

Cooperativas de viviendas, organizaciones locales y ONGs. en la producción del hábitat. Rosario (1986-1994)

Anahí Pagnoni
CECUR-CONICET
anahipagnoni@hotmail.com

Desde los años ochenta, los cambios en las políticas alternativas de vivienda o de la segunda generación (Zapata,2017), implementadas por el Estado argentino, repercutieron en el modo de acceso a la vivienda y el suelo urbano para los sectores populares. Estos usuarios adquirieron un conjunto de nuevas prácticas sociales y políticas para la gestión de su “hábitat” y su autogestión individual que produjo una modificación en sus vínculos con el barrio y la ciudad misma. No obstante, conforme se estableció el aparato estatal neoliberal durante los noventa, esta maquinaria parecía poco dispuesta a entregarle todo “el poder al usuario” como había postulado John Turner en su clásico trabajo sobre la autoconstrucción. El acceso al suelo urbano se encontraba –y se encuentra- restringido para los sectores populares en las urbes contemporáneas (Del Río, 2011). En ciertas ocasiones, estos usuarios negocian su lugar en la ciudad, aunque bajo los términos propuestos por el Estado (Clichevsky, 1997). Ante esta situación adversa, los sectores populares han encontrado intersticios donde negociar, luchar y trabajar por su derecho a la vivienda. Esto despierta ciertos interrogantes acerca cómo se generaron los cambios en las políticas alternativas de viviendas sancionadas por el Estado, a partir de los ochenta. En la presente comunicación se abordará esta problemática con la experiencia de dos casos de organizaciones en pro de la construcción de viviendas de Rosario, cuya agencia se desarrolló entre los ochenta y los noventa. El objetivo será explorar cómo estos sectores populares se relacionaron con la implementación de las políticas alternativas del hábitat en la gestión de sus viviendas ¿Cómo lograron su organización colectiva?, y ¿de qué modo cumplieron sus propósitos? Los problemas urbanos de las villas y los asentamientos en Rosario se visibilizaron con mayor fuerza durante los noventa. En 1989, los saqueos de alimentos en supermercados y pequeños comercios, engendrados por la crisis inflacionaria y la inestabilidad política del gobierno, habían revelado las condiciones de vida y habitación de la población más vulnerable de la ciudad. Si durante la década del ochenta, la crisis económica hizo difícil percibir y diagnosticar la crisis urbana, en el cambio de década esta última fue indisimulable. El sur de la ciudad se consideró el epicentro de ese conflicto social, por

lo cual, se enfocó allí un conjunto de políticas municipales (AA.VV., 1999). En esta coyuntura, los problemas habitacionales de los sectores populares de la zona sur cobraron relevancia. Desde principios de los noventa, el cambio en la gestión municipal ensayó otros modos de relacionarse con los habitantes de la periferia, principalmente en el sur, golpeado por los saqueos y la emergencia alimentaria. En esta coyuntura, dos espacios periféricos de la zona sur cobraron visibilidad por el trabajo que sus organizaciones en pro de la construcción de vivienda habían realizado, desde mediados de los ochenta. El primero involucraba a una villa miseria, Villa Saladillo Sur, conformada durante la última dictadura. El segundo remitía a un asentamiento irregular, denominado La Paloma, que ocupaba parte de los terrenos del Parque Regional Sur. Además de la proximidad espacial y temporal de los casos, ambos se asemejaban en la creación de organizaciones para la autogestión de la vivienda y la obtención de financiación de ONGs para su construcción. Ante esto surgen ciertos interrogantes sobre los cambios y las continuidades en la relación de la municipalidad con estas organizaciones autogestivas locales, luego de la implementación de las nuevas políticas de vivienda sancionadas por el Estado nacional.

Para abordar este problema, se ha trabajado metodológicamente conjugando las fuentes históricas (testimonios documentales) con una aproximación etnográfica (testimonios orales e intervenciones fruto de un trabajo de campo). En el caso de la Villa Saladillo Sur, la perspectiva etnográfica se utilizó como una herramienta para detectar las percepciones de los habitantes del espacio periférico no contempladas o silenciadas por las fuentes históricas. Las entrevistas en profundidad y el diario de campo -desplegado entre noviembre de 2015 y diciembre de 2017- han permitido registrar múltiples aristas de la experiencia cotidiana de los habitantes de ese espacio, así como, la construcción de la memoria colectiva sobre la cooperativa de vivienda que conformaron. En el caso del asentamiento La Paloma, la disolución de su cooperativa dificultó el acceso a una experiencia de entrevistas con sus protagonistas. Pero la difusión del conflicto habitación en la prensa por su involucramiento con uno de los espacios públicos más grande de la ciudad, ha permitido relevar ciertos nudos problemáticos de la organización vecinal y cooperativa. La propuesta metodológica posee el objetivo producir nuevas miradas acerca de los problemas de vivienda de los sectores populares en Rosario, acercándose, tanto como sea posible, a la experiencia de sus protagonistas. Sin dejar de asumir que la búsqueda de esa voz, la voz del “otro”, supone una utopía

porque su registro siempre se encuentra intervenido por múltiples mediaciones, entre las cuales, la del investigador es sólo una entre otras.

