

“Seminario Ciudad y Programas de Hábitat”  
UNGS Instituto del Conurbano INFOHABITAT  
Los Polvorines, 4 y 5 de diciembre de 2008.

---

## DE LOS PROGRAMAS CENTRALIZADOS DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA A LA PRODUCCION SOCIAL DEL HABITAT

Gabriela Marichelar<sup>1</sup>  
[gmarichelar@gmail.com](mailto:gmarichelar@gmail.com)

---

### ***Síntesis de ponencia***

El Programa Federal de Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo” es parte de un conjunto de Programas Nacionales que se ejecutan en forma centralizada, originados con posterioridad a la crisis del 2001, actualmente en plena vigencia. Se trata de un programa que apunta incidir positivamente sobre el déficit de vivienda y el desempleo. Los Programas Federales, colisionan con la Política de Vivienda llevada adelante hasta ahora desde el Sistema Federal de Vivienda, cuya implementación es totalmente descentralizada. El tiempo transcurrido desde el lanzamiento del programa y las distintas ejecuciones en el territorio de la Provincia de Buenos Aires posibilitan realizar una mirada sobre el mismo

En este trabajo me propongo confrontar la aplicación del programa en tres municipios de la Provincia de Buenos Aires a partir del análisis empírico. Se trata de los Municipios de José C. Paz, Moreno y Ensenada; los dos primeros pertenecientes al Gran Buenos Aires y el último, al Gran La Plata. Estas experiencias serán analizadas a partir de tres ejes utilizados metodológicamente para identificar las particularidades de cada caso.

Eje 1: *el rol de los Municipios*, y los distintos modelos de gestión implementados,

Eje 2: *el alcance de los objetivos*, a modo de evaluación a la luz del proceso de ejecución del programa;

Eje 3: *la participación de los beneficiarios del programa* .

---

<sup>1</sup> Arquitecta, docente del Área de Planeamiento Físico de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU) Universidad Nacional de La Plata (UNLP), investigadora de la Unidad de Investigación 6A del Instituto de Estudios del Hábitat (IdeHab) FAU-UNLP, extensionista del Proyecto “Derecho a tener derechos”, en el tema Derecho a la Ciudad, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, UNLP.

El desarrollo explicativo que se expondrá en este trabajo, tiene como punto de partida una serie de preguntas formuladas a modo de guías para el abordaje de esta investigación, que presento a continuación:

- ¿Cuál es el legado de la experiencia de la política habitacional desarrollada en Argentina?
- ¿Cómo se implementan los programas que en sus objetivos principales conjugan la cuestión de empleo con la construcción de vivienda?
- ¿Con qué capacidades y/o preparación cuentan los estados municipales preparados para la implementación de los programas de vivienda?
- ¿Es posible la constitución de empresas sociales para la construcción de viviendas sin enmarcarse dentro de una política integral de hábitat y vivienda y de distribución de la renta urbana?

Para abordar los tres ejes propuestos comenzaré realizando una reseña del recorrido de las políticas de vivienda implementadas entre los años 1977 hasta 2001, en el marco de Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI). A continuación se analizará la relación ineludible que se establece entre la políticas de vivienda y el mercado de tierras, analizando y describiendo los alcances y determinaciones de diversas políticas implementadas; como la ley de uso del suelo en la Provincia de Buenos Aires, el Programa Arraigo y la Ley Pierra, con distinto alcance en este proceso; como así también el accionar de distintas organizaciones sociales, que encontraron en las tomas y ocupaciones de tierras, la manera de resolver el hábitat para los más pobres. Las reformas estructurales del Estado y la privatización de las empresas públicas de servicios, enmarcaron la profundización de la pobreza y aceleró el proceso de fragmentación socio urbana. Se hará referencia también a estos grupos originarios que participaron en las tomas de tierras y hoy pueden considerarse como nucleares de las protestas sociales de los años 90 y el estallido social del año 2001.

Más allá de indicadores cuantitativos, la mirada que pretendo realizar sobre el programa “Techo y Trabajo” es hacia el interior de las cooperativas, que se conforman pretendidamente como empresas sociales; analizar de qué manera se articulan éstas con el mercado formal de empleo y de qué manera se dan las relaciones interinstitucionales para la prosecución del programa. Indagar si es posible el desarrollo de este proceso autogestionario sin el tutelado del estado, y como se resuelve la articulación con otros programas de construcción de viviendas a instancias de programas tan rígidos. Es clave analizar cuales son las reglas del juego y a través de qué políticas locales (sociales y urbanas) se ejecuta el programa.

El tiempo transcurrido me permite analizar los tópicos planteados, y elaborar algunas conclusiones que pueden ser aportes para consolidar el programa y poner sobre relieve la importancia del desarrollo de la producción social del hábitat.

### ***Introducción***

#### *La producción de la vivienda social en la argentina 1972-2001*

A la usanza del Estado de Bienestar Europeo, Argentina implementó a través del FONAVI su Política de Federal de Vivienda, producción masiva de vivienda "llave en mano". Este sistema nació a partir de la sanción de la Ley 19.929 en el año 1972, modificada posteriormente con la Ley 21.581 en 1977; constituyendo un fondo compuesto con el aporte del cinco por ciento del salario de los trabajadores en relación de dependencia. Vuelta a la vida democrática, año 1983, se introdujeron algunos cambios en la implementación de la política del FONAVI, aunque no de carácter significativos.<sup>2</sup>

Las provincias recuperan competencias como Estados federales con capacidad de regir sus propias políticas, originando un escenario de negociación permanente Nación - Provincias en relación a la distribución de los recursos federales y la autonomía de su aplicación.

Como proceso emergente, se identifica la creciente cantidad de población en situación de pobreza, coincidente con las situaciones deficitarias de hábitat y vivienda y que incide en el progresivo reconocimiento y respuesta a sus necesidades y demandas. Esto da lugar al surgimiento de acciones públicas dirigidas a atender las necesidades habitacionales de la población pobre, que a pesar del permanente batallar de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) y la presencia social de los grupos de base demandantes no llegaron a constituirse como políticas oficiales, observando un carácter coyuntural. La especificidad y particularidad de las demandas y soluciones habitacionales requeridas contradecían el enfoque vigente en el sistema público habitacional de carácter universal, masivo y de soluciones estandarizadas tradicionalmente impuestas .

