

**Programa de Postgrado en Políticas Sociales
Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales
Universidad Nacional de Misiones, Argentina.**

Tesis de Maestría

***IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS HABITACIONALES SIN COMPONENTES
SOCIALES. EL ANALISIS DE UN CASO TESTIGO.***



Tesista Walter Fernando Brites

Agradecimientos

A la Universidad Nacional de Misiones, su educación pública y gratuita y, al sistema de becas que posibilitó mi formación a nivel de postgrado en la Maestría en Políticas Sociales.

Al equipo de investigadores con el que trabajo por su acompañamiento y, especialmente al director de mi investigación de tesis el Prof. Carlos González Villar por sus sugerencias, orientación y dedicación.

Finalmente y por ello no menos importante a familiares, amigos y todos aquellos que me acompañaron incondicionalmente durante esta larga etapa.

INDICE GENERAL

Ítem	Página N°
<hr/>	
INTRODUCCIÓN.....	5
CAPITULO 1	
1. La construcción social de la cuestión habitacional	10
1.1 Los modelos de implementación.....	13
1.2. Hacia una perspectiva incrementalista y transaccional de las políticas	16
CAPITULO 2	
2. Las políticas de desarrollo habitacional en Argentina	25
2.1 Reforma del Estado, proceso de descentralización y la redefinición de las políticas habitacionales...	27
2.2. Las nuevas políticas de viviendas	33
2.3. El viraje neoliberal en las políticas de viviendas.....	39
2.4. La situación habitacional en la provincia de Misiones	47
2.5. Las políticas del Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional.....	50
CAPITULO 3	
3. El proyecto del complejo habitacional Itaembé Miní. El estudio de un caso	61
3.1. El análisis de la dinámica organizativa y la construcción social de la demanda.....	76

3.2. De la exclusión a la organización. La constitución de nuevas organizaciones vecinales en el complejo habitacional	81
---	-----------

3.3. Demandas vecinales y re-elaboración de las políticas. Una arena de negociaciones.....	98
---	-----------

3.4. Soluciones parciales otorgadas y nuevas demandas.

Hacia el desarrollo incremental de las políticas.....	101
--	------------

CAPITULO 4

Conclusiones

4. Reflexiones finales	113
-------------------------------------	------------

5. BIBLIOGRAFÍA	117
------------------------------	------------

6. Anexos	124
------------------------	------------

Introducción

En los últimos años, la puesta en marcha de nuevas políticas habitacionales en el marco de grandes transformaciones y redefiniciones de las políticas sociales, se ha encontrado, íntimamente relacionada con aquellos postulados eficientistas, en el que las acciones e intervenciones del Estado han venido incidiendo en el tipo de respuesta que se pretende dar a los problemas del déficit habitacional, fundamentalmente de los sectores populares.

En el caso de las políticas habitacionales implementadas en la ciudad de Posadas, Argentina, por el Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (Iprodha), la lógica eficientista en el interés por maximizar el número de viviendas construidas con recursos limitados, ha generado modelos de intervención en materia habitacional que han olvidado la importancia de la dimensión del habitar para las familias: se han creado grandes complejos habitacionales, establecidos en los márgenes más periférico de la ciudad donde no hay servicios ni infraestructura básica. La implementación de estas políticas ha desatado un conjunto de problemáticas y desafíos para los habitantes de estos barrios, especialmente en relación con todas aquellas variables que involucran la calidad de vida de las familias.

En este contexto el complejo habitacional de *Itaembé Miní*, localizado a 10 km. del centro urbano de Posadas, representa el *caso testigo más emblemático*, de un acervo habitacional que desde el primer momento de su creación, ha atravesado por una serie de problemas y conflictos debido a la ausencia de componentes sociales y urbanos en el diseño de las políticas implementadas, *dificultando un desarrollo habitacional sustentable*.

A partir de la situación planteada en el complejo habitacional de Itaembé Miní, surge la cuestión acerca de la implicancia que tuvo la construcción de un mega complejo habitacional que en su diseño *no ha incorporado los componentes sociales y urbanos* más allá de algunos elementos de gestión social que intentaron acompañar el proceso de instalación de la población en el nuevo asentamiento. Los componentes sociales y urbanos constituyen elementos indisociables en el conjunto de las políticas de viviendas, en tanto determinarían la calidad del tipo de respuesta que se considera adecuada a la necesidad y la organización de las relaciones sociales para las actividades correspondientes a satisfacerla (Feijoo 1984: 7).

Las consecuencias inmediatas del modelo de política habitacional implementado (falta de infraestructura y servicios urbanos básicos) han generado una serie de problemas y conflictos que han debido resolverse a partir de la posterior incorporación de las acciones de otros organismos

estatales, en relación con las demandas vecinales. En este sentido, la trama de relaciones entre actores, e instituciones gubernamentales se fue gestando, en función de un conjunto de carencias, necesidades, y demandas que emergieron y, se agudizaron en la localización periférica del complejo habitacional; constituyendo a la vez un escario mixto para el tratamiento y resolución de los problemas. En este marco, *el problema a investigar intenta conocer cuáles son las diferentes iniciativas y/o acciones desplegadas por vecinos organizados para corregir, incrementar o redefinir nuevas políticas y programas, que contribuyan a solucionar las problemáticas de un complejo habitacional en cuyo diseño se eliminaron los componentes sociales y urbanos.*

La hipótesis de trabajo que guió nuestra investigación, sugiere que la implementación de políticas habitacionales sin componentes sociales, al generar barrios sin infraestructura y carencias socio-urbanas, generan conflictos que dinamizan la organización vecinal en torno a necesidades y demandas colectivas, proceso que además desata sinergias incrementales en el ajuste y corrección de las políticas.

En este sentido, la presente investigación intenta analizar cómo la implementación sistemática de modelos habitacionales en una periferia urbana, sumada a una concentración poblacional acelerada producto de una política habitacional poco planificada (que incorporó tardía y deficientemente los componentes sociales en su diseño), ha devenido en un complejo habitacional sumamente desordenado, no sustentable, con insuficiencia de servicios y equipamientos básicos, provocando así la emergencia de nuevas demandas, conflictos y movimientos vecinales reivindicatorios.

Esta investigación, persigue como resultado un doble propósito, por un lado analizar la experiencia de un modelo de gestión de políticas de viviendas desarrolladas por administraciones gubernamentales: el Iprodha y su articulación con el gobierno municipal, durante los años 1996-2004 para la concreción del complejo habitacional Itaembé Miní y, en segundo lugar, en ese contexto, reflexionar acerca del involucramiento de los “actores beneficiarios” de las políticas, analizando y develando los mecanismos organizativos desplegado por los vecinos a fin de incidir en la re-elaboración, corrección y desarrollo de esas políticas. Tal tarea implica analizar las complejas relaciones multi-actorales que subyacen en las políticas, las relaciones intragubernamentales que las nutren y los cambios incrementales de las políticas como consecuencias de las sinergias desatadas.

Los materiales analizados en el presente trabajo se basan en la información recogida a través de fuentes documentales y datos de archivos, en el que se incluyen programas y proyectos oficiales, materiales estadísticos, diversas fuentes periodísticas y extensas entrevistas realizadas a

informantes. La elaboración del diseño de investigación partió de un conjunto mínimo de hipótesis exploratorias y, en el que se recurrió a un estudio descriptivo como el camino más idóneo para relevar la complejidad y variabilidad de la problemática. Una vez relevados los antecedentes (teóricos y empíricos) y demarcado el campo, se procedió a la selección de las unidades de análisis: organizaciones vecinales, juntas barriales, asociaciones y/o comisiones de vecinos. La especificidad de la problemática implicó el uso intensivo de técnicas de recolección cualitativas que posibilitaron el diálogo y la comunicación con los diversos informantes.

Durante el periodo de trabajo de campo, se ha observado y realizado un seguimiento en profundidad de una serie de reclamos, manifestaciones y prácticas reivindicativas de organizaciones vecinales pertenecientes al complejo habitacional. La recolección de la información primaria se realizó mediante la técnica de entrevista, en un esfuerzo por comprender la amplia gama de prácticas reivindicativas y organizativas desarrolladas en el conjunto de los barrios. La entrevista en profundidad demostró ser un eficaz instrumento de recolección de información, ya que posibilitó sobre la base de la observación directa y/o participante, con los entrevistados, profundizar en aquellos aspectos más significativos de cada caso, develando información con acontecimientos *procesuales* y *contextuales* y rescatando las dimensiones subjetivas importantes para la interpretación/comprensión de los fenómenos analizados.

En el capítulo 1, se realiza un análisis teórico de la forma en cómo se construye socialmente la cuestión habitacional en el marco de las políticas sociales desarrolladas por el Estado. Análisis que es acompañado de una tipología y caracterización de los modelos de implementación de las políticas sociales y del enfoque incrementalista de las políticas, como una perspectiva teórica que posibilita sustentar el análisis los mecanismos auto-correctivos por los cuales una política potencialmente es redefinida y re-elaborada en interacción con la población beneficiaria de aquella política.

En el capítulo 2, se describe brevemente el desarrollo histórico de las políticas habitacionales en la Argentina, comparando el viejo modelo bienestarista de políticas universales orientadas masivamente al ciudadano, con el modelo neoliberal de políticas asistencialistas que suponen nuevas políticas focalizadas y compensatorias sobre franjas sociales definidas como carenciadas o vulnerables, lo que supone el recorte del acceso a los bienes sociales del Estado. Además en este capítulo se aborda la política del Fondo Nacional de la Vivienda y, se realiza una caracterización de las políticas de viviendas implementadas durante los años '90s, en contextualización con los procesos de descentralización y reformas que incidieron en el diseño y la orientación de las políticas habitacionales de los últimos tiempos.

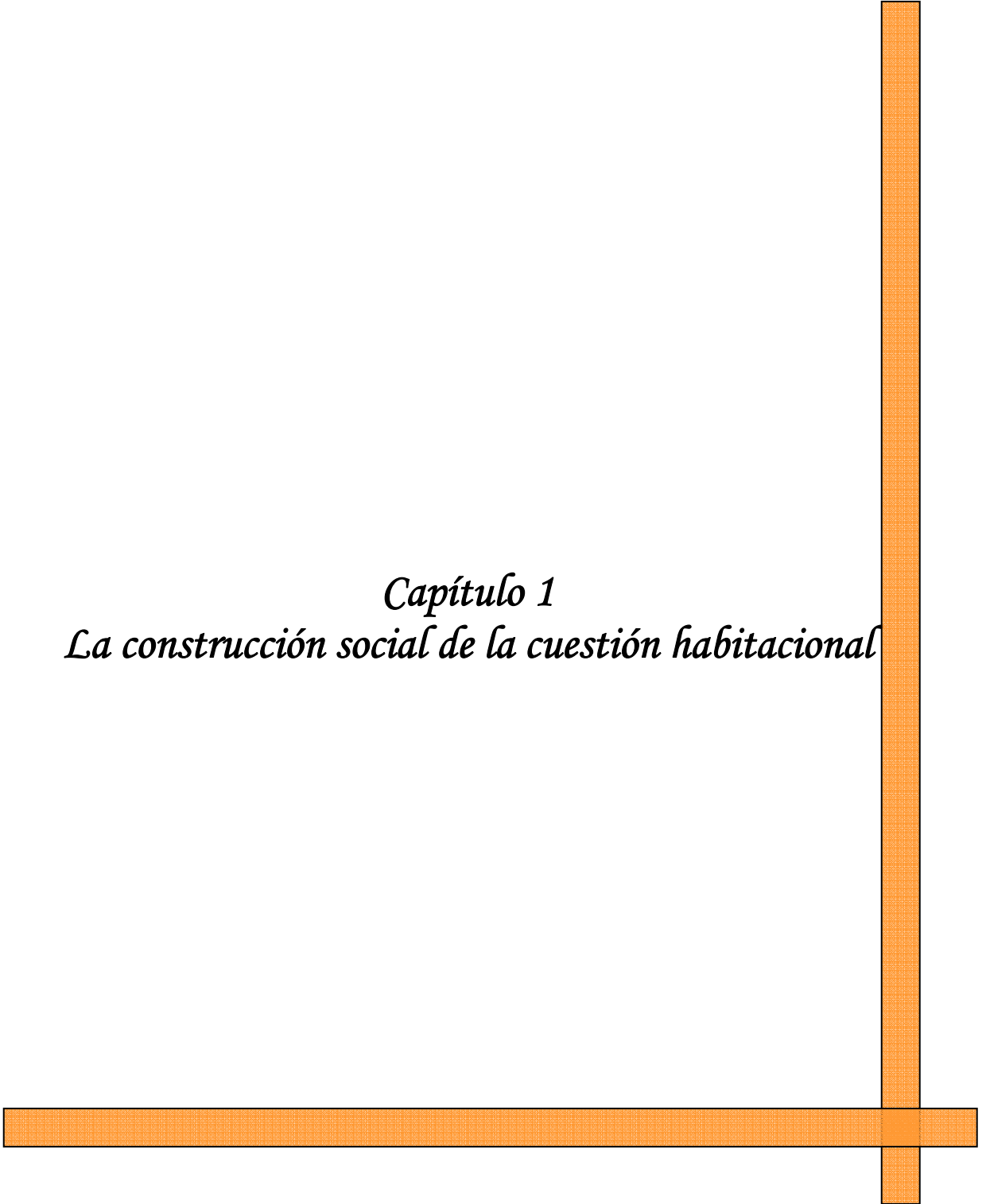
En este mismo capítulo también describimos en grandes rasgos la situación habitacional en la provincia de Misiones, comentando brevemente la experiencia de los sectores sociales que padecen algún déficit habitacional. Además se analizan minuciosamente los programas propuestos por el Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (Iprodha) de Misiones, analizando simultáneamente las propuestas discursivas contenidas en diversos programas y operatorias de viviendas implementadas por el instituto.

En el capítulo 3, específicamente se desarrolla un análisis exhaustivo del proyecto del complejo habitacional de Itaembé Miní, realizando una caracterización general del complejo de viviendas y describiendo la evolución de la implementación del proyecto, así como las operatorias de viviendas implementadas y la dinámica de poblamiento del asentamiento.

Acorde con el estudio de un caso, que pone de relieve *la corrección y el desarrollo incremental de las políticas habitacionales en interacción con las poblaciones destinatarias*, se rescata la importancia del análisis de la dinámica organizativa y la construcción social de la demanda. Contexto en el que se describe la constitución de organizaciones vecinales en el complejo habitacional, como mecanismo orientado a canalizar la demanda de aquellos componentes sociales y urbanos no incorporados en las políticas diseñadas e implementadas.

Finalmente en el capítulo 4, se recogen las principales conclusiones a las que se han arribado en el marco de la presente investigación.

Capítulo 1
La construcción social de la cuestión habitacional



1. La construcción social de la cuestión habitacional

Las políticas sociales en general y las habitacionales en particular constituyen decisiones e instrumentos del aparato estatal para atenuar las desigualdades tanto económicas como sociales. Es decir, las políticas habitacionales son un engranaje de las políticas sociales del Estado, que al igual que otras políticas son resultados de un complejo proceso de construcción social en los que participan, presionan, apoyan o condicionan sectores y movimientos sociales. El Estado se ocupa o debe ocuparse de las políticas, no solo para asegurar la satisfacción mínima de necesidades y el bienestar, sino para garantizar el sistema de gobernabilidad presente en el Estado.

Las políticas sociales son intervenciones sociales del Estado (Danani 1996: 23). Es a través de las acciones sociales del Estado condensadas como políticas que el Estado, construye su rol como articulador de la sociedad, asumiendo un conjunto de responsabilidades orientada a responder a las demandas y necesidades de determinados sectores sociales.

Las políticas sociales como políticas del Estado “se constituye en el conjunto de tomas de posición, tácitas o explícitas de diferentes agencias e instancias del *aparato estatal* que expresan una determinada modalidad de intervención del Estado, en relación a una realidad apremiante que despierta la atención, interés o movilización de diferentes actores de la sociedad civil” (Oszlak y O'Donnell, 1984: 23). Así, para analizar cada una de las políticas sociales concretas se debe tener en cuenta el proceso de demandas, lucha, negociación y otorgamiento, ya que esos elementos están presentes en el proceso de elaboración, definición e implementación de las políticas sociales (Pastorini; 2000: 230).

En este sentido, definir y orientar una política social de Estado implica de ante mano seleccionar problemas y demandas con los que construir una cuestión social. De modo que en las políticas sociales se condensan los mecanismos que el Estado tiene para construir la *cuestión social*. Las políticas implementadas, como “propuesta de solución” a problemáticas formuladas como “cuestión social”, son parte de un proceso de construcción política en una coyuntura socio-histórica concreta. Los problemas definidos en las políticas son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad. Y como siempre es posible que haya una multiplicidad de definiciones acerca de un problema, lo que está en juego en el proceso de formación de la agenda no es sólo la selección de los problemas sino también su definición (Elder y Cobb; 1983: 77)¹.

¹ Extraído de Aguilar Villanueva. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. 1996. Ed. Miguel Angel Porrúa. México.

Las políticas en este sentido, refieren tanto al conjunto de principios y enunciados de objetivos, como así a la formulación de contenidos que entrañan responsabilidades de diversos actores; principios que simultáneamente están incrustados en las políticas globales del Estado en una determinada coyuntura (Sepúlveda Ocampo, 2000). Las intervenciones sociales del Estado tienden a inclinarse a favor de ciertos problemas y sectores, con exclusión de otras cuestiones y grupos sociales. De modo, que si bien los problemas y las prioridades de las políticas se suponen, se construyen desde el Estado en relación con sectores sociales, no obstante los actores sociales involucrados en su construcción son frecuentemente un elemento determinante o condicionante en la definición y orientación de las políticas.

En síntesis, en la construcción de las políticas sociales se dirimen necesidades, demandas, problemas y cuestiones que desde el Estado se ha seleccionado definido y determinado en relación a sectores y grupos sociales. Sin embargo, las políticas propuestas no constituyen simples soluciones a problemas planteados. Las propuestas de solución contenidas en las políticas, son a veces desencadenantes de nuevas problemáticas y consecuentes demandas.

En este marco la política de vivienda emerge de manera específica, materializada u objetivada como acciones y programas del Estado en relación a problemas de diversos actores sociales con poder de interlocución con el gobierno en una coyuntura determinada. En nuestro caso, el surgimiento del de vastos sectores de la población sin viviendas y su persistencia en la actualidad, así como los índices elevados de déficit habitacional constituyen los aspectos importantes de la definición de la cuestión habitacional contemporánea.

En la Argentina, el modo de producción de la vivienda parte de reconocer la particular combinación de la estructura económica con la superestructura ideológico-política. Los agentes determinantes serían: el Estado, los promotores inmobiliarios, las empresas de construcción y los usuarios². En este sentido, más que de acciones políticas y recursos económicos, las políticas habitacionales emergen de una coyuntura socio-histórica, de un campo de fuerzas entre Estado, sociedad y tres actores sociales, caracterizados por posicionamientos políticos, ideológicos y demandas.

Como señala Gusfield (1981): “la arena pública no es un campo de juego en el que juegan todos bajo las mismas reglas; algunos tienen mayor acceso que otros y también detentan un poder mayor para dar forma a la definición de los problemas públicos”. El origen más evidente se encuentra en el hecho de que existen grupos e intereses mejor organizados y con más recursos que

² Extraído de informe sobre la Situación de Vivienda y Salud Ambiental Argentina. Red Interamericana de Vivienda Saludable. <http://www.bvsde.ops-oms.org/bvsasv/e/red/programatico.pdf>.

otros. Su organización y sus recursos hacen más fácil su comunicación con los funcionarios de gobierno y propician que las autoridades los busquen y escuchen. En consecuencia, las políticas frecuentemente ponen en desventaja a los menos favorecidos o, a los que se han organizado de manera ineficiente para resolver sus problemas (Aguilar Villanueva; 1996). En definitiva, la comprensión de las políticas no debe reducirse a problemas y necesidades, debe incorporar la estructura social con sus respectivas relaciones de poder, condicionadas por la misma acción del Estado en relación con la sociedad civil.

Concebir la situación habitacional como una cuestión de las políticas, significa aceptar oficialmente que tiene definición y delimitar sus tratamientos o soluciones posibles. En la Argentina, la mayor parte de la agenda del gobierno, por lo menos en el plano de las políticas habitacionales, depende de los continuos arreglos políticos que se dan en el terreno del Estado. Los resultados dependen, entonces, en gran medida de la fuerza acumulada por un determinado sector o sectores sociales para hacer valer sus intereses y necesidades en el marco de una coyuntura histórica concreta, condicionando así diferencias notables en la posibilidad de acceso a la vivienda y a mejores o peores condiciones de habitabilidad. Así como señalábamos anteriormente, los problemas de las políticas habitacionales no emergen directamente de las situaciones. Requieren de negociaciones, interpretaciones y definiciones condensadas y plasmadas en el Estado.

En la Argentina, en el marco de la crisis fiscal del Estado, (caracterizado por un proceso inacabado de descentralización y una economía incapaz de mantener niveles de integración social adecuados) los gobiernos han venido hablando de la necesidad de implementar nuevas soluciones habitacionales. Sin embargo, es ampliamente conocido que las nuevas soluciones “pensadas e implementadas”, se convierten a veces en problemas nuevos, aun si hicieron tratables otros problemas. De hecho la experiencia señala que la implementación de estas políticas genera efectos muchas veces inesperados.

En el campo de la planificación de las políticas de viviendas, el hecho de que las nuevas soluciones habitacionales frecuentemente no cumplan con las expectativas anunciadas oficialmente, a veces culminan desatando inesperadamente consecuencias indeseadas, requiriendo de nuevas intervenciones, de nuevas políticas o, bien de ajustes y redefiniciones. Así varios autores, entre ellos Wildavsky (1978); sostienen a menudo que las políticas sociales frecuentemente tienden a ser las causas de sí mismas³. En este sentido, al analizar las funciones y los efectos de las políticas, la FASE DE IMPLEMENTACIÓN adquiere significativa importancia en

³ Citado en Aguilar Villanueva. El Estudio de las Políticas Públicas. México. Ed. Miguel Ángel Porrúa. 1996, pp. 96.

tanto constituye la bisagra clave que articula la intención y la acción, es decir la transformación de los propósitos en la práctica; cuestiones que analizaremos en el siguiente acápite.

1.1. Los modelos de implementación

En el análisis de las políticas sociales no se debe reducir el estudio de los programas de acción gubernamental al momento decisorio de diseño, formulación y planificación dirigido desde el Estado. Más allá del diseño esta la concreción o implementación de la decisión. La etapa de implementación adquiere relevancia no solo porque facilita la evaluación de los “resultados reales” a lo que ha alcanzado una política, sino precisamente, porque en el fondo posibilita develar dimensiones de las complejas interrelaciones Estado-sociedad. Toda política que se va a implementar se basa en una teoría de causa-efecto en la concepción de lo que se pretende solucionar, de modo que lo que se implementa es la hipótesis causal que constituye la política⁴ (Pressman y Wildavsky; 1984).

Si bien en la literatura politológica se ha diferenciado una gran gama de estilos de implementación de las políticas (también llamados ejecución o implantación), no obstante la clasificación tradicional de estos modelos nos conduce a tres formas predominantes que se han registrado durante las últimas décadas en las sociedades democráticas contemporáneas. Estos modelos de implementación de las políticas comúnmente han tenido una designación muy laxa entre los analistas de las políticas. Un primer modelo es denominado de “arriba hacia abajo”, un segundo de “abajo hacia arriba” y, finalmente un modelo de carácter más flexible, relacional y participativo, que constituye una especie de síntesis de los modelos anteriores: el modelo transaccional que supone el desarrollo incremental de las políticas.

El modelo de “arriba hacia abajo” considera que la política es elaborada e implementada exclusivamente desde el Estado, por directivos y funcionarios de las administraciones e instituciones públicas. En otras palabras, los programas son concebidos desde un área técnica. En este sentido, se parte del punto de vista de los decisores públicos y excluye a otros actores que pueden aportar otras visiones sobre las cuestiones a incorporar en las políticas. De este modo, los programas emergen como un resultado y producto de la actividad estatal, siendo el diseño y la ejecución (implementación) la mera acción ejecutiva de un plan.

⁴ Cuando los gobiernos construyen las políticas tienden a imponer su propia concepción del desarrollo; sobre supuestas bases científicas se establecen prioridades, métodos de gestión de programas, plazos y metas. Como observa Wildavsky (1979) “los problemas se definen por soluciones hipotéticas, la formulación del problema y la solución forman parte de la misma hipótesis”.

Este modelo de implementación es rigurosamente tecnocrático, en la medida en que se basa en un esquema que articula un nivel técnico especializado (decision makers) y un nivel político decisorio (decisión takers). Este esquema de funcionamiento gubernamental en el que los preparadores de la decisión y los tomadores de la decisión determinarían las políticas a implementar, supone que los decisores públicos son los actores clave y que las poblaciones objeto son simples receptoras de los programas. En la medida en que el sector gubernamental tiene la palabra final de las decisiones este modelo es de partida, poco permeable a la incorporación de otros actores sociales y, sobre todo es rígido en cuanto a participación social.

Contrariamente a la perspectiva anterior, el modelo de “abajo hacia arriba”, no se centra exclusivamente en las decisiones políticas elaboradas a nivel estatal/gubernamental, sino en los problemas percibidos por los actores y las estrategias desarrolladas para enfrentarse a ellos. Lo importante en esta visión es identificar la red de actores implicado en la redistribución de bienes y/o servicios en una o varias áreas, conociendo simultáneamente sus objetivos, estrategias, actividades y contactos. En realidad el ámbito de la intervención debe ser pensado como un espacio político denso, como un campo de relaciones local e históricamente constituido.

En este modelo se focaliza la atención en cómo los actores involucrados en la intervención interpretan los objetivos de la política y, además cómo perciben y definen las acciones en función de su posición y los marcos de legitimidad. Así, desde el modelo de “abajo hacia arriba” el interés no se centra en la manera en que una decisión es elaborada desde el Estado, y se hace más hincapié en analizar de forma precisa las estrategias de los actores implicados en un problema colectivo. En líneas generales este modelo señala, que en la complejidad de la interacción, los juegos de la implementación y los límites de la centralización burocrática escapan al control de la autoridad encargada de la implementación.

La política implementada desde este modelo, es entonces un curso de acción que involucra (y desata) todo un conjunto complejo de acciones y operadores, más que la visión específica/particular de los tomadores de decisión; de forma que la implementación no implicaría una secuencia de acciones diseñadas, planificadas y efectivamente ejecutadas.

En base al modelo de implementación de las políticas desde “abajo hacia arriba”, ha surgido un nuevo modelo de visión de la implementación comúnmente conocido como “*modelo transaccional*”, en el que corrientemente, la implementación es vista como evolución e interacción (Majone y Wildavsky, 1979)⁵ o, en el que la implementación es vista como un juego

⁵ El modelo de interacción de la implementación contiene interesantes implicaciones evolutivas. Los resultados no son predecibles, se mantiene un elemento sorpresivo y es probable que las consecuencias sean distintas de las que pretendía cualquier participante individual. Así el hecho de explicar el fracaso de unas políticas por la calidad de la idea de las políticas parece que funciona muy

que involucra a distintos actores (Bardach, 1977)⁶. La implementación siempre desata un proceso de negociación y redefinición en el que se ajustan las necesidades y expectativas de la población y las intenciones de los poderes gubernamentales encargados de las políticas; en una secuencia de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba desatando sinergias incrementales que corrigen a las políticas.

Los diferentes actores involucrados en las políticas ya sean como implementadores o como receptores de las mismas, “interactúan generando efectos correctivos en los programas propuestos”. En este sentido, el modelo transaccional es incremental, precisamente porque las políticas gradualmente van sufriendo transformaciones en vistas a continuas transacciones y, en donde los contenidos de las políticas son frecuentemente modificados en el proceso de sucesivas implementaciones.

En la actualidad las políticas concebidas bajo los parámetros de “la descentralización, concertación y participación de la población”, posibilitaría la apertura de espacios transaccionales e incrementales para el desarrollo de las políticas. Contexto en el que la participación sería el componente (más allá de la retórica del modelo de gestión) que abre la posibilidad a un proceso decisorio diferente, donde es susceptible una interacción dinámica y conflictiva entre Estado (gobierno, administración, técnicos) y sociedad (organizaciones, vecinos, etc.), sobre todo en el campo de las políticas sociales. Ello lleva a pensar cómo se articulan conflictivamente o cooperativamente dentro de un complejo campo de relaciones todos los actores involucrados en la formulación y puesta en marcha de las políticas. De este modo, desde el modelo transaccional al contemplar la participación y las posibles transformaciones de los programas, *los continuos ajustes incrementales* constituirían una variable de significativa importancia a tener en cuenta en el análisis de la implementación de las políticas.

bien como el de explicarlo por las fuerzas sociales que captan y corrompen el proceso de implementación (Majone y Wildavsky; 1979: 269).

⁶ Por juego (s), entonces hay que entender aquí “las estrategias y técnicas” de interacción –la interacción estratégicas”, por medio de las cuales entran en relación recíprocas actores independientes, poseedores de diversos recursos que el programa o la política contempla como componentes necesarios para producción del evento deseado (Bardach; 1977: 58). Se trata por consiguiente, de las relaciones que determinan de hecho la orientación; la eficacia, y el alcance de una política.

1.2. Hacia una perspectiva incrementalista y transaccional de las políticas

En las últimas décadas las políticas sociales han sufrido un viraje en su orientación, incorporando el componente participativo, desde los modelos de desarrollo de la comunidad hasta modelos más centrados en la decisión de los ciudadanos; experiencias que han dado lugar a la realización de diversas investigaciones. En este marco el estudio de las políticas sociales contemporáneas (y, en particular, el estudio de la implementación de las políticas) ha experimentando una serie de cambios en sus perspectivas de análisis. Muchos han sido los enfoques desarrollados en el campo tanto de la sociología política, como de la politología; algunos avances se desarrollaron con cierto alti-bajos y limitado poder explicativo; otras perspectivas en cambio contribuyeron a esclarecer de la forma más apropiada el amplio y complejo campo de los procesos políticos contemporáneos, sobre todo en las sociedades democráticas.

En el marco de la compleja búsqueda de dimensiones analíticas que sustenten el estudio de las políticas sociales, la polémica estuvo centrada fundamentalmente, en la cuestión de que si la política era esencialmente la decisión y/o acción exclusivamente gubernamental o implicaba algo más. En este contexto, las pioneras investigaciones de teóricos como Lindblom, (1959) y Lowi (1964 y 1972); (entre otros) comenzaron a incorporar, con cierto éxito, una perspectiva de análisis en la que se proponía minimizar el solitario protagonismo gubernamental y simultáneamente aumentar el peso de los individuos, de sus organizaciones, y de sus capacidades de negociación e incidencias en las políticas. Esta perspectiva que concibió a la elaboración de cada política como resultado de la contienda de fuerzas sociales, sentó las bases para el desarrollo del enfoque *incrementalista* de la política. Especialmente, en relación a este último, el debate parece haber dejado atrás la idea de una política implementada de forma lineal y mecánica orientada a cumplir objetivos.

Para muchos Lindblom, es uno de los máximos exponentes y precursores del incrementalismo. En su concepción una “política no es algo que acontece de una vez por todas. Es algo que se rehace sin cesar. Elaborar una política es un proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados, que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones” (Lindblom; 1959: 86). Esta perspectiva implica analizar la formación de las políticas sociales desde un punto de vista procesual.

Originariamente la perspectiva de análisis incremental de las políticas surge como reacción contra un enfoque racional (enfoque administrativistas o racionalistas), en el que la formación de las políticas estaría constituida por un esquema de decisión racional o de solución racional de problemas, perspectiva en la que la implementación de la política aparecería como una estrategia

de realización de objetivos que procede rigurosamente en función de criterios de eficiencia económica y de eficiencia técnica⁷.

En esta perspectiva, la concepción acerca de la implementación de políticas es mecanicista, presta atención a cómo hacerla más eficiente, dejando de lado, el efecto de los impactos reales y sinergias desatadas en las intervenciones⁸. Desde la perspectiva incremental, el esquema canónico de análisis y decisión racional implica un único modelo de planificación central y *decisión única gubernamental* que eliminaría la compleja naturaleza de conformación de los asuntos públicos. Los ciudadanos resuelven sus problemas en la mayoría de los casos, a partir de libres competiciones, arreglos, cooperaciones, más que por la vía de un sistema rígido de intervención gubernamental y regulatoria del Estado. En este sentido el análisis racional/administrativista de las políticas debe contemplar las estrategias de acción colectiva que los actores emprenden junto a las sinergias desatadas.

En términos generales, en la literatura politológica, por política suele entenderse un conjunto o secuencia de decisiones más que una decisión singular acerca de una acción de gobierno particular. Las políticas generalmente se ponen en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Pero más allá de ello una política contiene un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, causal. La política es un proceso, “un curso de acción” (Anderson; 1989: 3)⁹, que involucra a todo un conjunto complejo de decisores y operadores, más que la decisión singular, suprema e instantánea (Aguilar Villanueva; 1996).

Una política no sería entonces, la simple decisión deliberada de los actores gubernamentales como la gran decisión en la cúspide del Estado. “Hay que incorporar las muchas y diversas decisiones de todos los actores participantes, gubernamentales y extra-gubernamentales, que en sus diversas interacciones han preparado y condicionado la decisión central, le dan forma y la llevan después a la práctica, haciéndola y rehaciéndola, con el resultado muy probable que los resultado finales no se asemejen a las intenciones y planes originales” (Aguilar Villanueva; 1996: 25).

⁷ Enfoque que necesariamente ha de llevar consigo el minucioso cálculo de medios/fines (establecer objetivos, ordenar las alternativas, definir las preferencias, etc.).

⁸ Se ha argumentado que la burocracia es una herramienta de legitimación del control de la mayoría por unos pocos; la objetividad y legalidad de los objetivos perseguidos tiene sustento en la aceptación general de estas políticas.

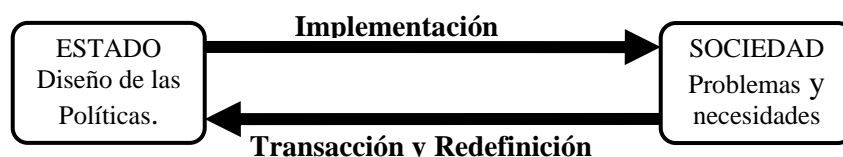
⁹ La política es el curso intencional de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés (Anderson; 1984:3).

En este sentido, numerosas han sido las críticas al modelo administrativista formal de las políticas. El modelo de la planeación, (o planificación) reconoce que la implementación puede fracasar porque el plan original era impracticable. Pero no reconoce el punto importante de que muchas de las restricciones, tal vez la mayoría, se encuentran ocultas en la etapa de planificación, y sólo se descubren durante el proceso de implementación. Además, las condiciones de factibilidad cambian en el curso del tiempo; las restricciones anteriores desaparecen o son superadas, mientras surgen otras nuevas. El intervalo de la solución sufre transformaciones continuas, se contrae en una dirección, se expande en otras (Majone y Wildavsky, 1979: 266)¹⁰.

En esta dirección, Bardach (1979) sostiene que el análisis del desarrollo de las políticas debería reducir al mínimo la importancia de metas y planes: unas políticas adoptadas con autoridad serían “únicamente una colección de palabras” que antecede a la implementación, a lo sumo son un punto de partida para una negociación¹¹.

La etapa de formulación de políticas prescribe procedimientos que guían la implementación para el logro de los resultados deseados o proyectados con base en ciertos supuestos. Sin embargo desde el incrementalismo se señala que en los hechos concretos, la implementación puede desviarse de los cursos de acción previstos por causas diversas que pueden incidir en su ejecución. Así, algunos actores podrían interesarse en los efectos que tienen ciertas políticas sobre la población, por lo tanto intentarían modificar la conceptualización original de las políticas, intentado cambiar las premisas, los modelos y teorías que dan base a las propuestas de políticas (Penso D albenzio; 1998). En este sentido, se reconoce que los *actores no son neutrales* y pueden cambiar las reglas del juego y la distribución de los papeles hasta desviar las acciones de las políticas de la línea en que fueron concebidas y diseñadas¹².

FIGURA N° 1



¹⁰ En la perspectiva de estos autores, las políticas son continuamente transformadas por las operaciones de implementación, en la misma puesta en marcha.

¹¹ Bardach. E "On Designing implementable Programs". In Pitfalls of analysis. Ed. G Majone y E Quade Londres y Nueva York. 1979.

¹² Como resultado de las acciones de los actores en distintos sentidos, la formulación de una política específica obtiene diferentes resultados y es difícil identificar sus creencias y motivaciones y prever las futuras posibles coaliciones y oposiciones.

Las políticas, son entonces corrientemente diseñadas e implementadas desde el gobierno, pero también potencialmente sujetas a reelaboración/redefinición en la misma interacción dinámica con los actores sociales. Toda implementación de las políticas contiene *mecanismos autocorrectivos*, en el que las mismas interacciones establecen o hacen a las políticas. En síntesis, la transacción hace a las políticas de forma incremental, la modifica, ajusta y perfecciona.

En este sentido, la programación, el diseño y ejecución de una política, no son sencillamente el producto de un delicado cálculo tecnocrático o de una preferencia gubernamental. Son, en cambio el resultado del análisis, discusión y comunicación recíproca de los diversos actores sociales, políticos y gubernamentales, involucrados en su formulación, aceptación y puesta en marcha. En definitiva de todos los actores y sectores involucrados en la construcción de la cuestión.

La temática de la interacción adquiere fundamental relevancia para el incrementalismo, en la medida en que la política no es la simple decisión singular y discreta que se toma desde el terreno estatal. De modo que las políticas, no aparecen solo como decisiones gubernamentales en el sentido estricto, sino que es constituida a partir del inter-juego de interacciones y negociaciones de intereses. Ello explicaría el hecho de que la política no es sólo lo que desde el Estado se idea e intenta hacer. Sino que es lo que realmente logra hacer en interacción con actores políticos y sociales, más allá de simples planificaciones.

Las interacciones y los ajustes continuos desarrollados en las políticas hacen que la misma sea descrita correctamente como un proceso, más que como una simple acción/decisión tomada en un solo momento¹³. En este sentido, el modelo incremental es relevante para detectar los problemas relacionados con el diseño de políticas, así como la aparición de viejos y nuevos conflictos entre los actores involucrados en las políticas: los “especialistas-pensadores” y los actores socioeconómicos, empresas, organizaciones, grupos de interés o comunidades locales. La implementación puede verse como la arena para la interacción. La complejidad de los cambios refuerza la búsqueda de diferentes combinaciones de formas organizacionales, tipos de participación y liderazgo, requeridos para lograr los objetivos de las políticas (Penso D albenzio; 1998).

Las políticas no se desarrollan en el papel, ni son meros resultados de acciones gubernamentales. Es en **el mundo real** en donde se materializan las tramas de relaciones entre

¹³ En esta perspectiva los beneficios se enfocan hacia los procesos antes que a los resultados finales. Procesos en que la etapa de implementación puede tomarse como un momento propicio para el aprendizaje; la transmisión de habilidades y conocimientos en la gestión y un desarrollo organizacional que permita interactuar a la gente, a las organizaciones privadas, sociales y del gobierno.

actores, instituciones y organizaciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales presentes en todo proceso de formación e implementación de las políticas. Si bien desde el ámbito gubernamental el diseño de los programas sociales implica la adopción de una perspectiva ideológica en el cual se construye al “otro”, objeto de la intervención y, en el que a partir de un conjunto de rasgos y atributos tipifican (estereotipan, asignan identidad y acción) a un colectivo sobre el que posteriormente actuar: los carenciados, los villeros, los relocalizados etc. No obstante, la población objeto de los programas e intervenciones, no son moldeados por las políticas. Los sujetos no solo reciben las políticas sino que las hacen: “las construyen, deconstruyen y reconstruyen”, en un proceso de doble y recíproca determinación construcción.

