



**FLACSO**  
ARGENTINA

REVISTA  
**ESTADO Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

Nº 15, Año VIII, octubre de 2020 - abril de 2021

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ARGENTINA

TUCUMÁN 1966 (C1026AAC)  
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA



---

# Revista Académica

# Estado y Políticas Públicas

---

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas N° 15, Año VIII, octubre de 2020 – abril de 2021.  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.



**FLACSO**  
ARGENTINA

Facultad  
Latinoamericana de  
Ciencias Sociales.  
Sede Argentina.

Área Estado y  
Políticas Públicas.



Director

**Mg. Luis Alberto Quevedo**



Facultad  
Latinoamericana de  
Ciencias Sociales.  
Sede Argentina.

Área Estado y  
Políticas Públicas.

Director

**Dr. Daniel García Delgado**

*Revista Estado y Políticas Públicas* es una publicación semestral de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. La misma se publica en idioma castellano, en formato digital e impreso durante los meses de mayo y de octubre de cada año. Se encuentra dirigida a la comunidad académica de las ciencias sociales latinoamericana, profesionales y funcionarios gubernamentales de distintas áreas y niveles de gobierno. El propósito de la revista es aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de evaluación de pares y referato “doble ciego” y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación originales e inéditos focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política y de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos de las Ciencias Sociales y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas de libros. La *Revista Estado y Políticas Públicas* es financiada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina.

La *Revista Estado y Políticas Públicas* de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina se encuentra indizada en **LATINDEX** con el nivel 1 (Nivel Superior de Excelencia), en la **Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)**, en **CLASE México** y en la **European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIHPLUS)**.



Por su parte, la *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra catalogada en la **Matriz de Información para el Análisis de Revistas (MIAR)**, en los **repositorios digitales BDU, BDU2 del SIU**, en **MALENA**, en el repositorio institucional del **Sistema Internacional FLACSO ANDES** y en el catálogo de la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**.



Asimismo, el **Área Estado y Políticas Públicas** y la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**, han sido los creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

#### CONTACTO DE LA REVISTA

**Teléfono:**

(54) (11) 5238-9361

**Correo electrónico:**

revistaeypp@flacso.org.ar

**Dirección postal:** Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

#### CONTACTO PRINCIPAL

**Cristina Ruiz del Ferrier**

**Teléfono:** (54) (11) 5238-9361

**Correo electrónico:**

cruiz@flacso.org.ar

**Dirección postal:** Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

## **Equipo Editorial**

DIRECTOR

**Daniel García Delgado**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

EDITORA

**Cristina Ruiz del Ferrier**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORA DE EDICIÓN

**Agustina Gradin**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica

Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

(CONICET).

## **Comité de Redacción**

**Julieta Campana**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Sede Académica Argentina - Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires (FCE - UBA).

**Alejandro Casalis**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Julieta Chinchilla**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Sergio De Piero**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Cynthia Ferrari Mango**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

**Guadalupe García Delgado**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Roxana Mazzola**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina – Instituto de Investigación “Gino Germani” de la Universidad de Buenos Aires (UBA) – CEDEP.

**Luciano Nosetto**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Alejandra Racovschik**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Verónica Soto Pimentel**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

**Jorge Tirenni**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Arturo Trinelli**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

## **Diseño y Soporte técnico**

Ignacio Fernández Casas

Guadalupe García Delgado

## **Repositorios**

**Samanta Tello**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

## Consejo Editorial

**Claudia Bernazza**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

**María Isabel Bertolotto**, Universidad de Buenos Aires (UBA) – Argentina.

**Eduardo Bustelo Graffigna**, Universidad Nacional de Cuyo (UNC). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

**Horacio Cao**, Universidad de Buenos Aires (UBA). Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

**Alfredo Carballeda**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Raquel Castronovo**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Daniel Cravacuore**, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

**Eduardo Crespo**, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

**Claudia Danani**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Julio De Zan**, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Cristina Díaz**, Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Argentina.

**Theotonio Dos Santos**, Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordinador de la Cátedra y Red UNESCO – UNU de Economía Global y Desarrollo Sustentable (REGGEN), Brasil.

**Roberto Feletti**, Docente de la Maestría de Políticas Públicas para un Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina, Argentina.

**Víctor Ramiro Fernández**, Universidad Nacional del Litoral (UNL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Mabel Hoyos**, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

**Bernardo Kosacoff**, Universidad de Buenos Aires (UBA). Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Argentina.

**Arturo Laguado Duca**, Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

**Carlos Leyba**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Julio César Neffa**, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Nerio Neirotti**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa) – Argentina.

**José Paradiso**, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Argentina.

**Alejandro Pelfini**, Global Studies Programme – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Universidad Alberto Hurtado, Chile.

**Javier Pereira**, Universidad Católica del Uruguay (UCU), Uruguay.

**Luis Alberto Quevedo**, Gestión y Política en Cultura y Comunicación - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

**María Cristina Reigadas**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Alberto Riella**, Universidad de la República, Uruguay.

**Eduardo Rinesi**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

**Adriana Rofman**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

**Carlos M. Vilas**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina.

**Cristina Zurbriggen**, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Montevideo, Uruguay.

# Sobre la Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* nace en el año 2013 en el marco de las actividades académicas de posgrado que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática.

En este sentido, nos complace invitarlos a la lectura del número 15 de la *Revista Estado y Políticas Públicas*, que auguramos se constituirá paulatinamente en un espacio que construiremos entre todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, a las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas preocupaciones.

Este espacio académico-científico y de investigación receptiona opiniones, argumentos, posiciones y propuestas desde las más diversas orientaciones teóricas, ideológicas y políticas. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista contribuya a profundizar y a difundir nuevas reflexiones desde las más diversas latitudes sobre un cambio de paradigma en las Ciencias Sociales.

En síntesis, desde FLACSO Argentina, nos complace presentar el número 15 de esta Revista académica y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitados a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.

# Sumario

<b>EDITORIAL.</b>	13
<b>Un lugar para vivir</b> Por Daniel García Delgado	
<b>DOSSIER</b>	19
<b>Agenda de Políticas de Vivienda e Infraestructura en América Latina</b> Coordinador: Alfredo Garay	
<b>Agendas de Políticas de Vivienda e Infraestructura en América Latina.</b> <i>Diez errores frecuentes en el diseño de la política habitacional</i> Por Alfredo Garay	21
<b>(In)cumplimiento del derecho a una vivienda digna y decorosa.</b> <i>Cuentas pendientes de la política habitacional mexicana (1970-2020)</i> Por Bernadette Gordyn y Ana Ruiz Nieves	39
<b>Déficit habitacional y pobreza.</b> <i>Un abordaje desde las políticas públicas de vivienda en Colombia. Caso Cien mil viviendas gratis para los colombianos y Tarso mi techo solidario (2012-2019)</i> Por Diana Carolina Orozco Herrera y Alejandro López Toro	65
<b>Del Estado de Bienestar al modelo neoliberal:</b> <i>La vivienda social en el caso chileno</i> Por Humberto Eliash	83
<b>Vivienda y acondicionamiento del suelo urbano en ciudades intermedias uruguayas post dictadura.</b> <i>(1985-2015)</i> Por Leonardo Altmann Macchio	113
<b>Los conflictos por el acceso a la vivienda en la era PRO en la Ciudad de Buenos Aires.</b> <i>Hitos contemporáneos en una tradición de más de un siglo.</i> Por María Mercedes Di Virgilio, Denise Brikman y Mercedes Najman	135
<b>ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN</b>	145
<i>Research Articles</i>	
<b>Dificultades de institucionalización en programas sociales en la Argentina.</b> <i>El caso del Programa Familias para la Inclusión Social (2001-2015)</i> Por Marcelo Salas	147

