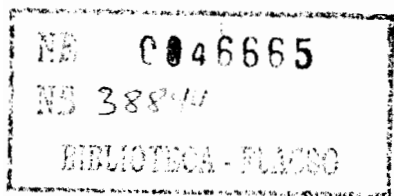


Jaime Erazo Espinosa
Coordinador

Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica



363 E
P 751 P 0



BIBLIOTECA - FLACSO - EC	
Fecha:	27/02/2012
Compra:	\$ 15
Proveedor:	
Canje:	
Donación:	Librería Flacso

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 323 7960

www.flacso.org.ec

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Estados Unidos 1168

Buenos Aires, Argentina

(54 11) 430 49145

(54 11) 430 49505

www.clacso.org.ar

Instituto de la Ciudad

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Venezuela 976 y Mejía, esquina

Quito, Ecuador

(593 2) 398 8116

www.institutodelaciudad.com.ec

ISBN: 978-9978-67-329-4

Cuidado de la edición: Jaime Erazo Espinosa

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: CrearImagen

Quito, Ecuador, 2012

1ª. edición: febrero de 2012

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de
FLACSO-Sede Ecuador

Índice

Presentación	7
Prólogo	
Nuestras pobres ciudades	9
<i>Jaime Erazo Espinosa</i>	
Capítulo I	
Políticas públicas de vivienda y su financiamiento	
El intento de vivienda para todos desde el Estado venezolano	25
<i>Teolinda Bolívar, Hilda Torres e Iris Rosas</i> <i>(con la colaboración de Jesús Díaz)</i>	
El traje nuevo del emperador. Las políticas de financiamiento de vivienda social en Santiago de Chile	47
<i>Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes</i>	
Construcción social de hábitat: reflexiones sobre políticas de vivienda en Colombia	75
<i>María Cecilia Múnera y Liliana Sánchez Mazo</i>	
Lanzando los dados. Las políticas habitacionales en el Perú (1990-2009)	95
<i>Julio Calderón Cockburn</i>	

Capítulo II

Trabajo y políticas públicas de vivienda

La ecuación vivienda-trabajo en las políticas argentinas del nuevo milenio	119
<i>María Carla Rodríguez</i>	

Paraguay: política laboral y habitacional, desde 1989 hasta hoy	145
<i>Ana Raquel Flores</i>	

Una comunidad de migrantes indígenas en la ciudad de Quito: características sociales y laborales	169
<i>Jos Demon</i>	

Políticas públicas y desarrollo en Uruguay	193
<i>María del Huerto Delgado y Enrique Gallicchio</i>	

Precarización laboral, pobreza y políticas de vivienda en Bolivia	213
<i>Carmen Ledo</i>	

Anexos

Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social. Parte I <i>Mesas Trabajo y políticas de vivienda en el marco del Seminario Internacional Transformaciones en los mundos del trabajo y políticas sociales en América Latina, Quito, 9 y 10 de julio de 2009</i>	253
<i>Jaime Erazo Espinosa y Betty Espinosa</i>	

Autores	261
----------------------	-----

Capítulo II
Trabajo y políticas públicas
de vivienda

La ecuación vivienda-trabajo en las políticas argentinas del nuevo milenio

María Carla Rodríguez*

Resumen

Este artículo analiza la relación entre vivienda y trabajo en las políticas públicas de hábitat que se definieron e implementaron en el contexto posterior a la crisis argentina de 2001. Con base en el Área Metropolitana de Buenos Aires, se analizan y comparan el Programa Federal de Construcción de Viviendas –PFCV–, el Programa Federal de Emergencia Habitacional –PFEH– y la autogestión cooperativa del hábitat –Ley 341-PAV– durante el período 2003-2008. Se afirma que las variaciones en los modos de articular ambas dimensiones, sumado a las modalidades de producción e inserción urbana de cada caso, adquieren significado más allá del plano estrictamente sectorial, y nos hablan de las características medulares de un orden social desigual tanto como de cauces hacia su posible transformación.

Palabras clave: Hábitat, políticas públicas, vivienda, autogestión, neodesarrollismo, Buenos Aires.

Abstract

This article analyzes the relationship between housing and labor in the public policies of habitat that were defined and implemented in the circumstances after the Argentinian crisis of 2001. Based on the Buenos Aires Metropolitan Area, I analyze and compare the Federal Program of Housing Construction (PFEH in Spanish) and the cooperative self-management of habitat (Law 341-PAV) during the period 2003-2008. Variations in the ways of articulating both dimensions, added to the modalities of production and urban insertion of each case, acquire a meaning beyond the strictly sectorial and tell us about the core characteristics of an unequal social order as well as possible means of transformation.

Keywords: Habitat, public policies, housing, self-management, neo-developmentalism, Buenos Aires.

* Socióloga. Investigadora Conicet/Área Estudios Urbanos (AEU). Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG), Facultad de Ciencias Sociales (FSOC), Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Es doctora en Ciencias Sociales (UBA). Dicta teorías urbanas en el pre grado

1. Introducción¹.

Este artículo analiza la relación entre vivienda y trabajo en las políticas públicas de hábitat que se definieron e implementaron en el contexto posterior a la crisis argentina de 2001.

Consideramos las políticas como expresiones de entramados multiactorales (Gomá, y Subirats, 1999), donde el Gobierno juega un papel estratégico, al poner en juego, los recursos del Estado, en las condiciones de reproducción de las relaciones sociales y de poder.

En esa clave, se analizan tres líneas de políticas cuyas variaciones en los modos de articular esas dimensiones adquieren significado más allá del plano estrictamente sectorial.

Dos de esas políticas, se estructuraron desde la iniciativa gubernamental: el Programa Federal de Construcción de Viviendas (I y II) (PFCV), y el Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH), o Techo y Trabajo. La tercera, la Ley 341-Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV), autogestión cooperativa del hábitat, es producto de la iniciativa de organizaciones sociales cuyas capacidades autogestionarias también se potenciaron en el marco de aquella crisis.

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

y el doctorado de la FSO-CUBA. Integra el Grupo Latinoamericano de Producción Social del Hábitat de la HIC (2000 a la actualidad). Desde 1991, militante del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) de la Central de Trabajadores en Argentina (CTA). Se ha desempeñado como consultora de organismos nacionales e internacionales en temas de hábitat, desarrollo social y gestión del riesgo. Ha publicado más de 40 artículos en revistas especializadas y capítulos de libros sobre hábitat, políticas urbanas y desarrollo socioorganizativo. Correo: trebol1968@gmail.com.