A partir de 1992, y con posterioridad a una fuerte reforma y ajuste estructural del Estado Nacional, el aporte fue constituido a través de recursos provenientes directamente del tesoro, basado en

---

<sup>2</sup> Myriam Rodolfo. Foro de Políticas Habitacionales- La Situación habitacional y las políticas públicas- Urbared 2005

el impuesto a los combustibles, adicionándole a esto la privatización del Banco Hipotecario Nacional, marcó un fuerte receso en el accionar del estado en esta problemática.<sup>3</sup>

Las políticas habitacionales, enmarcadas en las políticas de lucha contra la pobreza, se fragmentaron y diversificaron, el Estado Nacional asumió “el rol de facilitador”. Estableciendo distintas operatorias o programas que de manera descentralizada involucraron a través de los Municipios a distintas organizaciones de la sociedad civil (organizaciones sociales y políticas, gremios y mutuales, ONG's, comisiones barriales, clubes, etc).

La construcción de viviendas sociales por el sistema “vivienda nueva llave en mano”, llevó a extender la ciudades autogestionada más allá de los núcleos urbanos servidos por infraestructura; localizándose en terrenos baldíos baratos, sin interés para el mercado. Son numerosos los conjuntos habitacionales que aún no tienen final de obra o que no fueron escriturados a nombre de los adjudicatarios por situación precaria de dominio, o por no ser posible su subdivisión por problemas de saneamiento o ambientales. De esta manera el Estado definió un patrón de segregación socioespacial a través de la ejecución de políticas de vivienda.

Cada provincia ejecutó una política descentralizada, a través de los Institutos de la Vivienda Provinciales auditadas desde el Sistema Federal de Vivienda por el Estado Nacional, estableciendo programas autónomos con objetivos y programas propios.

A partir de 1995 los factores internos vinculados a los intereses del sector de la construcción y financiero recuperaron su hegemonía e incidencia en la toma de decisiones de los organismos del sistema habitacional aunque con una estructura más débil y atomizada territorialmente, debilitada también por el desplazamiento del sector empresario principal hacia el sector de prestaciones de servicios vinculados a la infraestructura de mayor rentabilidad relativa (proceso de tercerización de la economía). Históricamente en Argentina las empresas constructoras han perseguido la captación de los recursos públicos.

Las operatorias públicas tradicionales, de producción de viviendas “llave en mano”, del FONAVI dominaron la producción habitacional filtrándose “hacia arriba” a sectores sociales mejor posicionados través del co-financiamiento de mejoras el que concentró la mayor parte de los emprendimientos FONAVI desde mediados de los años 90´.

---

<sup>3</sup> Ley Nº 23.696, sancionada en agosto de 1989 durante el primer gobierno de Menem, y conocida como de Reforma del Estado Nacional.

La Provincia de Buenos Aires, la más importante del país, concentradora de la mayor extensión y población; las acciones desplegadas por el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA) compartieron territorio durante la década del 90 con la acción desarrollada a través del Fondo de Reparación Histórica de Conurbano Bonaerense implementado en el Área Metropolitana Buenos Aires (AMBA). Éste último fue un fondo creado por Ley Nacional y que destinó a lo largo de 10 años, el 10% de lo recaudado a nivel nacional por el Impuesto a las Ganancias para consolidar, recuperar, y mejorar el hábitat de la primera, segunda y tercera corona del AMBA donde se localizan las mayor deficiencias de vivienda, infraestructuras, servicios, pobreza y desempleo del País.

*Acceso al suelo urbano en la Provincia de Buenos Aires. Ley de Uso del Suelo y Políticas de regularización dominial.*

La problemática de la vivienda reconoce como fundante el acceso al suelo urbano.

En la Provincia de Buenos Aires la mancha urbana se extendió sin la intervención del Estado en el mercado de suelo. La sanción de la Ley de Uso del Suelo en la Provincia de Buenos Aires, 8912/77, que intentaba poner límite a los loteos piratas, estableció condiciones muy restrictivas para el acceso de los pobres al suelo urbano, excluyéndolos del mercado formal de tierras. Esta situación forzó a la población de bajos recursos a resolver el problema a través de invasiones en forma colectiva en el proceso de las grandes tomas de tierras, y como reflejo inmediato de la implementación de la ley de uso del suelo, o individualmente a través de la invasión de lotes individuales, generando situaciones masivas de informalidad-ilegalidad. La producción de la vivienda en estos asentamientos se realizó a través de procesos de autoconstrucción facilitados por el estado provincial<sup>4</sup>, o alcanzados por programas de emergencia.<sup>5</sup>

La mayoría de los desbordes urbanos se localizaron en tierras no aptas, en áreas bajo cota de inundación, a la vera de arroyos, o en zonas de un ecosistema altamente vulnerable y contaminado. Solamente algunos casos emblemáticos se encuentran localizados en tierras de alto valor inmobiliario, en áreas centrales. Actualmente y por relevamiento de fuentes censales, se localizan en los 24 partidos que

---

<sup>4</sup> Programa de Autoconstrucción implementado por el Consejo de la Familia de la Provincia de Buenos Aires a través de los Municipios que consistía en facilitación de materiales, canasta de materiales, y asesoramiento técnico con fondos provinciales dirigido a población NBI.

<sup>5</sup> Consistía en la entrega de una solución habitacional precaria a través de programas de Emergencia Habitacional ocasionadas por inundaciones, incendios o graves problemas de salud.

componen el Gran Buenos Aires, 356 asentamientos precarios o villas con una población estimada en 590.000.<sup>6</sup>

Desde el gobierno central, se establecieron en la década del '90 "políticas curativas" de esta situación, a través del Programa Arraigo y de la conocida como Ley Pierri. El Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 846/91 establece el *Programa Arraigo*, de regularización dominial para los casos de ocupación de tierras del estado nacional. Transfiere la tenencia a las cooperativas formadas por la población<sup>7</sup> (sistema de transferencia colectivas) que habita las tierras intrusadas, que con posterioridad a la subdivisión de los macizos y el pago en cuotas del valor establecido, se llega a la regularización del dominio a favor de los ocupantes.

La Ley N° 24.374 (Ley Pierri), promulgada mediante decreto N° 1661/94 reglamentada por el decreto 1.885/94, tiene alcance para el caso ocupación de tierra privada previa al año 1992, y que con posterioridad al pago de cuotas, el ocupante obtiene un título perfectamente saneado. La regularización se realiza a título gratuito, aunque en el artículo 9° de la mencionada Ley se define una contribución del 1% de la valuación fiscal del inmueble, que deben realizar los beneficiarios. Este instrumento legislativo persigue la solución de diversas situaciones de ilegalidad: desde la compra de lotes en mensualidades que efectuaron sectores de bajos ingresos, que nunca pudieron escriturar; la ocupación de tierras privadas o de viviendas desocupadas, entre otras.

Para operativizar estas reglamentaciones, se dispuso la creación de Casas de Tierra a nivel local (decreto Provincial N° 3.991/94. Reglamentación de la Ley Nacional N° 24.377). Estos organismos tuvieron distintos grados de organización y de alcance, o directamente no se pudieron implementar.