La incorporación del “hábitat” en las políticas de vivienda argentinas

En el último cuarto del siglo XX, el Estado argentino sufrió una serie de transformaciones en la implementación de sus políticas sociales que podríamos considerar como la (re)estructuración del Estado de bienestar en Estado neoliberal. La coyuntura de los años ochenta visibilizó el endeudamiento externo y el impacto de la (re)estructuración del capitalismo a nivel mundial. La crisis económica demandó de los nuevos gobiernos democráticos latinoamericanos políticas de ajuste. A pesar de ello, el sistema de producción y financiamiento público de vivienda argentino, Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI, en adelante), sobrevivió, disminuyendo su capacidad operativa (Cuenya, 1992). Según la clasificación de Zapata (2017), el FONAVI se corresponde con la primera generación de políticas de viviendas, ejecutadas con primacía entre las décadas del sesenta y setenta, y aún vigentes con modificaciones. Estas políticas se basaban en una gestión vertical, autoritaria o paternalista de construcción de grandes conjuntos habitacionales, realizados por grandes empresas constructoras y entregadas “llave en mano” a sus adjudicatarios, según el plan de vivienda (Zapata, 2017).

La aplicación de una política de vivienda centralizada como los planes FONAVI era tardía para las evaluaciones de los organismos internacionales que cuestionaban la financiación de la oferta y fomentaban las propuestas habitacionales con participación de la población (Cravino, Fernández Wagner y Varela, 2002). En efecto, en el momento de la definitiva implementación del FONAVI -durante el gobierno militar en 1977-, los organismos internacionales las consideraban obsoletas (Cuenya, 1996). Al parecer, su operatoria sólo beneficiaba a las grandes constructoras, grupos concentrados, quienes a través de la ejecución de las políticas públicas ejercían un férreo control financiero sobre el Estado (Cuenya, 1992). Incluso, existía un desequilibrio congénito entre los ingresos del FONAVI y sus erogaciones incurridas que impidió cumplir con el fondo rotativo¹, y limitó su cobertura. A fines de los años ochenta, la crisis económica exacerbó este desequilibrio. La diferencia entre el gasto y los ingresos se potenció con la hiperinflación (Cuenya, 1996).

Con la crisis inflacionaria, el gobierno comenzó a gestionar la aplicación de ciertas políticas de vivienda difundidas en Latinoamérica que intentaban introducir nuevos

¹ Cuenta de ingresos que permite financiar sus operaciones continuas sin ningún tipo de control fiscal.

enfoques del tratamiento habitacional. Estas políticas se corresponden con una segunda generación de políticas de vivienda o las políticas alternativas del hábitat que se orientaban a producir vínculos más equitativos entre el Estado y la sociedad (Zapata,2017). Así, se implementaron un conjunto de iniciativas propuestas por la sociedad civil, principalmente, grupos profesionales y ONGs. Ellas buscaban revertir dos falencias históricas de las políticas habitacionales. Por un lado, las realidades desatendidas: sin techo, villeros, inquilinos pobres, loteos clandestinos y autoconstructores en lotes propios. Por otro, la participación de esos sectores en la economía y la política (Cuenya, 1992). Principalmente, se trataba de políticas de regularización y radicalización de las villa o asentamientos con construcciones de pequeña escala, participación formal de la población y gestionados por la comunidades u organizaciones no gubernamentales. Este nuevo esquema reconfiguró el mapa de los actores involucrados, pues el sector concentrado de la gran empresa constructora se desplazó hacia otros rubros donde obtenía mayor rentabilidad. Asimismo, la (re)estructuración incidió en la promoción de una ejecución más “territorializada” de políticas de vivienda que abrió, a escala local, el juego a nuevas relaciones sociales y políticas en los municipios.

Aunque ciertos planteos no lo expliciten totalmente (Di Virgilio y Rodriguez,2013; Zapata, 2017), las políticas de la segunda generación parecen vincularse a los cambios que había impulsado el movimiento internación UNO-HABITAT y la propuesta de organizaciones internacionales en lo concerniente al paradigma teórico y político para del acceso al hábitat, desde fines de los setenta. Este nuevo paradigma habitacional² hacia los asentamientos suplantaba la erradicación y los traslados forzosos por la permanencia en los lugares que habían ocupado con la promesa de realizar intervenciones para incorporar esos espacios a la trama urbana (Cravino, 2013). Desde la Conferencia de Naciones Unidas en Asentamientos Humanos (Vancouver, 1976) se había reconocido a los pobladores como protagonistas del proceso urbano y a la autoconstrucción como alternativa para enfrentar el problema de la vivienda (Echeverría Ramírez, 2004). La incorporación del usuario a la producción de ciudad provino de los planteos de John Turner que en los años subsiguientes consolidaron una nueva línea de trabajo político sobre la vivienda. Entre los objetivos de estos órganos internacionales se

² El “hábitat” se relaciona con la calidad habitacional y las tramas de la vida cotidiana que tejen los diferentes grupos en la construcción de sus entornos. Mientras en los 60, hábitat se asociaba de manera general a vivienda y asentamiento humano, a mediados de los 80, para ciertos sectores de la academia y la política el plantear hábitat en lugar de vivienda buscaba posicionar una *perspectiva integral* para ampliar las nociones positivistas que operaban sobre el problema. Ver, ECHEVERRÍA RAMIREZ, M. (2004)

postuló “...facilitar el intercambio de información sobre la vivienda y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos; colaborar en países a través de asesoría técnica para enfrentar los desafíos de la urbanización desordenadas de las ciudades; promover la vivienda digna para todos y todas...”³. La financiación de estos programas provenía del Banco Mundial o del Banco Iberoamericano de Desarrollo que habían destinado recursos para los problemas del “Tercer Mundo”, durante los años sesenta y setenta (Fernández Wagner, 2007). En la actualidad, los programas cuentan con diversas líneas de crédito para política de vivienda.

