11

Reflexiones en torno al trabajo con organizaciones comunitarias para la implementación de programas habitacionales, a partir del estudio del barrio Las Malvinas de La Plata, provincia de Buenos Aires[1]

Mariana Relli

CEUR/Facultad de Humanidades, UNLP

@ [marianarelli@yahoo.com.ar].

Resumen

Las transformaciones en la economía, la política y la sociedad que se llevaron adelante en la década del '90 tuvieron repercusiones en las acciones públicas de atención al déficit habitacional, uno de los emergentes de la crítica situación atravesada por los sectores populares. A nivel nacional, se sancionó en 1995 la ley de creación del Sistema Federal de Vivienda y se descentralizaron los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). En la provincia de Buenos Aires se creó el Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda y a él fueron destinados los recursos del Fondo que le correspondían a la provincia, pero sus acciones no llegaron a los más necesitados, para ellos, se idearon programas focalizados en el marco de la llamada "lucha contra la pobreza".

En este trabajo, que constituye un avance de la Tesis de Maestría en Hábitat y Vivienda, hacemos una breve síntesis de los programas habitacionales de la provincia durante la década del '90, para luego analizar la implementación de algunos de ellos en el proceso de formación y consolidación del barrio Las Malvinas de La Plata. Concluiremos con algunas reflexiones en torno al contexto en el que comienza a solicitarse la participación de entidades comunitarias en operatorias de viviendas social y las formas que efectivamente tomó el trabajo de los 'participantes'.

Palabras clave: Déficit habitacional - Políticas públicas - Pobreza - Participación.

1 Las ideas centrales de este artículo fueron presentadas como ponencia en las VIII Jornadas de Investigación del Centro de Investigaciones Geográficas y el Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de La Plata, desarrolladas los días 2 y 3 de noviembre de 2006.

Reflexões em torno do trabalho com organizações comunitárias para a implementação de programas habitacionais, a partir do estudo do bairro Las Malvinas de La Plata, província de Buenos Aires

Resumo

As transformações na economia, na política e na sociedade que se levaram adiante na década de 90 tiveram repercussões nas ações públicas de atenção ao déficit habitacional, um dos mais prementes da crítica situação atravessada pelos setores populares. Em nível nacional, se sancionou em 1995 a lei de criação do Sistema Federal de Habitação e se descentralizaram os recursos do Fundo Nacional de Moradia (FONAVI). Na província de Buenos Aires se criou o Plano Bonaerense de Terra e Moradia e a ele foram destinados os recursos do Fundo que correspondiam à província, porém suas ações não chegaram aos mais necessitados, para eles, se pensaram programas focalizados no marco da chamada "luta contra a pobreza".

No presente trabalho, que constitui um avanço da Dissertação de Mestrado em Hábitat e Moradia, fazemos uma breve síntese dos programas habitacionais da província durante a década de 90, para em seguida analisar a implementação de alguns deles no processo de formação e consolidação do bairro Las Malvinas de La Plata. Concluiremos com algumas reflexões em torno do contexto em que começa a solicitar-se a participação de entidades comunitárias em operatórias de moradia social e as formas que efetivamente tomou o trabalho dos 'participantes'.

Palavras-chave: Déficit habitacional - Políticas públicas - Pobreza - Participação.

Reflections over communitarian organizations´ work for housing programmes implementation, from a case study in Las Malvinas neighborhood (La Plata, Buenos Aires province)

Abstract

The transformations in economy, policy and society that took place during the '90s, have had repercussions in public actions towards poor people housing problems, one of the emergents of the critical situation that popular sectors went through. In Argentina, the law that created the 'Sistema Federal de Vivienda' (Federal Housing System) was sanctioned in 1995 and the resources of the FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda) were decentralized. In Buenos Aires province was created the 'Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda' and to it were assigned the resources of the FONAVI, but his actions did not get to the most needed; for them, focused programs were devised within the framework of the so called "fights against the poverty".

In this work, that constitutes an advance for the Master Thesis in Habitat and Housing, we make a synthesis of the provinces´ housing programs developed during the '90s, with the intention of analyzing the implementation of some of them in the formation and consolidation process of the Las Malvinas neighborhood placed in La Plata city. We will conclude with some reflections about the context in which the state calls to participate to social organizations and the forms of the work of 'participants'.

Key words: Housing problems - Housing politics - Poverty - Participation.

1. Introducción

Este trabajo constituye un avance de la Tesis de Maestría en Hábitat y Vivienda de la Universidad Nacional de Mar del Plata[2]. En ella proponemos un repaso de los programas habitacionales de la provincia de Buenos Aires y los cambios observados en la década del '90, para luego estudiar en profundidad la implementación de un conjunto de operatorias que intervinieron en la creación y consolidación del barrio Las Malvinas del partido de La Plata, apoyadas en acciones de los pobladores.

Las operatorias cuyos impactos en este barrio fueron más significativos, tuvieron en común el propósito de trabajar con organizaciones comunitarias, crearlas cuando éstas no existieran y requerir su 'participación' en la implementación concreta de las mismas. En esta oportunidad, haremos una breve síntesis de los programas habitacionales de la provincia en el período 1987-1999, luego repasaremos el proceso de formación del barrio Las Malvinas y concluiremos con algunas reflexiones en torno al contexto en el que se solicita la 'participación' de organizaciones comunitarias en operatorias de vivienda social.

2. La política habitacional de la provincia de Buenos Aires en la década del '90

Durante los tres periodos gubernamentales que van desde 1987 a 1999[3], podemos diferenciar dos etapas en función de las características y los objetivos de las políticas habitacionales de la provincia de Buenos Aires. La primera de ellas, que ubicamos en el periodo 1987-1991, estuvo caracterizada por un protagonismo casi absoluto de las políticas de vivienda diseñadas y gestionadas por la Secretaría de Estado de Vivienda y Urbanismo (SEDUV) cuyos técnicos, desde la órbita nacional, elaboraban los programas que luego serían ejecutados por los organismos provinciales (Institutos Provinciales

2 Se trata del trabajo *'Actores sociales en la producción de hábitat popular. Una mirada sobre el Estado y los actores comunitarios a través de un estudio de caso: el barrio Las Malvinas de La Plata, provincia de Buenos Aires'* que realizo bajo la dirección de la Dra. Beatriz Cuenya.

3 Nos referimos a la gobernación de Antonio Cafiero (1987-1991) y a los dos períodos consecutivos en los que Eduardo Duhalde estuvo al frente de la provincia (1991-1995 y 1995-1999).

de Vivienda). Este esquema mostró una fuerte centralización del manejo de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y se caracterizó por adoptar, como solución más extendida, la construcción de viviendas en grandes bloques, a través de la contratación de empresas constructoras, para su posterior entrega 'llave en mano' a los beneficiarios. Ha sido ya largamente descrito este modelo de gestión de la política habitacional, muy funcional a los intereses privados y con poca capacidad de terminar con el déficit habitacional de los sectores que, por sus propios medios, no podían acceder a la vivienda a través del mercado (Yujnovsky, 1984; Cuenya, 1992, 1997 y 2000).