Estudios pioneros en esta temática (Aguilar Villanueva 1996; Lindblom, 1996) sugieren que la transacción entre actores gubernamentales y sociales puede pensarse como un proceso amalgamado de negociaciones/relaciones activas, en el que la población involucrada en las políticas, más allá de simples sujetos receptores, constituyen actores que tienen la potencialidad no solo de aceptar, sino de rechazar y modificar las políticas planteadas desde espacios de mayor poder de ejecución¹⁴. En otras palabras, los programas, son corrientemente diseñados e implementados desde el Estado, pero también potencialmente sujetas a reelaboración/redefinición en la misma interacción dinámica con los actores sociales. Así, en el momento de su implementación, los programas son replanteados/resignificados en la misma interacción dinámica, lo que implica también incorporar junto al incrementalismo una perspectiva transaccionalista de las políticas.

El actor principal que esta por detrás de una perspectiva transaccionalista de la política, es una vez más una actor/agente activo, con capacidades activas y creativas y sobre todo con capacidades y posibilidades de “dar otra direccionalidad al plan de intervención original”. En este sentido, la etapa de implementación no siempre refleja lo diagramado en un momento anterior de planificación y diseño, sino que la política adquiere una forma diferente en el proceso de interacción dinámica con la población.

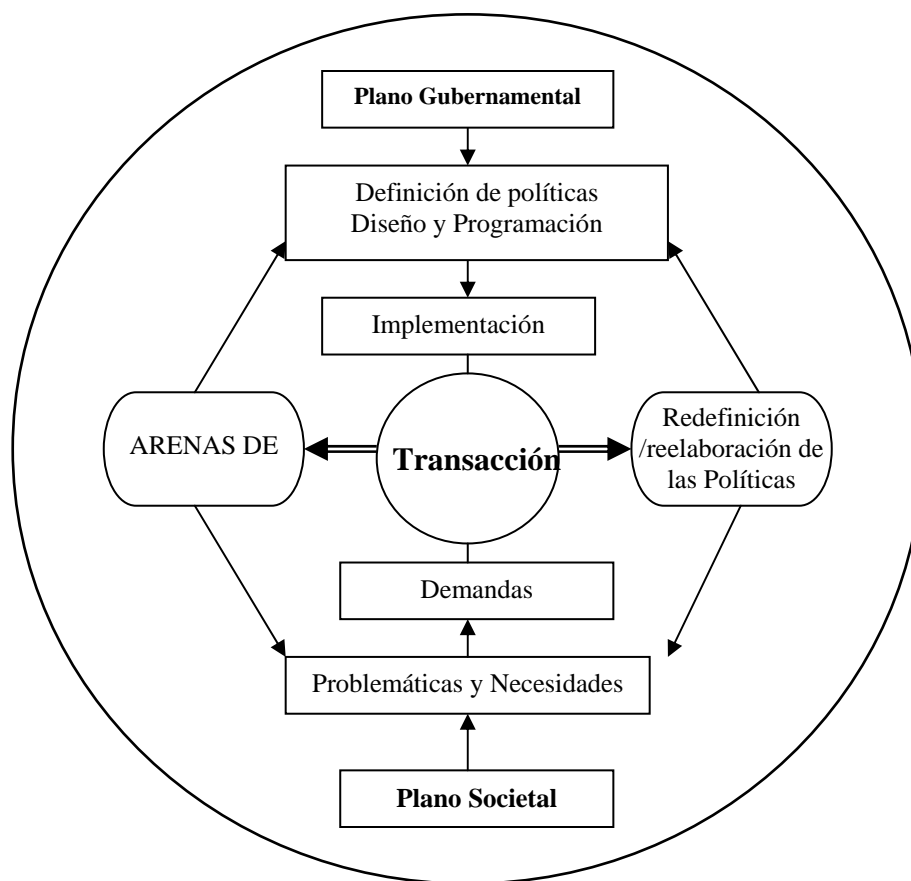
Como puede notarse, esta perspectiva implica considerar la noción de “agencia”, en la que no se hace hincapié en la determinación de la acción por el contexto estructural/institucional. A partir de esta perspectiva se pone de relieve que en el marco de las limitaciones estructurales, las prácticas dependen de los esquemas interpretativos aplicados al reconocimiento y evaluación de la situación; de una *praxis* orientada y limitada por las posibilidades y alternativas dadas en función de la posición que se ocupa (Giddens, 1985)¹⁵. En base a estas consideraciones se pone el acento

¹⁴ La visión politológica de Lowi, ve en la elaboración de cada política la contienda de fuerzas sociales y concibe la configuración de diversas, particulares y cambiantes estructuras de poder, en función de la naturaleza de la cuestión en disputa y según el tipo de respuesta que se espera de la política previsible.

en analizar junto a las políticas, el carácter dinámico de las relaciones sociales y el desarrollo de capacidades analíticas y creativas de los individuos, frente a las limitaciones del sistema, de modo que habría de darle más peso a la viva realidad de la “interacción social” como alternativa que potencialmente estaría constituyendo a las políticas. Contexto en donde además, cobra importancia la deliberación, la confrontación y la comunicación entre actores sociales y gubernamentales.

FIGURA N° 2

Esquema de la perspectiva transaccional e incremental del desarrollo de las políticas



Fuente: elaboración propia.

¹⁵ En función de esta perspectiva, la relación entre la acción y la estructura es vista de forma dinámica, privilegiando la capacidad de acción de los individuos y/o grupos por sobre la segunda (Ortiz Palacios; 1999).

En la perspectiva incrementalista, la propuesta relacional y transaccional de corregir las políticas, parte del supuesto que la acción social genera una gran variedad de “arenas de decisión”. En ellas participan múltiples actores, todos ellos dotados de conocimiento local, información parcial y un capital acumulado de prácticas. Al ponerlos en juego interactivamente buscan arribar a la “solución” del problema, que puede consistir nada más que en su desplazamiento, transformación o simplemente en su re-elaboración conforme los actores vayan negociando sus preferencias en una arena de intereses y poderes constituidos¹⁶. Ello posibilitaría además de la participación, los espacios mixtos y la gestión asociada para la discusión y el tratamiento de las políticas (Poggiese; 1999).

En función de estas consideraciones teóricas, el resultado de las políticas sociales, se gestaría en diferentes “campos o arenas de poder”. En este sentido, la importancia radica en cómo se configura un nuevo escenario, en el que (en un sentido estricto) no se trata de quién debe perder y quién debe ganar, sino de ver el haz de negociaciones, interacciones y contiendas desplegadas. Así “las áreas de implementación de la política (o de actividad gubernamental) constituyen arenas reales de poder, cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupos” (Lowi, 1975; 101). En estas arenas se activan campos de fuerzas, de pujas, de tira y afloje, proceso que pone de relieve el carácter *transaccionalista* y *negociacionista* que adquiere toda instancia deliberativa de las políticas a implementar.

La premisa básica del incrementalismo señala que *las políticas nunca se implementan tal como se planificaron*. La complejidad del entorno social, político, económico y administrativo, así como las variaciones entre las distintas arenas de poder, influyen en el comportamiento de los programas políticos y no siempre se obtienen los mismos resultados. Contexto en el que por otro lado, se pone de relieve que las diferentes formas de organización social pueden ser más efectivas que la gestión gubernamental burocrática, diferentes características de liderazgos y otros elementos pueden dar otra direccionalidad al plan de implementación y desarrollo de las políticas. Así en la concepción incremental y transaccional **la constante elaboración/re-elaboración** de las políticas sociales constituyen instancias indisolublemente necesarias y ancladas en tramas de poderes y en las sinergias desatadas.

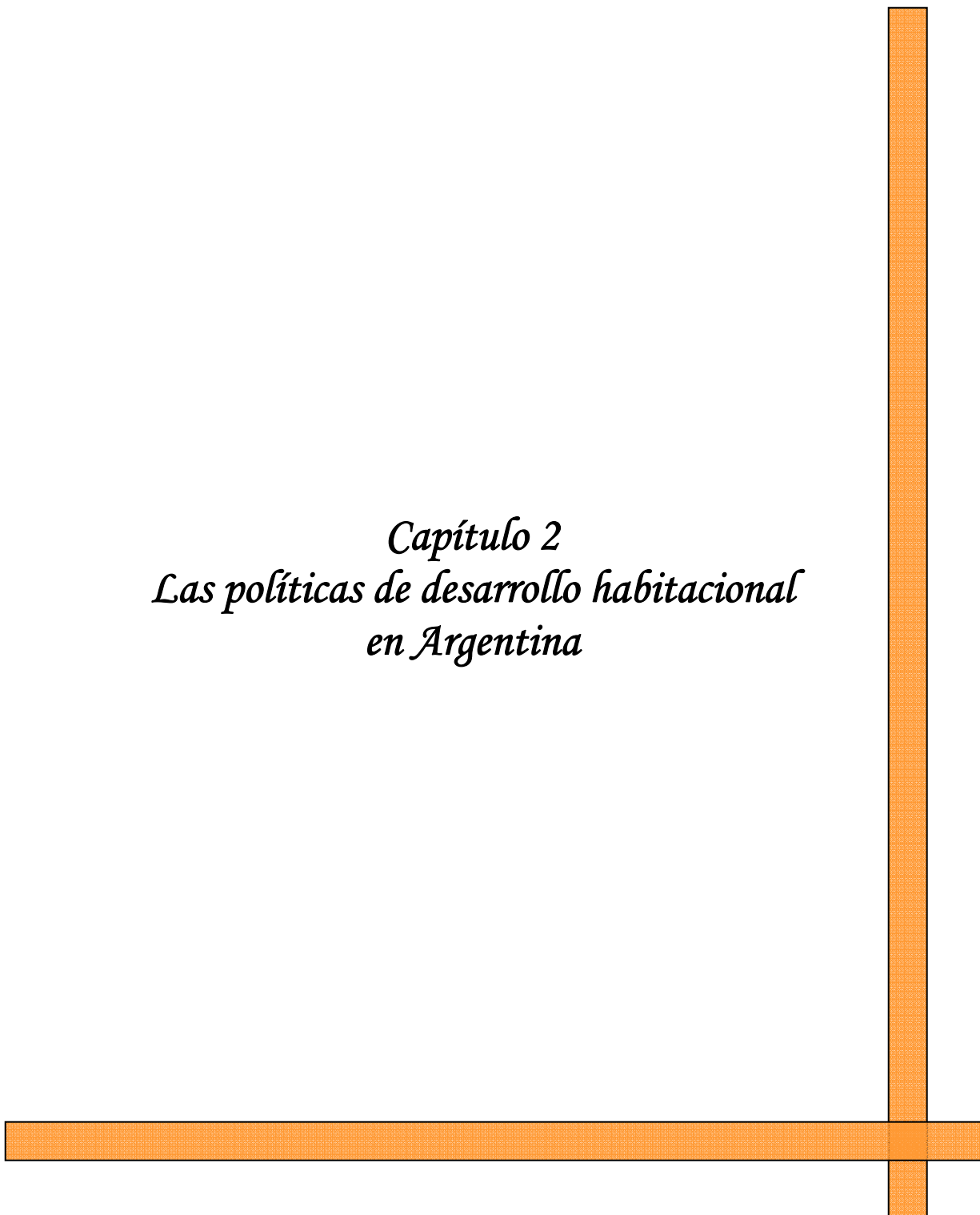
En el incrementalismo los principales aspectos sujetos a discusión se centran en la manera como la interacción/intervención de actores distintos al gobierno en la construcción de políticas sociales, pueden generar una vía alternativa para incidir no sólo en las orientaciones de las políticas originales, sino también en los efectos que las mismas implicarían para la población. Si

¹⁶ Desde este punto de vistas los agentes (incluyendo a los funcionarios decisores) producen interactivamente ciertos arreglos más o menos inestables, para lo cual utilizan información y conocimientos tamizados por consideraciones instrumentales o estratégicas.

bien una política social es, en buena parte una particular y planificada aproximación o estrategia para solucionar un problema concreto, no obstante, la fase de implementación señala que entre la planificación y la ejecución se producen brechas. Todas las políticas siempre van precisando de cambios, modificaciones, alteraciones, en función de la incorporación activa de los distintos actores que intervienen por medio de la transacción, a lo largo del proceso de las políticas. Actores que en última instancia no hacen más que **corregir, acrecentar e incrementar** sucesivamente los resultados de las políticas, sin que existiera en ningún momento un corte radical entre la planificación original de la política y una modificación inmediatamente posterior. Modificación en la que tienen tanta injerencia los poderes gubernamentales como las libertades ciudadanas.

En la actualidad esta perspectiva incremental y transaccional que hemos propuesto para concebir el desarrollo de las políticas es de significativa relevancia, para la evaluación de la implementación tanto de las políticas sociales, como de las políticas habitacionales en particular; en un contexto en donde el problema de la vivienda gradualmente ha constituido una cuestión de Estado en relación a demandas construidas por actores colectivos, y sobre todo en una coyuntura democrática y socio-política formalmente abierta al involucramiento y participación de la sociedad civil en las políticas. Cuestiones que en la actualidad dejan márgenes de oportunidades a los ciudadanos para trascender a la retórica participativa formal de los programas e “incidir realmente en las políticas”.

Capítulo 2
Las políticas de desarrollo habitacional
en Argentina



2. Las políticas de desarrollo habitacional en Argentina

La política de vivienda se institucionaliza consolidadamente como política social en Argentina en los años cincuenta, en el marco de la puesta en marcha de ambiciosos programas nacionales de desarrollo económico y social. Ello llevó a materializar importantes inversiones en el ámbito de la construcción y de las obras públicas en general, políticas que al intentar mitigar las graves consecuencias sociales que producía el déficit habitacional generaron significativos efectos en la organización de los centros urbanos e introdujeron importantes cambios en las estructuras productivas y sociales del país¹⁷.

La fuerte presencia del Estado en el campo habitacional, fue acompañado de los instrumentos keynesianos que se venían utilizando en los años previos a la década de los cincuenta. Sin embargo, las políticas de vivienda se materializaron de forma más sistemática y con carácter masivo, bajo el gobierno peronista cuando las fuertes migraciones hacia las ciudades y el crecimiento descontrolado de los centros urbanos crearon la conciencia de la necesidad de instrumentar soluciones para enfrentar la insuficiencia de viviendas (Lumi Susana; 1989).

La política de vivienda como parte del paquete de política social, fue cobrando fundamental importancia en el marco del Estado de Bienestar desarrollado en Argentina. Las acciones estatales en materia habitacional no pudieron concebirse de manera disociada de las políticas de bienestar social, de manera que el proceso de definición de la cuestión habitacional había implicado la incorporación al sentido común de la población la idea de la vivienda como *un bien desmercantilizado con valor de uso*. De manera que el derecho del ciudadano a los bienes sociales como función estatal de bienestar no se podría mercantilizar (Eping Andersen, 1992).

La vivienda en su valor de uso, consistía en algo orientado a satisfacer las necesidades de la población. Una necesidad de las personas que es la de ser albergada en un espacio en que se desarrolla la intimidad y, a la vez un ámbito que posibilita recomponer y fortalecer las energías para actuar y desenvolverse en sociedad. Así, al analizar el contexto en el que se produce la política de vivienda quizás lo más importante es el modelo de concepción y definición que sustentó a la misma. La vivienda apareció como un bien social que se producía para ser otorgada a sectores sociales, no para ser vendida como mercancía, sino para ser usadas en función de NECESIDADES SOCIALES reconocidas como derechos.

En este contexto, durante las décadas pasadas la vigencia un conjunto de políticas bienestaristas implicó una serie de experiencias exitosas tendientes a generar una acción estatal

¹⁷ En los años '50s el gasto público en educación, salud, , asistencia social y fundamentalmente vivienda, llevado a cabo tanto por instituciones estatales como por instituciones privadas con recursos públicos equivalía aproximadamente al 21% del PBI.

sostenible en el ámbito del hábitat popular, lo que dio lugar a que se realizaran programas de atención para la población en situación de carencia habitacional. De modo que solo en décadas las políticas habitacionales desarrolladas por el Estado habían generado una serie de programas que posibilitaron subsanar en gran medida el problema del déficit de vivienda y de los barrios precarios existentes en numerosas ciudades. La gran expansión del aparato estatal y su rango de actividades, implicó que en materia habitacional, la mayor responsabilidad estuviera en manos del gobierno central.

Durante este periodo, las llamadas viviendas sociales o viviendas de interés social se encontraron directamente determinados por la forma en que el Estado definió las modalidades de su intervención en el campo de las soluciones habitacionales. Las políticas de desarrollo, empleo, salud y educación para ser efectivas debían ser acompañadas de la política de vivienda, de modo que la cuestión habitacional cobro importancia crucial para el Estado. En este marco, las acciones en materia habitacional no se redujeron a la simple vivienda, sino a la dimensión más general del habitar y lo urbano. El campo de acción de las políticas habitacionales, desde sus inicios fue definido por el Estado Nacional, a pesar de que la creación en 1972 del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y de los Institutos Provinciales de Vivienda diera la ejecución de los fondos a las provincias; las asignaciones de recursos y las normas para la construcción de viviendas estaban fuertemente centralizadas en la Secretaría de la Vivienda¹⁸.

Bajo el modelo desarrollista y hasta mediado de los años ochenta inclusive, se concibió a la política de vivienda como la medida por excelencia para subsanar la situación de la población sin acceso al mercado inmobiliario de la vivienda: bajo la hipótesis de que el problema era la escasez de viviendas comenzaron a construirse grandes complejos habitacionales totalmente uniformes y estandarizados al más clásico estilo fordista, y bajo una óptica de cobertura universalizante del Estado¹⁹. Junto a las políticas de empleo, salud y educación, la política de vivienda había adquirido un desarrollo notable constituyendo una dimensión indispensable del conjunto de políticas sociales desarrolladas y, que en sincronía con el modelo fordista, más allá de la vivienda se impulsaba un estilo de vida masivo.

Sin embargo la concepción de la vivienda como un bien social prioritario para la población no ha perdurado a lo largo del tiempo y, las modificaciones por la que ha atravesado la

¹⁸ El sistema centralizado de provisión de la vivienda social, se instaura en 1972 con el FONAVI, que es concretado de forma efectiva en el año 1977. Hasta 1992, cuando se federalizó el sistema, el FONAVI había construido un promedio de 32.000 viviendas al año.

¹⁹ Medida en la que simultáneamente, se confiaba en el desarrollismo para la creación de empleos y el aumento de los ingresos familiares.

política social de vivienda estuvo sujeta al quiebre y reestructuración del modelo de Estado bienestarista argentino y su función de regulador social, así como también a las sucesivas crisis económicas por la que ha atravesado (a pesar de ello el Estado ha intervenido siempre con políticas sociales explícitas o implícitas). A veces con su acción directa, facilitando el acceso a la vivienda para los sectores populares; otras veces, al considerar que la vivienda es una prestación que debe realizarse por criterios de rentabilidad propios de las actividades económicas privadas (Feijoó; 1984). Esta última acción estatal (el des-involucramiento del Estado en estas políticas) ha generado efectos que repercutieron profundamente sobre las situaciones habitacionales de los sectores populares y sus modos de vida.

2.1. Reforma del Estado, procesos de descentralización y la redefinición de las políticas habitacionales

La reforma del Estado y los procesos de ajustes estructurales iniciados, tanto en la Argentina como en Latinoamérica, se desarrollaron bajo los lineamientos de la tan mentada globalización, apelando a una perspectiva desde la que eufemísticamente se estimuló un proceso de modernización política y económica, a fin de transformar los modos de regulación social bienestaristas preexistentes. La idea fuerza con la que se nombró a este proceso fue la de libertad de mercado, y la centralidad que adquirió el mercado fue en contrapartida de la disminución de las funciones del Estado. Ello generó más allá de la reforma del Estado y sus funciones de regulador social, el achicamiento del gasto social y consecuentes recortes en las políticas sociales de cobertura masiva.

En este sentido, en el análisis de las políticas habitacionales contemporáneas es importante tener presente dos consideraciones centrales: a) los procesos de descentralización y reforma administrativas del Estado y, b) los cambios macro-económicos que surgieron de la aplicación a ultranza del modelo neoliberal. Estos procesos han incidido rotundamente en la concepción y elaboración de las políticas de viviendas, como una cuestión de Estado. El primer proceso ha implicado que las demandas ciudadanas y su participación en el ámbito público tendieran a centrarse fundamentalmente en el ámbito de los gobiernos provinciales o locales (como ámbito donde las demandas están ancladas localmente), en tanto el segundo ha generado, una mayor retirada del Estado de la sociedad civil, a partir de la reducción de los gastos sociales y del recorte y privatización de políticas. Proceso que ha desembocado en la disminución notoria de la

inversión productiva en las ciudades, desatando así situaciones alienantes que acrecentaron la emergencia de la pobreza²⁰.

En el fondo un Estado descentralizado es un estado que reduce notoriamente su intervención centralizada delegando y transfiriendo competencias y funciones a otros ámbitos gubernamentales y sociales. Como sostiene Luis Coraggio, (1994) “dentro del contexto internacional, el proceso contemporáneo de globalización exige en América Latina abrir su mercado interno a la competencia mundial y descentralizar el Estado Nacional, reduciendo el papel de éste como regulador y compensador social, desmantelando así las estructuras de integración social que produjo el desarrollismo, sin sustituirlas por otras equivalentes. Por el contrario, se afirma la centralidad del mercado mundial, como mecanismo de regulación económica y de atomización de la sociedad en comunidades cotidianas, locales, como nuevo sujeto “pre-social” (Coraggio; 1994: 2).

La descentralización conllevó a una modificación del rol del Estado y una redefinición de las responsabilidades funcionales entre los diferentes niveles de la estructura político/administrativa, incluyendo un redimensionamiento del sector público, (Rosenfeld y otros, 1994), y sobre todo delegando, desconcentrando, devolviendo²¹ a los gobiernos municipales competencias y funciones pertinentes a la dimensión local. Bajo esta perspectiva, el tema de la descentralización, tuvo una clara dimensión política: el de la subdivisión del espacio político como requisito para gobernar. Contexto en el que la temática de la territorialidad o espacialidad ha sido un componente central de las estrategias de desarrollo y elaboración de políticas que se han propuesto. Punto de vista en el que además se planteó, que para el funcionamiento de una democracia es imprescindible una modalidad de autogobierno local con participación ciudadana.

En la actualidad, la descentralización constituye uno de los procesos más evidentes y generalizados de reforma del Estado que ocurren hoy en día en prácticamente toda América Latina. En la Argentina, la reforma del Estado realizada durante la década de los ‘90s, supuso un proceso de deconstrucción del Estado social, basado fundamentalmente en un plan de **privatizaciones** (de entes de actividad productiva, de servicios y de protección social); **desregulaciones** (mecanismo funcional a la puesta en marcha de la libertad de mercado); **reforma**

²⁰ Como resultado de esas consecuencias, paradójicamente se vienen elaborando nuevas estrategias de intervención gubernamental que deben compensar, corregir y actuar para atenuar esos impactos, contexto en donde los gobiernos (fundamentalmente locales o provinciales) comienzan a estar obligados a generar algún tipo de estrategia como mecanismos de respuesta a profundos cambios.

²¹ Delegación implica transferencia de responsabilidades titulares adscritas a cargos a entidades fuera del gobierno central. El término desconcentración significa transferencias de “derechos y deberes” que no pueden ser revocados por ninguna autoridad ya que se encuentran inmersos en la Constitución o las leyes. y, descentralización debe ser definida como la responsabilidad para planear, administrar, recaudar y distribuir recursos desde el gobierno central a unidades jerárquicas menores.

administrativa (reorganización de la administración central) y, por último, la **transferencia de servicios** a las provincias y al mercado. Esto último implicó un proceso de descentralización del sistema de protección que convirtió a las provincias y municipios en nuevos actores responsables del gasto público²².

En el marco del modelo descentralizador y de reforma del Estado, las provincias y municipios debieron reestructurar sus modalidades de regulación e intervención social, puesto que disminuyeron los recursos y acciones del gobierno nacional sobre todo el territorio, lo cual obligó a los gobiernos locales generar más ingresos propios, a través de expandir e incrementar gravámenes fiscales y establecer nuevas relaciones entre lo público y lo privado para el suministro de servicios urbanos (inminente privatización). En este contexto, **las políticas sociales** comenzaron a redefinirse, a la par que la acción estatal se retrajo y se transfirieron cada vez más responsabilidades a la sociedad.

Con la crisis económicas/financieras y, junto al proceso de descentralización y reforma del Estado, el deterioro de las políticas y programas sociales se ha dado, por un lado, a través de la desestructuración de las políticas públicas consolidadas históricamente y, por el otro, a través del desmantelamiento de programas que existían de manera precaria (Zicardi, 1998:15). Paralelamente al desmantelamiento y la desestructuración de las políticas estatales de tendencia universalista y su reemplazo por programas focalizados, también fue posible constatar una tendencia hacia la terciarización por vía de la transferencia de programas hacia las organizaciones no gubernamentales, y simultáneamente vía la transferencia de programas y servicios hacia el sector privado y los gobiernos locales.

Estas transformaciones estuvieron implicando un nuevo modelo de gestión en el que la “participación, la co-gestión e intersectorialidad” fueron retóricamente los lineamientos en la elaboración de las políticas sociales a fin de brindar respuestas a las diversidades de problemas y demandas que surgieron en la esfera pública local. Marco en el que lo local y lo territorial comenzó a imponerse como lugar posible de trabajo con la gente a partir de las categorías de participación, involucramiento y la democratización del proceso de toma de decisiones políticas y de inversión regional y local²³.

²² Con la descentralización directamente se traspasan competencias y atribuciones del Estado Nacional al mercado y otras instancias gubernamentales, provincial, local, e indirectamente a la sociedad, la familia, Ong's. A organizaciones comunitarias, etc.

²³ La descentralización como una dimensión esencial de la democratización por un lado hace referencia a una distribución real del poder, pero por otro la descentralización aparece entendida como una delegación en los entes locales, por parte del estado central para hacer frente a las demandas sociales, que se ve imposibilitado de atender; como bien plantea Borja “dejarlos solos ante el peligro” (Borja, 1994).

En tal sentido los paradigmas que regían las diferentes formas de gestión comunitaria han avanzado fuertemente durante las últimas décadas, desde el tradicional modelo de desarrollo de la comunidad²⁴ hacia un modelo de desarrollo local, en el que se enfatiza la obtención del desarrollo descentralizado, un desarrollado a “escala humana”, en ambientes locales y regionales²⁵ (Barraza, 2001). Como sostienen Findling y Tamargo (1994: 25) “las experiencias asociadas al desarrollo de la comunidad y a la planificación participativa gestadas en el marco de un modelo tecnocrático del diseño de políticas, no resultaron eficaces para corregir los desajustes del sistema, adolecieron de ser fragmentarias, discontinuas y de ser “ajenas” a los grupos poblacionales a los cuales estaban dirigido”.

En este sentido, en el marco de la descentralización pública y reconociendo a las instituciones gubernamentales locales como las instancias que se vinculan más directamente con los problemas de la comunidad, recaería sobre ellos la identificación de la población-objetivo, la selección de los potenciales beneficiarios, y la coordinación del conjunto de acciones que aseguren la integralidad de la intervención promoviendo un desarrollo de carácter descentralizado y local. Perspectiva, en la que los gobiernos locales al constituir las instancias más próximas a la ciudadanía, asumieron la responsabilidad de la institucionalización de una política social y de servicios públicos que estuvieron menos centralizados y a la vez articulados a las necesidades de la población.

La re-estructuración de las políticas sociales fue puesta en tela de juicio. En ese sentido, se buscó una alternativa, tanto al Estado social-burocrático y a su sucesor neoliberal. Así se propuso un Estado social-liberal donde las organizaciones públicas no estatales desempeñan un papel central en el suministro de servicios públicos. Aquella idea se ancló en que las organizaciones sin fines de lucro motorizaban valores como la confianza, la dedicación y la solidaridad. El sector público no estatal está conformado por organizaciones orientadas directamente hacia la atención del interés público. Su modo de operación es gerencial pero sin fines de lucro (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998).

²⁴ La idea central del desarrollo comunitario o de la comunidad consistía en la idea de mejorar las condiciones de vida de una población mediante la participación activa de la misma gente, donde cobra importancia la participación de las diferentes organizaciones que irrumpen en el ámbito de la sociedad civil y la aparición del llamado tercer sector. (Ander-Egg Ezequiel; 1998:114).

²⁵ La filosofía programática plantea la necesidad de considerar al individuo como actor de su propio desarrollo, ligando así el concepto de gestión al concepto de desarrollo.

En líneas generales, esta propuesta apuntó a dar protagonismo al denominado tercer sector, como el sector de la sociedad civil, diferenciado del Estado y del sector privado (empresas)²⁶, pero con igual poder de gestión en los asuntos de interés público. La participación del tercer sector ha contribuido no solo al desarrollo de procesos asociativos e intersectoriales en la comunidad, sino al desarrollo de una capacidad alternativa y complementaria para la provisión de servicios de bienestar, reduciendo los costos antes a cargo del Estado. En este sentido, desde que la descentralización ha sido justificada como una estrategia política para la participación de los ciudadanos en contextos locales, ha fortalecido la aparición y participación del tercer sector en la construcción de las políticas.

Quizás uno de los aspectos más importantes de los procesos de descentralización, apuntó a situar a los municipios como ámbitos territoriales claves para el desarrollo de gobiernos locales y procesos participativos de la población, a fin de reducir las brechas de relaciones entre el Estado nacional y los ciudadanos. Desde esta perspectiva el ámbito municipal fue planteado como idóneo para lograr mayores competencias en autonomía, democracia y, participación de la población, socializando e incorporando a la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos del municipio²⁷.

En la república Argentina la descentralización paulatina de funciones que el Estado central reservaba fue transfiriendo, en los últimos años, servicios a los gobiernos provinciales, en un proceso encadenado cuyo último receptor es el municipio, actor más cercano al ciudadano, al que tal servicio se le presta (González Villar; 2004: 36). La descentralización, desde el punto de vista administrativo, al referirse a la transferencia de competencias desde la administración central a las administraciones territoriales, (ya sean regionales o locales) planteó “*eufemísticamente*” nuevas formas y modalidades de atención y respuesta a las necesidades sociales, en la que se puso de relieve la corresponsabilidad Estado/Sociedad como ejercicio de la democracia participativa, la cual se manifestaría en la interacción entre los organismos del Estado y las redes sociales de los ciudadanos como formas viables de superar los problemas de la población.

²⁶ Los atributos específicos de las organizaciones que componen el llamado *Tercer Sector* no estarían en su sustancia sino en las similitudes y diferencias con respecto a los otros dos sectores. Así, comparten con las empresas su condición de organizaciones privadas y con el Estado el interés por temáticas que encuentran alguna referencia directa o indirecta, y a veces casi imperceptible, con lo público. Complementariamente, la condición de no gubernamental las distancia del Estado y la no lucratividad de las empresas (Roitter; 2004: 3).

²⁷ En argentina la experiencia modélica de relacionamiento democrático entre las organizaciones sociales y la intervención estatal, encuentra sus raíces en la conformación del Consejo Económico y Social de la provincia de Córdoba a principios del año 1985. Este espacio fue considerado como ámbito privilegiado para visualizar a través de sus debates y acciones, la forma en que los actores transformaron demandas y exigencias en presión política sobre el sistema político-administrativo y particularmente sobre la intervención estatal en el campo social (Carrizo; 1997).

En este contexto, tanto las políticas sociales en general como las políticas de viviendas en particular, se comenzaron a desarrollar en articulación con las organizaciones comunitarias y de base, implementando un nuevo modelo administrativo anclado en el desarrollo local y la gestión asociada, compartiendo con las organizaciones de la sociedad civil la responsabilidad estratégica regional y las acciones de gobierno, a fin de diseñar diferentes e innovadoras políticas habitacionales y transformar sustancialmente las relaciones gobierno-ciudadanía²⁸.

Así, en medio de la implementación de un nuevo paradigma de gestión de las políticas se propuso una institucionalidad particular, en donde el gobierno local fuera ejercido por autoridades competentes y motivadas, cuyos esfuerzos estén encaminados a la generación de un proceso de administración y gestión que sea apropiado y ajustado a las características y necesidades de desarrollo de la región, de allí que los proyectos y programas elaborados comenzaron a contemplar un diseño regional, adaptado a las necesidades de poblaciones ancladas localmente²⁹.

En líneas generales, más allá de la retórica descentralizadora, la experiencia de reforma llevada a cabo en la Argentina señala, que el proceso de descentralización ha asignado a las provincias y los municipios, un amplísimo campo de acción, en materia de salud, educación, asistencias sociales, vivienda, etc., de modo que actualmente están siendo requeridos para realizar acciones que anteriormente eran cubiertas por organismos de nivel Nacional. Sin embargo, en la práctica *su capacidad de gasto -relacionada obviamente con sus ingresos- no parece estar a la altura de sus necesidades*³⁰ (Informe Argentino de Desarrollo Humano, 1997)

En este sentido el proceso descentralizador, se fue iniciando sin definir y evaluar planes, establecer claros procedimientos y haber previsto sus consecuencias en los diferentes espacios que involucró³¹. Ciertamente el proceso de descentralización fue introduciendo cambios significativos en la elaboración de las políticas sociales, básicamente en los ensayos de nuevas formas de gestión y atención, muchas veces a pesar de que el Estado central no adelantaba completamente el proceso de transferencias.

²⁸ Las administraciones de los gobiernos locales tienen varios retos importantes que se reflejan en dos tendencias: el creciente énfasis en la participación de la comunidad en la formulación de las políticas y en la solución de los problemas, así como en la creciente necesidad de medir el desempeño y demostrar los resultados.

²⁹ Así, un Estado descentralizado más allá de aceptar las idiosincrasias y particularidades regionales, se opone a los modelos unívocos de gestión y busca motivar la mayor parte de potencialidades de sus habitantes.

³⁰ En la práctica en el nivel local nos encontramos en un escenario en que el municipio no cuenta, salvo unas pocas excepciones, con los recursos necesarios para cumplir eficientemente con sus funciones. (Informe Argentino de Desarrollo Humano, 1997)

³¹ Adicionalmente, más allá de celebrar convenios de transferencia, no se han generado instancias de información y consulta entre el gobierno central, los gobernadores, los intendentes, los partidos políticos, gremios y otros actores altamente relacionados a la viabilidad sociopolítica del proceso.

En la actualidad la creciente municipalización, no sólo de las políticas, sino de los problemas del desarrollo hacen difícil concebir y decidir políticas que puedan cubrir y satisfacer todas y cada una las demandas sociales, situación que por otro lado, requiere que los gobiernos instrumenten políticas públicas que garanticen la cobertura de al menos, satisfactores básicos para los ciudadanos. En este contexto, los tomadores de decisiones y los formuladores de las políticas, asumen el desafío de coordinar con los ciudadanos las operaciones de los programas para llevar los servicios lo más cercano a la gente que debe ser atendida. En este sentido, el rediseño de intervenciones y estrategias que contemplen una adecuada distribución de responsabilidades entre las diferentes instituciones y organizaciones (privadas y sociales), gubernamentales y no gubernamentales adquiere fundamental relevancia para el análisis de cómo se vienen elaborando las políticas de viviendas en el marco de los procesos de descentralización.

2.2. Las nuevas políticas de viviendas

En la Argentina el marco legal que fija el acceso a la vivienda, es un derecho consagrado en la Constitución Nacional. La sanción en el año 1977 de la Ley 21.581, establece un conjunto de medidas impositivas a fin de financiar gasto social que llevará adelante el Estado para la construcción de viviendas, y que estará canalizado a través de Fondo Nacional de la Vivienda (Fo.Na.Vi.)³², organismo que desarrolla acciones orientadas mayoritariamente a la población sin ingresos suficientes como para acceder a la vivienda por los mecanismos del mercado (población perteneciente al segundo y tercer quintil de ingresos). Sin embargo, el cambio que se introdujo en el Fo.Na.Vi. a partir de 1991, con la eliminación de los gravámenes impositivos a cargo de los empleadores (con el objetivo de reducir los costos laborales) constituirían los primeros pasos al desmantelamiento de los programas de viviendas sociales de cobertura integral.

A partir del año 1995, las políticas de viviendas padecerían otro viraje de importante consideración con la aplicación de la nueva Ley Fo.Na.Vi. N° 24.464 que dispone que el **Estado comience a abandonar** el papel de constructor de operatorias masivas para financiar soluciones individuales por medio de préstamos a particulares, con garantías o ingresos suficientes para

³² Previamente en 1972, El FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA fue creado por Ley 19.929 constituyéndose, en lo fundamental con un aporte, a cargo de los empleadores, del 2,5% sobre las remuneraciones. Mediante dicha Ley se crean fondos con ingresos provenientes del 1.5% de la venta de ganado (Ley 19.786), un gravamen para los impuestos urbanos de ese año, y el 2.5 % de la nomina salarial a cargo tanto de los empleados como de los empleadores (Ley 19.892). La ley 21.581 especificaba que los destinatarios del financiamiento eran sectores de la población de “recursos insuficientes” definidos vagamente como: quiénes no alcancen a cubrir la amortización de una vivienda económica en 30 años.

acceder a préstamos de la Banca Comercial³³. Por otro lado, esta Ley establece una nueva organización del sector a partir de la creación del Sistema Federal de Vivienda. De acuerdo a Fernández y otros, (2004) dicho sistema esta integrado por:

El Fondo Nacional de la Vivienda.

Los organismos provinciales responsables de la aplicación y la administración de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

El Consejo Nacional de la Vivienda, ente que tendrá como función la coordinación de la planificación, la elaboración del marco normativo y la evaluación de resultados de las acciones desarrolladas por el Sistema Federal de Vivienda.

Desde entonces, como consecuencia de los nuevos marcos legales y de la reducción del papel del Estado en la construcción de viviendas, se viene produciendo una gran transformación en el estilo de diseñar y administrar políticas relacionadas con la producción de viviendas. Estilo en el que tanto la formulación como el diseño de los programas habitacionales comenzaron a teñirse de un matiz cada vez más eficientista. De modo que desde el Estado *se fue haciendo necesario focalizar adecuadamente los recursos en poblaciones que presentan diferentes situaciones de déficit habitacional*.

Bajo estas líneas directrices, y reconociendo la diversidad en los niveles de ingreso del sector, se crearon paulatinamente diversos programas, definidos según la capacidad de las familias de ser sujeto de crédito y de su capacidad de ahorro y consumo, constituyendo un sistema de acceso a la vivienda social basado en una estratificación socioeconómica de la demanda.

En el marco de este proceso, *se da inicio al desaguace de una política habitacional (en singular) homogeneizadora de bienestar y, en detrimento de ello se instauran políticas de viviendas (en plural)* en función de demandas estratificadas y segmentadas del bien vivienda.

En este sentido, “las políticas de viviendas y sus instrumentos, por lo menos en los últimos tiempos han estado signado a partir de una concepción dinámica y selectiva para poderse adaptar a la diversidad de situaciones que surgen en el terreno, especialmente si se acepta que las intervenciones a implementar se tuvieron que consensuar y priorizar entre los distintos agentes sociales, en su concepción y a lo largo de su ejecución” (Zolezzi; 1994: 101).

³³ Por otro lado en este marco, en el año 1991 con la Ley 23.966 se elimina el aporte patronal, se pone en vigencia el sistema de reparto entre la Nación y las provincias, y el Fondo Nacional de la Vivienda.

En general el conjunto de estas medidas constituyeron los esfuerzos por construir los primeros lineamientos que enfatizan la necesidad de diseñar y aplicar políticas complementarias, especialmente en el campo de la vivienda popular. No obstante, la experiencia concreta señala que tales medidas intentan paliar los efectos, antes que las causas reales de los problemas surgidos como consecuencia del déficit habitacional³⁴. Por ello, las políticas habitacionales, lejos de dar solución a la problemática, han tenido históricamente en nuestro país un sentido de aliviarla, particularmente en orden a reducir el conflicto - potencial o real- que la existencia de pobreza urbana acarrea, con el consiguiente impacto positivo en la gobernabilidad urbana” (Gargantini 2002).

