

# Córdoba y Mendoza: Dos casos para pensar la Producción Social del Hábitat.

**Maria Soledad Arqueros Mejica\***

**María Laura Gil y de Anso\*\***

**Mariana Mendoza\*\*\***

**María Cecilia Zapata\*\*\*\***

Fecha recepción: 29/11/07

Fecha aceptación: 12/03/08

El presente artículo se enmarca en el proyecto UBACyT S032 "Producción Social del Hábitat en Argentina" (dirigido por Carla Rodríguez y co-dirigido por Mercedes Di Virgilio), que tiene por objetivo estudiar procesos de producción social del hábitat (PSH) considerando, en particular, el papel desempeñado por los instrumentos de política habitacional y urbana involucrados en su desarrollo y sus alcances y limitaciones en cuanto a garantizar el derecho a la vivienda y la ciudad de los sectores populares.

Las experiencias de PSH tienen como característica distintiva el despliegue de capacidades de control de las decisiones ligadas a la producción de la vivienda y el hábitat por parte de las familias, organizaciones sociales y comunidades, a partir de procesos originados en el derecho humano a la vivienda e involucrando dimensiones económicas, sociales, políticas, culturales y ambientales.

En este marco, se realiza aquí una aproximación a ciertas políticas habitacionales desarrolladas en la Argentina durante la década del '90 que respondieron a la auto-producción o fomentaron la PSH.

**Palabras claves:** Producción social del hábitat – Políticas habitacionales – Derecho a la vivienda y a la ciudad – Descentralización.

\* Argentina / Licenciada en Sociología, FSOC - UBA / Miembro del equipo de investigación del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani, FSOC-UBA / correo electrónico: soledad.arqueros@gmail.com

\*\* Argentina / Licenciada en Sociología, FSOC - UBA / Becaria Conicet con sede en el Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani, FSOC-UBA / correo electrónico: mlgilydeanso@hotmail.com

\*\*\* Argentina / Licenciada en Sociología, FSOC - UBA / Becaria de maestría (UBA) con sede en el Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani, FSOC-UBA / correo electrónico: marumendoza05@yahoo.com.ar

\*\*\*\* Argentina / Licenciada en Sociología, FSOC - UBA / Miembro del equipo de investigación del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani, FSOC-UBA / correo electrónico: ceciliazapata@gmail.com

## INTRODUCCIÓN ▶ 1

En este trabajo se realiza una aproximación a las políticas habitacionales desarrolladas durante la década del '90 en el Gran Córdoba ▶ 2 y el Gran Mendoza ▶ 3 (Argentina). Se analizan en particular aquellas políticas públicas que respondieron a la auto-producción o fomentaron la producción social de hábitat (PSH), estableciendo sus alcances y limitaciones en cuanto a garantizar el derecho a la vivienda y a la ciudad de los sectores populares.

En este sentido, se estudian algunos de los rasgos fundamentales que acompañaron la implementación del Programa Provincial "Municipios y Desarrollo Comunitario" en Mendoza ▶ 4 y la experiencia de la Mesa de Concertación de Políticas Sociales en Córdoba.

La elección de los casos se fundamenta en que se trató de dos experiencias innovadoras desde el punto de vista del diseño y aplicación de políticas de hábitat en la Argentina. En efecto, en los casos analizados se configuraron políticas provinciales de hábitat que, en el contexto de la reestructuración neoliberal de los años '90, se plantearon como rasgos distintivos un rol activo de los gobiernos, estableciendo líneas de acción diseñadas en el marco de formas de PSH e involucrando en su desarrollo tramas socioorganizativas. De este modo, los gobiernos provinciales asumieron a nivel sectorial una "iniciativa" mayor con respecto a la tradición centralizada del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) ▶ 5, diseñando políticas habitacionales territorializadas

que involucraban entramados interactorales más amplios.

Con el fin de abordar esta temática, se relevaron diversas fuentes secundarias, entre ellas, distintos trabajos de investigación y estadísticas oficiales. ▶ 6

## PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT: UN CONCEPTO CON HISTORIA

El concepto de producción social del hábitat (PSH) no fue acuñado originariamente en el marco de la reflexión teórico-académica, sino que surgió en un contexto particular de interacción multiactoral: la Coalición Internacional para el Hábitat - América Latina (HIC-AL), a partir de la confluencia de distintas organizaciones no gubernamentales, movimientos y organizaciones sociales de base, activistas de derechos humanos y grupos académicos, interesados en la defensa del derecho al hábitat popular (Rodríguez, Di Virgilio et al., 2007b). En este sentido, su elaboración permitió visibilizar la capacidad de los sectores populares latinoamericanos para autoproducir en forma masiva las viviendas y el espacio urbano en que habitan, respondiendo a una lógica de la necesidad que llega a cuestionar, con su existencia, la primacía incondicional de la propiedad privada, o sea, de la apropiación individual de un valor, el suelo urbano, que ha sido socialmente producido (Topalov, 1979).

Con respecto a este último punto, Nora Clichevsky (2000) sostiene que la producción del suelo urbano (y de la ciudad como tal), es un proceso co-

1 ◀ El presente trabajo se inscribe en el marco del proyecto UBACyT 5032 "Producción Social del Hábitat en Argentina" (dirigido por María Carla Rodríguez y co-dirigido por María Mercedes Di Virgilio)

2 ◀ El Gran Córdoba constituye la metrópolis de la provincia de Córdoba. Córdoba es su ciudad capital.

3 ◀ El Gran Mendoza constituye la metrópolis de la provincia de Mendoza. La capital de la provincia es la Ciudad de Mendoza, mientras que San Rafael, es la segunda ciudad en importancia.

lectivo en el que pueden reconocerse distintas modalidades de apropiación que son socialmente producidas y legitimadas. Así, la ciudad capitalista es el producto de la interacción compleja y contradictoria de tres lógicas: a) la lógica de la ganancia -donde la ciudad es objeto y soporte de negocios-; b) la lógica de la necesidad -impulsada por aquellos grupos y sectores que no logran procurar sus condiciones de reproducción social en el ámbito de la dinámica mercantil-, y c) la lógica de lo público, donde el Estado actúa, a través de regulaciones y políticas, proveyendo el sustento para el despliegue de las otras lógicas (Herzer et al., 1994). Ahora bien, como consecuencia de la brecha entre las posibilidades y alcances de la producción capitalista, por un lado, y la demanda social de vivienda entre los sectores de menores ingresos, por otro, persisten diversas modalidades de producción comprendidas genéricamente dentro de la autoproducción y la producción social del hábitat.

Desde esta perspectiva, entonces, la PSH refiere a una multiplicidad de procesos colectivos (desde la materialización de barrios originados en tomas de tierras hasta la producción de conjuntos cooperativos autogestionarios) que tienen como base común "haber sido concebidas de manera planificada y que son dirigidas y controladas por sus productores/originadores (el sujeto es un actor social, distinto de una unidad doméstica centrada en objetivos de su propia reproducción), pudiendo existir diversos tipos de destinatarios individuales o colectivos. La práctica de dirección y control se plasma -con variantes- a través de las diversas fases del proceso productivo: diseño, ejecución, distribución y uso" (Rodríguez, Di Virgilio et al., 2007b: 27).

Dado el carácter masivo y estructural de la producción del hábitat popular, el Estado ha tendido a implementar diversas estrategias que combinan la intervención/no intervención hacia estos sectores. Es por ello que de esta amplia gama de modalidades, se focaliza en este trabajo en la relación entre PSH y aquellas experiencias que se encuentran vinculadas con la estatalidad. Estos fenómenos de autoproducción masiva del hábitat, que históricamente han madurado desde necesidades sociales que rebasan las lógicas estatales y mercantiles instituidas para su canalización, disparan en su desarrollo nuevas respuestas de políticas públicas por parte del Estado, configurando a este último en un rol particular sobre las condiciones de rearticulación tanto de los distintos sectores y actores sociales que se manifiestan en la estructura y dinámica de las instituciones de gobierno y burocracia, como en los efectos sociopolíticos y materiales de las políticas en cuestión.

Como sostiene Oszlak (1991), las políticas de hábitat y vivienda presentan un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan la intervención del Estado en relación con la distribución/localización de los diferentes sectores sociales en la ciudad y, consecuentemente, con la satisfacción diferencial de ciertas necesidades básicas. Desde este punto de vista, las políticas habitacionales no se reducen a la expresión normativa de una presunta voluntad del Estado, sino que además se manifiestan en un conjunto de tomas de posiciones que reflejan una cierta filosofía política, en el contexto de relaciones desiguales de poder y dominación.

**4** El análisis se focaliza en el municipio de Godoy Cruz, ubicado al norte de la Ciudad de Mendoza (capital provincial), en el centro de la aglomeración del Gran Mendoza, que es donde el Programa tuvo su aplicación más extensa.

**5** A principios de la década del setenta, se creó en la Argentina el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) con el propósito de generar una masa de fondos específicos destinada a financiar las actividades tendientes a resolver el problema habitacional de la población de menores ingresos.

**6** Un punto a mencionar con respecto a las fuentes de que se disponen es que, en algunos casos, su autoría procede de los propios actores involucrados en los procesos a estudiar.

Así, el análisis de la intervención del Estado a través de sus políticas habitacionales y las modalidades de producción que las mismas sustentan o fomentan, permite dar cuenta de: a) cómo se distribuyen los bienes y el acceso a ellos en la sociedad y en qué medida las políticas contribuyen a una distribución y acceso más equitativos, b) cómo se equilibran o no las relaciones de fuerza y la posesión de recursos entre los distintos sectores, grupos y clases sociales; c) cómo se garantiza o no el derecho a la ciudad, entendido éste como el derecho al goce de las oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de la vivienda; d) cómo se facilitan o no procesos de autonomía entre los sectores populares, al entender a la vivienda como derecho humano fundamental, e) cómo se da respuesta o no a necesidades habitacionales esenciales mediante procedimientos variados, y f) cómo se incorpora o no en las políticas la noción de proceso en la producción y gestión del hábitat popular (Rodríguez, Di Virgilio et al., 2007b).

Desde la perspectiva de la producción social del hábitat, la vivienda se concibe a partir de la necesidad y como derecho humano, por sobre su carácter mercantil; es vista como expresión del acto de habitar, más que como un objeto, como un proceso más que como un producto, como un bien potencialmente abundante que se continúa produciendo aun en contextos precarios marcados por la pobreza (Ortiz Flores, 2004). En este sentido, Alejandro Borbón (S/D) señala el carácter complejo del derecho a la vivienda, que abarca un conjunto de derechos civiles, económicos, culturales y políticos, incluyendo aspectos cualitativos ▶ 7 de la vivienda que exceden su tenencia o no en propiedad. Alejándose

de aquellos puntos de vista que interpretan en forma "simplista" el derecho a la vivienda, en donde la función principal de la misma es ser un patrimonio y donde el esfuerzo masivo de la sociedad y el Estado debe consistir en producir nuevos propietarios, Borbón enfatiza en la función social de la propiedad y de la ciudad, considerando también aquellos aspectos relacionados con la calidad de vida que hacen que una vivienda sea digna o no.

