y prestaban conformidad en todos los casos.

– ¿Se daban casos en donde costaba obtener consenso?

– Negociábamos cosas personales de la gente. Era fundamental que estuvieran de acuerdo no sólo en trabajar sino con la casa”.

– ¿Cómo determinaron las etapas?

³⁶ El Departamento de Estudios Previos de la Dirección de Estudios y Proyectos del IVBA se ocupa de todas las cuestiones que hacen a la viabilidad de un proyecto de viviendas. Los planos de mensura y subdivisión son una condición sine que non para la factibilidad de un emprendimiento.

– La 1ª y 2ª etapa se definieron por el dominio. La Municipalidad los regularizó y entraron en la 2ª con los que no estaban de acuerdo con el proyecto”.

La discrecionalidad de resolución en quienes formularon el proyecto fue una constante y se repitió como lo veremos más adelante con los implementadores de la política en el campo. El proceso de proyecto ‘clásico’ respondía a demandas de municipios o entidades, quienes mediaban entre la gente de comuna y el IVBA. Las tierras estaban libres y eran escogidas por el municipio. Un “menú” de prototipos de vivienda eran puestos a disposición por el IVBA; los técnicos municipales tenían facultades para proponer uno propio o adaptar alguna solución preconcebida.

Graciela Z. lo explicita ante la pregunta acerca de qué pedía la gente en relación con los prototipos propuestos:

“Casi todo el mundo reclamaba ‘el paso’ al fondo [las viviendas de 2 y 3 D ocupaban toda el ancho del terreno]. Se cambió el prototipo. Teníamos al usuario en frente. Nuestro destinatario era ‘ideal’; acá lo teníamos...era ‘fulanito’. El proyecto había que adecuarlo a ellos. La idea era que el barrio entero participara” (Entrevista del autor a Graciela Z., IVBA, junio del 2003).

Y la gente participó. Los proyectos continuaron ajustándose durante la etapa de implementación. Graciela lo anticipa, si bien su protagonismo en la tarea había concluido: *“Hubo muchas modificaciones en obra. Cada ‘inspector’³⁷ modificaba sobre la marcha”*.

[La] Vivienda Básica Asistida (VBA)

Vivienda Básica Asistida es el programa que se formula desde el IVBA para los trabajos conjuntos con el Consejo, para el conurbano gracias a la modalidad de autoconstrucción y ayuda mutua.

VBA es un sub-programa del Programa II – Solidaridad³⁸, que pauta la forma de suscribir convenios con municipios. Los destinatarios son sectores en riesgo social, incentivando la solidaridad y la participación de los beneficiarios apuntalando la organización comunitaria. Los beneficiarios deberán constituir un grupo familiar o consensual, según programa; carecer de vivienda propia o de patrimonio suficiente; tener capacidad de pago que permita el recupero del programa y tener predisposición frente al Programa.

³⁷ El inspector era un actor fundamental en la etapa del FONAVI centralizado. Era el responsable del Estado en obra y controlaba a la empresa constructora y la correcta marcha de los trabajos. Se regía por un pliego de Bases y Condiciones y ejercía el poder de policía. Los márgenes para el consenso con las empresas eran estrechos y prevalecía el conflicto. El beneficiario estaba ausente. Graciela apela a un lenguaje que forma parte de la cultura organizacional, pero en realidad, los operadores de campo –muchos ex inspectores– debieron adecuar su accionar a situaciones nuevas, imprevistas y conflictivas, en busca de obtener cooperación y consenso. Su saber técnico fue aplicado en la capacitación en las reglas del arte de construir.

³⁸ Marco Legal: Ley 9149/78 y Res. IVBA N° 919/92.

El tipo de solución es vivienda nueva, consistente en una unidad de 2D de 52 m², que cumpla con los requisitos [técnicos] del Solidaridad³⁹. El IVBA aporta \$ 6.500 para la compra de materiales. En cuanto a los roles de los actores, el IVBA aporta el financiamiento de materiales, la supervisión y asesoramiento en la compra de los mismos y en la ejecución. El municipio aporta las tierras de su propiedad, administra el desarrollo del proyecto en los aspectos técnico, social, legal y administrativo, garantiza el préstamo con su participación, y selecciona al beneficiario.

En diciembre del 96 se firma el acuerdo⁴⁰ entre el IVBA y el CFyDH, cuyo objetivo era el compromiso del instituto para prestar cooperación, asistencia técnica, apoyo logístico y recursos humanos para concretar los emprendimientos habitacionales por ejecutarse en el conurbano bonaerense con la iniciativa y la conducción del Consejo, en el programa “Red Solidaria Para Población de Alto Riesgo”.

El VBA no se aplicó taxativamente en el SF. Los prototipos sufrieron modificaciones de diversos gradientes, desde las consideradas menores –de implantación, de apertura hacia el fondo o “paso”, eliminación de lavaderos, etc. hasta las más tajantes, en donde, en algunos casos, la vivienda construida solo se asemeja a los deseos de los usuarios.

El acuerdo general suscripto entre el IVBA y el Consejo y el Convenio Solidaridad; sub-programa VBA entre el IVBA y la municipalidad de Varela fueron ‘reglas de juego’ lo suficientemente flexibles para que ‘jugadores’ y ‘organizaciones’ las modificaran o corrigieran en función de la marcha de la obra. La crisis de provisión de materiales que sufrió la obra en un determinado momento causa de atraso y de incertidumbre en el equipo implementador, significó la rescisión del convenio IVBA - Municipio y la creación dentro del IVBA de una Área de Obras por Administración, responsable desde ese momento de la dirección ejecutiva y de la compra de materiales. El municipio se retiró de la gestión y pasó a ser un actor abocado al control y la contención política del programa.

La etapa de obra – Proceso de implementación de la política

Los actores institucionales y el juego político

La presencia del CFyDH le ocasionó al programa una impronta política insoslayable y como consecuencia una aceleración en los tiempos de su formulación. El Consejo estaba identificado con su líder –la presidente honoraria– cuya presencia garantizaba viabilidad para

³⁹ Aplicación obligatoria de todas las reglamentaciones vigentes, responsabilidad profesional de todos los proyectos, ubicación de los emprendimientos dentro de la trama urbana consolidada, niveles de terminación mínimos fijados por el IVBA y la obligatoriedad de prever ampliación de dormitorios.

⁴⁰ Fecha del Acuerdo: 26 de Diciembre de 1996 – N° 09-390/96 – Res. IVBA N° 353/97 – 553/97.

el proyecto mediante recursos políticos, técnicos y financieros. El poder del Consejo estuvo delegado en Alicia M. una ex funcionaria del IVBA. El área de AC y AM del organismo sólo intervino con su alejamiento. El IVBA por órdenes expresas de su Administrador prestó su saber técnico y financiero.

Las sólidas y fluidas relaciones del intendente de Varela con el Consejo completaban las condiciones para que las familias del SF fueran partícipes de una experiencia de 'laboratorio': mejora de las viviendas en el lugar, con techo de tejas francesas y ladrillo 'visto', oferta de trabajo con capacitación, sin obligatoriedad y remunerado. Nora P. es elocuente: *"todo les caía del cielo"*.

Uno de los hechos más significativos que da cuenta del sesgo político del programa fue el plazo de obra arbitrario que se fijó. La programación de una obra de 186 viviendas (73 nuevas + 85 ampliaciones) ejecutado por los usuarios era imposible de plasmar en 4 meses.

"El plazo se fijó así porque la gente siguió viviendo en su casa. Pensé que no se iba a otro lado. Por eso fijamos plazos cortos" (Alicia M.).

"Alicia M. conducía la parte política e influyó mucho en lo técnico. Le prometió a Chiche que lo iba a hacer en 4 meses; obviamente le costó la cabeza. Para nosotros que veníamos haciendo AC desde el 92 [el plazo] era inviable. Esto era parte de su compromiso político. Varela era un ámbito propicio; no había conflicto de oposición. Para ella era fácil de manejar. No hubiese podido hacerlo en Quilmes por ejemplo. ¿Por qué? El PJ tenía oposición. Varela era un lugar adecuado. [El Programa] es imposible no cruzarlo con la política. Tampoco fue casual que la primera experiencia de autoconstrucción empezara en San Vicente"⁴¹ (Emma S.).

Hubo un acuerdo superestructural entre el IVBA, el Consejo y la Municipalidad.

"Los fondos del Consejo con respecto a vivienda [arquitectura, emergencia habitacional y autoconstrucción y ayuda mutua] eran de recursos propios y de otros ministerios. El IVBA tenía reservada una partida para el Consejo. Y el Consejo manejaba dentro de sus programas absolutamente todo. [...] ¡El Consejo tenía mucho poder político!" (Emma S.).

El IVBA presta una buena parte de los recursos humanos de su Dirección General de Obras y recursos financieros acotados⁴² para la etapa de formulación del proyecto ya descrita

⁴¹ En San Vicente es el lugar donde la familia Duhalde tiene su residencia de fin de semana y donde se implementó una experiencia de autoconstrucción "pura" solamente con mujeres. Se la conoce popularmente como "la ciudad de las mujeres".

⁴² Destina de origen un monto tope de \$ 6.500 por vivienda nueva y las ampliaciones conforme a cómputo y presupuesto. El contrato original no superaba los \$ 800.000. El IVBA manejaba para ese entonces de un presupuesto anual aproximado de 120 millones de pesos, siendo el monto del contrato menos de 1 punto del presupuesto (0,66%).

y para la etapa de implementación. En principio se aviene a intervenir en un programa que no encajaba en su rutina organizacional.

“Fue una jugada estratégica de Pedro S. [Administrador del IVBA] en apoyo de Chiche, que presidía el Consejo de la Familia [...], políticamente se le requirieron fondos al IVBA, [...], y Pedro S. hace la jugada política de preservación del IVBA garantizando nuestra participación. Te doy la plata y el aparato [la organización], les dijo” (Aldo C.).