A partir de los ochenta, las líneas de crédito de los programas internacionales se bajaron a los países latinoamericanos bajo el paradigma de “integración y radicación”. Para su aplicación, estos contemplaban una serie de consignas: las organizaciones comunitarias como interlocutoras, el reconocimiento -por lo menos aparente- de las tramas autoconstruidas, y la intención de vincular los asentamientos con el resto de la ciudad (Vitale, 2013). El justificativo del discurso internacional propiciaba “los procesos autogestivos del hábitat popular”, considerando que las ciudades eran producto de la autoconstrucción de sus propios habitantes (Cuenya, 1996). En nuestro país, las políticas alternativas de vivienda se impusieron paulatinamente durante los ochenta, pero sin modificar las políticas centralizadas de vivienda social “llave en mano”, cuya principal línea de crédito era el FONAVI.

A partir de 1989, la definitiva implementación de estas políticas de hábitat coincidió con la instrumentalización del desmantelamiento de las políticas asistenciales que gestionó el presidente Carlos Menem. Como consecuencia de ello, se desarticuló el sistema centralizado de provisión de vivienda en su carácter solidario y universal, cuya principal línea de créditos eran los planes FONAVI. La descentralización de este ente de financiación de la vivienda social a las provincias, produjo que las políticas alternativas del hábitat se impusieran a nivel nacional. Estas políticas se ejecutaron a través de una serie de planes y programas, las políticas de promoción y solidaridad con los más necesitados, que apuntaban a la solución de problemas puntuales. Por ejemplo, uno de sus programas era el Arraigo⁴ priorizó la regularización de la propiedad de la tierra en

³ Según el ONU-HABITAT, la “vivienda digna” es una categoría histórica, según la cual, los ciudadanos tienen derecho a vivir en una habitación con seguridad, paz y dignidad. Dicha categoría se ampara en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y es una política social del Estado de Bienestar.

⁴ En 1992, se creó la Comisión Nacional de Tierras Fiscales, dependiente de la Presidencia de la Nación, como órgano aplicador de la Ley Nacional de Tierras (Ley N° 23.967) para ejecutar el Programa Arraigo, de regularización dominial de tierras, mejoramiento barrial integral y urbanización de asentamientos informales, lotes con servicios, conformación de bancos de tierra, micro-créditos para el mejoramiento de la vivienda, estímulo a la vivienda progresiva, e intervenciones de pequeña escala con distintos tipos de

las villa o asentamientos que ocupaban terrenos fiscales. En los argumentos de la planificación urbana local acerca de este programa, ante mayor seguridad en la tenencia de la tierra, sus locatarios implementarían mejoras en sus hogares y barrios (Cuenya, 1996).

En términos teóricos, estas medidas involucraron el achicamiento del Estado o la conformación de *estado mínimo* (Oszlak, 1993) que implicó descentralizar las políticas sociales hacia las provincias o los municipios. Como explica Wacquant (2010), el neoliberalismo es un proyecto político trasnacional que articula la relación entre el Estado, el Mercado y la ciudadanía desde arriba. (Wacquant, 2010:430). La promoción del mercado y el desarrollo del capital se fusionan con un conjunto de lógicas institucionales: desregulación económica, el ideal cultural de la responsabilidad individual, un aparato penal expansivo, instructivo y proactivo (Wacquant, 2010:431). Esto provoca la descentralización, retracción y recomposición del Estado de Bienestar (*welfare*) o de las políticas sociales (en el caso argentino, bandera de los gobiernos peronistas en los años cincuenta) del modelo estatal anterior que mayoritariamente había dominado el mundo occidental.

Algunos autores (Del Río, 2011; Vitale, 2013) consideran que el Estado abandonó su rol de regulador del mercado inmobiliario con estas medidas. Más que abandonar su rol, el Estado se transformó en un nuevo agente del juego del mercado. Esto se aprecia con las intervenciones de los centros urbanos con financiación público-privada, donde los capitales estatales se reinvierten en espacios de la ciudad que arrojen una renta diferencial (Del Río, 2011; Janoschka y Segeira, 2014). Aunque no se compruebe de modo fehaciente, el traslado de recurso de un área a otra resulta evidente cuando se mide el aumento de las intervenciones urbanas estatales en áreas centrales, en detrimento del otorgamiento de viviendas “llave en mano”, y su paliativo los subsidios a usuarios o políticas de “acceso al hábitat”. Es significativo que estos programas otorgarán la propiedad de la tierra a villas y asentamientos, a través de la mediación de las cooperativas de vivienda y los gobiernos locales, formalizando la legalidad de la ocupación de los sectores populares. No obstante, esto, también, se puede interpretar como una “tugurización” que formaliza la miseria (Janoschka y Segeira, 2014:7) o la fijación de población a ciertos espacios de la ciudad (Cravino, 2006) para consolidar el proceso de fragmentación urbana que viene produciendo la intervención y revalorización inmobiliaria en nuevas áreas centrales de las urbes.

articulación sectorial.

Este tipo de intervenciones financieras privadas que empezaron a observar en las áreas centrales de las ciudades argentinas, y la región, se podrían homologar a la aplicación de políticas alternativas de la segunda generación que reglamentaron la incorporación de los sectores privados u organizaciones no gubernamentales en la financiación de las políticas destinadas a reducir la pobreza. Mientras que en la década anterior su intervención sólo se había concretado por la gestión ciudadana, sin la mediación del Estado (Cortés y Kessler, 2013), en los noventa las ONGs adquirieron un rol mucho más significativo de intervención, amparadas en su nueva legitimidad legal que procuró los cambios en el gobierno argentino.