En este esquema, que existía desde la creación del FONAVI en 1972, al Instituto de la Vivienda de la provincia de Buenos Aires le cabía el rol de ejecutor de los programas diseñados en la SEDUV. Pero además, en este período, comenzó a gestarse dentro de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la provincia (SSUV), un paquete de programas solventados con recursos de un fondo propio –el FOPROVI[4]– y concebidos a partir de nociones diferentes en relación a las funciones del Estado en materia de política habitacional. Estos programas[5] –que convivieron con la política tradicional de vivienda– se plantearon como objetivos atacar la problemática del acceso de los pobres a la tierra urbana, anticipándose a las tomas de tierras (muy extendidas en el Conurbano Bonaerense por aquellos años), brindar apoyo a los procesos de autoconstrucción y abrir espacios de 'participación' a entidades intermedias (gobiernos locales y organizaciones comunitarias). De la lectura de los propósitos con que fueron creados estos programas (SSUV, 1989 y 1990), concluimos que había un buen conocimiento acerca de los diferentes tipos de déficit sufridos por los sectores populares e intenciones de diversificar las propuestas de soluciones desde el Estado provincial, de acuerdo a los distintos padecimientos (Relli, 2005). También encontramos que se visualizaba la 'descentralización' como método para alcanzar mejor los sectores con déficit y abrir canales para convocarlos a intervenir en la ejecución de las operatorias. Todas estas características los tornaban dife-

---

4 El Fondo Provincial de la Vivienda se nutría del 7% del impuesto inmobiliario e ingresaba directamente al Instituto de la Vivienda.

5 Nos referimos a los programas PROTIERRA, PROCASA, Autogestión Constructiva, PROTECHO, Elementos de Vivienda Ampliable (EVA), Reconstrucción de barrios, Solidaridad, De vuelta al pago y Financiación compartida (SSUV, 1989, 1990 y 1991).

rentes de los programas centralizados que se habían estado implementando desde hacía más de quince años y con los cuales convivían.

Tal vez debido al corto lapso en que estuvieron vigentes (1988-1991), estas operatorias no arrojaron resultados considerables en términos cuantitativos, porque llegaron a desarrollarse muy pocos programas. No obstante ello, debemos destacar que, gracias a la forma novedosa –para el Estado– de entender la problemática de la vivienda, quedó sancionado un conjunto de normativas vinculadas a la regularización dominial de los asentamientos[6] y –dentro de los escasos márgenes permitidos por los recursos del FOPROVI– hubo ensayos de trabajo descentralizado con municipios y entidades sin fines de lucro que, más tarde, fueron retomados y generalizados en el Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda.

La segunda etapa identificada abarca los dos periodos de gobierno de Eduardo Duhalde y se extiende entre 1991 y 1999. Como no podía ser de otra manera, la política habitacional provincial estuvo signada por las transformaciones de la política nacional en el marco de una profunda reforma del Estado. En materia de vivienda, se prestó especial atención a las 'recomendaciones' de los organismos internacionales de crédito que presionaron para que el Estado cambie su rol de 'productor' de unidades habitacionales y actúe como 'facilitador' del ingreso al mercado, creando condiciones para que fueran más los sectores que accedan a la vivienda en propiedad. Pero, para quienes (en este esquema neoliberal de asegurada destrucción del empleo y crecimiento sostenido de la pobreza) pasaran a formar parte de los sectores excluidos, fueron diseñados programas sociales focalizados de atención a diferentes emergentes de la exclusión –uno de ellos, precisamente, el déficit habitacional–, en el marco de la denominada 'lucha contra la pobreza' (Merklen, 2005; Svampa, 2005).

El primer paso en el camino hacia la reforma de la política de vivienda fue dado en 1992, con la firma del Pacto Fiscal Federal[7] que determinó la descentralización de fondos especiales como el FONAVI, para que fueran gestionados desde las provincias. Posteriormente, esta transformación culminó

---

6 En el marco de la DOU/SSUV, se confeccionaron los decretos 2441/88, 4481/88, 3736/91 y procedimientos para realizar expropiaciones, entre otras herramientas legales que pudieron haber sido utilizadas en el futuro, de haber habido voluntad política para resolver la problemática.

7 Luego ratificado por la ley 24.130/92.

con la sanción de la ley que dio origen al Sistema Federal de Vivienda[8] y la privatización del Banco Hipotecario Nacional (Cuenya, 1997 y 2000).

A partir de la descentralización de los recursos FONAVI, las provincias tuvieron la oportunidad de diseñar políticas habitacionales propias y aplicar los fondos coparticipados por la Nación a tal efecto. Con los recursos a su disposición, la experiencia de trabajo descentralizado adquirida durante los últimos años de la década del '80 y la larga trayectoria de las organizaciones no gubernamentales (ONG) vinculadas al desarrollo de proyectos de mejoramiento del hábitat urbano, el gobierno de la provincia de Buenos Aires tuvo la posibilidad de intervenir en la problemática habitacional de una manera integral, reconociendo las diferentes formas del déficit y planeando respuestas diversificadas. Pero no lo hizo. En 1992, el IVBA diseñó el Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda (PBTV), conformado por varios programas y subprogramas en los que se tomaron solamente algunos aspectos del modelo descentralizado (las transferencias de recursos para ser ejecutados por entidades locales) y se desconocieron otros, justamente, los relacionados a la atención de los diferentes tipos de problemas habitacionales de los sectores más vulnerables de la sociedad, entre ellos, el acceso a la tierra urbana y el apoyo a los procesos de producción social de hábitat.

En el marco de este Plan, el Instituto abandonó el sistema de licitación a empresas privadas para la construcción de las obras y se constituyó en ente financiador de emprendimientos sugeridos por los municipios o entidades civiles (asociaciones, mutuales, cooperativas, sindicatos, ONG, empresas), así como en asesor y evaluador de los procesos de ejecución de los programas. A las instituciones y municipios se les asignó un rol de 'gestores', teniendo a su cargo obligaciones especificadas en los diferentes programas, otrora realizadas por personal estatal: proyecto, contratación, gestión de certificaciones y permisos, administración, etc. Más adelante veremos estas funciones en casos concretos.

Los programas del PBTV –en línea con los planteos generales de la Reforma del Estado– hicieron fuerte hincapié en el recupero de los créditos[9]

---

8 Ley 24.464/95.

9 Para lograr elevar el recupero, se utilizó la intermediación de una entidad sin fines de lucro o el municipio como modo de identificar a un deudor principal; estos últimos, además, debían constituirse en garantes de los préstamos, comprometiendo para ello los recursos coparticipables que la administración provincial envía a los partidos del territorio bonaerense.

y exigieron cierta capacidad de pago a las familias beneficiarias, por lo cual, siguieron quedando afuera los más pobres, aquellos con ocupaciones informales, de ingresos escasos e inestables. Como mencionamos anteriormente, en este modelo los excluidos deben ser 'atendidos' por programas focalizados que, entre otros aspectos de la exclusión, se ocupan de la problemática habitacional con acciones puntuales y paliativas.

