

REVISIÓN DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES A LA LUZ DE LAS TRANSFORMACIONES DE LA DÉCADA DEL '90

Mariana Relli
Becaria CEUR - CONICET

Resumen

La reestructuración económica y política que vivió el país en los últimos quince años ha tenido consecuencias notorias en las formas de atención a la problemática habitacional de los sectores populares que han emprendido las instituciones públicas.

En este trabajo, luego de hacer referencia a las recomendaciones provenientes de organismos internacionales de crédito y a las modificaciones del marco legislativo nacional, nos centramos en la observación de la dinámica que dichos procesos asumieron en el territorio bonaerense. Intentamos ver en qué consistieron los cambios en la política habitacional de la provincia de Buenos Aires llevados a cabo en la década del '90, a partir de una descripción de los programas que conformaron el Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda del Instituto Provincial de la Vivienda, los actores participantes y los sectores sociales atendidos.

Palabras clave:

Política habitacional – facilitación - descentralización

Abstract:

The economic and political reconstructions that our country –Argentina- has been through in the last fifteen years have brought consequences in the ways of dealings with the housing problems of the popular fractions that have been considered by public institutions.

In this paper, after making reference to the recommendations provided by the international organisms and the modifications of the federal lawmaking, we will focus on the observation of the movements that those processes have produced in the Province of Buenos Aires. Basing our analysis on the description of programs that formed part of the *'Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda del Instituto Provincial de la Vivienda'* and its participants, we intend to analyse the changes in the dwelling politics of the Province of Buenos Aires that took place in the decade of the 90s.

Key words:

Housing politics – enablig – decentralization

Introducción

En la década de los '90, en Argentina entra definitivamente en crisis el modelo de Estado interventor en materia social, en el marco del cual, desde los años '40, se pusieron en práctica una serie de políticas protectoras de la fuerza de trabajo. En el seno de la sociedad salarial, dichas políticas adoptaban un carácter *universal*, esto es, que alcanzaban al conjunto de la población. De esta manera, se facilitaba el ingreso de la fuerza de trabajo al sistema productivo como mano de obra para la producción y, a la vez, como demanda, con poder adquisitivo, de diferentes artículos de consumo.

Si bien este modelo de Estado Benefactor no alcanzó en Argentina los niveles de desarrollo de los países europeos, se forjaron una serie de instituciones e instrumentos de regulación estatal que garantizaron derechos sociales básicos: la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda. *“La progresiva puesta en práctica de los instrumentos de regulación estatal y de los dispositivos mayores de protección social, se había visto acompañada en el país [...] por la organización de bienes y servicios colectivos [...], en su mayor parte gestionados por el Estado –a través de sus diferentes instituciones y organismos de política social- y provistos sobre la base de principios de universalidad y gratuidad”* (PEÑALVA; 1996). A estas instituciones estuvieron dirigidas las acciones de desmantelamiento del Estado puestas en práctica en los años '90, en el marco de la implantación del modelo neoliberal imperante.

La pretensión de universalidad en la provisión de servicios públicos no llegó a cumplirse acabadamente –salvo en los casos de la educación primaria y el sistema público de salud-, pero en la actualidad, y a la luz de las transformaciones vividas y sus consecuencias, la imagen que se impone es la de la *universalidad* de “aquellas” políticas sociales con las cuales contrastan las *políticas focalizadas y compensatorias* de hoy. Estas últimas son concebidas como acciones asistenciales para responder ante problemáticas puntuales de sectores que van quedando excluidos del mercado laboral y, con ello, cayendo en la pobreza y la indigencia.

En los '90 asistimos a una serie de transformaciones estructurales que no sólo supusieron reformas económicas, sino que éstas estuvieron acompañadas de cambios en la concepción acerca del rol que debe cumplir el Estado. Dichos cambios fueron impulsados desde los organismos internacionales de crédito que, bajo el poder de presión que pudieron ejercer debido al enorme endeudamiento externo, influyeron decisivamente en la orientación del uso de los recursos públicos. Reforma del Estado, ajuste estructural y superávit fiscal para afrontar los pagos de la deuda externa, junto a la política de apertura económica y privatización de empresas públicas, constituyeron un conjunto de medidas que ocasionaron enormes trastornos en el mercado laboral y la estructura social de nuestro país.

Uno de los aspectos de estas transformaciones brevemente enunciadas que nos interesa tratar aquí, es la cuestión referida al rol del Estado en la atención de una problemática específica –pero no por ello desvinculada de lo estructural- como es el déficit habitacional. En la primera parte de este trabajo, repasaremos la forma que, en el marco del Estado interventor, asumió la política pública de vivienda de la mano del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y las transformaciones que sufrió con la implantación del nuevo modelo, en la década del '90. Este encuadre (que se remitirá al repaso de la bibliografía existente y de la legislación) nos servirá para analizar las repercusiones de dichas reformas en las instituciones gestoras de la política habitacional de la provincia de Buenos Aires, en la segunda parte del escrito.

La pregunta que guió esta investigación giró en torno a los efectos que pudieron tener las recomendaciones de los organismos internacionales en las transformaciones del sistema público de vivienda nacional y de la provincia de Buenos Aires. Dichas “sugerencias” versaban sobre el abandono del rol de proveedor de viviendas que hasta entonces había cumplido el Estado, para virar hacia un papel de *facilitador* del acceso a la vivienda a través del mercado, creando condiciones para que éste se desarrolle acabadamente e ingresen los sectores que hasta entonces no habían podido hacerlo.

Por otra parte, y siempre en el marco de intentos de cambio en el rol del Estado, se recomendó asistir mediante programas *focalizados* a quienes no accedieran al mercado –aún suponiendo que éste se ampliaría a sectores de menores ingresos- reduciendo al mínimo los subsidios. Estas intervenciones específicas ante problemas puntuales –habitacionales, alimentarios, de salud, etc.- forman parte de un conjunto de acciones de *“lucha contra la pobreza”* y de *“compensación social”* ante las inequidades producidas por el modelo neoliberal, a la espera del *“derrame”* producto del desarrollo futuro.

Otro aspecto importante de estos programas focalizados, es la inclusión de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en la implementación de los mismos, con el fundamento de incentivar la participación de la sociedad civil a través de sus organizaciones. De esta manera –se argumenta- se estarían aproximando satisfactores que respondan mejor a los problemas, bajo cierta referencia a la *cercanía como garantía* –no comprobada- de adecuación de las soluciones a las demandas (CORAGGIO; 1997).

Esta apertura hacia nuevos actores se presenta en el discurso como respuesta al reclamo de mayores espacios de participación (y, en lo que hace a las políticas habitacionales, también a las críticas al modelo

centralizado) que venían pronunciando las ONG, para incorporarlas al nuevo modelo de gestión de las políticas sociales. Pero desde otra visión, el mismo hecho –traspaso de algunas tareas a organizaciones de la sociedad civil- puede interpretarse como una arista más del nuevo paradigma de Estado mínimo y de los intentos de achicar el gasto social. El Estado neoliberal alienta una supuesta participación de la sociedad – participación entendida como ejecución de programas diseñados en niveles superiores- como forma de reducir sus funciones tradicionales, “...las ONG fueron mostradas y utilizadas, en muchos casos, como instrumentos útiles para paliar (transitoria y parcialmente) la creciente pobreza y el deterioro del tejido social” (BUTHET et. al.; 2005).