De modo que, la categoría “vivienda social” se reemplazaba por la de “hábitat”, cuya aplicación (re)alineaba la política local con las neoliberales y las recomendaciones de las agencias internacionales en el acceso a la vivienda digna. Para Del Río (2011), el giro neoliberal argentino en política de vivienda consistió “intervencionismo estatal a la estrategia facilitadora”. En efecto, los buenos propósitos teóricos de las concepciones del “hábitat”, predicados por los organismos de ayuda internacional, aparecían en la agencia estatal argentina transformados en justificativos de la implementación de las políticas neoliberales destinadas a los sectores populares.

Cooperativas y ONGs en el sur de Rosario

En los ochenta, las políticas alternativas del hábitat comenzaron a incorporar la consigna de producir “cadenas de ayuda” entre los sectores populares y las ONGs⁵ que recibían recursos de agencias de financiamiento, como ya se mencionó. Moreno ha explicado (2007) para el caso de Buenos Aires, que las cooperativas eran acompañadas por organizaciones privadas o públicas capaces de generar recursos físicos, económicos y organizacionales que liberaron al Estado de sus antiguas funciones sociales. En ese período en Rosario, las cooperativas de vivienda que empezaron a organizarse, recurrieron a alternativas de financiación en organizaciones religiosas, subvenciones estatales y ONGs extranjeras o locales (Salgado, 2012). Aunque, con los saqueos de 1989, la municipalidad sumó su participación de este tipo de propuestas habitacionales de los sectores populares. Esta institución no contradujo a la línea nacional de políticas alternativas del hábitat financiando la construcción de viviendas de las cooperativas -por lo menos en los casos estudiados-, pero intervino activamente en la canalización de

5 La ONG es una red comunitaria autogestiva dedicada a implementar programas asistenciales. Desde el plano legal, se le otorga la personería jurídica junto a la ausencia de capacidad comercial, no tienen fines de lucro.

recursos y acompañamiento de los proyectos. Como las ONGs, la municipalidad aparecía como un actor social más que participaba en la producción habitacional de las organizaciones.

Ante esta situación, en los casos trabajados, se identifica un trabajo colectivo de ambas organizaciones desde la década anterior que se habían puesto en práctica una serie de estrategias y negociaciones para la obtención de recursos financieros, asesoramiento legal y técnico y contacto con la municipalidad local. La regularización de la propiedad del suelo por el Programa Arraigo visibilizó la experiencia previa de las organizaciones. A principios de los noventa, la cooperativa conformada por los habitantes de Villa Saladillo Sur y la vecinal La Paloma en la zona sur de Rosario ingresaron en el Programa Arraigo que regularizaría su situación de informalidad urbana (Salgado et. at., 2012; Martínez Noriega, 1994). Aunque el programa era nacional, la ejecución de la transferencia de los terrenos la realizaba la municipalidad local en cumplimiento de su código urbano. La propiedad colectiva se entregaba a las instituciones u organizaciones ocupadas de la autoproducción de las viviendas, no a cada beneficiario. Una vez, concluido el proyecto de viviendas de la organización, cada miembro obtenía la propiedad individual de su casa y su terreno. Esto simplificaba la ejecución del programa que labraba un solo título de propiedad (Merklen, 1997), pero demandaba de las organizaciones una continuidad en sus funciones para cumplir con el objetivo. A continuación, se trabajará con la historia, las experiencias y prácticas de cada organización.

Villa Saladillo Sur. Cooperativa, ONGs y el movimiento “Hábitat Popular”

La Cooperativa Saladillo Sur se fundó en febrero de 1989, unos meses antes de los saqueos y el estallido social. No obstante, según el relato de los propios vecinos⁶, su organización barrial había comenzado en 1985. En este momento, los vecinos, junto a militantes de izquierda que trabajaban en el barrio, identificaron los problemas que golpeaban a la villa y al barrio, luego del retorno democrático (1983). La villa miseria era un tugurio antiguo en la costa del río Paraná, lindero con el frigorífico Swift. En los ochenta, la vieja villa se había dividido en dos por la construcción del Acceso Sur, el Mangrullo continúa en la costa del río. Villa Saladillo Sur se ubicaba sobre el Brazo

⁶ El presente trabajo cuenta con entrevistas en profundidad a algunos miembros de la cooperativa, los nombres de los protagonistas han sido modificados para impedir su identificación.

Norte del Arroyo, al este de la obra vial, y más próxima a la grilla regular del Barrio de Saladillo.

Ambas villas conformaron la cooperativa en 1989, pero con el tiempo, sólo los vecinos de Villa Saladillo Sur construyeron sus viviendas y obtuvieron la propiedad de la tierra. Entre 1986 y 1989, los vecinos se vincularon con otras experiencias cooperativas y habitacionales (*La Capital*, 15/07/1992). Un pariente de una vecina del Mangrullo que volvía del exilio se instaló en el barrio buscando trabajo. Se trataba de Pedro que sería el vicepresidente de la primera comisión de la cooperativa. Una vez afincado, se involucró con los problemas que había en los asentamientos, recuperando su antigua militancia la pastoral cristiana y su cercanía a la Teología de la Liberación. Así, retomó el vínculo con sus antiguos compañeros que habían regresado a la actividad política en el movimiento social “Hábitat popular”. Este fue el primer contacto de los pobladores con la organización de hábitat popular para plantear las demandas habitacionales del área e inauguraron la ruta hacia el cooperativismo. Asimismo, es significativo que distintos pasajes de las entrevistas, los actores aluden a la dimensión internacional del movimiento “Hábitat Popular”. Por lo cual, se sostiene que una parte de sus ideas se alineaban con las del movimiento habitacional internacional UNO-HABITAT, originado en la Conferencia de Naciones Unidas en Asentamientos Humanos (Vancouver, 1976). Asimismo, las cooperativas conforman un organismo internacional, la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), que es la institución más antigua reconocida por Naciones Unidas (Paiva, 2008). Al interior del concierto de organismos internacionales, la ACI comparte con los movimientos del ONU-HABITAT la misma filiación vinculada a los organismos mundiales de crédito.