<b>Del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro.</b> <i>Apuntes etnográficos para pensar la transformación de los programas sociales.</i> (2016-2018) Por Florencia Daniela Pacífico	165
<b>De discursos y prácticas estatales.</b> <i>Un análisis sobre la (in)materialización de políticas públicas interculturales en el Municipio de San Carlos de Bariloche.</i> (2015-2018) Por Samanta Guiñazú, Malena Pell Richards y Lía Camila Díaz	189
<b>RESEÑA DE LIBRO</b> <i>Book Reviews</i>	211
<b>Piketty, Thomas (2019). <i>Capital e Ideología.</i> Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Paidós.</b> Por Mario Krieger	213
<b>Ferrari Mango, Cynthia Gisselle (2019). <i>El régimen de implementación local de una política social en los espacios locales de gestión. Una mirada desde el Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja en el Municipio de La Matanza (2009-2016).</i> Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FLACSO Argentina.</b> Por Matías Nicolás Reiri	219
<b>SOBRE LES AUTORES</b> <i>About the Authors</i>	225
<b>CONVOCATORIA: NÚMERO XVI</b> <i>Call for contributions</i> Tema del <i>Dossier</i> : <b>Agendas de Políticas de Reactivación Económica en América Latina y en la Argentina.</b> Coordinador: Martín Burgos Fecha límite: 01 de febrero de 2021.	229
<b>NORMAS DE PUBLICACIÓN</b> <i>Author Guidelines</i>	235



## Editorial

### Un lugar para vivir

La toma de tierras en Guernica al sur del conurbano bonaerense, el debate por la extensión del congelamiento de los alquileres en la Ciudad de Buenos Aires de la Argentina y la especulación inmobiliaria fueron tres aspectos de un mismo problema: el déficit habitacional que según se calcula llega a 300.000.000 de viviendas en el país y que el Coronavirus, entre otros factores, operó como disparador para poner en primer plano de la opinión pública la imperiosa necesidad de respuestas a un problema que se postergaba, naturalizaba e invisibilizaba tiempo antes. Se sabía que existía el déficit, al igual que los problemas de hacinamiento y el problema de alquileres de la Ciudad en la Argentina, tal y como sucede en la mayoría de las grandes ciudades de los países de América Latina. En líneas generales, en los países de la región, la realidad entra en contradicción tanto con la norma, como con el derecho a la vivienda digna, consignada en sus documentos constitucionales. Asimismo, nunca se atacó el problema del hábitat conjuntamente con el del trabajo y de la tierra. Es un buen momento para replantear las estrategias de vivienda post COVID-19.

Sin lugar a dudas, no se trata solamente de un problema de dignidad de las personas y de las familias. También es un problema de contagio por el hacinamiento, de servicios (agua potable, entre otros), de condiciones dignas de un lugar donde vivir. Al mismo tiempo, consideramos que se trata de poder transformar un problema en una solución. Es decir, la

construcción de un volumen tan significativo de viviendas como se propone el gobierno de la Argentina actual: generar cientos de miles de casas para 4.400 barrios populares implicaría otro multiplicador de fuentes de trabajo y el enriquecimiento de una cadena de valor de la construcción muy amplia en un momento en que, a causa de la pandemia, el desempleo, la informalidad y la pobreza crecen y se profundizan.

Otro elemento que puede ser pensando como una oportunidad que develó la pandemia del Coronavirus se relaciona con una mayor concientización de los problemas ambientales. El uso eficiente de las energías renovables y los posibles usos de la tierra tienen que estar incorporados a un proyecto de hábitat masivo como el que se requiere en la actualidad. Asimismo, se vuelve evidente que la intervención del Estado (presente, activo e innovador) y de un mayor gasto público son ahora más legítimos y necesarios que los realizados en la etapa neoliberal.

En toda América Latina, detectamos problemas semejantes. Es el momento de generar una propuesta de construcción de viviendas masivas diferente, que articule el hábitat con el trabajo, con provisión de tierras fiscales, con nuevas modalidades de construcción que permitan calidad de vida, diseño y dignidad a las nuevas urbanizaciones, que fomenten la desconcentración y que promuevan la coordinación de las gestiones de los Ministerios de Obras públicas y de Desarrollo Social, entre

otros. Hay que aprender de las enseñanzas del pasado, tal como lo señala Alfredo Garay en el *dossier* de este número. Ello requiere saber planificar transversal y horizontalmente entre varios ministerios, con el sector privado, con los movimientos sociales y con las Provincias. Sin duda, deviene necesario generar y consolidar equipos multidisciplinarios y regionales que promuevan tecnologías de hábitat como paneles solares, impresoras 3D para la fabricación de casas con diseño y la desconcentración de las grandes metrópolis. Solucionar estos problemas resulta estratégico a la hora de pensar en la reconstrucción de nuestros países.

Se necesita de una perspectiva que no sea puramente urbano - habitacional - metropolitana, sino de una estrategia nacional para determinar el volumen y la localización de tierras fiscales disponibles con miras a vincularlas al impulso al sector de la construcción en gran escala de alta tecnología (con créditos, sustitución de importaciones, capacitación). La planificación de asentamientos urbano rurales puede darse en la nueva perspectiva del cambio climático con miras a una agenda “verde” y al “nuevo plan verde”: promoción de la agricultura familiar, de la eco-agricultura, entre otros. Asimismo, asignar parcelas para la producción de alimentos frescos, orgánicos y de calidad que rompan además las cadenas de intermediación concentradas. Consideramos que todo ello termina de conformar los ejes principales resumidos en las tres “T” señaladas por el Papa Francisco I: ‘Tierra, Techo y Trabajo’.

Por su parte, espacios urbanos tomados como Guernica seguirán agitando situaciones tensas como las que hoy existen al sur del conurbano bonaerense donde se complica la legalidad con la legitimidad; la intervención estatal, con la judicial; la de los tomadores de tierras con múltiples actores políticos, operadores de bandas, movimientos que impiden la entrada del Estado y especulan por encender la pradera. La reciente noticia, positiva para la

Argentina, es que la urbanización de los barrios populares pasó de la órbita del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat al Ministerio de Desarrollo Social. Esta cartera tendrá la tarea de urbanizar los 4.400 barrios populares. El cambio era esperado por las organizaciones sociales que tienen a su cargo la Secretaría que urbanizará las villas y asentamientos. El Presidente de la Nación otorgó al Ministerio de Desarrollo Social el control de la “ejecución de las gestiones y obras relativas a la implementación de los programas de integración sociourbanos de los Barrios Populares identificados en el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP)”. Se confirma así la decisión política de no demorar las obras de la urbanización de los barrios donde cuatro millones de personas viven hacinadas, sin agua y sin servicios básicos, es decir, en condiciones más cercanas a las del siglo XIX que a las del siglo XXI. Ello también tiene otra ventaja: la posibilidad de encarar este proceso donde el Estado trabajará de manera articulada con un movimiento social: el de la economía popular. Es este un tercer actor mediando y dinamizando este proyecto. Esto puede permitir soluciones creativas: las apropiaciones que las personas hicieron de las propuestas de intervención estatal evidencian la importancia de situar las transformaciones en las políticas en el marco de las trayectorias y experiencias de organización colectiva previas.

