

# ACTORES SOCIALES EN LA RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS HABITACIONALES: EL CASO DEL BARRIO LAS MALVINAS DE LA PLATA

Mariana Relli\*

## Resumen

Este artículo es un avance del trabajo de investigación denominado *“Relaciones entre actores sociales públicos y privados en el proceso de producción de hábitat popular: el caso del barrio Las Malvinas del partido de La Plata”*. Dado su carácter de aproximación al tema, en este texto nos proponemos reconocer los actores que participaron en la conformación del barrio e identificar etapas en el proceso de producción del mismo.

Los resultados preliminares de la investigación en curso nos muestran que en la formación del barrio hubo un predominio de acciones públicas apoyadas en el esfuerzo de los habitantes, autoconstructores de su hábitat. En esta oportunidad, las rectoras de la estructura del trabajo serán las intervenciones gubernamentales a lo largo de los quince años de vida del barrio. Comenzaremos por un breve comentario del encuadre teórico, y luego avanzaremos en la presentación de los actores identificados hasta el momento y en la descripción de las tres etapas determinadas.

A medida que vayamos repasando la historia del barrio, intentaremos comprender las acciones estatales en el marco de las políticas habitacionales emprendidas por los sucesivos gobiernos de la provincia de Buenos Aires.

**Palabras clave:** políticas habitacionales - actores sociales - Estado - sociedad civil

\* \* \*

\*CEUR - CONICET

# SOCIAL PARTICIPANTS IN THE RESOLUTION OF HOUSING PROBLEMS: THE CASE OF LAS MALVINAS NEIGHBOURHOOD IN LA PLATA

## Abstract

This article is part of a research project called *“The relationship between public and private actors in the process of popular housing production: “Las Malvinas neighbourhood case, in La Plata”*. In this paper we will try to identify the stages in housing production in this place and the mayor actors who have intervened in it.

The preliminary results of our work show us the prevalence of public action relying on the work of people who build their neighbourhoods themselves. Public actions along fifteen years of existence of Las Malvinas neighbourhoods will form the basis for the organization of this work. Given a brief outline of the theoretical framework of the housing problems encountered by poor people, we will introduce the actors who have been identified so far and the three stages that have been determined in the building process.

While we recall the history of the neighbourhood, we will try to understand the national action within the housing plan undertaken by the successive governments of the province of Buenos Aires

**Key words:** housing politics - social actors - Estate - civil society

\* \* \*

## Introducción

A través del recorrido por la historia de un barrio popular de la periferia platense -nacido como producto de una intervención pública, que resultó el puntapié inicial para que allí se desarrollaran diversas *estrategias* de las familias asentadas-, intentaremos reconocer los actores que participaron en la conformación del barrio e identificar etapas en su proceso de producción, con especial atención en las políticas habitacionales diseñadas en los ámbitos públicos. Hemos utilizado como fuentes diversos documentos oficiales (leyes, decretos, resoluciones ministeriales, boletines informativos) y entrevistas a diferentes informantes clave: técnicos, directivos y beneficiarios de los programas.

La historia del barrio nos muestra que la falta de continuidad en las políticas públicas, producto de los cambios de gobierno y la ausencia de articulación entre los diferentes estamentos gubernamentales –que, sin demasiadas razones explícitas, se ocupan al mismo tiempo de problemas similares– llevan a la dilapidación de recursos públicos en los intentos de atender demandas de servicios habitacionales de sectores populares, sin resolver –y aún prolongando– la situación de precariedad en la que viven los pobres.

Muchas veces, detrás de esta falta de continuidad y de articulación, está la persecución de objetivos no explícitos, que exceden los fines planteados en los programas y que se vinculan más con los intentos de reproducción de los actores políticos dentro de los ámbitos de poder, que ponen a su servicio el aparato y los recursos del Estado. En este trabajo haremos una primera aproximación a la cuestión, con la intención de seguir profundizando en el tema.

## **Puntos de partida conceptuales**

En la ciudad capitalista, la vivienda es una mercancía producida de manera privada y comercializada en el mercado según su propia dinámica. Pero, a diferencia de otras mercancías, la oferta de vivienda es escasa porque la producción privada no satisface a todos los estratos sociales y deja fuera de su clientela a los sectores populares. Los productores y promotores inmobiliarios no están interesados en invertir para una demanda con escaso poder de compra, que no da ganancias suficientes y en el corto plazo.

Por otro lado, analizando el déficit habitacional desde el lado de la demanda, tendremos que observar cómo se da la distribución de la riqueza en el seno de la sociedad y qué sectores quedan dentro del mercado y fuera de él a la hora de satisfacer sus necesidades habitacionales. Para la demanda solvente, existe un sinnúmero de posibilidades para comprar o alquilar inmuebles, mientras que los sectores insolventes –en términos capitalistas– deben recurrir a diferentes *estrategias*<sup>1</sup> para satisfacer sus necesidades de vivienda, tanto dentro del mercado como fuera de él, lo cual, en la sociedad en la que vivimos, equivale a decir dentro o fuera de la legalidad.

Si el consumo legal es el que se da a través de la participación en el mercado, posibilitada por los ingresos provenientes del trabajo, y si cada vez son menores los niveles salariales y el número de asalariados, inevitable-

mente se observarán graves consecuencias en el acceso a los servicios habitacionales. *“Las razones básicas de la insuficiencia en el consumo de vivienda deben buscarse en la dinámica de las relaciones de trabajo en la sociedad o, más específicamente, en las condiciones de explotación del trabajo de las que dependerán –en buena medida– los niveles de subsistencia de las clases trabajadoras”* (Cuenya; 1989:78).