Estas acciones, no conformaron políticas urbanas, y se concibieron desarticuladas del resto de las políticas sociales fuertemente sesgadas por intensas prácticas clientelares que consolidaron la base de sustentación del poder político del gobernador en la provincia. La mayoría de la población que no era sujeto de la política de vivienda del Sistema Federal de Vivienda (FONAVI), menos aún era sujeto de crédito del sector formal de la economía. Los conflictos registrados, corresponden a los momentos iniciales de las tomas de tierra que luego cedían ante la actitud complaciente del estado.

---

<sup>6</sup> Fuente INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires. Elaborado por la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Provincia de Buenos Aires, 2005. En algunos partidos la población en villas fue estimada dado que no fueron relevados por el último Censo Nacional.

<sup>7</sup> Tarea desarrollada con la colaboración del INAC (Instituto Nacional de Acción Cooperativa) perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social de Nación donde tiene asiento el Programa Arraigo.

Este proceso originó diversas organizaciones sociales, durante la década del 80, a partir de demandas específicas por acceso a tierra y vivienda. Estos grupos, a mitad de la década del 90, (a partir de los efectos visibles de la aplicación de políticas neoliberales), hicieron foco de sus reclamos en el campo del empleo e ingreso ciudadano e instalaron en la agenda la cuestión del desempleo, conocidos como “núcleo duro” aparecen las figuras de los “fogoneros” o “piqueteros”. Meses anteriores a las elecciones legislativas de 1997 toman mucha importancia los conflictos y cortes de ruta, protagonizados por “piqueteros” que se suceden a lo largo de todo el país (localidades del Sur y del NOA). Esta lucha tuvo como respuesta (año 2002) desde el gobierno nacional la implementación del Programa de Jefes y Jefas de Hogar desocupados<sup>8</sup>. Es importante este punto, ya que para dar respuesta a esta situación se plantea el Programa Nacional de Emergencia Techo y Trabajo, en el año 2003.

#### *La privatización de los servicios y el acceso a la ciudad*

Los servicios hasta la década del 90 contemplaron la lógica del funcionamiento de la ciudad legal, los asentamientos eran servidos de infraestructura básica mucho más tarde de su formación y en muchos casos por procesos autogestionarios. El quiebre de esta lógica se planteó a partir de las privatizaciones de las empresas de servicios públicos en el marco de la reestructuración del Estado Nacional. Se privatizaron las empresas nacionales prestadoras de los servicios públicos y en muchos casos se transnacionalizaron servicios como agua y saneamiento, electricidad, gas y telefonía. Las obras viales o de mantenimiento del sistema de movimientos estuvo en estrecha relación con la situación estratégica detectadas para el desarrollo e inversiones que ameritaban la inversión en esas vías. Este proceso se materializó en un marco de desempleo record y de agudización del desequilibrio social de la mano de una muy desigual distribución de la renta.<sup>9</sup>

Este proceso evidenció desplazamientos sociales desde el sector formal al informal, ilustrados en muchos casos en la “expulsión” de vastos sectores sociales de sus barrios tradicionales hacia los asentamientos y barrios precarios, o en áreas urbanas desvalorizadas y deficitarias. Esto dio lugar a una

---

<sup>8</sup> Subsidio establecido por el gobierno Nacional, con intenciones de universalizar el alcance del mismo. Los beneficiarios debían ser mayores de 18 años y tener hijos a cargo y reciben \$150 por mes, al inicio del programa del contraprestación, posteriormente, con contraprestación de trabajo comunitario.

<sup>9</sup> Argentina se ubica en el puesto 11 con una desigualdad apenas inferior al promedio latinoamericano (utilizando el indicador Gini) En 1974 en Capital y el Gran Buenos Aires el 10% recibía el 28.2% de los ingresos totales, con registros similares a los europeos. Con la dictadura militar ese porcentaje se elevó al 33.1%. En los 80, la concentración del ingreso prosiguió y se profundizó en los 90. En 1994, según el INDEC, el 10% más rico acaparaba el 35.5% de la torta. Luego el sector más alto siguió creciendo y en la medición del INDEC de 2003 marca que el 10% más rico se queda con el 38.6%. Entre 1995 y 2003, la Argentina pasó de una brecha de inequidad de 19.3 veces a 31.7 veces, con un crecimiento de la inequidad distributiva del 64.2%.

nueva categoría de análisis social, “los nuevos pobres” que sumados a los pobres estructurales configuraron el mapa de la pobreza.

### *Crisis del modelo argentino*

En año 2001 constituye un período de transición signado por la dialéctica de fuerzas contradictorias que se debaten en un escenario de recesión y desempleo creciente.

Por un lado, la presión de los factores internos promueve la centralización de la conducción nacional de los fondos federales destinados a obras públicas y otras formas adoptadas para incidir en las políticas de las jurisdicciones provinciales. La pobreza se instaló, diversos grupos tomaron las calles de la ciudad y rutas a través de masivas manifestaciones sociales, que confluyeron con el reclamo de los sectores medios, cuyos ahorros fueron confiscados, y con ellos el respaldo económico en el que sustentaban su seguridad o su capital de trabajo. La crisis al modelo tuvo su cenit en diciembre de 2001.<sup>10</sup>

En el año 2002 el quiebre de la institucionalidad democrática del gobierno nacional y la devaluación de la moneda produce un escenario socio-económico-institucional de alta complejidad. Estos efectos impactaron en el sector habitacional a través de la inflación, la caída de las inversiones, la crisis y virtual quiebra del sistema financiero, la dilución y la fragmentación institucional pública y privada con paralización de las iniciativas y emprendimientos. A esto se suma una espesa atmósfera social en la que reina el desempleo.

Los gobiernos locales en conjunción con el gobierno nacional intentaron dar respuestas con la aplicación de subsidios al desempleo alcanzados por el Plan de Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y las contraprestaciones previstas dieron lugar a algunas modalidades de atención de las necesidades críticas de hábitat y vivienda, siendo muy puntuales estas iniciativas.

La Cámara Argentina de la Construcción y la Unión de Trabajadores de la Construcción, sectores gremiales y sociales coordinados con la Confederación Trabajadores Argentinos-CTA, redes de Ong's entre otros, concurren en precisar la importancia de la contribución del sector habitacional a la protección del hogar, a la solidaridad, a la creación de trabajo y reactivación económica. En el mismo sentido actuó la Mesa del Diálogo Argentino, integrada por el sector gubernamental, sectores

---

<sup>10</sup> Miriam Rodulfo. [www.urbarred.com](http://www.urbarred.com) / foros políticas habitacionales.



representativos de la sociedad y la Iglesia Católica con participación del PNUD. A través de sus mesas de trabajo se priorizaron el fortalecimiento de programas sociales dirigidos a la emergencia habitacional y la finalización de viviendas en ejecución avanzada del sistema FONAVI como medio de reactivación del empleo y trabajo en la construcción y como satisfactores sociales inmediatos en la crisis.