Por último, consideramos que tampoco se trata de pensar el hábitat popular como se hacía antes (desde la construcción de *monoblocks*, en espacios urbanos mínimos, viviendas que presentan la mínima distancia entre departamento y departamento con vecinos). Este es un proceso de mediano plazo. Tal como lo señaló el Ministro de Desarrollo Social, Daniel Arroyo, “no hay manera de hacer las obras en los 4.400 barrios a la vez en el corto

plazo, pero es un proceso para empezar ya”<sup>1</sup>. También en la Provincia de Buenos Aires el gobernador Axel Kicillof anunció un plan de 50 mil viviendas y 91 mil terrenos con servicios que requerirá una inversión de \$190.000 millones que se extenderá hasta el año 2023. En este tiempo de emergencia pandémica, la Argentina debe comenzar a resolver el problema del hábitat. Sin lugar a dudas, este objetivo de generar para familias pobres un lugar más digno para vivir es una de las principales líneas estratégicas de la reconstrucción de un país pos-neoliberal.

\*\*\*

El *dossier* que aquí presentamos, en primer lugar, se inicia con un artículo de Alfredo Garay. El autor y coordinador de este *dossier* identifica diez errores frecuentes en el diseño de las políticas habitacionales en América Latina, como ser, los principales problemas derivados de un mal diagnóstico respecto del problema habitacional y del comportamiento del mercado de suelo; del análisis incorrecto de la incidencia de la política habitacional sobre el desarrollo económico y el empleo; de una mala caracterización del sector de la construcción y de la participación de las empresas en la resolución del problema habitacional; no garantizar la provisión de infraestructuras, equipamientos y servicios; permitir una inserción inadecuada de las intervenciones en la estructura de las ciudades; no poner en marcha mecanismos que garanticen la realización de buenos proyectos; falta de planificación, excesiva centralización en la implementación de las obras y la tendencia a descomprometer al Estado en varias dimensiones del proceso de gestión; escasa diversificación e inadecuada simplificación de los programas; y, finalmente, los mecanismos

de adjudicación sesgados o poco transparentes como así también la dificultad para garantizar el seguimiento del programa después de haber adjudicado las viviendas. Con la identificación y el análisis de cada uno de estos errores recurrentes, el autor nos permite preverlos para evitarlos a la hora de diseñar y de implementar políticas públicas en general y en estas temáticas, en particular.

En segundo lugar, presentamos el artículo de investigación de Bernardette Gordyn y Ana Ruiz Nieves. El objetivo es estudiar los logros de las políticas de vivienda implementadas en México en las últimas décadas e indagar sobre algunos de sus principales desafíos por resolver a fin de garantizar el derecho a una vivienda adecuada de acceso universal. Los autores nos recuerdan que México tiene una larga trayectoria en materia de producción de vivienda social, guiada por un robusto y complejo sistema institucional y normativo que ha permitido brindar soluciones de vivienda a sus ciudadanos por más de cinco décadas. Y que el derecho a la vivienda digna y decorosa que promueve la Constitución mexicana todavía no puede ejercerse en igualdad de condiciones por todas las personas ni en todos los territorios de dicho país. Sin duda, el escenario actual de pandemia supone un intensificador de los retos existentes en la vivienda mexicana, pero también la oportunidad de replantear políticas y programas para que la producción y sobre todo la rehabilitación de vivienda puedan posicionarse como un elemento central para atender en el medio plazo la crisis del COVID-19 a nivel ambiental, económico y social.

En tercer lugar, Diana Carolina Orozco Herrera y Alejandro López Toro nos invitan a reflexionar en torno a la situación de Colombia. Como bien señalan los autores, desde lo promulgado en la Constitución Política de Colombia del año 1991, la vivienda digna es considerada un derecho al que todo ciudadano debe acceder. Bajo este precepto, se es-

---

1 “La urgente urbanización de los barrios populares.” Página 12, 20-09-20.

tablece un marco general de política pública de vivienda que, a partir de lo expuesto en su contenido normativo y financiero, carece de contenido ideológico en términos sociales y culturales. Sin embargo, es una de las políticas sectoriales y focalizadas más representativas en las agendas públicas de Colombia, sobre todo en términos económicos. En ese sentido, los autores presentan dos casos de programas de vivienda que se enmarcan en la normativa general, bajo el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018), *Cien mil viviendas gratis para los colombianos* (2012-2015) y *Tarso mi techo solidario* (2016-2019) para analizar cómo su implementación incide en el déficit habitacional del país y en las diversas concepciones y mediciones de la pobreza.

En cuarto lugar, presentamos el artículo de investigación de Humberto Eliash, quien nos propone recorrer poco más de un siglo de políticas de vivienda de interés social en Chile (desde la promulgación de la Ley de habitaciones obreras en 1906 hasta la actualidad). El autor argumenta que del modelo asistencialista que trataba a la vivienda como un acto de caridad a fines del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX, Chile pasó a un Estado de Bienestar que se extiende, con variantes más o menos desarrollistas, por varias décadas hasta que el gobierno de Pinochet (1973-1990) impone el modelo económico neoliberal que cambiará radicalmente los paradigmas urbanos y sociales. Desde el regreso a la democracia en 1990, Chile cuestiona el modelo y continúa ensayando –cual laboratorio experimental– la forma de superar sus contradicciones sin perder los avances logrados en el siglo XX.

En quinto lugar, el *dossier* se compone también del artículo de investigación de Leonardo Altmann Macchio, quien nos propone recorrer el proceso de urbanización de cinco ciudades intermedias uruguayas en el período neoliberalizador, desde la recuperación democrática, con destaque en el crecimiento físico

del suelo en términos urbano-habitacionales, los cambios sociodemográficos y la cobertura de infraestructura urbana. El autor señala que, si bien Uruguay mantiene una inercial estructura macrocefálica en torno a su capital, Montevideo, las ciudades intermedias han ido creciendo en términos relativos dentro del país urbano en las últimas décadas. En ese sentido, se analiza si aspectos como el crecimiento en baja densidad y sin servicios ni infraestructura que la literatura carga hacia la producción del espacio de la ciudad latinoamericana de la segunda mitad del siglo XX e inicios del XXI, se manifiesta, o no, en las ciudades no metropolitanas de un país como Uruguay que se destacó en el continente por su menguado crecimiento poblacional y por su temprana primacía urbana.