Abunda la bibliografía que explica el proceso de precarización y destrucción del empleo en los últimos treinta años en la Argentina –llevado a niveles dramáticos en los ‘90 – y la consecuente pauperización de la clase trabajadora y de los estratos medios. Con sectores mayoritarios de la población en situación de pobreza e indigencia, necesitando indefectiblemente un lugar donde vivir y reproducirse, vemos aumentar y diversificarse los mecanismos de las clases populares para proveerse de los servicios habitacionales que el mercado les niega: formas de ayuda mutua, reclamos organizados o individuales al Estado, participación en redes clientelares, compra y venta en el mercado informal (ilegal), ocupaciones de hecho, entre otras estrategias habitacionales.

El Estado, como representante de las clases dominantes, entra en escena para atenuar las consecuencias de la exclusión y evitar (o paliar) conflictos sociales, pero sin modificar sustancialmente las relaciones de producción reinantes. Interviene directa e indirectamente para reducir el déficit habitacional de los grupos excluidos y complacer las demandas de los sectores empresariales, manteniendo incuestionables las bases del sistema que da origen al problema habitacional, en particular, y a la inequidad en la distribución de la riqueza, en general. Por un lado, afecta recursos públicos para crear instituciones que implementan planes y programas de intervención en el campo de los servicios habitacionales<sup>2</sup> y, por otro lado, actúa en el sistema económico mediante la aprobación de medidas de diferente tipo: políticas de tierras, de comercio exterior, de precios, etc. *“La intervención en lo económico se dirige al cumplimiento de objetivos no económicos, en el marco de un sistema político donde distintos sectores sociales actúan en relación al poder”* (Yujnovsky; 1984: 23).

En Argentina, la política rectora en materia habitacional fue la emanada de las leyes de creación y reforma del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)<sup>3</sup>, que rigieron el período comprendido entre 1972 -con cambios en 1977- y 1995. En nuestro país, la forma que adoptó la política de vivienda es un ejemplo claro de apropiación de recursos por parte del empresariado, dado que desde un principio se privilegió la entrega de viviendas nuevas, de

altos costos, con detalles de terminación y emplazadas en conjuntos habitacionales construidos por grandes empresas privadas. *“En torno al FONAVI se cristalizó un sistema de alianzas muy aceitadas entre las burocracias públicas (con su manejo clientelístico de partidas de viviendas y asignaciones presupuestarias) y ciertos sectores empresariales de la industria de la construcción (la “patria contratista” en la jerga política) que manejaron la política de vivienda como un “coto prohibido” al ingreso de otras fracciones del capital o de la sociedad”* (Cuenya; 1992: 40).

En 1995, se creó el Sistema Federal de Vivienda<sup>4</sup> como un intento, no exento de dificultades, de cambiar el papel del Estado en esta materia, en el marco de los procesos de reforma del Estado y de ajuste estructural dictaminados por los organismos internacionales de crédito.

## **El barrio Las Malvinas y los actores participantes**

### **El barrio Las Malvinas**

El barrio Las Malvinas se encuentra en la localidad de Melchor Romero, en la periferia oeste del partido de La Plata, en una zona en la que en los últimos años se fueron dando procesos de reemplazo de usos anteriormente agrícolas o extractivos por usos residenciales. Dentro de ellos, el que ha avanzado con más claridad es la ocupación -legal e ilegal- de terrenos, por parte de sectores populares. Estos fenómenos de expansión urbana son marcadamente diferentes de los procesos de suburbanización de clases medias y altas que se observan en el eje noroeste de la periferia platense.

Las Malvinas nació como producto de un loteo llevado a cabo por el Programa PROTIERRA de la provincia de Buenos Aires en el año 1990. Comprende un área de veintidós manzanas, subdivididas en 540 lotes, donde hay viviendas construidas por sus habitantes a lo largo de los quince años de vida del barrio, en procesos que, en ciertos casos, han recibido apoyo de programas estatales.

Actualmente observamos que las viviendas presentan diferentes grados de precariedad y todas las familias que habitan el barrio tienen en común la irregularidad de la tenencia del terreno que ocupan, debido a que la intervención del Estado quedó incompleta. Esto fue consecuencia de los cambios en la política habitacional ocurridos en el año 1992, al tiempo de concretarse el traspaso de la gestión gubernamental de Antonio Cafiero (1987-1991) a Eduardo Duhalde (1991-1999), siempre dentro del Partido Justicialista.

## Los actores

En la Tabla 1 se presenta la individualización de los actores sociales que intervinieron en la producción del barrio Las Malvinas. Fueron clasificados según una tipología básica (Herzer, Pirez; 1993, Pirez; 1995) que distingue entre:

- *actores estatales*: que expresan la *oferta* extendida a través de los programas habitacionales y participan mediante el suministro de tierra, subsidios y asistencia técnica y social
- *actores económicos*: que participan a través del mercado, con la venta de suelo y de materiales, y con la construcción de viviendas
- *actores comunitarios*: que expresan la *demanda* insatisfecha de servicios habitacionales y participan aportando su propio trabajo en la construcción de las viviendas y, mediante sus organizaciones, en la negociación con los organismos públicos.

Tabla 1: Actores relevantes en el proceso de formación del barrio Las Malvinas

Actores en el barrio Las Malvinas		Acciones realizadas según etapas de producción del barrio		
<i>Actores estatales</i>				
Organismos	Programas	1° etapa 1990-1994	2° etapa 1995-1998	3° etapa 1999-2005
SSUV DOU	PROTIERRA	Compra del terreno, elaboración del proyecto urbano (amanzanamiento, loteo, apertura de calles interiores), provisión de agua y energía eléctrica Adjudicación de lotes (mediante entidades)		
SSUV IVBA	Autogestión constructiva	Financiación de la compra de materiales para la primera etapa del convenio con la Asociación Civil Toba "Ntaunaq Nam Qom"		
	Emergencia Habitacional	Asignación de lotes, financiamiento de módulos prefabricados		
IVBA	Solidaridad Autoconstrucción	Financiación de la compra de materiales para la segunda etapa del convenio con la Asociación Civil Toba "Ntaunaq Nam Qom"		