En este marco, la cooperativa había logrado el contacto con la ONGs internacional a través de la ayuda del movimiento Hábitat Popular y la mediación de la iglesia local. Según los documentos de difusión de la cooperación alemana, MISERIOR como ONG conforma una de las cuatro áreas de fomento de la Cooperación bilateral de la República Federal de Alemania en el sector de vivienda popular, el área de “autoayuda de las organizaciones no gubernamentales”. Esta entidad se alinea con los dos principales organismos promotores de la cooperación multilateral en el sector de vivienda popular, las Naciones Unidas, a través de la organización especializada ONU-HABITAT, en el sector de cooperación técnica, y el Banco Mundial, en el sector de la cooperación financiera, junto a los Bancos de Desarrollos Regionales (Ziss y Lemke, 1988). MISERIOR como ONG es la obra episcopal de ayuda de la iglesia católica alemana,

cuyo objetivo es la contribución solidaria contra la miseria y en la búsqueda de las estructuras sociales más justas en los países en vías de desarrollo. Su función es entregar con contribuciones financieras para la producción de vivienda popular, a organizaciones que formen parte de un concepto más o de una estrategia de desarrollo comunitario, no sólo la construcción de las viviendas (Ziss y Lemke,1988).

A fines de los ochenta, un grupo de sacerdotes de la ONG visitó el barrio y se sorprendieron por las condiciones de precariedad alimentaria, infraestructural y habitacional de los habitantes de ambos asentamientos. En 1990, con cooperativa recién inaugurada, MISERIOR concedió el crédito para construir las primeras 14 viviendas, de las 65 que construiría la cooperativa. La coincidencia de filiaciones con el UNO-HABITAT de la ONGs que financiaba y el Movimiento Hábitat Popular que lo gestionó, no eran casuales. Al parecer, las agencias de crédito internacional financiaban proyectos habitacionales hiperlocalizados como sugerían las políticas alternativas de hábitat. El interrogante que aparece es si Villa Saladillo Sur era uno de muchos casos, o sólo una excepción ¿Cuáles eran las posibilidades de otras cooperativas de viviendas y villas miserias de obtener este tipo de subsidios?

Una vez entregado el subsidio se evidenció el problema de la propiedad de la tierra. En 1986, los terrenos de Villa Saladillo Sur, sobre los márgenes del Brazo Norte del Arroyo Saladillo -actual calle Lamadrid- habían entrado en el “Plan Lote” (ley de Afecciones o Ley de Expropiaciones N°9982). Ese plan contemplaba la expropiación de tierras ocupadas por asentamientos informales, pero las negociaciones no se concretaron porque los terrenos de Villa Saladillo Sur correspondían al viejo terraplén del Ferrocarril Argentino General Belgrano de propiedad nacional. Además, una ordenanza municipal del mismo momento prohibió la edificación de viviendas allí, por su condición de terreno inundable (Ordenanza Municipal N° 4557). Esto retrasó los tiempos de la construcción de las viviendas una vez entregado el subsidio de la ONG. Aunque, la sanción del Plan Arraigos por el gobierno nacional permitió canalizar las gestiones del plan provincial anterior. Así, la Cooperativa comenzó el largo camino burocrático hacia la obtención de la propiedad de la tierra que concluyó en 1993. Más allá del derrotero particular de la cooperativa, el Programa Arraigo podría pensarse como una política de canalización de las prácticas cooperativas y autogestivas que se habían realizado en la década anterior (Merklen,1997). En este sentido, sería interesante indagar hasta qué punto la transformación del Estado, producto de la crisis social y

económica de 1989, era una ruptura o una profundización de los lineamientos internacionales que se habían venido difundiendo en las políticas de vivienda.

En el caso de Rosario, la municipalidad adquirió una participación más activa en este tipo de propuestas, mediada por los reclamos post-saqueos de los vecinos de zona sur. Para los vecinos que conformaban la cooperativa, los saqueos habilitaron un canal de dialogo de la institución con la municipalidad. Aunque en las entrevistas aparece su participación en el estallido social cuando se les pregunta, no forman parte del relato de la historia de la cooperativa. En el discurso se constituyeron como un hecho acontecimental, externo a ellos, que referencia la visualización de su situación por el gobierno local.

El inicio del proceso de regularización de la tenencia que otorgó el Programa Arraigo involucró en su ejecución a la municipalidad. Antes de esto, en un acuerdo entre la Secretaria de Cooperativas y la Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad con la Cooperativa... se decidió el traslado de las futuras viviendas, al otro lado del Brazo Norte el Arroyo, en un angosto terraplén del ex Ferrocarril Belgrano, delimitado por las calles Dinamarca, Moliere y Avenida del Rosario, al sur. Los terrenos eran estrechos y limitados, sólo las familias de Villa Saladillo Sur comenzaron a construir las primeras viviendas. Por otro lado, la ubicación de los asentamientos en Barrio de Saladillo o la negativa de “los vecinos” del barrio tradicional a compartir sus espacios públicos con los “villeros”. Como se explicó, la ubicación de las viviendas de la cooperativa de Villa Saladillo Sur se trasladó por la negativa de la municipalidad de construir en los terrenos donde se encontraba el asentamiento. Esto produjo una resistencia de los vecinos tradicionales, ya que existía una canchita de fútbol barrial en el espacio donde se construirían las viviendas. Ante los reclamos, la agencia de la municipalidad fue contundente en el apoyo a la cooperativa. Aunque, esto no haya terminado con el estigma de los vecinos. Estos pensaban “*que la villa se les venía encima*”, como explicó Mario en una de sus entrevistas.