La sociedad civil –entonces- podrá intervenir en una serie de programas sociales focalizados hacia los más pobres, mientras que las instituciones nacionales y provinciales abocadas a la atención al déficit habitacional se encargarán de facilitar el acceso al mercado de las clases medias-bajas y bajas que no puedan hacerlo por sus propios medios.

La indagación realizada para este trabajo nos muestra que, a nivel nacional, son más claras las repercusiones de estas nuevas orientaciones en la política habitacional, puesto que se ven explicitadas en las modificaciones del marco normativo (veremos que se hace hincapié en el crédito individual para el acceso a la vivienda en propiedad y la hipoteca como reaseguro del recupero de los créditos). Por su parte, la provincia de Buenos Aires, muestra ciertas particularidades que intentaremos analizar más adelante.

1. La cuestión de la vivienda en Argentina

En Argentina, la política rectora en materia habitacional fue la emanada de las leyes de creación y reforma del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) [1], que rigieron en el período comprendido entre 1972 y 1995. El FONAVI era una masa de recursos proveniente de una tasa contributiva sobre los salarios, que estaba gestionada de manera centralizada por un organismo del gobierno nacional, la Secretaría de Estado de Urbanismo y Vivienda (SEDUV). Dicha entidad se ocupaba de la planificación general y la distribución de los recursos [2], dejando para los organismos provinciales, las tareas operativas, la ejecución y administración de los programas.

La literatura sobre la política habitacional argentina [3] nos muestra que, durante veinte años, los recursos del FONAVI se utilizaron, mayoritariamente, para la construcción de conjuntos habitacionales emplazados sobre grandes extensiones de terreno, por lo general, alejados de los centros urbanos y a los que había que proveer de todo tipo de servicios y equipamiento comunitario. Las viviendas se levantaban a través de la contratación de empresas constructoras, previa licitación pública, y se entregaban a los adjudicatarios completas, equipadas y con detalles de terminación.

La forma que adoptó la política de vivienda durante ese período es un ejemplo claro de apropiación de recursos del Estado por parte del empresariado privado. Esto responde a que, como solución, primó la entrega de viviendas completas y de altos costos emplazadas en grandes bloques cuya altura y magnitud determinaba que sólo pudieran ser construidos por empresas privadas que contaran con la tecnología necesaria para hacerlo. A propósito de este tema, Beatriz Cuenya escribe: “*En torno al FONAVI se cristalizó un sistema de alianzas muy aceitadas entre las burocracias públicas (con su manejo clientelístico de partidas de viviendas y asignaciones presupuestarias) y ciertos sectores empresariales de la industria de la construcción (la “patria contratista” en la jerga política) que manejaron la política de vivienda como un “coto prohibido” al ingreso de otras fracciones del capital o de la sociedad*” (CUENYA; 1992).

Este modelo centralizado y rígido –que a pesar de los cuantiosos recursos de que dispuso, no pudo eliminar el déficit habitacional- protagonizó la escena de acciones públicas hasta el año 1995, cuando se creó el **Sistema Federal de Vivienda** [4]. Este hecho fue un intento, no exento de dificultades, de cambiar el papel del Estado en esta materia, y es preciso entenderlo en el marco de los procesos de reforma y ajuste estructural dictaminados por los organismos internacionales de crédito.

De alguna manera, la ley 24.464 vino a reforzar el proceso iniciado con la firma del **Pacto Fiscal Federal** del año 1992 -luego ratificado por la ley 24.130- que descentralizó los fondos específicos nacionales hacia las jurisdicciones provinciales, en concepto de coparticipación [5]. Este acuerdo firmado entre el Estado nacional y las provincias se realizó en un momento en el que la crisis del sistema previsional se tornaba insostenible y el Gobierno Nacional propuso acudir a los recursos coparticipables (sustrayendo el 15% de ellos), cediendo a cambio la autonomía en el manejo de los montos que les correspondieran a las provincias.

Aquí cabe hacer una breve enunciación de los objetivos expresados en el Pacto, puesto que en las entrevistas y en el rastreo bibliográfico aparece como un punto de inflexión importante, con fuertes repercusiones en la política habitacional (más, aún, que la sanción de la ley que posteriormente crea el

Sistema Federal de Vivienda). Según lo explicitado en sus artículos, el acuerdo busca la consecución de los siguientes objetivos (subrayado mío):

- *asistir a las necesidades sociales básicas [...]*
- *afianzar el federalismo reconociendo el creciente papel de los Gobiernos provinciales y municipales en la atención de las demandas sociales de la población*
- *garantizar la estabilidad económica [...]*
- *profundizar la reforma del sector público en sus dimensiones nacional, provincial y municipal*
- *facilitar el acceso a la vivienda*
- *profundizar el proceso de descentralización como modelo para la prestación de las funciones básicas del Estado.*

Dijimos anteriormente que este Pacto fue producto de una crisis en el sistema previsional, pero ese fue el momento en el que se plasmaron –a través de acciones ante un problema puntual- intenciones concretas de reforma estructural del Estado. Esas crisis fue –digamos- la *excusa*, o el momento propicio, para avanzar más allá de la resolución del problema.

La descentralización de los fondos coparticipables no sólo supuso un cambio “administrativo” -en el sentido de reformar los procedimientos para llevar adelante políticas públicas- sino que, junto con el traspaso de recursos para fines específicos, se trasladaron también *obligaciones* del Estado que tradicionalmente habían estado en manos del gobierno nacional, así como ciertas facultades en el uso de los recursos.

Con el Pacto, la ley 21.581 quedó suspendida y el FONAVI [6] pasó a engrosar la masa de fondos a enviarse mensualmente a las provincias. En lo que hace a la política pública de vivienda, este cambio tuvo repercusiones diferentes según las jurisdicciones [7]; en Buenos Aires –como intentaremos desarrollar más adelante- la descentralización significó la posibilidad de extender modalidades de gestión que hasta entonces constituían operatorias marginales financiadas con recursos de la provincia y que se superponían a las acciones diseñadas por la SEDUV y ejecutadas en territorio provincial.

A partir de 1995, el Sistema Federal de Vivienda quedó conformado por el FONAVI, los organismos provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires [8] y el Consejo Federal de la Vivienda. Esta ley, que adecua la situación del sistema público de vivienda a la realidad modificada por el Pacto Fiscal Federal, permite además una serie de posibilidades de uso de los fondos no contempladas en la legislación anterior y que –creemos- respondieron a las *recomendaciones* de los organismos internacionales de crédito (fundamentalmente del Banco Mundial) en materia de política habitacional, difundidas a través de documentos [9] y aprobadas en la *Segunda Conferencia de Hábitat* realizada en Estambul en el año 1996.

Durante la década del '90, se empezaron a observar en las políticas habitacionales de los países de América Latina, los intentos por cambiar el rol del Estado en la atención al déficit, *dejando de ser Estados “proveedores” de viviendas y pasando a constituirse en “facilitadores” del acceso al mercado*. En este contexto, también, debemos interpretar los cambios en la legislación acerca de la política habitacional argentina, plasmados en la ley de creación del Sistema Federal de Vivienda.