Consejo de la Familia y Desarrollo Humano	Autoconstrucción y Ayuda Mutua		Entrega de materiales y asistencia técnica para la construcción, mejoramiento y terminación de viviendas, instalación de núcleos húmedos y pozos absorbentes, construcción de equipamiento comunitario (salón de usos múltiples y unidad sanitaria)	
Ministerio de Desarrollo Humano	Emergencia Habitacional			Entrega puntual de materiales (por pedidos individuales)
<i>Actores económicos</i>				
Propietario del terreno		Venta del terreno		
Empresa constructora de viviendas prefabricadas		Fabricación e instalación de módulos prefabricados (EH)		
Corralones de materiales proveedores de los programas de autoconstrucción		Venta de materiales al IVBA	Venta de materiales al Consejo de la Familia y Desarrollo Humano	
<i>Actores comunitarios</i>				
Asociación Civil Toba "Ntaunaq Nam Qom"		Gestión de tierra y viviendas Mano de obra para autoconstrucción Administración de recursos	Gestiones para que se reconozca la propiedad comunitaria de la tierra Gestiones para la regularización dominial	Gestiones para la regularización dominial
Sindicato de Empleados de Taxis Asociación de Empleados del Ministerio de Obras Públicas de Bs. As. (AEMOPBA)		Convenios con PROTIERRA Confeción de listados de adjudicatarios de los lotes		
Unión Malvinense			Participación en el programa de Autoconstrucción del Consejo de Desarrollo Humano y Trabajo	
Individuos y Familias		Autoconstrucción de viviendas	Autoconstrucción de viviendas	Autoconstrucción de viviendas

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de documentos de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, del Instituto de la Vivienda de la provincia de Buenos Aires y de entrevistas.

En Las Malvinas, no todos los actores identificados se desempeñaron al mismo tiempo. En el proceso de producción de este barrio pudimos delinear tres etapas, regidas, fundamentalmente, por las intervenciones de diferentes

estamentos públicos provinciales, que pasaremos a analizar a continuación. Cabe aclarar que estos organismos estatales no actuaron solos, sino en relación con organizaciones de la comunidad (las más importantes, aunque no las únicas, son la comunidad toba “Ntaunaq Nam Qom” y la asociación de vecinos “Unión Malvinense”), pero el tratamiento de la interacción entre entes públicos y comunitarios quedará para otra oportunidad y aquí nos limitaremos sólo a mencionarlas.

La primera etapa tuvo como protagonistas a la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda (SSUV) y al Instituto Provincial de la Vivienda (IVBA), organismos pertenecientes al Ministerio de Obras y Servicios Públicos, específicamente abocados a la atención del déficit habitacional.

En la segunda etapa, se produjo un corrimiento de los organismos anteriores y un protagonismo del Consejo de la Familia y Desarrollo Humano a través de diversos programas sociales; entre ellos, el que se ocupaba de la cuestión habitacional era el Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua. La decisión del Gobernador Duhalde de no invertir recursos en el AMBA mediante la política habitacional clásica, abrió espacio a otros programas sociales, en los cuales la resolución de necesidades de hábitat pasó a determinarse por medio de procedimientos diferentes de los tradicionales.

La tercera etapa nos devela una ausencia casi total de intervenciones públicas en materia de vivienda en el barrio Las Malvinas.

A continuación, realizaremos un análisis descriptivo que intentará arrojar luz sobre dos cuestiones: el perfil de cada uno de estos organismos y programas, y su desempeño en el barrio Las Malvinas. Este análisis constituye la primera fase de una investigación más amplia que pretende explorar el tipo y naturaleza de las articulaciones establecidas entre los actores públicos y privados en este caso de estudio.

## **Etapas en la formación del barrio Las Malvinas**

### **Primera etapa: pasos iniciales, 1990-1994**

En la primera etapa, que ubicamos entre 1990 y 1994, fue predominante la labor desarrollada por las entidades dependientes de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda (SSUV)<sup>5</sup> a través de sus diversas operatorias: el Programa PROTIERRA, el Programa de Autogestión Constructiva y el Programa de Emergencia Habitacional.



En 1993, el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA), a través del Programa Solidaridad-Autoconstrucción, continuó trabajando en el barrio hasta completar el compromiso asumido con la comunidad toba. En este punto, vale hacer un alto para comentar brevemente que la comunidad toba de La Plata se agrupa en varias asociaciones: la más antigua y la que encaró los programas de vivienda es la Asociación Civil “Ntaunaq Nam Qom”. La formación de este grupo estuvo estrechamente ligada a la necesidad de procurarse un lugar donde vivir en comunidad para salir de la situación precaria en la que estaban viviendo (en villas y asentamientos del Conurbano Bonaerense, luego de migrar desde el Chaco –como tantos otros migrantes internos– en busca de mejores condiciones laborales). Los tobas realizaron innumerables gestiones hasta que consiguieron que les fueran adjudicados treinta y seis lotes en Las Malvinas, acompañados de un proyecto de autoconstrucción de viviendas. (Tamango; 2001)

En suma, esta primera etapa se extendió desde el momento en que el Programa PROTIERRA compró el terreno y elaboró el proyecto urbano hasta que el IVBA culminó el financiamiento de las viviendas de la comunidad toba. Durante ese período, el Programa PROTIERRA fue el actor más importante, puesto que su accionar como promotor del pasaje de tierra agrícola a urbana fue decisivo para que luego pudieran entrar a operar otros actores-productores de hábitat urbano.

## **Programa PROTIERRA**

El PROTIERRA<sup>6</sup> era una de las líneas de trabajo de la SSUV y formaba parte de un conjunto de catorce programas de urbanismo y vivienda llevados adelante por el IVBA y la DOU. Estos programas atendían diferentes dimensiones de la problemática habitacional en el marco de la política urbana definida desde la Subsecretaría.

Este programa se propuso trabajar los siguientes ejes: *“la reorientación de los recursos en relación al déficit [...] la descentralización en la ejecución de programas a partir de una mayor injerencia de los municipios, ONG y organizaciones de base [...] la reducción de los costos por solución habitacional (menor superficie, viviendas progresivas) [...] el acceso a la tierra con servicios urbanos de los sectores de menores ingresos, dejando para una segunda etapa la construcción de la vivienda”* (Arrosi, Clichevsky, Perelman; 1990: 91).

