

ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero

Director: Francisco Rhon Dávila Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez Parga. 1982-1991
Editor: Hernán Ibarra Crespo
Asistente General: Marganta Guachamín

REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE

© ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números

EXTERIOR. US\$ 45

ECUADOR US\$ 15,50

EJEMPLAR SUELTO EXTERIOR US\$ 15

EJEMPLAR SUELTO ECUADOR US\$ 5,50

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Tel# 2522763 Fax. (5932) 2568452

E-mail caaporg ec@uio satnet net

Redacción Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito

PORTADA

PuntoyMagenta

DIAGRAMACION

Martha Vinuesa

IMPRESION

Albazu Offset



ISSN-1012-1498

ECUADOR DEBATE

76

Quito-Ecuador, Abril del 2009

PRESENTACION / 3-6

COYUNTURA

Diálogo sobre la coyuntura: Predominio de Alianza País,
incertidumbre económica y fragmentación política / 7-20

Conflictividad socio-política: Noviembre 2008 - Febrero 2009 / 21-28

TEMA CENTRAL

Dolarización y generación de vivienda formal: su lectura en Ecuador / 29-54

Oscar Raúl Ospina y Jaime Erazo Espinosa

La vivienda en Cuba. Reflexiones en torno a un problema pendiente / 55-74

Eliana Cárdenas

Idas y vueltas: el derrotero de las políticas descentralizadas de producción
de vivienda social en las principales áreas metropolitanas de Argentina / 75-92

María Mercedes Di Virgilio y María Carla Rodríguez

La gestión de la vivienda social en el Ecuador: entre la espada y la pared / 93-106

María Elena Acosta

El efecto Mivivienda: política de vivienda para la clase media
y diferenciación social / 107-122

Julio Calderón Cockburn

Costa Rica: contradicciones alrededor de la ciudad y la vivienda / 123-132

Franklin Solano Castro

La lucha por la vivienda social en las áreas centrales: el caso de São Paulo / 133-
146

Nabil Bonduki

DEBATE AGRARIO

30 años después: una reflexión sobre los estudios rurales
y agrarios en Ecuador / 147-174

Manuel Chiriboga

ANÁLISIS

Entre el populismo autoritario y la preservación de valores ancestrales:
la identidad boliviana como consciencia de una crisis histórica / 175-192

H.C.F. Mansilla

La mujer y el trabajo en Chile, una realidad desafiante / 193-214

Bernardita Weisser Soto

RESEÑAS

Veintiocho de Mayo de 1944: una democracia fallida / 215-220

Julio Echeverría

Idas y vueltas: el derrotero de las políticas descentralizadas de producción de vivienda social en las principales áreas metropolitanas de Argentina

María Mercedes Di Virgilio¹ y María Carla Rodríguez²

Un campo en el cual operó con fuerza la descentralización sectorial-administrativa en la década de los años los noventa fue el de los servicios universales, entre ellos, el sector vivienda. El puntapié inicial de estos procesos en el sector lo marcó la descentralización del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), en agosto de 1992. A partir de entonces, surgieron iniciativas que muestran como rasgo distintivo el desarrollo de un rol activo de parte de los ejecutivos provinciales en la definición de acciones e inversiones orientadas a la producción social del hábitat (en adelante PSH), reconociendo e involucrando la existencia de sus tramas socio-organizativas. A partir del análisis de iniciativas descentralizadas llevadas a cabo en las provincias de Córdoba, Mendoza y Buenos Aires, el artículo analiza el derrotero de las políticas descentralizadas orientadas al desarrollo del hábitat popular.

La reforma del Estado en América Latina, en general, y en Argentina, en particular, reconoce entre sus pilares a los procesos de descentralización de la política social. La secuencia de reformas descentralizadas se inicia, en Argentina, a finales de la década de los años setenta y se profundiza a partir de la segunda mitad de los años ochenta, sobre todo, en el decenio de los años noventa. Desde entonces, la descentralización ha repre-

sentado la estrategia predominante en materia de cambios en las políticas sociales y, por ende, un rasgo sobresaliente de las reformas institucionales que acompañaron la restitución del régimen político democrático y el desarrollo de una economía de mercado. Sin embargo, y a pesar del amplio consenso que sirvió de apoyo para el desarrollo de estos procesos, los resultados obtenidos en materia de descentralización han sido muy diversos. Por un

1 Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora CONICET y miembro del Área de Estudios Urbanos del Instituto Gino Germani (UBA). Ha publicado diversos artículos en revistas especializadas y capítulos de libros referidos a políticas sociales en la ciudad, pobreza y hábitat popular.

2 Investigadora Conicet-IIGG-FSOC-UBA, trebol@datamarkets.com.ar

lado, las matrices institucionales sobre las cuales se generan los traspasos fueron heterogéneas.³ Por otro, los tipos de autoridad delegada en los diferentes contextos y los mecanismos a través de los cuales operó dicha delegación también parecen haber sido variados.

Un campo en el cual operó con fuerza la descentralización sectorial-administrativa en la década de los años noventa fue el de los servicios universales, entre ellos, el sector vivienda.⁴ El puntapié inicial de estos procesos en el sector lo marcó la descentralización del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), en agosto de 1992.⁵ El FONAVI había sido creado en 1972 como un fondo permanente de asignación específica para la construcción y el financiamiento de viviendas económicas, obras de infraestructura y equipamiento comunitario para los sectores de bajos ingresos.⁶ El traspaso de los recursos del FONAVI al Fondo de Coparticipación

Federal implicó una transferencia de recursos hacia las provincias por un total de 900 millones de pesos anuales (monto que en su momento representaba el 40% de los recursos del Ministerio de Salud y Acción Social).⁷ Este proceso modificó la dinámica intraburocrática de los organismos y contribuyó a definir una nueva institucionalidad.⁸

Originalmente, la operatoria se ejecutaba a través de un esquema de gestión altamente centralizado. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación dictaba las reglamentaciones, definía los programas a financiar y los criterios generales de selección de los beneficiarios, mientras que los organismos provinciales solo quedaban a cargo de la ejecución de dichos programas. De este modo, planteaba la existencia de una instancia central de planificación –la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda– e instancias operativas –Institutos Provinciales de

-
- 3 K. Ansolabehere. "Argentina... Provincias, instituciones e incertidumbre: el derrotero de la descentralización de las políticas sociales". *Revista Mexicana de Sociología* 3. México: UNAM, 2003.
 - 4 F. Repetto y G. Alonso. *La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización*. Santiago de Chile: CEPAL, 2004.
 - 5 Cabe destacar que la ley que reglamentó la transferencia fue sancionada tres años después. De este modo, en abril de 1995, quedó institucionalizada la "provincialización" del recurso FONAVI a través del diseño organizacional que se expresó en el Sistema Federal de la Vivienda.
 - 6 Inicialmente la operatoria se financiaba con contribuciones de trabajadores y empleadores (desde 1992, a través de un porcentaje del impuesto a los combustibles). A través del otorgamiento de créditos hipotecarios se proponía, por un lado, incidir en la demanda por medio de subsidios que incrementaban su solvencia. Por el otro, influir sobre la oferta facilitando la realización de viviendas "llave en mano" por empresas privadas. Tomado de: B. Cuenya. "Descentralización y política de vivienda en Argentina". En: B. Cuenya y A. Falú (comps.) *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*. Buenos Aires: CEA - Oficina de Publicaciones del CBC, 1997, p. 27.
 - 7 F. Repetto y F. Moro. "Capacidades institucionales y políticas sociales: reflexiones a partir del caso argentino". En: J. Bertranou; J. M. Palacio y G. Serrano (comps.) *En el país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 2004.
 - 8 A. Catenazzi y M. M. Di Virgilio. "Habitar la ciudad: aportes para el diseño de instrumentos y la definición de una política urbana". En: L. Andrenacci (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento - Prometeo Libros, 2006.