Finalmente, presentamos el artículo de María Mercedes Di Virgilio, Denise Brikman y Mercedes Najman. Las autoras señalan que el déficit habitacional constituye un conflicto de larga data en la Ciudad de Buenos Aires que, en el año 2010, se desplaza al centro de la agenda pública a partir de la toma de un espacio público localizado en el sur de la ciudad, con el fin de satisfacer la necesidad de vivienda de un conjunto de familias provenientes de asentamientos informales de la zona. Para ello, analizan el conflicto por la toma del Parque Indoamericano puesto que visibiliza un conjunto de problemáticas vinculadas al acceso a la vivienda de calidad –como el crecimiento poblacional de las villas de la ciudad, el proceso de inquilinización de dichos territorios, la desigualdad entre el sur y norte de la ciudad–, así como una vacancia de las políticas públicas en torno a dichos asuntos. Asimismo, las autoras analizan las transformaciones que se observan a partir de este suceso en los modos de articulación de las acciones del Poder Judicial, el Poder Ejecutivo y los movimientos territoriales en el marco de conflictos urbanos vinculados al déficit habitacional en las villas de la Ciudad. Tras el conflicto del Indoameri-

cano, las autoras observan un cambio de tendencia en el desarrollo de las políticas en villas y ciertas transformaciones en los canales judiciales como ámbito de disputa. Sin embargo, a pesar de la visibilización de la problemática de estos barrios y de los cambios observados en la orientación de las acciones del gobierno de la ciudad, el déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires continúa siendo aún una cuestión urgente y persistente.

\*\*\*

Sin lugar a dudas, el *dossier* que presentamos aquí en este número de la *Revista Estado y Políticas Públicas* es tan relevante como actual. Las agendas de políticas de vivienda e infraestructura en América Latina se caracterizan tanto por el mapa de actores insoslayable, como por las dimensiones de análisis que le son propias. Este *dossier* no hubiera sido posible sin la coordinación del Prof. Alfredo Garay.

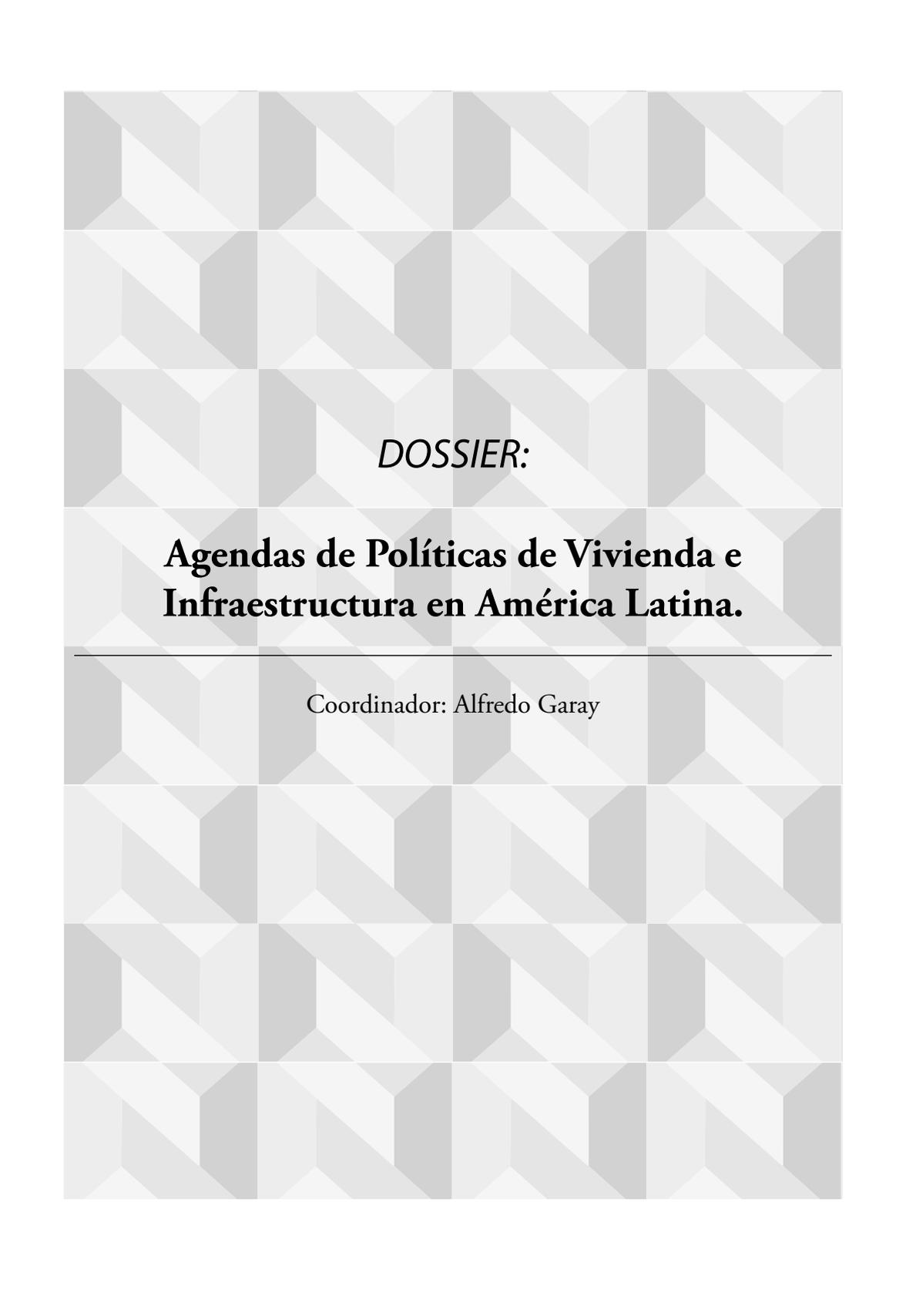
Agradecemos muy especialmente por el excelente trabajo que ha realizado en convocar a las y los autores cuyas contribuciones componen este *dossier*, a quienes a su vez agrade-

ceamos por haber aceptado tan generosamente la invitación de ayudarnos a comprender con más y mejores herramientas la complejidad y la excepcionalidad de este contexto que nos toca atravesar. Agradecemos por lo tanto a Leonardo Altmann Macchio, Denise Brikman, María Mercedes Di Virgilio, Humberto Eliash, Bernadette Gordyn, Alejandro López Toro, Mercedes Najman, Diana Carolina Orozco Herrera, Ana Ruiz Nieves. Y a Lia Camila Díaz, Samanta Guíñazú, Florencia Daniela Pacífico, Malena Pell Richards y a Marcelo Salas por sus contribuciones sobre distintos temas actuales que se presentan en la sección “Artículos de investigación”. Finalmente, a Mario Krieger y a Matías Nicolás Reiri por los aportes de sus respectivas e interesantes reseñas de libros.

**Daniel García Delgado**

*Buenos Aires, septiembre de 2020*





*DOSSIER:*

**Agendas de Políticas de Vivienda e  
Infraestructura en América Latina.**

---

Coordinador: Alfredo Garay



# Agendas de Políticas de Vivienda e Infraestructura en América Latina.

## *Diez errores frecuentes en el diseño de la política habitacional*

*Housing and Infrastructure Policy Agendas in Latin America.*

*Ten frequent mistakes in the design of housing policy*

**Por Alfredo M. Garay\***

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2020.