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

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

Primero, se revisita el contexto de crisis y se caracterizan en términos generales las variaciones “vivienda-trabajo”, que emergieron en los diseños de las políticas de hábitat bajo análisis. Luego, se presenta el análisis de cada programa, con base territorial en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), donde reside un 30% de la población nacional. Para ello, se consideran: i) entramados de actores involucrados en su diseño y aplicación, ii) características generales, y iii) experiencia de ejecución. Finalmente, se plantean algunas conclusiones y proyecciones.

2. El contexto de la post-crisis y la experiencia “neo-desarrollista” como intento de superación

Este trabajo plantea que el contexto de búsquedas de salida política para la crisis de 2001, es el marco donde debe interpretarse, la emergencia de una serie de variaciones, en las formas de intersección, entre los compo-

nentes de vivienda y trabajo, que se articularon en el campo sectorial de las políticas de hábitat.

Se hipotetiza que, en tanto crisis política de representación, su resolución aún permanece latente² (Lozano, 2002), esas variaciones expresan distintas alternativas³, en términos de la reorganización general de relaciones sociales generales que subyacen.

En esta clave, se revisita el pasado inmediato, analizando el ciclo de vida de tres líneas de política habitacional, asumiendo que no se reducen a la expresión normativa de la voluntad del Estado, sino que expresan tomas de posición, reflejan una cierta filosofía política, y una concepción del modo en el que deben resolverse las cuestiones sociales (Oszlack, 1991).

Brevemente⁴, la crisis de 2001, supuso el colapso económico, social y político del régimen, puesto en marcha por la dictadura cívico-militar en 1976, que tuvo como característica fundamental, transformar la economía argentina en una economía de acumulación financiera y transferencia permanente de recursos al exterior, sobre la base de la apertura general de la economía y el endeudamiento estatal.

Inversión financiera elevada, baja inversión productiva, deterioro del aparato productivo, desindustrialización, expansión del desempleo, y caída de los ingresos, fueron los efectos de esa direccionalidad política, a lo largo de los siguientes 26 años. En 2001, el esquema colapsó, al cortarse el financiamiento mundial, con un Estado sobre endeudado.

La consecuente expansión de la pobreza, fue un proceso mayoritariamente urbano, emplazado en las principales áreas metropolitanas, en ciudades con más de un millón de habitantes⁵. Seis de cada diez de los nuevos pobres, provinieron de los sectores «medios» urbanos, generando un cuadro desafiante en términos teóricos y políticos.

2 Y se aletargó durante el ciclo de crecimiento económico, siendo el manejo del superávit fiscal, la pieza estratégica de sostén de la gobernabilidad.

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

4 Seguimos la caracterización de la crisis esbozada por Claudio Lozano en 2001.

5 Sin negar con ello los devastadores efectos ocurridos sobre poblaciones campesinas, rurales e indígenas, ni jerarquizar una gravedad sobre la otra, irreductibles en términos cualitativos.

Durante la etapa aperturista, se vivieron una serie de crisis económicas cíclicas: 1982, 1989, 1995 y 2001. En ellas, las clases dominantes, trasladaron al resto de la sociedad, su peso a través de fuertes transferencias intersectoriales de valor. Cuando la economía crecía, ellos crecían más, y cuando la economía se cayó, ellos siguieron creciendo. Se hipotetiza que esta característica, modeló un proceso de desagregación social que erosionó las bases democráticas de la sociedad argentina.

Por ello, en 2001, la crisis política –expresada en el internacionalmente conocido “que se vayan todos”, se manifestó como crisis generalizada de representación, aludiendo no sólo a la representación partidaria, sino al conjunto del entramado institucional que convalidó la estrategia de la desigualdad. Involucró la justicia, el parlamento, los sindicatos, la iglesia. Atravesó, de manera transversal, al conjunto de las instituciones del orden vigente, junto con la percepción generalizada de que las instituciones y organizaciones que se supone que deben ser portadoras de intereses colectivos, son sólo representantes de intereses privados⁶.

En este contexto, la salida gubernamental de recomposición democrática que dio por resultado la elección del Presidente Kirchner, requirió de una fuerte concentración de iniciativa política en el ejecutivo nacional, orientada a la reconstrucción de la legitimidad institucional⁷. De este modo, el Estado reingresó al centro de la esfera.

Veamos ahora específicamente las implicaciones de esta reestructura en el campo sectorial habitacional.

Por un lado, el giro re-centralizador, definido desde el ejecutivo nacional, caracterizó la política de vivienda, que fue definida prioritariamente como engranaje para la recuperación del desarrollo económico. En esa

6 Esta es la médula de la crisis de representación política que, consideramos, no fue saldada por el ciclo de recomposición “kirchnerista”, y que, se encuentra latente a las puertas del bicentenario.

7 El presidente Néstor Kirchner ganó, con un 23% de los votos, las elecciones normalizadoras que Eduardo Duhalde, ejecutor del modelo de salida devaluacionista y designado presidente por el Congreso en un marco de alta inestabilidad, debió adelantar, tras el asesinato de dos militantes del ascendente movimiento de desocupados, con el fin de frenar una nueva escalada de la conflictividad social. En esos años, todos los que se fueron, volvieron sin que se articulara otra alternativa de proyecto político desde la organización popular y sus fuerzas sociales y políticas. La reactivación económica, marcadamente a partir de 2004, puso paños provisorios de agua fría en esta dinámica cíclica.

clave, las empresas constructoras convencionales, proveedoras de la “oferta” de este sector de la “obra pública”, fueron protagonistas de la apuesta.

Por otro, la crisis también catalizó la acumulación de experiencias históricas y propuestas vinculadas con el desarrollo del movimiento popular, en particular, a través de la expansión de los movimientos de trabajadores desocupados, así como, de la maduración de experiencias productivas autogestionarias en diversos sectores (productivos, culturales, educativos, etc.). La autogestión cooperativa del hábitat en áreas urbanas consolidadas emergió como una expresión de esa miríada.