Vivienda (IPVs)– en el nivel subnacional.⁹ Con la nueva normativa, la Secretaría de Vivienda pierde su función distribuidora y los Institutos de Vivienda quedan a cargo de la ejecución no solo de las acciones orientadas a la producción de vivienda sino también de la asignación de los recursos.¹⁰

Al finalizar la década de los años noventa, la composición de la inversión en las diferentes jurisdicciones mostraba estrategias diversificadas de asignación del recurso FONAVI. Algunas jurisdicciones, como por ejemplo Salta, invertían montos equivalentes en la construcción de vivienda y en créditos,

y también destinaban fondos a la construcción de infraestructura y equipamiento. Tierra del Fuego, por su parte, asignaba un monto considerable al sistema de créditos. Santiago del Estero, en cambio, invertía la totalidad de los recursos en la construcción de vivienda básica. Otras jurisdicciones priorizaban la inversión en vivienda y parte en créditos. En este contexto, los IPVs desarrollaron distintas operatorias con diferentes niveles de subsidio y destinadas a distintos segmentos de la demanda. En la siguiente tabla pueden observarse las características de los tipos de operatoria desarrollados.¹¹

Tabla 1
Tipos de operatorias financiadas con fondos provinciales y sus características, 1998

Operatoria	Características generales	Distribución del % de la viviendas	Costos promedio por vivienda, en dólares	Ingresos mínimos requeridos, en dólares	Plazos de amortización	Tasa de interés
Demanda libre	Financiamiento total	38,2	18.856	470	hasta 300 cuotas	3%
Cofinanciadas	El destinatario aporta entre el 20% y el 30%	27,9	21.000	760	hasta 240 cuotas	6%
Descentralizadas	Los gobiernos locales ejecutan las obras y aportan el terreno	33,9	14.266	260	300 cuotas	sin interés

Fuente: A. Catenazzi y M. M. Di Virgilio. “Ingreso ciudadano y condiciones urbanas: aportes para una estrategia de política social del Gobierno nacional”. Buenos Aires: SIEMPRO - Secretaría de Tercera Edad y Acción Social del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Mimeo, 2001.

-
- 9 Los IPVs estaban a cargo de las acciones relacionadas con el medio de inserción de las obras: identificación de tierras disponibles para la localización de las viviendas, la elección de su tipología, la licitación para su construcción y la adjudicación a la población demandante.
 - 10 También quedaron a cargo de la recuperación de los créditos otorgados, según F. Repetto y F. Moro. *Op. cit.*
 - 11 A. Catenazzi y M. M. Di Virgilio. “Ingreso ciudadano y condiciones urbanas: aportes para una estrategia de política social del Gobierno nacional”. Buenos Aires: SIEMPRO - Secretaría de Tercera Edad y Acción Social del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Mimeo, 2001.

Hacia el surgimiento de nuevos lineamientos en política habitacional

Si bien las operatorias de producción de viviendas “llave en mano” continuaron dominando la producción habitacional, la articulación de los recursos FONAVI con recursos municipales (básicamente vinculados a la provisión de tierras) y el desarrollo de operatorias cofinanciadas, orientó parcialmente su utilización hacia sectores sociales de menores ingresos. De hecho, las operatorias implementadas desde el nivel municipal representaban, a finales de la década, un tercio de las soluciones habitacionales, demostrando cierta capacidad de los municipios en alcanzar a dicha población (tabla 1). Asimismo, se inició una incipiente diversificación de los lineamientos de políticas habitacionales dirigidas a los grupos de menores ingresos, siendo las más significativas las políticas ex

post orientadas a la regularización dominial.¹² Comienzan a desarrollarse también acciones públicas focalizadas en la atención de las necesidades habitacionales de la población de menores recursos. Si bien estas iniciativas no tuvieron un impacto significativo en términos cuantitativos –por el reducido volumen de fondos disponibles en relación con las necesidades sociales a atender–, tuvieron capacidad para instalar en el debate de las políticas habitacionales las cuestiones vinculadas con los déficits cualitativos de las soluciones habitacionales orientadas a los sectores populares, su (re)consideración con sujeto activo de las políticas y la “puesta en valor” de su contribución en la superación de las actuales condiciones deficitarias, colocando la mirada sobre el rol del sector público como corresponsable en la gestión y ejecución de proyectos y programas habitacionales.¹³

12 H. Herzer y otros. “Hábitat popular, organizaciones territoriales y gobierno local en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Análisis comparativo de dos estudios de caso”. En: *Informe final, proyecto UBACyT CS032, programación 1995-1997*. Buenos Aires: Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigación Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, mimeo, 1998. / A. Catenazzi y M. M. Di Virgilio, 2006. *Op. cit.*

13 M. C. Rodríguez y M. M. Di Virgilio. *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socio espacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Coedición Área de Estudios Urbanos - IIGG - Grupo Argentino de Producción Social del Hábitat - HIC AL, 2007.

Cabe mencionar también la emergencia de fondos provinciales de vivienda. Uno de los programas en torno al cual se estructuró esta política en la provincia de Buenos Aires fue el Programa Solidaridad. Este Programa se ejecutó tanto de manera centralizada como descentralizada, a través de los municipios o entidades intermedias. En el caso de las acciones descentralizadas, los municipios u organizaciones sociales debían ser propietarios del terreno y debían hacerse cargo de relevar a la población potencialmente beneficiaria. La composición de las entidades intermedias que intervenían en esta operatoria era variada, destacándose las organizaciones sindicales SUTEDA, UPCN, UOCRA, CARITAS y cooperativas. El Instituto Provincial de Vivienda (IPV) brindaba asistencia financiera y técnica a municipios y entidades intermedias y, en caso de que lo requieran, asesoraba acerca de la compra de tierras y excepcionalmente se hacía cargo de la ejecución del proyecto. Asimismo, el IPV realizó convenios con el Programa Arraigo para financiar parcialmente viviendas que se construyen en terrenos en los que se está llevando a cabo un proceso de regularización dominial. Bajo esta modalidad, se firmaron dos