**Fecha de Aceptación:** 21 de septiembre de 2020.

### RESUMEN

Este artículo de investigación identifica diez errores frecuentes en el diseño de las políticas habitacionales en América Latina. Analiza problemas derivados de un mal diagnóstico respecto del problema habitacional y del comportamiento del mercado de suelo; del análisis incorrecto de la incidencia de la política habitacional sobre el desarrollo económico y el empleo; de una mala caracterización del sector de la construcción y de la participación de las empresas en la resolución del problema habitacional; no garantizar la provisión de infraestructuras, equipamientos y servicios; permitir una inserción inadecuada de las intervenciones en la estructura de las ciudades; no poner en marcha mecanismos que garanticen la realización de buenos proyectos; falta de planificación, excesiva centralización en la im-

plementación de las obras y la tendencia a descomprometer al Estado en varias dimensiones del proceso de gestión; escasa diversificación e inadecuada simplificación de los programas; mecanismos de adjudicación sesgados o poco transparentes y dificultad para garantizar el seguimiento del programa después de haber adjudicado las viviendas.

### ABSTRACT

This text identifies ten classic mistakes in the design of housing policies in Latin America. Analyzes problems arising from wrong diagnosis of housing problem; wrong analysis of its impact on economic development and employment; wrong analysis of the possibilities of the construction sector; not ensure the provision of infrastructure, equipment and services; Improper insertion into the structure of cities;

---

\* Arquitecto. Urbanista. Titular de la Cátedra de Planificación Urbana de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires. Ha sido responsable de la concepción implementación de políticas de urbanismo y vivienda en varios países de América Latina. Correo electrónico: garayhansen@gmail.com

neglecting good projects; poor diversification and inadequate simplification of programs; excessively concentrated implementation; inadequate allocation mechanisms; not ensure the monitoring of the program once awarded dwellings.

### Introducción

El *dossier* de este número de la *Revista Estado y Políticas Públicas* de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina está dedicado a la contribución de la obra pública para resolver los problemas del hábitat. Puestos en la tarea de revisar las políticas implementadas en los diferentes países de la región, consideré interesante dedicar este primer artículo a observar algunos errores recurrentes de la política habitacional en nuestros países, entendiéndolo que el esfuerzo por evitarlos puede señalar un camino que contribuya a mejorarlos. Si bien apunto a que esta guía contribuya al análisis de las políticas implementadas en la región, no puedo dejar de señalar que mi propia experiencia respecto de la política habitacional argentina sesga el análisis, enfatizando algunos temas que quizás tengan otra importancia en el análisis de otros casos. Me veo también obligado a ilustrar algunas de estas observaciones apoyándome en el caso argentino. Para conformar esta guía propongo identificar diez cuestiones, consciente que la elección de este número (diez) produce una cierta incomodidad, la sensación de forzar el análisis para conformar un número "redondo". Por lo tanto, asumo la transitoriedad de este punteo, desafiando al lector/a a encontrar otros ítems, atribuyendo a este trabajo el carácter de un primer borrador, voluntariamente incompleto, para dar lugar al descubrimiento de nuevas posibilidades.

Hechas estas advertencias, voy a exponer las diez cuestiones que, a mi entender, estructuran los errores conceptuales de los que generalmente se derivan malas prácticas, y que en

términos generales podríamos sintetizar en el cuadro siguiente:

CUADRO 1

1	Diagnóstico equivocado respecto del problema habitacional y el comportamiento del mercado de suelo.
2	Incorrecto análisis de la incidencia de la política habitacional sobre el desarrollo económico y el empleo.
3	Apoyarse en una mala caracterización del sector de la construcción.
4	No garantizar la provisión de infraestructuras, equipamientos y servicios.
5	Inadecuada inserción de las intervenciones en la estructura de las ciudades.
6	No poner en marcha mecanismos que garanticen la realización de buenos proyectos.
7	Falta de planificación, excesiva centralización y descompromiso del Estado.
8	Escasa diversificación e inadecuada simplificación de los programas.
9	Mecanismos de adjudicación sesgados o poco transparentes.
10	Dificultad para garantizar el seguimiento del programa después de haber adjudicado las viviendas.

**Fuente:** Elaboración propia describiendo los ítems a desarrollar en este artículo de investigación.

### 1. Diagnóstico equivocado respecto del problema habitacional y el comportamiento del mercado de suelo

A la hora de concebir una política habitacional, el primer problema que se presenta es contar con un buen diagnóstico, es decir, con una mirada estructurada de problema, sus causas, expresiones y probabilidades de evolución en el futuro. Interesa conocer cuál es la situa-

ción del parque habitacional existente, tanto en términos cuantitativos, como de la calidad de las construcciones, entendidas en un sentido amplio, es decir, de las edificaciones, sus condiciones de estabilidad, calidad de los materiales, dimensiones de los locales, asoleamiento, existencia y condición de los locales sanitarios, estado de conservación y nivel de mantenimiento y de las condiciones del contexto (urbano o rural) en el que se encuentran insertas. Interesa saber cuáles son las condiciones de la estructura parcelaria, tanto en términos de localización, trazado, dimensiones, vulnerabilidad, formas de tenencia y comportamiento general del mercado de suelo, valores y marcos normativos que las afectan. Se debe poder cuantificar el déficit, entendiendo que esta pauta refiere a todas las dimensiones que se acaban de enunciar.

La información es provista por los datos censales que, en general, los países suelen concretar cada diez años (preferentemente los terminados en 0) de acuerdo con pautas que se trata de homologar a nivel internacional. La periodicidad de los censos suele ser un problema, que se acentúa a medida que nos alejamos del momento de su realización. Puede también presentarse como problema la demora en la publicación de los resultados de un censo reciente<sup>1</sup>. Los censos aportan una descripción bastante minuciosa de la población, cantidad, edad, origen migratorio, nivel educativo, respecto de la conformación de las unidades domésticas (detectando problemas de hacinamiento); datos referidos a la situación laboral, nivel de empleo y existencia de hogares con necesidades básicas insatisfechas; incluyendo en general un capítulo particular referido a

las condiciones de habitabilidad. El pautado previsto para el análisis de las construcciones define, en general, tipologías, sobre cuya base se puede después cuantificar la estructura del déficit. Incluye también una caracterización de la existencia de locales sanitarios (fuera o dentro de la edificación) y su conexión a redes, permitiendo ponderar los niveles de consolidación del contexto barrial en el que se insertan las viviendas. En general, los censos aportan poca información respecto de la estructura parcelaria, valores de suelo y comportamiento del mercado de bienes raíces, aunque en algunos casos incluyen pregunta sobre el tipo de tenencia que dan cuenta de la envergadura de los problemas de regularización dominial. En algunos casos específicos, esta información se complementa con censos locales, análisis particulares, trabajos de tesis o estudios de mercado, que permiten dar mayor precisión a los análisis en torno de determinados sectores o problemáticas particulares.