En mayo del 2003, de la mano de un gobierno que nació con la debilidad de acceder al poder con el 23% de los votos<sup>11</sup>, la obra pública se presentó como eje en la reconversión de un país de desocupados a un país de trabajadores, aplicando políticas de corte nekeynesianas. En este marco, se plantearon diversos programas de construcción de vivienda, pero sin constituir una política habitacional.<sup>12</sup>

En este sentido, y con la premisa que la construcción reactiva la economía, el gobierno nacional a través del Ministerio de Infraestructura, generó el Programa de Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo”, que involucra a los beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en la construcción de viviendas, a través de Cooperativas de Trabajo formadas ad-hoc para este programa; y que forma parte de este paquete de programas. Las organizaciones sociales, y “piqueteras” fueron los principales interesados en integrarse al programa.

No me resulta posible valorar a los Programas Federales de Construcción de Viviendas (PFCV) como Política Federal de Vivienda ya que los visualizo como programas compartimentados. El estado no se plantea actuar sobre el acceso de la población a créditos hipotecarios, sobre el mercado de alquileres, sobre el mercado de tierras o sobre los proveedores de componentes para la construcción de viviendas. Los Programas Federales de Vivienda coexisten con el FONAVI, que a través de los Institutos de Vivienda de las distintas provincias proponen distintas intervenciones en hábitat y vivienda.

Para los municipios que tienen acuerdo político con el Gobierno Nacional resulta muy simple alcanzar la firma de un convenio para la construcción de viviendas, pero no muchas veces los municipios están preparados para ejecutar un programa tan complejo como éste.

---

<sup>11</sup> Menem había resultado ganador en primera vuelta, pero al no lograr la mayoría se retiró de la contienda electoral, sin presentarse a segunda vuelta.

<sup>12</sup> La inversión total que prevé la Nación para llevar a cabo los planes es de 5.250 millones de pesos provenientes de Fondos del Tesoro Nacional. El dinero se repartirá a las provincias a través de los Institutos de Vivienda de cada provincia. Los fondos no forman parte del FONAVI, sino que se sumarán a ellos. (Megaplan de viviendas-Clarín arquitectura- 12 de octubre de 2004) Pag. 22.

*El rol de los Municipios en la ejecución de las políticas sociales*

A raíz de un progresivo proceso de transferencia de funciones hacia los municipios desde los niveles provinciales y nacionales, se ha ido consolidando un complejo entramado de intervenciones de actores y reglas de juego en función de los cuales se fueron estableciendo estrategias de gestión local de políticas (Chiara- Di Virgilio, 2002).

A partir del segundo quinquenio de la década del noventa, caracterizado por la profundización de las consecuencias del ajuste iniciado a principios de la década, se establecieron distintas tensiones en el modo de intervención en el territorio. A raíz de la descentralización se trasladó la resolución de las demandas sociales estableciendo “la municipalización de la pobreza” en la arena local. Este proceso estuvo fuertemente signado por las capacidades de los municipios quienes establecieron sus propias estrategias.

Las competencias municipales están establecida en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires sancionada en 1994 y en la Ley Orgánica de las Municipalidades. Los municipios reciben la “desconcentración”<sup>13</sup> de las políticas sociales sin el manejo de los recursos, implicando limitados movimientos en cuanto a las políticas sociales. Los distintos avances en la municipalización de la pobreza dan cuenta de un cambio en el rol de los municipios del AMBA. De esta manera los municipios comenzaron a generar iniciativas orientadas a dar respuesta a la gran demanda social. Algunos, organizaron Unidades Ejecutoras, persiguiendo la integración de ejecución de distintos programas, y fijaron políticas propias. La transferencia de la carga de la crisis a los municipios a través de procesos de descentralización no solo amplió las funciones efectivamente ejercidas por ellos, sino también exigió organizar estrategias de legitimación del gobierno local frente a la crisis. Se consolidó así un nuevo papel para los municipios derivados de los procesos de descentralización, orientados a cerrar la brecha entre capacidad de gestión y nuevo papel a desarrollar por los mismo mediante la formulación de estrategias propias.

La municipalización de las políticas sociales debe ser vista no solo como resultado de las tendencias globales hacia la descentralización, sino también como espacio de disputa de las élites gubernamentales (nacionales y provinciales) en la búsqueda de legitimación política en el ámbito local. Estos aspectos se despliegan en un contexto en el que comienzan a manifestarse cada vez con mayor crudeza las consecuencias de los procesos de ajuste iniciados en la década anterior. Frente a la debilidad

---

<sup>13</sup> Desde el punto de vista administrativo “desconcentración” alude a una “mera transferencia de funciones de gestión sin que esto implique la delegación de atribuciones”. (Cormick, 1992: 18-19)

de autonomía, se abre la posibilidad de acumular electoralmente en lo local otorgando fortaleza para las negociaciones. Esta estrategia fue adoptada por los municipios para asumir un papel protagónico en el proceso de “municipalización” aunque cargando con las consecuencias de ajuste en la región. Este proceso es profundizado durante el año 2003, con la decisión de desplegar un proyecto de hegemonía política desde el gobierno nacional en búsqueda de su legitimidad.

Sin duda, este esquema enfrenta a los municipios a procesos conflictivos, de negociación en la atención de las necesidades sociales y en la implementación de nuevas instancias de gestión.

#### *El Programa Techo y Trabajo*

El programa Techo y Trabajo fue lanzado por el Ministerio de Planificación Federal, Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Nación a mediados de Septiembre de 2003<sup>14</sup>.

*El programa presenta dos objetivos principales: por un lado actuar sobre el déficit crítico de vivienda y por otro sobre el desempleo<sup>15</sup>.*

Se basa en la construcción de cuatro viviendas, en base a un prototipo de 43 m<sup>2</sup> en un tiempo estimado de cinco meses y a ser ejecutado por cooperativas de viviendas (armadas ad hoc para este programa) constituidas en base a reglamentación específica y compuesta por 16 personas; el 75% de ellas, por Jefes y Jefas de Hogar desocupados que estuvieran cobrando subsidio. El Ministerio de Planificación es quien aporta el dinero para la ejecución de las viviendas, el Ministerio de Desarrollo Social Nacional, a través de INAES (Instituto Nacional de Economía Social) apunala la constitución de las cooperativas, el Ministerio de Trabajo de Nación participa a través del registro y pago del Programa Jefes y Jefas Desocupados (\$150) mensuales para los beneficiarios del Plan<sup>16</sup>. El presupuesto actualizado para la construcción de las viviendas es de \$25.000, de los cuales \$22.000 se asignan a la construcción de las viviendas y \$2.000 para infraestructura.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Firmaron convenios con los representantes de los Institutos de la Vivienda (IPV) de algunas provincias, entre ellas, las de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>15</sup> Instructivo para la implementación del Programa Techo y Trabajo. Ministerio de Infraestructura de Nación. Setiembre 2003.