En este marco, surgen iniciativas que muestran como rasgo distintivo el desarrollo de un rol activo de parte de los ejecutivos provinciales en la definición de acciones e inversiones orientadas a la producción social del hábitat (en adelante PSH),¹⁴ reconociendo e involucrando la existencia de sus tramas socio-organizativas. Por ejemplo, en la provincia de Córdoba, desde 1993 hasta 1997, la Mesa de Concertación de Políticas Sociales constituyó un marco multiactoral de gestión de política pública que asignó recursos a varios cientos de proyectos ejecutados por cooperativas pertenecientes a la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales (UODBS), un colectivo de segundo grado que abordaba necesidades de vivienda, infraestructura, salud, alimentación y desarrollo social de los grupos de bajos ingresos.¹⁵

En Mendoza, entre 1992 y 1998, se implementaron iniciativas habitaciona-

les descentralizadas en los municipios que tenían por sujeto privilegiado a cooperativas de vivienda y mutuales. Integradas por los beneficiarios de los conjuntos habitacionales a ejecutar, éstas se organizaban como –o se asociaban con– pequeñas empresas constructoras. En ese contexto, en el Gran Mendoza se constituyó una federación, la Asociación de Entidades de Vivienda y Servicios (ASEVIS), que fue un interlocutor político significativo de dicha experiencia cooperativa.¹⁶

Ambos casos constituyeron experiencias innovadoras en lo que se refiere al diseño y aplicación de esas políticas. En un contexto común de reestructuración estatal neoliberal a escala nacional, ambos gobiernos provinciales asumieron una iniciativa sectorial que los diferenciaba de la tradición centralizada del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) y exploraron la territorialización de las políticas habitacionales.

convenios que involucraron a ocho barrios en los municipios de Quilmes, Avellaneda, San Isidro, La Matanza y San Fernando. Esta modalidad constituyó un primer paso en la búsqueda para desarrollar operativas que se adecuasen a las condiciones socioeconómicas de los sectores de menores ingresos del Gran Buenos Aires. Tomado de: A. Catenazzi y M. M. Di Virgilio, 2006. *Op. cit.*

- 14 Los PSH incluyen una gama de modalidades habitacionales autoproducidas por sus habitantes: desde barrios originados en tomas de tierras, hasta conjuntos cooperativos autogestionarios. Se trata de procesos de producción colectiva de barrios –y ciudad– que maduran históricamente a partir de necesidades sociales de resolución de la vida cotidiana, cuya dinámica tiende a rebasar las lógicas estatales y mercantiles instituidas para su canalización. Además de aportar soluciones habitacionales, la PSH se caracteriza por articular una trama de sujetos y actores sociales colectivos y organizados, distintos a las unidades domésticas involucradas en los procesos. Estos fenómenos de autoproducción masiva, nacidos de un desfase o inadecuación entre el universo de opciones de mercado, las políticas públicas sectoriales –históricamente configuradas en torno a la producción empresarial convencional– y las necesidades habitacionales de la población de menores ingresos, disparan a su vez nuevas acciones por parte del Estado. Tomado de M. C. Rodríguez y M. M. Di Virgilio y otros. *Op. cit.*
- 15 M. C. Rodríguez y V. Procupez (1998). *Autogestión, rehabilitación edilicia, concertación. Experiencias en políticas de vivienda popular*. Buenos Aires: CYTED-BILANCE - Subsecretaría de Vivienda de la Nación - MOI, 1998.
- 16 M. C. Rodríguez. “Descentralización de la política habitacional. Una mirada desde el nivel local, acerca de las características que asume la relación Estado mercado”. *Revista Mundo Urbano* 0, 2000.

En efecto, las iniciativas provinciales se distanciaron de las definiciones nacionales que trataban de manera indiferenciada la cuestión de la localización (implícitamente provista por el precio de la tierra disponible en términos de las condiciones del mercado para la ejecución de obra nueva). Los nuevos diseños involucraron un tratamiento particularizado de la variable territorial: en Mendoza, a través de un esquema municipalizado de actuación e inversiones, y en Córdoba, priorizando el ámbito y la problemática socio-urbana de las *villas de emergencia*.¹⁷

En ambos casos prevaleció una fuerte impronta urbana anclada en las ciudades capitales y sus conurbaciones¹⁸ que se especificó con propuestas de intervención construidas sobre situaciones diferenciales en relación con las condiciones de producción y las tipologías del hábitat popular urbano. En el caso cordobés, la problemática de las *villas de emergencia* junto con el reconocimiento de su tradición socio-organizativa implicó un énfasis en el mejoramiento del hábitat existente, en un contexto signado por una historia previa de políticas de erradicación que, sin embargo,¹⁹ no habían revertido las ten-

dencias a la expansión de la población residente. En Mendoza, el arraigo local de la tradición cooperativa, madurado desde la década de los años sesenta,²⁰ puso en evidencia ciertas limitaciones de las constructoras tradicionales y fue la base para la (re)orientación de la política gubernamental hacia el cooperativismo de vivienda. De este modo, los nuevos diseños institucionales involucraron componentes de descentralización del aparato burocrático, territorialización en su diseño e instancias de participación de organizaciones sociales y equipos técnicos, al menos en alguna fase del ciclo de la política.

Condiciones político-institucionales para el desarrollo de una política de producción social del hábitat provincial

De este modo, los gobiernos provinciales desplegaron su acción entre las tensiones generadas, por un lado, por los lineamientos políticos que guiaban la reforma del Estado a escala nacional y, por otro, por las características y tendencias de las sociedades locales de las que emanaba su legitimidad. A pesar de los aspectos comunes, el derrotero de la

17 Se denominan *villas de emergencia* a los asentamientos informales formados por viviendas precarias (tipo rancho o casilla) y con trazado urbano irregular (pasillos y calles que no necesariamente respetan la forma de damero). Se encuentran enclavadas en la ciudad formal, habitualmente, en áreas centrales.

18 En la provincia de Mendoza, el 60% de los recursos se destinaron al Gran Mendoza. En las modalidades de ejecución, se tendió a privilegiar a la pequeña empresa, actuando como contratistas de las cooperativas.

19 Si bien la UOBDS articulará procesos diferenciales, población dispersa y concentrada, y planteará el problema de la intervención integral, así como un conjunto de programas sociales. Pero la villa se convierte en el locus dominante que marca la impronta de este diseño.

20 Hitos clave en la acción cooperativa local constituyen la experiencia paradigmática de Barrio San Martín y la acción desarrollada por el padre Makuka Llorens, y la situación generada a partir del sismo de 1985 que sensibilizó a la población local hacia la demanda de vivienda.

descentralización parece haber estado signado por los rasgos de la institucionalidad, los entramados de actores y las historias locales.