Si lleváramos el análisis al caso de la Argentina, a grandes rasgos se podría decir que, en el contexto del año 2010 sobre un total de 12.171.675 hogares, había alrededor de 13.855.751 viviendas. Esta primera lectura llevaría a considerar que no hay déficit, en la medida que aparentemente existen más unidades que hogares. Sin embargo, los datos censales indican que, dentro de este universo se identifican 2.494.618 viviendas desocupadas. Esta condición induce a considerar que el déficit se podría cubrir logrando que alguna regulación equilibre la oferta y la demanda. Analizando con más cuidado la situación de las viviendas desocupadas, encontramos que de esas 2.5 millones de viviendas, que el día del censo estaban desocupadas, 272.928 estaban en venta o alquiler, es decir, conforman una cartera de unidades disponibles esperando su realización en el mercado; 208.643 estaban en obra (construcción o remodelación) y, por lo tanto, no estaban en condiciones de ser habitadas; 164.317 estaban afectadas a otras fun-

---

1 Suponemos que la incorporación de informática en las oficinas responsables, no sólo acelerará las cuentas, sino que facilitará la realización de los censos, su periodicidad y la presentación de sus resultados.

ciones (oficinas, consultorios, comercios) diferentes de la residencia; 333.501 correspondían a segunda residencia, es decir, a inmuebles de hogares que tiene una segunda propiedad en un centro turístico, de habitantes de otras regiones del país que tienen un departamento en las grandes ciudades, o casas de fin de semana (casas en la montaña, la playa, en el campo, o quinta en la periferia de un área urbana). Queda por lo tanto un total de 942.255 identificado como temporalmente ausente, y otro de 572.920 unidades identificado como "otros". De modo que el ajuste del diagnóstico tiene que resolver la situación de alrededor de 1.5 millones de unidades que no han quedado claramente identificadas por el censo. Es lógico considerar que estos inmuebles forman parte de un patrimonio que, con un criterio especulativo, sus propietarios atesoran (no usan ni alquilan) como reserva de valor y que pueden ser objeto de alguna regulación, dirigida a reducir la envergadura del déficit.

Desde esta perspectiva, resulta interesante analizar que en el marco de la implementación de políticas financieras de corte netamente neoliberal, aplicadas en la Argentina durante el último periodo de gobierno (2015-2019), se implementó una operatoria que habilitó una cartera de 250.000 créditos dirigidos a adquirir viviendas ya construidas. Resulta evidente que la medida no promueve la construcción sino el crédito y que permite que el

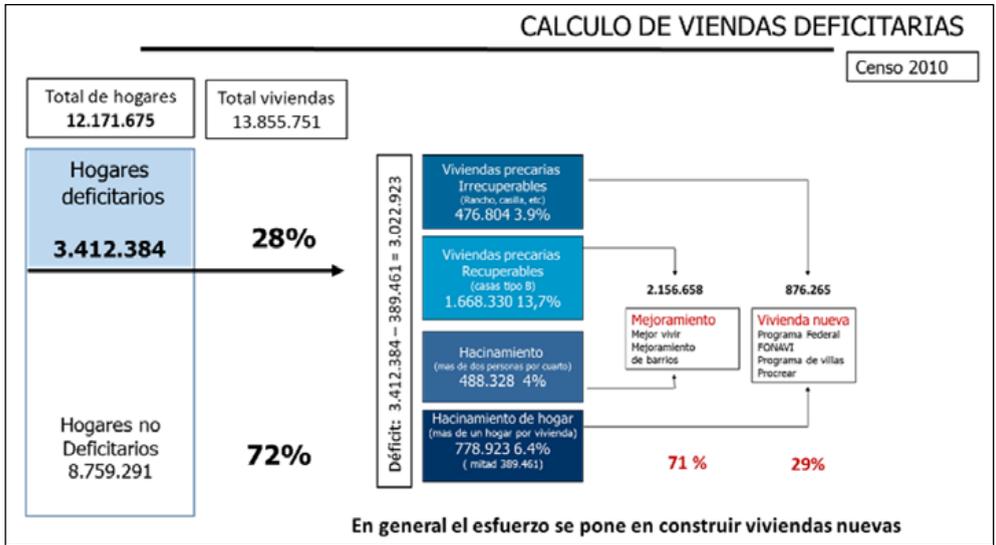
sistema bancario amplíe su cartera incorporando las 272.928 viviendas que el censo registra como en venta o alquiler. Lo interesante es que la cifra corresponde casi exactamente con el tamaño de la oferta que no encontraba colocación en el mercado. Esta decisión, que favorece a los tenedores de estas unidades, no estimula la construcción de nuevas viviendas, sino que incrementa el precio de las unidades, en la medida que pone dinero en las manos de una cantidad de nuevos compradores interesados en adquirir un número de viviendas que ya estaban en el mercado. Obviamente no se trata de una política de vivienda social, sino abrir una cartera de crédito para que la banca pueda colocar un *stock* de capital que no encontraba mejor colocación en el mercado de financiero.

Corresponde señalar que los datos expuestos son los del último censo (realizado en el año 2010) y que para ajustar estas cifras deberíamos efectuar una proyección del crecimiento poblacional estimado para estos diez años que, de acuerdo con nuestras proyecciones, implicará un incremento de casi dos millones de hogares<sup>2</sup>. La información sobre el estado de las construcciones permite considerar que, sobre un total de 13.855.751 viviendas, 8.759.291 corresponden con los estándares aceptados y 3.412.384 (28%) son consideradas deficitarias.

---

2 Cabe señalar que, de acuerdo con las tendencias, se vienen observando un incremento del número de hogares superior al crecimiento del número de personas, que al realizar esta proyección debe considerar un achicamiento tendencial del número de personas por hogar.

**CUADRO 2**



**Fuente:** Elaboración propia sobre bases del censo 2010 (INDEC).

En este punto corresponde precisar cuáles son los atributos que definen la conformación de este déficit. El censo considera que existen viviendas (tipo rancho, casilla, locales comerciales o vehículos (casas rodantes) que no son aptos para cumplir la función residencial. Diferencia también las casas tipo “A” y tipo “B”, entendiendo que las primeras corresponden con los estándares mínimos exigidos y las segundas no han completado el proceso de construcción, presentan un nivel de precariedad o deterioro alto, o no están insertas en un contexto que provea las infraestructuras básicas. El censo también mide los niveles de hacinamiento, diferenciando un primer caso en el que en una misma vivienda conviven varios hogares, de un segundo caso donde viven más de tres personas por habitación. Sobre un total de 3.412.384 unidades considerabas deficitarias el censo indica que 476.804 son consideradas irrecuperables y 778.923 hogares se ven forzados a compartir un mismo techo. Por otro lado, que 1.668.330 hogares tienen una casa incompleta, en construcción, o inserta en