La Agencia de Vivienda no se ocupaba de proyectos personalizados ni ejecutaba obras por administración⁴³. El Consejo realizaba barrios en el interior de la provincia por autoconstrucción y ayuda mutua (AC y AM) de una escala muy pequeña. Si bien lo hacía desde el año 92 comenzó a funcionar a pleno hacia el 96, año en que se implementa el plan PAIS⁴⁴ que consistía en una subvención a cambio de tarea comunitaria.

La política comienza a articularse entre instituciones y entre programas que no se aplicaban conjuntamente. Emma S. responsable del área social de la Dirección de Arquitectura del Consejo reconstruye la trama:

“El programa de AC y AM podía mejorarse si le incluimos el PAIS. La gente se desmayaba de hambre en la obra. ¿Por qué no ensamblar éstos 2 programas? [La gente] tiene un ‘mango’⁴⁵ y se hacen la casa. Se dijo ¡sí! esto es bárbaro, hagamos la prueba piloto en FV. Varela era un distrito que políticamente venía creciendo; ahí se había bajado por primera vez el Vida y muchos otros programas del Consejo. Era el Distrito que más planes sociales tenía. Había que reforzar los Distritos más pobres... y el SF tenía resuelto el tema de la tierra porque era un PT”. (Emma S.).

Era la primera vez que se llevaba adelante desde el Consejo una autoconstrucción⁴⁶ de ésta escala ligada con un plan de capacitación.

“No podíamos empezar ningún barrio que no tuviera el programa Vida. Cualquier [barrio] tenía que ir detrás del Vida como una decisión política. Era una Red en la que nos teníamos que basar. Estábamos condicionados por el Vida, que se suponía eran los más

⁴³ Las obras por administración implican la dirección ejecutiva de una obra. La compra de materiales y la conducción de la mano de obra.

⁴⁴ Ana B. es Licenciada en Cooperativismo y trabaja en Capacitación de Cooperativas en el CFyDH; nos explica que era el plan PAIS: “El plan consistía en la presentación de proyectos –textiles, huertas, alimenticios, etc.– que eran aprobados por el Consejo y durante 6 meses se les pagaba, hasta la conformación de cooperativas, hasta que pudieran trabajar en forma independiente. En general los insumos –guardapolvos, producción fruti-hortícola, fideos, etc.– eran comprados por el Consejo. Cuando cambió el gobierno todo se diluyó” (Entrevista del autor a Ana B., La Plata, abril del 2003).

⁴⁵ Retribución o paga en pesos.

⁴⁶ El Consejo tenía en ejecución 27 barrios de autoconstrucción y ayuda mutua de escala muy chica.

pobres. Pero no se podía intervenir en ocupaciones” (Entrevista del autor a Emma S., La Plata, junio del 2003).

Durante unas jornadas llevadas a cabo en la Escuela 61 donde participó todo el barrio, Alicia M., el intendente, los TS y el equipo técnico de proyecto comunicaron los alcances del programa, el tipo de vivienda, la tecnología, su morfología, la imagen y la exhortación a la participación comunitaria entre quienes habría seleccionado para capacitarse y trabajar siendo subvencionados a través del plan PAIS.

El 27 de febrero del 97 fue el acto formal de inicio de la obra⁴⁷ con el llenado simbólico de un ‘pilotín’ por la presidente del Consejo; el 3 de marzo de 1997 empezó la obra en forma efectiva y terminó en mayo de 1999, poco menos que 2 años más que los exiguos y utópicos 4 meses en los que Alicia M. imaginó terminar la obra.

Aldo C. nos da su visión de la posición que ocupaba Alicia M. en el Consejo:

“Alicia M. se quiso hacer un lugar en el Consejo, vio ‘la veta’ y se ‘acuñó’ ahí. Nunca llegó a tener un despacho en el Consejo. Trabajaba para el Consejo pero estaba en el IVBA. Todos le dábamos ‘bola’ Abel T. [responsable del programa de AC y AM del Consejo] aceptó que le pongan una ‘mina’⁴⁸ pero nunca la dejaron entrar. No tuvo lugar”.

...y el porqué de la presión que le infligió al programa durante los 6 ó 7 meses que estuvo:

“La vorágine fue porque estaba Alicia M. “La que necesitaba resultados era ella, después [la obra] entró en un régimen normal. Ella tenía ‘banca’ acá” [el IVBA] (Entrevista del autor a Aldo C., IVBA, La Plata, junio del 2003).

En el verano del 96, Octavio M. del Instituto junto a un equipo técnico dictaron cursos de capacitación general sobre reglas del arte de la construcción.

“Todos habían trabajado chapucosamente en la construcción. Dicté 2 semanas de clase. Muchos decían yo ya sé... pero muy pocos sabían del oficio” (Entrevista del autor a Octavio M., IVBA, La Plata, mayo del 2003).

El IVBA encuestó las capacidades laborales de los interesados a trabajar en el proyecto del barrio:

“Mi primera visita al campo fue para la inscripción laboral para el programa PAIS. Diseñamos una planilla donde al final consignábamos un puntaje. Fue un error porque mucha

⁴⁷ Egon A. nos apunta que asistió la Sra. Chiche. “También fue el ministro Hugo T.; Chiche nos dijo que dejaba en sus manos la iluminación y el asfalto. Luego habló él y nos prometió... [Carlos C. riéndose acota]: ‘de noche y de día van a tener la misma luz’ ”. Las obras anunciadas no se hicieron (Entrevista del autor a Egon A. y Carlos C., La Plata, Marzo del 2003).

⁴⁸ Mujer.

gente 'macaneaba'...decía que era oficial o que tenía especialidades y lo anotábamos como candidato a capacitador. Luego resultaba que no sabía nada y cobraba \$ 400 contra \$ 250 de los ayudantes y esto generaba problemas. Tendríamos que haber tomado a todos en la categoría más baja y luego en función de sus capacidades, reubicarlos” (Entrevista del autor a Elsa T., IVBA, La Plata, mayo del 2003).

La obra (Cooperación y Conflicto)

El barrio se dividió en 6 Sectores bajo la responsabilidad de dos o tres arquitectos y un técnico. El Consejo aportaba 3 TS (María R., Graciela A. y Alicia G.) y la municipalidad se ocupaba de las compras (Tiresias V.) e Inés V. y Hugo de Q. de Acción Social:

“Relevaban las necesidades de la gente y traían colchones... se manejaban con Marta (representante de Alicia M.). Ellos tenían relación con ‘La Salita’. Eran operadores sociales; el municipio daba respuestas” (Entrevista del autor a María R., La Plata, abril del 2003).

Cada sector involucraba viviendas de más de 1 manzana porque la lógica fue que cada equipo de operadores tuviera la misma cantidad de viviendas nuevas y viviendas por ampliar. En total unos 20 técnicos iban de La Plata a Varela en 2 transportes especialmente asignados. Hubo disputas de poder y tensiones en la relación de ‘los arquitectos’ y los empleados de cada sector.

En principio los beneficiarios no tenían obligatoriedad de participar de la experiencia de implementación. Si bien el porcentaje fue minoritario hubo familias que no aceptaron la subvención porque ya disponían de un trabajo que les impedía disponer del tiempo requerido. La aceleración impuesta en primera etapa hizo que se tomara gente de los alrededores para cubrir cargos con cierta calificación (oficiales).

De tal manera que había incentivos diferenciados entre quienes mejoraban su vivienda (151) y cobraban la subvención y quienes sólo tenían el empleo; entre quienes se les mejoraba la casa pero no trabajaban en su construcción y los que eran seleccionados para la 2ª etapa por problemas de dominio o indefinición en la aceptación del plan (32); finalmente el grupo constituido por las familias que desistieron (3) y que representó el 1,61% del total. Se tomaron uno subvencionado por familia y uno externo al barrio, de tal manera que llegó a haber más de 300 personas trabajando en obra.

Hubo deserciones, suspensiones y en algunos casos más de un miembro de familias subvencionado. La laxitud del reglamento auto constructor y la necesidad de resolver conflictos mediante la negociación permitieron la discrecionalidad de los operadores de campo para sortear inconvenientes.

Superada la primera mitad del 97 ya no conducía Alicia M.; Tiresias V. –y con él la municipalidad– se retiró de la gestión de compra de materiales y el Consejo ‘baja’ al campo

bajo la supervisión a Abel T. y el equipo del programa de AC y AM, con Emma S. como responsable en 'lo social' y Laura V. responsable de arquitectura. Carlos S. continúa siendo el coordinador general de los agentes del IVBA en obra.

Para entonces cada equipo técnico tenía autonomía y discrecionalidad para la organización de su sector, el manejo del personal a cargo, los cambios de proyecto, la resolución de detalles constructivos y para marcar el ritmo impuesto a los trabajos. Había un reglamento de autoconstrucción aunque su cumplimiento no era taxativo; era usual la apelación a reglas informales como la confianza y la lealtad. En general, se trataba de que el dueño de una vivienda trabajara en otra que no sea la suya. Además no se podía adelantar en su casa después del horario estipulado.

Horacio P. y Jorge T. tenían unas 15 personas a cargo para unas 20 casas:

“Cuando alguien trabajaba en su casa después de horario hacía ‘macanas’ y la cuadrilla quería demoler. Había que demostrar autoridad todo el tiempo; muchas veces ordené demoler... la gente nos respetaba. Aunque había sectores ‘pesados’... pero a nosotros nos trataban bien. Si había que dar de baja, se la dábamos con las explicaciones del caso a cada empleado. Lo decíamos ‘cara a cara’; no era fácil, había muchos tipos renegados. La causas más comunes de baja del plan eran la inasistencia y desobedecer” (Entrevista del autor a Horacio P., IVBA, La Plata, mayo de 2003).