Uno de los puntos fundamentales –decíamos- es la tarea del *Estado como facilitador* del acceso al mercado: se trata de la creación de “*marcos legislativos, financieros, económicos e institucionales en los que los mercados, las ONG, las organizaciones sociales de base y las familias puedan presentar sus propuestas y formar asociaciones habitacionales para mejorar y expandir el sector vivienda*” (PUEBLA CADENA; 2002). El Estado, ahora, sería un facilitador de las iniciativas particulares en el ámbito del mercado, tomando “*el rol de administrador del sistema en su conjunto y orientador del desempeño del sector privado*” (CUENYA, 2000), a la vez que asumiría el papel de ente de financiamiento a largo plazo.

Las reformas que, en Argentina, condujeron a perfilar este rol facilitador fueron la sanción de la ley 24.464, la transformación del Banco Hipotecario Nacional en banca mayorista y luego su privatización (en 1998) y la constitución de un mercado de títulos inmobiliarios a través de la titulización de hipotecas (CUENYA, 2000).

Nos interesa ahora resaltar algunos puntos básicos del marco normativo federal, para luego avanzar en el análisis de la política habitacional de la provincia de Buenos Aires.

La ley pretendió que, en un plazo acotado, una porción muy importante de recursos del sistema fuera destinada a los préstamos para el financiamiento privado del acceso a la vivienda (a través de la compra en el mercado), y así fue expresado:

“...los recursos del FONAVI serán destinados a financiar total o parcialmente la compra y/o construcción de viviendas, obras de urbanización, infraestructura, servicios y equipamiento comunitario [...] estos recursos podrán utilizarse como **garantía de préstamos y/o contraparte de financiamiento**” (art. 6º) [...] “a tal fin se incrementará en un mínimo del 15% anual del total del fondo para financiar la demanda durante los primeros tres años, **llegando a un mínimo del 45% del fondo aplicado a esta modalidad, una vez concluido el tercer año**” (art. 8º).

A su vez, es importante tener en cuenta el énfasis puesto en el recupero de los créditos otorgados (al menos en la letra de la norma), a través de la escrituración con hipoteca y de la determinación de mecanismos de presión a las provincias para que éstas se esfuercen en elevar los niveles de cobrabilidad de las cuotas.

El H. Congreso de la Nación, cada dos años, “*aprobará una ley fijando la nueva distribución* [de los recursos del FONAVI entre las provincias] *teniendo en cuenta la correcta utilización que se haga de los fondos, el nivel de recuperos, el nivel de inversión realizado específicamente en obra, directamente o por medio del crédito y la variación del déficit habitacional...*” (art. 5°) “*...los recursos del FONAVI, el porcentaje que fija esta ley, se destinarán a la **financiación de créditos con garantía hipotecaria** para la construcción y/o compra, refacción, ampliación o completamiento de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes*” (art. 14°) “*...la **cancelación de hipotecas o saldos deudores sólo se dará con el pago completo de los saldos respectivos**. Las hipotecas tendrán incluida la cláusula de titulación*” (art. 15°)

En lo que hace a la regularización dominial de viviendas entregadas con anterioridad a la sanción de la ley, ésta establece que los organismos provinciales “*deberán arbitrar los medios necesarios para otorgar las correspondientes escrituras traslativas de dominios con garantía hipotecaria...*” (art. 18°) [...] “*simultáneamente con la transferencia del dominio en favor del adjudicatario, se constituirá hipoteca en primer grado a favor de cada organismo ejecutivo provincial y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, según corresponda*” (art. 21°).

En general, se observa la intención de fortalecer mecanismos de acceso a la vivienda en propiedad y sin subsidios estatales, a través de un marco normativo que lo expresa abiertamente. No es este el espacio para avanzar en el análisis de su aplicación concreta ni de sus resultados, sólo cabe hacer mención al contexto socioeconómico en el cual pretendieron implantarse estos cambios –caracterizado por el crecimiento sostenido del desempleo, la precarización laboral, el deterioro salarial y la pobreza– donde difícilmente tendrían éxito las políticas basadas en la mercantilización del acceso a la vivienda.

Haciendo un balance de las reformas del sistema público de vivienda en la Argentina, y a propósito de la intervención estatal en aspectos financieros, el informe realizado por el Centro de Derecho a la Vivienda y Contra los Desalojos (COHRE) apunta: “*la privatización del BHN, junto con las transferencias de las carteras de deudores de los planes oficiales de vivienda (a través de convenios con los institutos provinciales de vivienda) constituyó la más clara mercantilización de la política habitacional pública, que debe resolver un déficit de más de tres millones de viviendas en todo el país. La reforma que, siguiendo los lineamientos del banco Mundial eliminó el crédito blando (altamente subsidiado), intentó formar un mercado de capitales utilizando el mercado secundario de hipotecas como fuente de recursos a largo plazo. Se buscó extender los plazos de financiamiento, reducir las tasas de interés y aumentar la proporción de vivienda financiada*” (COHRE; 2005).

Otro de los pilares de las reformas de los sistemas públicos de vivienda alentadas por los organismos internacionales, fue la **focalización** de los subsidios en aquellos sectores que, aún siendo exitosas las medidas tendientes a ampliar el mercado, no pudieran acceder a él. La introducción del término *focalización* –y las acciones que él conlleva– se enmarca en el conjunto de *políticas de lucha contra la pobreza* encaradas por los mismos organismos internacionales que sostenían (sostienen) las reformas neoliberales, conjuntamente con los gobiernos que cumplían (cumplen) sus mandatos.

En los ’90, en materia social, se observa un cambio fuerte en la orientación de la asistencia pública, llevando a las *políticas universales* (vinculadas fundamentalmente a la sociedad salarial) a transformarse en *programas focalizados*. “*Por focalización se entiende la orientación de las políticas sociales hacia los distintos grupos que deben asistirse y sobre los diferentes tipos de problemas sociales asociados a la pobreza*” (MERKLEN, 2005). La atención del déficit habitacional de los sectores excluidos, los más pobres entre los pobres, quedará –entonces– dentro de las denominadas *políticas sociales* de auxilio a la pobreza.

Durante esta década, se crearon una serie de programas focalizados en el marco de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, entre los cuales podemos encontrar algunos vinculados a la problemática habitacional, a saber: *Programa Arraigo; Programa Inundados; Programa Lotes con servicios; Operatoria Techo y Trabajo; Programa de Mejoramiento habitacional en zonas chagásicas; Programa de Mejoramiento ambiental en comunidades aborígenes “J. D. Perón”; Programa de Asentamientos Irregulares; Programa de Mejoramiento de Barrios – PROMEBA*. Estas acciones fueron parte de la llamada *lucha contra la pobreza* difundida y apoyada por los organismos internacionales de crédito y, aunque se ocuparon de la asistencia de algunos aspectos vinculados al hábitat, no representaron una política de vivienda coherente, ni tuvieron pretensiones de serlo, puesto que respondieron al planteo de la cuestión social en términos diferentes: abandono de las políticas universales para focalizar las acciones sobre algunos aspectos de la vida de los más pobres.