Durante los años ‘90s, la política habitacional, comenzó a ser pensada sencillamente como “políticas de viviendas” (haciendo referencia a la casa-objeto) en detrimento de ello se dejó de lado la tradicional concepción del “desarrollo habitacional”, que además de la casa contemplaba componentes externos a la vivienda, colectivos y públicos, como elementos integradores y dinamizadores de la compleja dimensión del habitar³⁵. En otras palabras la dimensión urbana y social ha sido excluida de las políticas de viviendas y, *como corolario de ello las nuevas políticas de viviendas inician su desprendimiento progresivo de la tradicional política social orientada al bienestar*.

En un sentido amplio, la des-incorporación de componentes sociales y urbanos en la política de desarrollo habitacional, fue dejando de lado progresivamente algunas preocupaciones y aspectos estratégicos que debe contener toda política social de vivienda como, la valoración y generación de los espacios públicos, la planificación urbana, la calidad de vida, la sustentabilidad del entorno y del hábitat. Así, en virtud de un criterio eficientista la no incorporación de este conjunto de componentes esenciales en las políticas habitacionales ha llevado a interpretar simplistamente el padecimiento de la *necesidad individual de vivienda*. Visión en la que los aspectos relacionados con la calidad de vida (elementos cualitativos) que deben ofrecer o garantizar las políticas no son asumidos y por ende son excluidos³⁶. *La política habitacional*

³⁴ La experiencia en materia de políticas de viviendas señala que los programas emprendidos no han impactado sobre el problema habitacional, entre otras cosas porque en el plano real de acontecimientos una dimensión significativamente importante del conjunto de viviendas son financiadas, gestionadas y construidas por los propios usuarios.

³⁵ De manera que es el nivel de equipamiento de los servicios habitacionales de una determinada zona lo que determinaría también las condiciones de vida en el interior de la vivienda según el grado y calidad del equipamiento socialmente alcanzado (Feijó; 1984: 12).

³⁶ Este tipo de enfoque se ha impuesto en la mayoría de diseños de política de vivienda, obviamente, inspirados en los postulados eficientistas, que pretenden, en base al ahorro de los recursos estatales, generar un impacto multiplicador en el campo de la asistencia habitacional.

integral, en este sentido, fue reducida a una simple política de techos, haciendo referencia a la casa objeto, desprovista de servicios colectivos y urbanos.

Más allá de las experiencias modélicas de formulación, planificación e implementación de políticas habitacionales así como de los pasos significativos que tendieron a la definición de una nueva política de vivienda, la actual problemática socio- habitacional demuestra que las medidas tomadas no fueron suficientes ni adecuadas para concretarla. En el mejor de los casos se ha logrado cierto éxito en la ejecución de determinadas políticas habitacionales, especialmente a partir de acciones muy focalizadas, pero no se logró plasmar una auténtica política habitacional³⁷. A ello se suma que la esperada “acción del mercado”, particularmente de la oferta financiera orientada a programas y destinatarios de viviendas de interés social, no se ha producido. No obstante, se han analizado nuevos mecanismos para movilizar recursos y créditos de corto y largo plazos, a fin de brindar una solución de fondo al déficit habitacional.

En líneas generales, las distintas políticas en materia socio-habitacional han contemplado la construcción de obras (nuevas viviendas en grandes conjuntos habitacionales), descartando otras alternativas u ofertas de programas habitacionales adaptados a las realidades regionales, locales o, a sectores sociales específicos. Por ello, tanto en términos cualitativos como cuantitativos han resultado insuficientes, siendo necesaria la formulación de nuevas líneas de acción (CEVE, 2004; Gargantini y Ferrero; 2003). Contexto, en el que las insistentes necesidades habitacionales de los sectores más pobres, y su imposibilidad para acceder al crédito privado para la adquisición de este bien, se traducen (en la actual coyuntura política) en una gran demanda de viviendas sociales dirigida hacia el Estado.

En general, estas características de las políticas de vivienda parten de una conceptualización muy diferente de la vivienda y de la función que el Estado debe asumir en las estrategias de desarrollo socio-económico de las familias beneficiarias de las “diferentes políticas habitacionales”. El modelo paradigmático de las nuevas políticas de viviendas se encuentra reflejado mediante las operatorias tipo que brindan soluciones habitacionales precarias para los sectores populares. Es decir, se trata de un esquema flexible que contempla la diversidad de condiciones socio-económicas y habitacionales de los potenciales beneficiarios, para definir programas de viviendas en función del poder adquisitivo de cada estrato social (no obstante el modelo es rígido: construcción de viviendas nuevas en grandes complejos habitacionales).

³⁷ Con fondos públicos se han desarrollado en los últimos años programas de crédito para la construcción y micro-créditos para el mejoramiento de viviendas destinados a población de menores recursos, con resultados algo exitosos, pero bajo impacto por los escasos fondos destinados a este tipo de operatorias.

Durante la década de los '90s con la introducción de los ajustes económicos y de reestructuración del Estado se ha venido dando una reconversión por momentos sorprendentes de las propuestas oficiales de la política habitacional para los sectores más pobres, desde los modelos de gestión habitacional centrado en las mismas instituciones como productoras y proveedoras de viviendas y en una concepción del producto de la gestión como “vivienda” completa o terminada, hacia estrategias de solución diferenciadas denominadas “*soluciones alternativas*” *que tienen como ejes los criterios de conformación progresiva de la solución habitacional, y de participación de los propios habitantes en sus procesos de producción* (Saul Pelli; 1997: 171). No es de extrañar que las “soluciones alternativas”, en la versión incompleta impulsada por las instituciones gubernamentales de viviendas, sea criticada, y no sin fundamento, como una tugurización de la solución habitacional oficial, es decir como un pretexto para “entregar” casas incompletas y baratas³⁸ (Saul Pelli; Idem).

Por otro lado, el fracaso de las políticas “llave en mano”, es decir el ofrecimiento de viviendas -principalmente en conjuntos habitacionales- a sectores que no podían acceder a un mercado formal. Este fracaso tiene diferentes dimensiones: el alto costo de la vivienda, el crecimiento de la brecha entre demanda y oferta estatal y, problemas de diseño que convirtieron al hábitat ofrecido en una vivienda insatisfactoria para los usuarios (Cravinno y otros; 2001).

En función de lo expuesto y, como señalan varios autores (Zolezzi: 1994; Cuenya: 1997; Vedoya y Jacobo: 2002) se puede expresar que las políticas habitacionales ejecutadas por el Estado se han caracterizado en los últimos años por las siguientes situaciones:

- ◆ *Ser parciales y fragmentarias, con enfoques voluntaristas e inorgánico, y sin un plan que defina las necesidades a satisfacer y su correspondencia con la población-objeto, con escasa alimentación y realimentación desde la realidad hacia las políticas.*
- ◆ *Desconexión con respecto a las demandas reales de la población, con programas rígidos, orientados a dar soluciones por el lado de la oferta, con gran arrastre inercial, y con fuerte incidencia en las decisiones de los intereses económicos involucrados.*
- ◆ *Bajo nivel de participación y decisión de la población en particular respecto del tipo de soluciones que necesita. Baja productividad de la inversión, alto gasto con escasa eficiencia, y bajo nivel de recupero y de reinversión, con marcada fragmentación.*

³⁸ La Cámara Argentina de la Construcción calculó el costo de construcción de la vivienda Fonavi para las empresas entre 1985 y 1990 en dólares 10.235 pero la inversión total anual por el número de viviendas resultaba dólares 24.000 por cada vivienda. Propusieron bajar la calidad de la vivienda para bajar los costos con viviendas denominadas TM (Terminaciones Mínimas).

En líneas generales, como resultado de los desencuentros permanentes entre el nuevo rol del Estado y del sector privado en el campo de la vivienda, *no se ha construido* un plan integral de programas habitacionales consistente y sostenible en el tiempo. Por el contrario se han generado una serie de “políticas coyunturales” que se desarrollan en el marco de programas u operatorias sujetas a disponibilidad presupuestaria o financiera. El excesivo afán de ganancias de las empresas constructoras privadas y las restringidas y compensatorias acciones de un Estado transformado/desmantelado inciden en el proceso de producción de viviendas, fundamentalmente, para sectores populares. En el marco de una lógica empresaria/eficientista el interés por maximizar el número de viviendas construidas con presupuestos limitados termina afectando los estándares de la calidad de vida y generando un producto (vivienda) que casi siempre es inapropiado para las familias. Este conjunto de tendencias, señalan que las políticas habitacionales actuales resultan así insuficientes frente a problemas crecientemente complejos como el déficit habitacional.

En las políticas de vivienda de los últimos años, para el Estado el constructor ha sido indiscutiblemente el sector privado, o sea la “empresa constructora”, siendo esta el principal destinatario de la financiación. Sin embargo la vivienda producida de este modo es un producto caro, deficiente y sólo alcanza a paliar una pequeña parte del problema³⁹. Es decir alcanza a paliar una ínfima parte de la población con déficit habitacional: aquellas familias que poseen la capacidad ahorro y consumo. De modo que las políticas de viviendas se vienen implementando de forma progresiva (y con ciertas prioridades) en aquellos sectores sociales de ingresos medios que presentan posibilidades reales de reintegro de los créditos.

En líneas generales, puede señalarse como corolario de estas transformaciones, que las políticas de viviendas se encuentran en una fase de redefinición y ajustes con criterios altamente selectivos, siendo cada vez menos eficientes en alcanzar a quiénes padecen el problema del déficit habitacional, de modo que es de gran importancia señalar que en los últimos años se viene generando un viraje (experimental y gradual) en la implementación de políticas habitacionales, hacia sectores sociales medios en detrimento de la población más carenciada.

En esta dirección como tendencia se observa: a- políticas habitacionales más inclinadas hacia los sectores medios con posibilidad de ahorro y solventar las cuotas y, b- una acción muy focalizada y compensatoria sobre las urgentes necesidades habitacionales de los sectores más desfavorecidos y vulnerables con pequeños subsidios y préstamos gubernamentales.

³⁹ Extraído de: informe Situación de Vivienda y Salud Ambiental Argentina. En <http://www.cepis.ops-oms.org/bvsasv/e/diagnostico/Argentina.pdf>.

En este sentido, las vigentes políticas habitacionales, de las cuales se desprenden programas y proyectos que posibilitan la financiación de vivienda, se caracterizan por una focalización cada vez más selectiva y rigurosa, lo que en otras palabras significa una desfocalización de la acción gubernamental. De esta manera vastos sectores de la población, carentes de recursos o bien con recursos inestables provenientes de trabajos informales y esporádicos se ven impedidos de acceder a las políticas gubernamentales de viviendas, formando parte de la demanda insolvente y engrosando las cifras del déficit habitacional.

Como marco más general, el conjunto de estas transformaciones ha derivado en la crisis del “modelo de vivienda de interés social”, un proceso paralelo a “la deslegitimación social sistemática de las instituciones públicas en cuanto al desempeño de las tareas y responsabilidades específicas” (Eula, 2000: 8).

La orientación de la política de vivienda exclusivamente hacia sectores sociales con posibilidad de amortiguar los costos de las políticas ha venido implicando la exclusión de los sectores populares del acceso a la vivienda. El nuevo tipo de enfoque que adquiere la política de vivienda, al situarse en una visión estratégica, que exige la definición de prioridades y, selectividad de los beneficiarios, establece criterios que sirven de principio ordenador a los procesos de toma de decisiones y de elaboración de nuevas políticas de viviendas que dejan de promover un estilo de vida estandarizado para los ciudadanos y comienzan a centrarse en demandas puntuales de los clientes, con participación “marginal y compensatoria” en la solución de las carencias habitacionales de los pobres.

En la actualidad, esta búsqueda de la eficiencia social se refiere no sólo a la asignación, sino a la utilización de los recursos públicos. Este esquema ha llevado a un nuevo diseño de gestión pública, que junto a la ejecución directa de las políticas de viviendas por parte del Estado, considera hoy otras opciones para llevar a cabo esas políticas, en forma privada o descentralizada. Contexto en el que además del mercado, los gobiernos locales y las organizaciones sociales comienzan *experimentalmente* a asumir nuevas responsabilidades en el campo de las políticas habitacionales.

2.3. El viraje neoliberal en las políticas de viviendas

La Argentina no ha sido ajena a la evolución de economía en el mundo, ni a los problemas sociales que ello ha acarreado, si bien con matices particulares propios de su escaso desarrollo industrial y de acontecimiento políticos que desde 1976 afectaron profundamente a su estructura productiva y la redistribución del ingreso y la deuda pública. Transformaciones que no se

limitaron exclusivamente a estas dimensiones, sino que tuvieron su expresión también en las políticas sociales y, por ende en la re-conceptualización y redefinición de las políticas de viviendas. Desde 1976 en adelante la política económica tuvo como objetivo eliminar las prestaciones sociales deficitarias, como salud y vivienda, entre otras (Canitrot, 1979) de manera que estos programas comenzaron a ser progresivamente abandonados.

Con posteridad a la tan mentada “década perdida”, la gradual implementación de un modelo económico-político de corte “neoliberal” y que recrudesció en el decenio de 1990, planteo como primer problema a superar el papel del Estado como regulador social. La imposición y desarrollo del nuevo proyecto hegemónico transformó el modelo socioeconómico que había predominado durante las décadas anteriores. De allí en más las políticas impuestas apuntaron a des-regular los mercados y a reducir la esfera de la actividad estatal en la economía y en las áreas sociales con el propósito de dejar operar al mercado y su libremente ley de oferta y demanda.

En líneas generales, tales reformas se erigieron en contra del mantenimiento de un Estado centralizado que “supuestamente” se había mostrado ineficiente en la gestión, a la vez que separaba a los ciudadanos de las posibilidades de ejercicio del poder de decisión. En continuación a este proceso extendieron su incidencia a los contextos de implementación de las políticas y causaron efectos en las relaciones entre Estado y sociedad que fueron delineando un modelo de política social que, a grandes rasgos, incluyó gradualmente la descentralización, privatización o asociaciones de cooperación público-privadas, participación de la comunidad y focalización (Coraggio, 1998; Andrenacci, 1999).

En el marco de estas transformaciones, la economía Argentina se sumerge en una nueva organización económica, en la que existe una nueva división del trabajo entre el sector público y el privado. Se transfirieron desde el primero al segundo las actividades de producción de bienes y servicios cuya distribución es realizada a través de mecanismos del mercado (Cuenya y Falú, 1997). Por otro lado, en el contexto de la crisis, la política crediticia del Banco Mundial y otros organismos financieros internacionales en materia de vivienda y desarrollo urbano fue condicionando claramente la agenda del desarrollo habitacional en los países de Latinoamérica⁴⁰.

A mediados de los años ‘80s el Banco Mundial ha considerado a los gobiernos como incapaces de suministrar viviendas, infraestructuras y servicios que requerirían las poblaciones urbanas en constante crecimiento, de modo que, el banco estableció cual debió ser el papel del sector público en el sistema de vivienda: “El Estado deberá encargarse de las actividades de

⁴⁰ Estos créditos son concedidos siempre y cuando se cumplan una serie de exigencias y objetivos que vienen marcados por los intereses propios de la institución que financia.

facilitación (desarrollo de derechos de propiedad, financiamiento hipotecario, concesión de subsidios destinados a beneficiarios específicos, suministro de infraestructura para urbanización de terrenos, reforma de la reglamentación, etc), aquellas que, desde el punto de vista del Banco, no pueden ser desarrolladas en exclusiva por el sector privado” (Banco Mundial, 1995: 33)⁴¹.

Las reformas económicas orientadas al mercado y al sector privado que se han implantado en Argentina en las últimas décadas, han traído consigo importantes redefiniciones en las políticas de vivienda para los hogares de menores ingresos. Las nuevas políticas de vivienda de interés social han implicado significativos cambios en los papeles de los sectores público y privado. El sector público asumió por lo general como regulador de la producción de vivienda; como gestor del sistema de subsidios directos a la demanda de viviendas, y como agente “subsidiario” en determinados papeles que el sector privado no está en condiciones de desempeñar adecuadamente. El sector privado ha tomado la principal responsabilidad en la construcción de viviendas de interés social, y también ha proporcionado crédito hipotecario a su financiamiento en condiciones de mercado⁴². Por su parte, los hogares de menores ingresos han aportado ahorros al financiamiento de sus viviendas.

En líneas generales, los cambios estructurales han llevado a redefinir la orientación de las políticas habitacionales y delinear múltiples estrategias que contemplen las necesidades y heterogeneidad de las familias con déficit habitacional y su inclusión No como “beneficiarios” pasivos de la asistencia, sino como actores de su propia reconstrucción. De esta manera, se pretendió con cierto éxito delegar y transferir la solución de los problemas habitacionales a la sociedad civil y el mercado, minimizando así el papel y la responsabilidad del Estado en el mejoramiento de las condiciones habitacionales de vastos sectores de la población. Así, en los años ‘90s la condición de vivienda social ha sido dejada a la suerte de las políticas neoliberales y en las recomendaciones de las agencias financieras internacionales; pregonándose por otro lado, la vuelta al principio liberal de responsabilidad individual en el acceso a la vivienda, y el abandono de la noción de la responsabilidad compartida y los principios de solidaridad (Cravino y otros; 2001: 6).

En este contexto, en el plano ideológico discursivo hablar de políticas habitacionales, implicó apelar a la necesidad de definir un nuevo modelo de intervención en el campo habitacional, alternativo a los anteriores y de cara a una perspectiva neoliberal. En el ideario de

⁴¹ Extraído de Pobur; 2000. para un análisis más detallado ver: informe Pobur Cáp. 2. vivienda y desarrollo urbano. 2000.

⁴² Se trata de políticas públicas de vivienda orientadas a estimular el mercado y la producción privada como medio para atender las necesidades habitacionales de sectores de ingresos medios y bajos.

las políticas neoliberales, el problema de la vivienda, es un problema estrictamente individual/personal y no social. En este sentido, a nivel estatal la reducción de la participación del sector público en el suministro de las políticas habitacionales implicaría la construcción de una nueva óptica desde la cual se concebiría la “problemática habitacional”. Perspectiva desde la que no se estableció el reconocimiento general del derecho de toda familia al acceso de una vivienda básica e indispensable para el bienestar familiar⁴³, sino más bien una serie de intervenciones dirigida hacia “grupos específicos” en la escala social. De allí que desde el Estado se comenzaron a concebir programas habitacionales diferenciados, y tallados en la medida de las necesidades de los sectores que padecen algún déficit habitacional.

En este sentido, y en el marco del modelo neoliberal las políticas de viviendas tal como se habían concebido comenzaron a atravesar paulatinamente por un proceso de desmantelamiento, impulsado por una lógica re-mercantilizadora, en la que el problema de la vivienda comenzó a ser abordado como una mercancía y no como un derecho social, proceso en el que se antepuso la fragmentación y focalización ante que la universalización de las políticas.

En este contexto, las viviendas comenzaron a estar cada vez más orientadas hacia aquellos sectores sociales con poder adquisitivo y menos a merced de los que padecen la necesidad habitacional; de manera que en un mundo crecientemente mercantilizado el consumidor comenzó a adquirir más importancia que el ciudadano, y se antepuso una lógica de atención centrada en los clientes antes que en los derechos sociales de ciudadanía⁴⁴.

Merece señalar que la introducción de los derechos sociales significó, en la época de constitución del Estado de bienestar, que el individuo podía vivir independientemente del mercado (de trabajo). Gracias a los derechos sociales, la reproducción social pudo efectuarse independientemente del mercado del trabajo (Esping-Andersen, 1992). Mientras más general es la base de extensión de los derechos sociales, más importante es su función de desmercantilización. En efecto el Estado de bienestar había sido el sistema que más ha contribuido a reconocer la ciudadanía social de sus miembros articulada en torno al trabajo. Sin embargo desde que esa modalidad estatal ha entrado en crisis y el neoliberalismo ha afianzado sus postulados, la protección social se ha debilitado y se han desmantelado los tradicionales derechos sociales.

⁴³ La promoción del acceso a una vivienda adecuada en la Argentina es un derecho constitucional. Los obstáculos para garantizarlo efectivamente estriban tanto en el monto de los recursos afectados como en la forma en que estos han sido utilizados.

⁴⁴ De allí en más, dentro de los beneficiarios de la protección pública podemos diferenciar entonces a dos grupos: 1) los que tienen ingresos suficientes como para encontrar, si lo desean una atención privada; y 2) los que no tienen y quedan marginados de la instancia privada de cobertura, sin tener asegurada su protección social. (Levín, 1997).

Es en tal sentido, en que el advenimiento del nuevo Estado neoliberal, reduce los derechos al mínimo con la actuación del mercado. Incluso privatizando los servicios públicos y terciarizando la prestación de esos servicios (Faleriros, 1995). De este modo se fue configurando un escenario social signado por lo que Zerméño llamó “debilitamiento de lo público”⁴⁵. Así la cambiante transición de lo público a lo privado y sobre todo la crisis y el desmantelamiento de las tradicionales instituciones del Estado de Bienestar repercuten o se traducen como la crisis de los principios de organización del conjunto del sistema social (Barbeito y Lo Vuolo, 1993). El Estado de esta forma se disocia de lo social y su carácter universal de las regulaciones/intervenciones sociales se fue tornando más particularista hasta el punto de pulverizar y minimizar el componente social de las políticas económicas provocando verdaderos retrocesos y crisis sociales.

En líneas generales, en la Argentina el Estado al disociarse de lo social incrementó los procesos de exclusión, que de hecho vulnerabilizaron a franjas crecientes de la población, ya que al ser privados del acceso a bienes colectivos fundamentales deterioraron progresivamente sus condiciones de vida. En este sentido los “recortes y ajustes” (y el consecuente paquete de reformas) realizados en el presupuesto social acarrearón durante los años ‘90s a importantes descensos en la calidad de vida de los ciudadanos; conduciendo a su vez a niveles crecientes de dificultades para acceder a *bienes y servicios básicos, como la vivienda; la educación; la salud;* etc., lo que ha disparado en alza procesos de vulnerabilidad social. De manera que más allá de la transformación en las políticas de viviendas, el proceso de reestructuración del Estado y de *remercantilización de la función estatal de bienestar* ha venido generado fuertes repercusiones en las condiciones de vida de amplios sectores de la población⁴⁶.

Resulta preponderante el rol que puede jugar el Estado en el mejoramiento/empeoramiento de las condiciones habitacionales de los sectores populares. En este sentido, en relación a la acción del Estado además está la acción/recepción de la población destinataria, así “la importancia que adquiere la familia-unidad doméstica en la satisfacción de la necesidad habitacional es variable según el tipo de política social implementada y será menor cuanto más activa y directa sea la acción estatal dirigida a satisfacer ese tipo de demanda. Cuando la acción del Estado resulta prácticamente nula, la cuestión de la vivienda se define como una cuestión individual/familiar, estrechamente ligada a la capacidad de generación de recursos de cada familia” (Feijoó 1984; 13).

⁴⁵ En ese nuevo escenario social fragmentado, de “*debilitamiento de lo público*” según Sergio Zerméño, se produjo un repliegue individual importante y las formas de acción colectiva tendieron a sectorizarse y expresar demandas concretas.

⁴⁶ Asimismo, la privatización de las empresas de servicios trajo aparejada algunas dificultades para los sectores de menores recursos, tanto por el encarecimiento de los niveles tarifarios, como por la menor rentabilidad para la cobertura de servicios en las zonas donde dicha población se localiza.

En el marco de las políticas de viviendas, el creciente des-involucramiento del Estado, que pasó de ser responsable a “articulador” del sector privado, (en tanto se re-mercantizaron los programas de intervenciones), desató el incremento vertiginoso del déficit habitacional. Así, de acuerdo a Rojas (2001: 2) “la construcción y el financiamiento de viviendas quedarían a cargo del sector privado y el Estado sólo actuaría como facilitador. Además consideró que las dificultades encontradas por el mercado para satisfacer las necesidades de la población de escasos recursos eran producto, más que nada, del bajo poder adquisitivo de esos hogares”. En el marco de ese proceso las franjas sociales medias y altas obtendrían una solución individual a partir del financiamiento de bancos privados.

En el marco de este proceso transformativo, cada vez más privatista y eficientista neoliberal, se sentaron las condiciones para la “*desarticulación y desprendimiento de la política habitacional de la política social*”, que promovió un estilo de vida masivo sobre la base de los tradicionales derechos sociales de ciudadanía. Es decir, se comenzó a imponer una concepción de la vivienda como un bien de cambio y no como componente de un derecho integral y universal.

En este contexto “la búsqueda de alternativas para paliar el déficit habitacional ha implicado una nueva imaginación del Estado en torno al producto-vivienda concebido real y simbólicamente como una mercancía y por ello se ha insistido en desarrollar políticas orientadas a la ilusoria acción “inteligente” de los mercados que generarían la oferta adecuada, suficiente y asequible de la “mercancía vivienda” para que sea adquirida por medio de la demanda” (Florian; 2003). En tanto estas visiones emergieron el Estado comenzó a operar a partir de los criterios selectivos y eficientistas de “*focalización*”; desarrollando aisladas y fragmentadas intervenciones, con limitados recursos públicos intentando generar una amalgama de soluciones habitacionales “precarias” para aquellas familias de sectores sociales que no pueden acceder a la vivienda por la vía del sistema de mercado.

Frente a estos cambios, en la Argentina se comenzó a desarrollar y sostener un sistema de financiamiento y producción de la vivienda que fue orientada en función de cuatro grandes tendencias, y que podríamos resumir de la siguiente manera:

- ◆ Viviendas gestionadas y construidas por el sector privado, destinado a hogares a hogares con poder adquisitivo y/o respaldo financiero bancario. (sectores medios/altos).
- ◆ Viviendas generadas por el Estado, cuyos destinatarios son familias de bajos recursos, que acceden a la vivienda a partir de créditos, micro-créditos y subsidios estatales.

- ♦ Viviendas de cooperación privado/estatal; una especie de *esfuerzo compartido* entre familias con posibilidad de ahorro, subsidios de diversos entes estatales y créditos de empresas privadas.
- ♦ Finalmente como instancia residual: la autoconstrucción en lote propio con aportes de las familias y/o con colaboración de ONG's.

En la Argentina, el viraje de la concepción de la vivienda como un derecho social en la órbita estatal; hacia la vivienda como bien escaso, como mercancía, ha implicado una re-conceptualización y re-conversión de programas y poblaciones objetos de las políticas de vivienda. La perspectiva limitada y excluyente de la “vivienda-mercancía”, ha fisurado la tradicional concepción de la vivienda como un servicio público, “una política” destinada principalmente a los sectores de bajos ingresos, cuya época de mayor vigencia fueron los años 60, 70 y parte de los 80. El resultado de esta desfiguración de orden neoliberal ha implicado la creación de nuevos esquemas financieros para los ricos; en tanto para los pobres, solo el recurso de una construcción-casa básica, cada vez menos asistida, más irregular y precaria en la periferia⁴⁷.

Características del nuevo modelo de gestión de políticas habitacionales

- 1- Paulatino desinvolucramiento del Estado de las políticas de viviendas, al transferir funciones y acciones al sector privado.
- 2- Continuos recortes y ajustes en los programas habitacionales y desfocalización de recursos públicos en materia de políticas habitacionales.
- 3- Carencias de políticas continuas, que posibiliten planificar a largo plazo mejoras de las condiciones habitacionales.
- 4- Nuevos programas y diseños eficientistas dejan de lado otras alternativas habitacionales mejor adaptadas a necesidades de la población.
- 5- Reducción del problema habitacional la “casa”, dejando de lado otras dimensiones de *desarrollo habitacional* (bienes y servicios de consumo colectivo: la dimensión del habitar).
- 6- Reducción de la calidad habitacional para la población pobre; así a fin de maximizar la cobertura y eficientizar recursos se recortan los estándares de confort.

⁴⁷ El excesivo afán de ganancias de las empresas constructoras privadas y las restringidas y compensatorias acciones de un Estado transformado/desmantelado inciden en el proceso de producción de viviendas, fundamentalmente, para sectores populares.

- 7- Emergencia de nuevos complejos habitacionales con hábitat precarios e insuficiencia de servicios urbanos, que posteriormente demandarán programas de mejoramiento con grandes costos y dificultades burocráticas.

Más allá de estos cambios, a partir de mediados de la década de los '90s, con la profundización del ajuste estructural aparecieron nuevos desafíos para la gestión habitacional: las sucesivas crisis financieras, los recortes de los gastos sociales y la privatización de entes públicos acumulativamente han profundizado la retirada del Estado Nacional en materia habitacional⁴⁸.

La Argentina con una población de 32.615.528 habitantes (INDEC, 1999 y 2001), posee un incrementado déficit habitacional (tanto cuantitativo como cualitativo): el 36,35% de los 15.981.385 hogares existentes padecen hacinamiento o precariedad habitacional, lo cual supone un déficit que supera los 5.809.233 hogares, de los cuales el mayor porcentaje corresponde a franjas sociales más carenciadas⁴⁹. En los años 90's, desde el gobierno oficial, públicamente se ha reconocido que los principales indicadores de pobreza serían también las precarias condiciones de habitabilidad y la carencia de servicios básicos como energía, agua y saneamiento.

TABLA N° 1

Situación Habitacional Deficitaria por Quintil de ingreso. Total País.

	Viviendas Irrecuperables	Viviendas Recuperables	Hacinamiento por cuarto en vivienda buena	Total de Hogares Deficitarios	Total de Hogares No Deficitario	Total de Hogares	Total de Hogares Deficitarios %	Total de Hogares Deficitarios / Total de Hogares
Quintil 1	307.507	831.258	225.290	1.364.054	650.671	2.014.725	51,65%	67,70%
Quintil 2	118.780	461.861	145.424	726.065	1.288.660	2.014.725	27,49%	36,04%
Quintil 3	60.241	216.599	57.310	334.150	1.680.575	2.014.725	12,65%	16,59%
Quintil 4	30.524	111.645	22.250	164.419	1.850.306	2.014.725	6,23%	8,16%
Quintil 5	16.986	25.601	9.595	52.182	1.962.543	2.014.725	1,98%	2,59%
Total	534.037	1.646.965	459.869	2.640.871	7.432.754	10.073.625	100,00%	26,22%

Fuente: Datos elaborados por la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales en base al Censo 2001.

⁴⁸ La inversión del sector público en la construcción de viviendas ha sufrido los abatares de la economía del país pero ha venido sistemáticamente cayendo desde los años 1951/2 en que su relación con el Producto Bruto Interno era de 5,9 %, al 0,3 % cifra con la que se mantiene en los últimos diez años (Viola; 2003).

⁴⁹ Extraído de Gargantini y Ferrero, Ob. Cit.

En líneas generales esta situación sería difícilmente reversible bajo criterios selectivos y eficientistas de las políticas: los recursos fiscales del Estado se han invertido intervenciones de carácter asistenciales, obviando políticas más ambiciosas orientadas al desarrollo habitacional, lo que impide generar políticas habitacionales de matiz más integral y universal. Los organismos gubernamentales atienden sectorial y desarticuladamente los problemas de viviendas, mal administrando los recursos públicos del Estado. Estas experiencias en la actualidad señalan, que las políticas programadas no se encuentran disminuyendo el problema del déficit habitacional, sino por el contrario lo han agravado y extendido.

En este sentido, en los últimos años, frente a incrementados balances negativos en el resultado de las políticas de viviendas, paradójicamente se ha pregonando de manera retórica por la concepción de nuevas estrategias de solución de los problemas habitacionales, en las *que resulta imprescindible la focalización de las políticas de viviendas* mediante criterios muy selectivos sobre franjas sociales consideradas vulnerables a fin de implementar acciones concretas de apoyo directo a familias en condiciones de precariedad habitacional. **Ello sugiere que en el fondo la política habitacional dejó de ser integral y comenzó a descomponerse para atender una variedad de situaciones habitacionales deficitarias por medio de acciones focalizadas.**

En este sentido, en el marco de la focalización, se comenzó a impulsar retóricamente el trabajo entre Estado y Sociedad Civil y, rescatar la importancia de acciones co-gestivas que contemplen la plena participación de las organizaciones comunitarias de base y organizaciones no gubernamentales en el planteamiento y ejecución de políticas y programas. La focalización de la intervención junto con la descentralización de la política de vivienda hacia otros niveles del Estado, han sido dos grandes cambios en la orientación de las políticas. Una orientación hacia una perspectiva que transformó la construcción de viviendas a cargo del estado en un proceso social a partir del involucramiento de diversos actores: Estatales, ONG, organizaciones de base, familias destinatarias etc.

2.4. La situación habitacional en la provincia de Misiones.

En la Argentina la reforma del Estado y los procesos de descentralización política administrativa comenzados en la década de los '90s, ha generado, como hemos visto, grandes cambios dentro de los modelos de gestión e implementación de políticas sociales. En el caso específico de las políticas de vivienda, la tendencia ha sido a la desconcentración, descentralización y flexibilización de los planes y programas, redefiniendo y reperfilando la función de los institutos provinciales de vivienda antes dependientes de políticas diagramadas a nivel central. En el caso del IPRODHA de la provincia de Misiones, esto ha implicado una leve

tendencia hacia regionalización de programas de viviendas y el planteamiento medidas que incentiven la producción de viviendas de bajo costos y que posibiliten el acceso a ellas a las familias excluidas del mercado de la vivienda.

En Misiones a pesar del interés de los gobiernos de turno de las últimas décadas por la cuestión habitacional, las acciones públicas en materia de viviendas para hogares carenciados no han experimentado significativas mejorías. Por otro lado, frente al incremento de hogares con déficit habitacional, las políticas de vivienda en el contexto de la provincia de Misiones se encuentran aún en manos del gobierno provincial, como gestor principal, de modo que el anunciado proceso descentralizador de transferencia de funciones aún no ha llegado a los municipios en el campo de las políticas de viviendas.

Desde finales de los años '90s, la problemática de la falta vivienda para sectores populares viene constituyendo un tema crucial en la agenda gubernamental. Como antecedente puede señalarse que simultáneamente al creciente déficit habitacional, la provincia de Misiones cuenta con una creciente configuración de ciudades intermedias, en donde se registra una fuerte tendencia hacia la urbanización generalizada y empobrecimiento de vastos sectores de la población, situación que es alimentada por el deterioro rural.

La sostenida crisis por la que ha atravesado el medio rural y agrario durante la década de los 90's ha desatado (e intensificado) importantes flujos migratorios que se han desviado hacia las ciudades de tamaño medio (localizadas principalmente en municipios de primera). Esta creciente migración **inter-municipal**, posee un fundamento "económico" puesto que la búsqueda de inserción laboral, fue el principal motor de este particular proceso⁵⁰. En forma muy resumida puede afirmarse que la crisis agraria ha desencadenado un proceso de urbanización, independientemente del crecimiento del mercado de trabajo urbano, dando así lugar no solo al desempleo sino al *surgimiento de amplios barrios carenciados*. Este fenómeno pone de relieve, que los mayores niveles de pobreza se fueron concentrando en el contexto urbano de las ciudades y, en donde de hecho el problema de la vivienda fue cobrando significativa importancia⁵¹.

⁵⁰ La masa de migrantes está constituida fundamentalmente por familias numerosas (compuestas por muchos niños) que abandonan la chacra para instalarse en las ciudades con el objetivo de desarrollar alguna actividad informal remunerada para garantizar su subsistencia.

⁵¹ En la actualidad uno de los logros más importantes de la política habitacional misionera es el sostenido aumento del número de viviendas construidas, no obstante la mayoría de ellas se concentran en los grandes centros urbanos de la provincia, como las ciudades de Oberá, Eldorado y fundamentalmente Posadas. Entre los años 1978 y 1997 se habrían construido solo en Posadas 10.456 viviendas, mientras que en el resto de la provincia la cifra ascendía a 16.861 alcanzando a un total de 27.317 viviendas, lo que muestra que las acciones focales estuvieron y se están concentrando mayoritariamente en el contexto de la ciudad de Posadas.

En líneas generales, en la provincia de Misiones, los costes sociales de la pobreza y de la concentración poblacional acelerada, han venido resultando sumamente problemáticas. Las carencias de todo tipo se acumulan generándose nuevos asentamientos con insuficiencia de servicios y equipamientos y, donde **la consecución de una vivienda** que merezca tal nombre se convierte en uno de los objetivos de miles de familias (González Villar; 2000). Coyuntura que además se ha venido caracterizando por la inexistencia de políticas sostenidas y efectivas (que en un contexto social y urbano de profundos cambios) tendiera a paliar el agravamiento general del problema socio-habitacional.

TABLA N° 2

Situación habitacional deficitaria por departamento Misiones (en porcentajes) 2001

Departamentos	Total Hogares %	Total hogares deficitarios	En viviendas recuperables	En viviendas irrecuperables	Con hacinamiento por cuarto en viv, buenas
Apóstoles	100,0 %	50,1%	34,0%	12,9%	3,25%
Cainguás	100,0 %	70,5%	59,6%	9,4%	1,5%
Candelaria	100,0 %	57,2%	41,7%	11,7%	3,8%
Capital	100,0 %	34,3%	21,6%	7,8%	5,0%
Concepción	100,0 %	60,1%	38,8%	22,4%	2,9%
Eldorado	100,0 %	52,4%	41,5%	8,5%	2,5%
Gral. Belgrano	100,0 %	71,9%	55,4%	15,2%	1,2%
Guaraní	100,0 %	81,4%	70,6%	10,2%	0,5%
Iguazú	100,0 %	52,3%	37,5%	10,6%	4,1%
Leandro. Alem	100,0 %	57,4%	43,8%	11,9%	1,7%
Gral. San Martín	100,0 %	50,1%	38,5%	9,2%	2,3%
Montecarlo	100,0 %	53,3%	42,8%	8,2%	2,4%
Oberá	100,0 %	56,0%	45,1%	8,9%	2,0%
San Ignacio	100,0 %	61,0%	45,8%	11,9%	3,3%
San Javier	100,0 %	65,2%	50,1%	13,3%	1,8%
San Pedro	100,0 %	82,0%	68,8%	12,5%	0,7%
25 de mayo	100,0 %	79,8%	72,2%	7,2%	0,5%
Total	100,0 %	52,7%	39,9%	9,7%	3,1%

Fuente: Dirección Nacional de Políticas Habitacionales. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Mayo de 2003.

En los últimos tiempos la propuesta programática del gobierno en materia de viviendas sociales apunta a buscar nuevas formas de relación entre el Estado y los ciudadanos. Así en el marco de los procesos de descentralización la política habitacional, llevada a cabo, representa un importante cambio de orientación en la política pública de vivienda, en un triple sentido: define el origen de los recursos a ser utilizados en la construcción de las viviendas subsidiadas, define los beneficiarios, y establece mecanismos de participación de la población. Especialmente, con relación a este último la nueva política de vivienda se desarrollará con la participación de la población destinataria. En función de ello “se viene fomentando la participación de la sociedad civil organizada en la gestión habitacional, apoyando y facilitando la promoción, capacitación y consolidación de organizaciones comunitarias, y de organizaciones intermedias de carácter gubernamental y no gubernamental”.

La incorporación de la sociedad civil a la instrumentación de la política habitacional es planteada como una vía hacia una mejor eficiencia y eficacia de las políticas habitacionales. Así, de acuerdo a los lineamientos de los organismos internacionales de créditos: “se debe estimular a la sociedad civil para su incorporación en la problemática social y habitacional”.

2.5. Las políticas del Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional

En la provincia de Misiones el Instituto de Desarrollo Habitacional aparece como el órgano específico de aplicación de la Ley Nacional Nro. 24.464 (creación del Sistema Federal de la Vivienda), por ley provincial Nro. 3255. En el artículo 6 de la mencionada ley Nacional se faculta a los organismos ejecutores a dictar normas para la utilización del Fondo Nacional de la Vivienda, siempre y cuando sea para la construcción y/o compra de viviendas. A través del Artículo 6° de la Ley 21.581, creada en el marco del Sistema Federal de Viviendas, la Escribanía General de Gobierno, tiene a su cargo la escrituración de barrios sociales financiados a través del Instituto de la Vivienda de la Provincia.

A mediados de los años ‘90s, se sostenía que los fondos para dicho fin, previstos en el Fondo Nacional de la Vivienda, (FO.NA.VI), **deben estar dirigidos hacia sectores sociales excluidos y marginados**, a “un costo por vivienda que sea accesible tanto para el estado, como para los ciudadanos”. De acuerdo a lo indicado en el Art. 6 de la Ley 21.581, las viviendas cuya construcción financia el Fondo Nacional de la Vivienda, **son viviendas económicas**, es decir, que deben cumplir con las condiciones mínimas de habitabilidad, determinadas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, y deben constituir un centro de atracción y reunión familiar⁵².