El trabajo en equipo y la permanente negociación fue una característica del proceso de implementación de la obra. Jorge B. estuvo los primeros 3 meses y describe sus dificultades [fue apartado de la obra]:

“Me puse de punta con Alicia M.; ella perseguía otros fines. Nos llevábamos mal, nos involucraban en la política. Yo me portaba de una manera demasiado personal, creando un problema ‘burocrático’” (Entrevista del autor a Jorge B., IVBA, La Plata, abril del 2003).

La resolución de los detalles constructivos era motivo de interacción, discusión y acuerdo entre el grupo de 'los arquitectos'. Jorge B. decidió cambiar el 'apoyo' del tanque de agua construyendo una losa en lugar de prolongar las paredes del baño como estaba previsto. Sin embargo fue una medida inconsulta y personalista. Carlos S, responsable de los equipos técnicos lo refiere:

“A Jorge B. se le ocurrió hacer sobre el baño una losa donde apoyar el tanque. Eso no iba por proyecto, además una losa es más complicada tecnológicamente, pero lo hizo igual. Así hay casas cuyo tanque está apoyada sobre losas y otras sobre la prolongación de las paredes del baño”.

Finalmente, no tuvo apoyo de sus compañeros ni la modalidad que se imponía de implementación daba lugar a conductas autocráticas. Alicia M. respondía en alguna medida a esta modalidad, sin embargo cumplió un rol importante durante los meses que estuvo:

“– Alicia M. tomaba mate con la gente... tenía buena llegada pero cuando había un problema los juntaba, les pegaba cuatro gritos y todos se alineaban. Ella es política y hacía política. Exigía todo el tiempo.

– ¿Se notó su ausencia?

– Fue más difícil lidiar con la gente. ¿Cuándo se va? Cuando Chiche pierde con F. Meijide, Alicia M. se va. Nos reunió a todos los asistentes y nos dijo: ‘yo estoy desatendiendo la política’. Fue lo que nos dijo. Pero las agarradas con Cristina L. [Consejera a cargo de Emergencia Habitacional y Autoconstrucción] eran impresionantes. ‘No puedo cobrar un sueldo de funcionaria y distanciarme de la política’, fue la explicación oficial”.

Alicia M. no era personal de “planta” del Consejo⁴⁹ y que ella condujera la obra más importante de autoconstrucción del Consejo generaba fricciones al interior del mismo:

“Había un poco de juego de poder con Alicia. Abel T. era el Director [Arquitectura, AC y AM y Emergencia Habitacional del C.] y Alicia M. llevaba adelante esto [la obra] y era como mucho. Al no poder cumplir con lo pactado se generó con Chiche un poco de discordia” (Emma S.).

Si bien no se puede soslayar este hecho político [la derrota electoral de la presidente del Consejo ante F. Meijide] lo cierto es que la obra tenía intermitencias en su ritmo producto de falencias en la compra y provisión de materiales, tarea que debía cumplir el Municipio. Hubo un par de meses donde la obra se paralizó, coincidente con la rescisión del convenio con la municipalidad y la creación dentro del IVBA de la estructura legal y funcional que permitiera disponer la realización de compras rápidas.

La incertidumbre del contexto se trasladó a la obra y afectó la implementación. Se debieron reasignar tareas vinculadas a mantenimiento y trabajos que produjeran insumos a utilizar en el reinicio de la obra. En éste período la gente no dejó de percibir las remuneraciones del plan PAIS. El arqueo y la rendición de cuentas generaron fricciones entre el responsable municipal de llevarlas a cabo con quien tenía que auditarlo en el IVBA.

“Se compró caro y mal. Yo tuve muchas interferencias con Alberto C. [...], en el Convenio con el IVBA no estaba contemplado la compra de herramientas, por ejemplo. Largamos con una deuda de \$ 250.000. Tuve que salir a pagar lo que se había gastado en caja chica, teléfono...” (Tiresias V.) .

También debió cambiarse la forma de organización de obra, ya que la provisión descentralizada de materiales y herramientas por sector favorecía el descontrol y creaban las condiciones para los robos. Debieron reponerse muchas herramientas y ajustarse la entrega de materiales así como centralizar todo lo posible su manejo.

⁴⁹ *“Alicia M. era una política que viene [al Consejo] de la mano de Chiche” (Emma S.).*

“No quedaron herramientas. Llegamos a comprar 140 ‘trompitos’ y herramientas de toda índole. Quedaron muy pocas. Lo poco que quedó lo inventarió Abel T. y lo devolvió al Consejo” (Entrevista del autor a Tiresias V., FV, marzo del 2003).

Se construyó un fuerte vínculo entre los vecinos y los operadores de campo durante el transcurso de la obra. Relación que atravesó por etapas de desconfianza, de disputas y cuestionamientos, y por negociaciones, acuerdos y cooperación. A poco más de 4 años de finalizada la obra es llamativo lo vívido que está el recuerdo de esta experiencia en las familias y en los técnicos. Se aluden en los relatos con una precisión y familiaridad condescendiente.

Las modificaciones del proyecto

Hubo muchas modificaciones de proyecto en el momento de la implementación. Uno de los motivos fue que las viviendas por ampliar diferían entre sí y sus legajos no estaban desarrollados en el detalle de los prototipos. Pero por otra parte, si bien las familias habían prestado conformidad, esta aceptación debe considerarse en términos generales.

El análisis y la comprensión de lo que se le iba a construir surgió en el momento mismo de la ejecución: *“No podíamos ver mucho qué nos daban...estábamos emocionados”* (Carlos C.).

Los cambios fueron importantes como ampliaciones de superficies en caso de familias numerosas y cambios de prototipos a modificaciones menores como la eliminación del lavadero, cambios de sentido del acceso o ubicaciones de ventanas. Los cambios se produjeron por fuertes demandas de los usuarios o por sugerencia del operador de campo, pero todos generaron conflicto, discusión, persuasión y acuerdo de cooperación.

Gladys L. tenía la cocina – comedor y el baño como recuperable, le ampliaron 3 D:

“– Le dijimos a Elsa T. [arquitecta en campo]...habíamos gastado un montón en el techo y lo levantaron. Me querían cambiar la cocina, el comedor... y yo le dije que ellos [sus dos hijos ciegos] están acostumbrados a que esto sea el comedor, allá la cocina y el baño. Además me hacían 2 D solamente. Hablé con Vilma P. [TS] y le dije yo necesito 1 D más por el tema de los nenes míos. Tienen sus cosas, tienen que tener bien ubicadas sus cosas. [...] a la semana vino Oscar M. [encargado del sector] y me dijo se te va a hacer 1D más pero chico y la cocina y baño quedan donde están. La casa quedó como yo quería.

– ¿Tomaban decisiones durante la implementación?

– Todo el tiempo. Por ejemplo me acuerdo el caso de Carmen B., tiene 13 hijos y vivían en una prefabricada provista por el Consejo. Los técnicos del IVBA la dejan como estaba – la dan por buena, en realidad no era vieja, pero no estaba bien conservada– y prevén una vivienda de 1D, ya que la casilla tenía 3. Pero era un disparate; hubiesen tenido que

salir para ir al baño, porque la casa proyectada estaba separada de ésta. Yo hablé con Alicia M., le expliqué, y me dijo que rehiciera el proyecto. Hice uno que acá lo tengo [me muestra una planta en lápiz de una casa de 3D anexada a la prevista por el proyecto] y se construyó. Terminó siendo una casa de 94 m² [...] (Marta G).

La capacidad de decisión de los operadores tenía vinculación las capacidades y el lugar que ocuparan en la estructura de poder. Los “arquitectos” y los “sociales” eran quienes por cuestiones de saber técnico o imperativos sociales determinaban cambios.

Oscar M. es un técnico que junto a Jorge C. tenían a cargo dos manzanas y media, 32 casas y lo que él llama en lenguaje empresario 50 ‘operarios’.

– “¿Cambiate proyectos sobre la marcha?

– *¡No!, yo era estricto, cambié sólo un proyecto a pedido de Alicia M. Recuerdo a una familia con 2 hermanitos ciegos, más los padres y 4 hijos más. Ampliamos 1D. Hice un anteproyecto, se lo mostré a Alicia M., lo aceptó, se lo hice firmar –no quería comprometerme– y lo construimos. Yo me tomé el trabajo a pecho”.*

El rigor, ajustarse a los ‘pliegos’, las normas, los manuales de procedimiento, etc., propios de la rutina de proyectos centralizados era el *background* de Oscar M. Nada que no estuviera expresamente dibujado o escrito se podía hacer, salvo contra una indicación de un superior.

La capacitación y el microemprendimiento

Los oficiales y ayudantes constituían el grueso de los empleados en obra. Los capacitadores en general de ocupaban de rubros ‘transversales’ a todos los sectores como electricidad, instalaciones de gas, agua, cloacas y cubiertas.

Los responsables técnicos por sector tenían la posibilidad de ‘premiar’ ocasionalmente a quien se destacaba en la tarea promoviéndolo a la categoría de capacitador.

“Preparé 2 operarios. A uno lo tengo trabajando en La Plata. Les enseñé a colocar reglas, hacer una faja, a revocar... Cuando encontraba oficiales serios les ponía un ayudante”. (Entrevista del autor a Oscar M., IVBA, La Plata, mayo del 2003).