Como señala Rodulfo (2003), dos tipos de procesos condicionaron la estructura decisional en la definición de la política habitacional argentina: i) *elementos externos de orden macro-institucional*, ligados con la inserción en el contexto internacional (como los compromisos asumidos en el marco de Naciones Unidas, y los objetivos y programas de acción consensuados, que condicionan las prestaciones de la cooperación internacional y de las agencias de financiamiento multilateral), ii) *factores internos*, que emergen como resultante de la interacción y negociación intra-jurisdiccional del sector público: de las relaciones Nación, Provincias y Municipios, y de aquellas que se dan entre éstas, y los actores económicos y sociales involucrados en la situación habitacional⁸.

La sociedad de la post-crisis: varias pistas de actores y entramados

Como se dijo, durante el período 2001-2002, el quiebre de la institucionalidad democrática y la devaluación de la moneda, produjeron un escenario sectorial caracterizado por la inflación, la desinversión, la “quiebra” del sistema financiero, la dilución y fragmentación institucional pública y privada, la paralización de emprendimientos, y una atmósfera social “explosiva”.

En ese marco, la Cámara Argentina de la Construcción, la Unión de Trabajadores de la Construcción, sectores gremiales y sociales coordinados

⁸ Ya sean los que controlan o poseen los medios y recursos que intervienen en la configuración de la “oferta” habitacional, o los “demandantes”, según el diagnóstico de la situación política y socio-económica, así como las formas en que los actores involucrados influyeron, presionaron o formaron parte de los estamentos del poder político.

en la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), redes de Organismos No Gubernamentales (ONG), la Iglesia Católica, y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), participaron en la Mesa del Diálogo Argentino, que planteó, en el marco de la Ley de Presupuesto de 2003, la asignación de recursos para el fortalecimiento de programas dirigidos a la emergencia habitacional y la finalización de viviendas en ejecución avanzada del sistema Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi)⁹ (Ibídem, 2003).

En ese contexto, algunos gobiernos locales, ejecutaron experiencias puntuales de atención de necesidades críticas de hábitat y vivienda, articulando subsidios al desempleo del Plan de Jefas y Jefes de hogar, como parte de las contraprestaciones previstas en el marco de la “emergencia”¹⁰.

A partir de 2003, se instala con fuerza el giro re-centralizador de la política habitacional.

Reunificada con infraestructura urbana, la vivienda se concentró en un área clave de nivel ministerial. La inversión en obra pública, fue nuevamente asumida como motor del empleo y contención social. Las empresas constructoras convencionales, interpeladas como el sujeto central del desarrollo. El Ministerio de Planificación Federal adquirió importancia creciente en la definición de las políticas, participando con el de Economía en las rondas de negociaciones con empresarios tradicionales del sector¹¹.

Como expresión de estos cursos de acción política, se definieron dos orientaciones, muy desigualmente priorizadas, en la política habitacional, y ambas financiadas con recursos del superávit fiscal, es decir, definidos “ad hoc”, en forma anual, por voluntad del Ejecutivo¹².

9 Se trataba de viviendas financiadas a través del Fonavi, que fue descentralizado en 1994 y se desfinanció progresivamente. (Rodríguez, 2007).

10 Al asumir Duhalde, en 2002, en tres meses, los subsidios estatales (“los planes”), pasaron de 300.000 a 2.500.000 personas. (Instituto de Estudios y Formación IDEF-Central de los Trabajadores de la Argentina CTA). Se estima que un 95% de esa masa fue ejecutada por municipios y el resto por organizaciones sociales de trabajadores desocupados (“piqueteras”). Este cinturón de seguridad y descompresión social, aún hoy supera el millón de beneficiarios.

11 El primer discurso público de la segunda Ministra de Economía de Nestor Kirchner, Felisa Miceli, tuvo lugar en un evento de la empresa Techint, una de las históricas beneficiarias de los recursos públicos desde mediados de los años 70.

12 En el marco de esta política fiscal genérica, donde pasamos del déficit fiscal al “déficit 0”, y luego naturalizamos las bondades del “superávit fiscal”, como nueva modalidad de aplicación de los tradicionales ajustes (por ejemplo, a través de sub-ejecuciones que se reiteran en distintos sectores y

Por un lado, el PFCV, pieza de un esquema general de re-dinamización económica; y por otro lado, el PFEH- Techo y Trabajo, que integró el *stock* de herramientas producidas, en el marco de la relación política con movimientos piqueteros y municipios para el abordaje territorializado de la pobreza.

Las prioridades se ven en el cuadro 1. El PFVC concentró el 60,4% de la inversión total, mientras las organizaciones sociales, de manera yuxtapuesta con los municipios, accedieron al 4,4% del presupuesto¹³.

Cuadro 1
Más y menos subsidiados. Programas habitacionales nacionales, 2005 (en U\$S)

Programas nacionales	Inversión 2005	%
Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH)	\$ 108'565.545	4,4%
Programa Federal de Reactivación de las Obras del Fonavi	\$ 50'863.762	2,1%
Programa Federal de Construcción de Vivienda (PFCV)	\$ 1.481'594.028	60,4%
Subprograma de urbanización de villas y asentamientos precarios	\$ 170'081.621	6,8%
Programa Federal de Mejoramiento de Vivienda - Mejor Vivir	\$ 126'787.968	5,2%
Mejoramiento habitacional e infraestructura básica	\$ 26'400.983	1,1%
Promeba – Programa de Mejoramiento de Barrios*	\$ 151'879.789	6,2%
Solidaridad Habitacional	\$ 318'849.251	13,0%
Propasa – Programa de Provisión de Agua Potable y Saneamiento Básico	\$ 14'009.840	0,6%
Prosofa – Programa de Desarrollo Social en Areas Fronterizas**	\$ 2'312.040	0,1%
Programa Federal de Fortalecimiento y Optimización del Recupero de las Viviendas del Fonavi***	\$ 2'114.358	0,1%
Total	\$ 2.453'459.185	100,0%

Fuente: Rodríguez et al., 2007

Elaboración propia con base en datos de la Subsecretaría de Vivienda, Ministerio de Planificación Federal, (2005)

*Se trata del total pagado en 2005

**Se trata del monto pagado en 2005

***Se trata de una transferencia de montos de la Nación a 23 jurisdicciones (excepto San Luis)

Tabla de conversión: U\$S 1 = \$ 3.

niveles de gobierno, generando una especie de “ahorros forzados” para pagar deudas, o en su defecto se derivan a sostener actividades de acumulación política electoral).