En Mendoza, las características de la política habitacional de la década de los años noventa parecen haber abrevado en ciertos atributos históricos de la jurisdicción: alto nivel relativo de desarrollo económico-social; autonomía con respecto al gobierno nacional, tanto económica como política;²¹ y relativa estabilidad en ambos planos a pesar de las crisis y de las fluctuaciones económicas que atravesaba el país.²² Mendoza afrontó la descentralización con una situación fiscal controlada.²³ Asimismo, contaba en su estructura con pocos municipios y había acumulado experiencias previas en materia de reforma del Estado en los sectores de salud y educación. Desde 1992, incorporó la descentralización de la política habitacional en los municipios. En ese marco, se estableció que la transferencia de fondos se realizaría de acuerdo con los niveles de pobreza y requerimientos habitacionales de su población y que las organizaciones sociales serían las destinatarias principales del proceso.²⁴ De este modo, se estableció un criterio de focalización para la política habitacional colectivo y geográfico a partir de una lógica de gestión de carácter

social.²⁵

De este modo, los municipios recibieron cupos presupuestarios establecidos en función de la población y el déficit habitacional, que podían distribuir en cualquier operatoria de las diseñadas por el Instituto Provincial de Vivienda. En este marco, las principales tareas de los gobiernos locales consistían en evaluar los proyectos presentados por las organizaciones sociales, definir el orden de prioridades de ejecución y establecer el cronograma financiero. Las organizaciones sociales (cooperativas, mutuales o asociaciones vecinales), por su parte, quedaban a cargo de la planificación y ejecución de los proyectos habitacionales en todas sus etapas: elección del terreno, elaboración del proyecto y adjudicación de las viviendas, canalizando la demanda de las familias y sus aportes de recursos económicos bajo diversas modalidades de co-financiación.

En este esquema, el gobierno provincial retuvo para sí la planificación y el control de la política descentralizada. Los municipios asumieron la programación local y la selección de los proyectos a ejecutar, situación que los colocó en posibilidad de seleccionar, también, a las organizaciones beneficiarias de la política descentralizada. Aún cuando existían criterios de selección objetivos,

21 Los recursos de origen nacional, en la jurisdicción, representaban una proporción relativamente baja del presupuesto, situación que facilitaba también una mayor autonomía en el plano político.

22 F. Mezzadra. "Estudio de caso, provincia de Mendoza". En: A. Rivas (dir.) *Las provincias educativas: estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 provincias argentinas*. Buenos Aires: CIPPEC, s/f.

23 K. Ansolabehere, 2003. *Op. cit.*

24 M. C. Rodríguez, 2000. *Op. cit.*

25 K. Ansolabehere, 2003. *Op. cit.*

la capacidad de selección depositada en el nivel local otorgó un peso político fuerte a la construcción de una trama vincular local. En esta trama vincular, la participación de las organizaciones sociales se concentró en el control y el seguimiento de las políticas y programas descentralizados; actividades que se desplegaron fundamentalmente en las *instancias consultivas*²⁶ generadas en el marco de los nuevos arreglos intersectoriales creados a escala provincial y municipal. Asimismo, recayó sobre las mismas la ejecución de los proyectos y la canalización de la demanda. Las operatorias no previeron apoyos específicos para promover el fortalecimiento organizativo. En lo que respecta a la trama de segundo grado –la Asociación de Entidades de Vivienda y Servicios (ASEVIS)–, aunque incidió políticamente y fue un marco de contención de sus integrantes, no jugó ningún papel formalmente reconocido.

En Córdoba, los puntos de partida y su desarrollo parecen haber sido diferentes. La jurisdicción llegó a la descentralización con una situación fiscal críti-

ca, que no pudo remontar y se expresó, finalmente, en la crisis política que culminó en 1995 con la renuncia del entonces gobernador Angeloz. En el segundo quinquenio, cuando la necesidad de ajuste presupuestario se “impuso”, empezó el proceso de reforma del Estado. Las principales empresas públicas permanecieron en manos del Estado provincial hasta 1999. En ese marco, las operatorias orientadas a la provisión de vivienda impulsadas por el gobierno de Córdoba conjuntamente con municipios parecen haber sido menos normatizadas que aquellas que permanecieron bajo un esquema tradicional centralizado.²⁷ Los criterios que guiaran la gestión y distribución de los fondos vía municipios fueron en parte más flexibles, pero también más expuestos al “decisionismo” coyuntural de la lógica política. En este contexto, se configuró el proceso de la Mesa de Concertación en ciudad de Córdoba que, aunque rebasó lo estrictamente sectorial, destinó recursos prioritarios a vivienda, mejoramiento e infraestructura. En términos de los destinatarios de la política,

26 En el marco de los lineamientos que, para la política habitacional, establecía el Decreto provincial 3462/92 se creó el Consejo Provincial de la Vivienda (CPV), instancia consultiva intersectorial encargada de proponer políticas de acuerdo con las necesidades de los distintos sectores de la provincia, pudiendo, a su vez, consultar a las organizaciones sociales para ese cometido. Asimismo, se constituyó el Consejo Técnico, integrado por los directores de vivienda de cada municipio y funcionarios del IPV. Si bien esta instancia nunca se institucionalizó, se reunía regularmente y concentraba funciones de consultoría en la formulación y evaluación de los programas. Espejando al gobierno provincial, algunos municipios replicaron diseños institucionales multiactorales. Por ejemplo, entre 1992 y 1996, en Godoy Cruz se organizaron: la Comisión de Planificación Urbana, Medio Ambiente y Vivienda (COPUMAVI) y el Consejo Municipal de la Vivienda Social (COMUVISO). La COPUMAVI, integrada por los representantes del Ejecutivo Municipal y del Consejo Deliberante, podía decidir la utilización de los recursos correspondientes al cupo y actuar como planificadora territorial. El COMUVISO, instituido en 1996, se encontraba integrado por organizaciones sociales y cumplía una función asesora hacia la COPUMAVI.

27 Se trata de la modalidad tradicional de licitación de empresas constructoras de vivienda “llave en mano”, a través de procedimientos de contratación de la obra pública.

y pese al papel protagónico de las organizaciones sociales en el dispositivo de concertación, la definición sostuvo una fuerte *ambigüedad*: el nivel provincial siguió definiendo individuos como únicos beneficiarios de sus intervenciones. A ello se sumaron tensiones entre los roles asumidos por el gobierno provincial y el local (en particular, el de la ciudad de Córdoba).

Los proyectos de la Mesa se vincularon con una estrategia de urbanización y mejoramiento barrial basada territorialmente en las *villas de emergencia*. Se trataba de proyectos cuyo objetivo era facilitar el acceso a la tierra urbana, la regularización de situaciones jurídicas y la construcción de nuevas viviendas. Asimismo, se priorizaron proyectos orientados a ampliar y completar las viviendas mínimas, a la construcción de redes de agua, de luz y equipamiento comunitario y a la compra de tierras para urbanizar. La Mesa se financiaba a través de recursos del Programa de Políticas Sociales Concertadas del Ministerio de Desarrollo Social Provincial. De este modo, si bien el gobierno provincial se comprometía con la financiación del funcionamiento de la Mesa, reservaba para sí el derecho a controlar a las organizaciones beneficiarias y las características socioeconómicas de sus miembros, la evaluación técnica y económica de los proyectos antes de su

financiamiento, el monitoreo de la ejecución y la evaluación conjunta de los resultados.²⁸ El gobierno local de la ciudad de Córdoba se limitó a aportar personal para coordinar, de forma eficaz, las tramitaciones municipales que se requerían en el marco de los proyectos de hábitat. La Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales (UOBDS) se concentró en la definición de las prioridades de inversión conforme a las consultas que hacía con sus bases. Las ONG se enfocaron en la preselección de proyectos y la formulación y negociación de propuestas legislativas. Las organizaciones barriales, por último, participaron en la elaboración de proyectos, gestión, administración y ejecución de los mismos con el apoyo técnico y social de las ONG.²⁹

La política habitacional en el conurbano bonaerense, una historia particular

Paralelamente al fuerte impulso que se dio a la descentralización de los sectores tradicionales de la política social —entre ellos, el sector vivienda—, se apoyó desde el Gobierno nacional el desarrollo de políticas focalizadas. Si bien el papel de las provincias y de los municipios en esta materia fue reducido —es el nivel central el que concentra cerca del 85% del gasto social focaliza-

28 C. Buthet. *Inclusión social y hábitat popular. La participación en la gestión del hábitat*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2005.