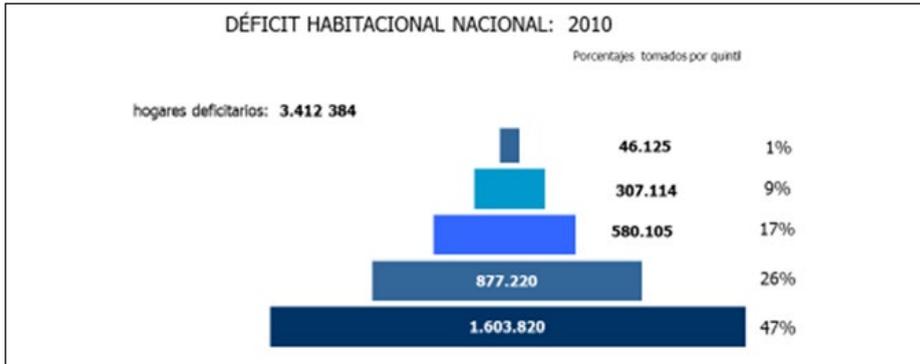
un contexto barrial inadecuado, y que 488.328 viven hacinados en una casa que les queda chica. Lo interesante de esta constatación es que los dos primeros casos (876.265 hogares) requieren de la construcción de una vivienda nueva<sup>3</sup> y que 1.668.330 hogares requieren una intervención (de terminación, mejoramiento, ampliación) sobre el edificio donde viven, o de acciones de consolidación sobre la estructura barrial en la que sus viviendas están implantadas. Con estos datos queda en claro, que sólo 1/3 del problema se soluciona construyendo una vivienda nueva, de acuerdo con las formas convencionales de construcción, impulsadas por las cámaras y las empresas del sector. Los 2/3 restantes, requieren una intervención sobre las edificaciones existen-

3 Aunque en rigor, en el hacinamiento por hogar, la construcción de una vivienda soluciona el problema de dos hogares: uno que queda en la vivienda original y otro que se traslada a la nueva.

tes o de mejoramiento del barrio donde están localizadas, obligándonos a concebir otras formas de resolver la cuestión. Si desagregamos las cifras

del déficit por quintiles representativos del nivel socioeconómico de la población obtenemos el siguiente gráfico.

CUADRO 3



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con los datos del censo 2010 (INDEC).

Partiendo de la constatación que el 47% del déficit corresponde al último quintil y que los dos últimos dan cuenta de las del 70% del problema, la gráfica advierte que un 26% corresponde a sectores medios. El valor de los ingresos de los sectores medios puede, con un porcentaje de subsidio, asumir el pago de una cuota, considerando razonable que el pago de un alquiler o una cuota afecte hasta el 30% del valor de un salario. El incremento del nivel de bancarización ha permitido en algunos países de la región, ampliar la penetración del sistema financiero en la economía de los sectores asalariados, ampliando los porcentajes de población que, con niveles mayores de subsidio, pueden incorporar una cuota a su gasto mensual. Esto permite que un parte del déficit se resuelva apoyándose en la capacidad del sector privado. La política en muchos países (Chile, Colombia, costa Rica, etcétera) ha sido que las empresas desarrolladoras<sup>4</sup> incorporen como clientes a sectores que antes no podrían acceder a un crédito, permitiendo que el Esta-

do deje de solventar la totalidad del costo de la construcción, limitándose a subsidiar una parte del interés de los créditos habitacionales. Por este camino, el Estado utiliza sus recursos para absorber la diferencia entre el valor de la vivienda y la capacidad de pago de los compradores, ampliando significativamente la cantidad de beneficiados. Por otro lado, permite que los beneficiarios elijan la localización y tipo de vivienda que se proponen adquirir y traslada toda la problemática de la construcción (contratación de las obras, certificación de avances, gestión del crédito, etcétera) al sector privado, de modo que su intervención se limita a verificar los términos del financiamiento, en el marco de una operación de compraventa que se realiza como cualquier otra transacción inmobiliaria. El problema seguirá siendo el resto, es decir, aquellos que no son considerados sujeto de crédito por el sistema bancario que, en países con un sistema financiero frágil, conforman un conjunto muy numeroso.

Este análisis no pretende ser exhaustivo, pero sirve para señalar la necesidad de efectuar una correcta lectura de la información censal y de la importancia que tiene contar con un

4 Generalmente, asociando un empresa constructora y una financiera o un Banco.

marco conceptual que permita interpretar esta información. Continuar con un análisis pormenorizado de cómo hacer el diagnóstico excede los alcances previstos para este artículo de investigación, pero el ejemplo da cuenta de la cantidad de errores que frecuentemente se cometen al ponderar al déficit y dimensionar el tipo de acción que se debe impulsar para revertirlo. El error más frecuente es observar todo el

déficit y considerar que la solución es construir viviendas nuevas, lectura que suelen impulsar las cámaras representativas de la industria de la construcción, para quienes intervenir sobre el parque habitacional existente complica enormemente sus necesidades de estandarización. Un diagnóstico más ajustado de cómo se manifiesta la problemática habitacional lleva a reconocer las siguientes situaciones:

#### CUADRO 4 Tipología de casos

Personas u hogares que carecen de vivienda	Inmigrantes, jóvenes, ancianos, etc	Necesitan
Hogares que comparten vivienda	Hacinamiento	Vivienda nueva
Inquilinos	Tenencia segura- permanencia, valor de la renta	Régimen contractual
Habitantes de piezas de hoteles y pensiones	Vecindades, conventillos	Vivienda nueva
Ocupantes ilegales de inmuebles	Relocalización-expropiación	Vivienda nueva
Hogares que habitan vivienda de mala calidad	Restauración, relocalización	Vivienda nueva
Asentamientos en áreas contaminadas o vulnerables	Áreas críticas. Extrema pobreza Relocalización - remediación	Vivienda nueva
Asentamiento espontáneo (sin trazado) baja densidad	Villas, favelas, campamentos	Operación integral
Asentamiento espontáneo (sin trazado) alta densidad	Parcelas/ condominios / esp. público	Operación integral
Asentamiento informal (invasión) con trazado	Asentamientos, urbanización pirata	Vivienda nueva
Loteo precario (carece de redes) habitado por propietarios. Viviendas autoconstruidas	Problemas de tenencia, calidad, hacinamiento (habitantes/cuarto)	Mejoramiento de viviendas/ barrio
Viviendas y edificios deteriorados (condominios)	Áreas centrales	Remodelación
Antiguos conjuntos de vivienda pública deteriorados	Problemas de mantenimiento	Remodelación
Deudores/ desalojados	Ingresos y financiamiento	Vivienda nueva

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de estudios de caso

## 2. El segundo error frecuente en el diseño de las políticas de vivienda consiste en contar con un análisis incorrecto de la incidencia de la política habitacional sobre el desarrollo económico y el empleo