A mediados de los '90, desde el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano (CPFDH), se puso en marcha el Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua (PAAM). Este programa fue uno más dentro un conjunto de programas sociales focalizados que recibían recursos del Fondo de Reparación Histórica para el Conurbano Bonaerense y cuyo trabajo finalizó cuando el fondo dejó de existir, en el año 1999. El PAAM estaba dirigido a los sectores que no quedaban contemplados dentro de las operatorias habitacionales del Instituto de la Vivienda y no requería la certificación de ingresos estables y suficientes para el pago de cuotas. Cabe aclarar que el PAAM fue un programa con muy bajo impacto en el déficit habitacional provincial, el cual, según el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 1991, alcanzaba el 21,14% de las viviendas de la provincia (casas tipo B más ranchos o casillas).

El PAAM trabajaba a nivel barrial en el financiamiento de materiales para la construcción de viviendas u otras soluciones habitacionales (pozos absorbentes, núcleos básicos, mejoramientos, terminaciones), también destinaba recursos para la construcción de equipamiento barrial (salones de usos múltiples, salas sanitarias, guarderías, etc.). Los técnicos del programa realizaban un relevamiento del barrio escogido[10] y luego pasaban a atender los casos concretos; su función principal era asistir técnicamente a las asociaciones de beneficiarios tanto en los procesos de autoconstrucción como en la administración de los recursos. El interlocutor del PAAM en cada barrio debía ser una entidad sin fines de lucro que cumpliera con diferentes funciones en la ejecución del programa, y, si tal institución no existía, los técnicos emprendían la tarea de formarla.

---

10 Una vez definidos los barrios sobre los cuales se iba a trabajar, se consideraba población meta "a todos los habitantes del barrio, priorizando aquellas familias con mayores dificultades para satisfacer sus necesidades básicas" (PAAM, 1996).

En síntesis, vemos que durante la década del ’90, se fue perfilando en la provincia de Buenos Aires una combinación de programas habitacionales destinados a sectores con capacidad de pago (el Estado como financiador a largo plazo del acceso a la vivienda en propiedad), con programas sociales de atención a emergentes de la creciente exclusión social producto del modelo socioeconómico implantado. Todos ellos tuvieron en común el requisito de contar con un interlocutor local para su implementación, descargando sobre las entidades comunitarias y/o gobiernos locales, tareas de ejecución de los programas. Veremos ahora cómo se materializaron estos programas en un recorte territorial concreto, el barrio Las Malvinas de La Plata.

3. Proceso de formación del barrio Las Malvinas: los programas habitacionales y los actores comunitarios convocados

Hemos intentado sintetizar muy ajustadamente el conjunto de programas habitacionales y sociohabitacionales que se desarrollaron en la provincia durante las gobernaciones de Antonio Cafiero y Eduardo Duhalde (1987-1999) con el fin de dar un marco de referencia antes de adentrarnos en el estudio de caso. En adelante, repasaremos la historia del barrio Las Malvinas de La Plata donde se desplegaron varias de las operatorias que hemos mencionado, el Cuadro N° 1 nos servirá para tener una visión global de las intervenciones públicas. Luego analizaremos las acciones de las organizaciones comunitarias como ejecutoras de los programas.

Cuadro N° 1. Barrio Las Malvinas de La Plata: proceso de ocupación, síntesis de las operatorias públicas de tierra y vivienda (1991-1997).

Período	Proceso de ocupación del loteo PROTIERRA en Las Malvinas	Programas habitacionales	Entidad	Lotes asignados	Lotes asignados y ocupados	Lotes asignados y no ocupados	Lotes ocupados informalmente	Viviendas asignadas y entregadas
1991-1995	Programa PROTIERRA en coordinación con operatorias habitacionales del IVBA	Autogestión constructiva IVBA	Asociación Civil Ntaunaq Nam	8	8	-	-	8
		Solidaridad-autoconstrucción IVBA	Qom	28	28	-	-	28
		Emergencia habitacional IVBA	Demanda libre	16	16	-	-	16
		Emergencia habitacional IVBA Consejo de la mujer	Asociación Civil Nuestro Mejor Sueño	70	70	-	-	70
	Programa PROTIERRA sin operatoria de vivienda que acompañe	-	Demanda libre	200	-	200	-	-
		-	Sindicato de Empleados de Taxis	24	1	23	-	-
		-	Bloque Partido Justicialista	52	52	-	-	-
		-	AEMOPBA	104	0	104	-	-
	IVBA (entrega lotes) en coordinación con operatorias habitacionales del CPFDH	Emergencia habitacional Consejo de la Familia y Desarrollo Humano	Asociación Civil Raíces Tobas	8	8	-	-	8
			Demanda libre	32	32	-	-	32
1995-1997	Ocupación espontánea de los terrenos que quedaban libres	-	-	-	-	-	327	-
		Autoconstrucción y ayuda mutua (PAAM) Consejo de la Familia y Desarrollo Humano	Asociación Vecinal Unión Malvinense	-	-	-		147*
	TOTALES			542	215	327	327	309

*Además de las 147 viviendas (36 núcleos básicos más 111 viviendas de dos ambientes) hubo 32 mejoramientos y 198 pozos absorbentes, no incluidos en la suma.
Fuente: documentos del IVBA y del CPFDH, relevamiento propio.

3.1. Historia del barrio: los programas públicos

Las Malvinas está ubicado en el sudoeste periurbano del partido de La Plata[11], es un barrio que surgió a partir de acciones del programa PROTIERRA (creación de lotes con servicios), cuyos técnicos estuvieron a cargo de la compra de la fracción, la elaboración del proyecto urbano, el loteo y su asignación a las diferentes entidades que iban a canalizar la demanda de terrenos urbanizados. Dichas instituciones eran: el Sindicato de Empleados de Taxis (SET), la Asociación de Empleados del Ministerio de Obras Públicas de la provincia de Buenos Aires (AEMOPBA), la Comunidad Toba, el Consejo de la Mujer[12] (organismo provincial) y el bloque del Partido Justicialista del Concejo Deliberante de La Plata.

Como vemos en el Cuadro N° 1, no todas las entidades concretaron la asignación de lotes entre sus asociados (tal es el caso del SET y de AEMOPBA) y, algunas de ellas, actuaron coordinando la gestión del PROTIERRA con otro programa de construcción o autoconstrucción de viviendas. Según nos han informado, los lotes asignados al SET y a AEMOPBA no fueron ocupados por las familias adjudicatarias porque éstas rechazaron ir a vivir a un barrio tan alejado del centro de la ciudad, desprovisto totalmente de infraestructura básica y poblándose paulatinamente de viviendas para sectores populares. La situación socioeconómica de los miembros de estas entidades era muy diferente a la de los tobas y la del resto de las familias beneficiarias del PROTIERRA, y los acercaba más a una clase media asalariada con empleo estable que al sector social más bajo al que pertenecían los demás grupos. Como consecuencia de esta negativa, quedaron libres los lotes inicialmente asignados a estas entidades y –dado que la noticia de que se estaba formando un asentamiento en el barrio Las Malvinas no tardó en difundirse entre los sectores populares– se fueron poblando con familias que los ocupaban de hecho, por fuera del programa PROTIERRA.

---

11 El loteo original del barrio Las Malvinas está ubicado entre las calles 34, 36, 149 y 152 de la localidad de Melchor Romero, partido de La Plata.