En la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, ▶ 8 se define a la misma como el ámbito de realización política, cultural, social y ecológica de todos sus habitantes. El derecho a la ciudad es entonces colectivo e implica el "usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social". En correspondencia con lo dicho anteriormente, se entiende entonces el ejercicio pleno de la ciudadanía como los mecanismos autogestionarios que habilitan a los sectores más vulnerables a participar en el proceso de conformación de la ciudad como así también en la creación de su propia vía de acceso a la urbe, "con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado".

Como modalidad de ejercicio de dicha ciudadanía, la Carta establece el derecho a que los ciudadanos participen de forma directa y representativa en la elaboración, diseño, implementación y control de las políticas públicas de hábitat, así como también en la gestión del presupuesto de las ciudades, con el fin de garantizar y fortalecer la transparencia de los actos estatales, la eficacia en cuanto a los resultados obtenidos

7 ◀ Los aspectos cualitativos de la vivienda son aquellos que se encuentran vinculados a la calidad de vida, pesando mucho más en la ponderación del balance del conjunto "vivienda digna" que la casa en sí misma (espacio privado) (Borbón, S/D).

8 ◀ Su objetivo ha sido "estimular un proceso amplio y democrático de debate y propuestas que señale los compromisos y medidas que deben ser asumidos por la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales, los parlamentarios y los organismos internacionales para que todas las personas vivan con dignidad en nuestras ciudades" (HIC-AL).

de los programas de gobierno y la autonomía tanto de las administraciones públicas locales como de las organizaciones populares.

Partiendo de la base de estos conceptos, se analizan a continuación los procesos de producción social del hábitat sustentados en políticas públicas implementadas por dos estados provinciales (Mendoza y Córdoba), que se dieron en la Argentina durante la década del '90.

### REESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO, DESCENTRALIZACIÓN, POLÍTICAS DE VIVIENDA Y PSH

Para comprender el contexto que dio origen a las distintas políticas habitacionales aplicadas en los años '90 en la Argentina, resulta necesario analizar el proceso de descentralización del FONAVI, como principal instrumento político y financiero de las políticas de vivienda, así como el significado de los procesos de descentralización en el marco de la reforma neoliberal del Estado, y los modos en que los gobiernos provinciales y locales respondieron a sus problemáticas habitacionales dentro de esta nueva lógica.

En la Argentina, la década del '90 se caracterizó por la implementación de los postulados del Consenso de Washington en cuanto a cambios en la economía y en el rol del Estado, apertura y desregulación de los mercados locales y desmonte de las estructuras públicas de "bienestar" (Rodríguez, 2007a). De este modo, entre las princi-

pales reformas efectuadas se apeló a la descentralización, como modalidad de traspaso de responsabilidades de gestión a los gobiernos subnacionales; a la privatización, que procuró el traslado a empresas privadas (y en muchos casos, a empresas estatales trasnacionales) de la función de provisión de los principales servicios públicos; a la desregulación, que significó la supresión o vaciamiento de algunos organismos reguladores de la actividad socio-económica; y a la terciarización de servicios, que implicó que muchas empresas debieran proveerse de insumos y servicios directamente en el mercado (antes suministrados por unidades propias) (Oszlak, 1999).

Específicamente en materia habitacional, el proceso de re-estructuración del Estado puso en juego el contenido de integración social de las políticas, debilitando el sentido de la vivienda como bien público (Rodríguez, 1998b). La transformación del FONAVI así lo demostraba.

En efecto, durante las décadas del '70 y del '80 el FONAVI se definió con un esquema altamente centralizado en la Secretaría de Vivienda y Urbanismo de la Nación ▶ 9. Ahora bien, ya a comienzos de la década del '90 y con la firma del Decreto N° 690/92, la propia Secretaría de Vivienda había planteado la necesidad de realizar una revisión crítica del desempeño histórico del FONAVI ▶ 10. En este marco, el FONAVI se incorporó a las negociaciones del Pacto Fiscal Federal. Así, por el Acuerdo Interestadual de agosto de 1992 (ratificado por Ley N° 24.130), se autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a retener un 15% de la masa de los

9 ◀ Los organismos provinciales se encontraban a cargo de la ejecución de los programas, mientras que los beneficiarios no participaban de ninguna acción referida al proceso habitacional, a excepción de inscribirse en un listado para esperar la correspondiente asignación por "sorteo" (Rodríguez, 1998a).

10 ◀ El reconocimiento de la rigidez de la oferta habitacional; la discontinuidad institucional del sistema; la falta de eficacia en la resolución del déficit; la inequidad del sistema; la falta de transparencia y, finalmente, el bajo nivel de recupero, fueron factores que se enunciaron para fundar la necesidad de un rediseño del sistema FONAVI (Lentini, M. y Palero, D., 2006).

impuestos co-participables destinados a atender las obligaciones previsionales anuales, a cambio de remitir a las provincias los recursos financieros provenientes de cuatro fondos, entre ellos, el FONAVI ▶ 11. La Secretaría de Vivienda perdía, entonces, su función distribuidora y los recursos pasaban a ser directamente manejados por los tesoros provinciales, sin poder de fiscalización del nivel nacional sobre el destino de los mismos.

En 1995, y como parte de la nueva institucionalidad neoliberal, se creó el Sistema Federal de la Vivienda, con el objetivo explícito de facilitar el acceso a la vivienda a la población de recursos insuficientes, a través de un paulatino redireccionamiento de los recursos FONAVI desde la producción de viviendas hacia el crédito individual. Sin embargo, por las características que asumió la re-estructuración neoliberal del Estado, y que fueron señaladas por Ana Sojo ya a comienzos de los '90 -en cuanto a la restricción de su accionar en materia social; su abandono de las políticas universalistas; la privatización relativa de la política social; la concentración del gasto público mediante la focalización en los grupos de mayor vulnerabilidad (Sojo, 1992)-, el proceso de descentralización en Argentina no significó un acercamiento o una mejor adecuación hacia los beneficiarios. Según Rodríguez (1998a), esta reestructuración aportó, por un lado, a la "governabilidad" provincial; por el otro, su diseño se subordinó a la lógica hegemónica de las políticas del período, orientada al beneficio del capital financiero. En este sentido, Herzer, Lanzetta y Rodríguez (1997) sostienen que se trató de una descentralización

operativa más que política, privilegiando la búsqueda de una mayor eficacia en el uso de recursos escasos antes que la efectiva democratización de los programas.

Por su parte, los sectores populares continuaron con sus modalidades de producción de vivienda y ciudad a través del re-poblamiento de villas, de la toma de tierras y de la auto-producción de barrios informales. La descentralización también había abierto espacio formal a la participación de nuevos actores (ONG, organizaciones de base, cooperativas y pequeñas empresas) en el campo de la definición de las políticas habitacionales. Algunas de estas experiencias son analizadas a continuación ▶ 12.

## CASO MENDOZA

### Situación habitacional ▶ 13

Según datos de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, en 1991 el Gran Mendoza ▶ 14 contaba con un déficit habitacional ▶ 15 que afectaba al 34,1% de la totalidad de los hogares, esto es 77.219 hogares en un universo de 226.674. Para el año 2001, los índices deficitarios de la situación habitacional para el área representaban un total de 19,4% de hogares, esto es 49.597 de un total de 255.766 hogares. Con respecto a la evolución de la situación habitacional durante estos diez años en el Gran Mendoza, puede observarse entonces una dismi-

11 ◀ Por el artículo V del Pacto Federal de 1992, la disponibilidad de fondos quedaba supeditada al criterio del Ministerio de Economía, que podía apelar al mismo para atender obligaciones de la deuda externa.

12 ◀ Para un análisis de la dimensión política de las experiencias mendocina y cordobesa ver RODRÍGUEZ, M. et al, *Políticas de hábitat y producción social del hábitat: Una pareja desapareja*, ponencia presentada en las VII Jornadas de Sociología: Pasado, presente y futuro 1957-2007, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires; Nov. 2007.

13 ◀ Si bien los indicadores que se utilizan para medir el déficit habitacional resultan restrictivos para un análisis integral de la situación de los hogares, los datos del déficit nos brindan un panorama del problema habitacional.

14 ◀ De acuerdo a las delimitaciones propuestas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), consideraremos como parte del Gran Mendoza a los departamentos de Godoy Cruz, Guaymallén, Las Heras, Luján de Cuyo, Maipú y Capital.

nución del déficit del 14,7%. En términos absolutos se trata de una reducción de 27.622 hogares.

La misma tendencia se encuentra presente entre los hogares que habitaban viviendas preca-

rias: su disminución ha sido del 14%, esto es, una reducción de 27.993 hogares. Por el contrario, los valores referentes al hacinamiento por cuarto en viviendas aptas presentan una variación intercensal positiva del 2,2%.

Cuadro N° 1: Gran Mendoza. Evolución de la situación habitacional. Años 1991-2001

| Situación habitacional del Gran Mendoza                        | 1991      |       | 2001      |       |
|--|-----------|-------|-----------|-------|
|  | Absolutos | %     | Absolutos | %     |
| Total de Hogares   | 226.674   | 100%  | 255.766   | 100%  |
| Total de Hogares Deficitarios                                  | 77.219    | 34.1% | 49.597    | 19.4% |
| En viviendas irrecuperables                                    | 11.750    | 5.2%  | 7.566     | 3%    |
| En viviendas recuperables                                      | 48.991    | 21.6% | 25.182    | 9.8%  |
| Hogares que padecen hacinamiento por cuarto en viviendas aptas | 16.478    | 7.3%  | 16.849    | 6.6%  |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

### La política habitacional descentralizada en la provincia de Mendoza

Previo al proceso de descentralización iniciado a comienzos de la década del '90, existía en la provincia de Mendoza un acervo de experiencias de construcción autogestionaria del hábitat. De hecho, y según datos del Sistema Estadístico Provincial (1993a y b), entre 1961 y 1990 se construyeron un total de 24.925 viviendas a través de organizaciones de la sociedad civil (18.349 por cooperativas y 6.576 a través de mutuales).

Durante la dictadura militar (1976-1983), estas modalidades coexistieron con la ejecución de con-

juntos de viviendas a través de grandes empresas constructoras licitadas por el IPV y utilizando casi en forma exclusiva recursos del FONAVI. Recién con el advenimiento de la democracia y después del terremoto ocurrido en el año 1985, la política de la provincia en materia habitacional comenzó a adquirir perfiles propios <sup>16</sup>, ampliando la oferta en cuanto a urbanización e infraestructura, vivienda progresiva y créditos para refacción de unidades.

En el marco de estas nuevas características adoptadas por la política habitacional, los planes comenzaron a dirigirse preferentemente a grupos organizados: cooperativas, mutuales y asociaciones vecinales. Así, datos del Sistema Estadístico Provincial (1993) revelan

15 <sup>4</sup> Se toman en cuenta para su elaboración cuestiones tales como la calidad de los materiales constructivos y la dotación de servicios. Se clasifica como vivienda deficitaria irrecuperable a las viviendas que por la calidad de los materiales son irrecuperables y debieran ser reemplazadas por nuevas unidades. Las viviendas deficitarias recuperables son aquellas que si bien presentan rasgos de precariedad son pasibles de ser recuperadas mediante obras de refacción o completamiento.