Esos objetivos quedaron plasmados en dos líneas de trabajo: producción de lotes con servicios en urbanizaciones nuevas y regularización dominial de tierras intrusadas o loteadas clandestinamente.

La actuación del PROTIERRA en La Plata fue una de las tantas acciones tendientes a llegar a la meta general del programa: urbanizar 10.000 lotes al año en el territorio provincial, especialmente en la zona de mayor concentración de la población y del déficit. Habiendo identificado que la inmensa mayoría de la demanda de tierra urbana estaba concentrada en el Área Metropolitana de Buenos Aires, allí se trabajó más enérgicamente para encontrar terrenos donde trazar emprendimientos urbanos. Este Programa tenía la posibilidad de actuar a través de la compra de lotes a particulares, de la expropiación de tierra en desuso (impulsando las leyes correspondientes y contando con presupuesto para llevar adelante las expropiaciones) y de la utilización de tierras fiscales de distinto origen (nacional, provincial y municipal).

En el barrio Las Malvinas –como en la mayoría de los barrios creados por el Programa– el PROTIERRA adquirió el terreno a un particular<sup>7</sup>. Cuando fue comprado, el predio era una parcela rural con una sola construcción;<sup>8</sup> la calle de acceso era una huella de tierra (hoy, calle 149) y no contaba con agua corriente ni electricidad. El Programa PROTIERRA tuvo como tareas gestionar el certificado de aptitud hidráulica, el de prefactibilidad preliminar de agua y cloacas y la extensión de la red de energía eléctrica ante los organismos provinciales correspondientes: DPH, OSBA y SEGBA.

La elaboración del proyecto urbano con el amanzanamiento y loteo del terreno, la apertura de calles interiores y la provisión de agua y energía eléctrica fueron tareas emprendidas desde el PROTIERRA durante los años inmediatamente posteriores a la compra del lote y se superpusieron con la llegada de los primeros pobladores. Paulatinamente, entre 1991 y 1994, fueron tomando forma las veintidós manzanas y el área de equipamiento comunitario pensadas para albergar 540 familias sin vivienda.

Hacia 1991 se adjudicaron los lotes y el Área Social del PROTIERRA fue la encargada de llevar adelante los procedimientos de confección de los listados, citaciones y entrega de certificados de preadjudicación. Estas tareas debieron realizarse en conjunto con las instituciones que tenían lotes asignados en este barrio: Sindicato de Empleados de Taxis, AEMOPBA y Comunidad Toba, además de la demanda libre canalizada a través del Instituto de la Vivienda y del Consejo Provincial de la Mujer<sup>9</sup>. Estas entidades elevaban los listados de adjudicatarios al Área Social del PROTIERRA, en la que se sometían a evaluación mediante un sistema de puntaje que priorizaba los grupos familiares inscriptos, en función de las características constitutivas de las familias<sup>10</sup>.

## **Programa de Autogestión Constructiva**

Durante el primer año de vida del barrio Las Malvinas, el Programa de Autogestión Constructiva fue el que financió la compra de materiales para la construcción de las primeras ocho viviendas del barrio, bajo un convenio con la Asociación Civil Toba “Ntaunaq Nam Qom”. En esta oportunidad, se trabajó a modo de programa piloto y, si las viviendas eran construidas sin inconvenientes y en los plazos estipulados, serían financiadas veintiocho casas más bajo la misma modalidad, hasta completar las treinta y seis viviendas comprometidas para la Comunidad.

El Programa de Autogestión Constructiva partía del reconocimiento de que la autoconstrucción era una práctica histórica de los sectores populares, y expresaba que el Estado –dentro de la gama de soluciones al déficit habitacional que podía ofrecer– debía ayudar con recursos económicos, asesoramiento técnico y apoyo social a quienes destinaban su propio esfuerzo a cubrir la necesidad de vivienda digna. Así trabajó este Programa durante su corta vida. El IVBA diseñaba prototipos de vivienda ampliable y giraba el dinero a los municipios o a las entidades, a modo de anticipo para la compra de los materiales que los beneficiarios utilizarían en la construcción de sus viviendas. Luego, municipios y entidades contaban con 25 y 20 años, respectivamente, para devolver los créditos al Instituto.

La construcción de las primeras ocho viviendas del barrio Las Malvinas se desarrolló durante un año, bajo condiciones de precariedad extrema en la vida de las familias tobas que se asentaron allí mientras levantaban sus casas. Cuando llegaron al barrio, los tobas fueron ubicados en casillas de madera desprovistas de toda comodidad; compartían un baño y un salón comedor donde las mujeres cocinaban para la comunidad, mientras los varones se ocupaban de la obra. Al tener que trabajar ocho horas diarias en la construcción, los hombres se veían imposibilitados de realizar alguna tarea remunerada y, por lo tanto, se hacía muy difícil sobrevivir mientras se concretaban las obras. Los relatos de las mujeres que participaron de esta cruzada dan cuenta de que los únicos ingresos monetarios que recibía la comunidad se daban a través de la venta de artesanías hechas por ellas mismas, en locales del centro de la ciudad, aprovechando el interés desatado en La Plata por la difusión de la llegada de una comunidad aborigen.

De las entrevistas realizadas a los participantes de esta primera etapa surgen dos ideas muy fuertes: Por un lado, el orgullo de haber logrado con éxito proveerse de viviendas y de un espacio comunitario. Por otro, el terrible esfuerzo que significó para la comunidad alcanzar este objetivo, debido a las

enormes dificultades para garantizar la subsistencia de las familias durante el proceso. Este ejemplo nos conduce a pensar en la necesidad de articular los programas de apoyo a la autoconstrucción -destinados a los sectores más pobres- con operatorias que atiendan otros aspectos vinculados a la pobreza.