2. La política de vivienda en la provincia de Buenos Aires

Al repasar las reformas realizadas en el sistema público de vivienda argentino, pudimos observar que, dada la descentralización de los recursos a los organismos provinciales y la transformación del marco legislativo general, quedó en manos de ellos la implementación concreta de las nuevas formas de encarar la atención al déficit habitacional. En este apartado, haremos una breve presentación del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA), para luego pasar a describir los programas que protagonizaron las acciones de esta institución durante la década del '90 y, posteriormente, analizar cómo se plasmaron en ellos las nuevas modalidades de atención a la problemática.

Para la realización de este escrito hemos utilizado como fuentes -además de la bibliografía existente- una serie de entrevistas a miembros de ONG vinculadas a la problemática habitacional, y a funcionarios de larga trayectoria de trabajo en el Instituto y en la Dirección de Ordenamiento Urbano (DOU); también recurrimos al material de difusión elaborado por la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda (SSUV) y el IVBA, así como a leyes, resoluciones ministeriales y datos provistos por el Departamento de Control de Gestión del IVBA.

2.1. El Instituto de la Vivienda de la provincia de Buenos Aires

El Instituto de la Vivienda es una entidad autárquica [10] que actualmente se encuentra dentro de la estructura del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la provincia de Buenos Aires. Su nacimiento se remonta al año 1956 cuando -mediante la ley provincial 469- se convierte a la *Dirección de la Vivienda* en Instituto [11] con el objeto de “*estructurar la acción oficial en materia de asesoramiento, coordinación y fomento de la iniciativa privada en cuanto respecta a la adquisición y/o construcción de viviendas*” (ley 469). Sus esfuerzos estuvieron centrados en la formación de cooperativas de autoconstructores y el otorgamiento de préstamos a las mismas. Por diversos problemas burocráticos, vacíos legales y falta de recursos, el impacto cuantitativo del trabajo del Instituto fue muy bajo.

Con la ley 21.581 del año 1977, se asignaron funciones específicas a los organismos provinciales: “...*las operaciones y programas que se lleven a cabo en cumplimiento de las disposiciones de los incisos a), c) y f) del artículo 4º de la presente [referidos respectivamente a la construcción de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes; el redescuento de créditos hipotecarios; la provisión de componentes destinados a la construcción de las viviendas a que se refiere esta ley], se realizarán exclusivamente por o a favor de los organismos competentes del ámbito jurisdiccional de las provincias...*” (art. 5º)

El Instituto tenía a su cargo la ejecución de las partidas presupuestarias que le asignaba la SEDUV y era una suerte de *intermediario* entre la entidad centralizada que dictaba la política habitacional y disponía de recursos, con la población que demandaba asistencia pública. Durante quince años, el IVBA trabajó inserto en un modelo de gestión de la política habitacional diseñado por la SEDUV, basado en la construcción de viviendas en conjuntos habitacionales a través de la contratación de empresas privadas. En este esquema, el IVBA adoptó las funciones establecidas en el marco normativo, donde las labores de los Institutos provinciales quedaron bien definidas y acotadas a tareas de ejecución y administración de los programas “... *los Institutos provinciales eran responsables de la planificación territorial para la localización de las viviendas, la elección de su tipología, la licitación para su construcción y la adjudicación a la población demandante*” (MARTÍNEZ DE JIMÉNEZ; 1997).

Para entender las características que adoptaron las políticas de vivienda de la provincia, luego de la descentralización de los recursos, será necesario hacer un repaso de las formas que tenían en el periodo anterior y comentar el clima de trabajo previo a la sanción de la ley 24.130. De las entrevistas a diferentes funcionarios del IVBA y de la DOU, así como de la lectura de documentos de difusión, surge con claridad que esta ley no hizo más que regularizar y extender una situación que venía gestándose desde hacía algunos años en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, aún dentro del marco del sistema centralizado FONAVI.

2.2. Los programas ejecutados en el periodo 1987-1991

Durante la gobernación de Antonio Cafiero (1987-1991), los equipos técnicos que estuvieron al frente de la DOU y el IVBA comenzaron a instalar nociones novedosas en relación a las funciones del Estado en materia de vivienda social, la necesidad de articular con otros actores (municipios y ONG) y de diversificar las soluciones de acuerdo con un diagnóstico que hablaba de los diferentes tipos de déficit que

padecía la población (fundamentalmente, los habitantes del Conurbano Bonaerense). Para ello, el IVBA contaba con recursos del Fondo Provincial de la Vivienda (FOPROVI), compuesto por el 7% del impuesto inmobiliario, que ingresaba directamente al IVBA. El FOPROVI existía desde 1980, pero en 1988 se tomaron medidas que mejoraron considerablemente su cobrabilidad [12], aumentando así la disponibilidad de recursos para los programas denominados *descentralizados*.

Aquí cabe aclarar qué era lo que se entendía por descentralización o *programas descentralizados*: así se llamaba a las acciones diseñadas en el ámbito provincial –y, hasta entonces, solventadas con presupuesto propio– las cuales se definían en oposición a las *operatorias centralizadas*, diseñadas y financiadas por la SEDUV y ejecutadas por el Instituto. Todos los programas llamados *descentralizados* se sostenían con recursos del FOPROVI, pero de este fondo, además, salía dinero para operatorias también llamadas “centralizadas”, esta vez, otorgando otro sentido al término y refiriéndose a viviendas construidas mediante licitaciones a empresas, lo cual crea cierta confusión terminológica. Será necesario salvar esa mezcla de vocablos y significados para analizar lo que en ese período estaba sucediendo.

La principal diferencia con respecto a las acciones centralizadas tradicionales radica en que, *en las operatorias descentralizadas, se introduce a los Municipios y Entidades sin fines de lucro (ESFL) como actores principales en la gestión de los programas*. Esto es lo novedoso y lo que, en el período siguiente (1992-1999), se extenderá a la totalidad de las operatorias. En la literatura consultada, encontramos que a este tipo de acciones se las llama *alternativas*, dado que surgen como respuesta a las críticas (y a los fracasos manifiestos) de las políticas centralizadas y suelen retomar experiencias de organizaciones sociales para convertirlas en políticas públicas.

Tenemos, entonces, que a fines de los años '80 comienzan a superponerse tres tipos de acciones en el territorio bonaerense: un paquete de *programas alternativos* diseñados en el IVBA, junto con *acciones tradicionales* emanadas del organismo nacional y del mismo IVBA, en las que se invertían los recursos FONAVI y FOPROVI, respectivamente, para construcciones realizadas a través de empresas privadas.

En los cuatro años del período predominaron las operatorias centralizadas para las que se destinó la mayor parte de los recursos y, paulatinamente, fueron notándose las acciones llamadas descentralizadas, las cuales nunca alcanzaron a constituir una porción significativa de las viviendas construidas por el IVBA. Veamos ahora en qué consistieron estas últimas, surgidas al calor de un intenso debate que –todos los entrevistados coinciden– se dio por aquellos años y, más tarde, fue abandonado.

En la segunda mitad de los años '80, desde la SSUV de la provincia, había un explícito reconocimiento de que “*el actual funcionamiento centralizado y en grandes conjuntos aleja la acción de sus reales protagonistas y produce viviendas caras, de baja calidad, lenta ejecución, sin correcta inserción urbana y con escaso recupero*” (SSVU; 1989). Ante esa realidad, el IVBA diseñó un paquete de programas que atendían distintos aspectos del déficit habitacional. Utilizando parte de los recursos del FOPROVI, se pusieron en marcha los llamados programas descentralizados que mencionamos a continuación, haciendo la aclaración de que únicamente los primeros tres dejaron cierta impronta en el territorio, el resto, sólo fueron expresiones de deseo que no llegaron a encarnarse en acciones concretas: *Protierra; Procasa; Autogestión constructiva; Protecho–EVA (elementos de vivienda ampliable); Reconstrucción de barrios; Solidaridad; De vuelta al pago; Financiación compartida*.