16 <sup>4</sup> Pese a este esbozo de perfiles propios en la política habitacional, entre 1980 y 1992 el 61% de las viviendas construidas se realizaron bajo la modalidad tradicional impuesta por el sistema FONAVI, el 29,5% a partir de otras operatorias con recursos de origen nacional y solamente el 9,2% con fondos de origen provincial (Lentini, M. y Palero, D., 2006).

que ya en 1991 existían 224 cooperativas que agrupaban a 45.000 familias en busca de una vivienda.

Ahora bien, es importante remarcar que el contexto político provincial estaba signado por un gobierno opositor al de nivel nacional (menemismo): la experiencia renovadora del Partido Justicialista (PJ). Por los años '90, Mendoza era portadora de cierta autonomía, tanto económica como política, respecto al gobierno nacional (los recursos de origen nacional, en la jurisdicción, representaban una proporción relativamente baja del presupuesto, situación que facilitaba aún más la autonomía en el plano político), y contaba con una relativa estabilidad, sustentable a pesar de las crisis y fluctuaciones económicas que atravesaban al país en ese momento. La provincia enfrentó, entonces, la descentralización con una situación fiscal favorable y controlada, y con una experiencia previa en materia de reforma del Estado, a partir del desarrollo de procesos pioneros en los sectores de salud y educación.

En este sentido, la descentralización de la política habitacional se desplegó en la provincia en un escenario de tensión entre los encuadres de la política nacional "ajustista" y los intentos de la política local por reproducir sus bases de existencia y poder; amén de una dinámica provincial caracterizada por la redefinición de las estrategias de gobierno y de gobernabilidad y el cuestionamiento de su relación con "la centralidad".

Aquellos antecedentes de autoconstrucción de la vivienda, sumados a la voluntad política del gobierno provincial, terminaron por convertir a la provincia de Mendoza en la primera en el país en definir

institucionalmente una política habitacional donde la ejecución de los recursos se descentralizaba en los municipios, al tiempo que se asignaba a las organizaciones de la sociedad civil un papel preponderante como actores económicos y como canalizadoras de la demanda habitacional, a través de la autogestión de los proyectos construidos con recursos públicos (Rodríguez, 1998a).

En diciembre de 1992, y después de la descentralización del FONAVI, el Poder Ejecutivo Provincial dicta el Decreto N° 3462, reafirmando formalmente ciertos conceptos que ya se habían introducido en la práctica política e, incluso, en normativas anteriores ▶ 17 : "solución habitacional, co-financiación y ahorro previo, rol subsidiario del Estado, diversificación de la oferta y descentralización e incorporación de nuevos actores en la gestión del proceso habitacional", fueron los lineamientos entonces esbozados. De este modo, los ejes de la descentralización podían sintetizarse en una transferencia de facultades tanto a los municipios como a las organizaciones de la sociedad civil.

En esta nueva definición institucional de roles, el *Instituto Provincial de la Vivienda* (IPV) se reservaba las tareas de gestión de fondos, generación de nuevos recursos y su derivación a través de diferentes operatorias a los beneficiarios, auditoría, evaluación del sistema, asesoramiento a entidades intermedias, dejando de licitar, construir y cobrar cuotas. Entre estas últimas, las dos primeras funciones recaerían sobre las organizaciones de la sociedad civil, en tanto la tercera sería transferida a entidades bancarias.

17 ◀ Ya en la Resolución N° 712/89 del Instituto Provincial de la Vivienda por la que se creó el Programa Hábitat Básico, se afirmaban los principios de solución habitacional, participación de los habitantes en la producción y descentralización hacia los municipios.

Se creó también el *Consejo Provincial de la Vivienda* (CPV) integrado por los ministros de Medio Ambiente y Obras Públicas, de Desarrollo Social y Salud y de Economía, y los intendentes municipales. Dicho Consejo tenía a su cargo las tareas de proponer políticas acordes con las necesidades emergentes de los distintos sectores de la provincia, pudiendo tener como fuentes de consultas a las organizaciones sociales vinculadas al sector. Así, la creación de este Consejo formalizaba la existencia de un ámbito que incorporaba una modalidad participativa y descentralizada en materia de políticas habitacionales.

En el ámbito estatal, también apareció en escena durante estos años un actor informal: el *Consejo Técnico*, que se integró por los directores de vivienda de cada municipio y el IPV. Si bien este Consejo no se creó formalmente y carecía de normas de funcionamiento -a pesar de que aún hoy en día sigue funcionando-, el mismo realizaba reuniones con regular frecuencia y desempeñaba funciones de consultoría en la formulación y evaluación de los programas.

En este esquema *los municipios* se convertían en los protagonistas de la política de vivienda local. Cada uno tenía asignado un cupo en función de la población general y el nivel de déficit habitacional alcanzado, que podía distribuirlo en cualquiera de las operatorias diseñadas por el IPV. Básicamente, sus tareas consistían en evaluar los proyectos, definir el orden de las prioridades entre los proyectos aprobados y establecer el cronograma financiero en función del cupo de re-

ursos que disponían. También certificaban los avances de obra, controlando el destino y la utilización de los fondos. Por último, asesoraban a las organizaciones de los beneficiarios para la presentación de los proyectos.

En cuanto a las *entidades intermedias* (cooperativas, mutuales o asociaciones vecinales), quedaban a cargo de la planificación y ejecución de los proyectos en forma integral: elección del terreno, elaboración del proyecto y adjudicación de las viviendas. Canalizaban la demanda de las familias y sus aportes de recursos económicos bajo diversas modalidades de co-financiación.

### **El Programa "Municipios y Desarrollo Comunitario"**

A partir de 1993 comenzaron a formularse en Mendoza diversos programas que eran acordes con los principios establecidos por el Decreto N° 3462/92. El primero de ellos, y el más importante tanto cuantitativa como cualitativamente, fue el Programa "Municipios y Desarrollo Comunitario" ▶ 18. En el marco de esta operatoria descentralizada ▶ 19, se buscó promover la ejecución de proyectos habitacionales destinados a sectores de bajos recursos, a través de su organización en entidades intermedias. De este modo, los actores involucrados en el programa eran: 1) el Banco de Previsión Social, como mandatario del IPV, que administraba las líneas de crédito asignadas a cada municipio y efectuaba el recupero de las cuotas abonadas por los beneficiarios; 2) el IPV; 3) los municipios y 4) las entidades intermedias ▶ 20.

18 ◀ Esta operatoria resultó relevante cuantitativamente por sus niveles de producción, y cualitativamente por su significado en cuanto a la producción social del hábitat.

19 ◀ Las operatorias descentralizadas a nivel municipal por el IPV coexistían con un grupo de operatorias gestionadas directamente por él. En cualquiera de los casos, las operatorias involucraban ahorro y crédito por parte de los destinatarios y no incluían explícitamente ningún componente de subsidio.

El programa operaba a través de tres subprogramas: 1) Lotes y servicios (compra de terrenos, obras de urbanización y de infraestructura y servicios); 2) Construcción de vivienda evolutiva (núcleo húmedo, vivienda cáscara y vivienda mínima) y 3) terminación de viviendas.

En 1996 esta operatoria era la más significativa en escala de producción (91 proyectos), recursos asignados (\$21 millones) y cantidad de soluciones (3.784 viviendas en ejecución y créditos asignados para 4.484 viviendas, 833 ampliaciones y 5.709 lotes con servicios, alcanzando a 11.026 familias beneficiarias) (Rodríguez, 1998b).

El financiamiento del programa provenía de la Ley Provincial N° 5039/92, las recaudaciones de la operatoria SISMO y otras disponibilidades presupuestarias afectadas. En este sentido, resulta importante aclarar que los fondos de financiamiento de esta operatoria no parecen haber afectado en forma directa los recursos FONAVI. En lo que respecta a su asignación territorial, un 60% de sus recursos fueron destinados al Gran Mendoza.

A continuación se abordan las particularidades que el proceso de descentralización adquirió a nivel local, a través del análisis concreto de la implementación de este programa en el municipio de Godoy Cruz ▶ 21. Sin embargo, resulta necesario caracterizar previamente los actores involucrados en la definición institucional de la nueva política y la dinámica de sus relaciones.

En consonancia con el gobierno provincial, la voluntad de la instancia ejecutiva y su estilo de gestión desempeñaron también, dentro del municipio, un rol determinante en la concreción de la política habitacional. De hecho, entre 1992 y 1996 se generaron en Godoy Cruz dos nuevos organismos destinados a tales efectos: la Comisión de Planificación Urbana, Medio Ambiente y Vivienda (COPUMAVI) y el Consejo Municipal de la Vivienda Social (COMUVISO).

La COPUMAVI, integrada por los representantes del Ejecutivo Municipal y del Consejo Deliberante, podía decidir acerca de la utilización de los recursos correspondientes a su cupo y actuar como planificadora territorial ▶ 22. En cambio, no tenía injerencia sobre los aspectos financieros de las operatorias, definidos por el nivel provincial en acuerdo con el Banco de Previsión Social. El COMUVISO, por su parte, fue instituido recién en 1996 y se encontraba integrado por entidades intermedias de la sociedad civil local, cumpliendo con una función asesora con respecto a la primera. Su origen estuvo vinculado a un proceso de reivindicación de las entidades intermedias por ocupar un lugar en las decisiones que fuera más allá del papel de las cooperativas como meras ejecutoras individuales de sus propios proyectos. En este marco, el rol desempeñado por la ASEVIS ▶ 23 (Asociación de Entidades de Vivienda y Servicios) resultó fundamental.

Integrada en su mayoría por dirigentes de sectores medios bajos con una fuerte participación en la vida política local, ASEVIS pudo articu-

20 ◀ Para estos tres últimos actores quedaban reservadas las tareas antes descritas como parte de la política descentralizada.

21 ◀ La elección de Godoy Cruz como caso a analizar se fundamenta en varios motivos: se trata del único municipio en la provincia en que se buscó generar un modelo institucional de implementación de la política habitacional descentralizada acorde con la realidad local y donde la participación de diversos funcionarios en el proceso de reestructuración que venía desarrollándose desde el nivel provincial se conjugó con la presencia de un actor local de tipo comunitario, con fuerte reconocimiento como expresión de la demanda organizada (Rodríguez, 1998).

22 ◀ En este sentido, Godoy Cruz contaba con un banco de tierras constituido por las tierras que disponía el municipio, las que le fueron donadas por el IPV y las que se compraron en el marco del Programa Municipio.

lar sus demandas de redefinición de la política sectorial de vivienda en una coyuntura en que tanto el gobierno provincial como la propia intendencia de Godoy Cruz impulsaban esta misma necesidad de reforma.