El haber logrado la construcción de la primera etapa de viviendas en los plazos convenidos abrió la posibilidad de encarar la segunda etapa, pero para entonces –principios del año 1992- había cambiado el gobierno provincial y había desaparecido la SSUV junto con sus programas urbanos. En 1993, se retomó la construcción de casas para los Tobas en el marco del Programa Solidaridad Autoconstrucción del IVBA. Más adelante, desarrollaremos sus características.

### **Programa de Emergencia Habitacional**

El Programa de Emergencia Habitacional partía de reconocer que, dentro de la enorme cantidad de familias que presentaban condiciones habitacionales deficitarias (en 1988, la SSUV calculaba un millón de hogares en esta situación en la provincia), existían ciertas situaciones que no podían esperar los tiempos requeridos por los programas tradicionales del Instituto. Básicamente, la población a atender estaba constituida por familias que habitaban zonas que habían sufrido alguna calamidad (por ejemplo, inundaciones) y, por otra parte, familias que presentaban problemas habitacionales graves acompañados de situaciones de desempleo, enfermedades, discapacidades, etc. Para ambos grupos, el Programa de Emergencia Habitacional proveía un módulo prefabricado (núcleo húmedo) más una casilla de madera para adosar al mismo, con posibilidades de crecimiento y mejoramiento futuro. En el caso de emergencias de carácter zonal, las intervenciones se realizaban en los lotes donde estaban ubicadas las familias (luego de los trabajos de acondicionamiento que se requirieran), mientras que, para el segundo grupo, el Programa de Emergencia Habitacional funcionaba de manera complementaria al PROTIERRA, que reservaba un 10% de los lotes generados en nuevos proyectos urbanos para cubrir esta demanda.

En el barrio Las Malvinas se asignaron a través de Emergencia Habitacional cuarenta y cuatro lotes para ubicar a las familias atendidas por este programa. Mediante la licitación a una empresa constructora, se instalaron los módulos prefabricados y rápidamente fueron entregados a los beneficiarios. Dichas unidades hoy muestran un gran deterioro y los testimonios de

sus habitantes nos hablan de graves problemas de habitabilidad de esas viviendas. Pero quedará para otra oportunidad la evaluación de la pertinencia de convertir en definitivas soluciones que fueron pensadas como transitorias, hecho que perpetúa condiciones de vida deficitarias de familias atendidas por la política pública de vivienda.

### **Programa Solidaridad Autoconstrucción**

Para finalizar la descripción del proceso de producción del barrio en esta primera etapa, cabe hacer mención de la intervención del Programa Solidaridad con su subprograma Autoconstrucción, que vino a reemplazar al Programa de Autogestión Constructiva y —en este caso en particular— a completar el compromiso asumido ante la comunidad toba de alcanzar el número de treinta y seis viviendas en el barrio Las Malvinas.

Con la asunción de Eduardo Duhalde a la gobernación de la provincia, en diciembre de 1991, hubo un cambio en las operatorias de vivienda a partir de la creación del Programa Solidaridad. En la resolución que dio origen a este programa se alude a *una “descentralización operativa con las distintas comunas a través del empleo de diferentes modalidades de ejecución tales como sistema de esfuerzo y ayuda mutua, administración o contratación de terceros”* (Res. 919/92). Luego, con la definición del Subprograma de Autoconstrucción, quedó plasmada en la normativa la vieja modalidad de autogestión asistida, nunca demasiado extendida entre los programas habitacionales, puesto que proponía soluciones económicas y a ser emprendidas por los adjudicatarios, lo que beneficiaba a las pequeñas empresas y comercios locales (corralones de materiales) y dejaba a un lado a las grandes empresas constructoras.

Al observar los montos invertidos por el IVBA en los '90, desde la creación del Programa Solidaridad, confirmamos que la modalidad predominante siguió siendo la construcción a través de licitaciones a empresas y que los programas *alternativos* ocuparon un lugar marcadamente marginal<sup>11</sup>. El hecho de que haya sido este programa el que intervino en el barrio estudiado no debe impedirnos ver que el Subprograma de Autoconstrucción fue más bien una excepción antes que la regla general dentro de las acciones del IVBA.

La implementación de la segunda etapa del proyecto del barrio toba, a partir de 1993, no fue tan dura como la primera para las familias de autoconstructores, dado que ya estaban abiertas las calles internas y desa-

rolladas las redes de agua y energía eléctrica. Igualmente, la pobreza y el desempleo siguieron afectando a la comunidad y, además, esta fase no estuvo exenta de las dificultades propias de los procesos de autoconstrucción encarados sin el apoyo de tecnologías ‘blandas’, o sea, aquellas acciones diseñadas para el fortalecimiento de la organización comunitaria, antes, durante y después de la construcción de viviendas.

Como se hizo en la primera etapa, el IVBA financiaba la compra de materiales, la Asociación Civil Toba administraba los fondos y sus miembros –futuros beneficiarios– aportaban la fuerza de trabajo para la construcción. En esta parte de la implementación del programa aparece un dato novedoso, ahora permitido por las resoluciones del Programa Solidaridad: se trata de la contratación, por parte de la entidad promotora, de un equipo técnico conformado por un maestro mayor de obras, un arquitecto y un asistente social, para lo cual se afectó parte de los fondos asignados por el programa para la compra de materiales.

A medida que la comunidad toba construía sus viviendas y le daban al barrio una impronta particular (“*los chalecitos de los tobas*”, tal como se los conoce en el lugar), los terrenos restantes del loteo iban siendo ocupados por familias que autoconstruían sus casas sin ningún tipo de ayuda estatal. Paulatinamente, el barrio se fue poblando de casillas de madera y chapa que con el tiempo fueron anexando algunas mejoras en mampostería, tal y como se puede observar en diferentes asentamientos populares.