En la lectura de cada uno de estos programas, pudimos observar que, al menos en el plano discursivo, hubo un intento de encarar el problema habitacional en su conjunto, pensando soluciones diversificadas que atendieran tanto el problema del acceso a la tierra urbana como a la vivienda, fundamentalmente, en el Conurbano Bonaerense (la mayor parte de las acciones de los programas PROTIERRA, PROCASA y Autogestión Constructiva se desarrollaron en el Conurbano, porque se reconocía explícitamente que allí estaban concentrados los más altos niveles de déficit). En ellos se trabajaba conjuntamente con los municipios, transfiriéndoles recursos desde la provincia, junto con la responsabilidad de ejecutar los programas en cada jurisdicción “*...todo el proceso es ejecutado (proyecto, selección y aporte de tierras, construcción y adjudicación de viviendas) por las estructuras municipales. La Provincia, a través del IVBA, apoya y asesora en el grado que la propia capacidad municipal lo requiera*” (SSUV; 1989).

En términos cuantitativos –cantidad de viviendas construidas– estas operatorias alternativas no arrojaron resultados considerables. Pero sí podemos hacer mención a dos cuestiones importantes que derivaron del trabajo en este período: por un lado, quedó sancionado un conjunto de normativas vinculadas a la regularización dominial de los asentamientos, que abrieron puertas a las posibilidades de atender una de las aristas del problema: la tenencia irregular de la tierra urbana [13]. Y, por otra parte, resultados no medibles en términos cuantitativos, pero muy importantes como plataforma desde la que se partió en el período siguiente, fueron las experiencias de trabajo con municipios y ESFL. Durante esta etapa –y dentro de los escasos márgenes permitidos por los recursos del FOPROVI– hubo ensayos de trabajo “descentralizado” (insistimos con las comillas) que luego fueron retomados y generalizados en el Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda.

2.3. Los programas ejecutados en el periodo 1991-1999

No bien se inició la década del '90, la provincia de Buenos Aires asistió a un cambio de gobierno. Concluía la gobernación de Antonio Cafiero y asumía quien hasta entonces había ocupado el cargo de Vicepresidente de la República, Eduardo Duhalde. Su pase a la gobernación fue contemporáneo con las medidas más contundentes del gobierno nacional en el camino hacia la reestructuración del Estado y la consolidación del modelo neoliberal.

En el marco de los procesos macroeconómicos y políticos que vivía el país, la política habitacional provincial también sufrió algunos cambios, que intentaremos analizar a continuación.

Revisando los boletines informativos elaborados por el IVBA en la década del '90, podemos ver que allí se evalúa a la Ley 24.130/92 como la generadora del momento en el cual *“se produce un paso firme hacia la consolidación de la descentralización como sistema valorativo, adquiriendo, la provincia, el protagonismo en el desarrollo de sus propias políticas habitacionales”* y se abre la posibilidad encarar una *“gestión descentralizada, que apunta a dinamizar los intereses de los propios grupos comunitarios a través de sus Municipios o de las ESFL”* (IVBA). La posibilidad de que el IVBA cuente con recursos y autonomía para manejarlos, fue la puerta de entrada al diseño de una política habitacional provincial, *“cada provincia, en función del porcentaje que le correspondía como coparticipación, empieza a recibir determinados fondos, no para usarlos en lo que quiera, pero de alguna manera, para implementar su propia política de vivienda”* (DDP).

A partir del año 1992 entró en vigencia el **Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda (PBTV)** formado inicialmente por cuatro programas (Bonaerense I, II, III y IV), entre los cuales, el *Bonaerense II-Solidaridad* fue el más importante por la cantidad de recursos que se le asignaron y las obras llevadas a cabo. En el **cuadro 1** se describen los programas que *formaron* [14] parte del Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda.

En el marco de este Plan, **el Instituto abandona el sistema de licitación a empresas privadas de las obras y se constituye en ente financiador de emprendimientos**, sugeridos por municipios o ESFL (mutuales, cooperativas, ONG). A estas instituciones se les asigna el rol de *“gestoras”*, teniendo a su cargo obligaciones concretas y especificadas en los diferentes programas: contar con el terreno donde se harán las obras (con todos los certificados de aptitud y dominio correspondientes), confeccionar listados de adjudicatarios, elaborar el proyecto urbano (con aprobación del municipio), ejecutar los programas, etc. todo ello contando con el asesoramiento técnico del Instituto.

Con la puesta en marcha del PBTV, se generaliza el modelo de gestión que había comenzado a delinearse en la etapa anterior -al margen de las políticas centralizadas- afectando la totalidad de los recursos recibidos en la provincia en concepto de coparticipación del FONAVI, más el FOPROVI y las sumas provenientes de los pagos de las cuotas.

Cabe mencionar, que los programas del Plan hacían un fuerte hincapié en el recupero de los créditos y, para lograr elevarlo, se utilizó la intermediación como modo de identificar a un deudor principal: la ESFL y/o el municipio. Estos últimos, además, debían constituirse en garantes de los préstamos, comprometiendo los recursos coparticipables que la administración provincial envía a los partidos en los que se divide el territorio bonaerense.

Este trabajo merece, ahora, un espacio para realizar reflexiones generales acerca de los programas habitacionales del Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda, observando dos ejes: los actores llamados a intervenir en los programas y la población atendida por los mismos.

2.4. Los actores

Al observar el conjunto de programas del PBTV, podemos ver que en ninguno de ellos el Instituto actúa solo, sino que complementa su función de asistir técnicamente y financiar operatorias con tareas (generalmente de ejecución) asignadas a otros actores. Vemos que, en este sentido, la política intenta estar en línea con uno de los conceptos más difundidos entre los voceros de los cambios en las políticas habitacionales: **paternship**, *“que significa asociación de distintos actores [...] alude a la creación de nuevos escenarios de gestión que permitan aunar la acción de los gobiernos, especialmente los locales, con las iniciativas del sector empresarial y las de la sociedad civil (ONG, organizaciones sociales y familias)”* (CUENYA; 2000).

En la provincia de Buenos Aires, ese concepto puede tener, además, otra lectura, relacionada con el modo en que se llevó a cabo la descentralización de la política habitacional. En primer lugar, vale remarcar que se hace intervenir a los municipios y las ESFL como ejecutoras de los programas, con un margen

bastante estrecho para incidir en el diseño de las operatorias. Su papel “creador” puede verse restringido sólo a la adaptación de prototipos (y/o montos por vivienda) al terreno –que ellos deben proveerse-, en la elaboración del proyecto urbano y en la selección de beneficiarios (siempre dentro de criterios establecidos por el Instituto y, a su vez, éstos enmarcados en los lineamientos de la ley nacional). El repaso de los roles que le tocan a cada uno nos indica que se trata de una descentralización operativa que descansa sobre el trabajo de los actores locales.