Así, durante el período de preeminencia del modelo descentralizado, las instancias de participación en que efectivamente se desempeñaron cada uno de estos actores dentro de la política habitacional fueron las siguientes: el nivel provincial retuvo la planificación y el control de la política, contando solo con instancias de tipo consultivo para tales efectos; el municipio se encontraba a cargo de la ejecución de los proyectos, mientras que las cooperativas concretaban la materialización de los conjuntos habitacionales. En este esquema, la participación de cada una de las familias involucradas dependía de la modalidad más o menos democrática de funcionamiento de las cooperativas, de modo tal que el aporte de sus ahorros resultaba el rol más significativo que desempeñaban dentro del marco de la política. En el plano de las definiciones institucionales, las entidades como ASEVIS no jugaron ningún papel; aun así, su intervención en el proceso autogestionario fortaleció no sólo su capacidad de ejecución sino también su incidencia política.

Con esta lógica subyacente, el grueso de la política habitacional en Godoy Cruz dirigida a sectores de bajos ingresos se ejecutó a través del Programa Municipios que, a su vez, llegó a representar el 65% de las viviendas en construcción en el municipio entre enero y junio de 1996 (IPV-

Mendoza). Por tal motivo, resulta interesante analizar aquí algunos de los resultados de esta operatoria, que abarcan tanto la situación de Godoy Cruz como la del resto de los municipios en que tuvo incidencia, fundamentalmente en términos de: a) la definición de sus beneficiarios y b) los parámetros para su materialización territorial.

En términos de su definición formal, este programa se encontraba dirigido al sector "bajo", es decir, a aquellas familias cuyos ingresos alcanzarían hasta \$972 (según la escala de estratificación del IPV). Sin embargo, y como sostiene Rodríguez (1998a), en la definición del segmento social objeto de la política no se consideraba su significativa heterogeneidad interna. De este modo, en la práctica se tendió a dar respuesta principalmente a sectores medios bajos que aún conservaban cierta capacidad de ahorro como para cumplir con el requisito de la co-financiación establecido por el IPV. En definitiva, el diseño de estas nuevas operatorias seguía presentando fuertes restricciones para incluir a los casos más críticos desde el punto de vista habitacional, por ejemplo, las poblaciones en villas.

En 1995, la experiencia de regularización de "Lihue" (una villa que involucraba aproximadamente 1.500 familias en el municipio de Guaymallén) absorbió el grueso de los recursos provinciales del presupuesto de ese año, de modo que la ejecución de las viviendas debió realizarse a través del Programa 17 de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. También otros ejemplos (como

23 ◀ ASEVIS surge en 1992 como confluencia de un conjunto de cooperativas que, ya desde 1987 y en el marco del programa Hábitat Básico, perseguían el objetivo de la vivienda propia (Mora, 1998). En este último año, la totalidad de operatorias que se ejecutaban en el municipio correspondían a entidades nucleadas en ASEVIS.

los procesos de regularización y re-localización de las villas "La Favorita" y "Campo Papa") sugieren la falta de criterios uniformes en el tratamiento de estos casos, así como la dispersión de los responsables de la política y la falta de claridad con respecto al origen de los recursos involucrados.

En cuanto a su materialización territorial, y pese a que los municipios contaban con cierta capacidad para incidir en las características del desarrollo urbano a través de las pautas de localización de los proyectos habitacionales, las obras continuaron realizándose en áreas periféricas. En el caso específico de Godoy Cruz, las cooperativas siguieron las tendencias anteriores de urbanización de tierras periféricas vacantes hasta completarlas, con costos crecientes en términos de infraestructura y tendido de redes de servicios (Rodríguez, 1998b). El municipio, por su parte, no intentó generar iniciativas propias para contrarrestar este patrón de ocupación ▶ 24, reforzando las pautas tradicionales de segregación socio-espacial de los sectores más desfavorecidos.

### Resultados de la experiencia mendocina

Según Lentini y Palero (2006), a lo largo de la implementación de este modelo se pueden identificar dos etapas. Una primera, entre 1992 y 1998, caracterizada por el perfil innovador de la operatoria, en la que el IPV le transfiere funciones a los municipios y a las entidades intermedias, disminuyendo, particularmente, sus funciones de control. Estos cambios fueron rápidamente visi-

bles en resultados positivos en cuanto a la calidad y a los precios de las soluciones habitacionales ▶ 25. Entre 1992 y 1996, unas 12.130 familias fueron beneficiadas por estas soluciones que cubrían, básicamente, lotes urbanizados con ejecución de vivienda y refacciones y lotes con servicios (Rodríguez, 1998b). En cuanto a la calidad, las cooperativas administraban las obras ejercitando un control directo sobre los materiales y el producto, que llegó a traducirse en una mejora del mismo. En términos de costos, estas viviendas eran más baratas con respecto a las ejecutadas con fondos FONAVI. En efecto, los precios FONAVI (que no descendían de U\$S 35.000 por vivienda) fueron reducidos en un 50% en promedio. Del costo total de las nuevas viviendas, el Estado aportó aproximadamente entre el 80% y el 60%, correspondiendo el resto a la co-financiación de las cooperativas.

El segundo período identificado por las autoras se extiende desde mediados de 1998 hacia finales del '99, caracterizándose por ser una etapa de crisis y transición, en la que el modelo comenzó a mostrar sus debilidades a causa de las ineficiencias en los mecanismos de control del Estado y las denuncias de malas prácticas tanto por parte del IPV, como del municipio y de las entidades intermedias. Crecientes cuestionamientos sobre el uso de los fondos, problemas vinculados a la calidad constructiva, burocratización selectiva y escasos impactos sobre los actores más desfavorecidos terminaron por obstaculizar los procesos participativos, provocando un fuerte debilitamiento del modelo, un retroceso en cuanto a los resultados positivos obteni-

24 ◀ En 1998, el propio municipio fomentó un proceso de re-localizaciones de población en villas hacia áreas "protegidas" del pedemonte, aún sin haber previsto su impacto ambiental en términos de consecuencias negativas posibles.

25 ◀ Aunque en materia de calidad y precios los estándares alcanzados fueron significativos, en lo que respecta a la cantidad de soluciones habitacionales su nivel de producción se encontraba distante del requerido para superar, en un plazo "razonable", el déficit de la provincia (130.332 hogares en 1991 según datos del INDEC).

dos en la etapa anterior y la paralización de las obras en ejecución al momento. Sectores empresariales provinciales en alianza con grupos partidarios de todos los signos políticos locales, intentaron una fuerte ofensiva de desprestigio contra el sistema cooperativo con el fin de captar nuevamente recursos que con anterioridad eran destinados a sus empresas constructoras. ASEVIS respondió a las acusaciones poniendo en juego todo su capital social a nivel local, provincial, nacional e internacional, movilizándolo masivamente a la población que representaba. Como resultado de este enfrentamiento, el presidente del IPV renunció y las empresas debieron postergar sus pretensiones. Este escenario dio comienzo a un lento proceso de recuperación del rol contralor del Estado provincial, un intento de reactivación de obras paralizadas y una recuperación de los estándares de calidad. Sin embargo, estos intentos fueron limitados ya que la especificidad de las demandas de las entidades intermedias contradecía los intereses del sector constructivo y financiero que, ya en estos años, se encontraba en un proceso de recuperación de su incidencia en la toma de decisiones dentro de los organismos rectores del sistema habitacional nacional, aunque con una estructura más atomizada territorialmente y debilitada (Rodulfo, 2003).

Ahora bien, resulta esencial cuestionar el significado político y social de esta "crisis" local. Como pudo observarse a lo largo de este estudio, la reducción del déficit habitacional de la década en el Gran Mendoza pareciera deberse principalmente a la auto-gestión de vivienda a través de cooperativas, mutuales y otras asociaciones de

vivienda, con lo cual cabría preguntarse si esta "crisis" no respondió en realidad a una estrategia de desprestigio organizada por sectores económicos dominantes asociados a las políticas centralizadoras tradicionales, que ya no poseían voluntad política para continuar con la modalidad descentralizada en los municipios, sin perder de vista que para esa altura el gobierno provincial ya había cambiado de signo político.

## CASO CÓRDOBA

### Situación habitacional

En el Gran Córdoba ▶ 26, de acuerdo a los datos de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, se observa una disminución del déficit habitacional de 3,1%. En 1991 se registraba un 20,2% de hogares deficitarios mientras que para 2001 baja al 17,1%. Se trataba de 70.822 y 68.961 hogares respectivamente, es decir, se registró una reducción de 1.861 hogares. La misma tendencia se observa con respecto a los hogares que habitaban viviendas precarias, registrando una disminución un poco menor, de 2,1%. Para 1991, el 13,5% de los hogares se encontraban en esas condiciones, un 2,6% habitaban viviendas irrecuperables (9.278) y el 10,9% (38.173) recuperables. En 2001, se trataba del 11,4%, donde el 2,3% (9.434) vivía en viviendas irrecuperables y el 9,1% (36.611) viviendas recuperables. Como se observa, con respecto a las viviendas irrecuperables, si bien porcentualmente bajó entre uno y otro año, en valores absolutos creció.

26 ◀ De acuerdo a las delimitaciones propuestas por el INDEC, consideraremos como parte del Gran Córdoba a la Ciudad Capital y a las siguientes localidades del departamento de Colón: La Calera, Villa Allende, Río Ceballos, Unquillo, Salsipuedes, Villa El Fachinal - Parque Norte - Guñazú Norte, Mendiolaza, Saldán, La Granja, Agua de Oro, El Manzano, y Canteras El Sauce.

Los valores que registraban los hogares con hacinamiento por cuarto en viviendas aptas presentan una diferencia porcentual mínima, sólo del 0,5%, mientras

que en términos absolutos la cantidad aumenta, de 23.371 hogares en esa condición en 1991 pasa a 24.916 en 2001, o sea hubo un incremento de 1.545 hogares.

Cuadro N° 2: Gran Córdoba. Evolución de la situación habitacional. Años 1991-2001

| Situación habitacional del Gran Córdoba                        | 1991      |       | 2001      |       |
|--|-----------|-------|-----------|-------|
|  | Absolutos | %     | Absolutos | %     |
| Total de Hogares   | 350.366   | 100%  | 404.101   | 100%  |
| Total de Hogares Deficitarios                                  | 70.822    | 20,2% | 68.961    | 17,1% |
| En viviendas irrecuperables                                    | 9.278     | 2,6%  | 9.434     | 2,3%  |
| En viviendas recuperables                                      | 38.173    | 10,9% | 36.611    | 9,1%  |
| Hogares que padecen hacinamiento por cuarto en viviendas aptas | 23.371    | 6,7%  | 24.916    | 6,2%  |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

En la capital, según los datos recogidos por el Servicio Habitacional y de Asistencia Social de la provincia ▶ 27 (SEHAS), en 1992 había 83 villas habitadas por 49.530 personas (20 mil familias), esto representaba el 8% de la población total de la ciudad. En 1994 un nuevo relevamiento registró un total de 98 villas con una población de 73.856 personas y para el año 2001 estas cifras se habían incrementado a 103.650 personas en 158 villas de emergencia. Es decir, en sólo 10 años el crecimiento de las villas fue de un 90% y el de su población en más de 100%, a pesar que para el mismo período el déficit en el Gran Córdoba había disminuido, y que se habían dirigido políticas al sector. En principio, se podría pensar que se debió al aumento de la pobreza y el desempleo registrado en esos años, que se expresó también en la pauperización de los sectores medios bajos

que pasaron a engrosar las filas de los pobres. Es posible pensar que esa caída se debe haber registrado también en el empeoramiento de la situación habitacional de este sector.