⁵² Ver: informe de la Comisión Nacional de la Vivienda en: <http://www.cnvvivienda.org.ar>).

Desde principios de la década de los '90s la política estatal implementada provincialmente con recursos del FO.NA.VI., ha experimentado importantes modificaciones en el diseño de la oferta, si se compara con la política que tuvo vigencia durante las décadas de los '70 y '80, caracterizada fundamentalmente por su poca flexibilidad, en relación a la heterogeneidad de los segmentos socioeconómicos que padecen déficit habitacional. “Estos cambios se hallan dirigidos a orientar las inversiones en soluciones habitacionales variadas, posibilitando el ingreso de sectores sociales hasta entonces excluidos del sistema estatal, tanto en el ámbito urbano como en el rural” (Iprodha, Boletín, 2003).

En el sistema actual de política habitacional, el gobierno entrega viviendas directamente a beneficiarios seleccionados de una extensa lista provincial de inscriptos y mediante criterios públicamente establecidos. En este sentido, las familias que desean obtener una vivienda pueden postularse para recibir un subsidio estatal, que se entregaría mediante un sistema de puntajes en el que tendría mucha influencia el ingreso familiar, se consideraría también la antigüedad de la inscripción, así como la composición y tamaño de la familia. Mientras mayores sean los puntajes obtenidos por estos dos conceptos, mayores serían sus posibilidades para acceder a la vivienda⁵³. Sin embargo, resulta importante desatacar que gran parte de los programas/operatorias contemplan un estilo de intervención que responde a las características socio económicas de los destinatarios, en esa dirección, la selección de los beneficiarios es precisa (por no decir rigurosa) y se orienta en función de características familiares y ocupacionales, que conjugan y ponen de relieve, en la mayoría de los casos, situaciones de precariedad y carencias habitacionales⁵⁴.

En el contexto provincial, las insistentes necesidades habitacionales de los sectores más carenciados, y la dificultad de acceso al crédito privado para la adquisición de viviendas, ha derivado en el corto o largo plazo en demandas incrementadas de viviendas sociales dirigidas hacia el Estado⁵⁵. En este marco, siendo la masividad y urgencia de las demandas muy superior a los recursos disponibles, *se hace necesario asignar adecuadamente los recursos*. Bajo estas líneas directrices, y reconociendo los heterogéneos niveles de ingreso de la población, se crearon paulatinamente diversos programas, que fueron definidos en función de la capacidad adquisitivas

⁵³ Sin embargo, en la práctica el elemento que mayores puntajes otorgaría sería el ingreso familiar, dado que con este se supone resuelto su problema habitacional.

⁵⁴ Las viviendas están dirigidas fundamentalmente a usuarios que constituyan un núcleo familiar, que no posean vivienda propia, ni medios suficientes como para adquirirla.

⁵⁵ Según información del RUIP (Registro Único de Inscriptos Permanente del IPRODHA) se habrían registrado en solo seis años un total de inscriptos a nivel provincial de 21.338 familias. Solamente en la Ciudad de Posadas la cifra ascendía a 9.546, mientras el resto de los inscriptos se registraban en el interior de la provincia.

de las familias (acceso a crédito, ahorro y consumo), dando lugar a un sistema de acceso a la vivienda social basado en la estratificación socioeconómica de la demanda.

En este sentido, el IPRODHA cuenta en la actualidad con una amplia gama de programas habitacionales que son implementados a partir de diferentes operatorias y, orientadas en función de las características socioeconómicas que presentan los potenciales beneficiarios. En tal dirección, y en el marco de los criterios de focalización vigentes en todas las políticas sociales, el Iprodha se propone como objetivos fundamentales:

- ✓ Brindar una vivienda digna a distintos segmentos poblacionales incluyendo a los que hasta el momento no estaban cubiertos por otras operatorias.
- ✓ Proveer servicios de infraestructura mínima para posibilitar un entorno o espacio social que favorezca la situación de diversas necesidades (empleo, servicios de salud, educación, etc.).
- ✓ Posibilitar la participación de los Municipios; Organizaciones No Gubernamentales y los Beneficiarios, movilizandolos sus recursos humanos, técnicos y materiales con el objeto de lograr la optimización de los mismos.
- ✓ Fortalecer la integración armónica de las familias beneficiarias a través de proyectos integrales tendientes a mejorar su calidad de vida, articulando la intervención de instituciones específicas del medio, para fortalecer las organizaciones comunitarias en el nuevo medio.

En correspondencia con el cambio general de las políticas sociales, las propuestas en materia habitacional comenzaron a incorporar gradualmente el componente participativo (de las familias, ONG's, y otros actores sociales) como transferencia de competencia a la sociedad civil. Es en tal contexto, en que las reformas introducidas a escala provincial en materia de política habitacional comenzaron a traer aparejada la modificación en las modalidades de gestión e implementación de las políticas, iniciándose las primeras experiencias con *la participación de los distintos actores sociales*, y es en este sentido, en que el estilo de intervención comenzó a dar un giro importante, alentando programas participativos, hasta entonces considerados como experiencias aisladas dentro del ámbito de las instituciones que ejecutan la política habitacional con recursos del FO.NA.VI. De este modo ingresarían, en este nuevo escenario, el denominado “Tercer Sector”, constituido por Entidades No Gubernamentales, sin fines de lucro, filantrópicos o asistenciales. Quizás como una nueva modalidad de delegar responsabilidades y articular esfuerzos y recursos que economicen los programas.

En los últimos años se observa por doquier como abunda la “eufemística” propuesta descentralizadora, delegativa y co-gestiva que poseen los programas habitacionales vigentes, como se observa en numerosos boletines informativos del Iprodha: “...*Se propone incluir a los beneficiarios en las distintas etapas del programa, promoviendo las capacidades que contribuyen*

a fortalecer y desarrollar la dinámica social y ampliar sus niveles de participación. Consolidar las organizaciones comunitarias existentes e incluirlas en el proceso social más amplio, respetando sus necesidades e intercambiando experiencias a través del diálogo permanente y la acción común...” (Iprodha: 1999).

En el contexto de incrementadas demandas y necesidades habitacionales fundamentalmente de los sectores más carenciados, y frente a recursos gubernamentales muy limitados, como consecuencia de la crisis fiscal y de la reforma del sector público, el Iprodha comenzó a poner en marcha con bastante éxito programas de soluciones habitacionales, frecuentemente denominado soluciones alternativas. Esta modalidad de intervención diversifica la fuente de aportes/financiación, ya que complementa articuladamente recursos del Iprodha con el aporte de los beneficiarios, ONG's, y con fondos del Municipio y/o Programas Nacionales destinados a implementar en la franja de la población más carenciada.

El modelo de soluciones alternativas se ha caracterizado por presentar un paquete de de operatorias y planes que ha adquirido (a través del tiempo y de numerosas experiencias) un perfil cada vez más definido y en muchos casos diversificado a fin de atender una pluralidad de demandas habitacionales de la manera más *flexible y económica* posible. De modo que el gobierno plantea medidas que incentiven la producción de viviendas de bajo costos y que posibiliten el acceso a ellas a familias que estaban excluidas de programas existentes.

CUADRO N° 1

Programas Provinciales Implementados por el Iprodha (ver en detalle anexo).

	Hasta 1994	Desde 1995- 2005
Viviendas Sociales	Viviendas rurales para colonos. Viviendas rurales para peones. Viviendas rurales para docentes. Soluciones habitacionales. Viviendas solidarias y lotes con servicios.	Viviendas Solidarias Urbanas. Viviendas Solidarias Para Productores Rurales. Plan Techo.
Viviendas No Sociales (orientadas al mercado)	FO.NA.VI. Tradicional Créditos individuales para viviendas en lote propio.	Prototipo A/05. Prototipo D/05. Categoría "A" FO.NA.VI.

CUADRO N° 2

Programas Federales de Vivienda implementados por el Iprodha

Programa	Características
Programa Federal De Reactivación I. ▶ Programa Federal De Reactivación II. ▶ Programa Federal De Fortalecimiento Y Optimización Del Recupero De Cuotas De Las Viviendas FO.NA.VI. ▶ Programa Federal De Construcción De Viviendas. ▶ Programa Federal De Solidaridad Habitacional. ▶ Programa Federal De Emergencia Habitacional. ▶ Programa Federal De Mejoramiento De Viviendas.	<p>Estos programas federales tienen como objetivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el proceso de reactivación económica del sector de la construcción. • Paliar el déficit creciente habitacional registrado principalmente en la última década. • Mejorar la calidad de vida de los hogares. <p>Para alcanzar estos objetivos se prevé la aplicación de recursos presupuestarios nacionales. La construcción de esta cantidad de soluciones habitacionales, posibilitará la consolidación de la evolución decreciente del déficit habitacional ya que permitiría anualmente la producción de nuevas unidades buscando de esta forma superar el número estimado de formación de nuevos hogares. En efecto, si se tiene en cuenta la ejecución de estos programas federales, la ejecución de las distintas operatorias provinciales con fondos del FO.NA.VI., más las viviendas construidas con recursos privados, se podría superar con holgura el crecimiento anual de la demanda de nuevas viviendas. Lograr el fortalecimiento de reactivación productiva tendrá efectos significativos de crecimiento tanto en el mercado laboral como en el de insumos de la construcción. Estos efectos generaran la creación de empleos, puestos de trabajos directos e indirectos, incidiendo directamente y en forma significativa en las actuales tasas de desempleo y un fuerte impacto en el mercado de insumos de la construcción</p>

Fuente: IPRODHA.

En los últimos cinco años el Iprodha ha perfilado una propuesta de acción orientada a: *“Mediatizar a través del Poder Ejecutivo provincial, una tarea racionalmente coordinada entre los organismos que intervienen en la formulación y ejecución de infraestructura comunitaria, equipamientos, viviendas y los programas sociales. En este último punto se pone especial énfasis, por la necesidad de integrar de manera activa y permanente a los que intervienen en el desarrollo de programas sociales”*. *“Continuar con programas de viviendas participativos, que posibilitan un espacio para los distintos sectores involucrados y, simultáneamente favorecer aquellas operatorias que pongan en valor los esfuerzos de los usuarios en el sentido de hacer diferentes aportes, sea en forma de terrenos, materiales, trabajo, como por ejemplo créditos en lote propio, urbanos y rurales, planes de ayuda mutua y autoconstrucción lotes con servicios etc...”* En el marco de estas propuestas quizás la más señalada como significativa por el Iprodha es *“fortalecer el trabajo que se viene desarrollando con los municipios, y Entidades intermedias orientado a sumar esfuerzos de los distintos sectores y transferir experiencias institucionales y técnicas acumuladas”⁵⁶*.

⁵⁶ Ver: Boletín Informativo Iprodha, 2003. Propuesta de acción durante el periodo 1.999- 2003.

A los fines de estas propuestas de desarrollar los programas, se contaría en mayor proporción con fondos provinciales del Iprodha, no obstante, lo innovador de los programas se debe a que trata de instrumentar una modalidad de gestión diferente, que implica la coparticipación del Iprodha, con diferentes actores tanto gubernamentales como no gubernamentales. En líneas generales, soluciones bajo esta modalidad tienen como objetivo criterios de conformación evolutiva o progresiva de la solución habitacional, y de *participación* de los propios habitantes en su proceso de producción. Esto posibilita al Iprodha delegar tareas y recursos, ya que los beneficiarios pueden generar su propia vivienda ya sea ellos mismos o con ayuda comunitaria. De este modo, tal articulación entre actores “*constituye una alternativa*” para brindar una ligera respuesta al problema de la vivienda. Por lo general, programas de esta naturaleza constituyen una verdadera estrategia de reducción de los costos, y la experiencia acumulada indica que tales programas culminan afectando la calidad del acervo habitacional de los sectores carenciados.

Desde el Iprodha, el criterio participativo es un requisito metodológico adecuado para la consecución un buen “Plan de Acciones Focales”, destinados a la solución habitacional de los sectores carenciados. En este sentido, resulta importante señalar como central entre los objetivos de todo programa desarrollado por el Iprodha: *la incorporación de la participación activa y cooperativa de los beneficiarios*. Así, desde la institución tal propuesta forma parte de “un estilo de intervención social más democrática” y, en la que se podrían vislumbrar todas aquellas problemáticas y necesidades de la población objeto. Idealmente ello sería el sentido de la participación en el contexto del platenamiento de los programas y las políticas.

No obstante, en intervenciones de esta naturaleza, detrás de la “consigna participación” se ocultan algunas variables de ajustes, que en concreto se corresponden con muchas modalidades de implementar políticas sociales en la coyuntura actual. En primer lugar *participación* haría referencia a un proceso desconcentrador tendiente a transferir en parte, recursos y responsabilidades a las poblaciones receptoras de las políticas. En segundo lugar el participar aparece como un mecanismo de concertación/negociación entre diferentes actores con potencialidad de intervención, en alguna etapa o momento del proceso de producción o adjudicación de las soluciones habitacionales. En términos generales ambos caminos perseguirían un objetivo común: minimizar el costo de la obra, reduciendo así el financiamiento por parte del Iprodha en la construcción de conjuntos habitacionales para sectores con escasos recursos.

Más allá del eufemismo en el diseño de los programas, para el Iprodha la imbricación entre diversos organismos cobra importancia exclusivamente en términos de recursos materiales básicos que financien los programas/operatorias, debido a que la articulación de las acciones

públicas y privadas constituyen mecanismos que permiten redistribuir competencias y presupuestos. En este sentido, desde un punto de vista económico los programas de operativas alternativas constituyen una opción válida y eficientista para generar acciones que intenten mejorar las condiciones habitacionales de los sectores carenciados. Sin embargo, es cuestionable si los criterios eficientistas presentes en el diseño de las políticas pueden llegar a conformar un conjunto de *programas sustentables* que solucionen a fondo la problemática habitacional.

En función de anterior, si bien la participación, la integridad e intersectorialidad son las actuales apuestas en el planteamiento de las políticas habitacionales, y a nivel ideológico discursivo tal propuesta ha calado hondo en el sentido común de la sociedad como la forma más propicia para solucionar el problema de la vivienda. No obstante, develar si las estrategias de intervención están logrando conformar acciones sustentables para el mejoramiento de los barrios constituyendo o, no verdaderas soluciones habitacionales con las que se resuelve la demanda popular por la vivienda, es una tarea que conlleva un minucioso análisis. Análisis con el que se podría determinar si los programas habitacionales en la actual coyuntura son realizables o solo forman parte de *una retórica eficientista*.

En general, en los programas habitacionales aparecen numerosas acciones e innovadoras modalidades de gestión en torno a la solución del déficit habitacional de los sectores de bajos recursos y marginales de la provincia. Si bien (aún en el contexto de la actual crisis) uno de los logros más importantes de la política habitacional provincial es el sostenido aumento del número de viviendas construidas, no obstante la mayoría de ellas se concentran en los grandes centros urbanos de la provincia de Misiones, como las ciudades de Oberá, Eldorado y fundamentalmente Posadas (Capital). Entre los años 1978 y 1997 se habrían construido solo en Posadas 10.456 viviendas, mientras que en el resto de la provincia la cifra ascendía a 16.861 alcanzando a un total de 27.317 viviendas, lo que muestra que las acciones en materia habitacional estuvieron y se están concentrando mayoritariamente en el contexto de la ciudad de Posadas⁵⁷.

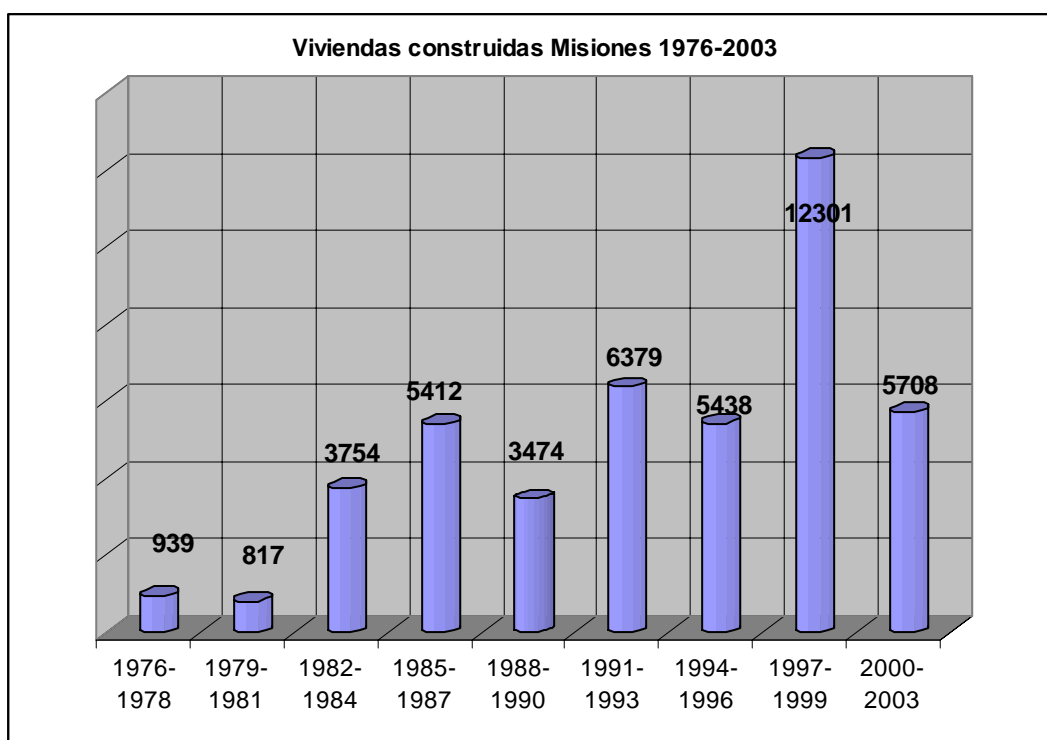
En los últimos años, ante el rápido crecimiento urbano, en general, los programas de viviendas sociales generados por el Iprodha no tratan de aportar soluciones en aquellos lugares en donde la gente se halla asentada o radicada: las villas, los bolsones de pobreza, los asentamientos surgidos de tomas organizadas, etc., sino que se trata de concebir nuevos barrios con viviendas individuales, en zonas distantes del centro urbano en donde el suelo es barato⁵⁸.

⁵⁷ Para un análisis más detallado ver: Díaz Orueta, C. González Villar, M. Lourés y L. Sintes Desarrollo Urbano y Pobreza: La Ciudad de Posadas, Argentina. Universidad de Alicante España. 2000.

⁵⁸ En el caso de Posadas, en ausencia de un Plan Regulador Urbano, la localización de conjuntos habitacionales ha seguido el movimiento de la disponibilidad de tierras baratas, provocando la emergencia de nuevas demandas, principalmente en lo relativo a infraestructura, servicios y generando un crecimiento urbano cada vez más caótico y conflictivo. (Pobur, 1999: 161)

En el caso de la ciudad de Posadas la localización de grandes complejos habitacionales como el A-4, B° Cocomarola, A-1 (Yohasá) e Itaembé Miní, son ejemplos de la marcada segregación socio-espacial que conllevan los programas habitacionales implementados por el gobierno. Por otra parte, los factores que definen la localización de los conjuntos habitacionales y la eficacia lograda en la localización, están dando como resultado la concentración masiva de familias que presentan una similar condición de carencia en aquellas zonas más periféricas. Conjuntos habitacionales, que por otro lado, comienzan a carecer de infraestructura, equipamiento y servicios necesarios que puedan contribuir a la generación de un plan de desarrollo habitacional originariamente más integral y sustentable, lo que desata un proceso de periferización de los conjuntos habitacionales y nuevos problemas⁵⁹.

GRAFICO N° 1



⁵⁹ La consolidación de los factores antes descritos, presentes en todos los programas de vivienda social, contribuye a la generación de ciudades altamente polarizadas y segregadas tanto espacial como socialmente.

TABLA N° 3

Viviendas Construidas Misiones-

Año	Viviendas realizadas	Año	Viviendas realizadas
1976	152	1992	2377
1977	170	PVP	191
1978	617	1993	1607
1979	274	1994	1550
1980	121	1995	2086
1981	422	1996	1802
1982	1225	1997	2184
1983	967	1998	2018
1984	1562	1999 a	1647
1985	1975	1999 b	6452
1986	477	2000 a	1887
1987	2960	2000 b	122
1988	2192	2001	1234
1989	432	2002	787
1990	850	2003	1678
1991	2204	Total	44222

* Observaciones: (a) Viviendas básicas (b) Soluciones Habitacionales. PVP son viviendas construidas en el marco del Plan de Viviendas Progresivas (PVP), a través del Municipio.

Fuente: Dirección de Control de Gestión del FONAVI - Dirección Nacional de Programas Habitacionales.

La experiencia del Iprodha, pone de relieve que la política habitacional ha centrado su atención en lograr objetivos cuantitativos de construcción de viviendas individuales nuevas. Tal medida se ancla en la minimización de costos, lo que lleva a adoptar rigurosos modelos de viviendas construidas por el gobierno. Construcciones uniformes y estandarizadas de viviendas se erigen en las periferias habilitando conjuntos habitacionales cuya localización obedece al precio del terreno barato (suelo), sin atender características o necesidades de las familias beneficiarias y excluyendo la dimensión social y urbana. Precisamente porque en el modelo de planificación actual de solución habitacional individual apunta a modelos mínimos de hábitat. El resultado de tal intervención es simple: no se cumplen los objetivos de conformar una política o acción integrada socio-habitacional.

El modelo de construcción de viviendas nuevas en conjuntos habitacionales periféricos, casi desintegrados de la trama urbana, por otro lado genera crisis de la planificación urbana. En

este sentido, “como hechos físico-ambientales, o como hechos económicos, político-distributivos, las externalidades y los conflictos que se suscitan ponen en juego, respectivamente, la sustentabilidad, la eficiencia o productividad de la ciudad y la equidad del “hecho urbano” (Sabatini: 1998: 131).

Esta modalidad de diseñar e implementar políticas habitacionales que excluyen las dimensiones del habitar desatan nuevos problemas emergentes que son necesarios evaluar: barrios sin infraestructura, con insuficiencia de servicios y equipamientos básicos que desembocan en demandas colectivas y conflictos. De modo que no queda bien esclarecido si los beneficios de una vivienda nueva superan los costes de trasladarse a vivir en un barrio con carencias socio-urbanas.

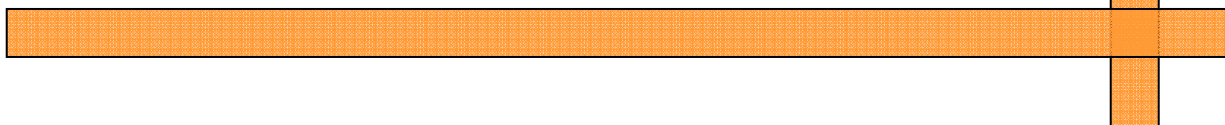
Lejos del modelo de planificación fordista regulador de componentes sociales universales, las políticas de viviendas se han desarrollado, como programas cuyo único objetivo es proveer viviendas individuales a la población excluida del mercado inmobiliario y, como consecuencia, se han construido importantes cantidades de viviendas en zonas periféricas, sin contar con un conjunto mínimo de servicios básicos, como, agua potable, alumbrado público; áreas verdes; educación, salud, transportes etc. Constituyendo barrios carenciados, con mala accesibilidad al resto de la ciudad, de modo que la política habitacional ha mostrado poca preocupación por el componente social y urbano. Un reto para la sustentabilidad de los programas habitacionales.

La ciudad de Posadas no esta ajena a este proceso de implementación de nuevas políticas de viviendas que generan efectos socio-urbano no deseados; debido a que en la ciudad el impacto de los grandes complejos habitacionales construidos ha venido implicando un reordenamiento socio-espacial que a su vez, ha tendido a imponer elementos de homogeneidad y segregación como rasgos ordenadores de la trama urbana de la ciudad. Proceso que también ha despertado fenómenos tales como la profundización de los niveles de desintegración socio-urbana y la potencialidad de conflictos sociales, expresados en el incremento de procesos vinculados a la pobreza y la exclusión social y, la implicancia política que ello conlleva eventualmente para las administraciones gubernamentales.

En los últimos años, en el contexto de la ciudad de Posadas, la experiencia acumulada en materia de políticas habitacionales señala, que la radicación masiva en grandes complejos habitacionales ha generado una alta concentración poblacional en zonas periféricas con altos índices de población en situación de carencia o de exclusión con relación al empleo, salud, educación y en general en todas aquellas dimensiones básicas para la calidad de vida, experiencia que a su vez está dando lugar a una serie de reclamos y demandas vecinales.

Capítulo 3

*El proyecto del complejo habitacional Itaembé Mini.
El estudio de un caso.*



3. El proyecto del complejo habitacional Itaembé Miní. El estudio de un caso.

El análisis de la planificación e implementación de las políticas habitacionales que dieron lugar, al complejo habitacional de **Itaembé Miní** adquiere fundamental importancia, en tanto constituye el análisis de un “caso testigo” de eficientistas soluciones habitacionales individuales que a nivel colectivo desataron un conjunto de problemas socio-urbanos, como resultado de un *modelo de implementación de políticas habitacionales que excluyeron de su contenido aquellos componentes sociales y urbanos necesarios para la dimensión del habitar*. Análisis en el que además, es necesario dar relevancia a los actores-beneficiarios en la gestión del proyecto, en tanto actores con capacidades activas y transformativas sobre las políticas implementadas.

Itaembé Miní, -como veremos a lo largo de este apartado- constituyó desde sus inicios un complejo socio-habitacional cargado de carencias urbanas, conformado a partir de un paquete de políticas habitacionales *experimentalmente implementadas* con el doble objetivo: solucionar el déficit habitacional de familias sin posibilidad de acceso a la vivienda y por otro lado paliar la problemática de los asentamientos precarios. En la política habitacional programada, la planificación del viejo modelo bienestarista que impulsaba, junto a la vivienda un estilo de vida familiar estandarizado fue prácticamente inexistente, por ello no se planificó un proyecto de desarrollo urbano-habitacional y en detrimento de ello, se priorizó la orientación a familias individuales.

El complejo habitacional Itaembé Miní⁶⁰ está situado al sudoeste de la ciudad de Posadas, a unos 10 kilómetros del centro urbano, y se encuentra circunscrito a un área que presenta vegetación boscosa que se extiende a lo largo de toda la zona. Originariamente el proyecto habitacional se genera a comienzos del año 1994 con el propósito inicial de construir viviendas económicas para familias provenientes de sectores populares.

El proyecto Itaembé Miní, constituiría una experiencia inédita, en la medida en que se proyectaría el primer plan de urbanización sobre tierras propias del Iprodha⁶¹. En este sentido, para la localización de este complejo habitacional, la elección del suelo como suele ser norma, obedeció no tanto a una decisión meditada, sino a la constatación de que allí se conseguían los suelos a un precio mucho más económico (Pobur; 2000). En virtud de ello, el Iprodha, compró

⁶⁰ Itaembé Miní en lengua Guaraní, significa “pequeño arroyo en las piedras”. La denominación del asentamiento con este término se halla relacionada a los numerosos arroyos (Mártires, Piedra) y demás afluentes de aguas que surcan la zona y desembocan en el arroyo “Itaembé” que limita con la provincia de Corrientes (Argentina).

⁶¹ Excluyendo la modalidad tradicional en la que la empresa constructora no solo se hacía cargo de la obra, sino que ponía el terreno en el marco del paquete de negociación tejido con el Iprodha.

156 hectáreas (superficie equivalente al micro centro de la ciudad de Posadas), espacio donde planificó construir las primeras viviendas, a pesar de grandes disputas y problemas con el municipio para conseguir su habilitación como urbanas, ya que además de su lejanía no contaban con infraestructura de agua ni cloacas.

Finalmente la entrega del primer conjunto habitacional se efectúa recién a mediados del año 1996 en que se inaugura el primer barrio, denominado “Nuevo Amanecer” conformado por cien viviendas⁶², (construidas con aportes del Ministerio de Bienestar Social). Las unidades habitacionales construidas durante esta etapa fueron de “tipo económica”⁶³ y, generalmente se efectuaron con ayuda financiera de otros organismos gubernamentales. Las viviendas construidas son de una sola planta y compuestas de dos o tres ambientes /dormitorios. Normalmente están ubicadas a pocos metros de la calle, con amplios patios en el fondo; son de material y, están construidas en pares de modo que dos casas se hallan adheridas compartiendo una sola pared divisoria⁶⁴. Al momento de ser entregadas las viviendas están dotadas de infraestructura básica y lista para ser habitada: cocina, comedor y baño instalado con pisos y revestimiento; el resto de los ambientes están acondicionados para colocar pisos cerámicos y con todas las instalaciones eléctricas y sanitarias completas⁶⁵.

La característica más sobresaliente de las viviendas construidas fue su homogeneidad arquitectónica, ya que el conjunto habitacional fue el resultado de un diseño estandarizado. En general las dimensiones de las viviendas son relativamente reducidas para las necesidades de las mayorías de las familias (unidades domésticas numerosas) y a nivel barrial se constata un tratamiento muy precario de los espacios colectivos. Como consecuencia de tales problemas estos programas habitacionales no hacen más que poner de manifiesto el desencuentro existente entre los diseñadores de las viviendas y sus destinatarios: las familias.

⁶² De las 100 viviendas entregadas 60 fueron adjudicadas a padres cuyos niños pedían limosnas en las calles y 40 a personas que habitaban en terrenos ubicados sobre calles que debían ser abiertas o en predios privados, 20 de ellos a través del Iprodha y los restantes se habían inscripto en la Municipalidad.

⁶³ Las viviendas construidas en el marco de esta operatoria están hechas con mampostería de ladrillo cerámico hueco con revoque interior y exterior completo, cielorraso durclok en la parte interna de la vivienda, mientras que en el Hall es de machihombre de pino. La carpintería aplicada, en tanto es metálica de chapa plegada.

⁶⁴ Según información del Iprodha esta modalidad de construcción posibilita el ahorro de materiales y recursos, posibilitando que se puedan construir un mayor número de viviendas por año en la Provincia.

⁶⁵ Las obras realizadas en el asentamiento se realizan mediante un sistema de licitación en el que las empresas se presentan a los concursos ofertados desde la administración del IPRODHA. Algunas de las empresas que participaron en la construcción serían las siguientes: Pratt, Hidrelco, Giovinzzo, Curti Ramos, Spotormo, Ignar S.A entre otras.



En la foto se puede constatar como se ha iniciado la construcción del complejo habitacional en un contexto no-urbano, con abundante vegetación, características de las zonas rurales.

Fuente: C.P.U 1998

Durante los años posteriores comprendidos entre 1998-2000, como consecuencia de programas de renovación e intervención urbana encarado por el gobierno Municipal, se desarrollaría el eje sur del complejo habitacional Itaembé Miní. En este caso se trataría de población relocada de distintos barrios carenciados, asentados ilegalmente en intersticios claves de la trama urbana. La definición oficial de “población meta” incluyó a aquellos ocupantes de terrenos fiscales, los asentados en calles y veredas, los afectados por las inundaciones y los desplazados por grandes obras de infraestructura urbana como el caso de la Avda. Costanera de Posadas. En este sentido, el complejo habitacional engloba a varios barrios que se fueron radicando en el lugar según diferentes oleadas de traslados; de modo que la zona se halla fraccionada por conjuntos barriales como por ejemplo: 17 de Octubre; La Paz; Oleros, El Acuerdo, Las Flores; Eva Perón; barrio Costanera, y hasta el reciente “Terrazas” entre otros barrios que fueron dinamizando y heterogeneizando el proceso de poblamiento.

MAPA N° 1
Ciudad de Posadas y localización del complejo habitacional Itaembé Mini



Fuente: Elaboración propia, en base a Enciclopedia de Misiones 2003.

Para la construcción de algunos barrios, en esta segunda etapa de edificación de las viviendas intervinieron el Iprodha, la Municipalidad, los mismos vecinos, y en menor medida la Sub Unidad Provincial de Coordinación para la Emergencia (Supce). En este sentido, el emprendimiento que se impulsó en Itaembé Mini, se apoyó en la participación de estos tres organismos gubernamentales, además del trabajo de la misma población involucrada *bajo las*

reglas del sistema de “esfuerzo compartido”⁶⁶. El primero de los organismos fue el encargado de brindar los terrenos con servicios y el tercero de financiar la compra de materiales, en tanto el municipio se encargó de coordinar la obra, además de seleccionar a los beneficiarios, no obstante, el Iprodha realizó una evaluación de los mismos.

Tal modalidad de implementación estuvo orientada no solo a lograr mayor eficacia en la gestión y reducir los gastos a cargo del Iprodha por medio de la “diversificación de las fuentes de aportes”, sino a focalizar la intervención en aquellos sectores marginales y con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), implementación que se acomodó a los criterios de focalización presentes en operatorias y programas diseñados por el Iprodha.

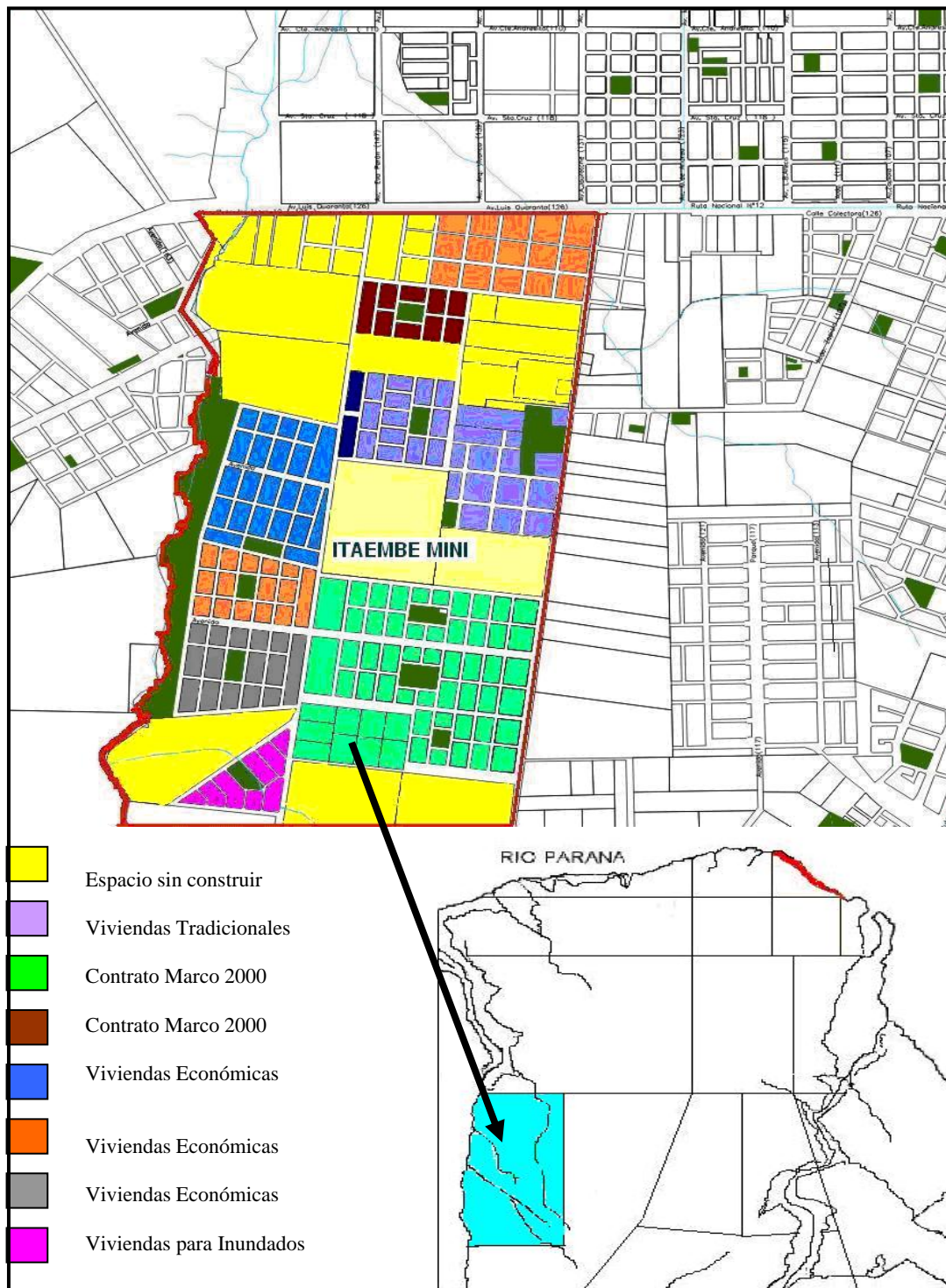
La población definida institucional y eufemísticamente como “beneficiaria”, se caracterizó por constituirse de familias con alto nivel de carencia: grupos numerosos; bajos ingresos; nivel elevado de desocupación, etc. Sin embargo, más allá de las carencias de la población, las familias debían pagar por las viviendas cuotas mensuales que oscilaban entre 27 a 32 pesos⁶⁷. No obstante, debido a los recurrentes problemas de inestabilidad de ingresos por la que atraviesan las familias, la mayoría de ellas mantiene actualmente una abultada deuda con el Iprodha, salvo los relocalizados de la Costanera, en el que, el propio proyecto de traslado contemplaba en uno de sus puntos, la asignación gratuita de viviendas a cada unidad familiar a modo de resarcimiento, quedando los adjudicados exentos del pago de impuestos municipales por un período de 5 años⁶⁸.

⁶⁶ La construcción y adjudicación de las viviendas tiene como condicionante el aporte voluntario de mano de obra del o los beneficiario/s.

⁶⁷ Las unidades familiares seleccionadas como beneficiarias deben contar con ingresos regulares, con posibilidades de solventar

⁶⁸ Uno de los motivos, por la que los habitantes de la zona costera han aceptado su relocalización en Itaembé Miní, fue la posibilidad de acceder a una vivienda GRATUITA, nueva, con amplios terrenos y títulos de propiedad.

MAPA N° 2
Localización del Complejo Habitacional Itaembé Mini



Fuente: Elaboración propia.

TABLA N° 4

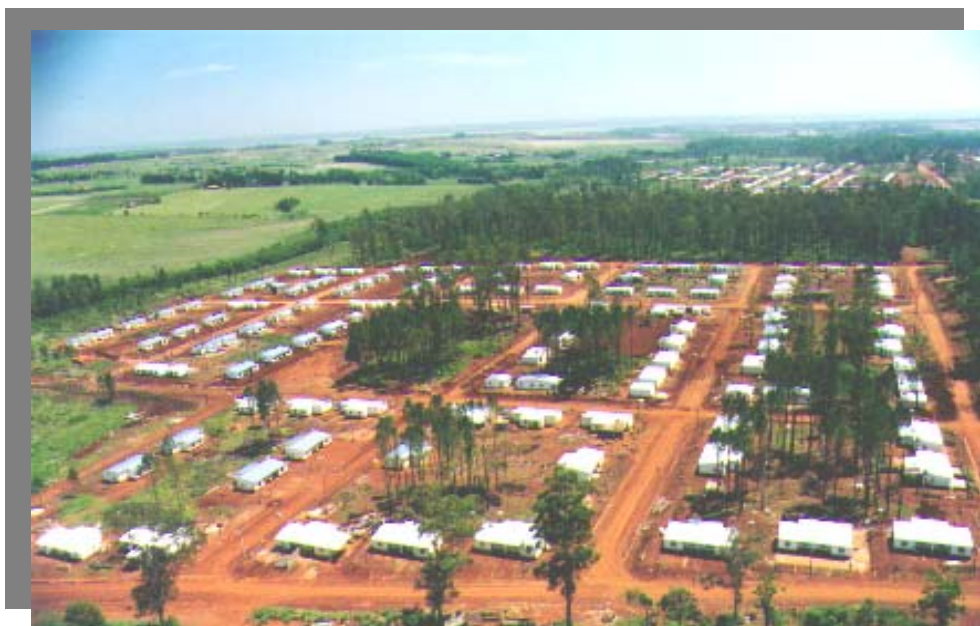
Barrios	Sector de procedencia de la Cuidad	Nro. de viviendas
Nuevo Amanecer	Programa de niños trabajadores de la calles; Ministerio de Bienestar Social.	100
Eva Perón	Parque Adam	100
La paz	Relocalizados de la vía publica con aporte de mano de obra del beneficiario.	26
El Acuerdo	Relocalizados de la vía publica con aporte de mano de obra del beneficiario.	20
17 de Octubre	Relocalizados intrusos de la vía pública con aporte de mano de obra del beneficiario	50
Barrio 70 viviendas	Relocalizados intrusos de la vía pública con aporte de mano de obra del beneficiario	70
Barrio Municipal		10
Las Flores	Relocalizados del Parque Adam	78
Oleros	Convenio con la Entidad Binacional Yacyretá.	12
Barrio Costanera	Relocalizados de la ribera del Paraná afectados por la traza de la avenida Costanera	165
TOTAL		631 viviendas

Fuente: Elaboración propia, en base a Iprodha 2001.