13 En el AMBA, el PFCV I, concentró el 70% del presupuesto, y PFEH-Techo y Trabajo, el 5%. El resto de las operatorias que aparecen en el cuadro 1, también privilegian, con matices, la ejecución empresarial.

La ecuación vivienda-trabajo en las políticas argentinas del nuevo milenio

Como se vio, durante el período, también se ensanchó, el cauce de experiencias de base local y corte autogestionario: productivas, educativas, culturales, con trabajadores formales o informales, (fábricas recuperadas, nuevas cooperativas y asociaciones de economía social, centros culturales y bachilleratos populares). En este marco, el hábitat tuvo su expresión distintiva, en ciudad de Buenos Aires, a partir de la existencia de un marco normativo, gestado a fines de los años 90, por organizaciones pioneras –la Ley 341/00–, cuyos programas operativos fueron apropiados por un amplio espectro de organizaciones, movimientos, partidos políticos y cientos de familias ocupantes e inquilinas, iniciando un derrotero que hacia 2006 empieza a trascender esos límites geográficos (Rodríguez: 2009).

Cuadro 2
Evolución del Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV)
Ciudad de Buenos Aires, 2003-05 (en U\$5)

	2003	2004	2005
Proyectos	91	268	400
Familias	1.860	6.965	12.103
Recursos ejecutados (obras y terrenos)		3`490.634	9`114.276
% Ejecución		29%	42%
Recursos asignados	s/d	11`808.365	21`444.818*

Fuente: elaboración propia con base en informes del IVBA a la Comisión de Vivienda de la Legislatura (2003, 2004, 2005). Para 2005, el PAV tomaba el 12% del presupuesto del sector

PFCV, Techo y Trabajo, y PAV: tres vectores de significación en la estructuración sociopolítica de la argentina post-crisis.

La crisis, hizo visible cuestiones medulares del orden social y sus fundamentos, y posibilitó la emergencia de variaciones respecto de los modos de resolución de las problemáticas sociales.

Tres vectores de significación, se expresan en las variaciones referidas a la articulación de los componentes vivienda-trabajo, presentes en los diseños de política bajo análisis que, a su vez, tienen correlatos referidos a características socio-urbanas, y patrones de segregación-integración socio-espacial subyacentes.

Tabla 1

Vectores diferenciales en la relación vivienda-trabajo e implicaciones urbana.

1- Eje trabajo:

- Creación de “fuentes de trabajo”, en relación de dependencia, en el marco de la dinamización empresarial convencional como motor de la reactivación.
- Creación de puestos de trabajo cooperativos, como paliativo, en el marco de la “emergencia social”.
- Creación de puestos de trabajo autogestionados, en el marco de relaciones de producción “sin patrón”.

2- Eje vivienda:

- Mercancía o producto. Inversión de recursos públicos para dinamizar la economía.
- Unidades mínimas, para los sectores más pobres. Lógica de focalización.
- Bien de uso. Proceso de satisfacción social de una necesidad social básica.

3- Producción de ciudad (y acceso al suelo)

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

3. El Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV)

Características generales.

La política insignia en materia habitacional del período fue el Programa Federal de Construcción de Viviendas, alimentado a partir de un financiamiento no reintegrable a las provincias y ciudad de Buenos Aires, proveniente del superávit fiscal.

En términos de diseño institucional, consistió en una sumatoria de convenios que el Ministerio de Planificación Federal fue estableciendo, uno a uno, con distintos Municipios. La Provincia asumió un rol intermediario, y la Nación, se reservó la aprobación de cada proyecto (su “no objeción” con terminología tomada del Banco Interamericano de Desarrollo (BID))

La ecuación vivienda-trabajo en las políticas argentinas del nuevo milenio

Como se mencionó fue concebido para financiar la oferta productiva por parte de las empresas constructoras, creadoras de puestos de trabajo y dinamizadoras de industrias encadenadas.

Su recupero se planteó como crédito blando, de largo plazo, con devolución hasta 50 años.

En su primera etapa (PFCV I), se propuso ejecutar 120.000 unidades de vivienda, con un monto de 1290 millones de dólares. El 30,7% de esa masa presupuestaria, se orientó al Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) (38.000 viviendas)¹⁴.

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

La ejecución en el Gran Buenos Aires (GBA)

PFCV¹⁵ en Provincia de Buenos Aires, se instrumentó a través de dos modalidades: “Tierra y Proyecto Urbano” (TPU), mediada por el Instituto de Vivienda de la Provincia, y en forma directa entre municipios-nación, a través del “Subprograma Federal de Construcción de Vivienda con Municipios”

En agosto de 2008, se encontraban finalizadas o en proceso de ejecución, con avance superior al 75%, 19.891 unidades, ejecutadas centralmente con TPU, y localizadas en el segundo cordón del GBA, en los partidos de: La Matanza, Esteban Echeverría, Moreno y Florencio Varela. (Vio, 2009)¹⁶.

A pesar de las correcciones efectuadas en la versión Plurianual (PFCV II) (que introdujo mecanismos de ajuste alzado y mejoró los montos por uni-

14 Una escala diez veces mayor a la ejecutada durante los últimos quince años en el AMBA.

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

16 Que concentran también los mayores déficits habitacionales.

dad), hubo una notoria sub-ejecución: en cinco años, se alcanzó un 52% de las metas inicialmente planteadas en la etapa I, para el primer bienio.

Cuadro 3
Viviendas en ejecución y finalizadas PFCV. Agosto de 2008
Partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires

Programa	Porcentaje de Ejecución de las viviendas			Total general
	Entre 50% y 75%	Entre 75% y 100%	Finalizadas	
TPU	3.344	9.624	2.762	18.143
Municipios	1.562	1.363	1.630	6.531
Subtotal				24.674
Villas y Asentamientos Precarios	1.236	2.840	1.672	10.479
Total general	6.142	13.827	6.064	35.153

Fuente: Datos primarios provistos por el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA) y Elaborados por Marcela Vio, 2009

Vio (2009), identifica también “diferencias significativas en su aplicación en el primer¹⁷ y segundo¹⁸ cordón de GBA”. En el primer caso, municipios con cierta capacidad para formular lineamientos de política urbana —y poca oferta de suelo—, lo aprovecharon, para concretar algunas obras planificadas en áreas como urbanización de villas, complementándolo con otros programas (por ejemplo el municipio de Avellaneda en Villa Tran-quila)¹⁹.