La gente aprendió durante el proceso de 2 años de obra. Los arquitectos y los capacitadores enseñaban a sus cuadrillas, a la par que se dictaban cursos previos a la iniciación de los nuevos rubros de obra. Elsa T. se refiere a la adquisición de capacidades y a los cambios producidos en la gente:

“Recuerdo a Rosa L., de 25 a 30 años. Rosa L. no era del barrio, tenía varios hijos de distintos hombres... al principio cebaba mate, alcanzaba baldes, no sabía nada. Vos pensá

que todas las mujeres fueron tomadas como ayudantes, ¿qué capacitación podían tener en la construcción? Pero Rosa L. de mirar, empezó a revocar, aprendió, y le encantaba revocar y lo hace con una habilidad increíble. Me acuerdo que para revocar los tímpanos, que están muy altos, había que treparse a los andamios, y ahí estaba Rosa L. trabajando. Un día le descubro la panza, estaba embarazada de nuevo. La hice bajar [...], en cuanto me distraje, nuevamente estaba subida trabajando”.

Olga L. fue una beneficiaria que a su vez trabajaba como ayudante y fue promovida a capacitadora. Su marido Víctor se había ido a trabajar a Río Gallegos y decidió emplearse en obra:

“Tenía conocimientos de cómo se hacía un contrapiso y cómo se levantaba una pared. Estaba acostumbrada a trabajar con mi papá. En el barrio comencé como ayudante y me fui capacitando yo sola porque me gustaba. Godoy era un buen capacitador. Vio mi interés y me preguntó si quería hacer algo. ‘¿Querés probar?’, me dijo; empecé a levantar pared y me explicaba cómo poner el hilo. Aprendí a revocar y a levantar paredes. Hoy trabajo [como oficial de la construcción] en La Carolina, que es una Casa de Apego [...], la casa empezó de cero. La responsable es la esposa de Julio P.” [el intendente] (Entrevista del autor a Olga L., barrio SF, Varela, abril del 2003).

Hubo dentro del programa el desarrollo de un microemprendimiento. Las responsables del mismo fueron mujeres quienes se especializaron en el armado sistemático de “grillas sanitarias” que fueron usadas para todos los baños y cocinas de las viviendas nuevas del barrio. Alberto R. y Martín D.R. fueron los responsables del proceso de capacitación y puesta en obra. Alberto nos cuenta cómo surgió la idea:

“Alicia M. quería sacar un microemprendimiento. La «Chiche» [se refiere al Consejo] daba fondos para que el micro se haga. Así surge el tema de las ‘arañas’. Yo le cuento que en San Vicente una chica con un molde de hierro del ‘8’ sistematizaba todo. Alicia M. dijo: ¡ya está el microemprendimiento!, son las ‘arañas sanitarias’. El fin era que se monte un taller y que después trabajen” [...] (Entrevista del autor a Alberto R. y Martín D. R., IVBA, La Plata, mayo del 2003).

Martín D. R. y Alberto R. se ocuparon de la convocatoria a la Escuela 61. Dieron una charla para captar gente. *“Se metieron las mujeres y un solo hombre que terminó haciendo el trabajo pesado [y menos calificado] de zanjar y cavar”.*

Para los desagües del prototipo de vivienda usaron un molde de ‘fenólico’ en escala 1:1 y dibujaron la ‘instalación’ del baño con todas las piezas.

“No sabían lo que era un bidet”. Utilizaron caños de plástico con uniones de termo fusión. *“Todo de primera”.* Liliana G. era la capacitadora:

“– Liliana es una máquina, muy inteligente y voluntariosa”.

– ¿Y los hombres?

–*Hubo que ir sacándolos; después quedaron ellas solas. Hubo que ir adaptando [...] ellas resolvían, tomaban nivel...nosotros asesorábamos; [el trabajo] lo hacían ellas solas*".

Ramona A. es capacitadora⁵⁰ y continúa con la subvención trabajando para la Municipalidad en el Cementerio. Tiene en el fondo de su casa un galpón de mampostería, techo de chapa y baño. En el interior se ven 'bancos' de la Cooperativa de Trabajo 'La Esperanza' limitada⁵¹, que conformó junto a Ana, Liliana, Elisa, Eli y Elena y que funcionaba en su casa.

"Se armó pero quedó en la nada. Se armaba una reunión pero nadie iba". Nos cuenta de la capacitación:

"Martín D.R. y Alberto R. nos entrenaron cómo teníamos que hacer las cloacas, las cámaras... Lo hacíamos las mujeres. A medida que fuimos aprendiendo nos dimos cuenta de que no podíamos mandar los desagües de cocina al pozo, porque hubiésemos tenido que desagotarlo muy seguido. Ahí peleamos las mujeres, cuando nos estaban enseñando dijimos que no íbamos a tener plata para vaciarlo seguido. Por nosotras cambió el proyecto de instalaciones. Sólo los desagües del baño van al pozo"[ciego] (Entrevista del autor a Ramona A., en barrio SF, Varela, abril de 2003).

Tuvieron la posibilidad de aplicar las capacidades adquiridas, en otra obra del IVBA, el barrio Libertad de Lomas de Zamora:

"Hicimos un trabajo en Lomas de 30 casas. Entre Liliana y yo hicimos las 'arañas sanitarias' de 30 baños. Nos pagaron y de esa vez nunca más salió nada y ni siquiera preguntó nadie más. Nos enseñaron bien. Fuimos solas con lo que nos enseñaron".

Ana B. es licenciada en cooperativismo y trabaja en el Área de Capacitación de Cooperativas del Consejo. Nos brinda un marco general del plan PAIS, cuyo objetivo era capacitar hasta la formación de cooperativas con un funcionamiento autónomo. ¿Fracasó el Plan?:

"– Sí, porque no tomaban conciencia de que tenían que apuntar al mercado. Ellos confiaban en que el consejo les compraba la producción. Llegó a haber 160 cooperativas y ahora quedan unas pocas. Creo que 10 ó 15.

– ¿Y en San Francisco?

–Era sobre cañerías de cloacas para los baños. Inscibí la Cooperativa en el IDAES a nivel nacional y el IPAC provincial. Tenían registro y todos los instrumentos legales. Pero

⁵⁰ Los capacitadores eran personas que demostraban condiciones para tareas claves de la construcción, como techar, revocar o hacer instalaciones o que accedían a esa categoría por haber adquirido capacidades.

⁵¹ Registrada en el Instituto Provincial de Acción Cooperativa (IPAC) con el N° 4211; y en el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual con el N° 2070, BA 7-9-98. Habilitada para «grillas sanitarias» y actividades inherentes a construcciones de obras públicas y privadas en forma autogestionada y con recursos propios sin subordinación jurídica, económica ó técnica con otra empresa.

no sabían labrar actas, en fin... les faltaba organización” (Entrevista del autor a Ana B., La Plata, mayo del 2003).

Emma S. supervisaba “lo social”; opina sobre la capacitación:

“Se dejó bastante de lado el trabajo de organización comunitaria; se centró más en la vivienda. Si lo ves desde la capacitación, lograron un grado de especialización muy interesante. El perfil de capacitador era muy importante...clave. [La capacitación] Dependía del que estaba a cargo. Si le toma empeño la gente aprende siempre. Puede que alguno tenga más facilidad para alguna cosa. Pero se obtuvo un grado importante de capacitación. Pudo haber sido mejor. Nunca se hizo un barrio con tantos profesionales” [...] (Entrevista del autor a Emma S., La Plata, mayo de 2003).

Los juegos de poder dentro del grupo de implementación

La partida de Alicia M. como directora del proyecto origina el “desembarco” del consejo en obra de una manera orgánica y con la intención de disputar un poder acéfalo. La organización en obra estaba formada por una oficina técnica y otra que incluía las cuestiones sociales y de personal. Marta G., delegada de Alicia M quien se ocupó de resolver problemas sociales y asuntos referentes al pago de los subvencionados, deja su lugar y se incorpora a los equipos del IVBA.

“Los del consejo bajan a tomarnos la obra. Me trataban como un felpudo, me usaban...me usaban de secretaria. Fue una pena porque la convivencia laboral era cada vez mejor” [...] (Entrevista a Marta G., IVBA, La Plata, mayo del 2003).

Se forma una mesa coordinadora formada por dos representantes del IVBA y dos del Consejo, uno de los cuales era el responsable de la misma. Carlos S., quien ocupaba un lugar en la mesa y seguía siendo el jefe de “los arquitectos” relata el conflicto y la lucha de poder al interior del grupo:

“No nos llevábamos bien. Un día nos reunimos en la oficina. Me hacían planteos sobre reclamos de la gente que eran de índole técnica, sobre temas de mi competencia. Les dije, miren por la ventana, ven... las casas están... paredes, techos... lo que falta es la cohesión social... el trabajo comunitario”.

Las instancias de negociación se realizaban en el despacho del Director General de Obras (DGO) del IVBA, Abel T. y “los sociales” del Consejo y Carlos S. y “los arquitectos”:

“– Un día nos reunimos en el despacho [con el Director] de la DGO porque se quejaban de mi mal trato. Yo les dije que si las asistentes sociales no podían contenerme a mí que era un arquitecto que trabajaba para el programa, ¿de qué manera iban a poder contener a 151 familias?”

– ¿Y qué te dijeron?

– *Se hicieron todos chiquititos*” [hace un gesto como que se encogían en sus sillas] (Entrevista del autor a Carlos S., Gorina, abril 2003).

Emma S. describe con precisión la relación que existía entre los operadores de campo:

“Empieza a jugar el poder, quién es el que mejor se va a posicionar al interior del equipo técnico. Se transfiere al trabajo de campo. Esto va a generar conflictos. Estos conflictos eran permanentes y uno mide el conflicto de la gente y no el del grupo; hay juegos de poder institucionales. Todos estos juegos se ven en el producto. No se mide desde lo social porque no se ve”.