En este contexto, finalizada las primeras etapas de implementación de las políticas habitacionales y culminado los programas de relocalización-reasentamiento, la población comenzó a padecer una serie de carencias/necesidades que afectaron la calidad de vida socio-barrial e incrementó la situación estructural de carencias. Entre las familias adjudicatarias el desempleo y la caída generalizada de los ingresos, repercutió en la caída del poder adquisitivo, resultante no sólo del contexto macro-económico, sino precisamente de las nuevas restricciones emergentes en el nuevo contexto “no-urbano” en el que residen; contexto carente de demanda laboral que posibilite producir suficientes ingresos o proveer recursos alternativos para esta población (Brites; 2001). Situación que por otro lado, fue acompañada por el incremento de una nueva estructura de gastos: familias que comenzaron a vivir en zonas alejadas, mal comunicadas, con servicios escasos y caros, que potenciaron su aislamiento y su vulnerabilidad: falta de escuelas, centros de salud, instalaciones de agua potable, alumbrado público, comercios, trasportes, áreas deportivas/recreativas, etc., necesidades que emergieron y se agudizaron con posterioridad a la asignación de los primeros conjuntos de viviendas.

En términos formales, durante los primeros tiempos, el Iprodha más allá de asignar viviendas individuales a familias en el nuevo complejo habitacional implementaría “simultáneamente” un programa de urbanización integral, con importantes componentes sociales y el desarrollo de tareas de acompañamiento social, por medio de la implementación de acciones interinstitucionales a fin de paliar las situaciones de carencias incrementadas por los efectos socio-urbanos no deseados de las políticas implementadas.

No obstante, contrariamente a lo manifestado pública y oficialmente por el Iprodha, para la elaboración del denominado “Programa de Urbanización Integral Itaembé Miní”, No se tuvieron en cuenta además de los aspectos poblacionales, las necesidades de equipamiento público comunitario en materia escolar, de salud, de seguridad, de actividades comunitarias, recreativas, deportivas y de espacios verde, necesarios para generar un plan de **desarrollo habitacional sustentable** que incorpore y respete la compleja dimensión del habitar⁶⁹. Es decir el proyecto original e inicial de complejo habitacional se limitó a *lotear y construir viviendas individuales* para familias con escasos recursos, otras obras y servicios de fundamental importancia para el bienestar de la población no se desarrollaron al menos durante los primeros tiempos (Ver foto). Sin embargo, en aquel momento paradójicamente sólo se había construido un local para oficinas del Iprodha destinadas a atender a la población local en aspectos relacionados administrativamente al uso y tenencia de la vivienda (regularización de la situación).



Barrio destinado a la población afectada por la relocalización de la Avda. Costanera de Posadas, durante los años 1998 y 1999.

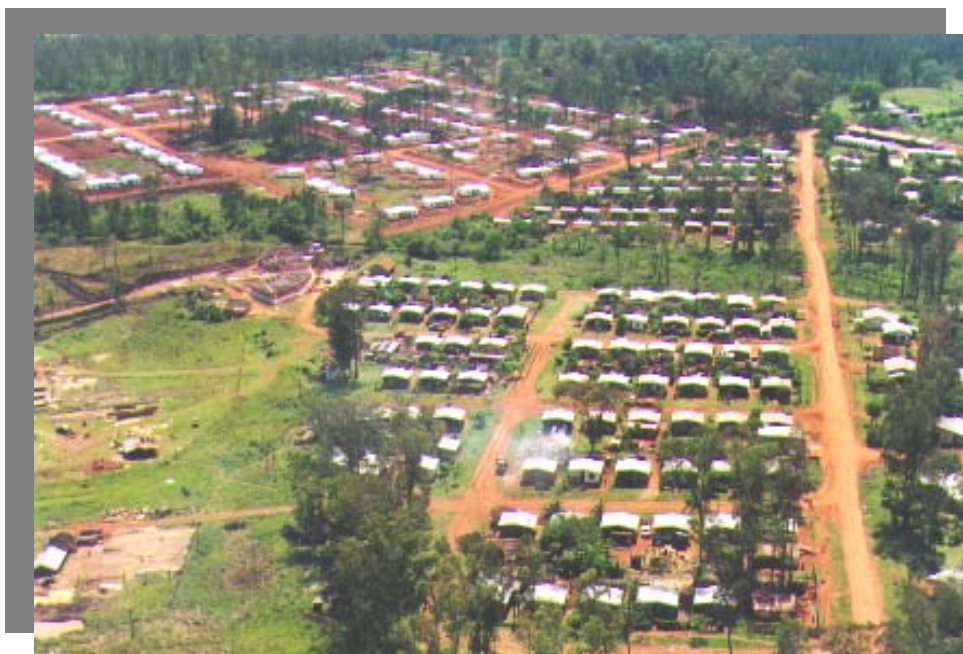
Fuente: CPU 1998.

⁶⁹ A pesar del eufemismo presente en los programas de viviendas sociales, el hábitat de los barrios presenta graves fallas tanto en el urbanismo como en las viviendas. Varios autores señalan que políticas de estas características tiene un alto costo social expresado en carencias, sacrificios, desgaste y largas luchas por ser dotado de servicios públicos. (Bolívar, 1996).

La planificación original del Iprodha, que proponía un estilo de solución habitacional eficientista e individual, más que solución de las políticas pone al descubierto nuevos problemas referidos al plano colectivo del barrio y los modos de vida de las familias destinatarias. La falta de escuelas, agua potable, centros de salud y transporte urbano **comenzaron a emerger como problemas de las políticas** y, simultáneamente a pensarse como componentes esenciales de una solución integrada de las políticas.

Estas acciones han venido implicando para sus residentes un conjunto de problemas y desafíos relacionados con la ausencia de componentes sociales así como urbano-ambientales en las políticas implementadas. Este tipo de intervención señala la disyuntiva existente entre una auténtica política social de vivienda y simples programas de viviendas carentes de componentes sociales y urbanos.

En el caso de Itaembé Miní tales componentes sociales: servicios básicos, infraestructura y equipamientos fue incorporado parcialmente a *posteriori* y, como producto de la demanda activa, movilizadora y conflictiva de los vecinos. Como señalaremos en esta investigación *las luchas reivindicativas efectuadas por organizaciones vecinales constituyeron mecanismos importantes para revertir mínimamente las consecuencias de una la lógica inadecuada de construir conjuntos habitacionales sin hábitat urbano*. En nuestra concepción una política sustentable de desarrollo habitacional no se debe focalizar en la simple casa-objeto, sino en el entorno, en la dimensión del habitar.



Vista del complejo habitacional durante las primeras etapas de construcción de viviendas.

Fuente.
Municipalidad de
Posadas. 2000.

La operatoria de *vivienda económicas* por la que se adjudicaron los primeros conjuntos habitacionales en el asentamiento, ha implicado significativas mejoras en las condiciones habitacionales de las familias reasentadas, ya que los grupos familiares carecían de una vivienda de material dotada de infraestructura básica. No obstante, las viviendas entregadas en el marco de esta operatoria, acarrear a muchas unidades domésticas otra problemática: el tamaño relativamente pequeño de las casas como para albergar a grupos domésticos compuestos por numerosos miembros. Sin embargo, esa problemática es solucionada (a veces) mediante una ampliación “precaria” de la vivienda; modificación que es llevada a cabo por las propias familias del barrio y, a menudo con los materiales (maderas y chapas de cartón) que han podido extraer del desarme de sus viejas viviendas al momento en que eran desplazados, fundamentalmente la población que fue relocada de la ribera.

En este sentido al concretarse la construcción y ampliación mediante el anexo de más habitaciones precarias, el resultado es la generación de una vivienda de carácter híbrida: por un lado una vivienda básica dotada del equipamiento para satisfacer las necesidades de una familia y por el otro, un precario “anexo” sin equipamiento logrando apenas satisfacer la necesidad del resguardo de un techo. El gran número de arreglos y modificaciones realizadas a las nuevas viviendas da una idea muy aproximada de la inadecuación entre lo construido y lo verdaderamente necesitado por la población. Situación, que por otro lado, en un contexto de pobreza cuestiona la definición oficial y estatal de *solución habitacional*.

Por otro lado, como resultado de la ausencia casi prolongada (y esperada) de componentes sociales de las políticas habitacionales desde la adjudicación del primer barrio y, del impacto de la relocalización, en viviendas económicas, de familias con alto nivel de vulnerabilidad (grupos numerosos, elevada desocupación, NBI), el Iprodha ha requerido establecer indefectiblemente *al menos de manera coyuntural* una tarea de acompañamiento social dirigido a mejorar las condiciones de vida de los grupos familiares “afectados por residir en un hábitat con carencias urbanas y sociales”. En otras palabras el Iprodha se encontró en la necesidad de generar complementos paliativos como una manera de dar continuidad a las políticas.

En líneas generales, el acompañamiento social se fue implementando paulatinamente a través de distintas acciones gubernamentales articuladas, en coordinación con organismos responsables de otras áreas, como el Ministerio de Bienestar Social, Subsecretaría de Conductas Adictivas, Monoclínico Manantial, Dirección de deportes, Ministerio de Ecología, INTA-PROHUERTA, Municipalidad de Posadas y la ONG Ayudar, Programa de Asistencia a Menores en Riesgo (PROAME).

En este contexto se implementó el proyecto de Huerta Orgánica Familiar, en forma conjunta con el INTA. Este proyecto consistió en brindar asesoramiento y provisión de semillas a

familias interesadas en realizar actividades de auto-producción mediante el cultivo de huertas domiciliarias. Durante el año 1999, alrededor de 180 familias formaron parte de este proyecto, capacitándose algunas en talleres de alimentación y dulces para el total aprovechamiento de su producción, así como la cría de aves de corral para el consumo de huevos y carnes. Además se propició y coordinó la concreción de talleres de información y capacitación en temáticas relacionadas directa o indirectamente con problemáticas de la población con el objetivo de ampliar sus niveles de *participación*, así como sus capacidades y habilidades para mejorar la calidad de vida⁷⁰.

De acuerdo a información suministrada por el Iprodha, los talleres que se realizaron en el marco de acciones de acompañamiento social fueron los siguientes:

- *Talleres sobre conductas adictivas con la población y el personal del destacamento de policía, cargo de profesionales de la Subsecretaria de Adicciones.*
- *Talleres de “Igualdad de Oportunidades” y de “Promoción Comunitaria de la Salud Reproductiva”, con los temas Planificación Familiar, Derechos de la Mujer, Mujer y Trabajo. Se realizó con profesionales de la Subsecretaria de la Mujer, del Ministerio de Bienestar Social.*
- *Taller de capacitación en cocina, especialmente planificados, para la venta de los productos como alternativa laboral, y taller de comercialización y venta domiciliaria para la valorización de la tarea como actividad laboral. esto se realizó con el apoyo de capacitadoras del Ministerio de Bienestar Social.*
- *Taller de cestería en papel diario, como alternativa de ocupación de tiempo libre.*
- *Se implementó el proyecto Juego y Deporte en mi barrio, del Consejo Provincial del Deporte y Recreación, con el fin de integrar a la población infantil a través de actividades participativas comunes.*

Para la realización de las distintas actividades que se llevaron a cabo en los barrios: talleres, reuniones, capacitación y asesoramiento a las distintas inquietudes de la comunidad, se contó con una Oficina Técnico-Social y dos unidades habitacionales que fueron reservadas para aquel fin.

⁷⁰ En este marco se realizaron talleres sobre los siguientes ejes temáticos: talleres sobre conductas adictivas con la población y el personal del Destacamento Policial. Talleres de Igualdad de Oportunidades y de Promoción de la Salud Reproductiva” (Planificación familiar, Enfermedades de Transmisión sexual, Violencia Familiar, Derechos de la Mujer. Mujer y Trabajo) con profesionales del Ministerio de Bienestar Social. Taller de capacitación en cocina, especialmente planificados para la venta de productos como alternativa laboral. Taller de Comercialización y Venta Domiciliaria para la valorización de la tarea como actividad laboral. Taller de Cestería de Papel Diario, como alternativa de ocupación de tiempo libre. Implementación del Proyecto Juego y Deporte en mi Barrio del Consejo Provincial del Deporte y Recreación, con el fin de integrar a la población infantil a través de actividades participativas comunes.

Estas últimas fueron ampliadas con fondos del PROAME, construyéndose una panadería y un taller de serigrafía en los que se capacitarían y trabajarían jóvenes del barrio, en el marco de uno de los objetivos del programa (Iprodha; 2004).

En líneas generales durante los primeros tiempos de adjudicación de los primeros barrios, el componente social de las políticas habitacionales se hizo esperar, y en detrimento de ello se priorizaron programas y acciones de acompañamiento social a la población en condiciones de vulnerabilidad incrementada, quizás también como una manera de contener y estimular la construcción de nuevas redes sociales de anclaje e integración social en un nuevo contexto socio-barrial cargado de carencias.

Desde el año 1996 en que se comienzan a construir los primeros barrios sobre las 156 hectáreas adquiridas, las familias que fueron poblando el sur del complejo se caracterizaron por compartir similares condiciones sociales y culturales. Si bien el eje sur del complejo habitacional, desde sus orígenes se fue conformando como uno de los principales núcleos de viviendas económicas que concentró a población carenciada proveniente de distintas tramas de la ciudad⁷¹. No obstante, desde el año 2001, el asentamiento ha dejado de conformar un conjunto habitacional exclusivo para “pobres”, debido a que en el lugar se ha venido construyendo viviendas para sectores sociales medios, beneficiados a partir de la implementación de diversas operatorias y programas, con lo cual las características socio-económicas de los residentes del asentamiento se ha heterogeneizado.

En este sentido, en el complejo habitacional conviven diariamente los habitantes de barrios contruidos mediante operatorias económicas y tradicionales del Iprodha, como ser, aquellas familias que estaban asentadas en la vía pública o en zonas inundables y que tuvieron la posibilidad de acceder a una nueva vivienda vía reasentamiento y por otro lado, aquella población recientemente radicada y beneficiada de una vivienda de mejor nivel, en términos de tamaño, diseño, y materiales utilizados en su construcción como el complejo Terrazas y otros barrios. Operatorias que se implementaron paulatinamente por medio de la incorporación del Contrato Marco 2.000 entre el Banco Nación y el Iprodha⁷².

⁷¹ En ese momento desde el Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional, ya se preveía que la zona iba a convertirse en un eje poblacional de importancia en el marco de la ciudad.

⁷² A partir de la operatoria IPRODHA BANCO NACIÓN se construyó el barrio residencial Las Terrazas, barrios conformados por conjuntos de viviendas que presentan cinco prototipos diferentes. Las cuotas mensuales parten de un tope mínimo de \$ 200 (pesos).



Extensión del eje
oeste del complejo
habitacional
mediante la
edificación de
nuevas viviendas
para familias de
sectores medios.



Barrios Costanera y
la Flor.

Fuente:
Municipalidad de
Posadas, 1999.

En los últimos tiempos la multiplicidad de operatorias implementadas no solo ha heterogeneizado al complejo habitacional, sino que ha sobredimensionado su tamaño, mediante ininterrumpidas construcciones de nuevos conjuntos de viviendas. El Iprodha ha entregado desde el mes de agosto del año 1996 hasta el año 2004 inclusive, 2.219 unidades habitacionales, en conjuntos o programas correspondientes a distintas operatorias de viviendas.

TABLA N° 5.

Operatorias y Viviendas entregadas en Itaembé Miní

Tipo de Viviendas	Organismos Intervinientes	Nro. Vivienda entregada
Viviendas económicas	Programas con niños Trabajadores Relocalizados Parque Adam. Relocalizados Ocupantes de la Ribera	492
Viviendas económicas	Convenio SUPCE-Municipalidad-IPRODHA por autoconstrucción y ayuda mutua. Relocalizados de la vía pública.	290
Viviendas Tradicionales	IPRODHA (Categoría “A”)	881
Operatoria Contrato Marco 2.000	BANCO NACIÓN/ IPRODHA	556

Fuente: elaboración propia, en base a Iprodha 2004.

Actualmente, como resultado de políticas habitacionales que han tendido a implementar masivamente programas de viviendas en Itaembé Miní, el crecimiento de la incipiente población superó muchas previsiones, al punto en que en 7 años ha recibido más de 3.500 familias, con lo que la población total de complejo habitacional asciende a los 22.000 habitantes y, las proyecciones del Iprodha estiman que el complejo habitacional en su totalidad llegará a albergar alrededor de 45.000 habitantes en los próximos 5 años.

Por otro lado, en los últimos tiempos esta concentración poblacional acelerada producto de una política habitacional poco planificada (y que incorporó deficientemente el componente social en su diseño), ha resultado sumamente desordenada. Las carencias de todo tipo se acumulan dando lugar a un complejo habitacional con insuficiencia de servicios y equipamientos básicos, provocando así la emergencia de nuevas demandas, principalmente en lo relativo a infraestructura, servicios y asistencias sociales. De modo que la construcción de viviendas en el complejo habitacional se hizo sin las condiciones que incorporan los elementos sustentables de construcción de viviendas urbanas: los bienes y servicios de consumo colectivo y la dimensión del habitar

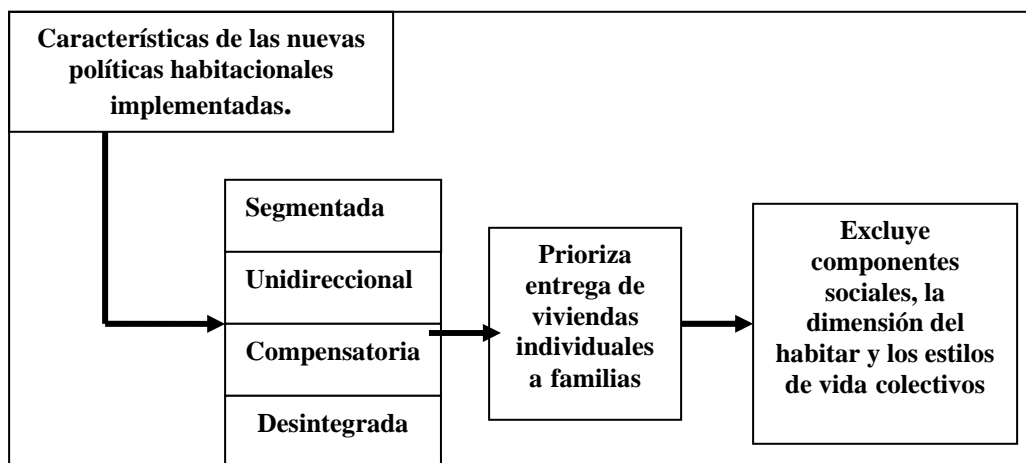
En este sentido, el traslado de población fundamentalmente pobre y marginalizada a las periferias limita las capacidades que tienen las familias de integrarse a la dinámica social urbana, proceso que a su vez incrementa la dualización socio-espacial. Así en palabras de Löic Wacquant (1997: 21) este proceso que apunta a una nueva configuración socio-espacial de la ciudad que concentra geográficamente la pobreza y la acumulación de distintos tipo de marginalidad constituye auténticos “territorios de relegación” que derivan en espacios de sobrevivencias de los excluidos.

En líneas generales, estas modalidades de implementar políticas habitacionales (segmentada, compensatoria y desintegrada), en nuevos barrios establecidos en los márgenes de la ciudad, localizados en la periferia, sin componentes sociales y urbanos consolidan formas precarias de hábitat desatando así, antes que auténticas soluciones, nuevas problemáticas y nuevos desafíos para las poblaciones afectadas por las políticas. *En ese sentido, la relación problemas-demandas-políticas, no desembocan acertadamente en soluciones integrales, sino que conllevan nuevos problemas y demandas que culminan desatando sinergias incrementales que gradual y acumulativamente corrigen a las políticas.*

La experiencia de Itaembé Miní señala que la construcción de prototipos habitacionales económicos en la periferia urbana es uno de los efectos de la inflexibilidad, característica de una forma de producción estandarizada y, donde el factor costo-suelo fue el elemento principal que orientó la decisión para la localización del complejo habitacional. Contexto en el que por otro lado, la vivienda fue concebida simplemente como un objeto más de consumo que debió cumplir con determinados requisitos técnicos, por cierto notablemente básicos. Así, el marco de una lógica eficientista, el interés por maximizar la cantidad de viviendas construidas con acotados recursos ha afectado los parámetros de calidad de vida tanto en el plano individual (la casa) como en el colectivo (el barrio). Fundamentalmente cuando la lógica de los programas habitacionales, aún deficientemente planificados, son subsumidos bajo la lógica lucrativa de las empresas constructoras, que incrementan la “desintegración” de políticas habitacionales referidas al hábitat.

FIGURA N° 3

Características de la implementación del modelo de políticas habitacionales



Fuente: elaboración propia.

Sin duda, una de las consecuencias más drásticas del modelo de política habitacional implementado, fue la forma en que se materializó la llamada solución habitacional dentro del espacio de la ciudad. La dimensión del Proyecto Itaembé Miní instauró una lógica de creación de

un conglomerado peri-urbano que ha desatado procesos alienantes que acrecentaron la vulnerabilidad; la precariedad; las carencias: barrios poco atendidos por la administración, con degradación ambiental, servicios deficientes, mala accesibilidad, sin alternativas económicas locales, etc. Así, a las condiciones de carencias de muchas familias reasentadas se sumaron aquellas creadas por el incremento de la segregación socio-espacial urbana, etc.; situaciones que actuaron potenciando la intensificación y profundización del deterioro de las condiciones de vida de las poblaciones denominadas eufemísticamente beneficiarias.

3.1. El análisis de la dinámica organizativa y la construcción social de la demanda.

Como señaláramos con anterioridad, las políticas sociales conforman un plan de acción orientado a generar un cambio por medio de la implementación de sus postulados; sin embargo los individuos y los grupos receptores de las políticas, no constituyen un colectivo inanimado que asimila pasivamente lo programado en las políticas. Las políticas implementadas de arriba hacia abajo impactan y generan movimientos de abajo hacia arriba, en términos de nuevos planteamientos y demandas.

A partir de la implementación, las políticas pueden redefinirse y modificar sus postulados; ello supone en muchos casos un interés o motivación de los ciudadanos, seguido del involucramiento, la participación y la organización constituyen un paso necesario para dar otra direccionalidad al plan de intervención inicial. En otras palabras, las instancias de implementación conllevan la potencialidad de despertar procesos organizativos en aquellos espacios sociales que se intentan transformar, como la comunidad, la vecindad, el barrio o, algún colectivo en cuestión.

Itaembé Miní como un conjunto socio barrial fundado a partir de la implementación de una política de vivienda que ha tendido a segregar a población reasentada en un territorio periférico, ha implicando no solo la construcción de nuevas identidades, sino la emergencia de problemas relacionado al hábitat y la falta de atención comunitaria. Pobladores son puestos a compartir no solo el mismo espacio, sino los mismos problemas, necesidades y desafíos. Contexto en el que los nuevos barrios comienzan a constituirse en el escenario en donde se desarrollarían intensas y diversas redes de comunicación que facilitan el intercambio social, la construcción de nuevas redes sociales, enclaves culturales y prácticas sociales.

Más allá del barrio como espacio físico que se contextualiza con carácter exclusivamente escenográfico interesa *el componente organizativo que se gesta al interior del espacio barrial* en donde sus habitantes a nivel colectivo propenden por la identificación de elementos comunes que incidan en su lugar de vida, a partir de la concientización de diferentes criterios que van surgiendo

de la convivencia, de redes de relaciones establecidas dentro de ese espacio-tiempo social, donde las condiciones de vida y los rasgos socioculturales tienden a ser similares. En este sentido, una de las construcciones sociales que cobran significativa importancia serían las **comisiones vecinales**, es decir el mecanismo organizativo *por excelencia* para mejorar el barrio, para comunicar o demandar, ante el gobierno de situaciones que afecten en algún grado el desenvolverse cotidianamente en un nuevo complejo habitacional. En este sentido, los habitantes/vecinos, en sus condiciones de sujetos tendrían un margen autonomía y posibilidades de injerencia o influencia sobre las decisiones que afectan el devenir de estos ámbitos.

En la actualidad el análisis de las organizaciones sociales cobran fundamental importancia tanto en términos teóricos como prácticos. Las organizaciones de la sociedad civil constituyen de modo abierto, espacios de dialogo y reflexión para que los ciudadanos puedan plantear sus problemas y perfilar las posibles soluciones. En este sentido, las organizaciones son fundamentales para transformar las debilidades individuales de los sectores empobrecidos en fortalezas colectivas, lo cual consolida el funcionamiento de genuinos procesos participativos a escala local.

En un sentido amplio, las organizaciones vecinales constituyen “el lugar de la confluencia y comunicación: las reuniones, las asambleas, los mítines representan centros de sociabilidad local y procesos comunicativos, un espacio para el encuentro para la concertación”. En otras palabras, es un espacio construido y habilitado para las prácticas vecinales portantes de una pluralidad de funciones: son útiles para la comunicación, para la recreación, para el intercambio, para la vecindad, para mejorar el barrio y hasta redefinir nuevos programas gubernamentales. De modo que las instancias organizacionales constituyen el espacio intersticial para la reflexión, acción y, transformación de procesos que fueron incrustados en ámbitos socio barriales como resultado de las políticas habitacionales deficientemente planificadas. En este sentido, las políticas desarrolladas no serían elaboradas e implementadas de una vez por todas, sino constantemente reinterpretadas, re-elaboradas, en base a la capacidad activa y transformativa de los pobladores.

En nuestra perspectiva, las organizaciones barriales en tanto trama de relaciones entre vecinos y articuladas por una multiplicidad de propósitos, señalaría en cierta medida la búsqueda de objetivos comunes: solucionar carencias y necesidades existentes en el plano barrial. El espacio común de la vecindad es un espacio propicio para construir demandas y acciones tendientes a resolver problemas colectivos. En tal dirección las organizaciones vecinales, generan ideas, reclamos, estrategias (para la solución de problemas) las evalúan, desarrollan y tratan de imponer en el dominio de la esfera institucional gubernamental. Acción que develaría el papel activo y constituyente de los vecinos en la generación, y re-elaboración de las políticas. Cuestiones, que de partida implicarían, por medio de la transacción, el replanteo/modificación de

“las políticas habitacionales” que se han implementado inicialmente: sin componentes sociales, urbanos ni comunitarios.

En función de estas ideas, el objeto de este trabajo es desarrollar un tipo de investigación que tenga en cuenta el carácter contextualista y procesual en el que se desenvuelven las prácticas organizativas orientadas a encontrar soluciones. En el marco de problemas y necesidades colectivas-barriales, los vecinos en tanto agentes, reflexionan, actúan, opinan y eligen, haciendo uso (de forma diferencial) de los márgenes de autonomía y libertad que están a su alcance. En este sentido, la inclusión de ese conjunto de prácticas de los actores permite elaborar la noción de estructura constituida por la actividad humana, a la vez que por medio de esa constitución (Giddens, 1978 y 1995) recuperando la dimensión micro-social de los procesos socio-políticos.

Así contrariamente a una visión simplista y mecánica (según la cual el comportamiento de los actores en los procesos socio-políticos estaría completamente determinado por la posición que se ocupa en la sociedad), proponemos un modelo de análisis más amplio y en el que se reconoce explícitamente lo multifacético como características de estos procesos, que involucra a lo político, lo cultural, lo incremental, el medio ambiente y lo estructural, así como las dimensiones racionales. El poder, la oportunidad y el accidente influyen tanto en la forma de los resultados como lo hacen el diseño, los acuerdos negociados y los planes maestros (Pettigrew, 1985)⁷³. Perspectiva en la que también se cuestiona la división convencional entre la formulación de las políticas y su puesta en marcha, y estos procesos no se perciben como discretos o cronológicos sino como interactivos y confusos (ídem).

Las demandas vecinales no se realizarían al azar, sino que serían el producto de un proceso político organizativo, el resultado en definitiva, de la acción e interacción comunicativa/deliberativa. Las organizaciones vecinales permitirían así, desarrollar y perfeccionar las prácticas reivindicativas de los vecinos, a la par que contribuiría a alimentar un asociacionismo de base. Si bien la acción comunicativa (Habermas; 1989), posee también una capacidad generadora de diferencia, pluralidad y desacuerdo adicionales, la búsqueda de soluciones y objetivos compartidos implicarían (en algún grado) necesariamente el acuerdo entre los vecinos.

La construcción -desde abajo- de reclamos y demandas de orden barrial mostraría a éstos como constructos a partir de preferencias específicamente vecinales generadas por canales participativos, organizativos, deliberativos. En este sentido, la capacidad organizativa/transformativa de la acción vecinal constituye una dimensión de significativa importancia. Así, con la finalidad de transformar, reelaborar las políticas originales que se han

⁷³ Citado por Aguilar Villanueva; Problemas públicos y agenda de gobierno. 1996. Ed. Ángel Porrúa. México.

propuesto y desarrollado, los vecinos elaborarían sus preferencias en torno a cuestiones que afectan también y de modo similar a otros vecinos. No obstante, la acción política, en efecto no operaría en el vacío y su apertura no podría equipararse a la ausencia de constricción estructural alguna⁷⁴.

Es importante subrayar que esta perspectiva supone que las relaciones entre las organizaciones sociales comunitarias y las agencias gubernamentales se establecen de acuerdo a decisiones estratégicas entre ambas partes y que estas no dependen solamente de uno de los actores (Villar; 2003, 18). A pesar de que en algunos casos el gobierno puede ser el actor dominante en el juego político y las organizaciones de la sociedad civil suelen tener menores opciones dentro de este juego, siempre ambos actores están participando en la relación, orientados por una decisión estratégica (Najam, 1999: 19)⁷⁵. En síntesis, actores gubernamentales y sociales están inmersos en tramas de poderes constituidos y constituyentes, que al ponerlos en práctica generan sinergias incrementales.

En función de nuestro marco conceptual es necesario repensar nuestro problema empírico: el proceso de formación de una política de vivienda, que en su diseño, planificación e implementación no han incorporado componentes sociales y de atención comunitaria, desatando serios problemas, conflictos y replanteos por parte de la población hacia las políticas implementadas. Situación en la cual concebimos a la revisión/re-definición de las políticas como resultado de procesos en la que está en juego la capacidad activa y creativa de los sujetos, es decir los beneficiarios como potenciales constructores de nuevas políticas/programas.

En este sentido, el análisis de los mecanismos de funcionamiento de las políticas, fundamentalmente cuando éstas involucran la administración gubernamental y su desarrollo en el marco de los cambios y transformaciones por la que atraviesan, resultan ejes analíticos de fundamental importancia. Tal propuesta fuerza a concebir las políticas sociales en su trayectoria global, estos es: como procesos que recorren diversos momentos y niveles que involucran a distintos sujetos y agentes sociales (Danani; 1996: 26).

En líneas generales, es a partir de las organizaciones vecinales, como ámbito de expresión y acción colectiva, en donde se van a construir las relaciones significativas con las políticas. De

⁷⁴ Es aquí entonces que muestra sus riesgos la expresión poblaciones objetos de políticas sociales, si ello implica concebirla como beneficiarias/destinatarias de políticas verticalmente diseñadas y no, como actores de los procesos sociales y políticos de los cuales esas políticas son, como dijimos, momentos y expresión. Esto no significa que estas poblaciones no sean destinatarias de tales políticas sino que en todo caso, esa condición es una relación y como tal, resultado de procesos e interacciones. (Danani; 1996: 32).

⁷⁵ Citado por Rodrigo Villar: De la participación a la incidencia de las OSC en políticas públicas. libros del Zorzal. 2003.

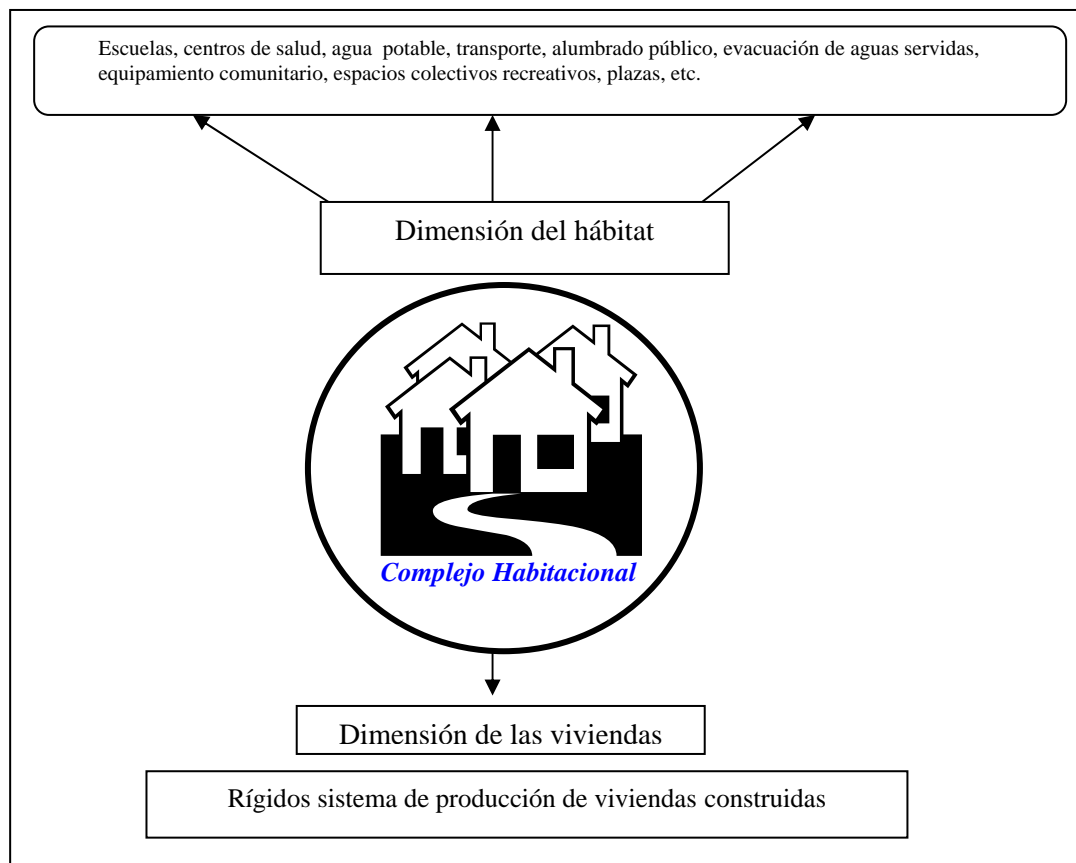
modo que ponemos en primer plano el aporte de las organizaciones sociales comunitarias en el proceso de incidencia en la re-elaboración de las políticas. El conflicto dinamiza la organización vecinal, organización que es funcional para la interacción y corrección de las políticas. En este sentido, es importante analizar y evaluar no solo los aportes de las organizaciones sociales comunitarias en los procesos de corrección de las políticas, sino ir más allá del logro en la formulación y re-orientación de las políticas y tener en cuenta otras dimensiones desde el punto de vista de la deliberación y la participación⁷⁶.

A partir de la experiencia desatada en el complejo habitacional de Itaembé Miní, se podría dilucidar el dilema: *si la población objeto de la política habitacional fue constituida como mero depositario o recepcionista pasivos de un estilo de implementar políticas de viviendas, o por el contrario, si el contenido de las políticas o programas posteriormente implementados aparecieron necesariamente, como el resultado del comportamiento activo y de la capacidad movilizadora de los vecinos*. En esta investigación nos volcamos a trabajar desde esta segunda hipótesis. Punto de vista, en el que además recuperamos la participación organizada de los vecinos, en la medida en que aparece como cierto grado de involucramiento e incidencia de la población en las decisiones e intervenciones gubernamentales que acumulativamente se materializaron en el complejo habitacional. De modo que analizamos el papel de los pobladores y sus prácticas (no simplemente como población receptora o destinataria de las políticas), sino precisamente como población que despliega un amplio abanico de formas participativas, organizativas orientadas a incidir, crear o transformar a las políticas.

En la actualidad las diversas formas de participación y organización experimentadas en el complejo habitacional abrirían nuevas expectativas y oportunidades, en la redefinición de las políticas, a la par que generarían diversos interrogantes en torno al papel que cumplen las comisiones vecinales, organizaciones barriales y, movimientos reivindicativos en la revisión de las políticas: ¿Cuáles son los mecanismos organizativos de los vecinos de los barrios para realizar la tarea de incidencia en el conjunto de las políticas de viviendas? ¿Qué tipo de cuestionamientos y demandas realizan y qué estrategias utilizan para ser escuchados por el gobierno? ¿Qué fuentes de legitimidad utilizan los actores para construir sus demandas?, etc. Estas son algunas preguntas relevantes a fin de develar este proceso y, como veremos a lo largo de este apartado son cuestiones que demandan un minucioso análisis, dada la multiplicidad de demandas y la diversidad de actores relacionados con el proceso de gestación e implementación de las políticas.

⁷⁶ Como sostienen varios autores las organizaciones además de lograr que se discuta un tema de política, o que se formule e implemente un programa, pueden o no contribuir a la redefinición de la institucionalidad pública, al fortalecimiento de la democracia y de la sociedad civil.

FIGURA N° 4

Déficit de componentes sociales en las políticas habitacionales

Fuente: elaboración propia.

3.2. De la exclusión a la organización. La constitución de nuevas organizaciones vecinales en el complejo habitacional.

Las experiencias, gestadas en Itaembé Miní señalan que en los últimos años la construcción de este tipo precario de hábitat gradualmente viene siendo objeto de reivindicaciones por parte de quienes progresivamente lo habitan, conformando modalidades de organizaciones vecinales que tienen alcances más allá de cada barrio o sector particular de viviendas y, cuyo objetivo es (entre otros) minimizar y corregir el impacto negativo de las políticas, en la línea de acción en que originalmente fueron concebidas e implementadas.

Los problemas necesidades y conflictos que paulatinamente se materializan en el nuevo complejo habitacional encuentran su tratamiento y resolución por medio de los apropiados acuerdos, transacciones y relaciones de los actores sociales en articulación con los poderes gubernamentales. Modificar la decisión oficial de las políticas o generar nuevos

programas/políticas, serían en este sentido, el resultado del análisis y discusión de los diversos actores sociales, y políticos involucrados en su formulación, aceptación y puesta en marcha. En este sentido, analizar los procesos organizativos activados en Itaembé Miní donde se desarrollaron amplias demandas y luchas sociales por servicios e introducción de componentes sociales en las políticas habitacionales implementadas, serían tareas significativas a dilucidar: ¿Cuáles son los resultados de esas experiencias a nivel de cambios en las políticas, de fortalecimiento de las organizaciones sociales comunitarias, de ampliación de espacios de deliberación? ¿Los procesos de la legitimidad de las organizaciones para incidir en las políticas, el papel del capital social, y logros para la gente del barrio? Estas son algunas de las reflexiones que intentamos esclarecer en el presente trabajo.

La importancia creciente de las organizaciones vecinales se explica en parte, por la agudización de los problemas socios urbanos existentes en el complejo habitacional, pero también por una mayor conciencia vecinal, que considera tener derecho a intervenir en el destino de sus lugares de vida. Así, frente a problemas complejos a la población le interesa opinar, decidir e intervenir sobre el entorno barrial.