El relato de un funcionario del Instituto nos muestra cuáles fueron las funciones que se les atribuyeron a las entidades: *“Durante los 90, yo creo que más bien fueron convocados desde un punto de vista formal, no sé si legal es la palabra, pero a partir de formarse estos programas, ya la convocatoria no es tanto a debatir, sino a sumarse a estos programas [...] como ejecutores y como gestores de los proyectos, porque en realidad nosotros, lo que hacíamos en este período, en realidad, era viabilizar las propuestas que ellos nos traían. Por ejemplo, venía la cooperativa del vidrio (estoy inventando una cualquiera) y decía ‘yo tengo un terreno que compramos entre todos los asociados o que nos donó la municipalidad o lo que sea, tenemos un terreno, tierra, y tenemos un listado de gente que adhiere a nosotros o que forma parte de nuestra organización que necesita vivienda’ y entonces, ellos traían esa inquietud y a partir de ahí se formaba un expediente en el cual, si iban cumpliendo determinados elementos básicos y mínimos como para decir, bueno, yo les financio esto”* (DDP).

En los ‘90 se abandonan las prácticas de convocatoria a los foros de debate con las ONG y los distintos organismos públicos: *“Creo que, en realidad, la época más rica en cuanto a debate, a motorizar alternativas, distintas posibilidades, incluso, de entender el problema de la vivienda no como un problema que en exclusividad lo debía resolver el Estado, sino que el Estado debía hacer, sí resolver, pero además tratar de ser convocante de otras fuerzas que tienen mucho que ver con esto, eso se dio, me parece en la gestión Cafiero, y se sentaron las bases para una descentralización que después fue bastante rica porque había sido debatida y abonada por todo eso”* (DDP)

El somero análisis de las entidades que participaron de los programas vigentes entre 1992 y 2002 [15] nos muestra que existió un predominio de mutuales y sindicatos y una ausencia absoluta de ONG de trayectoria en la cuestión habitacional. El relato de una referente de la Fundación Vivienda y Comunidad así lo ilustra: [La mayoría de nuestros proyectos están en] *“... Quilmes, La Matanza, Merlo, Moreno algo, y después cosas muy puntuales en otros lados, pero lo más fuerte es La Matanza y Quilmes. Recién ahora estamos teniendo [vinculación con el IVBA] durante los 90 no tuvimos, no. Alguna cuestión suelta, de tener que hacer un trámite por un determinado proyecto, pero articulación fuerte, no.”* (SM)

En otro testimonio, se ubica a esta falta de relaciones entre las ONG y el IVBA, en las especificidades propias del tipo de población a la que atiende cada uno: *“...en realidad, te diría, que la articulación que Madre Tierra ha tenido a nivel gubernamental, con el que menos se ha vinculado ha sido con el Instituto. Pensemos que durante bastante tiempo, los programas del Instituto estaban... digamos, toda la operatoria de llave en mano, o aún aquellos programas como el Solidaridad que implicaba para la gente el tema de poner la tierra en hipoteca o si era una tierra fiscal municipal, el municipio no la quería poner, o tenía que hipotecarla o no quería poner su coparticipación como garantía, eran una serie de cuestiones, requerimientos para la implementación, que hacían que la población con la que nosotros trabajamos no entrara, o sea, estaba pensada para un sector un poquito más acomodado. Por lo tanto, nuestro trabajo, fundamentalmente estaba con el Área de Tierras, en cuestiones de regularización dominial”* (PF).

Con funciones determinadas y acotadas a la ejecución, en ámbitos locales, de programas dirigidos a sectores medios, las ESFL que ingresaron en las operatorias del Instituto no eran organizaciones de trayectoria en la problemática habitacional, sino que predominaron entidades sindicales o cooperativas conformadas *ad hoc*. Quedará como tarea pendiente y fundamental para comprender acabadamente la nueva dinámica de la política habitacional bonaerense, una caracterización de las entidades convocadas y luego partícipes de la misma.

2.5. Los sectores atendidos

Los municipios y ESFL eran los encargados de elaborar los listados de aspirantes y reunir toda la documentación probatoria, teniendo en cuenta los criterios de selección de beneficiarios fijados por el IVBA para cada programa. En líneas generales, hubo tres requisitos mínimos [16] que están presentes en todas las operatorias y a éstos se agregan los criterios específicos, según los casos.

Todos los programas del IVBA, en los ‘90, apuntaron a los sectores medios y medios bajos con capacidad de pago, *“los programas que más funcionaron acá, como el Solidaridad, siempre estuvieron pensados para gente que algún recurso tenía”* (DDP). Ahora bien, no todos los programas se dirigieron al mismo sector, podemos hacer una diferenciación entre los destinatarios de cada uno, en función de la

solución propuesta y el costo de la misma (que redundaba en el monto de las cuotas a pagar). Ilustraremos lo expresado comentando algunos programas donde esta diferenciación es bien clara:

- **Operatoria Solidaridad - BHN:**

En esta operatoria participaron –de manera directa- empresas constructoras, denominadas *originantes*, que elaboraban el proyecto y, luego de su aprobación, recibían financiamiento conjunto de parte del Banco Hipotecario Nacional y el Instituto para desarrollarlo.

Inicialmente, este programa fue pensado para un sector de clase media con cierta capacidad de ahorro, pero con dificultades para acceder al crédito financiero. Se explicitaba que, de esta manera, las familias podrían sustituir el pago del alquiler por la cuota de una vivienda propia [17].

Las viviendas ofrecidas tenían niveles constructivos y terminaciones muy superiores a los que habitualmente se alcanzan en viviendas de interés social; además, la mayoría de los edificios construidos fueron hechos en partidos del Conurbano Bonaerense y grandes ciudades del interior (Mar del Plata y Bahía Blanca), donde el costo de la tierra urbana –incluido en la cuota a pagar por el adjudicatario- es más elevado que en el resto de la provincia.

- **Operatoria Solidaridad - Autoconstrucción:**

Este programa funcionaba de la misma manera que el Solidaridad -la entidad gestora recibía los recursos y luego ejecutaba las obras- pero en este caso, los montos por vivienda eran reducidos [18] y cubrían únicamente el costo de los materiales; el trabajo que insumiera la construcción no estaba contemplado y debía ser cubierto por los beneficiarios.

Al finalizar las viviendas, los adjudicatarios tenían que devolver los créditos mediante el pago de cuotas mensuales y a largo plazo. Al tratarse de viviendas menos costosas, al programa podían ingresar sectores de bajos recursos, pero siempre dentro del grupo de los asalariados formales (ingresos estables y demostrables), que luego pudieran afrontar el pago de las cuotas.

Este programa apuntaba a sectores con menos poder adquisitivo, que suplantarán parte del costo de la vivienda con su mano de obra, sobrecargando –una vez más- la solución al problema de vivienda de los pobres sobre las espaldas de los mismos pobres, que debían destinar su tiempo de descanso a la construcción de su vivienda [19].

- **Operatorias Solidaridad - Trabajar y Mejorar:**

En estos programas intervinieron varios actores (ver cuadro PBTV). A nivel local, sólo se trabajó con municipios (no estaba contemplada la participación de ESFL) y éstos eran quienes recibían del Instituto los recursos para la compra de materiales de construcción de las viviendas. Estas acciones -muy reducidas y poco tiempo vigentes- utilizaban la mano de obra pagada por los *planes de empleo transitorio* [20] que comenzaban a extenderse en todo el país, debido al aumento sostenido de la desocupación y las presiones sociales.