29 Los proyectos cubrían aproximadamente un 60% de los costos de asistencia técnica, el resto se solventó con trabajo voluntario y/o con financiamiento de las agencias privadas de cooperación.

30 F. Repetto y F. Moro. "Capacidades institucionales y políticas sociales: reflexiones a partir del caso argentino". En: J. Bertranou; J. M. Palacio y G. Serrano (comps.). *En el país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 2004.

do³⁰ algunas jurisdicciones que contaban con recursos propios, como la provincia de Buenos Aires, también comenzaron a desarrollar iniciativas focalizadas.³¹ Estas iniciativas –que reconocieron como beneficiarios a los sectores más golpeados por las políticas de ajustes– se impulsaron complementariamente a las operatorias que dieron curso a las políticas descentralizadas y que estaban a cargo del Instituto de la Vivienda de la provincia de Buenos Aires (IVBA).³²

En un escenario de empobrecimiento y desempleo crecientes, durante el gobierno de Eduardo Duhalde (1991-1999), en la provincia de Buenos Aires se dispuso la creación de un andamiaje político-jurídico para hacer frente a las consecuencias de las políticas de ajuste llevadas adelante desde la administración central. El Consejo Provincial de la

Mujer³³ fue una de las instituciones que canalizó la mayor cantidad de recursos orientados a paliar la emergencia social. A partir de 1995, el Consejo diseñó y ejecutó programas propios de atención del déficit habitacional. En esta lógica se insertaron los Programas de Emergencia Habitacional (PEH) y de Autoconstrucción y Ayuda Mutua (PAAM). El primero constituyó una respuesta a situaciones de emergencia habitacional (casos de viviendas incendiadas, desalojos, entre otros), a través de la entrega de una casilla prefabricada o materiales de construcción ante casos puntuales que llegaban al Consejo. El PAAM pretendió facilitar la entrada del Consejo en los barrios, mediante las organizaciones comunitarias, desarrollando acciones de construcción y mejoramiento de viviendas y de dotación de infraestructura y equipamiento

-
- 31 La provincia de Buenos Aires es uno de los pocos estados provinciales que tuvo iniciativa en el diseño y financiamiento de políticas sociales. En el marco de la crisis económica y social que se perfila desde mediados de la década de los años noventa, el Gobierno nacional y el provincial definen estrategias diferentes pero igualmente orientadas a jerarquizar el papel de los municipios. En el primer caso, el énfasis está puesto en la generación de arreglos institucionales que, más cercanos a los liderazgos locales, permitan construir legitimidad en un preocupante contexto económico y social. En el segundo, el foco está puesto en la definición de políticas propias orientadas a paliar el problema del desempleo, y en la asignación a los municipios de una importante participación en la gestión. El análisis de la relación entre el Gobierno nacional y el provincial en este período, y las distintas estrategias que ambas jurisdicciones fueron estructurando, muestra una compleja combinación de las demandas de actores externos, en particular los organismos multilaterales de crédito (OMC), y la necesidad de construcción de apoyos internos en los que los municipios juegan un papel central. Tomado de M. Chiara y M. M. Di Virgilio. *Gestión social y municipios: Desde los escritorios del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento - Prometeo Libros, 2005.
- 32 Un recuento de las operatorias del IVBA desarrolladas en el marco de la descentralización del FONAVI puede leerse en M. Relli. "Provincia de Buenos Aires: el Estado frente al déficit habitacional de los sectores desafiados durante la década del '90". Buenos Aires: Mimeo, 2009.
- 33 Creado en 1987 (Ley 11.097/87), tuvo al frente a la esposa del gobernador Duhalde entre 1992 y 1995, fecha en la cual fue transformado en Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano (Ley 11.737/95), siempre bajo la presidencia de Hilda González de Duhalde, hasta el fin del mandato de su esposo, en diciembre de 1999.
- 34 M. Relli. "Provincia de Buenos Aires: el Estado frente al déficit habitacional de los sectores desafiados durante la década del '90". Buenos Aires: Mimeo, 2009.

comunitario.³⁴

Tal como señala Relli, el Programa de Emergencia Habitacional estaba destinado a la atención a una demanda “hiperindividualizada” que, para poder calificar y acceder a una vivienda prefabricada de madera, debía cumplir con un importante número de requisitos: tratarse de una familia numerosa; poseer miembros discapacitados; desnutridos o con enfermedades graves; estar el jefe o jefa desocupados, entre otros. A mayor gravedad demostrable, más posibilidades de conseguir una vivienda mediante la acción de este programa. El PEH no requería que la familia tuviera la tenencia regular del lote; por eso, este programa significó la única vía de acceso a una vivienda para muchas familias ocupantes de terrenos.

El PAAM nació como tal en el año 1995, a partir de la sistematización en una operatoria provincial de un conjunto de experiencias previas desarrolladas en distintos partidos de la provincia de Buenos Aires (Florencio Varela, San Vicente y La Plata, entre otros). El objetivo general del PAAM fue promover proyectos de autoconstrucción y ayuda mutua impulsando a las organizaciones comunitarias hacia el mejoramiento de la calidad de vida. La propuesta consistió en el desarrollo de líneas de financiamiento de acciones de mejoramiento de viviendas, construcción de unidades nuevas y provisión de equipamiento comunitario, a partir de la conformación de grupos de autoconstrucción que trabajaron bajo el sistema de ayuda

mutua. La población beneficiaria comprendió a los sectores sociales con necesidades básicas insatisfechas o con ingresos inferiores a la línea de pobreza. El programa se orientó a la atención a demanda contenida en algún tipo de red de satisfacción de necesidades (asociación legal o de hecho), integrada en algún tipo de organización comunitaria. En este marco, los equipos técnicos del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano (CPFHD) trabajaban con las entidades intermedias (mayoritariamente asociaciones civiles) y las familias de beneficiarios autoconstructores.³⁵

El ocaso de la descentralización y la inclusión del componente social en las políticas sectoriales

Más allá de las similitudes y de las diferencias existentes entre las iniciativas comentadas hasta aquí, hacia finales de la década de los años noventa, todas ellas vieron su final. En términos generales, ese final se vinculó, por un lado, con factores político-institucionales (cambio en los escenarios políticos provinciales y realineamientos político-partidarios) y, por otro, con la profundización de la crisis económica y social.