A partir de la vivencia cotidiana en un nuevo complejo habitacional, las familias que ocupan cada vivienda se pueden interrelacionar a diario y frecuentemente incorporar a las luchas por la dotación de bienes y servicios de consumo colectivo. Como acertadamente señala Feijoo (1984: 12) “Cuando la provisión colectiva es deficiente es poco lo que puede hacerse desde cada unidad doméstica individual, excepto adaptarse a ellas; sin embargo, desde el conjunto de las unidades domésticas de un mismo barrio afectadas por similares carencias pueden intentarse acciones reivindicativas a través de organizaciones colectivas voluntarias, como las organizaciones barriales o sociedades de fomento...”.

En este sentido, las organizaciones vecinales se han convertido en un espacio de participación social (Zicardi; 1994: 356). Sus acciones colectivas son variadas, y emergen de un conjunto de manifestaciones de descontento social y de revitalización de la sociedad civil generados a partir de procesos participativos orientados hacia la toma de decisiones. Su importancia además se incrementa, por un lado, en un contexto en que el Estado planifica políticas divorciadamente de las necesidades de la población y por otro, en la medida en que busca en la autogestión una salida a los problemas habitacionales y socio urbanos en general.

A lo largo de Itaembé Miní, la conformación de las distintas comisiones vecinales constituyeron desde el primer momento de su gestación mecanismos organizativos orientados no solo a reorganizar el complejo socio-habitacional sino a mejorar la calidad del hábitat por medio

de demandas y reivindicaciones ante el Iprodha, el gobierno municipal y otras dependencias del Estado.

8 Misiones
sábado 13 de septiembre de 2003
el territorio

CALIDAD DE VIDA
Unas 10 mil personas habitan las 2058 viviendas que se construyeron en el sudoeste de Posadas

Los habitantes de Itaembé Miní están preocupados ante los pocos servicios

Los vecinos se quejan porque no hay comercios bien surtidos, farmacias, ni centros de salud que aseguren la asistencia integral para adultos y niños. La línea de teléfono llegaría en el 2004

Posadas. Falta de continuidad en el cronograma de recolección de residuos, supermercados, carnicerías, farmacias, disponibilidad de líneas telefónicas, más frecuencias del transporte urbano de pasajeros, consultorios médicos estatales o privados y abastecimiento seguro de agua potable con las



Las largas luchas sociales por la obtención de infraestructura y servicios básicos protagonizada por los vecinos señalarían que el conjunto de las políticas implementadas por el Iprodha y el Municipio no conformaron un conjunto de decisiones monopolizadas por éstos organismos gubernamentales, sino más bien obedecieron a un dinámico proceso de discusión y redefinición de los componentes del habitar. Los casos analizados señalarían que las relaciones entre las organizaciones barriales y el gobierno más allá de las tradicionales relaciones clientelares también se ha canalizado entre la confrontación y la negociación.

En este trabajo señalamos que las organizaciones vecinales resultan el eje que articula varias demandas de la población, como son mejorar o cambiar el entorno barrial; luchar para resolver los problemas cotidianos (salud, educación, alimentación, incorporación de bienes y servicios, entre otros), aspectos que han puesto en entredicho a un modelo de diseño e implementación de políticas de viviendas que ha generado un hábitat precario.

En Itaembé Miní, las primeras organizaciones articuladas y estructuradas en el plano barrial, aparecieron para paliar los efectos más críticos de la pobreza, a través de los lazos de solidaridad y redes de ayuda mutuas; muchas veces orientadas por ONG's que actuaron de forma pionera en el complejo habitacional. En este contexto, las asistencias sociales en el barrio fueron

las primeras reivindicaciones. Estas organizaciones tuvieron un carácter inédito: nacieron en el marco de los programas de acompañamiento social que el Iprodha coordinadamente con otros organismos gubernamentales realizaban en el asentamiento. Organizaciones vinculadas al deporte, a las realizaciones de huertas familiares, especialmente a los talleres de cocina, y asociaciones vinculadas a las actividades de autoproducción de alimentos. Tales reuniones constituyeron desde sus inicios un escenario, un espacio público para la realización de nucleamiento y conocimientos entre vecinos que procedían de diferentes sectores de la ciudad. Por otro lado, estos ámbitos sociales próximos: el vecindario y el barrio, comenzaron a visualizarse como el intersticio de nuevos lugares de vida en donde se materializan un conjunto de adversidades y nuevos desafíos para afrontar colectivamente en el plano barrial.

Resulta difícil concebir el desarrollo ordenado y lineal de un conjunto de acciones y logros obtenidos a nivel barrial, debido a la compleja naturaleza de las cuestiones dirimidas en un nuevo espacio socio-barrial, constituido por agregación barrios adjudicados. Por ello es importante concebir a *las necesidades colectivas, demandas y las organizaciones vecinales desde un punto de vista procesual*, que posibilite analizar la simultaneidad de situaciones y problemáticas manifestadas en relación con los intentos puntuales, esporádicos y, organizativos por resolverlos en el continuo camino de marchas y contramarchas por los que frecuentemente han transitado la acción colectiva vecinal. Contexto, en el que sin duda, ha cobrado significativa importancia la estructuración de nuevas organizaciones en el plano colectivo del barrio.

Muchas organizaciones desestructuradas y fragmentadas por los procesos de traslados y adjudicación comenzaron a articularse en el nuevo medio. El compartir el mismo complejo habitacional, las mismas carencias y, la necesidad de mejorar el nuevo hábitat, han incidido en la generación de mecanismos organizativos. Vecinos que se conocían previamente de otros barrios junto a aquellos no conocidos hasta el momento comenzaron a interactuar, estableciendo una trama de relaciones que se fue anclando en el nuevo barrio. Las organizaciones de actividades festivas, los torneos de fútbol, la construcción de canchas y espacios recreativos, son actividades que inicialmente no solo contribuyeron al conocimiento entre los habitantes-vecinos, sino que motivó la participación y organización, fortaleciendo nuevas identidades, *reconstruyendo y complejizando la “sociabilidad barrial”*.

A partir del trabajo cotidiano de gestión y organización de la comunidad, se ha planteado la búsqueda permanente de prácticas alternativas que conlleven a ***un hábitat más sustentable***, como así también, a niveles de organización y participación comunitaria a incorporar en todo emprendimiento barrial. Sin embargo antes de producirse algún tipo de organización vecinal formal, los habitantes de los barrios se encauzaron en la creación de asociaciones circunstanciales de corte inmediateista.

“Acá nosotros los relocalizados de la costanera y otros barrios fuimos casi los que más sufrimos necesidades porque cuando vinimos a las viviendas en el barrio no había nada, solamente monte. Nos teníamos que juntar para hacer algo”. “Cuando vinimos muchos vecinos no tenían trabajo, la forma de subsistir de la familias pasaba por gestionar los recursos para hacer comedores. Lo vecinos les pedíamos mercadería de seguido a la gente de la municipalidad y del ministerio ellos nos ayudaban cuando podían...” (Notas de campo).

Los intentos de construcción-reconstrucción de las primeras Comisiones Vecinales legalmente constituidas dieron origen al surgimiento de importantes partidas de conflictos entre los vecinos. El desconfío de muchos vecinos ante la percepción de algunos emprendedores-dirigentes del asentamiento como potenciales punteros barriales con afán de liderazgo derivaron en focos de disputas y fragmentación, inherente a todo proceso socio-organizativo como el emprendido en Itaembé Miní.

Sin embargo, a pesar de los conflictos desatados, durante los primeros tiempos de conformación del asentamiento, el carácter movilizado de las primeras Comisiones Vecinales generadas tuvo un rol protagónico en la gestión y obtención de los primeros centros de salud, escuelas, y comedores comunitarios. De modo que estas organizaciones lograron introducir exitosamente sus demandas en las instituciones gubernamentales locales. En este marco, los primeros conflictos marcaron el pasaje desde una situación de disgregación de la población (como resultado del vivir en un nuevo medio) a su estructuración en barrios con límites definidos y organizados a través de comisiones vecinales que representaban a sus habitantes⁷⁷.

La creación de Comisiones Vecinales deriva de un proceso formal, producto de la Ley Orgánica que rige la Municipalidad de Posadas. De modo que las mismas aparecerían como el resultado de la legalización de las iniciativas asociativas para gestionar la solución de los problemas de equipamientos de los barrios ante el Estado. Sin embargo, aún antes de su formalización en algunos barrios del Itaembé Miní, han existido iniciativas asociativas (juntas vecinales, asambleas, talleres asociativos) que tenían como objetivo central la consolidación del barrio a fin de dotarlo de servicios.

En términos generales, las Comisiones Vecinales, se fueron constituyendo progresivamente como organizaciones que ejercieron el liderazgo político y comúnmente adquirieron un gran nivel de representatividad en los barrios del Itaembé Miní. El conjunto de

⁷⁷ Además, la forma en que son distribuidos en el espacio en el nuevo barrio los grupos sociales originarios y el tipo de configuración física de las viviendas a ocupar, constituyen elementos que también intervienen en la organización vecinal-barrial. Algunos vecinos se conocen, establecen relaciones de ayuda mutua, son amigos o intercambian favores.

estas organizaciones tienen su propia norma o estatuto que la rige. Las autoridades se eligen participativamente por medio de la votación de determinados grupos o listas, a su vez cada una de ellas está integrada por candidatos que cubren los diversos cargos y funciones: presidente, vicepresidente, tesoreros, secretarios, colaboradores, etc.

La gestión de vecinos en cada comisión es renovada anualmente. Al concluir un periodo determinado se realiza una convocatoria y se procede a conformar una Junta Electoral. Con el objetivo de prevenir fraudes que deriven en conflictos, el proceso eleccionario es acompañado y supervisado por funcionarios del área de Asuntos Barriales de la municipalidad, así como asesores y representantes de ONG's que trabajan en el barrio. El involucramiento y participación de la población en los procesos electivos, varían de acuerdo a las propuestas de acción delineadas, así como de los problemas a solucionar en el barrio. Los líderes barriales oportunamente suelen contar con el apoyo exógeno de partidos políticos y organizaciones para captar recursos hacia el interior de los barrios.

En algunos casos, más allá de los logros obtenidos, la constitución formal de comisiones vecinales ha despertado (con cierto altibajo) algunos procesos negativos o limitantes para la participación vecinal en los procesos decisionales; así en función de una anhelada operatividad el actuar de delegados y representantes barriales de cierto modo ha excluido la participación involucrada de los vecinos. Al funcionar las comisiones vecinales como el canal idóneo para la canalización de las demandas, el procedimiento implicó delegar en los representantes, las acciones pertinentes a la obtención de objetivos reivindicatorios. De modo que, en oportunidades la gestión de soluciones quedó supeditada a la decisión de los vecinos con cargos en la comisión y, solo llegó a adquirir una participación vecinal más abierta en el caso en que estuviera en juego una problemática que requiera de una solución urgente y efectiva por parte del Estado.

“Para las gestiones el vecino al frente de la comisión era muy operativo y voluntarioso... el solo y casi sin ayuda se encargaba de hacer las notas y mandar a Iprodha y la municipalidad...” “A veces nosotros firmábamos y listo. En el calor cuando no había agua en el barrio enseguida nos juntábamos para ver que íbamos hacer para tener agua más pronto” (Notas de campo).

Más allá de algunos focos de antagonismo desatados en los barrios durante las primeras etapas de constitución de comisiones vecinales formales, los vecinos mediante el apoyo de ONG's, con grandes iniciativas y considerables esfuerzos, han levantado de manera colectiva y efectiva, un conjunto de organizaciones vecinales que han brindado *alternativas de mejoramiento a lo construido en el barrio*, como consecuencia de políticas que no contemplaron la dimensión

del habitar. Políticas deficientemente planificadas e implementadas por organismos del Estado (Iprodha- Municipio).

En el barrio se generaron entonces situaciones en las cuales los vecinos comenzaron a constituirse y manifestarse como agentes de cambio: la construcción de las obras de interés comunitario tales como obras de infraestructura, la construcción de la iglesia, la guardería comunitaria, los espacios recreativos; tinglados para comedores comunitarios, la construcción de veredas en el espacio colectivo del vecindario, etc. En este proceso, emerge además, la condición de agentes, en eventos especiales de carácter organizativo, participativo, de congregación comunitaria, como construcción de espacios de deliberación pública: la realización de numerosas asambleas, reuniones y mitines son casos testigo de ello. Todo este conjunto de emprendimiento permite sostener que los vecinos no desempeñan simplemente un papel diseñado o condicionado en el marco de las políticas que marcaron al barrio, sino que internalizan un repertorio, una matriz de predisposiciones que se va construyendo gradualmente desde dentro de su propio lugar de vida mediante procesos organizativos constructivos.

“A mi me gusta relacionarme en el barrio. Lo que pasa es que trabaje muchos años con los jóvenes de la iglesia en mi anterior barrio, desde ahí tengo eso de hacer cosas por la gente y es por eso que me cuesta dejar de dedicarme a la comisión vecinal...” (Presidente Comisión Vecinal 90 viviendas). *“Nosotros desde la comisión tenemos muchas propuestas y ganas de trabajar... estamos fomentando la participación vecinal, porque tenemos que mejorar la iluminación, seguridad, plaza para toda la familias, playón deportivo organizar un botiquín, conseguir teléfonos públicos y crear una bolsa de trabajo y poner nombre al barrio”.* (Miembro del una Comisión Vecinal).

El hecho de ser vecinos en un barrio con múltiples factores de hostilidad y carencias socio-urbanas que caracterizan el contexto de su hábitat y, a su vez el interés vecinal en transformarlo reviste de gran importancia⁷⁸. Los vecinos comienzan a ser estructuradores de sus barrios por medio de sus prácticas. En este sentido, en el marco de las condiciones generadas o establecidas por un conjunto de políticas, las prácticas organizativas-reivindicativas de los vecinos dependen de los esquemas reflexivos interpretativos aplicados al análisis y evaluación de la situación del barrio. Por otro lado, todo este conjunto de procesos nos permite visualizar tanto a las comisiones vecinales, como las redes sociales activadas, y las organizaciones barriales en su dimensión de

⁷⁸ En el fondo el territorio comienza a representar una comunidad de intereses.

“actor social” con marcado protagonismo en el devenir barrial⁷⁹. Así desde las organizaciones se plantean prácticas inéditas y canales de participación de la comunidad en función de las inquietudes y creatividades despertadas en grupos de vecinos. Como sostienen muchos autores (Cohen, 1985; Sollors, 1989) las identidades vecinales adquieren gran importancia debido a que una vez constituida no solo se revitaliza, sino que en ocasión es utilizada para organizar la lucha política y defender un estilo de vida.

En líneas generales, durante los primeros tiempos todo proceso organizativo generado dentro del complejo habitacional fue desarrollando dos funciones de suma importancia para mejorar la calidad de vida dentro del hábitat barrial. En primer lugar las organizaciones desarrollan una precaria pero importante tarea de provisión de servicios, es decir la realización por parte de los mismos vecinos de las actividades que ellos consideran que se necesitan hacer en el contexto del barrio en tanto hábitat. En un segundo plano, las organizaciones realizan una función de movilización social a fin de reclamar e incidir en las políticas (en términos de formulación de propuestas escuchadas o no), en otros términos significa promover que el gobierno “realice” lo que las organizaciones consideran correcto o justo hacer a través de la participación directa en el planteamiento y formulación de las políticas. En general, *la construcción de la demanda generada a escala barrial*, con marcado protagonismo de las organizaciones vecinales, son producto de *la socialización de la reflexión* en torno a los problemas emergentes en el barrio.

“Acá frente a las necesidades que pasamos los vecinos, nos veíamos con la obligación de juntarnos para hacer algo, para salir adelante, de la situación mala por la que pasábamos”... “En el barrio no había nada, nos trajeron y nos dejaron acá, y si nosotros no nos juntábamos para hacer o pedir algo, no tendríamos nada en el barrio. Así fue como nos empezamos a juntar para trabajar”.

⁷⁹ Siguiendo a Giddens (1995) este proceso puede ser conceptualizado dentro de la noción de *dualidad de la estructura*: es decir la constitución de lo social como estructurado y al mismo tiempo en proceso de estructuración, en donde las acciones de los hombres continuamente intermedian y reproducen a las estructuras.

TABLA N° 6

Organizaciones vecinales vigentes en el complejo habitacional Itaembé Miní.

Nro.	Comisiones vecinales constituidas formalmente
01	La paz Itaembé Miní
02	64 viviendas Itaembé Miní
03	Itaembé Porá Centro Correntino
04	30 Viviendas “el refugio2.
05	Belén. Itaembé Miní
06	90 Viviendas Itaembé Miní.
07	Nuevo Amanecer.
08	Barrio Eva perón. Itaembé Miní.
09	Barrio las Lomas –238 viviendas Itaembé Miní
10	30 Viviendas Jesús Misericordioso.
11	70 Viviendas. Itaembé Miní
12	Sector A-1
13	Barrio Esperanza
14	Barrio Parcela 85
15	Barrio Evita.
	Organizaciones Vecinales sin constitución Formal
16	36 Viviendas Itaembé Miní
17	Sector A-2
18	Parcela 52
19	Barrio Policial.
20	Barrio Prosol II.

Fuente: Elaboración propia.

Durante el año 2001, con el correr de los meses y, en la medida en que se iba expandiendo el complejo, con la construcción de más viviendas y la llegada de nuevos pobladores a la zona, las carencias y los problemas relacionados al hábitat comenzaron a incrementarse, con ello surgieron demandas específicamente vinculadas a reivindicaciones sociales relacionadas al hábitat. En ese marco, al reclamar acciones que requirieron de la intervención de alguna institución del Estado, la dinámica de las organizaciones vecinales, estuvo fuertemente condicionada por su relación con los organismos públicos. En ese sentido, el Iprodha reconoció la legitimidad de las demandas vecinales comenzó a desarrollar “únicamente” acciones asistenciales de diversos alcances, coordinando acciones con el Ministerio de Bienestar y el Programa Fopar⁸⁰, a los fines de canalizar recursos para abastecer a los numerosos comedores comunitarios existentes en los barrios. No obstante, los recursos de subsistencia fueron solo una dimensión de las necesidades y los vecinos acentuaron sus reclamos en el mejoramiento del barrio.

⁸⁰ FOPAR (Fondo Participativo de Inversión Social).

En tal sentido, paulatinamente comenzaron a entrar en escena otras instituciones que desplegaron acciones aisladas y sin planificación para actuar en aquellos ámbitos muy específicos que comenzaron a ser visualizados como necesidades, así la falta de agua potable, la recolección de residuos, el arreglo de calles, el alumbrado público, el transporte de pasajeros, entre otros, incorporó al gobierno municipal como principal responsable en la prestación o regulación de servicios urbanos esenciales.

“Acá los vecinos teníamos que empezar a movernos y juntar firmas para pedir alguna solución o hacer algo... porque acá estábamos olvidados”... “A veces nos juntábamos entre los vecinos más comprometidos y nos íbamos a joder casi todas las mañanas a la municipalidad y asuntos barriales”.

En este contexto, los atributos que definen las características de toda organización (vecinal, barrial, socio-comunitaria, etc.) constituida en Itaembé Miní, es que tienen al gobierno-estado como principal interlocutor, en la medida en que son las instituciones u organismos estatales los que potencialmente darían soluciones a los planteamientos de la población, en términos de asistencias sociales y servicios urbanos básicos, gestionados o administrados por el sector público y/o privado. En este marco, el gobierno municipal, como resultado de las insistentes demandas, en ocasiones más acentuadas que otras, fue articulando acciones (en aquellas áreas ajenas a su competencia) con organismos públicos y privados, como el ministerio de Bienestar Social, Ministerio de Salud Pública, empresas de agua y transporte de pasajeros. El desarrollo de acciones coordinadas demandó un continuo proceso de negociación interinstitucional alcanzando *al menos coyunturalmente* cierto grado de éxito.

En este marco, y en virtud de la continuidad del proyecto Itaembé Miní las distintas dependencias del gobierno involucrados en su ejecución (fundamentalmente Iprodh-Municipio) debieron preservar la cuota de legitimidad de sus decisiones por medio de abiertas negociaciones, conversaciones o concesiones a *ciertas* demandas, en articulación con otros organismos públicos responsables de los programas. De allí en más, el planteamiento de cada política (su programación, elaboración o re-elaboración) respondió a las demandas vecinales que se activaron, re-activaron en torno de cuestiones específicas y que por lo tanto, han ampliado o restringido el margen de decisión de la esfera gubernamental y por ende de la aplicabilidad de la capacidad coactiva del Estado.

En el ideario colectivo de la gente del barrio primaron visiones y concepciones acerca de las tareas de las organizaciones, como aquellos emprendimientos que articulan las demandas del conjunto de los habitantes y luchan por sus intereses desde una estrategia organizativa sostenible en el tiempo, y en la que la presencia del componente organizacional es fundamental. Sin embargo, la posibilidad de la población de constituir estas organizaciones, ha venido dependiendo

de las condiciones generales en que se desarrollaron los movimientos reivindicatorios y las demandas sociales en el complejo habitacional y, de las características particulares que adoptaron los poderes políticos de turnos y sus gobiernos en cada coyuntura.

En líneas generales el surgimiento y agudización de los problemas socio-urbanos, obedeció en gran medida a la *ausencia de un plan de desarrollo urbano*, debido precisamente a una política habitacional *“diseñada e implementada por el Iprodha”*, que ha consistido en la simple y eficientista solución habitacional para familias individuales. Esta modalidad de encarar las políticas de viviendas (sin componentes sociales) ha desatado antes que solucionado una compleja gama de problemáticas que han afectado la calidad de vida de las familias. En tal sentido, como resultado de las deficientes políticas programadas e implementadas, la gente debió buscar progresivamente respuestas en otras instituciones para que resuelvan lo que el Iprodha no incorporó como políticas. Así por ejemplo, la progresiva relación de los vecinos (a través de demandas puntuales) con el gobierno municipal fue potenciada a partir de los resultados precarios de la implementación.

“A nosotros solo nos dieron la casa, acá lejos de todos, donde no hay nada y el Iprodha no se hace cargo de las cosas que faltan al barrio”. (Vecina del barrio)

“acá cuando vinimos apenas estaban construido las casas y un espacio libre para una plaza.” “no habían comedores, salitas de primeros auxilios y encima en la escuela ya no había casi lugar para las gurisadas” (Notas de campo).

“Ahora de todos modos la gente de la municipalidad se anda dando vueltas por el barrio porque los representantes del barrio (delgados y presidentes de comisiones vecinales) va siempre a la municipalidad a pedir alguna solución, por el tema del agua, el colectivo, y la falta de luz por la noche... ellos por lo menos nos tienen que dar una solución” (Notas de campo).

En el marco de una creciente relación entre vecinos del complejo habitacional y el municipio, durante el transcurso del año 2001 desde el Departamento Ejecutivo Municipal (DEM) se reglamento el funcionamiento en el ámbito de la ciudad de Posadas de una serie de Delegaciones Municipales distribuidas por zonas o fracciones, con el objeto explícito de descentralizar la gestión municipal y acercar el gobierno del municipio a las necesidades de la población como una manera de solucionar de forma más eficientes los problemas urbano-vecinales⁸¹.

⁸¹ En general desde el municipio tal medida era propuesta a partir del Lobby o eufemismo de la “Participación”: las delegaciones contribuirían a formas de trabajo más participativas en las que el poblador forme parte en la toma de decisiones fundamentales en torno a sus proyectos vitales.

En Itaembé Miní, la implementación de la delegación Municipal escondía de fondo un mecanismo de cooptación clientelar: la designación y el mandato del primer vecino en calidad de delegado municipal fue establecido por medio de un decreto firmado por el mismo intendente. A través de la figura del delegado se canalizaría toda línea de acción gubernamental en el complejo habitacional. Ello produjo coyunturalmente cambios significativos en las funciones de las comisiones vecinales de los barrios, que convergían piramidalmente hacia temas propuestos (cuando no deseables como tratables) por el gobierno municipal: como por ejemplo el cobro de las tasas municipales. Así desde el departamento de prensa de la municipalidad se informó que *“... a los delegados municipales les corresponde que apoyen las distintas políticas a ejecutar por el Intendente, tendientes a mejorar la recaudación y lógicamente, a mejorar la calidad de vida de los vecinos de la ciudad”*⁸².

El estilo de gestión de la delegación municipal era de corte autoritario, en la medida en que proponía (y anteponía) problemas a ser tratados y sus soluciones viables, involucrando un tipo de “participación formal”, (o desde arriba) de la población residente en el complejo habitacional. De modo que ante la formalización e institucionalización de la delegación, los diferentes barrios del Itaembé Miní deberían dar respuestas organizativas vinculadas al reconocimiento legal exigido por las autoridades, para tramitar en definitiva toda cuestión definida como problemática por la misma delegación municipal⁸³.

El carácter excesivamente burocrático de la delegación municipal y del desarrollo de continuas acciones totalmente divorciadas de las necesidades de la población, comenzó a implicar serios cuestionamientos por parte de los vecinos⁸⁴. En este marco las actividades de las comisiones vecinales directamente vinculadas con la delegación se vieron cuestionadas por su controlada autonomía por el gobierno y sus políticas hacia los barrios del Itaembé Miní. Así, a principios del año 2003 la delegación municipal de Itaembé Miní, con el objeto de tener una sede propia en el complejo habitacional, intentó “recuperar” el salón comunitario del Refugio para Inundados, lugar donde funcionaba un comedor a cargo de la Asociación Civil Virgen del Perpetuo Socorro, generando un conflicto no sólo con los encargados de la asociación, sino con

⁸² Publicado en el diario el territorio del día viernes 28 de febrero del 2003.

⁸³ En base a la experiencia del trabajo de las delegaciones municipales, pareciera ser que el tipo de articulación estado – comunidad es un obstáculo para el desarrollo de nuevas formas participativas asociadas y co-gestivas de la población.

⁸⁴ Acontecimientos cotidianos como el imponer acciones de preferencias, o rechazar determinadas demandas sociales, demuestran que el estilo de gestión propuesto a implicado desarrollar intervenciones de matiz totalitaria, que solo forjaron la *participación desde arriba*. En otras palabras el proyecto de integrar a la gente en distintas iniciativas de desarrollo, no se ha logrado ni parcialmente, y difícilmente ha ido a solucionar los problemas del barrio.

un amplio grupo de vecinos; ya que en el lugar 140 niños concurrían diariamente a desayunar, almorzar y merendar, mientras que abuelos y discapacitados retiraban viandas del lugar.

En líneas generales, este accionar tendió a producir una pérdida de credibilidad de los dirigentes ante los vecinos, un desgaste de la participación y un constante debilitamiento de las organizaciones vinculadas a la delegación municipal. Cabe señalar, que entre muchas organizaciones barriales, este es uno de los momentos en los cuales la movilización de grupos de vecinos tiene claramente su adversario, el cual en primer término y de manera precisa se identifica con el gobierno municipal y el Iprodha. Cuestiones que ponen de relieve *la constitución de nuevas tramas de relaciones, intereses y poderes activados en torno a las políticas*.

“ Acá cuando vino el delegado prepotente a cerrar el lugar junto con la gente de la municipalidad nosotros al otro día entramos, nos encerramos todos los vecinos en el galpón, y no nos íbamos ni de noche ni con gendarmería no nos iban a sacar... Acá vienen muchos niños y familias a comer, por eso ahora los vecinos no les quieren a esa gente” (Vecino del barrio).

Desde el primer momento de su construcción el complejo habitacional ha significado un terreno propicio para la visualización y reclutamiento de líderes barriales consecuentes a partidos políticos y dependencias gubernamentales y, si bien ello ha incidido en una creciente tendencia hacia el desarrollo del dominio del clientelismo político, sin embargo tal proceso *no ha coartado el funcionamiento de un conjunto de organizaciones barriales que desde el momento de su constitución han venido desarrollando de cara al gobierno protestas reivindicativas*⁸⁵. Lo que sin duda señala la consolidación de tramas organizativas, la ampliación de intereses y luchas en relación a las políticas propuestas o implementadas.

6 Misiones
Martes, 17 de junio de 2003
el territorio

DINAMAS

Vecinos de Itaembé siguen firmes en defensa de un espacio verde

Esta semana se realizará una reunión con el fin de aclarar el inconveniente. El terreno en cuestión está ubicado sobre la avenida Isaco Abitbol (147)

⁸⁵ Así por ejemplo muchas organizaciones de vecinos han denunciado ante medios periodísticos locales que en circunstancias la distribución de planes laborales y recursos alimentarios serían “injustamente repartidos por punteros políticos con fines proselitistas”.

“Acá cuando nosotros pedimos algo por las buenas, siempre vienen a prometernos cosas y tratan de convencernos, después se olvidan, nos solucionan a medio o no nos dan pelotas... parece que siempre hay que estar reclamando”. “Desde que vinimos ya hace dos años que tenemos problemas de agua. Queremos agua limpia y no sucia, después vamos a ir a enfrentar a aquellos que nos prometieron agua, centro de salud... (etc.) y con todo lo que nos merecemos porque somos gente no animales” “Acérquense vecinos a luchar por lo que es nuestro y a unir las fuerzas para conseguir el agua potable que tanto necesitamos...”. (A los gritos un representante barrial subió a un tanque de agua para convocar a los vecinos. Diario el territorio 25-04-2003).

6 Misiones
Martes, 17 de junio de 2003
el territorio

POR LOS BARRIOS

Se realizó la reunión programada el jueves

En Itaembé, hubo un principio de acuerdo sobre el tema del agua

Los vecinos reiteraron que no pueden pagar el servicio. Por el momento no habrá condonación de deuda

Posadas. La reunión que se realizó entre los vecinos de distintos barrios de Itaembé Miní y dos funcionarios de la Provincia, sobre el tema del agua, terminó en un acuerdo. El encuentro se concretó según lo acordado el jueves después del corte de ruta que

Más allá de las fisuras en las instancias organizativas del barrio, también existieron nuevos e inéditos procesos de agrupamiento y solidaridad tejidos con fuerza, que sentaron las bases para un amplio abanico de posibilidades de planteamiento e incidencias en las políticas. Incidencias que se realizaron en el marco de un proceso dialéctico e interactivo entre las dependencias gubernamentales y las organizaciones de vecinos. La experiencia de Itaembé Miní señala que las presiones de las organizaciones de vecinos para introducir sus demandas en la agenda gubernamental y el acceso a circuitos decisionales significativos para solucionar los problemas, y el interés gubernamental en construir lazos clientelares (precarios o consolidados) como estrategia de gobernabilidad, acabaron por converger en un mix para dar lugar al surgimiento de un espacio de negociación incremental. Una arena donde actores tuvieron que generar mecanismos organizativos que recurrentemente rompían con la inmovilidad y la ausencia de propuestas.

Resulta importante señalar que en el complejo habitacional, toda organización barrial o vecinal no se constituyó como una respuesta mecánica y lineal a carencias colectivas, sino que ha implicado un largo proceso de construcción hacia el interior del grupo o de los grupos vecinales. Así, con el correr de los años, en el ideario colectivo de los vecinos, las organizaciones vecinales más allá de ser vistas como el espacio de socialización más cercano entre las familias, comenzó a

ser pensada como un espacio para la deliberación y la acción y, en donde el “involucramiento vecinal”, por medio del trabajo comunitario y la gestión ha significado de crucial importancia para lograr cambios y mejoras sustanciales en la incorporación de ciertos servicios.

En un contexto de poblamiento generalizado de Itaembé Miní, la constitución de comisiones vecinales se ha extendido progresivamente a lo largo y ancho del complejo habitacional. Comisiones vecinales que si bien actuaron localizadamente en sus barrios, no obstante, tuvieron como interlocutor común, no solo al Iprodha, sino al gobierno municipal, condición que en principio posibilitó la unificación de demandas, de gestiones y, eventualmente de organizaciones vecinales. En este sentido, en la medida en que la población se incrementaba, las actividades asociativas se diversificaban y la trama de organizaciones se volvía más densa y compleja, fue contribuyendo a la generación de *procesos que posibilitaron la formación de alianzas* para gestión y discusión de demandas específicas.

En este marco se ideó la Unión de Comisiones Vecinales, del complejo habitacional, constituida por presidentes y delegados de las distintas comisiones de los barrios que conforman tanto el complejo habitacional como otros barrios circundantes de la zona. Esta mega-organización tuvo como objetivo fundamental, no sólo reorganizar el vasto complejo habitacional, sino dar fuerzas a los reclamos/demandas del conjunto de la población que habita en Itaembé Miní. Acciones organizativas que indirectamente implicarían repensar, redefinir y/o transformar significativamente las políticas tal cual se concibieron e implementaron originariamente en el asentamiento.

“Acá nosotros cuando vinimos solo había viviendas, faltaban escuelas, salas de salud... y muchas cosas importante para las familias. Después cuando nos empezamos a juntar todos los vecinos de todos los barrios y mandar notas para todos lados, recién empezamos de a poco a obtener algunas respuestas importantes”. “... pero si no nos organizábamos para debatir que hacer, íbamos a estar todavía abandonados sin nada” (Juan presidente de la comisión vecinal B. Eva perón).

Las juntas vecinales realizadas en este marco, constituyen formas de agrupamiento más complejas que las anteriores y exigen cierto nivel previo de participación y organización de los pobladores. Con la Unión de Comisiones Vecinales, las juntas de vecinos comenzaron entonces a participar en una estructura organizativa superior, con lo que debieron ampliar sus cuadros dirigentes para hacerla sostenible. Como acertadamente señalan muchos autores (Najam; 1999; Villar, 2003) “las organizaciones establecen coaliciones y buscan el apoyo público para lograr promover sus acciones políticas o para oponerse a aquellas que consideran contrarias a su preferencia”.

Las protestas vecinales por el mejoramiento del servicio de transporte de pasajeros, la construcción de salas de atención médica, el abastecimiento de agua potable, recursos para comedores comunitarios etc. serían ejemplos de pedidos dirigidos hacia el gobierno y que suponen lo que las autoridades deben hacer a fin de gestionar e implementar políticas que solucionen los problemas de los barrios. Estos esfuerzos por incidir en las políticas, requieren de capacidades organizativas que puedan ser potenciadas a partir de estrategias participativas y deliberativas articuladas en un campo de arena.

En la actualidad, en el marco de la conformación de un mega conjunto habitacional, carentes de componentes sociales y urbano-ambiental y; como resultado de un desentendimiento implícito del Iprodha en sus competencias, la Unión de Comisiones Vecinales viene planteando insistentes demandas de servicios a la delegación municipal Itaembé Miní y, en los últimos tiempos ha desatado sucesivas discusiones y negociaciones en torno a la solución de los problemas barriales. En este contexto, a través del Consejo Consultivo Municipal se comenzaron a desarrollar diversas e innovadoras modalidades de gestión de políticas municipales, orientadas a la incorporación gradual de componentes sociales para el mejoramiento de los barrios en el complejo habitacional⁸⁶.



Realizan tareas de erradicación de mini basurales en Itaembé Miní

La Delegación Municipal de Itaembé Miní están llevando a cabo tareas de erradicación de mini basurales en la zona.

Es por ello que solicitó la cooperación de los habitantes del sector, en cuanto a sacar las bolsas de basura a las veredas en los horarios convenidos desde servicios públicos. lunes, miércoles y viernes: Recorrido 1: desde avenida 131 hacia Ruta 213 que comprende los barrios Mini City, Piedrabuena, Prosol I y II, Evita, Los Álamos,

El Consejo Consultivo Municipal es el espacio de concertación y negociación en donde se condensan no sólo las demandas sino los problemas y conflictos que se generan a diario tanto en Itaembé Miní como en los restantes barrios de la ciudad. Regularmente se realizan las reuniones

⁸⁶ La reglamentación de los Consejos Consultivos señala que es responsabilidad del gobierno municipal o comunal, en cada caso, realizar una convocatoria pública y amplia para garantizar la integración de todos los sectores en la constitución de los Consejos Consultivos y que todos los actores cuenten con representación en ellos; y proveer todo lo necesario para el funcionamiento operativo del Consejo.

del consejo consultivo en la sede oficial de la municipalidad y, al mismo asisten tanto los delegados municipales como los representantes de la unión vecinal y otras asociaciones de vecinos. Como hecho positivo, es importante señalar que la conformación de la unión vecinal posibilitó la construcción de un colectivo unificado de vecinos a fin de reclamar y negociar en bloque las demandas vecinales en tales espacios deliberativos/consultivos.

A partir de la dinámica participativa del proceso consultivo y de la experiencia de trabajo surgen opiniones y propuestas emanadas de los propios actores involucrados en los Consejos, las cuales sirven como insumos para la elaboración de determinadas líneas de acción. En las reuniones efectuadas, la Unión de Comisión Vecinales lleva la impronta de un mecanismo de presión para la negociación y consecución de soluciones. De modo que se han conseguido significativas mejoras en los barrios como el arreglo de calles, frecuente desmalezamiento, recolección de residuos, alumbrado público, recursos para comedores comunitarios etc.

Más allá de una lectura simplista de la Unión Vecinal como una red clientelar establecida a nivel institucional/estatal, para cooptar a las organización más movilizadas y políticamente capaces de desarrollar antagonismos, la experiencia concreta señala el imprescindible aporte de las organizaciones vecinales como mecanismos movilizadores y correctivos en el mejoramiento e incorporación de componentes sociales en las políticas habitacionales. Un análisis más detallado de las funciones que adquirió la Unión de Comisiones Vecinales del complejo habitacional tiene que ver con los cambios relacionados con el aumento de los espacios públicos de deliberación y participación, así como el reconocimiento por parte del gobierno municipal, los vecinos y, las mismas organizaciones de la participación articulada en la generación e incidencias en las políticas/programas.

En este sentido, la conformación de la Unión Vecinal de Itaembé Miní contribuyó a la incorporación de temas en la agenda de los organismos gubernamentales. El tipo de relación que esta forma de organización mantiene o establece con el gobierno y con sus constituyentes, así como el proceso de legitimidad y de credibilidad de los diferentes actores involucrados en el proceso de negociación son algunos factores que están en juego para que la demanda/reivindicación/participación de las organizaciones comunitarias tengan o no efecto sobre el mejoramiento del barrio.

3.3. Demandas vecinales y re-elaboración de las políticas. Una arena de negociaciones.

En Itaembé Miní, efectivamente las demandas y movimientos que se fueron llevando a cabo, nacieron y se desarrollaron en el marco del “modelo de políticas propuestas e implementadas” en los últimos tiempos por el Instituto de Desarrollo Habitacional, en colaboración con el gobierno Municipal. Nuevas políticas de viviendas que ofrecen rígidos paquetes de soluciones habitacionales, sumado a programas de apertura urbana y relocalizaciones (deficientemente armados, pero rígidamente implementados) han disparado en alza situaciones de carencias socio-urbanas que son socialmente excluyentes y que por tanto, tales contienen la potencialidad de manifestar conflictos sociales.

El complejo habitacional de Itaembé Mini en tanto *espacio de relegación y forma precaria de hábitat*, fue dando lugar a una multiplicidad de reclamos y cuestionamientos por parte de sus pobladores. La falta de obras de infraestructura, servicios básicos y asistencias sociales, fueron incidiendo en la concientización y el planteamiento tanto de sus habitantes como de funcionarios acerca de las problemáticas emergentes en un conglomerado urbano de grandes dimensiones como el construido.

En este sentido, en un progresivo campo de carencias urbanas, *las demandas sociales no serían, por tanto fruto de los activistas, sino de unas condiciones objetivas, creadas por un conjunto de políticas*, que derivo en la implementación de rígidos sistemas de producción de viviendas construidas en espacios no articulados a la trama urbana, donde el suelo es barato y, no hay servicios e infraestructura básica. *Entre los vecinos el cuestionar la existencia de una problemática concreta a nivel barrial, significa en el fondo discutir una política que bien ha generado ese problema o una política que bien potencialmente puede solucionarlo.*

En general, los problemas por los que atraviesan los residentes del conjunto de barrios que conforman el complejo habitacional, son múltiples y complejos, sin embargo cada uno de ellos presentan sus especificidades y particularidades. En este sentido, examinando las diversas demandas barriales realizadas en los últimos años, por asociaciones comunitarias, comisiones vecinales, vecinos particulares, etc. de distintos sectores del asentamiento, se pueden bosquejar una serie de necesidades-demandas, que son factibles de agrupar en torno a tres grandes rubros⁸⁷.