De esta manera, si el municipio decidía destinarles las viviendas, podían acceder a ellas los trabajadores sin empleo que recibían el subsidio para desocupados y que –además- tenían aptitud física para trabajar en la obra, a la vez que se capacitaban en las labores de construcción. Ahora bien, dado que el Municipio era quien confeccionaba los listados de adjudicatarios y *no necesariamente debía incluir a los constructores de las viviendas*, este programa corría el riesgo de convertirse en una forma de promover el trabajo precarizado desde instituciones públicas.

Será tarea de futuras investigaciones evaluar, en los pocos casos en los que estas operatorias se desarrollaron, quiénes finalmente resultaron adjudicatarios de las viviendas, para ver si fueron programas destinados a los trabajadores desocupados y subvencionados con planes de empleo transitorio (los sectores más pobres de la población) o si dichos trabajadores fueron utilizados como mano de obra para la construcción de viviendas de bajo costo (dado que el mismo no incluía al trabajo) para otros destinatarios.

En líneas generales, las políticas provinciales de vivienda de la última década no han apuntado a los sectores de más bajos recursos puesto que, para ser adjudicatario de una vivienda, había que acreditar que se contaba con un empleo e ingresos suficientes como para afrontar las cuotas, por mínimas que éstas sean. Los sectores de la población atendidos por los programas del IVBA fueron mayoritariamente las clases medias y medias bajas con empleo estable, condición que para los jefes de hogar no fue fácil mantener durante la década pasada.

Paralelamente, durante la gobernación de Eduardo Duhalde, existieron en la provincia de Buenos Aires una serie de programas focalizados que atendían diferentes aspectos vinculados a la pobreza. Dichos programas estaban gestionados desde el Consejo de la Familia y Desarrollo Humano, a cargo de su esposa [21].

Dentro del conjunto de acciones focalizadas, estaba el *Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua* [22], que –aunque con un alcance muy limitado– apuntaba a los sectores que quedaban afuera de todos los programas del Instituto de la Vivienda. Los más pobres entre los pobres, para quienes la política pública de vivienda no tenía opciones posibles y quienes, tradicionalmente –y este caso no es la excepción–, son presa de los aparatos políticos clientelares [23].

3. Reflexiones finales

En este trabajo intentamos ver en qué consistieron los cambios en la política habitacional de la provincia de Buenos Aires llevados a cabo en la década del '90. Comenzamos haciendo referencia a las recomendaciones provenientes de organismos internacionales y a las modificaciones del marco legislativo nacional, para luego centrarnos en la dinámica que dichos procesos asumieron en el territorio bonaerense.

Pudimos ver que los cambios a nivel nacional generaron condiciones para extender como política provincial, experiencias nacidas al calor de los debates de fines de la década del '80 y que, hasta la descentralización de los recursos FONAVI, tuvieron una escala muy reducida.

Observamos que la incorporación de actores sociales nuevos (municipios y organizaciones de la sociedad civil) en los programas habitacionales, respondió a la forma que tuvo la descentralización en nuestro país, que delegó responsabilidades otrora asumidas centralizadamente por el Estado, en actores intermedios (gobiernos locales y organizaciones sociales). Cuando el modelo de gestión de programas habitacionales descentralizados se generalizó, en el marco del Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda, los nuevos actores sólo tuvieron lugar adoptando el rol de ejecutores de programas en los ámbitos locales.

Finalmente, comprobamos que la política habitacional de la provincia quiso apuntar a sectores de clase media baja, con alguna capacidad de pago, puesto que uno de los objetivos principales fue la reducción de los subsidios. Para los sectores excluidos, se crearon programas focalizados que formaban parte de un conjunto de políticas sociales gestionadas desde otro organismo provincial, el Consejo de la Familia y Desarrollo Humano.

Quedan pendientes para futuras investigaciones, las siguientes líneas de trabajo: una evaluación de los resultados de los programas que conformaron el Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda; y una caracterización profunda de las entidades sin fines de lucro que participaron en las operatorias.

Habiendo avanzado en estas temáticas, podremos arribar a conclusiones más acabadas en relación a las formas que asumió la política habitacional de la provincia de Buenos Aires, en el marco de las reformas que han transformado intensamente al país en los últimos años.

Notas

1- Leyes nacionales 19.929/72 y 21.581/77

2- La SEDUV (luego Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, SVOA) era el organismo de aplicación de la ley FONAVI y se ocupaba de “*establecer las normas reglamentarias, decidir sobre los programas a financiar (sus operatorias y normas particulares), determinar las prioridades de inversión y sus respectivos cupos por región y fijar la normativa para el manejo de los fondos, a cargo del BHN...*” (CUENYA; 1997).

3- Entre otros, YUJNOVSKY, 1984; CUENYA, 1989, 1992, 1997, 2000; FERNANDEZ WAGNER, 2002.

4- Ley nacional 24.464/95

5- “*El PEN remitirá a las provincias, con carácter automático y dentro de las limitaciones autorizadas por la ley de presupuesto respectiva y las acordadas con organismos internacionales, los recursos financieros que componen los siguientes fondos: Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento (COFAPyS), Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI) y Fondo Vial Federal*” (Ley 24.130, anexo Pacto Fiscal Federal, cláusula 5°).

6- Ahora conformado por un porcentaje del impuesto a los combustibles, según la ley nacional 23.966.

7- CUENYA, 2000.

8- Institutos Provinciales de Vivienda y Comisión Municipal de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires.

9- Uno de ellos, de altísima repercusión, fue el documento elaborado por el Banco Mundial en el año 1993, llamado “*Housing: enabling markets to work*”. A propósito de su influencia, Alan Gilbert escribe: “*El documento sobre el sector habitacional del Banco Mundial (1993) forma, hoy en día, la base sobre la que se desarrolla mucho del pensamiento sobre la vivienda. Su influencia es muy clara sobre las políticas operacionales para la vivienda que tiene el BID [...] Los parámetros clave de la política habitacional recomendada por Washington sirven para ‘reenfocar a los gobiernos de los países en vías de desarrollo*”

para que eviten involucrarse en la construcción, mercadeo, financiamiento y mantenimiento de unidades habitacionales, y así facilitar la expansión del sector privado en tales actividades’, para lograrlo, los gobiernos necesitan lograr un mejor derecho privado sobre la propiedad, sistema hipotecario, subsidios focalizados, reforma al sistema reglamentario, organización de la industria de la construcción y desarrollo institucional” (GILBERT; 2001)

10- Posee presupuesto propio

11- La primera entidad provincial abocada a la cuestión habitacional fue creada en 1937 con el nombre de *Instituto de la Vivienda Obrera*, luego, en 1948, fue transformada en *Dirección de la Vivienda* y en 1956 queda convertida en *Instituto Provincial de la Vivienda*.

12- Este impuesto fue incluido en la misma factura del impuesto inmobiliario; anteriormente, llegaba a los hogares en boletas separadas y los niveles de pago eran muy bajos (FACCIOLO; 1998).

13- En el marco de la DOU/SSUV, se trabajaron los decretos 2441/88; 4481/88; 3736/91; procedimientos para realizar expropiaciones, entre otros.