## **Segunda etapa: consolidación del barrio, 1995-1999**

La segunda etapa que hemos reconocido en el proceso de conformación del barrio coincide con el período de franco abandono de las intervenciones del IVBA en el Área Metropolitana de Buenos Aires<sup>12</sup>, a la vez que se diseñaban otras estrategias de intervención territorial desde el Consejo de la Familia y Desarrollo Humano, a cargo de su esposa (Hilda “Chiche” Duhalde). Ubicamos esta etapa entre los años 1995 y 1999, cuando en el barrio Las Malvinas el Estado provincial se hacía presente a través del Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua del Consejo, con acciones tendientes a la consolidación del barrio.

Las razones por las cuales esta fase no fue encarada desde el ámbito donde se diseña la política habitacional (es decir, desde el IVBA) tienen que ver con la manera de concebir y atender los problemas sociales por parte de quienes condujeron el gobierno provincial durante los '90.

Ante la emergencia de la crisis social -que tanto el gobierno nacional, encabezado por Carlos Menem, como el provincial entendieron que se concentraba en el AMBA- se dispuso un *andamiaje político-jurídico* para hacer frente a las consecuencias del desguace del Estado y las políticas económicas que estaban dejando enormes saldos de desempleo, pobreza y exclusión social. Es así como en el seno del Estado provincial se crearon y recrearon instituciones para enfrentar los emergentes de la crisis: una de ellas fue el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense<sup>13</sup> y la otra, el Consejo de la Familia y Desarrollo Humano, ex Consejo de la Mujer<sup>14</sup>. Según el análisis de Eduardo López: *“Estas instituciones son interpretadas como los paradigmas de un Estado republicano reducido al Poder Ejecutivo y aparatos ideológicos que intentan apartar la acción social de la idea de derecho, recentrándola en la idea de necesidad social”* (López, 2000: 70).

Los recursos del Fondo se invirtieron a través de diferentes organismos de la provincia y una de las instituciones que más dinero canalizó fue el Consejo. Este organismo tomó en sus manos la resolución directa de problemas de diversa índole, y transformó la *demanda por derechos* en pedidos a ser atendidos mediante *donaciones personales*<sup>15</sup>. En esta lógica se inserta el Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua del Consejo de la Familia y Desarrollo Humano. A través de acciones que atendían un problema tan sentido como el de la vivienda, el Gobernador y su esposa “entraban” en los hogares de los pobres, con *donaciones* a ser eternamente agradecidas.

### **Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua del Consejo de la Familia**

Los objetivos explícitos del programa se referían a promover proyectos de autoconstrucción y ayuda mutua articulando con los municipios y con las organizaciones comunitarias existentes. Pero según un estudio a fondo del programa realizado por E. López, *“(...) la gestión de un proyecto de autoconstrucción se determinaba por medio de un procedimiento esencialmente político. Cuando se reunía determinada cantidad de pedidos de ayuda para la vivienda y en función de dicha demanda, el Consejo tomaba la decisión política de intervenir. Contrariamente a las decisiones que parten de los análisis de las necesidades detectadas por un equipo técnico, en este caso la demanda tenía un lugar central en la decisión. Si por alguna razón esta necesidad no se manifestaba, no sería definida por la institución como problema social y por lo tanto, no se intervendría”* (López; 2000:78).

La modalidad de trabajo consistía en dar respuesta a la demanda expresada individualmente, a través de la entrega en el lote de materiales de construcción y del asesoramiento técnico a los autoconstructores, luego de apuntalar (o en ocasiones, crear) una entidad comunitaria en el barrio. El Programa conformaba equipos de trabajo compuestos por un trabajador social y un arquitecto o maestro mayor de obras, que iban al barrio y acompañaban los procesos autoconstructivos.

Los beneficiarios tenían la posibilidad de devolver los montos invertidos en los materiales para sus casas, en cuotas muy bajas (y fijadas en función de la capacidad de pago de la familia) o, en caso de imposibilidad de pago, en horas de trabajo a realizar en otras viviendas del barrio o en la construcción del equipamiento comunitario. El recupero de los créditos no está expresado –al menos en los documentos oficiales del programa– como un objetivo central, como sí lo está en los programas de vivienda del IVBA y en la adhesión al Sistema Federal de Vivienda (ley nacional 24.464/95 y ley provincial 11.663/95).

Para cuando el Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua comenzó a intervenir en Las Malvinas, los lotes estaban completamente ocupados y el PROTIERRA, que había dado origen al barrio, se encontraba desactivado<sup>16</sup>.

Este Programa intervino en el 39% de los lotes del barrio<sup>17</sup> con acciones de diferente tipo: construcción, mejoramiento y terminación de viviendas, instalación de núcleos húmedos y pozos absorbentes, además de la construcción de equipamiento comunitario (salón de usos múltiples y unidad sanitaria). Durante la implementación de los proyectos, los técnicos del Programa trabajaron junto a la Unión Malvinense, entidad vecinal creada en el barrio en el año 1995.

En función de las intervenciones del Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua comentadas con anterioridad, podríamos denominar esta etapa como de consolidación del hábitat autoconstruido y dotación de equipamiento comunitario. Pero cabe recordar que estas acciones fueron encaradas sobre una situación de irregularidad desde el punto de vista dominial, dado que quedaron trucas las operatorias del PROTIERRA. En este punto, vale mencionar un aspecto que en la actualidad se ha transformado en una de las principales trabas para la escrituración de los lotes: la existencia de un zanjón que atraviesa cuatro manzanas del barrio (de SO a NE) y la advertencia de la Dirección Provincial de Hidráulica de no levantar construcciones de carácter permanente en la franja de cincuenta metros a ambos lados del borde superior del mismo, hasta tanto se concretaran las obras de acondicionamiento para evitar desbordes. Al momento de diseñar



el loteo, dichas obras se proyectaron<sup>18</sup>, pero fue pasando el tiempo y - durante los años de gobierno duhaldista- no se llevaron a cabo, lo cual hoy constituye el nudo más problemático en el proceso de regularización dominial del barrio.