<sup>16</sup> A partir de enero de 2002, 1dólar = 3pesos argentinos. La canasta básica de alimentos a 2005, estaba en el orden de los \$241.

<sup>17</sup> A este presupuesto debemos descontarle el monto de los planes acumulados durante los cinco meses de ejecución de la vivienda (monto fijado a mayo de 2005). Actualmente, agosto de 2007, es monto es de \$35.000.

Se trata de un programa complejo, donde interactúan varias instancias del estado nacional en coordinación directa con los distintos municipios firmantes del convenio, quedando solamente la instancia de auditoría de obra y adjudicación definitiva para el Estado Provincial. Se establece un entramado de actores, de difícil articulación.

Sin duda este programa contribuyó a neutralizar parte de la lucha o altos niveles de conflictividad social que se registraban entonces. Se consolidaron dos grupos “los piqueteros oficialistas” y “los duros”. Los primeros fueron destinatarios de este programa. Lejos estamos de poder afirmar que ellos están consolidando el camino hacia el empleo genuino, ya que según sea la experiencia a la que pertenezcan, podemos pensar en la posibilidad del camino autogestionario.

Las cooperativas de trabajo se encontraron con varios problemas, ya sea frente a la cuestión administrativa, la cuestión contable o la cuestión cooperativista. La modalidad organizativa propuesta como condición esencial del programa se presentó como un obstáculo, ya que en muchos casos se carece de una práctica cooperativista y no recibieron apoyo de INAES o de IPAC (organismos nacional o provincial con incumbencias en la cuestión cooperativa) durante el proceso de trabajo. En IPAC (Instituto Provincial de Acción Cooperativa) se registran 600 cooperativas<sup>18</sup> conformadas para este programa, lo que constituye 9600 personas activas en búsqueda de un camino en la economía social.

Para que los cooperativistas logren el sostenimiento del empleo se requiere como indispensable la firma de nuevos convenios entre las cooperativas y los municipios. Esto implica que la permanencia de los municipios dentro de esta operatoria, en acuerdo con el gobierno central.

El programa presenta varios problemas que se han hecho visibles en su andar:

1.- Nos se prevé la inclusión de estas cooperativas en otros programas de vivienda del estado nacional : es necesario en este punto considerar un reclamo recurrente de las cooperativas como es interactuar o poder trabajar en otros programas, como el Mejor vivir, o en la presentación a licitaciones para obra de mediana o pequeña envergadura (manejando un listado alternativo al de proveedores de Estado, por su alta complejidad), o pudiendo ejecutar planes de extensión de servicios como el Programa Agua + Trabajo, Cloacas + Trabajo, y la construcción de Centros Integrales Comunitarios (CIC).

2.- Es necesaria la colaboración o asesoramiento a municipios para la gestión de tierras de dominio perfecto, posibles de serlo para ser considerados aptos para la ejecución de programas habitacionales del Estado. Las tierras deben ser aportadas por la provincia, los municipios, tierras

---

<sup>18</sup> Relevamiento realizado personalmente en sede del IPAC, mayo 2005.

pertenecientes al Programa Arraigo o privadas que pudieran ser regularizadas. Acá también es visible una dificultad, ya que la mayoría de los municipios de la provincia no cuentan con tierras municipales o no han asumido políticas públicas para conformar un Banco de Tierras local. En este punto se destaca la actitud del Municipio de Moreno. Cuando los municipios tienen tierra pero se encuentran en situación desventajosa respecto a la cota o la accesibilidad es necesario pensar algún mecanismo de acción concertada a fin de facilitar la utilización de las tierras, de igual manera en el caso que se traten de tierras privadas.

3.- *La cuestión presupuestaria*: el presupuesto establecido de manera rígida y de igual manera para todo el país sin contemplar cuestiones regionales es alcanzado por un proceso inflacionario que tiene epicentro en los materiales de la construcción. Algunas cooperativas, convocaron a menos personas que las previstas en el programa para hacer más rentable el trabajo, y de esta manera poder asumir una mensualidad de \$ 500 aproximadamente. A esta cuestión debemos agregarle que el período de pago de certificaciones se extiende aproximadamente un mes o cuarenta días, lo que dificulta sobre manera la ejecución planificada de la obra.

4.- *La capacitación*: resulta necesario en algunos casos, y cuando las cooperativas lo requieran apuntalar el proceso de aprendizaje del oficio de la construcción con capacitación de obra o para adquirir conocimiento para realizar las instalaciones como así también en cuanto al manejo de la administración de una empresa social, para fortalecer su sostenimiento.

5.- *Acompañamiento en el proceso social*: las cooperativas presentan dificultades de acuerdo a cual haya sido su origen. Los problemas son distintos según sean originadas por los Municipios, o si son originadas por organizaciones políticas y sociales. Los problemas son diversos, desde cuestiones paternalistas, clientelares, o que le dan poco margen para que puedan tomar sus propias decisiones o al contrario, con tantas decisiones por tomar y no tener elementos para poder hacerlo. Resulta imprescindible un acompañamiento social para sostener este proceso y poder lograr la autonomía de las cooperativas con vistas al funcionamiento en el mercado de trabajo desde una empresa social.

6.- *El prototipo*: es rígido en el diseño espacial y en las determinaciones constructivas. Los prototipos son establecidos por el Ministerio de Infraestructura Nacional y no contemplan distintas realidades producto de sus localizaciones geográficas. Tiene un comportamiento atómico a los cambios necesarios. Debería flexibilizarse y considerar otras propuestas en el uso de materiales como su diseño. El área social de la vivienda resulta chica y con pocas posibilidades de ampliación si la familia fuese numerosa. La resolución de constructiva de la cubierta no permite el uso más intensivo de los metros

construidos (cubierta con pendiente de teja o chapa). En muchos casos la vivienda nueva se constituye en deficitaria desde el primer momento de la ocupación, ya que la mayoría de la población beneficiaria del programa tiene una familia numerosa y registrando de esta manera hacinamiento.

7.- *El destinatario de la vivienda:* si bien en el convenio que se firma entre Nación, Provincia y Municipio, se establece que los Municipios son quienes “se encargan de realizar el registro y la preselección de beneficiarios de las viviendas”, la Provincia, a través del Instituto de la Vivienda es quien realiza la adjudicación final. En este punto, a la fecha han sido muy pocos los Municipios que han confeccionado el registro con los destinatarios, por lo tanto los que están habitando esas viviendas lo hacen sin instrumentos que le den seguridad en la tenencia, muy lejos de la escritura.