12 El Consejo de la Mujer fue una entidad creada a comienzos de la gobernación de Antonio Cafiero (decreto 17/87) en el ámbito del Poder Ejecutivo de la provincia; tuvo como objetivos atender el conjunto de los problemas de la mujer, promover la participación igualitaria y detener toda forma de discriminación; debía detectar problemas y derivarlos a los organismos provinciales pertinentes. A partir de 1995, en la segunda gestión de Eduardo Duhalde, el Consejo de la Mujer pasó a denominarse Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano.

Por su parte, las demás entidades –cuyos miembros eran de otra extracción social, con mayores necesidades y menos posibilidades de elegir– comenzaron los procesos de articulación con los programas habitacionales con el fin de concretar la asignación de lotes y viviendas a las familias que las conformaban.

Los primeros habitantes del barrio fueron familias de origen toba alojadas en la Villa IAPI de Quilmes y un grupo de familias enviadas allí a través del Programa de Emergencia Habitacional del Instituto de la Vivienda. Los tobas llegaron en 1991, luego de varios años de peregrinaje por diferentes instituciones en busca de una solución a la falta de viviendas. Eran familias provenientes del Chaco instaladas precariamente en villas y asentamientos del Conurbano, que conformaron la Asociación Civil Ntaunaq Nam Qom. Llegaron a Las Malvinas con el desafío de terminar en un año las primeras 8 viviendas que les habían asignado a través del programa de Autogestión Constructiva del IVBA. Si cumplían esa meta, les serían asignadas 28 viviendas más para levantar con el sistema de autoconstrucción (al igual que las primeras, en lotes individuales).

Al año de estadía y trabajo en el barrio, pudieron habitar las viviendas construidas por ellos mismos y dar paso a la segunda etapa. Ésta estuvo enmarcada en el programa Solidaridad-Autoconstrucción del IVBA que financió los materiales para levantar el resto de las viviendas comprometidas para los tobas (el cambio de programa respondió a la suspensión de las operatorias que comentamos anteriormente). El grupo de trabajo se armó con miembros de las familias recién llegadas al barrio, provenientes, ellas también, de villas del Conurbano Bonaerense, pertenecientes a la comunidad toba y aglutinadas en la Iglesia Evangélica Unida (Tamagno, 2001).

Por su parte, el Consejo de la Mujer trabajó en conjunto con el IVBA para la implementación de un programa de Emergencia Habitacional para 'Madres Solteras'. Éste consistía en la entrega de un lote con una vivienda a mujeres jefas de hogar en situación de riesgo. A través del Consejo se alojaron 70 familias en las llamadas "casas amarillas" (debido al color de las paredes de hormigón premoldeado), pero, para poder ingresar al programa, las beneficiarias debieron conformar una asociación civil a la que denominaron Nuestro Mejor Sueño.

El Bloque Justicialista apareció en escena como entidad intermediadora entre el PROTIERRA y el Municipio de La Plata, a partir de la negativa de

éste de aprobar el plano que originaba el barrio Las Malvinas. Para destrabar el conflicto, el programa cedió 52 terrenos para ser entregados a través del Bloque del PJ, según el listado de beneficiarios que éste confeccionara, a cambio de la aprobación del plano.

Si detuviéramos el proceso que describimos en el año 1995, veríamos un barrio con poco más de 160 viviendas de distintas operatorias públicas (algunas terminadas y habitadas y otras en construcción) y terrenos en pleno proceso de ocupación y autoconstrucción no asistida de viviendas por parte de sus habitantes. Entre 1995 y 1997 se terminó de completar el poblamiento del barrio. Los últimos lotes en ocuparse fueron los de las cuatro manzanas de AEMOPBA, entidad que cedió los terrenos ante la negativa de sus miembros a ocuparlos y la presión de familias de los sectores populares. De los 542 lotes trazados en el plano original, sólo 215 fueron asignados por vías 'normales' (es decir, en el marco de la operatoria PROTIERRA) y el resto, se fue 'intrusando' hasta completar la ocupación del loteo. Los terrenos fueron ocupados bajo la total inacción por parte de las autoridades del IVBA y del municipio de La Plata debido, creemos, a varias razones: una de ellas fue el cambio en la política habitacional de la provincia y la decisión de suspender las operatorias FOPROVI, las cuales quedaron en el olvido durante más de una década; otra razón puede encontrarse en la falta de alternativas ante la presión de las familias pobres, que llevó a las autoridades a aceptar pasivamente la ocupación y a trasladar hacia el futuro el problema de la regularización. Las Malvinas puede ser un ejemplo de lo que Hardoy y Satterthwaite (1987) han relatado con tanta claridad, explicando que los gobiernos toleran formas 'ilegales' de hábitat porque son incapaces de proponer soluciones de fondo.

En 1995 comenzaron las intervenciones del Consejo de la Familia y Desarrollo Humano en el barrio a través del Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua. El trabajo empezó con la subvención de materiales para la construcción de pozos absorbentes y núcleos básicos en viviendas que no habían sido objeto de programas públicos[13]; también se construyó un salón de usos múltiples y una unidad sanitaria. Más tarde, en tres etapas subsiguientes, se avanzó en la autoconstrucción de viviendas completas, mejoramientos y ampliaciones. El trabajo del PAAM en el barrio se realizó

13 El PAAM trabajó, en su mayoría, con familias que habían intrusado los lotes, reconociéndoles, de hecho, la posesión de los mismos.

siempre en conjunto con la Asociación Vecinal Unión Malvinense, entidad promovida por el mismo programa. El PAAM se retira del barrio en el año 1999, ante el nuevo cambio de gestión del gobierno de la provincia[14].

En 1999, el IVBA y el CPFDH realizaron conjuntamente un censo en el barrio y relevaron los datos de las familias ocupantes con el fin de proceder al reconocimiento de la posesión de los lotes para su futura regularización dominial, previo pago de las cuotas correspondientes. Un mes antes de las elecciones del año 1999, se entregaron los boletos de compraventa a las familias habitantes del barrio, con excepción de los miembros de la comunidad toba, para los cuales la provincia cedió la posesión formal del terreno comunitario con las viviendas construidas en él, como acto de reconocimiento del derecho al arraigo de los integrantes de los pueblos indígenas. Para el resto de las familias de Las Malvinas, desde octubre de 1999, se ponía en marcha el proceso de regularización que iba a culminar con la escritura individual a nombre de sus ocupantes, transformados en propietarios luego de abonar las cuotas. Sin embargo, debido a un nuevo abandono del barrio por parte de los organismos gubernamentales intervinientes (los cuales debían encarar obras de entubamiento de un zanjón que atraviesa el barrio, sin las cuales el plano no puede ser aprobado porque no cumple con las condiciones impuestas en la Ley provincial de Usos del Suelo), el retraso de los pagos de las cuotas por parte de los adjudicatarios de los lotes y el alto porcentaje de recambio de familias por ventas informales, el proceso de regularización dominial se encuentra muy retrasado y, como consecuencia de todo ello, la tenencia de los terrenos es hoy casi tan irregular como lo era una década atrás.