En el segundo cordón, PFCV, imprimió fuertes marcas territoriales, a través de incrementos de la superficie urbana de los partidos, agregando y renovando el parque habitacional con niveles significativos de concentra-

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

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

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

ción física. Esto refuerza el patrón de distribución de los sectores de menores ingresos, acentuando su proceso de *periferización residencial*²⁰.

En términos de *provisión de suelo*, con TPU, se esperaba promover la asociación de propietarios de tierra con empresas de la construcción, pero esto no redundó en una mejora de la calidad de acceso al suelo. En algunos casos, incluso, la propiedad del suelo ofertado, coincidió con la del capital de la empresa constructora (Florencio Varela y Moreno, en 2005), y la tierra tampoco resultó barata (en esos casos, el costo de la tierra, carente de servicios de infraestructura, cotizó en U\$S1.300 por vivienda, casi el 9% de la inversión total por unidad, U\$S15.000). El costo promedio del m² en estos proyectos estuvo en torno a U\$S340 (excluido el precio del suelo). En 2009, para el mismo tipo de producción, PFCV financió un precio actualizado de U\$S700 el m².

FVC en Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)

En su etapa I, para la CABA, se preveía un cupo del 5,2% de los recursos totales, para ejecutar 5.000 unidades de vivienda. En 2005, cuando se realizó la primera reformulación (“Plurianual”), se le otorgaron 6.000 unidades adicionales. El presupuesto por unidad (U\$S22.000), y las superficies por vivienda, se incrementaron (55m²). También se agregaron mecanismos de actualización.

En efecto, el desajuste entre el monto original y los precios de mercado, representaba un gran problema para la implementación. En cuanto las licitaciones resultaban aprobadas y adjudicadas, el monto asignado no cubría los gastos... y las obras no se iniciaban.

Las sub-ejecuciones, fueron mucho mas acentuadas que en el AMBA.

Como señala Ostuni (2009), hacia junio de 2007²¹, el IVBA, sólo preveía ejecutar un poco más de la mitad del presupuesto previsto por la Nación, para producir 2.847 viviendas, es decir, apenas el “26% de las

20 Por ejemplo, la implantación del Barrio Santa Rosa en Florencio Varela, que involucra 1.432 viviendas, consolida la extensión del área urbana del parrido en aproximadamente 70 hectáreas (7km²), incrementando en un 10% su superficie actual, estimada en 68Km².

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

11.000 proyectadas²². De las 31 obras anunciadas, sólo 13 presentaban algún grado de avance.

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

- i) La jurisdicción se distingue por un *cuerpo normativo* con un grado considerable de requisitos (Código de Planeamiento Urbano y Código de Edificación, sumado a mecanismos de control, estudios de impacto ambiental para obras de escala, desarrollo de audiencias públicas, e intervención del Poder Judicial en casos conflictivos²². Ese cuerpo normativo, que obstaculiza la ejecución, al mismo tiempo, garantiza niveles de calidad comparativamente mayores a los de otras jurisdicciones.
- ii) La *situación de las empresas constructoras* en el lanzamiento del Programa. Se encontraban desfinanciadas, desarticuladas y no fueron las impulsoras de la iniciativa. Luego, se sumaron como obstáculos el crecimiento de la brecha entre los montos iniciales previstos, y los costos reales y dificultades en el giro de fondos del nivel nacional al local.
- iii) La *falta de política sobre el uso del suelo fiscal* y la definición de opciones para su captación. PFVC se ejecutó en suelo del gobierno de la ciudad, con criterios definidos *ad hoc*, en cada licitación, siguiendo el modelo del polo habitacional.

En términos de su distribución territorial, puede observarse que casi la totalidad de los proyectos se localizaron en barrios de la zona sur de la ciudad.

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

La ecuación vivienda-trabajo en las políticas argentinas del nuevo milenio

Cuadro 4
PFVC en Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2007

Barrio	Monto	Monto(%)	Cantidad de proyectos	Cantidad de Viviendas
Lugano	\$ 78' 625.981,00	33.66	10	765
Soldati	\$ 16' 517.897,00	7.07	3	182
Parque Patricios	\$ 6' 814.178,09	2.92	1	57
Parque Avellaneda	\$ 76' 880.091,80	32.91	4	940
Pompeya	\$ 14' 549.206,17	6.23	2	181
La Boca	\$ 519' 864,82	0.22	1	8
Flores	\$ 34' 365.786,52	14.71	6	321
Chacarita	\$ 1' 505.152,97	0.64	2	15
Almagro	\$ 2' 177.590,09	0.93	1	18
Otros (NHT Zavaleta)	\$ 1' 650.725,78	0.71	1	0
Total	\$ 233' 606.474,00	100	31	2847

Fuente: datos primarios provistos por IVBA, y Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación
Elaboración: Fernando Ostuni, 2009

El 88% de los proyectos se concentran en Lugano, Soldati, Parque Avellaneda y Flores. Los primeros tres barrios, que son adyacentes, constituyen un área de reserva fiscal de histórica ejecución de vivienda pública, donde el sector privado nunca ha desarrollado otras iniciativas. En Flores, PFVC acompaña el esquema de urbanización de una de las villas más populosas de la ciudad (“Bajo Flores”).

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

Por último, entre las que sí se ejecutaron, debe consignarse la existencia de subcontratistas gestados en el marco de experiencias autogestiona-

rias, como Movimiento Territorial Liberación (MTL) construcciones, a cargo de los rubros principales de la obra de mayor escala del programa (500 viviendas en torres), en el barrio Villa Pueyrredón. Empujada por la lógica de generación de trabajo, la cooperativa generó estrategias diferenciales que posibilitaron sostener la continuidad, y los 400 puestos de trabajo involucrados, hasta su finalización.

4. El Programa Federal de Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo”

Características generales.

El Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH), coloquialmente “Techo y Trabajo”, construyó viviendas nuevas por medio de cooperativas de trabajo. Destinado a la población más pobres, se trató de un subsidio del 100%, originado, en parte, como respuesta política al movimiento piquetero, en el marco del proceso heredado de la “Mesa de Diálogo”. Financiado también con recursos del superávit fiscal. Participaron en su implementación los ministerios de Planificación Federal, Desarrollo Social, y Trabajo y Seguridad Social de la Nación, desde septiembre de 2003 (Rodríguez et al, 2007).