#### *Localización del programa en la provincia de Buenos Aires*

Los Municipios que forman parte de la ejecución del programa en la Provincia de Buenos Aires son: Florencio Varela, Tres de Febrero, Quilmes, Malvinas Argentinas, Ituzaingó, J.C. Paz, , Ensenada, San Fernando, Marcos Paz, Moreno, La Matanza, San Nicolás, Rauch, Olavaria y General Pueyrredón. Según el caso, algunos Municipios se hicieron cargo de los Programas, en otros fueron casos, la ejecución de dichos programas fueron asumidos directamente por las Cooperativas de esos partidos.

<b>PARTIDO</b>	<b>CANT. VIV.</b>	<b>CANT. COOP.</b>	<b>CANT. PERSONAS</b>	<b>EJECUCIÓN</b>
<b>Ensenada</b>	<b>140</b>	<b>35</b>	<b>560</b>	<b>En ejecución 1ª etapa</b>
Florencio Varela	400	50	800	En 2ª etapa
General Pueyrredon	24	6	96	En ejecución 1ª etapa
<b>José C. Paz</b>	<b>500</b>	<b>62</b>	<b>2000</b>	<b>En ejecución 1ª etapa</b>
La Matanza	558	Dos coop. Madre que generan 6 coop. Organizaciones sociales	Difícil de establecer	En 2ª etapa
Marcos Paz	4	1	16	En ejecución 1ª etapa
<b>Moreno</b>	<b>400</b>	<b>50</b>	<b>800</b>	<b>En 2 etapas</b>
Olavarría	208	52	832	En 2ª etapa
Quilmes	408	102	1632	En ejecución 1ª etapa
Rauch	20	5	80	En ejecución 1ª etapa
San Fernando	16	4	64	En ejecución 1ª etapa
San Nicolás	274	68	1096	En 2ª etapa
Tres de Febrero	104	26	416	En ejecución 1ª etapa
<b>Total</b>	<b>3056</b>	<b>524 (aprox).</b>	<b>8.384</b>	

Fuente: Instituto de la Vivienda. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires. Año 2005

Las ejecuciones adquieren distintas improntas, de acuerdo a las estrategias asumidas desde los municipios. Hay municipios con iniciativa propia más allá de las rigideces originales del programa. Cada municipio imprime su modalidad, negociando distintas condiciones con la instancia de gobierno nacional.

#### *Los casos*

Una fuerte condicionante para el desarrollo del programa es sin duda la determinación de llevar adelante políticas urbanas integrales por parte de los municipios, la capacidad técnica y organizacional, y el desarrollo de las cooperativas involucradas (ya sea generadas por los municipios como por las organizaciones sociales). Cada modalidad imprime una configuración distinta de ciudad. Para analizarlo, propongo la comparación de tres casos distintos dos pertenecientes a la segunda corona del Gran Buenos Aires (GBA) y uno perteneciente al Gran La Plata. Cabe agregar que los índices de desocupación para el aglomerado Gran Buenos Aires, en la medición de octubre de 2005, llegaba al 14.8% de la población; mientras que la canasta básica de alimentos (que establece la línea de pobreza) se ubicaba en el orden de los \$241.23 en enero de 2005, y en \$ 268.17 en noviembre de 2005.

#### *El caso del Municipio de Moreno*

Este Municipio, radicado en la segunda corona, posee un 23,7% de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y se autofinancia en un 46.7%. Cuenta con 380.000 habitantes donde se verifica una enorme brecha social, contiene segmentos de población en extrema pobreza y por otro lado población con alto poder adquisitivo, en una superficie de 180 kilómetros cuadrados.

A finales de los 90 se planteó como desafío pensar la ciudad de manera integral teniendo como eje la problemática del empleo y la pobreza. El municipio<sup>19</sup> desplegó una reforma administrativa para hacer frente por un lado a la descentralización de las políticas (analizado precedentemente) y por otro lado, atender las diversas demandas sociales (demandas multiactoral y multisectoriales), estableciendo políticas urbanas que no solamente atiendan a la pobreza, sino proponiéndose avanzar sobre el mercado con el fin de recomponer una distribución mas igualitaria de acceso a los bienes y servicios, que en forma de articulaciones complejas integran el habitar. Atendiendo a las tres fases de la dinámica urbana: expansión, consolidación y densificación y constituyendo al municipio al frente del poder regulador del mercado del suelo urbano en función de una política socio territorial establecida. Alcanzada por la lógica de ocupación del territorio a través de la localización de barrios cerrados favorecida por la extensión de autopistas que le brindaron muy buena accesibilidad con destino a las clases medias altas.

---

<sup>19</sup> El caso Moreno. Gestión local del Hábitat/ Raúl Fernández Wagner.

Con el propósito de evitar estamentos estancos, se promovieron secretarías que integren áreas programáticas. Es así como la Secretaría de Acción Social y la Secretaría de Salud se integraron en la Secretaría de Desarrollo Social y Humano. Las áreas de gestión institucional (Economía y Gobierno) conformaron la Secretaría de Desarrollo Institucional. También se han dado pasos hacia la integración de áreas relacionadas con las obras y los servicios públicos a fin de concluir en una Secretaría que integra todos los programas relacionados. Aún hoy funciona como Secretaría de Obras y Servicios Públicos.

Para la gestión urbana ambiental y Regional del Territorio, así como para la Gestión del Desarrollo Productivo se crearon dos institutos descentralizados: el IMDEL (Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local) y el IDUAR (Instituto de Desarrollo Urbano Ambiental y Regional).

Una reciente ordenanza integró en el IDUAR todas las incumbencias relacionadas con la gestión Urbana Ambiental y Regional. El IDUAR es un organismo descentralizado, creado en el mes de abril de 2000, por Ordenanza Municipal N° 553/00 en el marco de la Ley Orgánica de las Municipalidades de la provincia de Buenos Aires. Es una nueva herramienta de gestión del gobierno municipal, para promover, planificar y ejecutar acciones orientadas al desarrollo urbano, ambiental y regional del distrito.

Se crea para establecer una nueva relación definida entre el Estado y la sociedad, en pos de lograr un mayor grado de participación e integración territorial. Los sistemas de administración clásica municipal, caracterizados por una organización verticalista de gestión por especialidades (salud, obras públicas, economía, etc.) no responden a esta demanda. Frente a ello, se decidió reconsiderar su sistema administrativo, creando ejes transversales de gestión interdisciplinaria, programas descentralizados que interactúan en todas las áreas, y dos entes descentralizados para gestionar el territorio en el ámbito del desarrollo urbano ambiental y regional, y en el de la producción.