En Córdoba, en 1995, el escenario favorable al protagonismo de organizaciones sociales y ONG en la ejecución de la política habitacional se modificó. La crisis fiscal provincial se manifestó bajo el efecto de decisiones políticas

35 *Loc. cit.*

nacionales ligadas con la crisis financiera internacional del *tequila*.³⁶ El gobernador planteó un programa de ajustes que significaron la reducción del gasto social y el cierre de programas sociales. El cuadro de tensión social resultante derivó, finalmente, en su renuncia. La nueva gestión desconoció la Mesa: "El gobierno reclama para sí, y en forma excluyente, las funciones de definir presupuestos y programas."³⁷ Ante esta situación, la UOBDS y las ONG realizaron protestas públicas con el objetivo de visibilizar la cuestión en la opinión pública y los medios. Para el segundo semestre de 1995, el gobierno provincial suspendió el funcionamiento de la Mesa y cerró el diálogo. En ese marco, se abrió un espacio de concertación con el gobierno municipal, mediante acuerdos para la ejecución de proyectos de infraestructura. Las organizaciones continuaron presionando con movilizaciones hasta que, a mediados de 1996, el gobierno provincial reinició las actividades de la Mesa, pero desviando las demandas a distintas áreas según las temáticas sectoriales correspondientes.

De este modo, se desarticuló el dispositivo integral de creación y negociación de políticas. Las nuevas acciones se desarrollaron en un clima de permanente confrontación entre las organizaciones y el gobierno provincial que desplegó una estrategia de cooptación y desarticulación de la UOBDS, la cual sufrió una creciente descomposición interna. En 1998, asumió la administración un gobierno provincial de nuevo signo político que desactivó definitivamente la Mesa.

En la provincia de Mendoza, a partir de 1998 la política habitacional ingresó en una etapa de crisis y transición, en la que se hicieron visibles ineficiencias en los mecanismos estatales de control y malas prácticas por parte del IPV, municipios y organizaciones sociales.³⁸ Uso de los fondos, problemas en la calidad constructiva y escasos impactos sobre los sectores más pobres, fueron ejes de un proceso de debilitamiento y deslegitimación de la política. En este escenario, sectores empresariales provinciales y grupos partidarios opositores al gobierno provincial encararon una ofensi-

36 Es posible identificar dos etapas de funcionamiento de la Mesa de Concertación, la primera entre 1992 y 1995, y la segunda entre 1996 y 1998. Durante el primer período se realizó la mayor cantidad de obras, con proyectos impulsados por 64 organizaciones que integran aproximadamente 15.200 familias. Es precisamente en esta etapa que se desarrolla el modelo de gestión participativa. Tomado de: C. Buthet y J. Scavuzzo. *La mesa de concertación de políticas sociales de la ciudad de Córdoba*. Trabajo presentado en Seminario internacional Programa Encuentros. VESPER - IDE - Banco Mundial - IAF - FICONG, 1996.

37 UOBDS y otros. "Implementación del Programa 17 en Córdoba capital: una experiencia de resolución habitacional para diez asentamientos irregulares". En: M. C. Rodríguez y V. Procupez (comps.) *Seminario autogestión, rehabilitación y concertación. Experiencias en políticas de vivienda popular*. Buenos Aires: Subsecretaría de Vivienda de la Nación - MOI - BILANCE, 1998, p. 190.

38 M. Lentini y D. Palero. *Alternativas para el hábitat informal: el análisis político y la eficacia de las políticas sobre asentamientos informales. El caso de la provincia de Mendoza*. Paper presentado en el Seminario latinoamericano Teoría y política sobre asentamientos informales. Buenos Aires: 8 y 9 de noviembre de 2006.

va de desprestigio contra el sistema cooperativo. Un aspecto crítico sobre el que se cimentó el desprestigio parece haber sido la falta de criterios socialmente compartidos, visibles y claros acerca de cómo las organizaciones definían sus beneficiarios y asignaban las viviendas. A la crisis política se sumó la económica: al iniciarse la recesión en 1998, el sector constructivo y financiero retomó su incidencia sobre los organismos rectores del sistema habitacional nacional y la política habitacional ejecutada por las cooperativas fue jaqueada. En política habitacional, hasta la crisis de 2001, el microcrédito individual subsistió como una línea con algo más de envergadura, junto con operativas convencionales acotadas.

En la provincia de Buenos Aires, por último, finalizada la gestión de Eduardo Duhalde, el gobernador Carlos Ruckauf cambió la estructura asistencial y convirtió al CPFDH en Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo. Sin recursos suficientes para continuar financiando las iniciativas focalizadas, decidió desactivar los programas sociales de atención al hábitat popular. Solo sobrevivió el programa de Emergencia Habitacional, en el marco del cual se agudizaron aún más los requisitos para acceder a la entrega de una casilla prefabricada.³⁹

En este marco, cabe preguntarnos

sobre las consecuencias de este derrotero, en términos la orientación, que posteriormente adquirieron las políticas sectoriales. Si bien las operativas descentralizadas y focalizadas no alcanzaron a imprimir marcas significativas en la reversión del déficit habitacional, su mayor contribución fue *acercar a la mesa de trabajo a nuevos actores (cooperativas, organizaciones, pequeñas empresas)*, habitualmente no contemplados por las políticas de hábitat. De este modo, pusieron en debate cuestiones vinculadas a los déficits cualitativos de los sectores populares y su papel en la superación de las condiciones habitacionales deficitarias.⁴⁰ En este sentido, un aporte igualmente importante en el plano institucional está relacionado con la *experiencia (aun cuando limitada) de articulación interinstitucional*, especialmente entre los actores estatales y las organizaciones sociales. Tal y como señalan Acuña y Repetto,⁴¹ “la dualidad del poder público (estatal y no estatal) muestra un círculo virtuoso dentro del juego democrático y se presenta como precondition de desarrollos inclusivos”. A pesar de ello, se observa a las claras que, para que estas experiencias de articulación puedan lograr mejores destinos, es necesario fortalecer las capacidades estatales y la calidad institucional de los gobiernos subnacionales. Sus debilidades se expresaron claramente

39 Relli. *Op. cit.*

40 M. C. Rodríguez. “Main trends in argentinean housing policies (1976-2006)”. *Triolog* 94.3. Berlín, 2007.

41 C. Acuña y F. Repetto. “La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina”. En: *Red para la reducción de la pobreza y la protección social*. BID - Mimeo, 2006.

en la imposibilidad de alcanzar acuerdos básicos y sostenibles para definir quién hace qué (y con qué recursos) en materia de política habitacional.