14- Es difícil encontrar el tiempo verbal apropiado para hablar de estos programas, puesto que algunos se fueron suspendiendo a fines de los ‘90 y otros siguen vigentes, pero sólo para completar las operatorias convenidas con anterioridad a octubre de 2004 (tal es el caso del Programa Solidaridad).

15- Datos del Departamento de Control de Gestión del IVBA.

16- Ser mayor de edad y tener familia a cargo; no ser titular de crédito oficial ni propietario de vivienda (el adjudicatario ni ningún miembro de la familia conviviente); tener empleo e ingresos comprobables y suficientes para abonar las cuotas.

17- Quedará para otra oportunidad la evaluación profunda de los resultados de este programa, porque ahora nos estamos ocupando de la letra de los mismos y los objetivos manifiestos en ella; pero aquí cabe comentar que el Instituto no encontró demanda para las viviendas construidas mediante esta operatoria y, finalmente, las que pudieron terminarse se destinaron a sectores de clase media baja con la cuota subsidiada por la provincia en un 50%. El BHN (luego de 1998, BH.SA.) y las empresas constructoras fueron las únicas que cobraron –el Banco, aún está cobrando- y el Instituto, garante de la operatoria, debió destinar para ello gran parte de los recursos que recibía por coparticipación.

18- Representaban, aproximadamente, la mitad del monto asignado por unidad en el programa Solidaridad.

19- Es importante insistir en que estos beneficiarios tenían una doble carga de trabajo: su empleo (mediante el cual obtendrían recursos para afrontar las cuotas) y el desempeño en la obra como autoconstructores.

20- Los beneficiarios de los planes de empleo transitorio (o subsidios a desocupados) reciben una suma fija mensual –que no alcanza el valor del 50% de la Canasta Básica Alimentaria- a cambio de una contraprestación laboral, de cuatro horas diarias, en tareas asignadas por la entidad que coordina los proyectos de trabajo en los que se insertan (municipios o ESFL).

21- En 1992, el Consejo de la Mujer pasó a denominarse Consejo de la Familia y Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires y a canalizar parte importante de los recursos provenientes del Fondo de Reparación Histórica para el Conurbano Bonaerense. Estuvo bajo el mando de la esposa del gobernador, quien se rodeó de “Consejeras” y de una gran cantidad de técnicos (fundamentalmente trabajadores sociales) que llevaban adelante los programas, otorgando al Consejo una estructura cuasiministerial.

22- Este programa daba respuesta a la demanda expresada individualmente, a través de la entrega en el lote de materiales de construcción y el asesoramiento técnico a los autoconstructores. Los beneficiarios tenían la posibilidad de devolver los montos invertidos en los materiales para sus casas en cuotas muy bajas (y fijadas en función de la capacidad de pago de la familia) o, en caso de imposibilidad de pago, en horas de trabajo a realizar en otras viviendas del barrio o en la construcción del equipamiento comunitario. El recupero de los créditos no está expresado –al menos en los documentos oficiales del programa- como un objetivo central, como si lo está en los programas de vivienda del IVBA y en la adhesión al Sistema Federal de Vivienda (ley provincial 11.663/95).

23- “Desde el punto de vista político, en el caso de la provincia de Buenos Aires, la política social que fortalece el trabajo realizado por las manzanas, proyecta la imagen del gobernador y, fundamentalmente, la de su señora [...] el éxito de los programas en el Conurbano se mide por la falta de insurgencia, por el mantenimiento de un cierto orden que hace posible la gobernabilidad, fundamentalmente la relación entre gobernabilidad y pobreza [...] hay autores que explican la ausencia de conflicto social abierto por la existencia de controles institucionales y por una combinación de mecanismos mediante los cuales el gobierno se vincula con la sociedad, tales como cooptación, clientelismo, representación corporativa y negociación de situaciones (cfr. Duhau y Schteingart) que no parecieran estar ausentes en el Conurbano” (HERZER et.al; 1997).

Bibliografía

- ARROSI, Silvina; CLICHEVSKY, Nora; PERELMAN, Pablo: “*El acceso a la tierra en el Conurbano Bonaerense: nuevas soluciones para un viejo problema*” en **Revista Medio Ambiente y Urbanización** n° 34. Buenos Aires. IIED-AL. 1991.
- BUTHET, Carlos, BOMBAROLO, Félix y MAIZTEGUI, Graciela: “*Las ONG de desarrollo en el escenario actual. Cambios en la misión, rol y estrategias en los '90*” en **Revista Medio Ambiente y Urbanización** n° 61. Buenos Aires. IIED-AL. 2005.
- COHRE: **El derecho a la vivienda en Argentina. Informe Misión de Investigación del Centro de derecho a la vivienda y contra los desalojos**. Ginebra. COHRE. 2005.
- CORAGGIO, José Luis: **Descentralización... el día después**. Buenos Aires. Oficina de publicaciones CBC-UBA. 1997.
- CUENYA, Beatriz: **Vivienda popular y políticas alternativas**. Buenos Aires. Buenos Aires. CEEA CEUR Fundación Friedrich Ebert. 1989.
- CUENYA, Beatriz: “*Políticas habitacionales en la crisis: el caso de Argentina*” en **Revista NUEVA EPOCA** vol. 3 n° 3. México. 1992.
- CUENYA, Beatriz y FALÚ, Ana (comps.): **Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina**. Buenos Aires. CEA-CBC. 1997.
- CUENYA, Beatriz, 2000: “*Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX*” artículo publicado en Urbared www.urbaed.ungs.edu.ar
- FACCIOLO, Ana María: “*Estrategias habitacionales en el área de Buenos Aires*” (mimeo). 1998.
- FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl: “*Urbanización y hábitat. El debate en los '90*” artículo del módulo de bibliografía sobre *Teorías en Hábitat y Vivienda* de la Maestría en Hábitat y Vivienda de la UNR. Rosario. 2002.
- GILBERT, Alan: “*La Vivienda en América Latina*”. Documento de trabajo del INDES (mimeo). 2001.
- HERZER, Hilda, RODRÍGUEZ, M. Carla y LANZETA, Máximo: “*La participación de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en las políticas sociales en el Conurbano Bonaerense: un largo recorrido del dicho al hecho*” en HINTZE, Susana (comp.): **Estado y sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI**. Buenos Aires. Eudeba. 2000.
- MARTÍNEZ DE JIMÉNEZ, Lidia Mabel: “*Nuevas líneas de acción desarrolladas por los organismos provinciales*” en CUENYA, Beatriz y FALÚ, Ana (comps.) op.cit.
- MERKLEN, Denis: **Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)**. Buenos Aires. Gorla. 2005.
- PUEBLA CADENA, Claudia: **Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Los cambios en la política de vivienda en México (1972-1994)**. México. El Colegio de México. 2002.
- PEÑALVA, Susana: “*Crisis y mutación del modelo de protección social universalista. Una aproximación al cambio de paradigma de intervención social del Estado en términos de la teoría de la regulación*” en PEÑALVA, Susana y ROFMAN, Alejandro (comps.) **Desempleo estructural, pobreza y precariedad**. Buenos Aires. Nueva Visión. 1996.
- SSUV: “*Programas en desarrollo y estado de avance*”. La Plata. MOSP. 1989.