Es el IDUAR quien coordina como Unidad Ejecutora el Programa de Emergencia Habitacional techo y Trabajo, con una unidad específica para esta operatoria. Una parte del proyecto se ejecuta sobre tierra aportada desde el Banco de Tierras Municipal, buscando el completando tejido urbano con distintos grados de accesibilidad, otra parte se realiza sobre tierra privada, y los beneficiarios son los propietarios de los lotes.

El municipio organizó 50 cooperativas, quienes tienen prevista la ejecución de una primera etapa de 200 viviendas y de 200 viviendas en la segunda etapa. El Programa de Empleo Municipal organiza y coordina a las Cooperativas de Trabajo, proyectando la continuidad de trabajo para los cooperativistas y



fortaleciendo la organización social y técnica mediante cursos de capacitación, organizados por el municipio.

En el desarrollo de la obra, se observó un avance desparejo, de acuerdo a cada cooperativa. Los cooperativistas son quienes administran el presupuesto de obra (pago de materiales, de mano de obra, planificación). Esta fase del proceso es central, ya que les permite acumular experiencia en el complejo manejo administrativo del camino autogestionario. El programa prevé que la dirección técnica estará a cargo de las cooperativas, pero en este caso, el Municipio alivió las finanzas cooperativistas, y lo incorporó a su cargo, como así también el acompañamiento de un contador y de un asistente social.

Los cooperativistas no son los adjudicatarios de las viviendas, el Municipio de Moreno ha desarrollado un instrumento que le permite fijar criterios de adjudicación, y generar el banco de datos de la demanda.

Esta gestión se propone una mirada integral del programa, no solamente como ejecutor de vivienda, sino tendiente al fortalecimiento de la organización de las cooperativas, con vistas al sostenimiento económico y autonomía.

#### *El caso de José C. Paz.*

Este Municipio pertenece a la segunda corona del Gran Buenos Aires, con una población de 56.000 habitantes y un 23,1 % de su población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El 3.9% de los habitantes se radica en 12 asentamientos precarios o villas, según registro del último censo y en la última Encuesta Permanente de Hogares, registró una desocupación del 19.5%.

En José C. Paz, el programa Techo y Trabajo es coordinado y supervisado por el Secretario de Obras Públicas, después de tres años de gestión del programa, se está estableciendo la coordinación a través de la Dirección de Vivienda, pero no incluye como parte de la gestión al área social. Esta Secretaría se constituye y opera como una empresa, ya que es quien se encarga de la entera administración de la obra y conciben al programa como constructor de vivienda y no la generación de empleo. El encolumnamiento detrás del proyecto político hegemónico del gobierno nacional, le permitió a este municipio ser adjudicatario de un volumen elevado de viviendas para construir por la operatoria Techo y Trabajo. Se trata de 500 viviendas en primera etapa y una segunda etapa que duplica este número (mil viviendas más).

Las cooperativas son organizadas y gestionadas por el municipio y registran escasa autogestión, asumiendo un modelo empresarial centralizado desde el municipio. Fueron constituidas 62 para la primera etapa, y posteriormente se conformaron 125 más, para construir viviendas en tierras adquiridas por el municipio en una zona de borde urbano, sin infraestructura.

Las viviendas se construyeron en tiempo record: tres a cuatro meses (cuando son previstos cinco/seis meses de obra desde los lineamientos del programa). El avance de obra es parejo para todas las cooperativas. Los futuros habitantes de las viviendas son los cooperativistas, pero estos no cobran más que el plan de \$150 durante el proceso de ejecución de la obra. Los miembros de las cooperativas cobran semanalmente de acuerdo al trabajo y asistencia de cada integrante. Una vez terminada la obra, continúan cobrando el plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. La inclusión en el mercado laboral, será a partir de oportunidades individuales. Otras cooperativas, con nuevos integrantes realizarán las siguientes viviendas.

Esta gestión establece en el territorio un parque habitacional nuevo, a beneficiarios que subsisten con \$150 por mes y con un horizonte laboral tan duro como su pasado. Se verifica la extensión de los límites de la urbanización, con altos costos de infraestructura y configurándose así un espacio homogéneo de la pobreza. La extensión de las infraestructuras y la compra de la tierra fue enteramente a cargo del municipio.

#### *El caso de Ensenada*

Este municipio forma parte del Gran La Plata, con una fuerte relación de dependencia. Esta ciudad fue fuertemente golpeada por el proceso de privatizaciones, ya que acá se encuentra implantado el polo petroquímico, que a través de YPF, fortaleció durante décadas la economía local. Emplazada a 9 kilómetros de La Plata, con una población cercana a los 55.000 habitantes y una superficie de 99.9 km<sup>2</sup>, cuenta con un puerto de aguas profundas, y registra altísimos niveles de desocupación y pobreza; alcanzando un 18,2% de desocupación y un índice de 15.9% de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Este caso refleja el de un municipio con escasa experiencia en la gestión de políticas sociales y urbanas. La gestión de gobierno de Ensenada se inicia casi simultáneamente a la ejecución de este programa (cambio de signo político), en el marco de un alto grado de acuerdo con el gobierno nacional y un gran compromiso con las organizaciones sociales que posibilitaron el arribo de esa nueva administración.

Para llevar adelante el programa se generaron 35 cooperativas, de las cuales un tercio fue organizada desde el municipio, mediante un listado elaborado por la Dirección de Empleo Municipal. El resto fueron constituidas por las organizaciones sociales. La administración de la obra se realiza en forma descentralizada desde cada cooperativa, u organización social que nuclea a varias cooperativas, o acompañada por el municipio, las que fueron conformadas desde la Municipalidad. Si bien no se generó una Unidad Ejecutora Municipal, la Dirección de Vivienda, estaba prácticamente abocada a este programa. En el caso de Ensenada, encontramos una mixtura de gestión de las cooperativas, las municipales y las de las organizaciones sociales.

Las viviendas contaron desde un principio con problemas propios de la localización, comunes a todos los habitantes de esta ciudad. El macizo donde se implantaron las viviendas está por debajo de la cota que fija la Dirección Provincial de Hidráulica y debió ser rellenado en algunos lugares, por encima del 1.2m, adicionándole un alto valor económico a esta operación. El barrio tiene buena accesibilidad, se encuentra enmarcado entre dos grandes barrios ejecutados por el FONAVI en la década del 70, el Barrio 5 de Mayo y el Barrio UOM (donde se registran altos grados de conflictividad social), completando de esta manera tejido, homogeneizando la población y profundizando los patrones de segregación residencial. La gestión municipal cultivó tiempos aletargados en la ejecución de las infraestructura o para solicitar factibilidad de servicios.