Estas iniciativas coadyuvaron, también, a un proceso más general de jerarquización de los niveles subnacionales, tanto de los gobiernos provinciales como de las administraciones locales.⁴² La transformación de la política habitacional, aumentando a través de la misma el protagonismo de las provincias y de los municipios, contribuyó a la redefinición del papel del conjunto de los niveles de gobierno. Desde el plano de las provincias receptoras de los servicios sociales, se observa un heterogéneo mosaico de realidades vinculado fundamentalmente a los puntos de partida previos al desarrollo del proceso descentralizador. Sin embargo, cabe destacar que si bien estos puntos de partida mejoran las condiciones de implementación de las experiencias descen-

tralizadoras en materia de hábitat, no son una condición suficiente para asegurar el desarrollo de proyectos autónomos sostenibles a nivel subnacional y/o un buen desempeño sectorial en la gestión territorial.⁴³

Pero, quizá, su rasgo más saliente es que estas iniciativas constituyeron un punto de clivaje precisamente en la orientación de las políticas de hábitat. A partir de su desarrollo, se instaló con fuerza la conceptualización de la política de hábitat como política social, interpellando las definiciones estrictamente sectoriales.

La crisis económica y social que se profundizó en Argentina a partir de los últimos años de la década de los noventa y que tuvo su epicentro en los comienzos del siglo XXI, contribuyó a consolidar una presencia creciente del componente social en las políticas de hábitat.⁴⁴ El desarrollo de este componente se vinculó no solo con las poblaciones priorizadas en

42 Los procesos que confluyeron en esta jerarquización del nivel municipal: en primer lugar, las iniciativas descentralizadoras que, hacia fines de la década de los años ochenta, se llevaron adelante en las áreas de salud y educación. En segundo término, desde finales de los años ochenta, en particular en el contexto de la hiperinflación del año 1989, estalla el conflicto social en los barrios suburbanos, tanto en la provincia de Buenos Aires como en los grandes centros urbanos del interior del país. El estallido social, que tiene una impronta fuertemente territorial, interpela las capacidades políticas y administrativas de los gobiernos municipales de cara a dar respuesta al convulsión entorno. Un tercer proceso que confluyó en esta jerarquización fue el modelo de gestión que acompañó a los programas de alivio a la pobreza y, a partir del segundo quinquenio de 1990, a los programas de asistencia al empleo, todos ellos financiados por organismos multilaterales de crédito. Por último, las reformas municipales, llevadas adelante a partir de 1995 y que se caracterizaron por la puesta en marcha de un conjunto de medidas tendientes a producir el ajuste fiscal en los municipios, también contribuyeron a modelar el fenómeno. Tomado de: A. Camou y otros. "Participación ciudadana, gestión social y gobernabilidad: las especificidades del nivel local en el conurbano bonaerense (Argentina)". En: F. Martínez Navarro y Garza Cantú (coords.) *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México: Latina EGAP - CERALE - Miguel Ángel Porrúa, 2009.

43 F. Repetto y G. Alonso. *La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización*. Santiago de Chile: CEPAL, 2004.

44 Aunque las asignaciones presupuestarias continúan privilegiando definiciones sectoriales tradicionales, las nuevas modalidades de apoyo a la PSH abren una brecha significativa.

las operatorias sino también con sus formas de operación y sus particulares diseños metodológicos y organizacionales que poco se asemejaban a la práctica cotidiana del sector. Finalmente, estas iniciativas *constituyeron importantes antecedentes de los programas de financiamiento a la demanda*. Si bien la política pública que se instala no apunta necesariamente a sostener a personas y/u hogares, en la práctica se tradujo en subsidios monetarios a las organizaciones que fueron finalmente las encargadas de llevar adelante las soluciones habitacionales. Los procesos aquí analizados tendieron también a modificar la configuración de las organizaciones sociales de base territorial y las ONG. La iniciativa de involucrarlas en la gestión de programas jerarquizó su lugar frente a los hogares como generadoras de intercambios de distinto tipo de recursos y de información de los programas sociales.⁴⁵ En algunos casos, se destaca particularmente la capacidad para articular intersectorialmente recursos en tanto “las redes sociales y las organizaciones de base territorial tienen la particularidad de habilitar el acceso a una multiplicidad de recursos, caracte-

rística que las diferencia de otras fuentes vinculadas al mercado o al Estado.”⁴⁶

El famoso estilo K

El ocaso de la década de los años noventa y sus políticas se oculta tras el telón de la profunda crisis económica, social y política que azotó Argentina entre 2001 y 2002. Por entonces ya era evidente que la liberalización de los mercados y el crecimiento económico que acompañó a la década de los años noventa no se expresaban en una mejor distribución de la riqueza ni en una disminución de los índices de pobreza. La economía declinaba profundamente. Con una marcada depreciación del peso desde su flotación y una política monetaria aún poco definida, Argentina experimentó una significativa inflación por primera vez desde 1991. El derrumbe del Plan de Convertibilidad, la inmovilidad de los depósitos bancarios, el *default* en la deuda externa, altas tasas de inflación, la contracción de la actividad económica y la devaluación del tipo de cambio, acarrearán severas consecuencias para los sectores medios y los de menores ingresos.⁴⁷

45 Según un estudio realizado en los partidos de J. C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno y San Miguel, el 42% de los hogares está vinculado con otro a través de intercambios domésticos y un 34% de los mismos participa en ámbitos de organización comunitaria. Tomado de: G. Kohan y M. Fourniere. *Estructura social y desigualdades socio-espaciales: el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Instituto del Conurbano, Universidad de General Sarmiento: Mimeo, 1999.

46 Este rasgo se torna particularmente evidente en el caso del PAMM, en la provincia de Buenos Aires. Ver: M. M. Di Virgilio. “Casa se busca. Explorando las relaciones entre estrategias habitacionales, redes sociales y políticas sociales”. En: B. Cuenya, C. Fidel y H. Herzer (coords.) *Fragmentos sociales: problemas urbanos en Argentina*. Buenos Aires: SIGLO XXI Editores, 2004.

47 En este marco, a diferencia de las recesiones anteriores, el desempleo afectó en gran medida al sector formal, con un aumento del empleo en el sector informal. Además, la destrucción de puestos de trabajo es importante (particularmente en relación con los empleos no calificados), fuertemente en la rama de la construcción (que es clave para la mano de obra no calificada).

En ese complejo marco, sectores diversos como la Cámara Argentina de la Construcción y la Unión de Trabajadores de la Construcción, sectores gremiales y sociales coordinados con la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), redes de ONG, entre otros, concurren en precisar la importancia del sector habitacional en la reactivación económica, la integración social y la gobernabilidad. En ese marco, se intentó priorizar el fortalecimiento de programas sociales dirigidos a la emergencia habitacional y la finalización de viviendas en ejecución avanzada del sistema FONAVI, como medio de reactivación del empleo y trabajo en la construcción y como satisfactores sociales inmediatos en la crisis. Como respuesta, el Gobierno del presidente Kirchner generó un brusco giro recentralizador en la política habitacional. Los programas habitacionales y de infraestructura urbana y territorial⁴⁸ se concentraron en un área clave con nivel ministerial, sosteniendo las inversiones como motor de las políticas de empleo y contención social impulsadas para paliar la crisis, otorgando nuevamente un rol central a la obra pública. La producción de vivienda se concibió, nuevamente, como un eslabón de esa cadena.