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

Asumió un diseño unificado para todo el país, inspirado en una experiencia de la provincia de Santa Cruz. Proveyó apoyo financiero para módulos mínimos dibujados en la oficina central (43m²), infraestructura básica²³, insumos y herramientas para las cooperativas de trabajo, y salarios para sus integrantes. Articuló asimismo, subsidios de desempleo (del Programas Jefes y Jefas), con el fin de insertar beneficiarios en las cooperativas.

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

La ecuación vivienda-trabajo en las políticas argentinas del nuevo milenio

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

El costo por unidad de vivienda fue inicialmente de U\$S6.600, y se ajustó, siempre con valores muy debajo del PFCV. El m² construido promedio inicialmente los U\$S154. Hacia septiembre de 2008, el costo por unidad de vivienda alcanzó los U\$S14.100 (Marichelar, 2009).

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

En 2008, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda²⁴, informaba que a nivel país había 10.544 viviendas terminadas; 5.329 en construcción y 1.294 por iniciar. La provincia de Buenos Aires ejecutó un 30% de esa producción total.

La implementación de Techo y Trabajo en el Gran Buenos Aires

En su desarrollo, también se verificaron diferencias de aplicación. Como señala Marichelar (2009), se reconocen dos orígenes para las cooperativas de trabajo impulsadas en el marco del Programa: las formadas desde las organizaciones sociales y las organizadas por el estado municipal. Asimismo, dentro de la gestión municipal, también se reconocieron diferencias: algunas cooperativas funcionaron como “cooperativas municipales”, totalmente dependientes de la administración local, mientras que, en otras oportunidades, el Gobierno Local fomentó un camino autónomo.

Entre 2003 y 2008, según el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Solidaria, se firmaron convenios para la construcción de 5.873 viviendas en la provincia, de las cuales 4.357 (el 78%), estaban radicadas en el AMBA. El 30% de esos convenios, a su vez, se firmaron durante el

24 Estado de avance período mayo de 2003 a junio de 2008. (Subsecretaría de Desarrollo de Vivienda, Ministerio de Planificación Federal, s/f)

primer año. Gran parte de las cooperativas iniciales, fueron originadas por organizaciones sociales y territoriales (Federación de Tierra y Vivienda, Corriente Clasista y Combativa), o bien por municipios comprometidos fuertemente con la definición del Programa (Florencio Varela y Moreno). En ese marco funcionaron aproximadamente 31.000 puestos de trabajo.

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

En lo que respecta al desarrollo del Programa, en cuanto a la construcción de viviendas, el cénit se alcanzó en el período 2004-2005, cuando se materializaron el 56% del total. Luego se asiste al “desinflé”.

Respecto a la formación de cooperativas, las mismas fueron predominantemente formadas por los Gobiernos Locales (70% de los casos), y su incidencia aumentó en el bienio 2004-2005. El papel preponderante que tuvieron las organizaciones sociales en un primer momento fue, así, desdibujándose. Finalmente, un municipio de ingreso tardío al Programa: José C. Paz, explica, el acento del cambio. En efecto, en la planificación del Programa, los municipios que sostuvieron su participación fueron cautelosos: firmaron nuevos convenios a la par que iban finalizando viviendas, y encadenaron las etapas de ejecución, para contribuir al sostenimiento del empleo (Moreno y Florencio Varela). Esto se contrapuso marcadamente con las decisiones de José C. Paz, donde formaron numerosas cooperativas, firmaron convenios por miles de viviendas, pero no se sostuvo el desarrollo de los cooperativistas ni se finalizaron las viviendas. Finalmente, no hubo ni “techo”, ni “trabajo”... y a otra cosa.

El análisis del ciclo de vida del Programa muestra cómo, con el paso del tiempo, se lo fue resignificando políticamente como mecanismo de transferencia de recursos económicos a determinados municipios del área metropolitana, y en particular, al de José C. Paz. De este modo, una política de carácter centralizado y decisionista, cambia contenidos y destinatarios, y finalmente, se la desfinancia.

No obstante, también debe señalarse que la dinámica sociopolítica desencadenada esos años es más compleja: a nivel local, por ejemplo, en el Municipio donde el Programa dio el puntapié inicial, Florencio Varela, en un marco de continuidad política del Intendente, 47 de las 50 cooperati-

vas, inicialmente formadas, trabajaron efectivamente en el Programa. Aquella gestión, que se operaba directamente por el municipio, el cual contrataba la dirección de las obras, dio lugar a un camino de autonomía. 16 de esas cooperativas, conformaron una organización de segundo grado, la Federación de Cooperativas de Trabajo Unificadas-Fecootraun, que actualmente se sostiene realizando trabajos a terceros, se volvió subcontratada para la ejecución de viviendas en el marco del PFCV, y siguió buscando alternativas para construir el “círculo virtuoso” de despegue.

Más aún, Fecootraun, recientemente, ha co-fundado la Confederación Nacional de Cooperativas Autogestionarias de Trabajo (Conta), donde confluyen 20 federaciones que aglutinan 3.000 cooperativas, autogestionarias, gestadas en el período, y otras empresas recuperadas como el Hotel “BAUEN” y la Asociación Nacional de Trabajadores Autogestionados de la Central de Trabajadores de la Argentina, Antacta. La Confederación impulsa transformaciones en los marcos de política nacional hacia el sector de la economía cooperativa.

5. La autogestión cooperativa del hábitat en ciudad de Buenos Aires

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

Este marco normativo y de políticas, fue producto de la activa participación de organizaciones sociales constituidas al calor de la conflictividad urbana, gestada a lo largo de los años 80 y 90. En particular, la del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI), de la Central de Trabajadores de la Argentina, CTA, y sus experiencias cooperativas de autogestión, propiedad colectiva y ayuda mutua, organizadas en edificios ocupados de San Telmo y otros barrios de localización central. La crisis multiplicó las manifestaciones autogestionarias impulsadas por múltiples actores sociopolíticos (Jeifetz, 2002).