### **Tercera etapa: ausencia del Estado, 1999-2005**

A fines de 1999, cuando Carlos Ruckauf, el nuevo gobernador, rediseña la estructura ministerial de la provincia, el Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua desaparece<sup>19</sup> y comienza una etapa de total ausencia de intervenciones estatales en materia habitacional en el barrio. Hoy sólo podemos encontrar acciones específicas de entrega de materiales de construcción (sin asesoramiento técnico ni inclusión en sistemas de ayuda mutua) a familias que los gestionan individualmente ante el Programa de Emergencia Habitacional del Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires, siempre que acrediten ser familias monoparentales y numerosas, tener un miembro de la familia enfermo o discapacitado o haber sufrido un incendio o alguna otra calamidad. Desde ese año hasta la actualidad, se extiende la última de las tres etapas que hemos definido.

Si observamos el barrio en su conjunto, vemos que desde 1999, cuando finalizaron las obras del Programa de Autoconstrucción del Consejo, no ha habido acciones públicas importantes.

La intervención más significativa en materia habitacional en el barrio que se observa en este período, no viene de parte de organismos públicos, sino que es una respuesta comunitaria a la precariedad habitacional, que se manifiesta de dos maneras. Por un lado, al interior de los lotes, se ven mejoras en las viviendas, fruto del esfuerzo de las familias, que van creciendo, densificando los terrenos, consolidando, ampliando y refaccionando sus casas. Y, por otro lado, también se manifiesta en el crecimiento del barrio en su conjunto, a partir del desborde hacia tierras linderas libres, que hasta hace poco eran objeto de un uso agrícola intensivo. A principios del año 2003, alrededor de 200 familias –en su mayoría desprendimientos familiares de los primeros pobladores del barrio– ocuparon una fracción contigua, ubicada entre las calles 149, 155, 36 y 38, y trazaron las manzanas y los lotes siguiendo el diseño urbano de Las Malvinas.

Hoy, se han retirado los programas habitacionales que actuaron durante los años '90 en la formación y consolidación del barrio, y sólo quedaron resultados parciales de esas intervenciones, que debieron ser compensadas por el cotidiano esfuerzo de las familias autogestoras de su hábitat. Las

Malvinas es un barrio popular cuyos habitantes han llegado y siguen llegando a través de diferentes estrategias, movidos por la necesidad de hacerse de tierra urbana mediante mecanismos externos al mercado de vivienda, al que no acceden debido a la precarización de sus condiciones de trabajo y a la exclusión del mercado laboral.

A quince años de la creación del barrio, queda un saldo de discontinuidades en las intervenciones públicas y el permanente esfuerzo individual o colectivo de las familias autoconductoras.

## **Reflexiones finales**

El barrio Las Malvinas de La Plata es un fiel exponente de las formas que adoptan los sectores populares para resolver sus problemas habitacionales porque el mercado no ofrece opciones a su alcance, ya que constituyen una demanda nada atractiva para el productor privado.

En este barrio encontramos un alto nivel de autoconstrucción con ayuda del Estado y sin ella. En ambos casos, las familias sufren fuertes privaciones durante el proceso de construcción de las viviendas porque una parte importante de sus escasos ingresos se destina a la compra de materiales, porque comprometen el trabajo de los miembros de la familia (limitando las posibilidades de que trabajen de manera remunerada) y porque los hogares conviven durante muchos años en una vivienda sin terminar (generalmente, cuando la familia se encuentra en los primeros años de su ciclo, con los hijos pequeños y, por lo tanto, más expuestos a riesgos y enfermedades).

En los casos en los que existen aportes desde el Estado, los aspectos descriptos se atenúan, pero no se resuelven. En primer lugar, porque la misma situación de exclusión no cambia –lo cual está en la base de los problemas de las clases populares– y, en lo que hace estrictamente a las acciones del Estado, por la falta de articulación entre estas operatorias y otros programas sociales que atiendan la supervivencia de las familias y apuntalen la organización comunitaria (si es posible que esto último se haga desde el Estado, tema que habría que estudiar a fondo).

Las Malvinas es, también, un ejemplo de la falta de continuidad en las políticas habitacionales y de articulación entre diferentes estamentos gubernamentales que intentan abordar la problemática de la vivienda. Entendemos que esta situación se da como resultado de la utilización del aparato del Estado para generar condiciones que permitan la reproducción de los actores políticos en ámbitos de poder, sin importar la dilapidación de recursos y

Figura 1



FUENTE: elaboración de Sergio Perdoni sobre la cartografía base de "Unidad Ejecutora de Programas Sociales para el Conurbano Bonaerense. Facultad de Ingeniería, UNLP. 1995"

esfuerzos, y sin observar si se está arribando a los objetivos explicitados en los programas.

Este artículo pretendió ser una aproximación al tema y dejar puertas abiertas para continuar trabajando: si pueden tener cabida las políticas habitacionales alternativas en el marco de la política pública de vivienda de la Provincia de Buenos Aires; las características que deberían tener los programas de apoyo a la autoconstrucción y las relaciones entre organizaciones comunitarias y entidades públicas abocadas a la problemática habitacional son algunas de ellas.