3.2. Las tareas de las entidades comunitarias en la implementación de los programas

Intentando llegar al punto central de nuestro trabajo, que consiste en analizar las funciones que debieron asumir las entidades comunitarias convocadas a 'participar' en los programas habitacionales del barrio Las Malvinas, para luego interpretarlas en el marco de una reflexión acerca de la participación en los programas de atención a los emergentes de la pobreza, cabe aclarar que en adelante vamos a profundizar el análisis de la puesta

14 En diciembre de 1999 asumió Carlos Ruckauf la gobernación de la provincia y, entre los muchos cambios que realizó, convirtió al CPFDH en Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo.

en marcha de tres programas de vivienda: Emergencia Habitacional del IVBA; Autoconstrucción y Ayuda Mutua del CPFDH; y Autogestión Constructiva/Solidaridad Autoconstrucción del IVBA (consideramos a estos dos programas como una sola operatoria, puesto que la modalidad de gestión, la entidad comunitaria con la que se relacionaron y el proyecto fueron los mismos; el trabajo en el barrio estaba en pleno desarrollo cuando se sucedieron los cambios en el PBTV y, en ese contexto, el Programa Solidaridad Autoconstrucción vino a reemplazar al de Autogestión Asistida para culminar el compromiso asumido con la comunidad toba).

Estos programas trabajaron en conjunto con entidades sin fines de lucro porque sus bases indicaban que esa era la forma de 'descentralizar'; entonces, para poder ser implementados, los programas debían contar con la contraparte ejecutora: los beneficiarios reunidos en una entidad civil o asociación. En los tres casos, la tramitación de la persona jurídica fue parte de los trámites previos, necesarios y excluyentes para recibir las viviendas.

Salvo en el caso de la comunidad toba, cuya identidad trasciende en mucho la figura de la Asociación Civil Ntaunaq Nam Qom, en los otros dos casos también la organización comunitaria fue promovida desde el programa, dado que no existía previamente. He aquí un nudo interesante para analizar, dado que no se llama a las 'asociaciones constituidas' a gestionar los programas en marcha, sino que se 'constituyen asociaciones' a partir de listados de demanda y bajo el control de la mirada técnica y política de los actores político-estatales.

Una vez cumplido el requisito de tratar con una entidad intermedia –la asociación civil– se les asignan a éstas diferentes tareas para que los programas habitacionales lleguen a los beneficiarios. Hemos confeccionado los Cuadros N° 2, 3 y 4 para visualizar con mayor facilidad las tareas asignadas a cada una de las partes intervinientes en los tres programas con mayor impacto en el barrio (plano 1). Realizaremos un breve comentario de cada uno de ellos.

Cuadro N° 2. Barrio Las Malvinas de La Plata: implementación de los Programas "Autogestión Constructiva" y "Solidaridad Autoconstrucción" del IVBA (1991-1997).

Actor / Tareas	**Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires Programa Autogestión Constructiva Programa Solidaridad - Autoconstrucción**	**Asociación Civil Toba Ntaunaq Nam Qom Barrio Las Malvinas - La Plata**	**Familias beneficiarias**
Definición de criterios para la selección de los beneficiarios	Caracteriza al sector de la población al que va dirigido el programa, fija condiciones de acceso, sugiere sistemas de evaluación y selección. Confecciona listados de familias demandantes de vivienda de la comunidad toba y evalúa situación habitacional.	Los miembros de la comunidad arman la Asociación Civil para entrar en las operatorias de tierra y vivienda. La Asociación confecciona listados de interesados; elige titulares y suplentes según criterios fijados por el IVBA.	Conforman la organización. Participan de las reuniones de la entidad. Eligen representantes (luego encargados de gestiones).
Definición del tipo de satisfactor	Determina características de la vivienda mínima a construir y de las terminaciones: viviendas de 42 metros cuadrados en lotes individuales. Sistema de autoconstrucción.	-	
Elaboración del proyecto arquitectónico (viviendas)	Elabora prototipos y propone a la entidad comunitaria.	Elige prototipo de vivienda entre las propuestas del IVBA.	
Organización del proceso constructivo y aporte de mano de obra	Define plazos. Supervisa los avances de las obras. Asesora durante el proceso constructivo. Brinda capacitación.	Reúne a las familias beneficiarias en grupos de autoconstrucción. Discute reglamento interno de obra. Organiza jornadas de capacitación y reuniones de evaluación del proceso. Contrata equipo técnico (director técnico, asistente social y conductor de obra) responsable de la realización de la obra y el control técnico (sólo en el Programa Solidaridad-Autoconstrucción).	Trabajan en el grupo de autoconstrucción por ayuda mutua. Cada familia aporta 40 horas semanales de trabajo, según reglamento interno.

Aporte de recursos monetarios	Deriva recursos del presupuesto del IVBA.	-	-
Administración de recursos monetarios	Realiza depósitos de dinero a la entidad para la compra de materiales a medida que se avanza en las etapas de las obras.	Realiza compras de materiales para cada etapa. Presenta rendiciones de cuentas al IVBA.	-
Monitoreo y evaluación	Audita el uso de los recursos en la compra de materiales. Supervisa las obras.	-	-

Fuente: documentos del IVBA y entrevistas.

Cuadro N° 3. Barrio Las Malvinas de La Plata: implementación del Programa de "Emergencia Habitacional" del IVBA a través de la demanda canalizada por el Consejo Provincial de la Mujer (1992-1994).

Actor / Tareas	**Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires Programa de Emergencia Habitacional**	**Consejo de la Mujer de la Provincia de Buenos Aires Programa de Emergencia Habitacional para madres solteras**	**Asociación Civil Nuestro Mejor Sueño Barrio Las Malvinas - La Plata**	**Familias beneficiarias**
Definición de criterios para la selección de beneficiarios	Caracteriza al sector de la población al que va dirigido el PEH. Sugiere sistema de evaluación y selección.	Articula con el IVBA para la implementación del PEH. Define como beneficiarias a las familias con jefa mujer e hijos a cargo (programa para "madres solteras"). Trabajadoras sociales constatan el estado habitacional de las familias aspirantes.	La asociación se conforma a requerimiento del Consejo, para posibilitar la entrada en el programa. Queda integrada por las mujeres convocadas como beneficiarias del PEH.	Se inscriben como aspirantes en Unidades Básicas del PJ y en el Consejo de la Mujer. Asisten a las reuniones convocadas por el Consejo de la Mujer. Conforman la asociación vecinal, eligen representantes para que prosigan las gestiones.
Definición del tipo de satisfactor	Define características de la vivienda mínima y terminaciones a financiar por el PEH.	-	-	-

Elaboración del proyecto arquitectónico (viviendas)	Define dos modelos de unidades habitacionales, viviendas de 21 y 30 metros cuadrados consistentes en un ambiente más núcleo húmedo (cocina-baño).	-	-	-
Organización del proceso constructivo	Llama a licitación. Contrata empresa constructora. Supervisa avances de obra.	-	-	-
Aporte de recursos monetarios	Deriva recursos del presupuesto del IVBA.	-	-	Abonan cuotas correspondientes al pago del lote y la vivienda.
Administración de recursos monetarios	Realiza pagos a la empresa por avance de obra. Cobra cuotas a los beneficiarios.	-	-	-
Monitoreo y evaluación	Supervisa el avance de las obras.	-	-	-

Fuente: documentos del IVBA y entrevistas.

Cuadro N° 4. Barrio Las Malvinas de La Plata: implementación del Programa de "Autoconstrucción y ayuda mutua" del CPFDH (1994-1999).