La obra tuvo marchas y contramarchas. En todos los casos los reclamos fueron realizados por las organizaciones con el acompañamiento del Municipio ante el Ministerio de Infraestructura de Nación. El comienzo fue dificultoso y arduo, ya que muchos cooperativistas no tenían manejo previo de obra, o no contaban con elementos para enfrentar esta empresa. Todo el acompañamiento hacia el fortalecimiento de estas empresas sociales fueron realizados desde las mismas organizaciones sociales.

El proceso fue lento y ante cada tarea se presentaron múltiples obstáculos. Luz y agua para la obra, las herramientas, los baños químicos, las certificaciones, todo encerraba negociaciones entre el municipio y las organizaciones y comprometió los tiempos de obra. Esta obra tuvo un financiamiento adicional a través de otros programas nacionales, como Vereda + Trabajo, y otras partidas complementarias para su finalización. La obra se extendió y a tres años del inicio, las viviendas todavía están en manos de los cooperativistas. Esto originó una grave problema, ya que el Municipio no hizo la recepción de la obra, y las viviendas, casi terminadas, fueron intrusadas, saqueadas y destruidas. Y como aún no tienen el tendido de las redes, resultan inhabitables.

La Municipalidad convocó a inscripción de adjudicatarios, y la demanda superó altamente la oferta. Todavía no hay en quienes serán los beneficiarios de estas viviendas.

El municipio de Ensenada ha presentado una nueva propuesta para una segunda etapa y darle continuidad al programa y a las cooperativas involucradas. Tuvo voluntad política para llevar adelante el programa, pero demostró debilidad en la gestión, en la capacidad técnica y organizacional. Por otro lado, las organizaciones sociales tampoco demostraron poder resolver el problema, y registraron un gran impacto en la transferencia de este problema.

### ***A modo de conclusión***

De acuerdo al análisis realizado puedo determinar que resulta imprescindible el fortalecimiento técnico, político y administrativo de los gobiernos locales para la ejecución descentralizada de los distintos programas. Las estrategias de los municipios y las jugadas que realizan en el tablero de la política posicionan a los municipios con mayor o menor fortaleza. Los tiempos políticos y las agendas establecidas en las prioridades políticas condicionan fuertemente el accionar de los municipios. Las instancias locales son concientes que la acumulación de poder político a través de la ejecución de las políticas en el territorio les brindan fortaleza a la hora de las negociaciones con las instancias nacionales o provinciales.

La diversidad de programas establecidos desde el gobierno nacional representan una inversión histórica en la materia de vivienda. A veces los programas resultan complejos en su ejecución y la aplicación exitosa depende de la conjunción de varios factores: políticas urbanas, capacidad de gestión, fortaleza técnica-política- administrativa, participación de la comunidad, entre otros.

Entre los cuatro Programas Federales presentados por el gobierno central, el Programa Nacional de Emergencia Habitacional Techo y Trabajo, intenta generar o fortalecer la organización social y emprender el camino para la generación de trabajo genuino, aunque todavía muy lejos de generar "Techo" y "Trabajo". Es el único programa que permite instancias de participación, dependiendo siempre de las decisiones locales.

El trabajo desarrollado por el programa hasta este momento, dentro de la Provincia de Buenos Aires, no tiene impacto en el déficit de viviendas, ni de la generación de empleo. Este programa se vería enriquecido, dando un salto cualitativo, si por un lado se da lugar a la participación de los distintos actores en el programa y por otro se promueve la incorporación de las organizaciones sociales (reconocimiento

de del carácter colectivo de la producción del hábitat), en la toma de decisiones ligadas al proceso productivo del hábitat y en el establecimiento de lineamientos de los programas, no solamente para el desarrollo de la fase de ejecución de la obra.

Después de casi tres décadas de aplicación de políticas neoliberales, que configuraron un país diezmado económicamente y socialmente fragmentado, revertir esta situación resulta un arduo trabajo; de todas maneras vale la pena seguir intentándolo.

### **Referencia bibliográfica**

**Auyero, J** (2000). *La Política de los Pobres. Las Prácticas clientelares del Peronismo. Cuadernos Argentinos. Manantial. Buenos Aires.*

**Chiara, M. y Di Virgilio, M.M.** (2002); “ La gestión de los programas sociales en la última década: un análisis en clave local”. En: *Badía, G. y Pereyra, E. (Org.); Aportes para entender la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires. La Plata, UNGS-Ediciones Al Margen.*

**Diario Clarín**, 4 de Julio de 2004. *El País*, Página 20.

**Diario Clarín Arquitectura**, 12 de octubre de 2004 Página 22

**Diario Clarín Arquitectura**, 25 de enero de 2005. Página 22

**Diario Clarín Arquitectura**, 15 de febrero de 2005. Página. 20

**Clichevsky, Nora.** *Regularización dominial: ¿solución para el hábitat “popular” en un contexto de desarrollo sustentable? En Reestructuración del Estado y política de vivienda en argentina. Beatriz Cuenya y Ana Falú, compiladoras. Colección CEA-CBC (1997)*

**Clichevsky, Nora** (2003) “Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires”, en *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, XXXV (136-137).*

**CTA/ IDEF.** *Shock distributivo, autonomía nacional y democratización. Aportes para superar la crisis de la sociedad argentina. Página 12, noviembre de 2002.*

**Cuenya, Beatriz** (1992) *Políticas habitacionales en la crisis: el caso de Argentina. Revista Vivienda, volumen 3 número 3. Setiembre –diciembre 1992.*

**Cuenya Beatriz – Ana Falú.** *Descentralización y Política de Vivienda en Argentina en Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina. Beatriz Cuenya – Ana Falú compiladoras. Colección CEA-CBC. Universidad de Buenos Aires (1997)*

**Fernández Wagner, Raúl.** *Con la colaboración de funcionarios y técnicos del IDUAR, Municipio de Moreno. Alejandro Micieli, Aldo De Paula, Eduardo Suriani, Bernardo Galeazzi y Liliana Martucci. De las políticas sectoriales a la gestión local del hábitat. El caso del Municipio de Moreno, en la Región Metropolitana de Buenos Aires*

**María Carla Rodríguez et al.** *Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros. Documento de Trabajo n° 49. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. UBA. (2007).*

**Rodolfo, Myriam.** *Foro de Políticas Habitacionales- La Situación habitacional y las políticas públicas- Urbared 2005. www.urbared.com*

**Secretaría de Obras Públicas República Argentina.** *La Política Federal de Vivienda en Argentina. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, José Francisco López (2003)*

**Schteingart, Marta.** *México: hábitat popular y desarrollo urbano. Desigualdad social y vivienda. Colegio de México.*

**Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda.** *Programa de Emergencia Habitacional. Instituto de la Vivienda Provincia de Buenos Aires. (2004)*

**Yujnovsky, Oscar** (1984) *Claves políticas del Problema habitacional argentino (1955-1981) G.E.L. Buenos Aires.*