### La política habitacional descentralizada en la provincia de Córdoba

Históricamente en la provincia de Córdoba las políticas de vivienda y hábitat han estado dirigidas a sectores medios y medios bajos, principalmente con las operatorias que se realizaban bajo el FONAVI. Particularmente desde el IPV, las líneas de acción dirigidas a los más pobres han sido puntuales y escasas. Con respecto a las villas y asentamientos irregulares, se han efectuado algunas intervenciones desde la dictadura mayoritariamente orientadas a su erradicación.

27 ◀ El estudio del SEHAS citado por Rebord (2006) incluye sólo asentamientos precarios que no tienen acceso a servicios públicos esenciales y que se encuentran ubicados en terrenos fiscales o privados. Esto quiere decir que estas cifras no representan barrios pobres y asentamientos de iguales condiciones a las villas pero cuyos terrenos pertenecían a los ocupantes, cooperativas u organizaciones no gubernamentales.

Así, por ejemplo, a mediados de los '70, como consecuencia de la crecida del río Suquía, las villas más afectadas fueron trasladadas por decisión del gobierno militar. Mediante la figura de la expropiación que habilitaba la Ley N° 5288, se expropiaron 13 ha de parcelas en distintos puntos de la ciudad, para alojar las villas Bajo Belgrano, Villa Inés, Altos del Yapeyú, La Merced y Villa Siburu. En los '80, durante el gobierno militar, la municipalidad lanza el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia y Promoción Humana con la colaboración del III Cuerpo de Ejército y la IV Brigada Aero-transportada, en el que se define la erradicación de dos villas (Rebord, 2006). Durante el primer gobierno democrático, es el Municipio el que define la política habitacional en la ciudad, mientras que el gobierno provincial (los dos de signo radical) interviene en el resto de la provincia (Rebord, 2006). En este período se decide continuar la estrategia de erradicación con realojamiento de la población ▶ 28 acorde al propósito de ofrecer una solución definitiva para la población residente en las villas localizadas en la ciudad y bajo el supuesto de que el proyecto sólo podía concretarse a través de nuevas urbanizaciones. Como señala Rebord (2006: 12), "el proyecto de transformación urbana de la gestión exigía por razones 'operativas' y por el 'interés colectivo de la ciudad' relocalizar a las familias. La idea de configuración urbana sin población villera en áreas centrales e intermedias de la ciudad llevó al traslado de la población a áreas periféricas muy alejadas del lugar de residencia". Sin embargo, aún hoy forman parte de la lista de barrios irregulares que la municipalidad busca regularizar, por lo que

los intentos realizados no estuvieron cerca de proporcionar soluciones efectivas a largo plazo.

Sin embargo, en el marco de la política descentralizadora de la década del '90, el gobierno provincial abrió espacios a nuevas modalidades de gestión de políticas de hábitat y vivienda. Por un lado, como señala Rebord (2006), se desarrolló una línea que continuó con la estrategia relocalizadora sobre asentamientos que se hallaban en terrenos fiscales sujetos a la realización de obra pública. Una segunda línea estableció la radicación in situ de la población residente en tres villas (Villa 4 de Agosto, Ramal Sur y Villa Urquiza), instituyéndose como una política innovadora para el sector luego de considerar los resultados perjudiciales de la experiencia anterior, particularmente en lo referido a las limitaciones laborales que devinieron por las relocalizaciones. Por último, una tercera línea definió la conformación de una mesa de negociación multiactoral, la Mesa de Concertación de Políticas Sociales, como resultado de diversos procesos de lucha iniciados por organizaciones comunitarias desde la década del '80, de la experiencia de trabajo de algunas ONG de hábitat en las dos décadas anteriores y de la voluntad política de algunos funcionarios.

### **La Mesa de Concertación de Políticas Sociales**

La Mesa de Concertación de Políticas Sociales funcionó entre 1992 y 1998, constituyéndose en una experiencia relevante de participación y desarrollo de muchos de los actores involucrados, que generó líneas de acción que fueron discutidas, fomentadas y ejecutadas por las mismas organizacio-

28 4 "Se trasladaron más de 2000 familias pertenecientes a 13 villas equivalente al 18% del total de las existentes en el momento, en 28 programas de viviendas ejecutados" (Rebord: 2006: 13).

nes beneficiarias de los proyectos, asistidas técnicamente por las ONG.

Desde los '70, y particularmente desde los '80, se venían conformando distintas organizaciones de base y ONG de desarrollo ▶ 29 en torno a la problemática del hábitat y la vivienda, que habían logrado vincularse a través de diferentes redes: el Encuentro de Comunidades Populares en Marcha, la Comisión de Hábitat Popular, la Coordinadora de Loteos Indexados y Barrios Carenciados y la Coordinadora de Villas y Barrios (Mateo, 2000). Llevaron a cabo proyectos puntuales y de baja envergadura, pero que les brindaron una importante experiencia que cimentó las bases para el desarrollo de la Mesa.

La gestación de esta experiencia tuvo lugar en septiembre de 1992, en un taller convocado por distintas organizaciones que luego jugarían un rol activo en la Mesa, en el que estuvieron presentes funcionarios nacionales y provinciales. Para las organizaciones este encuentro se constituyó en un hito histórico por el surgimiento de un nuevo movimiento urbano (a partir del mismo se crea la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales -UOBDS) y porque fue el inicio de una tarea mancomunada por parte de las ONG de desarrollo. Fue en este encuentro donde se pactaría una mesa de trabajo, en el marco del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) de la provincia, que se constituiría en el antecedente más inmediato de la Mesa de Concertación (Mateo, 2000).

Según un informe realizado por las organizaciones y ONG participantes (UOBDS et al., 1998a), la Mesa de Concertación se origina entonces gracias a la confluen-

cia de tres procesos. En primer lugar, un importante número de villas de emergencia y barrios carenciados habían sido afectados por un conflicto con la Empresa de Energía Eléctrica, lo que promueve un primer proceso de integración sectorial. Paralelamente, las cuatro ONG que tuvieron relevancia en el proceso llegan a un acuerdo para realizar un trabajo coordinado entre ellas y, finalmente, en 1992 asume un nuevo ministro de Desarrollo Social de la Provincia, con la voluntad para interpretar este nuevo movimiento social y darle cauce institucional, amparado en el nuevo escenario descentralizador.

Concretamente, en ella intervinieron organizaciones de diferentes villas y barrios carenciados nucleadas en la UOBDS430. Entre las ONG, participaron el Servicio Habitacional y de Acción Social (SEHAS), el Centro de Comunicación y Asesoramiento Legal (CECOPAL), la Mutual Carlos Mugica y el Servicio de Promoción Humana (SERVIPROH)431. Entre las agencias estatales: el Gobierno Provincial por medio del MDS y la Municipalidad de Córdoba432 (Buthet, 1996:1).

La Mesa representó básicamente un proceso en el que actores de la sociedad civil participaron de manera activa en el diseño de políticas sociales financiadas por el gobierno provincial. Tuvo su eje en el campo del hábitat con aperturas hacia el campo de la salud y la nutrición infantil. Se constituyó en una nueva modalidad en la que las decisiones fueron tomadas conjuntamente por el Estado, las ONG y los beneficiarios a través de sus organizaciones.

Los proyectos de la Mesa se vincularon a una estrategia de urbanización y mejoramiento barrial basada territorialmente en villas, incluyendo situaciones de

29 ◀ Una de las características que distinguen a este tipo de organizaciones es que "son reconocidas como actores cada vez más importantes en la elaboración y experimentación de estrategias y proyectos de desarrollo que privilegian el punto de vista de los sectores populares" (Cuenya y Rofman: 1992).

30 ◀ En un principio la UOBDS agrupó alrededor de 50 villas y durante el período de desarrollo de la Mesa llegaron a reunir a más de 100.

31 ◀ Las ONG que participaron en la Mesa ya habían transitado por diversas experiencias vinculadas al hábitat y la vivienda popular. En los años '70 nacieron SEHAS y CEVE (Centro de Estudios de la Vivienda Económica). El resto de las ONG participantes tuvieron su origen en la década del '80. (Thompson, 2005:36).

expansión en nuevas tierras. Básicamente, los proyectos se dirigieron al acceso a la tierra, a la regularización de situaciones jurídicas, a la construcción de nuevas viviendas, priorizándose la ampliación de viviendas mínimas, la construcción de redes de agua, de luz y equipamiento comunitario.

Durante el acto de promulgación del Decreto Nº 1717/94 que dejaría a la Mesa formalmente constituida, se hizo pública la inclusión de Córdoba en el Plan Arraigo. Simultáneamente, el MDS de la provincia crea el Programa de Políticas Sociales Concertadas que incluye a la Mesa en su presupuesto.

La dinámica de su funcionamiento estuvo dividida de la siguiente manera: el Gobierno Provincial "se reservó el derecho de un estricto control de las organizaciones beneficiarias y las características socioeconómicas de sus miembros, la evaluación técnica y económica de los proyectos antes de su financiamiento, el monitoreo de la ejecución y la evaluación conjunta de los resultados" (Buthet, 2005:53). También aportó los fondos económicos necesarios y aunque inicialmente conservó para sí la fijación de los presupuestos anuales, ya en 1994 y 1995 fue objeto de negociación por parte de la UOBDS. La municipalidad de la ciudad se involucró menos que el primero, solo aportó personal para coordinar de forma eficaz las tramitaciones municipales de los proyectos de hábitat. La UOBDS, por su parte, definió las prioridades de inversión conforme a las consultas que hacía con sus bases y las ONG, teniendo a su cargo también la preselección de proyectos y la formulación y negociación de propuestas legislativas. Las organizaciones barriales participaron en la elabora-

ción, gestión, administración y ejecución de los proyectos con el apoyo técnico y social de las ONG. Estas cubrieron aproximadamente un 60% de los costos de asistencia técnica, solventado con trabajo voluntario y/o con financiamiento de las agencias privadas de cooperación.

En el funcionamiento de la Mesa se distinguen dos etapas, la primera entre 1992 y 1995 y la segunda entre 1996 y 1998. El primer período fue el más significativo porque se realizaron la mayor cantidad de obras, beneficiando con distintos tipos de proyectos a alrededor de 64 organizaciones (a las que pertenecían 15.200 familias), porque se desarrolló y consolidó una modalidad de gestión participativa con la intervención de los distintos actores involucrados y porque se fortaleció la UOBDS ante el gobierno provincial y la opinión pública en general.