Actor / Tareas	**Consejo de la Familia y Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua**	**Asociación Vecinal Unión Malvinense Barrio Las Malvinas - La Plata**	**Familias beneficiarias**
Definición de criterios para la selección de los beneficiarios	Define las características de la *población meta.* Fija como requisito la formación de una entidad vecinal comunitaria. Primera etapa: prioriza familias con jefa mujer e hijos menores y familias con miembros discapacitados, ancianos o enfermos. Segunda a cuarta etapa: selección de beneficiarios sin criterios de prioridad (librado a decisión de la Unidad Malvinense).	La Asociación se forma con habitantes del barrio a requerimiento del PAAM. Registra la demanda de viviendas y mejoramientos, confecciona listados de aspirantes. Selecciona las familias que serán atendidas en las diferentes etapas de implementación del programa.	Se inscriben en la Asociación manifestando su intención de entrar en el programa. Abonan las cuotas de socios ($1 mensual).
Definición del tipo de satisfactor	Define satisfactores según necesidades de las familias: pozos absorbentes, núcleos básicos (módulo de cocina y baño), viviendas de 36,8 metros cuadrados.	-	-
Elaboración del proyecto arquitectónico (viviendas)	Elabora tres prototipos de vivienda –primera, segunda y tercera etapa– de unidades habitacionales de dos ambientes más núcleo húmedo.	-	-

Organización del proceso constructivo	Define cantidad de grupos para trabajar en cada etapa. Primera etapa: entrega de materiales a las familias seleccionadas en sus lotes. Segunda a cuarta etapa: define cantidad de horas semanales de trabajo; define etapas de avance de obra; dicta capacitaciones (maestro mayor de obras); habilita entregas de materiales a los grupos de familias beneficiarias.	Segunda a cuarta etapa: reúne a las familias beneficiarias en grupos de autoconstrucción por ayuda mutua; organiza jornadas de capacitación; organiza el trabajo en la construcción de equipamiento comunitario; lleva un registro de las horas trabajadas por cada grupo familiar; pasa información al PAAM para habilitar las entregas de materiales a las familias beneficiarias.	Primera etapa: autoconstrucción no asistida; organización individual/familiar del trabajo. Segunda a cuarta etapa: intervienen en la confección del reglamento de trabajo. Designan a un conductor de obra que lleva el control de la asistencia y de las horas trabajadas por cada miembro del grupo (pasa información a la UM).
Aporte de mano de obra (en construcción)	Contrata personal calificado para realizar las instalaciones (domiciliarias y comunitarias).	-	Primera etapa: autoconstrucción individual. Segunda a cuarta etapa: participan en los grupos de ayuda mutua para autoconstrucción. Aporte de un miembro del grupo familiar (36 horas de trabajo semanales en jornadas diarias no menores a 3 horas continuas).
-	-	-	Participan en los grupos de construcción del equipamiento comunitario (forma de devolución de cuotas cuando la familia no cuenta con recursos económicos).
Aporte de recursos monetarios	Deriva fondos del Ente del Conurbano (administrador del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense). Los recursos llegan al barrio en calidad de subsidio para la formación de un fondo de recupero.	-	-

Administración de recursos monetarios	Realiza compras de materiales. Asesora a la Unión Malvinense en la utilización de los recursos del fondo de recupero.	Acompaña al MMO en la realización de compras de materiales. Recibe fondos provenientes del pago de las cuotas de los socios (cuota mensual para permanecer como socio de la Unión Malvinense). Recibe recursos de las cuotas por pago de materiales de construcción. Administra los recursos recaudados (cuotas de socios y fondo de recupero), decide en qué se reinvierten. Presenta rendición de cuentas ante la asamblea de socios.	-
Monitoreo y evaluación	Supervisión técnica del avance de las obras. Supervisión de la administración de los recursos.	-	Asisten a la asamblea anual ordinaria, aprueban o rechazan la rendición de cuentas de las autoridades de la Unión Malvinense.

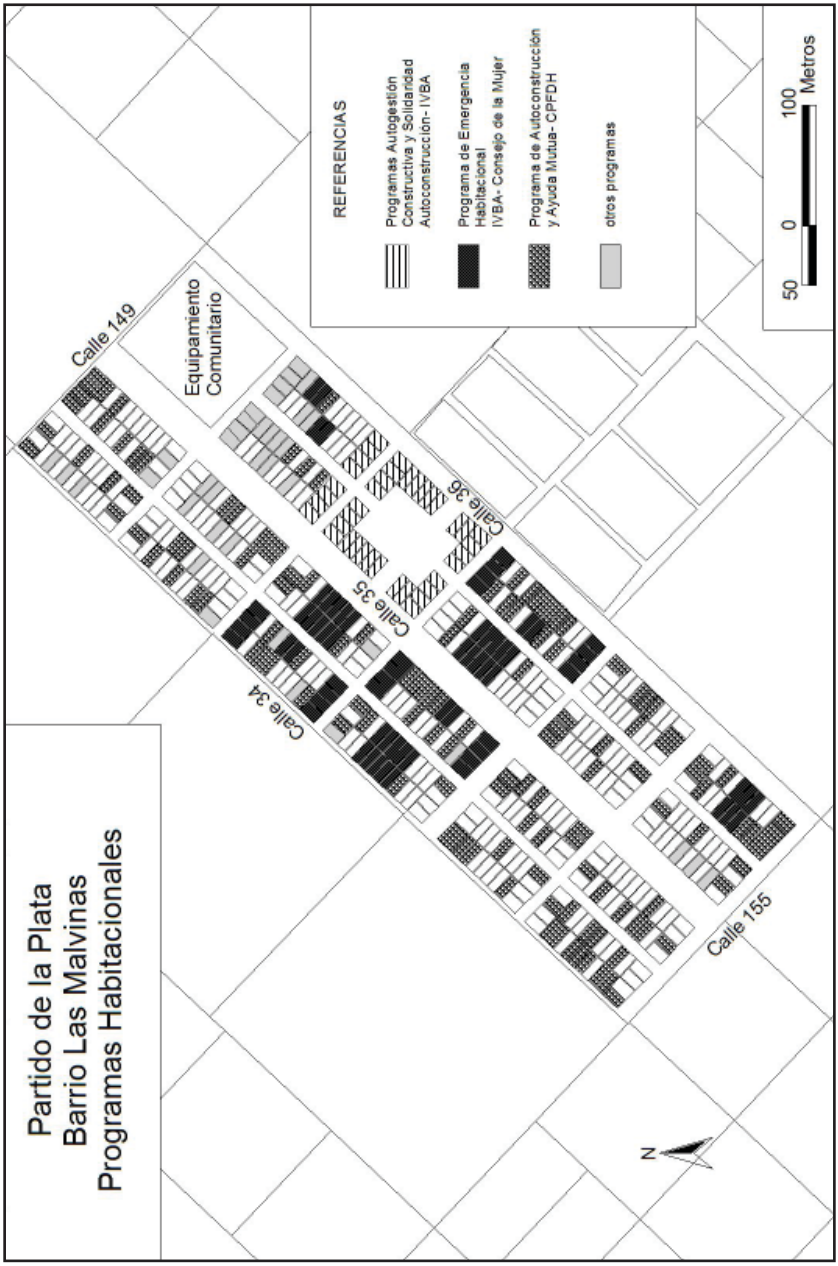
Fuente: documentos del CPFDH y entrevistas.