La ley 341/00, otorga créditos para acceder a la vivienda a hogares de escasos recursos. Como rasgo central, reconoce a las organizaciones socia-

les (Cooperativas, Mutuales o Asociaciones Civiles), como sujetos de crédito y ejecutoras de los proyectos habitacionales. Incluye tres componentes: compra de inmuebles (suelo), obra (nueva, rehabilitación o mejoramiento), y asistencia técnica interdisciplinaria. Como omisión notoria, excluyó la financiación de equipamientos comunitarios.

La ley definía un tope inicial (y ajustable) de U\$S30.000 por unidad de vivienda. El crédito se reintegra hasta un plazo de 30 años. Se subsidia la tasa de interés, con franjas que oscilan entre 0% y 4%, según el nivel de ingresos familiares, y establece cuotas de devolución no superiores al 20% de esos ingresos. No establece restricciones mínimas por nivel de ingreso, ni requiere ahorro previo²⁵.

El subsidio así definido tiene por destinatarias, por un lado, desarrollar las capacidades autogestionarias de los colectivos, y por otro, desvincular el acceso a la vivienda de los niveles de ingresos, definiendo un tipo de encuadre no asistencial.

La ley 341/00, permitió que decenas de organizaciones sociales impulsaran proyectos habitacionales en áreas urbanas consolidadas, a pesar de tener que sortear grandes limitaciones burocráticas y ahogos financieros, ya que las cooperativas debieron afrontar las mismas restricciones normativas planteadas para el PFCV, y la instrumentación de una política de financiación con muchos desajustes respecto de sus características como actores socioeconómicos²⁶.

Entre 2003 y diciembre de 2007 (Informe IVBA, 2007)²⁷:

- 2.564 familias adquirieron 110 inmuebles de localización urbana consolidada, creando de facto un inédito Banco de Inmuebles, destinados a la vivienda popular,
- 4 proyectos se finalizaron (339 viviendas),
- 33 proyectos se encontraban en ejecución (885 viviendas), con una inversión de U\$S27'048.769, y

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

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

27 La nueva gestión inició 20 de esos 61 proyectos.

La ecuación vivienda-trabajo en las políticas argentinas del nuevo milenio

- 61 proyectos (1.535 viviendas) tenían previsión presupuestaria acordada.
- 398 cooperativas y asociaciones (8.591 familias) impulsaban proyectos en distintas etapas.

Aunque, entre 2003 y 2006, el Programa fue ampliando progresivamente, su capacidad de ejecución, sostenida en el desarrollo y aprendizaje del entramado cooperativo, de los equipos de asistencia profesional, de la estructuración de un aparato administrativo, y de las capacidades técnicas adecuadas al interior del Instituto de Vivienda de la Ciudad, IVBA, el ejecutivo local cerró el ingreso al Programa en el año 2007. Para entonces, las obras de la Ley 341/00, eran uno de sus pocos ítems en ejecución y captaban el 15% del presupuesto del IVBA. El PAV era el único e inesperado Programa en desarrollo ascendente, sostenido por la demanda de la población organizada (Informe IVBA, 2006).

Pese, o quizás precisamente por ello, la gestión actual (2008-2012), tiene entre sus planes, la derogación de la Ley 341/00, aunque en un marco de obligaciones contractuales jurídicas, porque “obras son amores”, y porque el sector cooperativo sostuvo capacidad suficiente de movilización y presión; también, el sector debió iniciar 20 de los 61 proyectos aptos del PAV, mientras paralelamente, desguasa el Instituto de la Vivienda²⁸.

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

- La del Movimiento Territorial Liberación (MTL) de la Central de Trabajadores de la Argentina, CTA). Conjunto de 320 viviendas, equipamiento comunitario, comercial y radio FM, en el barrio Parque Patricios, que ha conformado una empresa autogestionaria de trabajadores de la construcción, devenida en subcontratista de PFCV, según

28 El Gobierno de Macri le quitó al Instituto de Vivienda de la Ciudad –IVBA– las competencias históricas sobre el área de villas, produjo un ajuste presupuestario arbitrario, reduciendo de 500 a 120 millones de pesos, las partidas de 2009 aprobadas oportunamente por la Legislatura, en el marco del presupuesto (100 millones van en gastos fijos de personal). Las obras del PFCV están casi todas paradas y prácticamente lo único que ejecutan es la Ley 341/00-PAV.

fue mencionado, así como de otras cooperativas del sector, que llegó a integrar hasta 500 trabajadores.

- Las del MOI-Central de Trabajadores de la Argentina. 180 viviendas en 4 proyectos habitacionales con equipamiento comunitario y un centro educativo integral autogestionario, actualmente en ejecución, localizadas en el barrio histórico de San Telmo, Barracas y Constitución. El Movimiento de Ocupantes e Inquilinos, MOI ha constituido un modelo productivo denominado Unidad Social de Producción Autogestionaria (USPA), que articula cooperativas de vivienda, de trabajo y apoyo profesional interdisciplinario. A su vez, las cooperativas de vivienda, que son el hilo medular de este modelo, son de autogestión, ayuda mutua y propiedad colectiva.

La compra de predios durante la post-crisis inmediata, implicó óptimas inversiones públicas²⁹. Las propuestas urbanísticas son complejas, se abren a sus entornos barriales y los mejoran.

Las obras implican una competitiva relación costos/calidad, en comparación con programas convencionales en curso. La obras del MOI, en 2009, cotizan en U\$S 450 el m², con suelo incluido³⁰.

Asimismo, se ha verificado una creación efectiva de capacidades ejecutoras centradas en la autogestión del trabajo (y esa lógica interna guía la búsqueda de su sostenibilidad y desarrollo), así como la incidente generación de encadenados y solidaridades entre el sector cooperativo.

Finalmente, bajo impulso del MOI-CTA, se ha iniciado desde 2006 un proceso de extensión de la experiencia en otros distritos provinciales.

29 Por ejemplo, el predio de El Molino-MOI, 3.400 m², fue adquirido en U\$S266.000. Otro tanto ocurrió con el predio de Monteagudo, que no llegó a U\$S500.000

30 Estimaciones del Equipo Técnico Interdisciplinario del MOI-CTA. Esto ocurre en entornos urbanos inmediatos donde el precio de venta del m² no inferior a U\$S1500.