Los arquitectos se quejaban por el involucramiento de “los sociales” en temas constructivos y “los sociales” sobre la rigidez de “los arquitectos”. Emma continúa:

“– Cuando el equipo funciona esto se diluye; el arquitecto admite que el social diga que la chapa está torcida y el social admite que el arquitecto diga que éste grupo no funciona. El grupo debe trascender la especificidad.

– ¿Pero el conflicto no impedía que se tomaran decisiones en campo todo el tiempo?

– *Todo el tiempo se tomaban decisiones y hubo luchas de poder en todos los barrios que trabajamos con el IVBA. Reconozco que el que tiene que hacer vivienda es el IVBA.*

– ¿Qué hace el Ministerio de Acción Social haciendo vivienda?

– *Si lo veo desde ahí está bien el IVBA; si lo veo del otro lado [lo social] no está cumpliendo”.*

El barrio se terminó con el concurso de todos: las familias, los arquitectos, los técnicos y los trabajadores sociales. Hubo muchísimos escenarios de conflictos: con la gente, entre la gente, con los responsables de cada sector, entre los responsables de sectores, entre técnicos y sociales y entre referentes barriales y líderes institucionales. También se dieron deserciones y frustraciones personales, reconocimientos y, en definitiva, éxito grupal, ya que cada conflicto o lucha se resolvía mediante la cooperación transitoria. La cooperación y el conflicto⁵² atravesaron las relaciones de los actores generando un vínculo muy estrecho que ha dejado “marcas” indelebles en los actores y un fuerte aprendizaje colectivo.

Muchas cosas deberían revisarse, desde tecnologías más simples para las viviendas hasta las pautas del reglamento auto constructor por momentos ineficaz para sancionar la desidia de los renuentes o los contenidos y la praxis de la capacitación. Resulta razonable esperar complacencia y agradecimiento de las familias como corolario de la implementación

⁵² Véase Murmis y Feldman (2002), pp. 13-19.

del programa, sin embargo todos los encuestados tuvieron una visión crítica, analizaron y opinaron con autoridad.

Hicieron y participaron; la mejora de su hábitat y el mantenimiento del empleo estimularon sus derechos de ciudadanía. El reconocimiento de sus logros es palpable pero luchan por mantener la subvención y alejarse definitivamente de la pobreza. Ya no se parecen a la población descrita en los relatos y categorizada en las encuestas. No menos importante que el resultado de la política fue el arduo proceso de aprendizaje que derivó del modo de implementación.

“También sería usual esperar quejas de los profesionales que durante dos años trabajaron expuestos a tensiones, discrepancias y condiciones duras e inhabituales de trabajo. Sin excepción recuerdan el programa sugiriendo cambios de diversa índole que facilite su replicabilidad. Señalan las dificultades, el esfuerzo y la lucha, en la misma medida en que experimentados y noveles profesionales lo vindican como ‘una experiencia espectacular, lo mejor que me pasó’” (Entrevista del autor a Gregorio G., IVBA, La Plata, mayo del 2003).

El SF fue un punto de inflexión en la cultura organizacional del IVBA. Si bien el proyecto no tuvo replicabilidad, se comenzaron a contemplar demandas de barrios degradados para aplicar un mejoramiento in situ. El correlato funcional fue la creación de un Área de Obras por Administración conducida por el mismo profesional que codujo los equipos de implementación del SF, con una buena parte de los arquitectos y técnicos que trabajaron en la obra. La “cuestión social” cobró relevancia y lo evidencia el “espacio” para expertos en el tema que prevé la resolución administrativa que da origen al estamento funcional.

2.- Reflexiones y conclusiones

Sobre el Pro-Tierra

El SFPT “nace” como una urbanización nueva, esto es lotes con servicios. En términos generales el programa permitió pensar políticas urbanas, movilizándolo la tierra ociosa, previendo e induciendo el crecimiento ordenado de la ciudad y organicidad en la apropiación del suelo. Las familias obtuvieron por sumas subsidiadas un lote provisto con agua, cloacas, energía eléctrica y mejoras en las calles, así como incentivos para la constitución de una comisión para la promoción social y el desarrollo comunitario. El PT fue un contenedor a las ocupaciones compulsivas de tierras inapropiadas para desarrollar la vida (por inundables, por falta de servicios de infraestructura y equipamiento, etc.). El programa fue el primer estadio para procurarse una vivienda digna. En ese sentido fue pensada como un modelo de política incremental. “No aspira a optimizar un objetivo sino alcanzar un nivel de logro satisfactorio” (Martínez Nogueira, 1995a:17).

Si bien la construcción de las viviendas por parte de los propietarios de esta urbanización fue precaria, dado que revistaban en situación de pobreza, el programa evitó la multifamiliaridad⁵³ y el crecimiento anárquico propio de la usurpación de tierras y del proceso constitutivo de las “villas miserias”. En éste caso, si bien las viviendas auto-construidas poseían diversos grados de precariedad, el barrio no llegó a constituirse en “villa” como consecuencia de las bondades del programa que otorgaba no sólo la propiedad sino una forma ordenada de ocupación territorial, y elementales medidas de salubridad y protección ambiental.

La gestión del Programa fue implementada en forma descentralizada (a través de los municipios) y coordinada por una organización muy novedosa creada “ad hoc”. La tierra urbana fue considerada competencia de todos los estamentos gubernamentales, y como tal se formó una Comisión interministerial y un Consejo Asesor compuesto por los municipios del Conurbano, empresas de servicios públicos y entidades públicas estatales y no estatales (FFAA, iglesia, etc.). Se proveyeron alrededor de 5.000 lotes en tres años.

El PT fue además un “facilitador” del programa de reintervención. En efecto, la posesión de boletos de compraventa y permisos otorgados por el IVBA y el municipio fue uno de los determinantes de la elección del barrio para la aplicación de la política. La tierra seguía inscripta a nombre del Estado y como tal se podía invertir recursos financieros y constituir hipotecas.

Sobre [la] Vivienda Básica Asistida

En la elección se aplicó una política de focalización territorial. Se focalizó el barrio que ya era población objetivo del plan Vida. Se estableció una relación de tipo complementaria, donde el gobierno proveyó de recursos y asistencia y la comunidad contribuyó con su capacitación y su trabajo.

El SFPT fue habitado por una población pobre y de muy bajas capacidades. Un público desatendido por la política de vivienda destinada sólo a aquellos con “recursos insuficientes”. El hábitat estaba degradado. Hoy la población no es pobre por NBI ni por capacidades sí por LP. La política tuvo un impacto claramente cuantificable en términos de mejoramiento habitacional⁵⁴ y como consecuencia en la mejora del estado general de bienestar de la población. Se redujo el hacinamiento crítico (3,22 a 2,58), las viviendas son de buena calidad y todas disponen de servicios sanitarios. El nivel educativo es superior al de origen así como mayor es la capacidad de subsistencia (renta) de los hogares.

⁵³ Me refiero a que la posesión de un lote por familia evitó una alta densidad poblacional (muchas familias en relación al espacio físico que ocupan). Si bien había altos índices de hacinamiento y siguió siendo una población pobre, la franja de pobreza no se extendió espacialmente. De la muestra analizada sólo el 11,54 % posee allegamiento interno. No se registran casos de allegamiento externo.

⁵⁴ El barrio pasó de una condición de “pobreza socio-habitacional” (12,07) a “desarrollo socio-habitacional” (81,86).

La reintervención implicó un nuevo abordaje de la política pública en materia de vivienda. En ese sentido se apeló a “soluciones habitacionales” ya que el programa se formuló con base en un diagnóstico situacional. No se proyectó pensando en un usuario ideal ni con una solución maximizadora en términos de utilidad. No hubo que sacar el mayor rédito al uso del suelo como hubiera correspondido según el paradigma utilitarista y a la demanda de los grupos de presión vinculados a la esfera empresarial (CAVERA, CAC, UIA, etc.)⁵⁵.

La respuesta fue una política retrospectiva o *backward mapping* de un contacto estrecho con “el campo” que es la última de las etapas en el diseño prospectivo o *forward mapping*, ya que “ésta política se inició en el nivel más bajo del proceso de implementación. La solución se diseñó cerca del problema y la negociación fue un elemento esencial en el proceso de implementación” (Elmore, 1996)⁵⁶. No hubo prescripción del comportamiento esperado como ocurría con la política centralizada y diseñada desde “la cúspide”. Se implementó con muchos actores disponiendo de variados grados de discrecionalidad y tomando micro decisiones todo el tiempo. Los objetivos de los dos tipos de políticas son dicotómicos; una “obra consumada y perfecta” del modelo de racionalidad pura versus “obra consensuada sujeta a negociación” asimilable a un modelo de “racionalidad limitada” (Simon, 1970)⁵⁷.

Otro efecto importante está vinculado con la complejidad de las relaciones entabladas entre los oficiales públicos y los miembros de la comunidad en permanente negociación a lo largo del proceso de la política pública.

A mi juicio “el campo” fue una gran arena de aprendizaje o “conocimiento enraizado” o para la inusual cantidad de actores involucrados, donde los pobres adquirieron la capacidad de interpretar las reglas en beneficio propio y manipular oportunidades. Y además –producto de la innovación en la implementación– la relación fue de “complementariedad y encajamiento” (Evans, 1996)⁵⁸.

Hubo “complementariedad” porque uno proveyó lo que el otro carecía a partir de un interés común; a los recursos del Estado se sumó la colaboración local; por otra parte el “encajamiento” fue el resultado de las relaciones de confianza entre los implementadores y la comunidad, que facilitaron la ejecución del programa. Las relaciones de confianza fueron “una

⁵⁵ Cámara de la Vivienda Económica de la República Argentina, Cámara Argentina de la Construcción, Unión Industrial Argentina. El programa aplicado en SF resultaría imposible que fuese ejecutado por una empresa como las que protagonizaron el período de política centralizada y de “racionalidad pura”.