En esta etapa, 1.835 familias se beneficiaron con el acceso a la propiedad de la tierra urbana, 1.878 familias accedieron al servicio de agua potable, 1.668 lograron la provisión de energía eléctrica, 1.255 construyeron sus unidades mínimas de vivienda, 1.832 familias realizaron mejoras o ampliaciones en sus viviendas, 4.322 se beneficiaron con 20 obras de locales comunitarios de usos múltiples y/o instalaciones para servicios comunales específicos, 1.287 familias lograron avanzar en el loteamiento y ejecución de obras de infraestructura en sus tierras, 1.139 familias lograron resolver problemas jurídicos y de propiedad de sus tierras (Buthet, 1996:17). La inversión en estos años fue de U\$S 11.436.639, donde la mayor carga la tuvo el gobierno provincial (92%), con recursos ge-

32 ◀ También estuvieron involucradas en el proceso: la Empresa Provincial de Energía Eléctrica, la Dirección Provincial de Agua y Saneamiento, la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación y la Subsecretaría de Vivienda de la Nación. Es de destacar que diversas agencias de cooperación internacional brindaron apoyo a la UOBDS y/o a las ONG.

nuinos de la provincia, y el resto financiado por ONG de Cooperación Internacional (CI).

En 1995 el escenario se modificó. La crisis socioeconómica e institucional imperante en la provincia, efecto de la crisis del "tequila", fue enfrentada por el gobernador con planes de ajuste y reformas que significaron en lo concreto la reducción del gasto social y el cierre de algunos programas sociales, derivando en una alta tensión social que terminaría con su renuncia. En este contexto, la nueva gestión comienza a debilitar la participación de los diferentes actores que conformaban la Mesa: "el gobierno reclama para sí, y en forma excluyente, las funciones de definir presupuestos y programas, en la intención de reducir la Mesa de Concertación de Políticas Sociales a un espacio asesor consultivo" (UOBDS et al., 1998b: 190). Ante esta situación la UOBDS y las ONG participantes realizan protestas públicas con el objeto de visibilizar la cuestión en la opinión pública. Para el segundo semestre del '95 el gobierno provincial suspende el funcionamiento de la Mesa, cerrando el diálogo con las organizaciones.

En este período se abre, en cambio, un espacio de concertación con el gobierno municipal, mediante acuerdos para la ejecución de proyectos de infraestructura. Las organizaciones continuaron presionando a través de marchas y movilizaciones lo que generó que, a mediados del '96, el gobierno provincial reiniciara las actividades de la Mesa pero desviando las demandas a distintas áreas según las temáticas sectoriales correspondientes, debilitando de ese modo la posibilidad de creación y negociación de políticas por parte de la Mesa.

En esta etapa, el único programa que se lleva a cabo en el marco de la Mesa es el de Mejoramiento Habitacional y Reordenamiento Urbanístico de Asentamientos Irregulares (Programa 17). Se trataba de un programa nacional orientado al desarrollo y mejoramiento de las condiciones de hábitat, vivienda, infraestructura social básica y acceso a la tierra de hogares con necesidades básicas insatisfechas y grupos vulnerables en situación de emergencia. Proponía soluciones integrales de acuerdo a las necesidades y demandas de la población destinataria, promoviendo mecanismos de participación de las organizaciones. Bajo el Programa 17 se realizaron 10 proyectos beneficiando a 591 familias, con una inversión de alrededor de U\$S 5.600.000 financiados en partes iguales por los tres niveles de gobierno y una pequeña contribución de las ONG de CI. Aunque los proyectos en esta etapa se caracterizaron por ser más integrales, las soluciones alcanzaron a menos organizaciones que en la etapa anterior. Estos cambios tanto cualitativos como cuantitativos han de haber tenido seguramente costos organizativos al interior de la UOBDS, teniendo en cuenta que, por ejemplo, tuvo que redefinir los criterios de selección de las organizaciones beneficiarias ▶ 33.

Este programa se llevó adelante en un clima de permanente confrontación. El gobierno provincial desplegó una estrategia de cooptación y desarticulación de la UOBDS, que trajo aparejada una creciente descomposición interna. En relación a este punto, Rebord sostiene: "a partir de los cambios de gestión de gobierno se realizaron ingentes esfuerzos para desmontar estos mecanismos consultivos a través del vaciamiento de los espacios

participativos y la cooptación de dirigentes con rápidas respuestas materiales por sobre las reivindicaciones sectoriales" (Rebord, 2006:25). En 1998 asume un nuevo gobierno provincial que decide finalmente la desactivación de la Mesa y la continuidad de estrategias expulsoras.

### **Algunos de los proyectos realizados en el marco de la Mesa**

De manera breve y considerando el aspecto de participación, se desarrollan algunos de los proyectos que se llevaron a cabo en el marco de la Mesa.

Buthet (2005) describe las experiencias de la Asociación Civil 2 de abril -que se incluyó en el Programa 17-, y la de la Asociación Civil Suquía, comparándolas con la experiencia de la Cooperativa 9 de julio, que se ejecutó bajo una operatoria tradicional del IPV como parte de las políticas que se realizaron en paralelo a la Mesa. El autor destaca que en los tres proyectos hubo algún nivel de participación e incidencia de las organizaciones de base en la gestión de soluciones de hábitat, que tendió a variar según las experiencias por las que cada una de ellas había transitado anteriormente, por las articulaciones generadas o no con otras organizaciones y ONG, por el tipo de vínculo que mantuvieron y sostuvieron con los organismos estatales y por cómo manejan la relación entre la dirigencia y el resto de las familias en relación con la toma de decisiones.

En los proyectos que se llevaron a cabo en el contexto de la Mesa, las organizaciones tuvieron mayor participación, aunque con distinto grado de alcance,

en las diferentes etapas del proceso: en la elección y compra del terreno, en el diseño, ejecución y gestión de los proyectos. En el tercer caso, el proyecto de urbanización y vivienda lo definió el IPV y la participación se acotó a la elección del terreno, donde quienes se involucraron fueron los dirigentes más que las familias residentes en el barrio. El proyecto que llevó adelante la Asoc. Civil 2 de abril se constituyó como el más participativo, en comparación con los otros proyectos, ya que la toma de decisiones tanto de carácter político como técnico se realizó colectivamente, por consenso o mayoría en asamblea de asociados. En la Asoc. Civil Suquía, si bien la población se involucró activamente, las decisiones eran tomadas por los dirigentes en consulta con las bases. Finalmente, en el caso de la Cooperativa 9 de Julio, las decisiones recaían en el IPV que se limitaba a informar sobre sus acciones a la Comisión directiva, y ésta a su vez a las familias.

### **Resultados de la experiencia cordobesa**

La experiencia de la Mesa de Concertación en Córdoba ha sido sumamente relevante, ya que en su desarrollo se trabajó para sostener un espacio de participación multiactoral en el que organizaciones e instituciones, que venían trabajando de forma individual o disgregada, intentaron aunar esfuerzos en pos de alcanzar un proyecto mayor de definición y ejecución de políticas de hábitat integrales, atendiendo a las necesidades, intereses y prioridades de la población beneficiaria.

Más allá de la disgregación que sobrevino una vez suspendida la Mesa, es de destacar que durante el proceso las organizaciones de base, a través de la

**33 ◀ Se priorizaron aquellas organizaciones que habían tenido participación más activa en la Mesa y que se habían movilizado en las protestas y marchas que se realizaron en el período.**

UOBDS, tuvieron un papel activo que les permitió negociar con el gobierno, fijar prioridades, realizar propuestas y gestionar proyectos.

Las ONG involucradas pudieron desarrollar y perfeccionar los mecanismos de coordinación entre ellas. Hasta ese momento, su principal obstáculo había sido definir el rol que debían ocupar ante el movimiento social gestado y el Estado. En este sentido, se avanzó en la reelaboración de posiciones ideológicas, lo que se tradujo en un avance importante para ocupar los espacios acertados en el nuevo escenario. Además, estas organizaciones pasaron de trabajar en proyectos micro a involucrarse activamente en la elaboración y consecución de un enfoque macro (Buthet, 1996:8).

Con respecto a las instituciones del Estado, los logros fueron más modestos. Aunque el MDS aportó prácticamente la totalidad de sus recursos para garantizar el funcionamiento de la Mesa, hubo un corte notorio entre los niveles de decisión política y los niveles técnico-administrativos que no permitió modificaciones permanentes en la estructura ministerial. La principal consecuencia que se derivó fue que no quedó instalada en ese organismo ninguna estructura técnico-administrativa responsable del programa en el momento del cambio de autoridades. Esto, sumado a la falta de recursos y a la crisis financiera que se desató en la provincia en 1995, contribuyó a la paralización del programa entre el '95 y el '96 y a su posterior desactivación en 1998. La municipalidad de Córdoba se destacó por su falta de interés en el programa hasta fines del '93 cuando, bajo la fuerte presión de la UOBDS, comenzó a dar una mínima respuesta constitu-

yendo una unidad de coordinación interna para acelerar trámites de loteamiento y vivienda de proyectos financiados por la Mesa.

En cuanto a los montos de inversión, todo el desarrollo de la Mesa sumó un total de U\$S 17.596.341: en la primera etapa (1992-1995) se ejecutó el 65% y en la segunda (1996-1999) se utilizó el 35% restante. Prácticamente el 80% de los 17 millones de dólares fue destinado al programa de hábitat, y si bien los recursos eran de fondos genuinos de la provincia, "no fueron los destinados a las operatorias tradicionales de vivienda, fondos FONAVI y FOVICOR [*Fondo Provincial de la Vivienda*], con lo que los intereses y la irracionalidad de la política general de vivienda de la provincia no sufrió modificaciones" (Buthet, 2005:54).

Los logros a nivel permanente en aspectos legislativos y estructura de gobierno fueron escasos, por lo que no se pudo configurar una línea de continuidad para este tipo de estrategias participativas. De hecho, en la actualidad las grandes líneas de acción en hábitat y vivienda siguen siendo potestad prácticamente exclusiva del gobierno provincial, prevaleciendo las políticas de erradicación.

## COMPARANDO LAS EXPERIENCIAS DE CÓRDOBA Y MENDOZA

Se presenta a continuación el análisis comparativo de las experiencias desarrolladas en Mendoza y en Córdoba ▶ 34, a partir de ciertos ejes fundamentales que

definen sus características específicas en materia de descentralización de la política habitacional y teniendo como base analítica de fondo el avance de los sectores populares en la conquista de sus derechos a una vivienda y a la ciudad.

### **a) Nuevo diseño de la política habitacional**

Los nuevos diseños institucionales de las políticas públicas vinculadas a la vivienda se caracterizaron por ciertos factores comunes en ambas provincias: a) tanto el Programa provincial "Municipios y desarrollo comunitario" como los proyectos gestionados en el marco de la Mesa de Concertación nacieron de un proceso de descentralización, producto de la reestructuración neoliberal del Estado; b) se incorporó y se prestó particular atención a la variable "territorial" y de localización en el diseño de las nuevas políticas; y c) se crearon instancias de participación para las organizaciones sociales y equipos técnicos en al menos alguna fase del ciclo de las políticas. Estos nuevos espacios sentaron las bases hacia una nueva experiencia por parte de los sectores populares en lo que implica la gestión democrática de la ciudad.