⁸⁷ La presente tipología de problemática fue confeccionada en base a lo registrado en un archivo computarizado elaborado a partir de información proporcionada por la Dirección de Asuntos Barriales del Municipio, periódicos locales (El territorio y Primera Edición) y los testimonios de numerosos vecinos del complejo habitacional. Esta actividad ha permitido tomar conocimiento de la realidad de la población en sus diferentes necesidades así como también eventualmente observar las políticas que se implementaron a fin de solucionar las urgentes demandas.

- 1 Demandas de asistencia social básica.
- 2- Demandas relacionadas al mejoramiento del hábitat.
- 3- Demandas de servicios.

TABLA N° 7

Tipo de Necesidades	Detalle de demandas.	Organismo responsable de solucionar
a- Asistencia Social	Asistencia alimentaria. Recursos para comedores comunitarios. Planes de empleos Centro de Salud Semillas para Huertas	MUNICIPIO MINISTERIO DE SALUD
b- Mejoramiento del Hábitat	Arreglos de las calles. Alcantarillado y desagües Desmalezamientos Construcción de espacios deportivos Construcción de escuelas Ampliación aulas. Alumbrado Público Equipamiento para Plazas	IPRODHA- MUNICIPIO
c- Incorporación de servicios urbanos.	Suministro de agua potable Intensificar la frecuencia de Transporte urbanos de pasajeros. Vigilancia Policial Recolección de Residuos Construcción de un "HOSPITAL". Comercios. Farmacias. Canillas públicas.	SAMSA- MUNICIPIO DE EMPRESA DE TRANSPORTES. Ministerio de Salud Pública

La política habitacional diseñada e implementada por el Estado, ha implicado la construcción total y efectiva de viviendas, sin componentes sociales dotando parcial y deficientemente de servicios a sus habitantes desde el momento de su radicación en la zona⁸⁸. Ello ha significado en el corto plazo la problematización de aspectos socio-urbanos que tienen que ver con la calidad de vida y, precisamente alrededor de este hecho se formulan las principales demandas que bosquejamos en el cuadro anterior.

⁸⁸ En este sentido la política de vivienda implementada en Itaembé Miní, ha mostrado en su diseño e implementación poca preocupación por el componente social, más allá de la incorporación de componentes de gestión social que intentan acompañar el proceso de instalación de la población en los nuevos barrios.

Así, en el marco del primer rubro de problemáticas señaladas, la asistencia alimentaria para familias y comedores comunitarios, sumada a la falta de trabajo serían claros indicadores de la situación económica y social por la que atraviesan las familias más carenciadas del complejo habitacional (fundamentalmente población relocalizada⁸⁹). En el contexto de desarraigo y pobreza, las demandas de los sectores afectados no constituyen respuestas espontáneas a las carencias domésticas, sino un intento de construcción de prácticas organizativas de auto-respuesta a la incertidumbre de sus condiciones de vidas; a la problematización y concientización de las crecientes situaciones de vulnerabilidad y pobreza a la que se ven obligados a vivir diariamente.

En este plano, las focalizadas acciones asistenciales de los programas cumplen una laboriosa tarea de *contención social*, paliando en parte la carencia extrema e incertidumbre reproductiva. Las expectativas de subsistencia de los habitantes del asentamiento, orientan sus estrategias en función de la participación en la trama de relaciones sociales; políticas y económicas, erigidas en el marco de los programas y proyectos localizados en el barrio, apelando instrumentalmente a las redes de ayuda institucional y para-institucional⁹⁰ (Brites; 2001: 109).

La naturaleza y las características de este tipo de demandas en disputas posibilitan procesos no solo de fisuras y fragmentación del barrio sino de clientelización de la población más pobre. Con frecuencia la identificación de personas visualizadas como potenciales fuentes de recursos o intermediarios para el acceso a dichas fuentes: funcionarios, agentes de programas sociales o punteros políticos han incidido en la construcción de complejos procesos de auto-organización de espacios de solidaridad, a fin de generar demandas de base que superen las paliativas acciones asistenciales.

Como corolarios de esas situaciones en *un primer momento* todo brote de movimiento organizativo en el barrio se ha visto con frecuencia frustrado por el interés individual de maximizar el establecimiento de relaciones (asimétricas) de carácter instrumental. Sin embargo, cabe señalar que muchos pobladores por medio de su vinculación con ONG's han asumido una acción colectiva a través de una óptica que los llevó a moverse, en primer término para asegurar la subsistencia de la población más vulnerable⁹¹. Han construido comedores comunitarios para prestar atención fundamentalmente a niños y ancianos.

⁸⁹ En el plano del ideario colectivo de la gente del barrio los vecinos se consideran damnificados por ser compulsivamente relocalizados de otros sectores. Es decir, el vivir en un nuevo complejo habitacional no fue su decisión.

⁹⁰ A través del establecimiento de vínculos con los funcionarios, técnicos y/o líderes políticos que implementan dichas acciones.

⁹¹ Las ONG's con mayores protagonismos en el complejo habitacional fueron: la Asociación Civil Virgen del Perpetuo Socorro, la ONG Emprender, y La ONG Ayudar.

“A veces las situaciones de necesidades de muchas personas hacían que los vecinos cada uno medio callado por su parte pidieran favores a gente del ministerio o a los que podían dar algunas soluciones, sobre todo con la entrega de cajas Prani o leche... Lo bueno es que la gente que no podía conseguir nada a veces se arreglaba por otro lado, participando de las reuniones de la asociación civil o con las comisiones. Se trabaja más pero hambre no se pasaba” (Notas de campo).

Dentro del segundo y tercer conjunto de problemas y demandas consignadas (ver cuadro Nro 4.) aparecen una serie de necesidades relacionadas con la dimensión del habitar y con la ausencia o déficit de servicios urbanos básicos, como: agua potable, alumbrado público; áreas verdes; escuelas, centros de salud, espacios recreativos, arreglo de caminos, transporte, equipamiento comunitario, etc. El conjunto de estas necesidades y su posterior problematización fue surgiendo simultáneamente, en función del crecimiento e intensificación de la trama del complejo habitacional. En la mayoría de los casos las demandas son ante alguna dependencia del Estado. Una vez solucionados (al menos coyunturalmente) determinados problemas, las demandas se derivan hacia otras carencias barriales que comienzan a ser problematizadas. En este sentido, de forma incremental el gobierno fue materializando nuevas políticas y soluciones, en función de una relación activa con la población objeto de una política habitacional deficiente e inadecuadamente programada.

En síntesis, este conjunto de situaciones señala que la dotación de estos servicios básicos no ha sido iniciativa exclusiva del Estado sino producto de las presiones de los habitantes, de la capacidad organizativa para elevar sus demandas. En muchos casos, la viabilidad de las gestiones-demandas están relacionadas con cada coyuntura política (es decir si se trata de años de campaña electoral o no) así como el posible acceso a los canales institucionales que tengan los dirigentes barriales a través del partido de gobierno.

3.4. Soluciones parciales otorgadas y nuevas demandas. Hacia el desarrollo incremental de las políticas.

Con el correr del tiempo, pese a las soluciones “otorgadas”, en la medida en el conjunto de la población se incrementaba en los barrios, acumulativa y gradualmente las carencias urbanas comenzaban a manifestarse nuevamente (como si fuese un proceso cíclico), paralelamente los reclamos de los vecinos no tardaron en hacerse escuchar. La falta de escuelas, servicios regular de transporte urbano de pasajeros, la falta de agua potable, y el pedido de construcción de un hospital propio fueron demandas que desataron situaciones conflictivas.

La dotación de estos servicios en un primer momento, se vio trabada debido a que no se pudo establecer una correspondencia entre los recursos gubernamentales y las necesidades de los vecinos. El tipo de demandas no entro dentro de “aquellas cuestiones” oficialmente permitidas por el gobierno y, en ese sentido no fueron escuchadas ni atendidas. Las respuestas de los organismos públicos, entre otras cosas han consistido, en prometer futuras soluciones, en función de la disponibilidad presupuestaria y de negociación con la empresa de agua y transporte; promesas que por el momento no hacían más que privar a la población del acceso a servicios urbanos esenciales⁹².

En general, el conjunto de estas postergadas demandas no eran de fácil solución, ya que implicaban un amplio proceso de negociación conflictiva con organismos que estarían directamente involucrado con el gobierno o supuestamente regulados por la burocracia municipal. La línea de colectivo que presta servicio en el complejo habitacional no cumplía con el horario estipulado por el municipio, a lo que se agrega, como problemático lo distanciado de los barrios de Itaembé Miní de otras zonas urbanizadas de la ciudad. Zonas hacia la que se desplazan diariamente sus habitantes para trabajar. Los centros de salud atendían a la población en horarios restringidos consignados en pocos días durante la semana, además dichos centros carecían de medicamentos e insumos, no brindando una atención de mayor complejidad. A este problema se suma la gran distancia que separa al nuevo lugar de residencia vecinal del hospital de la ciudad y, de la falta de dinero para viajar en colectivo.

En el caso del agua potable, la población sufre diariamente cortes regulares del servicio, o cuando disponen del mismo viene sin presión llegando a pocos sectores del asentamiento. Problema que se ha agudizado debido a la instalación masiva en los barrios de medidores de agua, debiendo las familias abonar mensualmente costosas tarifas (que en muchos casos no están en condiciones de afrontarlas) por un servicio deficiente e inexistente. Por otro lado, a la lista tradicional de demandas puntuales se fueron sumando propuestas cada vez más abarcadoras de solución de los problemas del complejo habitacional. Así recientemente se ha conformado la comisión Pro-Hospital para gestionar la construcción de un centro asistencial con mayores servicios, guardia permanente e internación en la zona.

⁹² Estas acciones corren en detrimento de la propuestas participativas, en donde en reiteradas oportunidades, desde los organismos oficiales del gobierno, se señala eufemísticamente la “necesidad de que la gente sea partícipe de la implementación de intervenciones sociales, de gestión de servicios, del control y ejecución, que supone instituirse en el rol de actor de sus propios beneficios”. Ello demuestra que en la práctica, no sólo no hay espacios para la participación, sino que a veces ni siquiera son escuchados.

En la actualidad el reclamo por un mejor sistema de cobertura médica, constituye el foco de interés y movilización de la mayoría de la población. Los cinco periféricos localizados en los diferentes barrios que comprende Itaembé Miní prestan atención deficitaria, debido a que en estos sólo se pueden realizar consultas médicas con un cupo diario, además no están dotados para realizar intervenciones quirúrgicas o partos. A partir de estos problemas, los vecinos argumentan que policía de la comisaría del barrio (seccional Novena) realiza al menos 12 traslados semanales al Hospital Madariaga, tanto de parturientas como de niños enfermos, que no pueden ser atendidos en la zona.

La comisión Pro-Hospital, conformada por representantes de organizaciones barriales y numerosos vecinos han venido manteniendo sucesivos reclamos ante funcionarios del Ministerio de Salud Pública y hasta eventualmente con el mismo ministro del área, para lograr la construcción del hospital en la zona. Pese a las insistentes demandas, la respuesta del ministro ha sido el anuncio de la habilitación de un centro de salud de mayor complejidad: un maxi-periférico⁹³. *“no se puede tener un hospital en cada barrio. El objetivo es trabajar con los centros de salud y con los promotores”*. (Respuesta del ministro de salud a los vecinos).

A pesar de algunos logros anunciados como la construcción de un centro de salud en el barrio, con cinco consultorios, un laboratorio, sector para internación y atención odontológica y, que funcionará de 6 a 18 Hs. La negativa a la construcción del hospital ha implicado gran descontento entre los vecinos, al punto que en el marco de una asamblea efectuada por la comisión Pro-Hospital se ha decidido continuar con los reclamos para la construcción del nosocomio propio:

“El ministro no nos dejó conforme y con los anuncios no cubrió nuestras expectativas”... “Seguiremos luchando por la construcción de un hospital porque un centro de salud no cubrirá las demandas que existen en el sector” (representante de la Comisión Pro-hospital). *“El problema acá es grave, primero porque es una zona bastante marginal y donde hay gente de extrema pobreza, lo que hace muy difícil el traslado de los enfermos al hospital”.* *“Acá en la zona hay cinco periféricos que atiende casi exclusivamente de mañana y después no hay nada, por eso intentaremos por todos los canales la construcción de un hospital.* (Notas de campo).

⁹³ Los vecinos que integran la Comisión Pro-Hospital para Itaembé Miní, en el marco de sus reclamos entregaron al ministro de salud de la Nación un petitorio avalado por más de 60.000 firmas en demanda de la construcción de un hospital en la zona. El ministro en tanto les aseguró que analizará el pedido “con el ministro de Salud de la provincia”. Este último sin embargo, calificó el reclamo como “ilógico, porque en la zona ya funciona el hospital carrillo”, sin hacer mención a que éste último centro de salud es un hospital psiquiátrico, que sólo cede una pequeña parte de su estructura para el funcionamiento del periférico 22 que atiende por la mañana.

Pese a soluciones parciales obtenidas en materia sanitaria, paulatinamente en la medida en que nuevas familias comenzaron a habitar el complejo habitacional otras problemáticas empezaron a manifestarse en el plano barrial, los servicios existentes se tornaron deficitarios: la falta de espacios colectivos como plazas, espacios recreativos, deportivos, el arreglo de caminos, alumbrado público, evacuación de aguas servidas, equipamiento comunitario, recolección de residuos etc., conformaron otro conjunto de necesidades colectivas que empezaron a ser demandadas.

Sábado 7 de agosto de 2004

POLÍTICA Y ECONOMÍA

PRIMERA EDICIÓN 5

VECINOS PRESENTARON PETITORIO AL MINISTRO GINES GONZALEZ GARCIA

Itaembé no parará hasta tener un hospital

El ministro de salud de la nación dijo que analizará el pedido, pero su par misionero lo calificó de "ilógico". En la cámara apoyan la creación de un nuevo nosocomio. Los vecinos insisten en pedir soluciones de fondo.

Posadas. Los vecinos que integran la comisión Pro hospital para Itaembé Miní entregaron un petitorio avalado por más de 60 mil firmas de habitantes de ese barrio posadeño, que reclaman un centro asistencia con guardia permanente e internación en la zona. Hace una semana la comisión Pro Hospital recibió una propuesta de autoridades sanitarias de la provincia

WWW.MISIONESONLINE.NET edición N° 1844

Salud 18-06-2004

Piden por la construcción de un hospital en Itaembé Miní

El diputado Edmundo Soria Vieta pidió que el Poder Ejecutivo, a través del organismo con competencia, informe gestiones realizadas referente a la construcción de un hospital en la zona de Itaembé Miní de Posadas. La existencia de proyecto al respecto, planos y previsión de su ejecución. El tipo de atenciones que se preveen realizar, el grado de complejidad del equipamiento con que contaría el mismo y el cronograma de ejecución de obras.

Domingo 18 de junio de 2004

Reclamo

Se movilizan en Itaembé Miní por un hospital

Posadas. Vecinos de la zona de Itaembé Miní conformaron recientemente la comisión pro hospital para reactivar las gestiones que se realizaron hace un año, con el fin de crear un mini nosocomio en la zona.

Actualmente residen, en uno de los centros habitacionales más grandes de Posadas, cerca de 70 mil personas, quienes en su mayoría son de bajos recursos por lo cual no cuenta con medios que faciliten su traslado a la hora de recibir asistencia médica. Por el momento, los vecinos contrarrestan la situación asistiendo a los cinco periféricos ubicados alrededor de

Este proceso de profundización y multiplicación de las carencias urbanas implican a su vez nuevas y complejas soluciones de las que se tiene que hacer cargo *prioritariamente* el municipio en tanto proveedor de servicios urbanos, generando nuevos desafíos a la administración gubernamental⁹⁴. En tanto el Iprodha, principal responsable del proyecto Itaembé Miní continuó limitándose únicamente a la construcción de nuevos conjuntos habitacionales, más allá de la ejecución de puntuales obras de infraestructura.

En Itaembé Miní, en reiteradas oportunidades frente a la inacción del gobierno municipal, en su papel de regulador y de gestor de servicios, los vecinos auto-organizados por medio de asambleas vecinales e inter-barriales han decidido efectuar sus demandas y negociaciones de cara a las empresas prestadoras de servicios u otras dependencias del Estado. En el caso del agua potable se realizaron demandas a la empresa de Samsa, (Servicio de Agua Misiones Sociedad Anónima) en reclamo del mejoramiento y abaratamiento del servicio, así como la reconexión a la red de agua de aquellos vecinos a los que la empresa cortó el suministro por falta de pago. Sin embargo, frente a su negativa, la estrategia vecinal ha sido la entrega de petitorios y recursos de amparo generalizados al Eprac (Ente Provincial Regulador de Agua Potable y Cloacas). Luego de varias reuniones de largas disputas y, sin acuerdo entre funcionarios, representantes de la empresa y vecinos, finalmente el corte de ruta frente al acceso del complejo habitacional en demanda de soluciones fue determinante. Los vecinos además del mejoramiento del servicio lograron ser beneficiados con un subsidio de consumo de agua hasta 9.000 litros mensuales por vivienda.

Desde las primeras oleadas de población relocada en Itaembé Miní la falta de escuelas ha sido otro problema frecuente. Durante los primeros tiempos en que se construyó el complejo habitacional no se previó la construcción de escuelas que pudiesen prestar servicios a nuevos residentes. La lejanía al centro de la ciudad y la falta de dinero para el transporte implicó que muchas familias inscribieran a sus hijos en una pequeña escuela existente en la zona y, en la cual asistían niños provenientes de familias localizadas en zonas aledañas al complejo. No obstante la falta de vacantes emergió de inmediato. La principal dificultad que presentó la escuela del barrio se debe a que la adjudicación masiva saturó la capacidad de matriculación del establecimiento, de modo que la misma se fue tornando demasiada pequeña como para que puedan concurrir a estudiar todos los niños del barrio.

Los problemas y las demandas vecinales se hicieron sentir durante meses, a pesar de que las autoridades decidieron reorganizar la escuela y reajustar los horarios incorporando otro turno. Ello implicó la reducción de la jornada escolar de 5 horas a turnos de 3 horas, generando así un

⁹⁴ En este sentido, muchos residentes comenzaron a reflexionar si los mentados beneficios de una vivienda nueva superan los costos de residir nuevos en barrios con carencias urbanas.

turno intermedio que de hecho posibilitaría el ingreso de más niños al establecimiento. Sin embargo, tal reacomodo de horarios no brindo una solución ni siquiera coyuntural al problema, ya que existió un generalizado abandono y deserción escolar durante los primeros tiempos, proceso que fue acompañado y agudizado de la mano de la radicación masiva de nuevas familias en Itaembé Miní.

Luego de varios años de demandas y movilizaciones generalizadas de vecinos, niños y docentes (que inclusive protagonizaron sucesivas protestas y cortes de rutas) y, sumado al incremento de familias con niños y jóvenes en edad escolar que comenzaron a residir en la zona, el gobierno ha decidido a mediados del año 1999 construir una “*gran escuela*” que tendría la suficiente capacidad como para que todos los niños del asentamiento puedan concurrir allí a estudiar⁹⁵. La anunciada escuela Nro. 806 tendría una superficie total de 3.800 metros cuadrados y albergaría una matrícula de 2.500 alumnos en los ciclos que contempla el sistema educativo EGB y el Polimodal.

Estos acontecimientos señalan que algunas políticas implementadas, se desarrollaron a posteriori para actuar sobre problemas ya gestados y materializados y, no como intervenciones preventivamente planificadas. Es decir se implementaron nuevas políticas en función de la construcción de la demanda, o de la definición de la cuestión de la propia población. Como concretamente ha manifestado el titular del Iprodha:

“Las obras que se están realizando a veces generan otras demandas, el Iprodha sabe todas las cosas que quedaron por hacer porque se trabajo en base a un proyecto general, el problema fue la falta de recursos, por eso se ejecutan las obras a medida que se manifiestan las necesidades” (declaración realizada por el presidente del Iprodha al diario el territorio, 28 de mayo de 1999).

⁹⁵ Desde el gobierno se anunció que la escuela Nro. 806 será en extensión la más grande de toda la provincia. El presupuesto de la obra será de 1.100.000 pesos en un plazo de ejecución de 12 meses. La obra prevé la construcción de seis aulas para cada uno de los ciclos de la EGB, tres salas para informática, otra para la administración, un salón de usos múltiples con cocina y una sala para la biblioteca. En la obra también esta previsto el playón deportivo y la cancha de fútbol con una pequeña tribuna (Diario el territorio; Sábado 29 de mayo de 1999, Pág. 9).



Construcción de la tan esperada y reclamada escuela Nro. 806, abarcaría una superficie de 3.800 mts. cuadrados y albergaría una matrícula de 2.500 alumnos.

Otro caso problemático, constituyó las deficiencias del servicio transporte urbano de pasajeros, los vecinos habían realizado durante años sucesivas demandas y reclamos (con cierto altibajo en términos de logros) al municipio y a la empresa Don Casimiro por el mejoramiento y regularización del servicio sin obtener soluciones concretas. No obstante, la recolección de firmas para gestionar la incorporación de otra empresa de colectivo que prestara servicio en el asentamiento ha implicado en buena medida el mejoramiento de las frecuencias y recorridos con el que actualmente cuenta el barrio (se han incorporado más ramales y unidades de trasportes). Sin embargo, a pesar de que algunas necesidades se solucionaban, (al menos momentáneamente) otras nuevas afloraban, en un contexto en que el complejo habitacional día a día adquiría grandes dimensiones con la entrega de nuevas viviendas y la llegada de más pobladores. Las problemáticas se multiplicaban y las soluciones se realizaban a medias o se postergaban.

En este sentido, en el marco de un panorama poco alentador para la “solución definitiva” de las postergadas demandas, sumada al incremento y agudización de nuevos problemas barriales y, la falta de respuestas de las autoridades gubernamentales, comenzaron gestarse prácticas y movimientos organizativos de carácter inéditos que, han desembocado en una pluralidad de acciones: reuniones, auto-organización en asambleas vecinales, firmas de petitorios, instalación de carpas, etc., abriendo así un amplio procesos participativo de base, tendientes a buscar alternativas de solución⁹⁶. Cuando las demandas fueron cuestiones de urgencias como la falta de agua potable, las barricadas, piquetes y continuos cortes en la ruta Nro. 12 (frente del acceso al complejo habitacional) aparecieron como movimientos que trataron de replantear nuevas formas de luchas y de organización cuando las tradicionales se han paralizado o fracasado como forma de reivindicar

⁹⁶ En la mayoría de los casos los movimientos adoptan formas asamblearias y de democracia directa, basadas en grupos no muy amplios pero activos, con un cierto grado de planteamientos alternativos.

e introducir sus demandas en la agenda gubernamental. En este sentido, la dotación (al menos parcial) en los barrios de cada uno de los servicios demandados, ha significado en muchos casos movilización y lucha.

“Cuando no nos dan importancia a lo que pedimos o necesitamos a veces tenemos que hacer algo que llame la atención, por eso como de forma extrema cortamos la ruta 12 frente al Baliña (Hospital Psiquiátrico) eso parece que preocupa porque viene la policía y la prensa y se difunde lo que pedimos, para que nos escuchen. Cortando la ruta hemos conseguido muchos logros para el barrio: agua potable, escuelas medicamentos y atención... A veces hasta vienen los políticos para dar la cara o al menos prometer” (Notas de campo).

Sin embargo, en muchas ocasiones, desde la perspectiva del conflicto, las acciones e intervenciones que se plantearon desde las organizaciones gubernamentales no constituyeron en esencia un conjunto de respuestas orientadas a solucionar de fondo (y de una vez por todas) los problemas barriales, sino precisamente un método para controlar lo que parecía ser una amenaza para la sustentabilidad de los programas propuestos, en términos de continuidad del paquete de políticas de viviendas implementadas. De allí que las soluciones otorgadas se han dado no solo acumulativamente, sino parcialmente. Así en el marco de los conflictos emergentes la respuesta (por lo general) es siempre conservadora y defensiva. Es decir se implementaron intervenciones que contribuyeron a disminuir el antagonismo, ante un colectivo barrial cada vez más organizado y unificado.

La identidad y el comportamiento colectivo en los barrios consolidados en el complejo habitacional, se definen en términos de “organización”, ya que la gestión reivindicativa-demandante es canalizada por medio de las asociaciones de vecinos. En este sentido es importante señalar, las características del comportamiento colectivo que asumieron los vecinos en tanto luchas reivindicativas por el mejoramiento de la dotación o incorporación de los servicios colectivos. Estos movimientos reivindicativos se produjeron en forma predominante en la fase de consolidación de los barrios y, una vez logrado el objetivo de su constitución se convirtieron en prácticas colectivas recurrentes.

“Acá los vecinos del barrio nos conocemos todos, pero con lo de otros barrios casi no nos conocíamos tanto. Después que participamos en las reuniones por el tema del agua, la escuela y los todo los reclamos que hacíamos frente al Baliña (cortes de rutas) ya no empezamos a dar más. Ahora nos estamos juntando todos para conseguir el hospital para el barrio aunque de reuniones en reunión todavía no conseguimos nada” (Notas de campo).

No obstante, más allá de los intentos frustrados de solución a sus demandas, hay resultados muy importantes que no hemos señalado: unificación del barrio (o del colectivo en cuestión) concientización de sus habitantes, fortalecimientos de las asociaciones de vecinos, resultados reales aunque los objetivos de las demandas eventualmente no se hayan conseguido. Las organizaciones de vecinos Pro- hospital, por ejemplo, surgen como forma posible para cumplir aquel cometido, a saber: “la cohesión del colectivo y su práctica reivindicativa”. Como señalan muchos autores (Fernández, 1996; Ramos, 1988) “la estructuración de las organizaciones populares autónomas tienen dos momentos importantes: las luchas reivindicativas (demandas al Estado de los servicios básicos) y la organización permanente que traspasa lo reivindicativo y busca elementos de reflexión y problematización de su realidad”. En otras palabras, la organización posibilita la construcción colectiva de la demanda a través de la estructuración de espacios locales deliberativos.

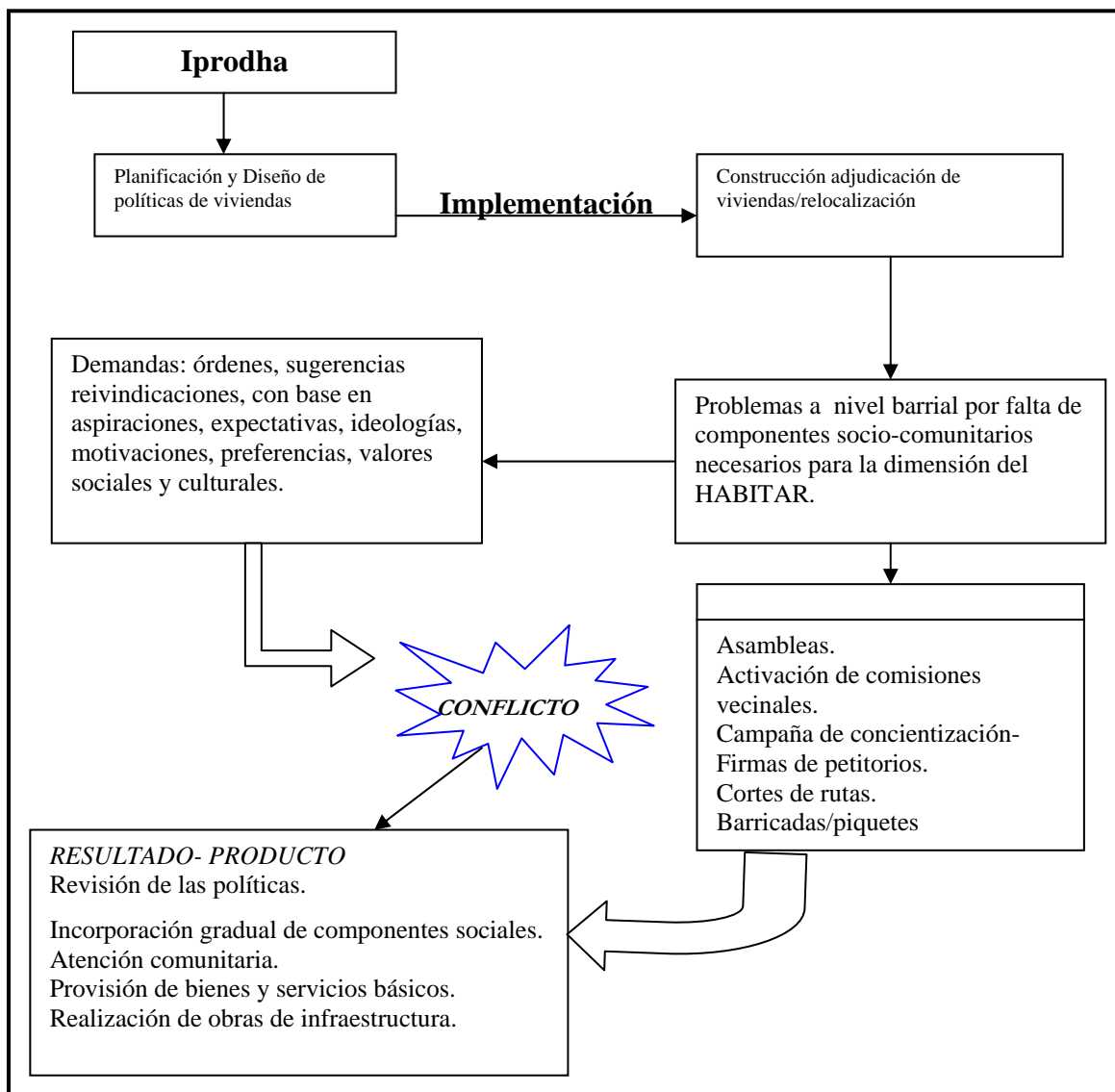


Plaza central. Unos de los componentes del hábitat más esperados por los vecinos de varios barrios del complejo habitacional.

Fuente: municipalidad de Posadas, 2001

En el fondo el conjunto de las experiencias organizativas y luchas reivindicativas desatadas en el complejo habitacional, más allá de plantear serios cuestionamientos y demandas a la falta de servicios urbanos básicos, posibilitó develar los procesos de incidencias en las políticas que el conjunto de la población organizada ha desarrollado activamente. De acuerdo a varios autores (Bombal; 2000; Garay; 2000) la propuesta de incidencia en las políticas supone una interpretación procesual de las políticas sociales, en la que se considera a cada programa/política como un proceso compuesto por diferentes etapas o fases que esta atraviesa; y que comprenden desde la construcción de un problema público, su incorporación en la agenda gubernamental, el diseño de la política, su implementación y la evaluación del conjunto de acciones llevadas adelante.

FIGURA N° 5

Proceso de redefinición de las políticas implementadas

En el caso de Itaembé Miní el proceso de incidencia en las políticas (sea redefiniendo o proponiendo nuevas políticas en términos de soluciones a problemas), ha implicado la construcción de estrategias y mecanismos organizativos perfilados hacia tales fines. El reclamo por ejemplo, de agua potable, más seguridad, construcción de centros de salud, equipamiento comunitario etc., ha desatado en muchas ocasiones procesos de congregación barrial a través de asambleas y reuniones con el objeto de evaluar la situación y buscar soluciones por medio de reivindicaciones y demandas de cara a las autoridades gubernamentales. En general, las estrategias de canalización de las demandas llevadas adelante por las organizaciones socio-comunitarias se traducen en repertorios de acciones cuyo desarrollo presenta vinculación con las

prácticas de acción vigentes en un área específica de las políticas (salud, educación, saneamiento ambiental, etc.); y con las fases de los programas sobre los que se actúa⁹⁷. El conjunto de demandas y reivindicaciones, así como las estrategias de negociaciones desarrolladas por las organizaciones socio-comunitarias variaron de un momento a otro, conforme avanzó la ejecución del proyecto Itaembé Miní (construcción y asignación de más viviendas) y, en función de la naturaleza de las políticas en disputas.

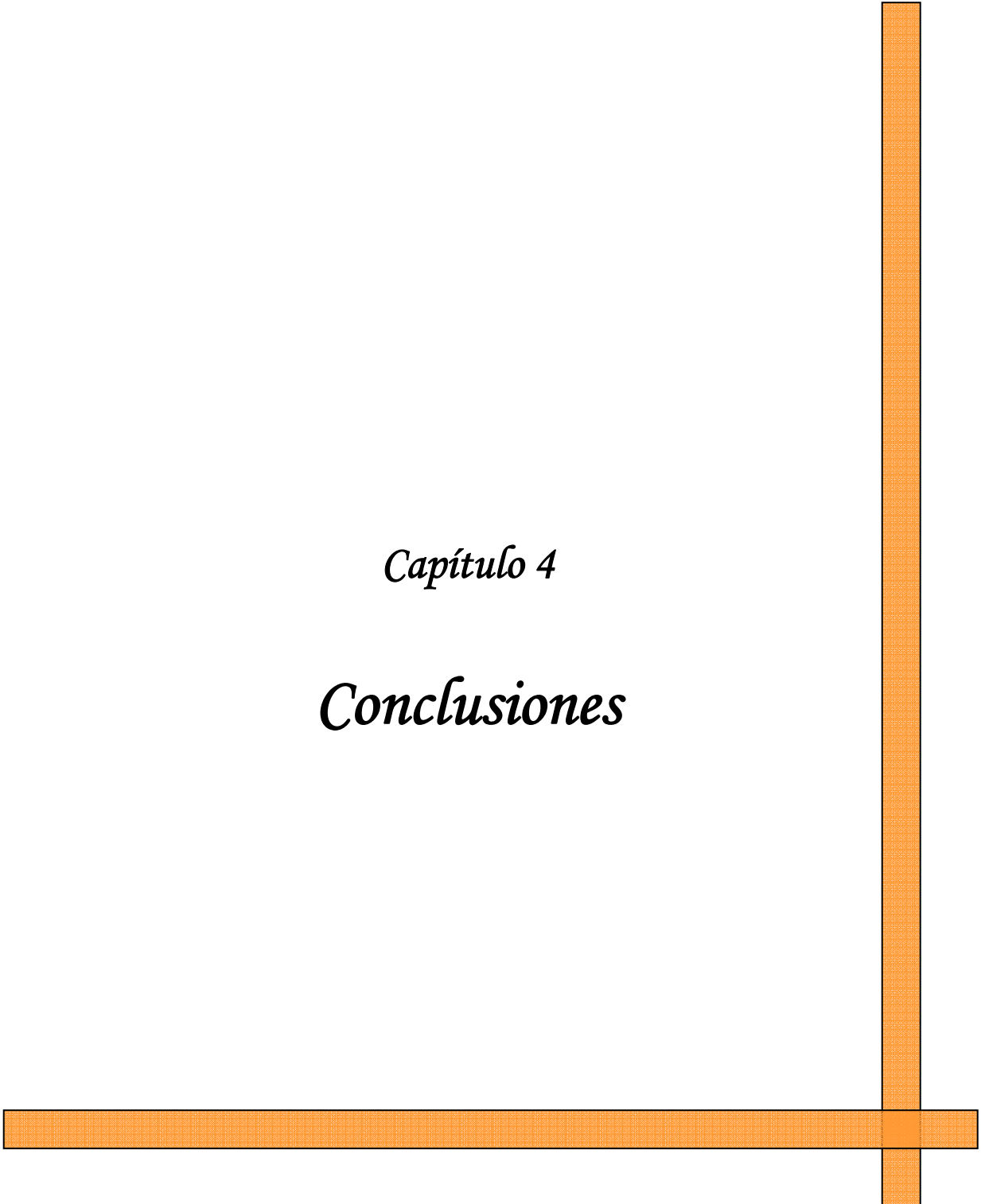
Las situaciones analizadas, señalan que el conjunto de demandas efectuadas, más allá de reproducir políticas de corte asistencialista y, mecanismo de reproducción de la tradicional forma de relación entre el Estado y los sectores populares, ha generado estrategias organizativas inéditas cuya función fue dotar de servicios urbanos y mejorar la calidad del vida de los pobladores. Desde las organizaciones barriales se gestaron no sólo movimientos organizativos, sino prácticas y luchas reivindicativas orientadas a intentar captar las agencias más sensibles a las presiones, empresas prestadoras de servicios, dependencias del Estado, gobierno municipal, funcionarios, etc.

En este sentido la capacidad de incidir en los circuitos decisionales de las políticas, estuvo relacionada con la capacidad de crear espacios participativos y movimientos organizativos en el que articuladamente se relacionaron vecinos y dirigentes representativos con el objetivo de lograr su intervención en la producción y redefinición de nuevos programas. En este juego de presiones y discusiones las políticas, una vez más, estuvieron insertas en una arena de conflicto, en el que la salida siempre fue la negociación y por ende la corrección y modificación de los programas propuestos e implementados para derivar en políticas socio-habitacionales que pretender ser más sustentables al incorporar la dimensión del habitar

⁹⁷ Cuando los vecinos discuten colectivamente un problema, discuten en el fondo una política involucrada con el problema planteado y con su solución directa.

Capítulo 4

Conclusiones



4. Reflexiones finales

El complejo habitacional de Itaembé Miní, fue inicialmente el resultado del diseño e implementación de un conjunto de políticas habitacionales, que contemplaron una solución eficientista e individual al problema de las familias sin viviendas. En su diseño original, estas políticas se han centrado exclusivamente en la provisión de la “casa-techo” y, no han incorporado los componentes sociales y la compleja dimensión del habitar. Situación que ha derivado en el corto plazo en la construcción de un mega-complejo de viviendas poco sustentable, con insuficiencia de infraestructura y carencias socio-urbanas.

Las experiencias de este modelo de diseño e implementación de las políticas, no consistieron en soluciones integrales a los problemas planteados, debido a que las propuestas de solución contenidas en los programas (experimentalmente implementados) desencadenaron nuevas problemáticas y necesidades en las poblaciones denominadas eufemísticamente beneficiarias. La forma en que se implementó el proyecto Itaembé Miní, ha disparado en alza un conjunto de carencias a nivel colectivo de los barrios. La falta de cobertura en servicios públicos esenciales como: agua potable, transporte, centros de salud, escuelas, alumbrado, saneamiento básico y espacios comunitarios, entre otros, no solo incrementaron un entorno deteriorado, sino que *señalaron los puntos críticos de unas políticas habitacionales deficientemente planificadas.*

En este sentido, durante los primeros años del complejo habitacional, los errores, distorsiones y desencuentros en el plan de acción de las políticas, no solo han generado efectos socio-urbanos no deseados, sino que ha despertado un abanico de problemáticas que se encontraron afectando la calidad del habitar, así como también las condiciones y estilos de vida de las familias involucradas en las políticas. Ello en el fondo sugiere, que desde el Iprodha al diseñar e implementar las políticas se tendió a imponer visiones y concepciones tecnocráticas (y por cierto eficientistas) en torno a los planes de acción necesarios para la solución de problemáticas y necesidades habitacionales de las familias atendidas por los programas.

La rigidez de las políticas implementadas, la ausencia de componentes sociales, la falta de inversión en servicios y, sumado a ello la incapacidad institucional para atender las demandas en los barrios del conjunto de viviendas, ha puesto de relieve el encarecimiento de políticas destinadas a solucionar de manera más integral el problema del déficit habitacional. En Itaembé Miní, con el correr del tiempo, este conjunto de situaciones ha despertado las agencias más sensibles orientadas a promover efectivamente la movilización de la población a fin de solucionar necesidades y demandas vecinales prolongadas.