A partir de 1994, la continuidad del Plan Arraigo en Rosario entregó subsidios para la construcción de viviendas a algunas villas miserias que habían recibido las tierras en la etapa anterior. Villa Saladillo Sur obtuvo este subsidio junto a otros entregados por el gobierno provincial, y concretó el proyecto de otras 51 viviendas en 2001. Esta experiencia que se consideró exitosa en la ejecución de su proyecto de vivienda demuestra como en sus prácticas cotidianas la organización recurrió a la negociación con actores externos para la concreción de su proyecto. Incluso, se considera que sin la

mediación de esos actores- iglesia, ONGs, universidad, partidos políticos- y el apoyo municipal, la cooperativa no hubiese cumplido con su objetivo. La autogestión de los sectores populares sólo se evidencia dudosa en el caso estudiado.

En la entrevista, uno de sus miembros explicó que *“una vez cumplido el objetivo de la vivienda a los vecinos les quedaba poco por hacer como organización colectiva”*.

La Paloma. Vecinales y vecinos en guerra por el Parque Sur

El asentamiento La Paloma se encontraba cerca Villa Saladillo Sur, aproximadamente a unas veinte cuadras de la cooperativa en el límite suroeste del Parque Sur. En 1994, este espacio y otro sobre Calle Hungría se visibilizaron en los medios de comunicación por los conflictos debido al otorgamiento de la propiedad de la tierra del Parque Sur (La Capital, 17/05/1994). Del mismo modo que Villa Saladillo Sur, ambos se habían beneficiado con la regularización de terrenos fiscales del Plan Arraigo.

La Paloma había comenzado su organización a mediados de los ochenta. Los habitantes del asentamiento atravesaban una condición económica de extrema necesidad derivada de la falta de trabajo, sumado a las condiciones de precariedad habitacional e infraestructural. En principio, el objetivo de la organización era convertir un comedor municipal en un centro comunitario del asentamiento, ya que allí se alimentaban la mayoría de los habitantes del mismo. Luego, se proyectaba continuar con la regularización de la ocupación de los terrenos y el mejoramiento de las condiciones de vivienda (Martínez Noriega, 1994).

El centro comunitario construido sobre la base del comedor municipal se gestionó con la ayuda de una ONG local encargada del asesoramiento técnico, Centro Rosario de Estudios y Asesoramientos Técnicos para la sociedad (CREATS). La misma, en acuerdo con la municipalidad, gestionó los fondos para la concreción de la obra con el Banco Hipotecario Nacional. A mediados de 1988, el inicio de la ejecución del proyecto integró a un grupo de trabajo conformado por los vecinos que, paulatinamente, organizaron la entidad vecinal, consolidando en la organización barrial. Asimismo, poco antes de los saqueos, la organización se incorporó al Movimiento Comunitario Hábitat Popular (MCHP). Al igual que Villa Saladillo Sur, la organización se vinculó con una ONG local y conformó el Movimiento Hábitat Popular, aunque su proyecto, al menos en los inicios, tenía aspiraciones más pequeñas. No obstante, las prácticas de las instituciones para ejecutar las políticas de la segunda generación parecen no variar.

Según Martínez Noriega los saqueos interrumpieron las actividades de reciclaje del comedor, y la organización vecinal se dedicó a la ayudar en la emergencia alimentaria distribuyendo alimentos entre sus miembros. La ausencia de información deja como interrogante, cómo actuaron estos sectores populares durante los saqueos, puntualmente, sí participaron o no. No obstante, el cambio de partido político en el gobierno municipal afectó a la organización en la concreción de sus proyectos (Martínez Noriega, 1994). Al parecer, el nuevo gobierno no continuó con su participación en el proyecto del comedor por no coincidir su filiación política con la de la vecinal.

A pesar de ello, en junio de 1991, se inauguró el centro comunitario con un equipamiento más precario de lo previsto. En su primera etapa, esta institución continuó con su función de comedor, y trabajando con la ONG local, e incorporó talleres para los vecinos, ampliando su oferta de actividades. La consolidación de la vecinal, y su diálogo con otras instituciones y movimientos, demostró una importante capacidad de gestión. Esto se evidenció, en 1994 cuando con la incorporación del asentamiento en los planes nacionales de regularización tierras, Programa Arraigo. Sin dudas, la experiencia autogestiva de Villa Saladillo Sur era más antigua y consolidada que la de la vecinal de La Paloma, pero ambas organizaciones se beneficiaron con el programa. Esto refuerza la idea de que esta política tuvo la capacidad de captar y legalizar agrupaciones que poseía algún tipo de organización previa en las luchas por el hábitat.

Sin embargo, en el otorgamiento de la propiedad de la tierra se evidenciaron ciertos problemas. La vecinal La Paloma junto a otro asentamiento, calle Hungría, enfrentaron la resistencia de los vecinos del tradicional barrio de Saladillo, quienes deseaban su relocalización. Los vecinos se opusieron a esa transferencia de suelo que significaba una reducción del espacio público del barrio. Estos argumentos se esgrimían porque ambos asentamientos se habían instalados en casi dos hectáreas del Parque Regional Sur. En el barrio existían dos vecinales pero no habían entablado ningún contacto con el mundo villero (Martínez Noriega, 1994) hasta que comenzó la gestión para la entrega de los terrenos a los asentamientos. Entonces, se concentraron sus reclamos en una de las vecinales, Saladillo Sud, la cual argumentó, ante la municipalidad, que el Plan Regulador (1991) había reservado esos terrenos para la nueva entrada del parque.