- Programa de Autogestión Constructiva y Programa Solidaridad Autoconstrucción del IVBA: esta operatoria se implementó en conjunto con la Asociación Civil Toba Ntaunaq Nam Qom, entre 1991 y 1997. Si observamos el Cuadro N° 2, vemos que hay un fuerte peso en las decisiones de los aspectos centrales de las operatorias en manos del IVBA, quien se hace cargo de la gestión de la totalidad del proceso, dejando para la entidad comunitaria la posibilidad de aceptar o rechazar sus propuestas. Los miembros de la asociación civil ponen como principal aporte su fuerza de trabajo en la administración (confección de listados, compras de materiales, organización de grupos), pero fundamentalmente en la construcción de las viviendas, a través del aporte de mano de obra.
- Programa de Emergencia Habitacional del IVBA: en esta operatoria vemos un caso de articulación de dos organismos provinciales, el IVBA y el Consejo de la Mujer, quienes conjuntamente con la Asociación Civil Nuestro Mejor Sueño implementaron el programa en 1992.. El

IVBA llevó adelante toda la gestión del proceso constructivo, a través de la definición de satisfactores (módulos de viviendas de paneles premoldeados) y la contratación de la empresa que los fabricó y plantó en los lotes correspondientes. Por su parte, el Consejo de la Mujer tuvo como tareas la selección de familias a ser atendidas, la convocatoria a las mismas y el asesoramiento para la conformación de una entidad comunitaria con el fin de cumplir ese requisito del programa (el trabajo con organizaciones civiles). En el Cuadro N° 3 se ve bastante claro que la entidad comunitaria no tuvo más que un rol de aceptación pasiva de las soluciones tomadas por el Instituto

- Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua del Consejo de la Familia y Desarrollo Humano: al llegar al barrio y no encontrar una organización comunitaria preexistente que aceptara ser la contraparte en el desarrollo del programa, los técnicos del CPFDH convocaron a un grupo de vecinos y les proponen armar una entidad que se ocupe del barrio en su conjunto y fuera la ejecutora del PAAM; con su asesoramiento, crearon la Asociación Vecinal Unión Malvinense. Vemos en el Cuadro N° 4 que, de los tres casos analizados, éste es el que tiene las tareas más repartidas entre los técnicos del programa y la entidad comunitaria, lo cual nos puede llevar a pensar en un mayor involucramiento de las familias reunidas en la Unión Malvinense y más participación a la hora de resolver los problemas habitacionales. Pero analizándolo en profundidad, observamos una mayor cantidad de tareas a resolver por los representantes de la entidad, sumadas al aporte de trabajo en autoconstrucción de las familias, bajo el diseño y dirección de la gestión en manos de los técnicos del PAAM. En este caso también encontramos centralidad en la toma de decisiones en la institución pública y lugar para 'opinar' dado a la entidad comunitaria (lo cual queda demostrado en la confección de listados de beneficiarios entre la segunda y cuarta etapa de implementación del programa, enteramente en manos de la Unión Malvinense).

Plano 1.


Partido de la Plata
Barrio Las Malvinas
Programas Habitacionales
Calle 149
Equipamiento Comunitario
Calle 34
Calle 35
Calle 36
Calle 155
N
REFERENCIAS
Programas Autogestión Constructiva y Solidaridad Autoconstruccion- IVBA
Programa de Emergencia Habitacional IVBA- Consejo de la Mujer
Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua- CPFDH
otros programas
50 0 100 Metros

En dos de los tres casos analizados encontramos situaciones de *"autoconstrucción asistida"* (Pelli, 1994) entendida como el aporte de mano de obra de los habitantes en la ejecución de obras físicas. Ese aporte de los beneficiarios –exigido por los programas– tuvo el fin de reducir costos y se dio en el marco de acciones en las que las instituciones públicas se hicieron cargo de las tareas decisivas: definición de criterios para selección de beneficiarios, definición de satisfactores, elaboración de los proyectos y organización de los procesos constructivos. Observamos que se trabajó con propuestas de prototipos elaborados por los técnicos de los programas y, en las operatorias del IVBA, existió la posibilidad de elegir entre dos alternativas.

Al concluir las intervenciones de los programas de autoconstrucción, pudieron evidenciarse mejoras en el confort doméstico y un incremento del patrimonio familiar, sobre todo, si tenemos en cuenta el punto de partida, caracterizado por un déficit absoluto de las situaciones habitacionales de los hogares que luego fueron beneficiarios (esta afirmación cobra mayor fuerza si comparamos con la situación habitacional de las familias del barrio que no fueron incluidas en ninguno de los programas). Además, en algunos casos existió capacitación laboral de los autoconstructores, elemento que pudo haber mejorado sus condiciones de empleabilidad futura.

5. Reflexiones en torno a la convocatoria a *participar*

Durante la década del '90, todo el aparato del Estado sufrió reformas estructurales que llevaron a que se modifique el rol de los organismos públicos en la atención de las diversas problemáticas sociales, entre ellas, el acceso a los servicios habitacionales. Si bien numerosos autores coinciden en afirmar que en Argentina no se alcanzó nunca un modelo de Estado de Bienestar tal como los desarrollados en los países centrales, también se resalta que, en el conjunto de los países de la región, Argentina logró avanzar en la conformación de una institucionalidad que llegó a tener algunas características propias de los Estados Benefactores. El alcance o las pretensiones de universalidad en las acciones públicas en materia de salud y educación, así como la legislación de protección de los trabajadores (entendiendo la protección de los derechos sociales a partir de la regulación del trabajo), son ejemplos de ello. Con características propias, la nuestra llegó a ser una

‘sociedad salarial’ (Castel, 1997) en la que el trabajo constituía un espacio de integración y socialización, así como el medio para garantizar la cobertura de las necesidades del trabajador y su familia.

Avanzada la década del ’90, las consecuencias negativas de la profundización de políticas neoliberales (implantación de medidas de privatización de empresas públicas, desregulación de la economía, apertura externa, flexibilización de las relaciones laborales, entre otras), obligaron al mismo Estado a poner en marcha acciones para paliar las consecuencias del aumento de la desocupación, la precarización del empleo y el deterioro de los salarios. A partir de la pérdida de centralidad de la protección social a través del trabajo –consecuencia de la destrucción sistemática del empleo– adquieren protagonismo las cuestiones sociales entendidas como acciones de ‘lucha contra la pobreza’. El nuevo sistema de actores que llevará adelante esta lucha está conformado por los organismos internacionales de crédito (impulsores de las reformas neoliberales y financiadores de los programas de asistencia a la pobreza), el Estado y las ONG u organizaciones de la sociedad civil, convocadas a ‘participar’ de la gestión de su propia asistencia (Merklen, 2005).