En este sentido, la incorporación *progresiva* de componentes sociales y urbanos, en las políticas que dieron origen al complejo habitacional Itaembé Miní, ha implicado una sostenida lucha reivindicativa de vecinos organizados a lo largo y a lo ancho del complejo habitacional. En este trabajo hemos considerado que las diferentes prácticas organizativas y reivindicativas gestadas en el plano colectivo de los barrios; han nacido de las dificultades que permanentemente debieron enfrentar las familias para satisfacer el problema de las carencias de servicios urbanos y socio-comunitarios. La dimensión colectiva de los reclamos por servicios e infraestructura se expresó a nivel barrial, ámbito en el que las organizaciones barriales y las demandas colectivas han desempeñado un importante papel. De estas acciones barriales dependió, en la mayoría de los casos la provisión de servicios comunitarios y urbanos esenciales. Esas acciones además fueron vistas por los actores no como simples demandas que se situaron en el plano colectivo, sino como componentes esenciales y faltantes en el diseño de las políticas.

Junto a las políticas implementadas, las familias adjudicatarias que paulatinamente fueron poblando el complejo habitacional no conformaron simples depositarios o recepcionistas pasivos de un conjunto de operatorias implementadas, sino que las políticas desatadas, posteriormente de manera gradual fueron el resultado, del comportamiento activo, las prácticas y de la capacidad movilizadora de los vecinos. Ejemplo de ello es el complejo entramado de un conjunto de organizaciones barriales estratégicamente construidas, y orientadas a demandar soluciones a problemas colectivos y cotidianos poniendo el énfasis de sus reivindicaciones en el mejoramiento de las condiciones de los nuevos barrios que habitan.

Es en tal sentido, en que las condiciones estructurales, especialmente las que se derivan de *políticas implementadas desde arriba hacia abajo*, no impidieron la conformación de actores colectivos con capacidades para incidir en la orientación y redefinición de las políticas. Las reivindicaciones vecinales, las demandas por el suministro de agua potable, centros de salud, escuelas, alimentación, transporte, espacio urbano, atención comunitaria, etc., no fueron simples demandas vecinales fueron “hechos” que demostraron los intentos y efectos trasformativos de los actores sobre las políticas, evidenciando correcciones, reajustes, modificaciones y el *desarrollo incremental de las políticas* a la luz de nuevos problemas.

El cuestionamiento generalizado de las políticas implementadas inicialmente, desempeño quizás una condición necesaria para graduales modificaciones y re-definiciones en los programas propuestos. Como se ha visto, las políticas que se vinieron desarrollando posteriormente al habitar un nuevo complejo de viviendas, incluyó gradual y acumulativamente los componentes sociales y urbanos reclamados colectivamente por las familias y, ello dependió más allá de las iniciativas del

gobierno, de la capacidad de consolidación y organización entre actores ligados al barrio, en interacción con los poderes gubernamentales. De modo que las demandas de vecinos organizados en relación con el Estado corrigieron *gradualmente a las políticas de manera incremental*. En tal sentido, la experiencia del proyecto Itaembé Miní puso de relieve la pertinencia de la perspectiva incremental y transaccional de las políticas como una herramienta teórica que posibilitó el análisis de la problemática de la implementación de políticas habitacionales sin componentes sociales y urbanos.

En el complejo habitacional, la emergencia de variados procesos de gestión organizativa ha contribuido a la apertura de espacios de deliberación y ampliación de las oportunidades para el análisis y evaluación vecinal de los problemas desencadenados por las políticas. La realización de mítines, asambleas barriales, la participación en consejos; presentación de propuestas, firmas de petitorios; presentación de amparos judiciales; y hasta eventuales protestas y movilizaciones vecinales, etc., constituyen un conjunto de situaciones que pueden interpretarse como instancias derivadas de la discusión-evaluación de los programas implementados. Lo que señala que los actores sociales, interactúan, se organizan, interpretan, evalúan y replantean los actos de gobierno, tomando decisiones colectivas significativas para influenciar en la re-elaboración de las políticas.

Las experiencias de las políticas y programas de viviendas desarrollados por el Iprodha en Itaembé Miní, han sido **propuestas tecnocráticas** que simplificaron tergiversando la diversidad de los componentes del hábitat. Para que las viviendas respondan a sus funciones deben cumplir con un mínimo de requisitos materiales y de acceso a redes de servicios básicos e infraestructura, así como de equipamiento comunitario. A nivel social, los conjuntos habitacionales deben posibilitar a cada familia satisfacer estas necesidades, en condiciones básicas, pero no mínimas. Cuestiones que inicialmente no estuvieron previstas en el diseño de las políticas; por ello en Itaembé Miní el denominado plan de desarrollo habitacional generó un efecto inverso al programado, desatando una situación desventajosa y forzada para las familias; en donde los costes del residir en un barrio con múltiples carencias superaron los beneficios de la adjudicación de una nueva vivienda.

Las políticas implementadas bajo estos modelos simplistas han descuidado la alta importancia que tiene la dimensión social para un desarrollo sustentable y articulados de las familias con el entorno. La falta de componentes sociales y comunitarios en las políticas no constituye un problema únicamente para aquella población objeto de las políticas, sino también para las distintas instituciones encargadas de las políticas, debido a que deben asumir la responsabilidad de solucionar un número creciente de problemáticas relacionadas a la falta de las mínimas dotaciones de servicios urbanos básicos.

La implementación de rígidos programas de viviendas con criterios eficientistas, centrado en la minimización de los costos, dificultan y obstaculizan la construcción de barrios de viviendas sociales en las que el “habitar” y la provisión de bienes y servicios de consumo colectivo constituya una forma de bienestar y desarrollo socio-habitacional. Acciones que por otro lado, se distancian de una auténtica política integrada al contexto del barrio y de la ciudad.

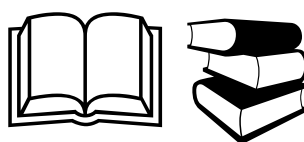
La experiencia del proyecto Itaembé Miní señala que diseñar e implementar eficientistas políticas de viviendas concebidas únicamente como casa-objeto que focalizan su atención sobre necesidades habitacionales mínimas y no incorporan articuladamente los componentes sociales y urbanos, necesarios para alcanzar el desarrollo y bienestar de las familias, acarrear en el corto o largo plazo **“altos costos”** para las administraciones gubernamentales que deben cargar con múltiples problemas emergentes (demandas y conflictos) y consiguientemente con la ineludible responsabilidad de solucionarlos. Situación que parece dar vida a aquel clásico aforismo: “lo barato sale caro”.

La racionalidad eficientista y tecnocrática ingenieril, con la que se han encarado el diseño de los programas habitacionales han resultado insuficiente para alcanzar verdaderas soluciones habitacionales integrales. Precisamente porque los programas de construcción de viviendas no han sido pensados como políticas sociales de bienestar, en el que las familias a través de la vivienda puedan mejorar la calidad de vida.

Las diferentes políticas habitacionales orientadas hacia familias individuales, implementadas de manera unidireccional, compensatoria, segmentada y desintegradamente de las políticas sociales, no solo no incorporan los componentes esenciales para el bienestar familiar y colectivo, sino que colocan a las familias denominadas eufemísticamente beneficiarias ante una situación desventajosa, forzada y de des-mejoramiento de la calidad de vida.

La política de vivienda como parte del paquete de política social, supone considerar junto a la vivienda, la cohesión, la integración social, la salud, la educación, el trabajo, los espacios públicos, los servicios urbanos, el ambiente y en general todos aquellos componentes que posibilitan el desarrollo de estilos de vida colectivos anclados territorialmente. Es decir contemplan soluciones socio-habitacionales sustentables que añaden la importancia de los componentes sociales, la dimensión del habitar y los estilos de vida colectivos.

Bibliografía



BIBLIOGRAFÍA GENERAL

AGUILAR VILLANUEVA, Luis

1996 La hechura de las políticas. México. Ed. Miguel Ángel Porrúa.

ANDER-EGG, Ezequiel

1998 “Desarrollo de la Comunidad, Desarrollo Local y Acción Social”. En metodología y Práctica del desarrollo de la comunidad. Revista. Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.

ANDERSON, J, E.

1984 Public policy-making, 2º ed. Holt, Rinerhot and Winston, New York.

ANDRENACCI, L.

1999. La Cuestión social en la Argentina de pos crisis (1989-1999) Mimeo.

BARBEITO, A. y LO VUOLO, R.

1993 La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

BARDACH, Eugene.

1977 The Implementation Game. Cambridge: Mit Press.

1979 “On Designing implementable Programs”. In Pitfalls of analysis. Ed. G Majone y E Quade Londres y Nueva York. 1979.

BARRAZA, Daniel

2001 La Generación de Capital Social por parte de la Apropiación de la Vivienda para los Sectores Populares: Comuna de La Pintana. Cuarto Congreso Chileno Antropología 2001. Los Desafíos de la Antropología: Sociedad Moderna, Globalización y Diferencia. Santiago de Chile.

BOMBAL, GONZÁLEZ Inés y GARAY Candelaria

2000. “Incidencia de ONGs en políticas sociales: el caso del Comité de Seguimiento y Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.” Documento CEDES Serie Sociedad Civil y Desarrollo Social. Buenos Aires: CEDES

BORJA, Jordi

1998 Estado y ciudad: descentralización política y participación Barcelona

BRESSER PEREIRA Luis Carlos y CUNILL GRAU Nuria.

1998 Lo público no estatal en la reforma del Estado. México: Paidós, 1998.

BRITES Walter

2001 “Relocalizados más allá del desarraigo. Estrategias reproductivas en un contexto de vulnerabilidad”. Tesis de grado. Dpto. de Antropología Social. Universidad Nacional de Misiones. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales.

CANTROT, Adolfo

1979 “La disciplina como objeto de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976”. Estudios CEDES, Vol. 2 Nro. 6.

CARRIZO, Cecilia.

- 1997** Intervención estatal y organizaciones sociales. El consejo económico y social de la provincia de Córdoba. 1985-1993. en Administración Pública y Sociedad. IIFAP N° 10. Instituto de Investigación y Formación en administración Pública y Sociedad. Universidad nacional de Córdoba.
- CEVE- AVE**
- 2002** Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE). Asociación de Vivienda Económica (AVE)

COHEN Jean L.

- 1985** "Strategy of Identity: new theoretical paradims and contemporary social movements". En Social Research. Volumen 52. N° 4.

COMISIÓN NACIONAL DE LA VIVIENDA

S/f Leyes publicadas en sitio web: <http://www.cnvivienda.org.ar/leyes.html>

CORAGGIO, José Luís.

- 1998.** "Economía popular Urbana: Una nueva perspectiva para el desarrollo Local". Programa de Desarrollo Local. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- 1994** Contribuciones posibles al planteamiento de un modelo de desarrollo alternativo desde la perspectiva de la economía popular urbana. En Centro de Investigaciones Ciudad. Ed. CIUDAD. Quito Ecuador noviembre de 1994.

CRAVINO Cristina, FERNÁNDEZ WAGNER Raúl, y VARERLA Omar

- 2001** "Notas sobre la política de vivienda en el AMBA en los años '90s". Informe de investigación. Área de Políticas Sociales y Urbanismo del Instituto del Conurbano de la Universidad nacional general Sarmiento.

CUENYA Beatriz y FALÚ Ana.

- 1997** Reestructuración del Estado y políticas de vivienda en Argentina. Colección CEA- CBC 15. Centro de Estudios Avanzados. Universidad de Buenos Aires.

CUNIL Nuria.

- 1994** Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados Latinoamericanos. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

DANANI, Claudia

- 1996** Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población objeto. En Políticas Sociales. Contribución al debate teórico-metodológico. Susana Hintze organizadora. Colección CEA-CBC.

DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICAS HABITACIONALES.

- 2001** Informe y diagnóstico de la situación habitacional Argentina.
- 2003** Dirección Nacional de Políticas Habitacionales. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Mayo de 2003.

ELDER, Charles, y COBB, Rogers W.

- 1983** Formación de la Agenda. El caso de la política de los ancianos. En Aguilar Villanueva. Problemas Públicos y agenda de Gobierno. México. Miguel Ángel Porrúa. 1996.

ENCICLOPEDIA DE MISIONES.

- 2004** Mapa urbano de la ciudad de Posadas. En: <http://www.encyclopediademisiones.com>

EULA, Mónica

- 2000** Formación de métodos de evaluación. Lineamientos para su aplicación a procesos e impactos sociales que generan las políticas habitacionales orientadas a sectores pobres de la población-

Informe de avance-Beca Interna de Formación de Posgrado CONICET. CEVE (Córdoba, Argentina).

ESPING ANDERSEN

1992 Los Tres mundos del Estado de Bienestar, Valencia, España Ed. Alfons el Magnanim.

FALEIROS, Vicente de Paula

1995 Las funciones de la política social en el capitalismo. Sao Paulo, Cortez, 2000, 8ª ed.

FEIJOÓ, María del Carmen.

1984 Buscando un Techo. Familia y vivienda popular. CEDES. Centro de Estudios de Estado y Sociedad. Buenos Aires. Argentina.

FERNANDEZ, Beatriz

1996 “Lo colectivo de la sobrevivencia: entre la solidaridad informal y la debilidad formal. En Fernández Beatriz y Cecilia Cariola comp. Sobrevivir en la pobreza: el fin de una ilusión. Ed. Nueva Sociedad. CENDES. (Centro de Estudios del Desarrollo). Caracas Venezuela.

FERNÁNDEZ, Gabriel; FIDEL, Carlos; FARIAS, Cristina; LEVA, Germán.

2004 “La política social en la argentina en los noventa: el lugar del hábitat. Proyecto de investigación “nuevas formas de producción de la ciudad: el caso de la RMBA”. (Programa Aldea XXI). Departamento de Ciencias Sociales Universidad Nacional de Quilmes disponible en: <http://ps.unq.edu.ar/ponencias/972.rtf>.

FINDLIN, Liliana y TAMARGO, María del Carmen

1994 “Planificación, Descentralización y Participación. Revisión crítica. Centro Editor de América Latina. Instituto de Investigaciones de la facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

FLORIAN BORDON Alejandro

2003 VIVIENDA: Derecho o Mercancía? Proceso o producto? Artículo en www.fedevivienda.org.co/.../Vivienda_derecho_o_mercancia.PDF consultado 23 junio de 2006)

GARGANTINI, Daniela

2002 Modelos de gestión de políticas socio- habitacionales en gobiernos locales. Tesis de Maestría. Maestría en Hábitat y Vivienda- Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño- Universidad Nacional de Mar del Plata: Mar del Plata, Argentina).

GARGANTINI Daniela y FERRERO Aurelio.

2003 MUNICIPIOS - ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL y la necesidad de institucionalizar espacios de articulación. V SEMINARIO NACIONAL DE REDMUNI “LA REFORMA PENDIENTE: POR QUÉ Y PARA QUÉ”.

GIDDENS, Anthony.

1985 The Constitution of Society, Outline of the Theory os Structuration Univesrity of California Press. Berkerley and Los Angeles.

GONZÁLEZ VILLAR, Carlos

2004 Descentralización y Reforma Política Estatal en América Latina. Editorial Universitaria de Misiones. Ed. CATEDRA.

2000 Espacio urbano y Exclusión Social. En Revista Estudio Regionales Posadas. Pobreza y Exclusión FH y CS año 9 Nro. 12 noviembre

GONZÁLEZ VILLAR, DIAZ ORUETA, LOURES, M. y SINTES L.

- 2000** Desarrollo Urbano y Pobreza: La Ciudad de Posadas, Argentina. Universidad de Alicante España. Centro de Estudios Mario Bendetti.

GUSTFIEL, Joseph

- 1981** The culture of public problems. Chicago. University of Chicago Press.

HOBSBAWN, Eric y TRENECE Ranger

- 1993** "La invención de la tradición". Ed. Anagrama. Madrid España.

INFORME ARGENTINO SOBRE DESARROLLO HUMANO.

- 1997** Desarrollo Humano y Municipio: Tomo I Programa Argentino de Desarrollo Humano.

INFORME SITUACIÓN DE VIVIENDA Y SALUD AMBIENTAL ARGENTINA.

- 2002** En <http://www.cepis.ops-oms.org/bvsasv/e/diagnostico/Argentina.pdf>.

INDEC

Censo Nacional de Población y Vivienda (1991 y 2001).

IPRODHA

- 1999** Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional. Misiones: Documento, Programas y Boletines informativos.
- 2003** RUIP (Registro Único de Inscriptos Permanente del IPRODHA)
- 2005** Programas provinciales y federales de viviendas desarrollados por el Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional. http://www.misiones.gov.ar/iprodha/prog_fed.asp

LEVIN, Silvia

- 1995** La Ciudadanía Social en la Argentina: encuentros y desencuentros con la política social. En Oscar Oszlak (Compilador) Estado y Sociedad. Las nuevas reglas del juego. Vol. I Colección CEA- CBA.

LOWI, Theodore.

- 1964** American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. *World Politics*, 16, 677-715.
- 1972** Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review* 33, 298-310.

LUMI, Susana

- 1989** Hacia una Política Habitacional. En Insuani Ernesto y Emilio Tenti. Compiladores. Estado democrático y Política Social. Ed. Eudeba.

MAJONE, Giandomenico y WILDAVSKY, Aarón.

- 1979** "La implementación como evolución". Extraído de Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. FCE, México. 1998. Jefferey, L Pressman y Aarón Wldavsky.

MUNICIPALIDAD DE POSADAS.

- 1998** Código de Planeamiento Urbano. Informe. Posadas Misiones.

NAJAM, Adil

- 1999** "Citizen Organizations as Policy Entrepreneurs". En Lewis, D (ed.) International Perspectives on Voluntary Action. Reshaping the Third Sector, Londres, Earthscan.

ORTIZ, PALACIOS

- 1999** Acción, Significado y Estructura en la Teoría de Anthony Giddens. En revista Convergencia septiembre 1999. Nro. 20. ENE Acatlán- UNAM.

OSZLAK, Oscar y O'DONNEL, Guillermo.

- 1984 Estado y Políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En Klikberg; B y Sulbrant, José comp. Para Investigar la administración Pública. Modelos y Experiencias latinoamericanas. Alcalá de Henares. INAP. pp 91-137.

PASTORINI, Alejandra.

- 2000 “¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales?” Avances y retrocesos en la categoría de concesión-conquista”. En Brogiani, E y Montañó, C. (orgs) LA política Social Hoy. Sao Paulo Cortés, 1999.

PENZO D' ALBENZIO, Cristina T.

1998. “La construcción de políticas públicas: Estado más sociedad”; Ed: Internet Gestión y Estrategia, N°. 14, Jul-Dic.; Universidad Autónoma de México, UAM-A

PRESSMAN, J. y WILDAVSKY, A.

- 1984 Implementation. Berkeley, CA: University of California. Press.

POBUR.

- 1996 Informe Final Proyecto Pobur. Determinantes Estructurales y Estrategias Reproductivas de la Pobreza Urbana. (UNaM- CONICET)
- 1999 Informe Final Proyecto Pobur. Determinantes Estructurales y Estrategias Reproductivas de la Pobreza Urbana. Universidad Nacional de Misiones- CONICET.

POGGIESE, Atilio REDÍN Elena, y ALÍ Patricia

- 1999 El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre estado y sociedad. Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. En: <http://www.flacso.org.ar/ppga/documentos/.htm>

ROJAS, Eduardo

- 2001 “El largo camino hacia la reforma del sector vivienda. Lecciones de la experiencia chilena”. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sustentable Washington DC.

ROITTER, Mario

- 2004 “El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil”. En Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 17-32.

SABATINI, Francisco.

- 1998 Direcciones para el futuro. En ciudades intermedias de América latina y el caribe: propuestas para la gestión urbana. compiladores: Ricardo Jordan y Daniela Simoni. CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

ROSENFELD Alex, DARÍO VERGARA, ICAZA Ana María,

- 1994 Municipios en ciudades intermedias y pequeñas, pág. 146. Documentos de Trabajo N° 110, SUR PROFESIONALES.

SAUL PELLI, Víctor

- 1997 Soluciones alternativas de viviendas, sus diferentes versiones y alcances. En: Beatriz Cuenya – Ana Falú Compiladores. Reestructuración del Estado y políticas de vivienda en Argentina. Colección CEA- CBC 15. Centro de Estudios Avanzados. Universidad de Buenos Aires.

SEPÚLVEDA OCAMPO, Rubén P.

- 2000** Conceptos generales sobre política habitacional- Módulo 11: Políticas habitacionales, revisión crítica de la Política Habitacional Chilena. Maestría en Hábitat y Vivienda- Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño- Universidad Nacional de Mar del Plata (Mar del Plata, Argentina).

SOLLORS, Werner

- 1989** The invention of ethnicity. Oxford University Press. New York

SUBIRATS, Joan.

- 1989.** Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración, INAP, Madrid.

VEDOYA, Daniel y JACOBO, Guillermo.

- 2002** Situación Habitacional - Necesidades de financiación para encarar soluciones integrales al déficit de viviendas en el NEA. Instituto de Investigaciones Tecnológicas para el Diseño Ambiental del Hábitat Humano (I.T.D.A.Hu.) Facultad de Arquitectura y Urbanismo - UNNE. Av. Las Heras 727 - (3500) Resistencia - Chaco - Argentina.

VILLAR, Rodrigo

- 2003** De la participación a la incidencia de las OSC en políticas públicas. En Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencias en Políticas Públicas Rodrigo Villar y González Bombal Compiladores. Libros del Zorzal. 2003

VIOLA Lorenzo Antonio

- 2003** La situación del sector vivienda en la república Argentina. Archivo En: <http://www2.uca.edu.ar/esp/sec-fpoliticas/esp/docs-publicaciones/coleccion/n11/viola.pdf>.

WACQUANT, Loic

- 1997** Elías en el Ghetto. Tema Central: marginalidad y Exclusión. En apuntes de Investigación del CECYP. Año I Nro. I octubre de 1997

YUJNOVSKY, Oscar

- 1978** "Revisión histórica de la política de vivienda en la Argentina desde 1880". Summa.
1980 "Factores de demanda y situación habitacional en el Gran Buenos Aires 1974-1970. Buenos Aires. CEUR. (Documento de Trabajo Nro. 7).

ZERMEÑO, S.,

- 1992.** "México neoliberal. ¿Globalización autoritaria con tránsito a la democracia?". En Nueva Sociedad N° 121. Caracas, 1992.

ZICARDI Alicia.

- 1998** "Las ciudades y la cuestión social". México UNAM: Miguel Angel Parrúa. Ed.
1994 "Gobiernos locales entre la globalización y la ciudadanía". En Lucía Álvarez (coordinadora). Participación y cambio institucional en el D.F México. CIIH-UNAM

ZOLEZZI, Mario

- 1994** "El caso de América Latina, veinte años después. De Vancouver a Estambul", Lima Documento de HIC; (mimeo). En Cuenya, Beatriz, y Ana Falú. Compiladores. Reestructuración del Estado y políticas de viviendas en Argentina. Colección CEA- CBC 15. Centro de Estudios Avanzados. Universidad de Buenos Aires.

ANEXO.
Programas implementados por el Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional.
IPRODHA. Años 1991/94.

Programa / Operatoria	Objetivo/ Población Meta.
FO.NA.VI. Tradicional	Está dirigida a usuarios que conforman un grupo familiar, que no posee una vivienda propia, ni medios suficientes como para adquirirla. El tope de ingresos es de \$3.600 para familias de 7 (siete) y más integrantes. Las tipologías son de 2 (dos) y 3 (tres) dormitorios con una superficie de 70 y 80 m ² . El sistema de pago es en 25 años, abono de media cuota durante la construcción (ahorro previo).
Financiamiento Compartido.	Consiste en conjuntos habitacionales ejecutados con fondos del FONAVI (70%), se complementa con el aporte de una empresa constructora (30% del financiamiento) y/o una entidad intermedia que pone el terreno y presenta el 70% y el 100% del listado de beneficiarios. Condiciones beneficiarios: ingresos entre \$1.000 a 3.600 pesos mensuales. El sistema de pagos es de 120 cuotas consecutivas, a partir de la entrega de la vivienda.
Viviendas rurales para colonos	Es una operatoria destinada a los pequeños colonos propietarios y consiste en la provisión de una vivienda individual en la chacra. Los aspirantes a esta operatoria deben reunir las condiciones generales para acceder a viviendas financiadas por el Iprodha. Una entidad intermedia (de carácter agrícola- productivo) o una municipalidad deben asumir la garantía solidaria: el sistema de pago consiste en una cuota anual a valor producto, fijado al inicio del plan durante 25 años.
Viviendas rurales para peones	Constituye una operatoria destinada a los trabajadores de establecimientos que elaboran la materia agrícola, que habitan en asentamientos cercanos a los lugares de trabajo, o en barrios precarios de las localidades del interior de la provincia. Los aspirantes deben reunir las condiciones generales para acceder a viviendas financiadas por el Iprodha. El sistema de pago consiste en 300 (trescientas) cuotas mensuales que no superen el valor de dos jornales diarios, durante 25 años.
Viviendas rurales para docentes	Tiene como objetivo proporcionar viviendas adecuadas a los maestros y/o directivos de escuelas situadas en áreas rurales y que, por la distancia y escasez de medios de transporte se considera como zonas desfavorables. La gestión es canalizada a través del Consejo General de Educación de la provincia. El sistema de pago se establece en 120 cuotas mensuales a cargo del organismo rector.
Soluciones habitacionales	Se dirigen a familias de escasos recursos y en situaciones especiales debidas a: A) Su ubicación precaria por diferentes circunstancias. B) Sus características familiares y ocupacionales. La particularidad que comparten, es la de ser programas que conjugan la acción y la financiación de diversos organismos gubernamentales y no gubernamentales, para dar una respuesta integral al problema. El pago de la solución está previsto en cuotas mensuales mínimas, acorde a los ingresos del grupo familiar y de solución provista. Este programa posee distintos tipos: a) Relocalizaciones "in situ" de asentamientos precarios, b) Relocalizaciones en otras áreas de familias ocupantes de la vía pública y espacios verdes, c) Relocalizaciones de familias de niños trabajadores.
Créditos individuales para viviendas en lote propio	Esta destinado a otorgar créditos a propietarios de terrenos para financiar la ejecución de la vivienda única y permanente. Condición beneficiarios poseer lote propio y constituir un grupo familiar. El pago se establece en cuotas mensuales durante 15 años.
Viviendas solidarias y lotes con servicios	Se instrumenta una modalidad diferente de gestión que implica la coparticipación de Iprodha, con los municipios, con entidades no gubernamentales y con los beneficiarios. Este plan esta destinado a trabajadores urbanos y rurales, changarines, cuenta propistas, empleados públicos y afines. A) lotes con servicios: regularización dominial y el mejoramiento de la calidad de vida de familias ubicadas en asentamientos precarios

	dentro del municipio. Destinado a usuario con ingresos hasta \$300 pago de cuotas que no superan los \$15. b) Viviendas solidarias brindar viviendas básicas para población no cubierta con otras operatorias del Iprodha. usuarios con ingresos de hasta \$400, pago de cuotas mensuales de \$30. C) Techo y Trabajo, destinada a población con NBI, fomentando la generación de puestos de trabajo y la participación de los adjudicatarios con el aporte de mano de obra y/o tierras. El sistema de pago se establece en 120 cuotas mensuales que no superen los \$15.
--	---

Programas desarrollados por el IPRODHA 1995 2005.⁹⁸

Programas Provinciales de Viviendas

Programa	Características
Prototipo A/05.	<p>Atendiendo a una creciente evolución en la calidad y características de la demanda de las tradicionales categorías “A” y “D”, lo cual hace necesario satisfacer con soluciones acordes a la misma. Esto determina la búsqueda de nuevos diseños de prototipos dando respuestas coherentes y superadoras a las normas de habitabilidad adaptadas a nuestra región.</p> <p>El resultado de la unidad habitacional no es solamente aislada en sí misma como respuesta individual sino en la composición del conjunto y proponer una organización del espacio que exprese la necesaria unidad y armonía de los diversos componentes que lo conforman, tanto de lo edificado como de los espacios abiertos, respondiendo adecuadamente a los requerimientos sociales, culturales y económicos de sus de sus habitantes e integrantes a su contexto construido y natural.</p> <p>Se optimiza el diseño proponiendo una racional utilización del espacio urbano y una adecuada respuesta a los condicionantes del hábitat.</p> <ul style="list-style-type: none"> ► Demanda: Libre. ► Población Beneficiaria: familias de nivel medio no poseedoras de bienes inmuebles y medios suficientes como para adquirirla. ► Modo de gestión: por licitación pública y adjudicación a empresas constructoras. ► Características técnicas: construcción de viviendas de 2 y 3 dormitorios.
Prototipo D/05	<p>Atendiendo a una creciente evolución en la calidad y características de la demanda de las tradicionales categorías “A” y “D”, lo cual hace necesario satisfacer con soluciones acordes a la misma. Esto determina la búsqueda de nuevos diseños de prototipos dando respuestas coherentes y superadoras a las normas de habitabilidad adaptadas a nuestra región.</p> <p>La búsqueda se centra en hallar una solución arquitectónica de la vivienda para responder a requerimientos funcionales-espaciales logrando una amplitud morfológica y fachadas donde se combinan paños lisos, texturas y colores vivos e intensos, con la riqueza y variedad que el tema merece como cobijo de la familia.</p> <p>El resultado de la unidad habitacional no es solamente aislada en sí misma como respuesta individual sino en la composición del conjunto y proponer una organización del espacio que exprese la necesaria unidad y armonía de los diversos componentes que lo conforman, tanto de lo edificado como de los espacios abiertos, respondiendo adecuadamente a los requerimientos sociales, culturales y económicos de sus de sus habitantes e integrantes a su contexto construido y natural.</p> <p>Se optimiza el diseño proponiendo una racional utilización del espacio urbano y una adecuada respuesta a los condicionantes del hábitat.</p> <p>Nivel mínimo de terminación.</p>

⁹⁸ Extraído de sitio del gobierno provincial: http://www.misiones.gov.ar/iprodha/prog_fed.asp

	<p>Demanda: Libre.</p> <p>►Población Beneficiaria: familias de nivel medio no poseedoras de bienes inmuebles y medios suficientes para adquirirla.</p> <p>►Modo de gestión: por licitación pública y adjudicación a empresas constructoras.</p> <p>►Características técnicas: construcción de viviendas de 2 dormitorios.</p>
Viviendas Solidarias Urbanas.	<p>Se implementa la construcción de viviendas por autogestión, sistema de ayuda mutua (autoconstrucción), a través de convenios de participación de y/o adhesión con municipios, organismos del estado, entidades intermedias u ONG sin fines de lucro. Consolidar las organizaciones comunitarias existentes e incluirlas en el proceso social más amplio, respetando sus necesidades e intercambiando experiencias a través del dialogo permanente y acción en común.</p> <p>►Población Beneficiaria: Familias de bajos recursos.</p> <p>►Modo de gestión: coparticipación solidaria del Instituto Provincial De Desarrollo Habitacional con los municipios, organizaciones no gubernamentales y beneficiarios.</p> <p>►Características técnicas: viviendas de 2 Dormitorios de una superficie de 55,70 metros cuadrados cubiertos, ejecución de la obra, organización y capacitación de los beneficiarios.</p> <p>Infraestructura básica: Aporte del Municipio.</p> <p>Fuente de financiamiento: Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional: financiamiento, inspección y control de los beneficiarios. Municipio: provisión de tierra, maquinarias y herramientas, administración de fondos, ejecución de la obra, organización y capacitación de los beneficiarios.</p>
Viviendas Solidarias Para Productores Rurales	<p>La población rural sigue siendo de fuerte gravitación en la economía provincial por lo que se hizo necesario implementar políticas tendientes a arraigar al colono en su unidad de producción a fin de desacelerar el proceso de abandono de la misma.</p> <p>Teniendo en cuenta también que el déficit habitacional abarca no solamente zonas urbanas sino también rurales y que hay un alto porcentaje de demanda en dicho sector, especialmente en aquellos de bajos recursos que no están contemplados en las operatorias habitacionales. Las políticas a aplicar en este sector tienen en cuenta también la realidad económica de los usuarios ya que la vivienda es especialmente para el sector rural, un bien que acompaña al proceso productivo y no un objeto independiente del mismo.</p> <p>Visto las características de las personas a quienes va dirigida esta operatoria se hace necesaria la inclusión de alternativas a la garantía hipotecaria, pudiendo asumir el Municipio, Cooperativas o personas físicas o jurídicas la figura de garante solidario. Los beneficiarios optan por una forma de pago que pueden ser cuotas mensuales y consecutivas o cuotas anuales; las cooperativas donde comercializan sus productos, o las municipalidades, se constituyen en organismos de retención para recupero de la inversión efectuada.</p> <p>►Población Beneficiaria: familias de colonos productores de escasos recursos.</p> <p>►Modo de gestión: el Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional y la Unidad Ejecutora Provincial P.S.F. y D.E.P.A desarrollan en forma conjunta este programa de viviendas solidarias según acta de complementación suscripto entre ambos organismos. Se implementa la construcción de viviendas por autogestión, sistema de ayuda mutua, a través de convenios de participación y/o adhesión con municipios, organismos del estado, entidades intermedias, cooperativas u O.N.G sin fines de lucro. Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional: financiamiento y control de gestión. Unidad Ejecutora Provincial: administración de fondos, compra de materiales por compulso de precios, ejecución de la obra, organización y</p>

	<p>capacitación de los beneficiarios.</p> <p>►Características técnicas: viviendas de 2 dormitorios, prototipo solidarias, con niveles mínimos de terminación y agua caliente con fuente de calor termo tanque a leña.</p>
Plan Techo	<p>De acuerdo al ultimo censo, el parque habitacional mas precario en el territorio de la provincia de Misiones, estaba constituido por 24.835 viviendas y de acuerdo a relevamientos hechos por el organismo son viviendas cuyas características son de techo de cartón y/o paja, materiales de deshechos, paredes con madera o costaneros y pisos de tablas o tierra. Las familias que habitan estas viviendas padecen de necesidades básicas insatisfechas, se encuentran en la franja poblacional de menores recursos con extrema carencia e ingresos mensuales que no superan los \$200, en situaciones de marginalidad y riesgo; y sin capacidad de pago alguno que posibilite mejorar su vivienda. La problemática señalada precedentemente, requiere de la planificación de acciones posibles para remediar este universo en el corto plazo, teniendo en cuenta que no habrá recupero de la inversión. Es factible proveer a esta demanda, materiales adecuados que permitan mejorar la cubierta de sus viviendas, contribuyendo a la seguridad del albergue y a mejorar sus condiciones sanitarias minimizando el riesgo de daño humano y material a que esta expuesta. Así mismo atender a aquellas familias que por fenómenos climáticos (tormentas, vendavales, granizo, etc.) que afectan centros poblacionales urbanos y/o rurales y produciendo voladuras y/o roturas de techos en forma masiva.</p> <p>►Población Beneficiaria: grupos familiares de escasos recursos provenientes de la demanda urbana o rural, que sean ocupantes de viviendas deficitarias con techos de cartón y/o paja y que reúnan las exigencias de la población de propietarios o simples moradores en asentamientos irregulares.</p> <p>►Modo de gestión: esta operatoria se implementa mediante la suscripción de convenios con Municipios, entidades intermediarias u O.N.G debidamente constituidas quienes serán responsables de la ejecución de los reemplazos. La provisión de los materiales podrá ser por licitación pública, privada, concurso de precios y/o ampliaciones de contrato; o provisión directa de los fondos a la entidad que haya suscripto el convenio. La modalidad será de acuerdo a cada caso específico.</p> <p>►Características técnicas: el Plan Techo consiste en el financiamiento para la compra de materiales necesarios para el reemplazo de cubiertas de chapa de cartón, pajas u otros materiales precarios incluido el costo de mano de obra calificada. El reemplazo consiste en la provisión de un Kit compuesto por chapas onduladas de acero galvanizado N° 27 con sus correspondientes accesorios como ser tirantes, clavadores, cumbreras y clavos. Cada Kit cubre aproximadamente una superficie de 36 metros cuadrados.</p> <p>►Localización: en toda la provincia.</p> <p>►Fuente de financiamiento: FO.NA.VI.</p>
Categoría "A" FO.NA.VI.	<p>►Demanda: Libre.</p> <p>►Población Beneficiaria: familias de nivel medio, no poseedoras de bienes inmuebles y medios suficientes como para adquirirla.</p> <p>►Modo de gestión: por licitación pública y adjudicación a empresas constructoras.</p> <p>►Características técnicas: construcción de viviendas de 2 y 3 dormitorios. Superficie: 68 y 85 metros cuadrados cubiertos.</p> <p>►Localización: localidades de la Provincia con media y alta densidad poblacional.</p> <p>►Fuente de financiamiento: FO.NA.VI.</p>

Programas Federales de Vivienda.

Programa	Características
Programa Federal De Reactivación I. ▶Programa Federal De Reactivación II. ▶Programa Federal De Fortalecimiento Y Optimización Del Recupero De Cuotas De Las Viviendas FO.NA.VI. ▶Programa Federal De Construcción De Viviendas. ▶Programa Federal De Solidaridad Habitacional. ▶Programa Federal De Emergencia Habitacional. ▶Programa Federal De Mejoramiento De Viviendas.	<p>Estos programas federales tienen como objetivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el proceso de reactivación económica del sector de la construcción. • Paliar el déficit creciente habitacional registrado principalmente en la última década. • Mejorar la calidad de vida de los hogares. <p>Para alcanzar estos objetivos se prevé la aplicación de recursos presupuestarios nacionales. La construcción de esta cantidad de soluciones habitacionales, posibilitará la consolidación de la evolución decreciente del déficit habitacional ya que permitiría anualmente la producción de nuevas unidades buscando de esta forma superar el numero estimado de formación de nuevos hogares. En efecto, si se tiene en cuenta la ejecución de estos programas federales, la ejecución de las distintas operatorias provinciales con fondos del FO.NA.VI., más las viviendas construidas con recursos privados, se podría superar con holgura el crecimiento anual de la demanda de nuevas viviendas. Lograr el fortalecimiento de reactivación productiva tendrá efectos significativos de crecimiento tanto en el mercado laboral como en el de insumos de la construcción. Estos efectos generaran la creación de empleos, puestos de trabajos directos e indirectos, incidiendo directamente y en forma significativa en las actuales tasas de desempleo y un fuerte impacto en el mercado de insumos de la construcción</p>

Fuente Iprodha. (2005).

Operatorias Provinciales por el FONAVI

A partir de la sanción de la ley 24.130 del año 1992 se fija el acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales para la federalización de los recursos (FONAVI). Algunos de los objetivos de este acuerdo son:

- Afianzar el federalismo reconociendo el creciente papel de los Gobiernos Provinciales y Municipales en atención de las demandas sociales de la población.
- Facilitar el acceso a la vivienda.
- Profundizar el proceso de descentralización como modelo para la presentación de las funciones básicas del estado.

Con este acuerdo, en relación al Fondo Nacional de la Vivienda (FO.NA.VI.), será responsabilidad exclusiva de los organismos ejecutores de cada jurisdicción provincial (en caso de la provincia de Misiones, el Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional, I.PRO.D.HA.), el otorgamiento de la aptitud técnica y el financiamiento de cada proyecto a ejecutarse en el ámbito de la provincia, como toda otra facultad de orden reglamentario. También los fondos que se perciban en concepto de recupero serán administrados por las respectivas jurisdicciones provinciales.

A partir de este acuerdo se sanciona la ley N° 24.464 en año 1.995, con la que se crea el Sistema Federal de Viviendas y el Fondo Nacional de la Vivienda; ley que garantiza la transferencia definitiva, la descentralización y la optimización del uso de los fondos. En esta ley se fijan los porcentajes de coparticipación del Fondo Nacional de la Vivienda para cada provincia, porcentaje que podrá ser modificado de acuerdo al rendimiento de cada provincia. A partir de la federalización de los fondos, cada provincia implementa su política de vivienda de acuerdo a la idiosincrasia de sus habitantes y los factores climáticos incipientes en la zona.

En la provincia de Misiones se hizo necesario fijar objetos y criterios operativos a través de acciones que posibilitan el desarrollo de la política habitacional trazada por el Gobierno de la Provincia. De esta política habitacional resultan distintas soluciones habitacionales que buscan dar repuestas a las características y demandas socioeconómicas de la población a que va destinada.

(Iprodha; 2005)⁹⁹.

⁹⁹ Para un análisis más detallado ver: http://www.misiones.gov.ar/iprodha/prog_prov.asp