Las operaciones de compra-venta del Programa Arraigo empleaban generalmente (aunque no de manera excluyente) el procedimiento de las transferencias. Las mismas consisten en la transferencia jurídica de las tierras a las organizaciones sociales de sus habitantes, organizaciones intermedias (Clichevsky, 1997). En el caso de La Paloma y

Calle Hungría, la conflictividad con los vecinos por los terrenos del Parque ponía en peligro la transferencia de las tierras.

Acá la única villa esta sobre la calle Hungría. Esta ubicación arruina el ingreso al parque por Ayacucho. Me pregunto quienes permitieron ese asentamiento en semejante lugar. No hay vecinos que estén a favor de la construcción del barrio en el Parque. Además, este barrio tiene una aceptable cantidad de vida para nosotros y para nuestros hijos. Verdaderamente sería un fraude que hagan esas viviendas” (La Capital, 16/05/1994)

Los vecinos tradicionales de Saladillo preservaron la entrada del Parque con la mediación de la municipalidad. Mientras que el conflicto se resolvió con la población de los asentamientos porque, luego de muchas negociaciones, se les entregó la propiedad de otros terrenos a poca distancia, donde pudieron construir sus viviendas.

“acá la cosa la manejamos nosotros los cabecitas negras. No hay tajada para ningún político” (...) Al tiempo que (el vecino) dejó entrever que la municipalidad apoya a los otros vecinos porque en la vecinal del lugar hay militantes ligados al intendente. (...). “De todas maneras nosotros aceptamos el otro lugar porque está a seis cuadras. No queríamos irnos más lejos porque la mayoría de nosotros trabajaba en la industria de la carne y los chicos van a la escuela de acá” (...) “...Tenemos 4300 dólares de subsidio para vivienda del Banco Mundial, y alrededor de 15.000 de la provincia. No vamos a hacer ranchos sino casas residenciales...” (Rosario 12, 16/06/1994)

La municipalidad como intermediaria de este conflicto evidenció dos situaciones. Primero, la relevancia en los medios de comunicación de las diferentes posiciones de los actores involucrados que priorizaron la difusión de la versión de los vecinos tradicionales del barrio. Estos parecían más preocupados por la cercanía de los villeros que por la defensa del espacio público barrial. Segundo, la actitud de la municipalidad resultó ambigua, propiciando la escalada de conflictividad entre “vecinos” y “villero”. Quizás, la diferencia de filiación política entre los vecinos de la vecinal La Paloma y la municipalidad colaboró en la actitud adquirida por esta última. No obstante, aparecen ciertas dudas acerca de cómo las políticas de la segunda generación dejaron librado al azar muchas situaciones como esta, donde impedimentos externos a la organización beneficiaria del programa no permiten concretar su ejecución.

A fines de 1994, por un acuerdo tripartito del estado nacional, provincial y municipal, estos entes se comprometían a abrir la calle Ayacucho y extender el trazado de cloacas en el barrio. Los asentamientos obtuvieron la administración de los fondos arriba mencionados y el Servicio Público de la Vivienda (SPV) entregó en propiedad a las cooperativas, organizadas en esta coyuntura, dos terrenos, el predio de Nobleza Picardo y el terreno expropiado de un desarmadero de autos. Todavía en 1996, las 247 casitas

continuaban en construcción (*La Capital*, 6/10/1996). Según los testimonios de otros cooperativistas, la organización vecinal del centro comunitario La Paloma se disolvió con el paso del tiempo. Más allá de las particularidades del caso, las políticas de hábitat con participación de los usuarios no han dejado de aplicarse “desde arriba”, aunque la participación de Estado sea nula. La implementación de estos tipos de políticas transforma las condiciones de vida de sus usuarios o modifica, parcialmente, la materialidad de su vivienda en una casa de ladrillo. A pesar de esta modificación de la apariencia infraestructural y habitacional de los lugares donde se construyen las viviendas, se ha hecho poco por trabajar en sus concepciones simbólicas de estos espacios segregados.

Conclusión

En los casos trabajados, la implementación de las políticas de la segunda generación o políticas alternativas del hábitat evidenciaron ciertos aspectos que repercuten la producción del hábitat. Primero, aunque no sea posible extender esta afirmación a todos los beneficiarios nacionales del Programa Arraigo, se percibe que éste sólo producía una política cosmética donde se canalizaba el trabajo previo de las organizaciones rosarinas. El Estado Nacional no participaba en la producción del hábitat hasta el otorgamiento de los títulos de propiedad. Asimismo, un aspecto poco desarrollado es cómo la tierra regulada por el programa se transformó en un bien valorizable, ingresando al mercado inmobiliario y reforzando sus mecanismos. Los mismos que no les había permitido a estos sectores populares el acceso a la tierra urbana y la vivienda.

Segundo, estas políticas se ejecutaron como políticas focalizadas, destinadas a los sectores populares con planes y programas desconectados. Como se observó en los casos estudiados, las organizaciones locales concentraban la gestión de un conjunto de planes destinados a un sólo espacio, una villa o un asentamiento. Y un problema específico, la regularidad de la tierra, primero, la vivienda digna, después. Además, la vecinal La Paloma y la Cooperativa... de Villa Saladillo Sur compartieron el modo de vincularse con una serie de actores sociales, la municipalidad, la universidad, las ONGs y el Movimiento Hábitat Popular, para la autogestión de la vivienda. Esto centralizaba en cada institución las estrategias para vincularse a los actores sociales, sin la mediación de cualquier esfera del Estado, a excepción de situaciones particulares.