La ecuación vivienda-trabajo en las políticas argentinas del nuevo milenio

Cuadro 7
Síntesis comparativa PFCV, PFEH y Ley 341/00 PAV

Programa	Viviendas ejecutadas	Superficie promedio viviendas (m ²)	Costo m ² 2005 (U\$S)	Costo m ² 2009 (U\$S)	Inserción urbana predominante
PFCV GBA*	19.891	44	450	700	Periférica. En gran escala.
PFCV CABA	2.847	55	400	--	Sur-Suroeste de la CABA. Fragmento urbano. (Torres o tiras)
PFEH-Techo y Trabajo GBA**	4.357	43	154	329	Intersticial, viviendas entramadas en los barrios autoproductos
Ley 341/00-PAV CABA***	1.524	60	228	450	Conjuntos entramados en áreas urbanas consolidadas.

Fuente: Elaboración propia.

* Incluye las viviendas que tienen un grado de avance mayor a 75%, en agosto de 2008. El costo promedio estimado con base en 2 casos, para el año 2005 (Varela y Moreno). El valor actualizado para julio de 2009 es de U\$S700.

**Excluye suelo.

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

6. Conclusiones provisionales

El énfasis principal de las políticas de vivienda neo-desarrollistas, su modo de concebir y articular la relación vivienda y trabajo, mantuvo el divorcio entre decisión política, manejo de los recursos y satisfacción de las necesidades de los sectores populares. La omisión de definiciones en materia de políticas de producción y acceso al suelo urbano, reforzó ese énfasis.

Sub-ejecuciones y discontinuidades, limitaron las expectativas de ese modelo productivo en términos de creación de trabajo. En términos del producto, como señala Vio (2009), las superficies de desarrollo territorial, que involucró la ejecución de PFCV, estimada en torno a las 1.600 hec-

táreas³¹, implicó mayoritariamente localizaciones periféricas que tendieron a reproducir, y en algunos casos, deteriorar el posicionamiento intraurbano metropolitano de los hogares beneficiarios.

Sin embargo, en términos marco, su importancia también se acota en comparación con los barrios cerrados, que en sólo diez años (entre 1990 y 2000), expandieron un 10% la superficie urbana del AMBA, involucrando el desarrollo urbano de treinta mil hectáreas, lo que representa, una vez y media, la superficie total de la Ciudad de Buenos Aires, con un total de cinco millones de metros cuadrados construidos (Cicoella, 1999). Y esta, es la política territorial más significativa, cuyas tendencias, en la post-crisis, no se han revertido.

Por otra parte, el PFEH-Techo y Trabajo, siguió una trayectoria trunca por la torsión que significó su subordinación al decisionismo político. No obstante, en el ciclo, se destaca la actuación de algunos municipios que dieron continuidad a estrategias locales, con recursos y capacidades limitadas, así como, la gestación de capacidades cooperativas, que son económicas y sociopolíticas, superando las restricciones analizadas. La emergencia de Conta, en 2009, se manifiesta así también, como una nueva vuelta en la dinámica del entramado sociopolítico, nacido al calor de la emergencia, y confluyendo con otros procesos de corte autogestionario, todos gestados en 2001.

Finalmente, la autogestión cooperativa del hábitat, a partir de la trayectoria iniciada en la CABA, provee pistas y criterios certeros, sobre capacidades y factibilidades para el desarrollo de políticas de hábitat, de carácter fuertemente distributivo, centradas en la autogestión como matriz de desarrollo integral y el derecho a la ciudad (es decir, favorecer la universalización del acceso a la centralidad, nivelando el desarrollo de las periferias).

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

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

Bibliografía

- Cicolella, Pablo (1999). "Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes Inversiones y Reestructuración Territorial en los años 90". *EURE*, Nº76: 43-67.
- Gomá, Ricard y Joan Subirats (1999). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel
- Jeifetz, Nestor (2002). "Ejes autogestionarios en la producción social del hábitat". En: *Vivitos y coleando, 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*. Enrique Ortiz Flores y Zarate Maria Lorena, (Comp.) 33-45, Ciudad de México: HIC-AL-UAM.
- Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVBA) (2003, 2004, 2005, 2007). *Informes anuales a la Comisión de Vivienda de la Legislatura*. Buenos Aires: IVBA
- Lozano, Claudio (2002), "Análisis de la crisis argentina". Buenos Aires en IDEF-CTA. Disponible en www.cta.rcc.com.ar. Visitado el 7 de junio 2002.
- Marichelar, G. (2009). *Implementación del Plan Federal de Emergencia Habitacional en la Provincia de Buenos Aires. Lectura crítica de un programa complejo (2004-2008)*. Informe del Proyecto Ubacyt S431. Buenos Aires: Mimeo
- Ostuni, F. (2009). "Políticas habitacionales nacionales y escenarios locales. Aproximaciones a la implementación del Programa Federal de Construcción de Vivienda en la Ciudad de Buenos Aires". Tesis de Maestría en Administración Pública. Facultad de ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
- Oszlack, Oscar (1991). *Merecer la ciudad*. Buenos Aires: Cedes-Humanitas
- Rodríguez, María Carla (2007). "Main trends in Argentinean habitat policy". *Dialog*, Nº 98: 42-50.
- Rodríguez, María Carla (2009). *Autogestión, políticas del hábitat y transformación social*. Buenos Aires: Espacio Editorial
- Rodríguez, María Carla et al. (2007). *Políticas del Hábitat, desigualdad y segregación socio-espacial*. Buenos Aires: AFU-IIGG-FSOC-UBA y Grupo Argentina de PSH-HIC AL

- Rodulfo, María Beatriz (2003). "La situación habitacional y las políticas públicas". *Urbared*, s/nro. Disponible en Visitada el 30 de marzo 2004.
- Subsecretaría de Desarrollo de Vivienda, Ministerio de Planificación Federal. (s/f) "Estado de avance de ejecuciones del período mayo de 2003 a junio de 2008" disponible en www.vivienda.gov.ar Visitada el 8 de setiembre 2008.
- Subsecretaría de Desarrollo de Vivienda, Ministerio de Planificación Federal. (2005) *Memoria Anual. Año 2005*. Buenos Aires: Subsecretaría de Desarrollo de Vivienda, Ministerio de Planificación Federal.
- Vio, Marcela (2009). "Contribuciones del Programa Federal de Construcción de Viviendas a la Producción de la Ciudad Metropolitana, en el período 2004-2008". Tesis Doctoral, Flacso Argentina.