⁵⁶ Citado por Aguilar Villanueva (1996:84-85).

⁵⁷ Citado por Martínez Nogueira (1995b), p.18.

⁵⁸ Citado por Roberts (2001): “Las formas de relacionarse en la política social”, en *Las nuevas políticas sociales en América Latina y el desarrollo de ciudadanía: una perspectiva de interfaz*, Documento elaborado para el Taller Agencia, Conocimiento y Poder: Nuevas Direcciones, University of Texas at Austin, Wageningen, 14 y 15 de diciembre, p.11.

suerte de capital social; una gama de acciones que facilitan una acción coordinada” (Evans, 1996); (Putman, 1993)⁵⁹.

En comparación con las políticas aplicadas en materia de vivienda tanto centralizada como descentralizada hubo un aumento muy elevado del número y la diversidad de los actores implicados en la política social. Además, la elección se basó en una comunidad pobre bajo red del plan alimentario Vida para promover el desarrollo local. Mediante las subvenciones se obtuvo un valor agregado que fue el uso de la ayuda comunitaria a bajo costo. Se ofreció más desde el Estado pero también se recibió más de la población. A pesar de alguna rigidez en la gestación del programa terminó siendo una política social concertada entre el Estado y los beneficiarios.

La población del SF era vulnerable, asimilable a lo que Castel define como una zona intermedia entre la exclusión y la desafiliación, caracterizada como “inestable que conjuga precariedad de trabajo y fragilidad de los soportes de proximidad” (Castel, 1997:15). Hoy –ex post– un solo caso de la muestra no tiene actividad formal ni está cubierto por el plan de empleos estatal, aunque sí por el plan alimentario (Vida). Se evidencian redes⁶⁰ de ayuda mutua, lazos de solidaridad, grupos informales y presencia de organizaciones de base.

Hay cuatro organizaciones de base: el Comedor Comunitario “Granito de Arena”, el club “La Esperanza” y la organización “Resistir y Vencer” del MTD propios del barrio y la “Unidad de Gestión Local” (UGL) del SF Este. En el momento de la aplicación del programa no existían instituciones. Habían funcionado la Comisión Pro-Tierra, una Liga de Madres y una Sociedad de Fomento, pero hacia el año 96 no quedaban vestigios de estas organizaciones. El SF tiene representantes en la UGL, base de la política de descentralización municipal y un grupo de vecinos está en vías de recuperar la Sociedad de Fomento San Francisco para disputar la titularidad de la UGL⁶¹.

Quienes lideran las instituciones desarrollan redes de ayuda y complementariedad como la que se establece entre el Centro de Salud “La Salita” y la Escuela 61 y entre ésta y el club de fútbol. Se percibe asimismo una clara pertenencia barrial. El programa generó lazos entre vecinos. Algunos de ellos extienden esos lazos fuera de las fronteras del barrio generando beneficios para la comunidad en su conjunto. En éste sentido podríamos referirnos a los vínculos extra barriales en los términos que Granovetter (1974)⁶² acuñó como “fortaleza de los

⁵⁹ Citado por Noya Miranda (1997), p.279.

⁶⁰ Véase Prates Junqueira (1988).

⁶¹ El titular de la Sociedad de Fomento es quien preside la UGL. En la actualidad Emilio S., presidente de la Sociedad de Fomento “El Sol” lo es también de la UGL.

⁶² Citado por Portes (1998), p.10.

lazos débiles” para categorizar las influencias indirectas del círculo exterior a la familia y los amigos cercanos y que sirve como un sistema informal de empleo. Los planes de empleo obtenidos por medio de Resistir y Vencer y la UGL, la continuidad de las subvenciones del programa PAIS reconvertido a BARRIOS y la inserción laboral en diversas dependencias municipales, la disponibilidad del obrador para el funcionamiento del Comedor son muestras elocuentes del beneficio obtenido gracias a las relaciones extra comunitarias.

Las relaciones de confianza entre usuarios-operadores y a la pertenencia barrial son claramente formas de capital social que se perciben ex post. Si como señala Portes (1998) “para poseer capital social una persona debe estar relacionada con otras, y son éstas [...] las verdaderas fuentes de capital social”, los logros vinculados a la continuidad laboral en el ámbito municipal, a la disponibilidad del obrador para el comedor comunitario, a los planes de empleo, etc. son el resultado de la naturaleza y estructura de las relaciones sociales entabladas por sujetos del SF con funcionarios y dirigentes políticos conformando una red a partir de la cual se obtienen beneficios (Bourdieu, 1979:80)⁶³.

El programa no tuvo una lógica burocrática y todo rezago de inflexibilidad fue eliminado por la “entidad” que cobró la interacción continuada en el tiempo entre todos los participantes en campo⁶⁴. Los distintos intereses y posiciones de poder de los operadores de campo atravesaron por varias etapas en las cuales fueron ganando o perdiendo protagonismo las tres instituciones actuantes y apartándose líderes representativos de una u otra. Los beneficiarios también transitaron etapas de desconfianza, resistencia, conflictos y discontinuidades en los enlaces sociales con los implementadores estatales. La interacción alentó el desarrollo de lazos y expectativas que fueron modelando un tipo de relación y una cultura organizacional que según Long (2002) podríamos denominar espacio o entidad organizada “de relaciones e intencionalidades blindadas”.

La implementación de la política social formó parte de la experiencia de vida diaria de las personas, que incluyeron una diversidad de formas de relación social que abarcaron las institucionales. De esta manera, es probable que el mayor impacto de la política no sea la mejora material, la cual es importante por derecho propio, sino el desarrollo en términos de ciudadanía y la adquisición de capacidades que les permita mayor libertad “para elegir el modo de vida que tienen razones para valorar” (Sen, 2000).

⁶³ Citado por Portes (1998), p.9.

⁶⁴ En los proyectos “clásicos” con intervención de Contratistas, los comportamientos (Estado – Empresa) están regidos por el Pliego de Bases y Condiciones Generales, Particulares y ley de Obra Pública. La comunicación es escrita y se implementa mediante Notas de Pedido de Empresa y Órdenes de Servicio. Los incumplimientos se sancionan con multas y hay causales explícitos de rescisión del Contrato de Obra Pública. En el SF las relaciones eran informales y constantes. La mayor sanción consistía en “la baja” del plan PAIS por inasistencias injustificadas.

En efecto, la participación de la comunidad en la formulación e implementación de la política y el proceso de aprendizaje que representó la elaboración de una política social desde “abajo” significó “visibilidad” y reconocimiento de los beneficiarios como sujetos ejercientes de derechos. Los individuos fueron agentes activos de cambio y no meros receptores pasivos de prestaciones. Esto les permite hoy acentuar sus derechos de ciudadanía, demandando e interpellando a las autoridades por más derechos sociales como la seguridad de renta, los títulos de propiedad, etc. así como la política ha fomentado sus propias iniciativas para superar las respectivas privaciones. Es así como coexisten quienes están cursando estudios universitarios y analfabetos que incursionan en la educación primaria. Otros que padecieron trabajos campesinos a destajo, muy duros y mal retribuidos, hoy han devenido en incipientes dirigentes que promueven y consolidan espacios de participación y logros concretos para sí y la comunidad.

Han obtenido algunas libertades fundamentales vinculadas a la superación de la pobreza económica como protegerse de enfermedades evitables, poder cocinar sus alimentos, tener una vivienda digna y disponer de agua limpia y servicios de saneamiento. Pero también han desarrollado otras capacidades como la libertad de participación social y política manifiesto en la creación de instituciones barriales y las representaciones en la UGL local. En éste sentido ha habido una mejora en términos de ciudadanía, entendida ésta como igualdad no material sino de condición. Esta conciencia de ciudadanía ha generado nuevos desafíos del status quo y es una muestra elocuente del sentimiento de pertenencia a una comunidad. “La satisfacción de necesidades despierta nuevas necesidades” (Marshall, 1950)⁶⁵. Hoy demandan por las escrituras traslativas de dominio, por el pago de la cuota de recupero⁶⁶, por la incorporación a la planta permanente al Ministerio de Desarrollo Humano en tanto subvencionados del plan BARRIOS (inicialmente PAIS), por la construcción del pavimento para sus calles, por la mejora en la calidad del agua, por recrear la Sociedad de Fomento SF para competir por la titularidad de la UGL, etc.

Otras de las libertades adquiridas están vinculadas con las distintas formas de capital social desarrollado, tanto en la acción conjunta para la construcción del barrio, como en la pertenencia barrial adquirida o por los vínculos y relaciones sociales construidas con otras personas o redes y los beneficios personales y comunitarios que éstas les proveen. Tal libertad

⁶⁵ Citado por Noya Miranda (1997).

⁶⁶ A pesar de ser una población por debajo de la LP, todos los entrevistados manifestaron su preocupación por no recibir las cuotas para cumplimentar la obligación de pago de sus viviendas, de la misma manera que todas las familias de la muestra pagan sus servicios. Gladys de J. fue la persona en peor condición de renta de los entrevistados. Su marido hace changas de albañilería y ella es “cartonera” con lo que obtiene \$ 5,00 por día. Su comentario –mientras nos mostraba la factura de luz– fue “voy a trabajar más, para poder pagar”. Los comportamientos ante las obligaciones son antagónicos con la mayoría de los barrios Fonavi, donde el nivel de recupero (pago de cuotas) es bajísimo y los mecanismos de “enganche” de los servicios públicos una “moneda” corriente. Estas muestras son signos elocuentes de quien se siente en igualdad de status o condición en tanto miembro de una comunidad, más allá de su pobreza de renta.

es relevante ya que “su existencia o creación es vista como la clave para el desarrollo comunitario” (Durson, 1999)⁶⁷.