Tercero, estas políticas promocionaban la formación de organizaciones colectiva para la producción del hábitat. Pero, el cumplimiento de los programas dependía de la

conservación de una buena relación entre los vecinos que las conformaban. Se trataba de una organización colectiva que debía reproducir la máxima neoliberal del sujeto empresario de “sí mismo”. La asociación contraría una responsabilidad individual de gestionar la regularización de las tierras o los subsidios para construir sus viviendas con otras instituciones, ONGs o el mismo Estado. Este corrimiento de las funciones sociales del Estado como mediador evidencia porque algunos proyectos no se concluyeron. En la actualidad, a pesar de algunas gestiones, la cooperativa de Villa Saladillo Sur dejó caer su personería jurídica, al igual que, se disolvió la vecinal del asentamiento La Paloma. Ante esto se percibe una tensión, entre lo que teóricamente difundieron- y difundieron- los planteos del hábitat, en lo concerniente a la organización colectiva, y como resultaron estos planteos en la aplicación de las políticas alternativas de hábitat en estas organizaciones locales.

Bibliografía

- AA. VV. *A 10 años de los saqueos. Crisis social, medios y violencia*. Rosario: CECYT, CEHO y CEA-CU (UNR).
- CORTÉS, Rosalía y KESSLER, Gabriel (2013) “Políticos, ideas y expertos en la cuestión social de la Argentina democrática (1983-2012)”, *Revista de Indias*, Vol. LXXII.
- CLICHEVSKY, Nora (1997), “Regulación dominial: ¿solución para el hábitat popular en un contexto de desarrollo sustentable?”, en Cuenya, Beatriz y Falú, Ana, (Comp.) *Reestructuración del Estado y política de vivienda en la Argentina*. Buenos Aires, CEA-UBA, Eudeba.
- CRAVINO, María Cristina (2009) *Vivir en la villa: relatos, trayectorias y estrategias habitacionales*. Los Polvorines: Univ. Nacional de General Sarmiento.
- CRAVINO, María Cristina, Fernández Wagner, Raúl y Varela, Omar (2002). “Notas sobre la política habitacional en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los años 90”. En: Andrenacci, Luciano (Org.) *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. La Plata, Universidad Nacional de General Sarmiento, Ediciones Al Margen.
- CUENYA, Beatriz (1992), “Políticas habitacionales en crisis: el caso de Argentina”, México, *Vivienda, Nueva Época*, Vol. 3, N°3 pp. 36-45
- CUENYA, Beatriz (1997) “Descentralización y política de la vivienda en la Argentina”, en Cuenya, Beatriz y Falú, Ana, (COMP.) *Reestructuración del Estado y política de vivienda en la Argentina*. Buenos Aires, CEA-UBA, Eudeba.
- CUENYA, Beatriz y FALÚ, Ana, (1997) *Reestructuración del Estado y política de vivienda en la Argentina*. Buenos Aires, CEA-UBA, Eudeba.
- CUENYA, Beatriz y Rofman, Alejandro (1992). “Proyectos alternativos de hábitat popular. Las experiencias de organizaciones no gubernamentales y municipios en la Argentina”, Buenos Aires, Ediciones CEUR.

- DEL RIO, Juan Pablo (2011) *El lugar de la vivienda social en la ciudad. Un análisis de las políticas habitacionales desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes*, Tesis de Doctorado, UNLP.
- DI VIRGILIO, María Mercedes y RODRÍGUEZ, María Carla (2013). *Producción Social del Hábitat*, Buenos Aires, Café de Ciudades.
- FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (2004) “La construcción y la desconstrucción histórica en el acceso a los bienes y servicios del hábitat”, Chile, *Revista INVI*, N° 50, Vol. 19,
- FERNÁNDEZ WAGNER, RAÚL (2007) “Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina”. En *Asentamientos informais e moradia popular: subsídios para políticas habitacionais más inclusivas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília.
- GUEVARA, TOMÁS (2015) *¿La ciudad para quién?, Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la ciudad de Buenos Aires, 1996-2001*. México, UNAM.
- JANOSCHKA y SEGEIRA, (2013) “Procesos de gentrificación y desplazamiento en America Latina” en *Andamios* 10,(22),pp.19-44
- MARTÍNEZ NORIEGA, Roberto (1994) “Cap 3: Interrelación negociada: Las ONG y el gobierno municipal en Rosario, Argentina”, en REILLY, C. (1994) *Nuevas políticas urbanas: La ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*. Fundación Interamericana: Virginia.
- MERKLEN, Denis (1997) “Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de la tierra en el conurbano de Buenos Aires”, *Nueva sociedad*, N° 149, pp.162-177.
- PAIVA, Verónica (2008) *Cartoneros y cooperativas de recuperadores. Una mirada sobre la recolección informales residuos. Área Metropolitana de Buenos Aires, 1999-2007*. Buenos Aires, Prometeo Libros.
- OSZLAK, Oscar (2003) “El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina”. *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N°168.
- VITALE, Pablo, (2013) “Entre los hechos y los derechos: las políticas públicas de las villas de Buenos Aires”, en Bolivar, Teolodina y Erazo Espinoza, Jaime (comp.) *Los lugares del hábitat y la inclusión*, Ecuador, CLACSO. pp.369-393
- WACQUANT, Löic (2010) *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*, Barcelona, Geisa Editorial.
- ZAPATA, María Cecilia (2017) *La política porteña bajo la lupa: de los programas de llave en mano a la autogestión del hábitat*. CABA: Teseo.
- ZISS, Ronald y LEMKE, Kathin (1988) *Vivienda Popular y ayuda mutua. Cooperación para mejorar la situación habitacional de los países en desarrollo*. Alemania: Ministerio Federal Alemán de la cooperación económica.