## Bibliografía

- ARROSI, Silvina; CLICHEVSKY, Nora; PERELMAN, Pablo (1991) "El acceso a la tierra en el Conurbano Bonaerense: nuevas soluciones para un viejo problema". *MEDIO AMBIENTE Y URBANIZACIÓN* N° 34, Buenos Aires.
- CUENYA, Beatriz (1989) *Vivienda popular y políticas alternativas*. Buenos Aires. CEAAC EUR Fundación Friedrich Ebert.
- CUENYA, Beatriz (1992) "Políticas habitacionales en la crisis: el caso de Argentina". *NUEVA EPOCA* vol. 3 N° 3, México.
- DANANI, Claudia, CHIARA, Magdalena y FILC, Judith (1997) *El Fondo de reparación histórica del Conurbano Bonaerense*. San Miguel. ICO-UNGS.
- HERZER, Hilda y PÍREZ, Pedro (1993) *Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina*. Nairobi. UNCHS.
- LOPEZ, Eduardo (2000) *La construcción de la vivienda como proceso de construcción de ciudadanía. Una posibilidad histórica*. Tesis de Maestría. San Pablo; Pontificia Universidad. Universidad Nacional de La Plata, 2000.
- PÍREZ, Pedro (1995) "Actores sociales y gestión de la ciudad". Revista *CIUDADES* N° 28, RNIU, México.
- RAGGIO, Liliana (1995) *Un lugar en la ciudad, alternativas habitacionales en los tiempos de crisis*, en Grillo y otros *Políticas sociales y estrategias habitacionales*. Buenos Aires. Espacio.
- TAMAGNO, Liliana (2001) *Los tobos en la casa del hombre blanco*. La Plata. Ediciones Al Margen.
- TOPALOV, Christian (1979) *La urbanización capitalista*. México. Edicol.
- YUJNOVSKY, Oscar (1984) *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.

## Notas

<sup>1</sup> “El concepto de estrategias es utilizado para explicar la lógica que organiza los diversos comportamientos que las unidades familiares pertenecientes a los sectores subalternos de la sociedad implementan con el fin de lograr la satisfacción de sus necesidades” (Raggio; 1995: 24).

<sup>2</sup> Dichas instituciones pueden entenderse como parte del sistema público de mantenimiento de la fuerza de trabajo, que afecta recursos producto de la recaudación estatal con el fin de mantener deprimidos los salarios, evitando así la presión del trabajo sobre el capital (Topalov; 1979).

<sup>3</sup> Leyes nacionales 19.929/72 y 21.581/77.

<sup>4</sup> Ley nacional 24.464/95.

<sup>5</sup> Nos referimos a la Dirección de Ordenamiento Urbano (DOU) y al Instituto de la Vivienda (IVBA).

<sup>6</sup> El programa PROTIERRA fue creado a través del decreto 815 del Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires en el año 1988, durante los primeros meses de la gobernación de Antonio Cafiero. El organismo de ejecución del PROTIERRA fue la Dirección de Ordenamiento Urbano de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda del Ministerio de Obras Públicas de la provincia de Buenos Aires.

<sup>7</sup> El predio de 20 hectáreas 89 áreas 80 centiáreas (rodeadas por las calles 32, 36, 149 y 155) fue comprado a su propietario por la Comisión PROTIERRA, el día 4 de enero de 1989, para lo que se afectaron recursos del IVBA.

<sup>8</sup> Al momento de la compra del terreno, había solamente una vivienda, donde en la actualidad funciona la salita de primeros auxilios.

<sup>9</sup> El Consejo Provincial 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, que 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.

<sup>10</sup> Los listados se confeccionaban teniendo en cuenta puntajes para los siguientes grupos: madres o padres solos con hijos a cargo; adultos mayores; familias con hijos discapacitados; familias numerosas con más de cinco hijos; familias numerosas con menos de cinco hijos.

<sup>11</sup> Datos del Departamento de Control de Gestión del IVBA.

<sup>12</sup> Este abandono obedeció al expreso pedido del gobernador Duhalde y fue enunciado en la nueva Constitución Provincial sancionada en 1995. En su artículo 36 se lee:

“...la Provincia promoverá el acceso a la vivienda única y la constitución del asiento del hogar como bien de familia; garantizará el acceso a la propiedad de un lote de terreno apto para erigir su vivienda familiar única y de ocupación permanente a familias radicadas o que se radiquen en el interior de la provincia, en municipios de hasta 50.000 habitantes, sus localidades o pueblos”.

<sup>13</sup> Este Fondo, conformado por el 10% del impuesto a las ganancias recaudado a nivel nacional, era girado a la provincia y le garantizaba un promedio de 600 millones de pesos anuales, administrados en forma directa por el gobernador (Danani, 1997).

<sup>14</sup> En 1992, bajo la gestión de Eduardo Duhalde, el Consejo de la Mujer pasó a denominarse Consejo de la Familia y Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires y a canalizar parte importante de los recursos provenientes del Fondo de Reparación Histórica para el Conurbano Bonaerense. Estuvo bajo el mando de la esposa del gobernador, quien se rodeó de “consejeras” y de una gran cantidad de técnicos (fundamentalmente trabajadores sociales) que llevaban adelante los programas, lo que le otorgaba al Consejo una estructura cuasiministerial.

<sup>15</sup> Este cambio en las formas de atención a los sectores populares en sostenido crecimiento debe entenderse en el marco del desarrollo de un neoclientelismo pensado como sistema de control social que pretende la sujeción del pobre al territorio (López; 2000).

<sup>16</sup> A comienzos de la gestión de Duhalde, la mayoría de los expedientes de loteos del PROTIERRA fueron concentrados en el IVBA. En esta etapa, el Instituto no desarrolló una política de trabajo para completar los procesos comenzados por la administración anterior. Hasta la actualidad, la mayoría de dichos expedientes no están activos dado que no hay quien se ocupe de encarar la regularización dominial de las familias beneficiarias del PROTIERRA. Sorprende enterarse que no existe ningún loteo del PROTIERRA que haya completado los trámites de compraventa y escrituración a favor de los habitantes.

<sup>17</sup> Cifra resultante de descontar, de los 540 lotes de Las Malvinas, los 36 pertenecientes a la comunidad toba –en lo que el Programa de Autoconstrucción del Consejo no intervino- y relacionar los 504 restantes con los lotes donde

hubo instalación de pozos absorbentes (198), núcleos húmedos (36), mejoramientos y terminaciones (32) y construcción de vivienda nueva (111). En muchos casos, en un mismo lote coinciden una o más de una acción.

<sup>18</sup> Rectificación y entubamiento del arroyo y rambla parqueizada (proyectada sobre la calle 35).

<sup>19</sup> Los técnicos del programa siguieron trabajando hasta completar los proyectos en marcha y no se incorporaron operatorias nuevas.