La vivienda fue más que un “refugio” o “techo”⁶⁸, ya que el proceso de implementación y sus implicancias permitieron a los beneficiarios adquirir diversas funciones ya descritas (estudiar, participar en organizaciones, crear conexiones o enlaces sociales, la comprensión compartida de sus problemas y soluciones, etc.) que les confirieron mayores libertades o capacidades para conseguir distintas combinaciones de funciones entre las que puede elegir una persona para mejorar su vida y mitigar los efectos de la pobreza.

Es improbable que se pueda conseguir un empleo formal viviendo en un asentamiento; o peor aún constituyendo domicilio en un FONAVI como “Fuerte Apache” o “Pepsi”⁶⁹ verdaderos paradigmas de la exclusión social y fuente de estigmatización para quienes los habitan. Smith (1776)⁷⁰ entendió a la satisfacción de necesidades no sólo como a los bienes indispensables para vivir bien sino como “la capacidad de aparecer en público sin sonrojarse” o para participar de la vida en la comunidad. En la misma línea de reflexión y por analogía correspondería satisfacer la necesidad de “vivir en un barrio del Estado sin sonrojarse” o que ello constituya un estigma. De ahí que sean mucho menos importantes los bienes que provee el Estado que las libertades que generan dichos bienes. San Francisco es un barrio puesto en valor de gente mucho menos pobre en términos de libertades o capacidades, cuya posesión facilita la consecución de los fines propuestos.

Como reflexión final deseo destacar que el gran desafío de la política de vivienda será la sistematización de esta modalidad de formulación de proyectos y de gestión. ¿Cómo compatibilizar la demanda de vivienda recuperable y, por tanto, de mejoramiento en lugar con la cantidad y urgencia que amerita el déficit actual? Si tenemos en cuenta que las bondades del estudio de caso y su sustentabilidad están estrechamente vinculadas al entramado de relaciones que se construyeron a lo largo del proceso de implementación, entonces su replicabilidad a gran escala generaría tensiones e incompatibilidades en pos del desarrollo de capital social, capacidades, ciudadanía y sostenibilidad. Por su naturaleza *backward mapping* el proyecto se inicia en “el campo”, se formula con algún grado de participación de los beneficiarios, se “ajusta” durante el proceso de implementación, que a su vez es un ámbito de aprendizaje. Y la consecuencia buscada es la conversión de los bienes primarios en medios que ayude a las

⁶⁷ Citado por Roberts (2001), p.12.

⁶⁸ Ver Yujnovsky (1982), pp. 182-186.

⁶⁹ Multitudinarios barrios estatales en malas condiciones tanto edilicias como de “clima social” o de capital social negativo (violencia, delincuencia, drogadicción, etc) que imposibilitan bienestar, calidad de vida y participación comunitaria.

⁷⁰ Citado por Sen (2000), p. 98.

personas a promover sus fines. Estas variables hacen que éste tipo de proyecto sólo se parezca a si mismo. ¿Cómo reemplazar o agilizar todo lo que hubo de “artesanal” en la construcción de relaciones sociales, lazos de solidaridad, reciprocidades, cooperación y negociación para la obtención de las metas propuestas? Todo intento de sistematizar procesos puede conducir nuevamente a la maximización de la vivienda como un bien y a sus consecuencias de degradación del hábitat y la estigmatización de quienes lo habitan.

El SF tuvo características de proyecto “piloto” o excepcional. Por la voluntad política, por los recursos utilizados, por las instituciones involucradas, por las características de población beneficiaria, y por tratarse de una reintervención estatal que además ofertaba remunerar la capacitación de la mano de obra empleada. Pero a poco de comenzar la voluntad política se diluyó, el plazo se sextuplicó, los liderazgos cambiaron, las instituciones perdieron protagonismo, la planificación racional aunque menguada dio paso a una planificación situacional, donde prevalecieron los acuerdos, las treguas, la solución satisfactoria. De tal manera que los atributos excepcionales se relativizan en beneficio de una experiencia novedosa por la formulación, por la implementación, por los numerosos actores intervinientes y por los resultados arribados.

La reflexión final refiere a la importancia que cobraría en el combate a la pobreza el diseño e implementación de una política de vivienda cuyo objetivo sea dar respuesta al medio millón de hogares deficitarios susceptibles de recuperación del déficit actual. La categorización de la demanda, la focalización en poblaciones pobres, la herramienta del diseño situacional, la participación de los beneficiarios en los momentos claves del ciclo de política y una implementación en sincronía con las demás las políticas sociales como educación, salud y empleo significarán la transferencia a la población de libertades o capacidades que les permitirá mayores opciones de desarrollo social y sustentabilidad al hábitat que contribuyan a promover procesos de desarrollo local.

BIBLIOGRAFIA

- ADELANTADO, José, NOGUERA, José, RAMBLA, Xabier, y SÁEZ, Lluís (1998): "Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica", en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 3/ 98, México.
- ARROSSI, Silvina, CLICHEVSKY, Nora, y PERELMAN, Pablo (1991): "El acceso a la tierra en el Conurbano Bonaerense: Nuevas soluciones para un viejo problema", en *Tierra Fiscal y Medio Ambiente, Revista Medio Ambiente y Urbanización*, N° 34, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, IIED América Latina, Buenos Aires, marzo.
- BELLARDI, Marta, y DE PAULA, Aldo (1986): *Villas Miseria: origen, erradicación y respuestas populares*, Biblioteca Política Argentina, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- BERRETTA, Horacio (1997): "En búsqueda de una política efectiva e integradora para el hábitat social", en Cuenya y Falú (Comp.) (1997).
- CASTEL, Robert (1997): *La metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Estado y Sociedad, Bs. As.
- CLICHEVSKY, Nora (1997): "Regularización dominial: ¿solución para el hábitat 'popular' en un contexto de desarrollo sustentable?", en Cuenya y Falú (Comp.) (1997).
- CUENYA, Beatriz (1994): "Problemas y desafíos en la evaluación de proyectos del hábitat popular", en Cuenya y Natalicchio (coord.) (1994).
- CUENYA, Beatriz (1997): "Descentralización y política de vivienda en Argentina", en Cuenya y Falú (Comp.) (1997).
- CUENYA, Beatriz, y FALÚ, Ana (Comp.) (1997): *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*, Colección CEA - CBC Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- CUENYA, Beatriz, y NATALICCHIO, Marcela, coord. (1994): *Evaluación de proyectos - Hábitat popular y desarrollo social*, Bibliotecas Universitarias, CEAL, CEUR, GADIS, Buenos Aires.
- CUENYA, Beatriz, PASTRANA, Ernesto, y YUJNOVSKY, Oscar (1984): *De la villa miseria al barrio autoconstruido*, CEUR, Bs. As.
- CHUECA GOITIA, Fernando (1980): *Breve historia del urbanismo*, Alianza Editorial, Madrid.
- ELMORE, Richard F. (1996): "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales", en Luis F. Aguilar Villanueva: *La implementación de políticas*, Porrúa. México.
- FELDMAN, Silvio, y MURMIS, Miguel (colaboración de Gabriela Wyczykier) (2000): *Ocupación en sectores populares y lazos sociales. Preocupaciones teóricas y análisis de casos*, UNGS.
- GRILLO, Oscar, LACARRIEU, Mónica, y RAGGIO, Liliana (1995): *Políticas sociales y estrategias habitacionales*, Espacio Editorial, Buenos Aires.
- INFORMES de Investigación del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR): *Hábitat y desarrollo de base – Un enfoque metodológico para evaluar proyectos*.
- LASCANO, Cecilia (1992): "Nuevas estrategias en política habitacional", en *Medio Ambiente y Urbanización*, Año X, N° 41, IIED.

- LIERNUR, Pancho (1984): "Buenos Aires: la estrategia de la casa autoconstruida", en Barrán y Nahum, Armus Langdon, Hardoy, Liernur, Paterlini de Koch, Rial Viñuales, Espinosa Soriano, Gutiérrez y González, Illanes Oliva: *Sectores populares y vida urbana*, CLACSO, Biblioteca de Ciencias Sociales, Bs. As.
- LONG, Norman (2002): *La visión múltiple del análisis de interface*.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (1995a): "Los programas para combatir la pobreza en Argentina", en Dagmar Raczymsky: *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Programas, instituciones y recursos*, CIEPLAN, BID, Santiago,.
- MINUJIN, Alberto (1997): *Cuesta abajo*, UNICEF, Losada, Bs. As.
- MINUJÍN, Alberto, y KESSLER, Gabriel (1995): *La nueva pobreza en Argentina*, Planeta, Bs. As.
- MURMIS, Miguel, y FELDMAN, Silvio (colaboración de Gabriela Wyczykier) (2002): "Formas de sociabilidad y lazos sociales", en L. Beccaria, S. Feldman, I. González Bombal, G. Kessler, M. Murmis y M. Svampa: *Sociedad y sociabilidad en la Argentina de los 90*, UNGS - Editorial Biblos, Buenos Aires.
- NOYA MIRANDA, Francisco Javier (1997): *Ciudadanía y capital social. Estudio preliminar en torno a 'Ciudadanía y Clase Social' de T. H. Marshall*, UNED, Madrid.
- PELLI, Víctor (1997): "Soluciones alternativas de vivienda, sus diferentes versiones y alcances. El salto necesario de la provisión de vivienda a la promoción de la solución habitacional concertada", en Cuenya y Falú (Comp.) (1997).
- PORTES, Alejandro (1998): "Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna", Conferencia pronunciada el 31 de agosto de 1998.
- PRATES JUNQUEIRA, Luis Antonio (1988): "Descentralización, intersectorialidad y red en la región de la ciudad", en Revista de CLAD, *Reforma y Democracia*, Nº 12, Caracas.
- REMPEL, Rolf. "Programa social de urbanización. Una experiencia de 'Loteos con Servicios' en Buenos Aires", en *Medio Ambiente y Urbanización*, Año 10, Nº 41, IIED-AL, Buenos Aires.
- SEN, Amartya (2000): *Desarrollo y libertad*, Capítulo 3, Planeta, Buenos Aires.
- YUJNOVSKY, Oscar (1984): *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1982*, GEL, Buenos Aires.

ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS

- MELE, Jorge. "La verdad sobre Fuerte Apache", en Suplemento de Arquitectura, Ingeniería, Planeamiento y Diseño, diario *Clarín*, 30 de abril.

PONENCIAS

- CLICHEVSKY, Nora (1999): "Políticas de regularización en Argentina: Entre la euforia y la frustración", CONICET, UBA, Bs. As., octubre, 1999.
- LONG, Norman (1999): "The multiple optic of Interface Analysis", UNESCO, background paper on Interface Analysis, Wageningen University, The Netherlands, octubre, 1999.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (1995b): "Análisis de políticas públicas", FORGES, Documento 22/95, Buenos Aires, septiembre de 1995.

PORTES, Alejandro(1988): "El capital social: Sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna", Depto. de Sociología, Universidad de Princeton, New Jersey 08540, *Annual Review of Sociology*, Vol. 22, 1988, traducción Jorge C. Bompas, septiembre 1988.

ROBERTS, Bryan (2001): "Las nuevas políticas sociales en América Latina y el desarrollo de ciudadanía: una perspectiva de interfaz", University of Texas at Austin, Wageningen, 14 y 15 de diciembre de 2001.

ROBERTS, Bryant (2002): "The new social policies in Latin America and Development of Citizenship: An Interface Perspective", University of Texas at Austin, Wageningen, 14 y 15 de diciembre 2002.

FUENTES DE INFORMACIÓN

CUENYA, Beatriz, y DI LORETO, Fidel (1988): Guías de Entrevistas para el análisis cuantitativo, Anexo C, "Hábitat y Desarrollo de Base", Un *Nuevo Enfoque Metodológico para Evaluar Proyectos*, Informes de Investigación, CEUR 10, Bs. As. .

Acuerdo IVBA – CFyDH N° 09-390/96, Res. IVBA N°s 353/97 y 553/97.

Boleto Pro-Tierra perteneciente a Ma. Rosa V. y Francisco T, 19 de mayo de 1989.

CEPARJ- Cuaderno temático 1/Obras y Servicios Públicos-Propuestas para un Plan Provincial de Vivienda, Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano (1987).

Cuadernillo Pro-Tierra del Cuarto Encuentro de Tierra y Vivienda, San Bernardo, 14 y 15 de diciembre de 1990.

Decreto 690 PEN de 27 de abril de 1992, Política habitacional y plan de Acción de la Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental del Ministerio de Salud y Acción Social.

Decreto Provincial N° 815 del 29 de febrero de 1988, Gobernación Cafiero, Programa Pro-Tierra.

Documento del Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual N° 2070, BA, 7-9-98

Documento del Instituto Provincial de Acción Cooperativa N° 4211.

Encuesta de Desarrollo Social N° 3, Panorama de la Situación Habitacional, SIEMPRO, octubre 2000.

Encuesta Social- Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua, CF y DH (1996).

Estatuto del Comedor Comunitario "Granito de Arena".

Expediente Administrativo IVBA N° 2416-8306-97, Extracto: Programa Vivienda Básica Asistida – Barrio San Francisco, Florencio Varela.

Relevamiento-Programa Vivienda Básica Asistida, IVBA (1996)

Resoluciones IVBA Solidaridad N°s. 919/92 (Municipios), Subprograma VBA (1996).

RESUMEN

El estudio de caso refiere a una iniciativa enfocada a mejorar la calidad de vida de una población pobre a partir de la puesta en valor de las viviendas y su hábitat. El programa requirió de la participación de la comunidad en el proceso de implementación quien aprobó la solución habitacional propuesta. Esto significó instancias de conflicto y de cooperación desde el momento mismo de la formulación del proyecto hasta el final de la obra. Luego de cuatro años, el barrio muestra signos de sustentabilidad a partir del desarrollo de capital social positivo, pertenencia barrial y capacidades adquiridas por sus pobladores.

El caso contrasta con la política de vivienda imperante en el momento de su ejecución, en la cual prevalecía la provisión de vivienda “llave en mano” para usuarios genéricos o “ideales”. Para el San Francisco se apela a un proyecto situacional comenzando por el último de los estadios en los proyectos de racionalidad pura: el campo. Se adoptan “soluciones habitacionales” consensuadas con las familias, políticas que se “ajustan” aún durante el proceso de implementación.

El análisis de la política pone el acento en el entramado de relaciones personales e institucionales a lo largo de la marcha de obra. El utilitarismo, paradigma dominante durante muchos años en la política pública, sería ineficaz para desentrañar los efectos de la política.

Nos resultó apropiado el marco conceptual de las capacidades o libertades, que no se basa en la promoción de un bien homogéneo, sino en la «conversión» de los bienes provistos en funciones tan diversas y simples –como poder cocinarse los alimentos– a otras más complejas como respetarse a sí mismo y participar de la vida en la comunidad.

Finalmente, y dado que mayoritariamente el déficit nacional está conformado por viviendas degradadas que requieren de mejoramiento “in situ”, analizar y reflexionar sobre el ciclo de la política pública que se implementó en un barrio del conurbano bonaerense, permitirá establecer argumentos para la formulación de una política de vivienda nacional inserta en el conjunto de políticas sociales cuyos efectos sincrónicos contribuyan a la mitigación de la pobreza y al desarrollo de capacidades de vastos sectores de la población.

Cuadernos de CLASPO - Argentina

Títulos publicados:

- Nº 1. KARINA BIDASECA: «Vivir bajo dos pieles... En torno a la resignificación de las políticas sociales y la complejización del vínculo con el Estado. El Movimiento de Trabajadores Desocupados de Solano».
- Nº 2. ALEJANDRA COSOVSKI: «Las prácticas participativas en salud. El caso de los Municipios Saludables: el Municipio de General Rodríguez».
- Nº 3. CARLA MURIEL DEL CUETO: «Desde el barrio. Un estudio sobre acción cultural en dos barrios del Gran Buenos Aires».
- Nº 4. FABIANA LEONI Y MARIANA LUZZI: «Rasguñando la lona. La experiencia de un club de trueque en el conurbano bonaerense».
- Nº 5. MABEL LÓPEZ OLIVA: «Violencia familiar en la Ciudad de Buenos Aires: Un estudio sobre la dinámica de relación entre organizaciones no gubernamentales, poder judicial y otros servicios estatales frente a las denuncias judiciales».
- Nº 6. LAURA MARTÍNEZ PORTA: «La Universidad como agente de desarrollo local».
- Nº 7. PEDRO NÚÑEZ: «(Des)igualdad, necesidades y legitimidad. Un acercamiento a los criterios de justicia en sectores populares».
- Nº 8. GABRIELA POLISCHER: «Paradojas del asistencialismo: Una mirada a partir del caso de un comedor comunitario».
- Nº 9. GABRIELA WYCZYKIER: «Las estrategias de las organizaciones de la sociedad civil frente a los problemas de empleo: Un estudio de casos a partir de la articulación de niveles de acción micro-macro».
- Nº 10. NINA ZAMBERLIN: «Las organizaciones de la sociedad civil en el campo de la salud sexual y reproductiva. Estudio de caso: el Centro de Promoción del Joven».
- Nº 11. HUGO DANIEL ÁLVAREZ: «Mejoramiento habitacional y desarrollo de capacidades en un barrio del Conurbano Bonaerense. Estudio de caso».
- Nº 12. PABLO BONALDI: «Análisis de la implementación del Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios».
- Nº 13. OLGA G. BRUNATTI: «La asistencia a la víctima de "violencia familiar": tres instituciones sociales no gubernamentales y un ámbito especializado de la esfera jurídica abordando un mismo problema social».
- Nº 14. SERGIO CAGGIANO: «"Hacer presente a Bolivia". Centro de Estudiantes y Residentes Bolivianos, red institucional e "interconexiones"».
- Nº 15. DAMIÁN GUSTAVO CORRAL: «Inseguridades, incertidumbres y modos de regulación en los sectores populares. Un abordaje sobre las representaciones sociales y lógicas de acción en un barrio del conurbano bonaerense».
- Nº 16. SEBASTIÁN ESSAYAG: «La participación ciudadana como estrategia de fortalecimiento de la Atención Primaria de la Salud: un estudio de caso».
- Nº 17. LUIS FARA: «Estudio de caso: Cooperativa de Vivienda, Consumo y Servicios Sociales Monseñor Angelelli Ltda.».
- Nº 18. ALICIA GONZÁLEZ ANDRADA: «Planificación estratégica participativa: Tensiones y conflictos en la lógica de inclusión social en la Ciudad de Buenos Aires».
- Nº 19. SEBASTIÁN PEREYRA: «¿De las acciones de lucha a los proyectos productivos? La experiencia de la Unión de Trabajadores Desocupados de Gral. Mosconi en Salta».
- Nº 20. MARÍA LAURA RAFFO: «Ciudadanías en construcción. Un estudio sobre organizaciones de travestis en la Ciudad de Buenos Aires».
- Nº 21. FERNANDO SANTIAGO Y MARINA GARCÍA: «La articulación de actores en el desempeño de las políticas sociales. Estudio de caso: la comunidad de Barrufaldi en el Conurbano Bonaerense».
- Nº 22. CRISTINA B. TORRES: «La participación en las políticas sociales: el papel de los Consejos Consultivos. Los espacios de articulación multiactorales en la gestión de las políticas públicas locales. El Consejo Local Económico Social de Esteban Echeverría. Un estudio de caso».