### **b) Antecedentes de PSH**

La Provincia de Mendoza poseía un acervo de experiencias autogestionarias previo a los años de la descentralización. Ya desde la década del '60 es posible registrar en la provincia ciertas modalidades de auto-producción del hábitat por parte de organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, recién en los años '90 estas experiencias de base

pasarían a ocupar un lugar de importancia en el escenario habitacional de la provincia.

Por su parte, en la provincia de Córdoba, desde los '70 se desarrollaron varios proyectos impulsados por organizaciones de base y ONG de desarrollo, que aunque fueron puntuales y acotados permitieron el avance y desarrollo ya en los '90 de un movimiento social que impulsó una práctica participativa y una modalidad de negociación multiactoral como lo fue la experiencia de la Mesa de Concertación, favorecida por el contexto descentralizador y por la voluntad política de algunos funcionarios de la gestión provincial que le dieron institucionalidad.

En ambos casos, tanto este cúmulo de experiencias previas de PSH como las dos operatorias descritas en Mendoza y Córdoba, se desarrollaron en un marco de legitimidad de acción y organización sustentado en el derecho colectivo de los grupos vulnerables a la ciudad.

### **c) Productos de la política descentralizada**

El tipo de vivienda que se construyó en la provincia de Mendoza, correspondió de manera predominante a unidades de 1 planta, agrupadas en conjuntos cuyo tamaño promedio era de 40 viviendas, sin terminaciones, con una superficie que oscilaba entre los 36 y 45 m<sup>2</sup> y capacidad de evolución a una unidad de dos dormitorios, dentro de la cáscara.

A través de las políticas de la época, se dieron soluciones habitacionales a unas 12.130 familias a tra-

**34** Si bien el análisis buscó centrarse en el Gran Mendoza y en el Gran Córdoba, en esta instancia comparativa resulta conveniente recuperar la dimensión provincial del proceso de descentralización.

vés de 165 proyectos descentralizados. Si tenemos en cuenta que el Programa "Municipio y Desarrollo Comunitario" benefició aproximadamente a 11.026 familias mendocinas, podemos ver el peso significativo que adquirió la PSH en el marco de estas políticas. Ahora bien, si consideramos que en términos de asignación territorial este Programa destinó el 60% de sus recursos al Gran Mendoza podemos hipotetizar, entonces, acerca de su grado de incidencia en la reducción del déficit habitacional del área (27.622 familias en términos absolutos).

En Córdoba, durante el funcionamiento de la Mesa, los proyectos se vincularon a una estrategia de urbanización y mejoramiento barrial basada territorialmente en villas, incluyendo situaciones de expansión en nuevas tierras. Básicamente, los proyectos se dirigieron al acceso a la tierra, a la regularización de situaciones jurídicas, a la construcción de nuevas viviendas, priorizándose la ampliación de viviendas mínimas, la construcción de redes de agua, de luz y equipamiento comunitario.

Según las organizaciones participantes (UOBDS, 1998a), se beneficiaron con distintos tipos de soluciones alrededor de 16 mil familias de unas 74 organizaciones de base. En tanto los datos del déficit para el Gran Córdoba indican sólo una leve disminución entre 1991 y 2001 (equivalente a 1.861 hogares en valores absolutos), al tiempo que se duplicó la población residente en villas y la cantidad de asentamientos creció en un 90%, puede deducirse que si bien los proyectos de la Mesa fueron cuantitativamente importantes, la situación

habitacional de muchas familias de los sectores populares continuó siendo precaria.

#### **d) Poblaciones destinatarias de las experiencias**

En Mendoza, tanto el Programa "Municipios y Desarrollo Comunitario" como la mayoría de las políticas habitacionales descentralizadas tuvieron por destinatarios a los sectores medios-bajos con cierta capacidad de ahorro y acceso al crédito. Estos límites restringieron claramente las capacidades de mejoramiento en las condiciones de vida de poblaciones en situación vulnerable de habitabilidad, continuando con la reproducción del modelo neoliberal. Si bien es cierto que se articularon operatorias destinadas a poblaciones en situación de pobreza estructural que fueron exitosas (como por ejemplo la experiencia de regularización de villa "Lihue"), también se intentaron ejecutar otras (como "La Favorita" o "Campo Papa") que tuvieron graves dificultades vinculadas a la articulación de recursos profesionales, materiales, económicos y, en mayor medida, políticos.

Los proyectos que se llevaron a cabo en el marco de la Mesa de Concertación de Córdoba estuvieron dirigidos a los sectores pobres residentes en villas y asentamientos precarios. Se trató de hecho de una experiencia particularmente innovadora en ese sentido, porque fue la primera, tomando en cuenta su envergadura, en definir como población objetivo a esos sectores, ya que las políticas tradicionales de la provincia se orientaban mayormente a los sectores medios y medios bajos o bien a su erradicación.

### **e) Voluntad política**

Como se mencionara con anterioridad, no resulta un dato menor resaltar que ambos gobiernos provinciales eran, de distintos modos, opositores al gobierno nacional menemista, ya que la provincia de Mendoza se encontraba signada por una experiencia renovadora del PJ y, por su parte, la provincia de Córdoba se hallaba gobernada por la oposición, el Radicalismo.

La producción social de viviendas por cooperativas y la auto-producción mendocinas eran prácticas de larga data. Sin embargo, las mismas se institucionalizaron como políticas a nivel local sólo cuando existió voluntad política para ello.

En la experiencia cordobesa, si bien la Mesa fue impulsada por la presión que ejercieron las organizaciones y ONG, se pudo llevar adelante porque hubo apertura de algunos de los funcionarios del gobierno provincial que le dieron legitimidad a la demanda y cauce institucional.

Ante esta situación, la pregunta que aquí surge es si la implementación de este tipo de políticas habitacionales aperturistas hacia otros sectores de la sociedad realmente respondió a la solución de los problemas estructurales de falta de vivienda y de acceso al suelo urbanizado, que constituyen los puntos centrales de la violación del derecho a la vivienda adecuada, o más bien obedeció a una lógica de negociación política de otro tipo ▶ 35.

### **f) Rol de los municipios**

En cuanto a las instancias de participación en Mendoza, mientras que el nivel provincial retuvo la planificación y el control de la política, el municipio se encontraba a cargo de la ejecución de los proyectos, aunque no poseía poder de decisión en lo respectivo a la definición de los beneficiarios ni a la consecución de los recursos. Estas limitaciones impidieron al municipio articular integralmente sus políticas.

En Córdoba se establecieron y consolidaron prácticas participativas, en las que el Municipio tuvo un papel más bien secundario. Fue el gobierno provincial el que asumió un papel activo en la definición y negociación con las organizaciones y ONG. Es a partir de la segunda etapa de la Mesa que la gestión municipal comenzó a involucrarse en mayor medida, cuando aportó recursos para el Programa 17.

### **g) Rol de los actores comunitarios**

El rol desempeñado por las cooperativas, mutuales o asociaciones de la sociedad civil en la provincia de Mendoza se limitó a la concreción de los conjuntos habitacionales, a la vez que cumplieron un papel preponderante como actores económicos y como canalizadoras de la demanda habitacional.

En la experiencia de la Mesa, las organizaciones nucleadas en la UODBS tuvieron un papel activo tanto en la negociación del presupuesto con el gobierno provincial, como en la definición de prioridades

35 4 Para profundizar en la dimensión política de estas experiencias ver RODRÍGUEZ, M.; DI VIRGILIO, M.; ARQUEROS, S.; GIL Y DE ANSO, M.; MENDOZA, M. y ZAPATA, C., *Políticas de hábitat y producción social del hábitat: Una pareja desaparecida, ponencia presentada en las VII Jornadas de Sociología: Pasado, presente y futuro 1957-2007, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires; Nov. 2007.*

de inversión, en el diseño, ejecución y supervisión de los proyectos que se llevaron a cabo. De hecho, el espacio de la Mesa fue ganado por las organizaciones, se gestó a partir de la lucha tanto de las organizaciones de base como de las ONG de desarrollo que venían trabajando en la problemática del hábitat. En este sentido la experiencia cordobesa es un antecedente de ejercicio pleno de la ciudadanía y gestión democrática de la ciudad.

De un modo u otro, el rol que desempeñaron en estos procesos de autogestión de la vivienda tanto las cooperativas que nucleaban a personas con necesidades habitacionales como las mutuales o asociaciones de la sociedad civil, han sido esenciales para el comienzo de un largo camino en la redefinición de los destinatarios de las viviendas, ya no como población objeto de las políticas públicas de hábitat, sino como sujetos activos con derecho a vivir en un hogar digno y en la ciudad.

#### **h) Localización de las operatorias**

En ambos casos prevaleció una fuerte impronta urbana en las ciudades capitales y en sus conurbanos, a pesar de que las propuestas de intervención estatal fueron construidas sobre bases situacionales diferentes. El nuevo diseño de política habitacional en ambas provincias involucró un tratamiento particularizado de la variable territorial.

Mendoza se caracterizó por basarse en un esquema municipalizado de actuación e inversión. Durante la década del '90, las sucesivas interven-

ciones en materia habitacional tendieron a desconcentrar los patrones de localización hacia la periferia del Gran Mendoza, produciendo un proceso de segregación socio-espacial hacia los límites del área metropolitana ▶ 36.

En cambio, en la provincia de Córdoba se priorizó el ámbito y la problemática socio-urbana de las villas. En la etapa de funcionamiento de la Mesa de Concertación, las relocalizaciones realizadas se caracterizaron por ser próximas al área central o bien por situarse en la periferia con acceso a los servicios e infraestructura esenciales.

Tanto en Mendoza como en Córdoba si bien se promovió y favoreció el acceso a la vivienda por parte de sectores de ingresos bajos y medios-bajos, es de destacar que las relocalizaciones, en general, no aportaron un entorno adecuado que permitiera el goce de los beneficios ligados a la localización que les ofrecían las áreas más céntricas de donde fueron desplazados (acceso a bienes y servicios y a oportunidades socioeconómicas). El derecho al espacio comprende diversos elementos ligados a la localización de la vivienda como, por ejemplo, la accesibilidad a equipamientos de salud y educación, a medios de transporte, a fuentes de trabajo, entre otras, de modo que el desplazamiento a la periferia implicó una restricción a ese derecho. La problemática del hábitat traspasa la cuestión de la vivienda, como unidad habitacional; importa también la calidad del entorno en que se ubica. Como señala Oszlak, "el derecho al espacio urbano debe entenderse, lato sensu, como un derecho al goce de las oportunidades sociales y eco-

nómicas asociadas a la localización de la vivienda o actividad. Perder o sufrir la restricción de ese derecho puede suponer, además del eventual desarraigo físico, el deterioro de las condiciones de vida material en cada uno de los planos en que existían externalidades vinculadas con la localización espacial [...] el derecho al espacio se ejerce sobre bienes desigualmente situados respecto del acceso a oportunidades económicas o a la satisfacción de necesidades de la vida material" (Oszlak, 1991:24). Teniendo en cuenta estos conceptos vinculados a la localización de la vivienda, ambas experiencias analizadas denotan sus limitaciones en esta cuestión.