El cambio en las acciones del Estado incluyó nuevas formas de relación con las clases populares, las cuales ya no tienen posibilidades de integrarse socialmente a través del trabajo y empiezan a ser objeto de políticas asistenciales focalizadas, es decir, orientadas a atender diferentes problemáticas relacionadas con la pobreza de los segmentos sociales excluidos, ‘la focalización indicó un giro de la política hacia el mundo de las necesidades básicas, mediante la multiplicación de las formas de intervención territorial en el mundo popular’ (Svampa, 2005). A lo largo de la década del ‘90, encontramos una enorme variedad de programas cuya población meta son los pobres, los excluidos y diferentes subgrupos al interior de estos sectores (mujeres, niños, ancianos, adolescentes, discapacitados). Para poder ingresar como beneficiarios en los programas focalizados, además de tener que demostrar que se pertenece a un ‘grupo vulnerable’, se les demanda a los pobres que se organicen de manera comunitaria. Así es como empiezan a aparecer en el discurso de los técnicos y políticos (de organismos internacionales y de diferentes estamentos del Estado) alusiones al fortalecimiento de la organización, a la participación ciudadana y al apoyo a las iniciativas de autoorganización, pretendidamente despolitizada. Tenemos como resultado, una sociedad en la que se observa la satisfacción privada e individual de necesidades en las

clases medias y altas, a la vez que se demanda organización comunitaria a las clases populares para ser objeto de programas de atención fragmentada a los diferentes aspectos de su situación de pobreza.

Estas reformas sociales y del modelo de gestión política que sintéticamente hemos mencionado, no tardaron en tener ecos en el sistema público de atención a la problemática habitacional. Durante la década del '90, en América Latina se empezaron a observar los intentos por cambiar el rol de los Estados en la atención al déficit, abandonando el papel de 'proveedores' de viviendas y pasando a constituirse en 'facilitadores' del acceso al mercado a través de la creación de nuevos marcos legislativos, financieros, económicos e institucionales en los que pudieran desenvolverse libremente los mercados, las ONG, las organizaciones sociales de base y las familias. En este contexto debemos interpretar los cambios en la política habitacional argentina, plasmados en la ley de creación del Sistema Federal de Vivienda en 1995, que intentó transformar el modelo de intervención que había perdurado por más de veinte años, respondiendo a las 'recomendaciones' de los organismos internacionales de crédito[15].

Los cambios implementados a escala nacional generaron condiciones para modificar las políticas de tierra y vivienda en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. En los avances de nuestro trabajo de Tesis, pudimos observar que la incorporación de actores sociales nuevos en los programas habitacionales durante los '90, respondió a la forma que asumió la descentralización del Estado, que delegó responsabilidades otrora asignadas a organismos públicos, en actores intermedios, gobiernos locales y organizaciones sociales. Cuando el modelo de gestión de programas habitacionales descentralizados se generalizó a toda la provincia (en el marco del Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda), los nuevos actores debieron adoptar el rol de ejecutores de programas en los ámbitos locales e intralocales.

En el caso que estamos analizando observamos la invitación a 'participar' en la ejecución de los programas sin posibilidades de hacerlo en aquellos aspectos que luego serán centrales en la vida de las familias beneficiarias (el diseño del satisfactor, el prototipo de vivienda, el reparto de las mismas entre las familias, por ejemplo).

---

15 Se pueden rastrear las recomendaciones en materia de política habitacional en el documento del Banco Mundial '*Housing: enabling markets to work*' (1993) y en las resoluciones aprobadas en la *Segunda Conferencia de Hábitat* realizada en Estambul en el año 1996.

Vimos también una sobrecarga de responsabilidades en las entidades comunitarias que suelen derivar en desgaste de sus referentes, profundas divisiones y conflictos internos, sobre todo, cuando dichas instituciones han sido formadas con el fin de 'entrar en el programa' y sus miembros no han tenido trayectoria de trabajo ni objetivos comunes que trasciendan la mera implementación de una operatoria habitacional que –al menos– constituya un paliativo a la situación deficitaria. A propósito, vale citar la siguiente reflexión 'Cuando la sociedad (léase las políticas públicas, las agencias internacionales, las ONG, las ciencias sociales, los medios de comunicación) designa ya a ciertos grupos de individuos como pobres, los posibles repertorios de acción se encuentran un tanto predefinidos. Y, lo que tiene efectos más profundos, las iniciativas públicas se esfuerzan por encontrar actores sociales allí donde no están haciendo sino definir segmentos de población (clasificados como pobres)' (Merklen, 2005: 116).

Una mención aparte merece el requisito de aportar trabajo en la construcción de las viviendas, que observamos en los dos programas de autoconstrucción analizados. Las familias, para ser merecedoras de la vivienda o la solución habitacional, deben sobreexplotar a sus miembros, quienes –durante las horas que podrían estar dedicadas al descanso– trabajan en la construcción o mejoramiento de sus viviendas. La autoconstrucción no es una opción, sino una imposición de los programas dirigidos a los más pobres. Éstos no tienen alternativa porque los ingresos deficientes e inestables que perciben por sus trabajos precarios, no les permiten participar del mercado formal ni de los programas habitacionales del Instituto de la Vivienda. En un contexto de enriquecimiento sostenido de grupos minoritarios de la sociedad y empobrecimiento igualmente sostenido de las clases populares, este tipo de programas no hace más que reforzar las desigualdades y la explotación de 'los que perdieron' impeliéndolos a 'participar' y a sobreexplotar su fuerza de trabajo para cubrir necesidades y, no ya, derechos sociales.

Con estas líneas, pretendemos aportar al debate abierto en torno a las políticas de asistencia a la pobreza con participación de los beneficiarios, situándolas en el contexto en el que se fueron forjando y aún persisten: sostenido empobrecimiento de los sectores populares, desmembramiento de las clases medias y continuo enriquecimiento de los sectores altos.

Bibliografía

CASTEL, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós, Buenos Aires.

CONSEJO PROVINCIAL DE LA FAMILIA Y DESARROLLO HUMANO (1996). Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua.

CUENYA, B. (1992). "Políticas habitacionales en la crisis: el caso de Argentina". En *Revista Nueva Época*, Vol. 3, Nº 3. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, México, pp. 36-45.

CUENYA, B. (2000). "Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX". En *Revista Electrónica Urbared*. www.urbared.com.

CUENYA, B. y FALÚ, A. (1997). *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*. CEA-CBC, Buenos Aires.

HARDOY, J. y SATTERTHWAITE, D. (1987). *La ciudad legal y la ciudad ilegal*. IIED-Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

HERZER, H.; RODRÍGUEZ, M. C. y LANZETA, M. (2000). "La participación de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en las políticas sociales en el Conurbano Bonaerense: un largo recorrido del dicho al hecho". En HINTZE, S. (comp.), *Estado y sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI*. Eudeba, Buenos Aires, pp. 225-243.

MERKLEN, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática Argentina (1983-2003)*. Gorla, Buenos Aires.

PELLI, V. (1994). *Reflexiones sobre la autoconstrucción del hábitat popular en América Latina*. CYTED, El Salvador.

RELLI, M. (2005). "Revisión de la política de vivienda de la provincia de Buenos Aires a la luz de las transformaciones de la década del '90". (Mimeo).

SUBSECRETARÍA DE URBANISMO Y VIVIENDA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (1989 y 1990). *Programas en desarrollo y estado de avance*. MOSP, La Plata.

SVAMPA, M. (2005). *La sociedad excluyente*. Taurus, Buenos Aires.

TAMAGNO, L. (2001). *Los tobas en la casa del hombre blanco*. Al Margen, La Plata.

YUJNOVSKY, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.