El impulso recentralizador y los lineamientos de las políticas de hábitat que se delinearon en las postrimerías de la década de los años noventa se cristalizaron en el Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH) –más conocido como Techo y Trabajo–. El

mismo tuvo como objetivo construir viviendas nuevas por medio de cooperativas de trabajo. En sus fundamentos presentaba dos ejes que se planteaban articulados entre sí. Por un lado, se propuso “contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat, vivienda e infraestructura básica de hogares con ingresos por debajo del nivel de pobreza y grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad”. Por otro, se intentó fomentar “la inserción laboral de personas desocupadas y beneficiarios de planes asistenciales o subsidios por desempleo.”⁴⁹

El programa se puso en práctica en el contexto de la salida de la crisis que, como se señaló, tuvo su punto más álgido en el año 2002. En este marco, su definición debe interpretarse como un paso en el proceso de abordaje y orientación de políticas hacia los grupos de menores ingresos y sus organizaciones. Trae consigo el sello del nuevo gobierno a la política habitacional. En efecto, Techo y Trabajo, a contramarcha de una década de descentralización de la política habitacional, fue impulsado por el Gobierno nacional. No obstante, para ser implementado, requiere, a su vez, del acuerdo de los ejecutivos provinciales y municipales, y también de las organizaciones; todo ello generará una nueva cadena de complejas intervenciones. Nuevas investigaciones seguramente nos dirán cuánto de continuidad y de ruptura tienen estas nuevas intervenciones con el pasado que hemos reseñado en estas páginas.

48 Amén de un FONAVI cada vez más inespecífico y residual.

49 Tomado del documento electrónico: www.vivienda.gov.ar [consulta: septiembre de 2005].

Bibliografía

- Acuña, C. y F. Repetto
 2006 "La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina". En: *Red para la reducción de la pobreza y la protección social*. BID - Mimeo.
- Ansolabehere, K.
 2003 "Argentina... Provincias, instituciones e incertidumbre: el derrotero de la descentralización de las políticas sociales". *Revista Mexicana de Sociología* 3. México: UNAM.
- Buthet, C.
 2005 *Inclusión social y hábitat popular. La participación en la gestión del hábitat*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Buthet, C. y J. Scavuzzo
 1996 *La mesa de concertación de políticas sociales de la ciudad de Córdoba*. Trabajo presentado en Seminario internacional Programa Encuentros. VESPER - IDE - Banco Mundial - IAF - FICONG.
- Camou, A.; Di Virgilio, M. M. y D. Estruch
 2009 "Participación ciudadana, gestión social y gobernabilidad: las especificidades del nivel local en el conurbano bonaerense (Argentina)". En: F. Martínez Navarro y Garza Cantú (coords.) *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México: Latina EGAP - CERALE - Miguel Ángel Porrúa.
- Catenazzi, A. y M. M. Di Virgilio
 2001 *Ingreso ciudadano y condiciones urbanas: aportes para una estrategia de política social del Gobierno nacional*. Buenos Aires: SIEMPRO - Secretaría de Tercera Edad y Acción Social del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Mimeo.
- Catenazzi, A. y M. M. Di Virgilio
 2006 "Habitar la ciudad: aportes para el diseño de instrumentos y la definición de una política urbana". En: L. Andrenacci (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento - Prometeo Libros.
- Chiara, M. y M. M. Di Virgilio
 2005 *Gestión social y municipios: desde los escritorios del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento - Prometeo Libros.
- Cuenya, B.
 1997 "Descentralización y política de vivienda en Argentina". En: B. Cuenya y A. Falú (comps.) *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*. Buenos Aires: CEA - Oficina de Publicaciones del CBC.
- Di Virgilio, M. M.
 2004 "Casa se busca. Explorando las relaciones entre estrategias habitacionales, redes sociales y políticas sociales". En: B. Cuenya; C. Fidel y H. Herzer (coords.) *Fragmentos sociales: problemas urbanos en Argentina*. Buenos Aires: SIGLO XXI Editores.
- Herzer, H.; Di Virgilio, M. M.; Redondo, A.; Lago Martínez, S.; Lanzetta, M. y C. Rodríguez
 1998 "Hábitat popular, organizaciones territoriales y gobierno local en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Análisis comparativo de dos estudios de caso". En: *Informe final, proyecto UBACyT CS032, programación 1995-1997*. Buenos Aires: Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigación Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Mimeo.
- Kohan, G. y M. Fourniere
 1999 *Estructura social y desigualdades socio-espaciales: el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Instituto del Conurbano, Universidad de General Sarmiento, Mimeo.
- Mezzadra, F.
 s/f "Estudio de caso, provincia de Mendoza". En: A. Rivas (dir.) *Las provincias educativas: estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 provincias argentinas*. Buenos Aires: CIP-PEC.
- Relli, M.
 2009 "Provincia de Buenos Aires: el Estado frente al déficit habitacional de los sectores desafiados durante la década del '90". Buenos Aires: Mimeo.
- Repetto, F. y G. Alonso
 2004 *La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización*. Santiago de Chile: CEPAL.

92 MARÍA MERCEDES DI VIRGILIO Y MARÍA CARLA RODRÍGUEZ / Idas y vueltas: el derrotero de las políticas descentralizadas de producción de vivienda social

Repetto, F. y F. Moro

- 2004 "Capacidades institucionales y políticas sociales: reflexiones a partir del caso argentino". En: J. Bertranou; J. M. Palacio y G. Serrano (comps.) *En el país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

UODBS, CECOPAL, SEHAS y otros

- 1998 "Implementación del Programa 17 en Córdoba capital: una experiencia de resolución habitacional para diez asentamientos irregulares". En: M. C. Rodríguez y V. Procupez (comps.) *Seminario autogestión, rehabilitación y concertación. Experiencias en políticas de vivienda popular*. Buenos Aires: Subsecretaría de Vivienda de la Nación - MOI - BILANCE.

Lentini, M. y D. Palero

- 2006 *Alternativas para el hábitat informal: el análisis político y la eficacia de las políticas sobre asentamientos informales. El caso de la provincia de Mendoza*. Paper presentado en el Seminario latinoamericano Teoría y política sobre asentamientos

informales. Buenos Aires: 8 y 9 de noviembre.

Rodríguez, M. C. y V. Procupez

- 1998 *Autogestión, rehabilitación edilicia, concertación. Experiencias en políticas de vivienda popular*. CYTED-BILANCE - Subsecretaría de Vivienda de la Nación - MOI.

Rodríguez, M. C.

- 2000 "Descentralización de la política habitacional. Una mirada desde el nivel local, acerca de las características que asume la relación Estado mercado". *Revista Mundo Urbano* 0.

Rodríguez, M. C.

- 2007 "Main trends in argentinean housing policies (1976-2006)". *Dialog*, 94.3. Berlín.

Rodríguez, M. C. y M. M. Di Virgilio

- 2007 *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socio espacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Coedición Área de Estudios Urbanos - IIGG - Grupo Argentina de Producción Social del Hábitat - HIC AL.