### **i) Desenlace de las experiencias**

Hacia fines de los '90, la experiencia de auto-producción de la vivienda en Mendoza comenzó a debilitarse, por un lado, debido a diversos tipos de "fallas" que fueron disminuyendo los impactos positivos alcanzados por el modelo y, por otro, a la falta de voluntad política para su continuación.

En Córdoba, el gobierno provincial comenzó a debilitar el funcionamiento de la Mesa ya en 1995, cuando suspendieron sus actividades. Si bien la UOBDS y las ONG presionaron fuertemente con movilizaciones públicas logrando la reanudación de la misma entre 1996 y 1998, se estableció un clima de confrontación permanente que finalmente derivó, con el cambio de gobierno en 1998, en la desactivación por completo de la Mesa, hecho que evidenció su vulnerabilidad a los cambios de gestión.

## **A MODO DE CIERRE**

Las experiencias de Córdoba y Mendoza coincidentemente terminaron en 1998, cuando comienza la fase de retracción económica en el país, que culminaría luego en la crisis socioeconómica de fines de 2001.

Ya a comienzos de siglo, se produce a nivel nacional un giro re-centralizador de la política habitacional. Fue notable el nuevo rol asumido por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios en cuanto a la definición de las políticas; y por el Ministerio de Economía y Producción en la rondas de negociación con empresas tradicionales del sector.

Resulta necesario dejar en claro que si bien la producción social de hábitat ha sido una práctica fuertemente significativa en la década del '90, los procesos de profundización del modelo neoliberal implementado mediante la reestructuración, modificaron y re-significaron a la política habitacional en un recurso de sostenimiento de la política macroeconómica del momento, ya que los niveles subnacionales de gobierno, debido a la nueva función que pasaron a desempeñar, poseían serias restricciones para modificar sus pautas básicas.

Sin embargo, es esencial tener en cuenta que las experiencias de producción social del hábitat analizadas, si bien no lograron resolver plenamente el derecho humano a la vivienda de los actores involucrados, dejaron sentado un antecedente impor-

36 ◀ **Mientras que la operatoria "Hábitat Básico" (1989) concentraba el 87% de las viviendas en ejecución dentro del Gran Mendoza, su reformulación "Municipio y Desarrollo Comunitario", lo hizo en un 60% (Rodríguez, 1998b).**

tante de trabajo autogestionario, que legítimamente, con sus alcances y limitaciones, viabilizó los derechos de los sectores populares a una vivienda digna y a un usufructo equitativo de la ciudad que habitan. El rol activo desempeñado por estos sectores junto con sus procesos de aprendizaje son, sin dudas, factores positivos a rescatar de estas experiencias, aunque no es posible dejar de reconocer que aún queda pendiente un largo camino por transitar hacia la conquista plena de estos derechos.

## BIBLIOGRAFÍA

BORBON, A.: De habitantes a ciudadanos: Algunas reflexiones sobre el derecho a un lugar para vivir. Disponible en: <http://www.mundourbano.unq.edu.ar>.

BUTHET, C.: Inclusión social y hábitat popular. La participación en la gestión del hábitat. Buenos Aires, Argentina. Espacio Editorial. Colección Ciencias Sociales. 2005.

BUTHET, C. Y SCAVUZZO, J.: La mesa de Concertación de Políticas Sociales de la Ciudad de Córdoba, en Seminario Internacional Programa Encuentros; VESPER, IDE, Banco Mundial, IAF y FICONG. 1996.

CARTA MUNDIAL POR EL DERECHO A LA CIUDAD. Disponible en: [www.hic-al.org/documento.cfm?id\\_documento=1089](http://www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1089).

CLICHEVSKY, N.: Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización dominial en América Latina. Disponible en: [www.aciamericas.coop/doc/accesoalsuelo2005.pol](http://www.aciamericas.coop/doc/accesoalsuelo2005.pol). 2000.

CUENYA, B., ROFMAN, A: Proyectos Alternativos de hábitat popular. La experiencia de organizaciones no gubernamentales y municipios en Argentina. Informes de Investigación del CEUR. Buenos Aires, Argentina. Centro de Estudios Urbanos y Regionales. 1992.

DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICAS HABITACIONALES, SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA: Situación Habitacional. Año 2001. Disponible en: <http://www.vivienda.gov.ar/doceestadisticas.html>. 2003.

HERZER, H. y otros: Gestión Urbana en ciudades de tamaño medio de América Latina. Nairobi. Habitat-ONU. 1994.

HERZER, H.; LANZZETA, M.; RODRÍGUEZ, M. C.: Participación de las ONG en las políticas sociales del Conurbano Bonaerense, en el I Congreso Internacional Pobres y Pobreza en la Sociedad Argentina, organizado por la Universidad Nacional de Quilmes y el CEIL-CONICET. 4 al 7 de noviembre. Quilmes, Argentina. 1997.

LENTINI, M. Y PALERO, D.: Alternativas para el hábitat informal: el análisis político y la eficacia de las políticas sobre asentamientos informales. El caso de la provincia de Mendoza, en el Seminario Latinoamericano "Teoría y Política sobre asentamientos informales". 8 y 9 de noviembre. Universidad de General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina. 2006.

MATEO, M.: La Mesa de Concertación de Políticas Sociales de Córdoba: una experiencia de negociación entre actores múltiples. En América Latina Hoy, N° 24, abril. Disponible en: [www.usal.es/~iberome/americalatinahoy/veinticuatro.htm](http://www.usal.es/~iberome/americalatinahoy/veinticuatro.htm). 2000.

MORA, J.: ASEVIS y el desarrollo de la política de la vivienda social en la provincia de Mendoza, en RODRÍGUEZ, M. C. y PROCUPEZ, V. (Comp.), Autogestión, rehabilitación y concertación. Experiencias

cias en políticas de vivienda popular. Subsecretaría de Vivienda de la Nación-MOI-BILANCE. Buenos Aires, Argentina. 1998.

ORTIZ FLORES, E.: Notas sobre la producción social de vivienda. Elementos básicos para su conceptualización. Segunda edición, modificada. México. Casa y Ciudad. 2004.

OSZLAK, O.: Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano. Buenos Aires, Argentina. CEDES-Humanitas. 1991.

OSZLAK, O.: Estado y Sociedad: Las Nuevas Fronteras, en KLIKSBERG, Bernardo: El Rediseño del Estado. Una perspectiva internacional. México. INAP y Fondo de Cultura Económica. 1994.

OSZLAK, O.: De menor a Mejor. El desafío de la *segunda* reforma del Estado, en revista Nueva Sociedad; N° 160. Venezuela. 1999.

OSZLAK, O.: Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas del juego?; Colección CEA/UBA; Buenos Aires, Argentina. También publicado en: Revista Sociedad N° 14. 2000.

REBORD, G.: La política oficial hacia los asentamientos irregulares en la ciudad de Córdoba en el período 1970 - 2006. El Programa "Mi casa Mi vida". Ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano "Teoría y Política sobre asentamientos informales". 8 y 9 de noviembre. Universidad de General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina. 2006.

RODRÍGUEZ, M. C.: Descentralización de la política habitacional: consideraciones sobre las reconfiguraciones de las relaciones Estado - mercado en el nivel local a partir de dos estudios de casos, en 3° Jornadas Internacionales Estado y Sociedad: La reconstrucción de la esfera pública. Buenos Aires, Argentina. Colección CEA/UBA. 1998a.

RODRÍGUEZ, M. C.: Efectos del proceso de reestructuración estatal sobre la política habitacional argentina; Tesis de maestría. Universidad de General Sarmiento. Mimeo. 1998b.

RODRÍGUEZ, M. C.: Principales tendencias en la política habitacional argentina (1976-2006), en Revista Trialog N° 84. Berlín. 2007a.

RODRÍGUEZ, M. C.; DI VIRGILIO, M. M.; PROCUPEZ, V.; VIO, M.; OSTUNI, F.; MENDOZA, M.; MORALES, B.: Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros. Buenos Aires, Argentina. Instituto de Investigaciones Gino Germani, FSOC/UBA; (IIGG: Documentos de Trabajo, N° 49). Disponible en: <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/Publicaciones/DT/dt49.pdf>; ISBN 978-950-29-0980-6. 2007b.

RODRÍGUEZ, M.; DI VIRGILIO, M.; ARQUEROS, S.; GIL Y DE ANSO, M.; MENDOZA, M. y ZAPATA, C., Políticas de hábitat y producción social del hábitat: Una pareja despereja, ponencia presentada en las VII Jornadas de Sociología: Pasado, presente y futuro 1957-2007, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires; Mimeo; Nov. 2007.

RODULFO, M. B.: La situación habitacional y las políticas públicas. Disponible en: <http://www.urbared.ungs.edu.ar>. 2003.

SISTEMA ESTADÍSTICO PROVINCIAL: Mendoza: Cooperativas de Vivienda. Su aporte a la solución del problema habitacional. Instituto Provincial de la Vivienda. Dirección de Estadísticas e investigaciones económicas. 1993a.

SISTEMA ESTADÍSTICO PROVINCIAL: Mendoza: Mutuales de Vivienda. Su aporte a la solución del problema habitacional. Instituto Provincial de la Vivienda. Dirección de Estadísticas e investigaciones económicas. 1993b.

SOJO, A.: Naturaleza y selectividad de la política social, en Revista de la CEPAL N° 41; Santiago, Chile. 1992.

THOMPSON, A.: Políticas públicas y sociedad civil en la Argentina. El papel de las organizaciones sin fines de lucro; CEDES; Buenos Aires, Argentina. 1995.

TOPALOV, CH.: La urbanización capitalista. México. Edicol. 1979.

UODBS, CECOPAL, SEHAS Y OTROS: Aspectos relevantes de la experiencia de concertación de políticas sociales en la Ciudad de Córdoba, en RODRÍGUEZ, M. C. y PROCUPEZ, V. (Comp.) *Seminario: Autogestión, Rehabilitación y Concertación. Experiencias en políticas de vivienda popular. Subsecretaría de Vivienda de la Nación. MOI. BILANCE. Buenos Aires, Argentina. 1998a.*

UODBS, CECOPAL, SEHAS Y OTROS: Implementación del Programa 17 en Córdoba capital: una experiencia de resolución habitacional para diez asentamientos irregulares; en RODRÍGUEZ, M. C. Y PROCUPEZ, V. (Comp.) *Seminario: Autogestión, Rehabilitación y Concertación. Experiencias en políticas de vivienda popular. Subsecretaría de Vivienda de la Nación. MOI. BILANCE. Buenos Aires, Argentina. 1998b.*