Frecuentemente, los planes de vivienda surgen como respuesta a una crisis y el argumento central para justificar su prioridad pone el eje

en su capacidad para generar empleos. En realidad, su eficacia reside en la velocidad con la que puede poner en marcha al sector, considerando que habilita una repentina creación de puestos de trabajo, con una mano de obra que no requiere mucha calificación. La transferencia de recursos a las empresas supone procesos licitatorios rápidos, que encuadran a las obras en una dinámica muy enraizada en la cultura de la administración. Más difícil

es la negociación, cuando se trata de volver a poner en marcha obras detenidas. Los costos improductivos y el deterioro experimentado durante los tiempos muertos (a veces de años), agregan a la discusión un sinnúmero de situaciones litigiosas, que los abogados de las empresas saben manejar muy bien. La experiencia de las cooperativas de vivienda nos ha permitido estimar que un equipo de dieciséis personas puede construir cuatro casas en cuatro meses. Seguramente, la organización de una empresa puede mejorar esta *performance*, ya sea sistematizando detalles, incorporando piezas pre-moldeadas o construcciones en seco y desarrollando una parte de la producción en recintos techados (que evitan suspender el trabajo los días de lluvia). Puede también incorporar mano de obra más calificada y dotarla de un equipo de herramientas (y condiciones de seguridad) que mejoran significativamente su productividad. Se calcula que el costo de la mano de obra no debe exceder el 33% de costo total de la obra, quiere decir que si cada casa sale alrededor de 30.000U\$<sup>5</sup> cada trabajador debería ganar durante 4 meses un salario cercano a los 600 U\$. La realidad es que los trabajadores están lejos de ganar esos salarios, incluso considerando que con los aportes y cargas sociales su salario de bolsillo se reduzca al 60% de ese valor. Para ilustrar con un ejemplo, con este nivel de afectación de mano de obra y tomando estos valores, se puede considerar que la construcción de 10.000 viviendas induciría 13.000 empleos anuales, con una inversión de 300 millones U\$/año. Es cierto que para que estas viviendas se construyan hace falta que se pongan en movimiento una cantidad de industrias proveedoras de materiales de construcción (cal, cemento, arena, ladrillos, hierro, caños, baldosas, azulejos, maderas, puertas, ventanas, cables artefactos

eléctricos, cocinas, calefones, etcétera), a lo que deberíamos agregar los costos de las herramientas con las que van a trabajar y de los procesos de comercialización y transporte. Si se considera que las materias primas (puestas en obra) cuestan otro 33% de precio de la obra (el salario es el 33% de esas fábricas), podríamos hablar de otros 4.630 puestos de trabajo, que sumados a los 13.000 que teníamos, ya suman 17.630 empleos anuales. Si a esto agregamos que estos salarios han de ser gastados en alimentación, vestido, transporte (lo que podemos denominar en sentido amplio como *reproducción de la fuerza de trabajo*) podríamos llegar a calcular que los empleos inducidos son muy significativos. Podemos agregar a esto el peso de la estructura impositiva y la incidencia del gasto público en el movimiento de la economía. Sin embargo, la proyección tiene un límite. A diferencia de otras inversiones, la construcción de viviendas cristaliza el capital invertido y ese capital no se convierte en un nuevo motor de la economía. Una vez que el déficit es alcanzado, la demanda se achica y, por lo tanto, todo el sector debe acomodarse a las nuevas dimensiones.

La formulación de programas de *shock*<sup>6</sup> tienen mucha dificultad para ser sostenidos en el tiempo y, por lo tanto, las empresas productoras de materias primas desconfían de la sustentabilidad de estas políticas. Tras un primer efecto alentador, donde el pago de anticipos vuelca a las empresas a adquirir los materiales y a congelar sus precios, tiene como efecto un rápido incremento del precio de los materiales que, manteniendo el ritmo habitual de producción, encuentran de repente un incremento de la demanda. El fenómeno se replica como escasez de la mano de obra, sobre todo por parte de subcontratistas y obreros califica-

---

5 Tomando valores promedio de la construcción de vivienda social en la Argentina.

---

6 Entendida como programas que en corto tiempo logren un gran impacto sobre el déficit.

dos que comienzan a ser muy solicitados. Ni que hablar de los efectos sobre el mercado de suelo, que incrementa el valor de las buenas localizaciones, poniendo en oferta terrenos más distantes que prometen incrementar el valor de los terrenos de engorde que con la expansión de la periferia quedan mejor posicionados. De modo que, la posibilidad de encarar un programa ambicioso de construcción de viviendas, requiere de una negociación. Por lo tanto, la posibilidad de proponer una política pública de mediano o largo plazo, que tenga como objetivo revertir tendencialmente la envergadura del déficit, tendrá como condición que las empresas proveedoras y constructoras acuerden moverse durante ese tiempo dentro de determinados cupos y márgenes de utilidad. Por lo tanto, habilita acuerdos sectoriales que legitimen regulaciones (normativa urbana, mecanismos licitatorios, formas de pago, etcétera) en el marco de los cuales ha de producirse la competencia entre las empresas. La posibilidad de estas formas de concertación, resulta clara en términos de planeamiento, pero son difíciles de implementar. Requieren la incorporación de mecanismos que eviten los conflictos de intereses y garanticen la transparencia de estas negociaciones.

### **3. No contar con una buena caracterización del sector de la construcción**

Avanzando con una caracterización del sector<sup>7</sup>, debemos reconocer que en América Latina las formas que asume el proceso de producción de viviendas presenta formas diversas:

1. La producción artesanal. Si observamos cómo se produce la vivienda individual como resultado del trabajo de un arquitecto, constructor o de un grupo de trabajadores independientes, verificamos que sus métodos no son demasiado diferentes de los de un sastre que hace un “traje a medida”. Las modalidades operativas de organización del trabajo son todavía medievales y se apoyan en el conocimiento de su oficio de un conjunto de artesanos, propietarios de sus herramientas de trabajo que coordinan sus intervenciones bajo las pautas que establece un director de obra. En general, se trata de obras de pequeña envergadura (entre 100 y 500m<sup>2</sup>) que son producidas por una multitud de trabajadores autónomos con un grado de organización muy básico. La paradoja es que siguiendo esta modalidad se construye (remodela o decora) la vivienda de los sectores de mayor poder adquisitivo, que pueden pagarse el privilegio de un diseño original. Bajo esta modalidad, se construye también una parte importante de la vivienda popular, siendo frecuente en los barrios que un maestro mayor de obras o un constructor, con menos pretensiones en términos de diseño, apoyado en el trabajo de un pequeño grupo de artesanos capaces de desempeñar diferentes oficios, logre reproducir una tipología que resulta exitosa entre su clientela.
2. Como un segundo grupo puede clasificarse la auto-construcción, que reproduce los rasgos de este modo de producción artesanal, aunque con una mano de obra menos calificada, en la medida que quien realiza la tarea es el mismo que va a habitar esa vivienda. La imposibilidad de contratar los trabajos obliga a utilizar los recursos de que dispone para adquirir un terreno y los materiales, basando su estrategia en la posibilidad de invertir sus tiempos libres para construir su casa. Siendo realistas debemos asumir que la mayor parte de la vivienda

---

7 Tomando como base el análisis del sector, expuesto por Pradilla, E. (1977). Notas sobre el problema de la vivienda. *Revista Arquitectura Autogobierno*. Núm. 7. Facultad de Arquitectura de la UNAM, México.

popular se construye de esta manera y que los trabajadores pueden hacerlo ampliando la jornada de trabajo y, como sus tiempos libres son limitados, esta estrategia tiende a dilatar los tiempos de obra, obligando a su familia a vivir muchos años en una obra en construcción.

3. Un tercer grupo, corresponde con las modalidades adoptadas por empresas pequeñas, (manufactureras) organizadas en torno a un propietario o patrón que combina la contratación de cuentapropistas y de obreros asalariados para el desarrollo de edificios de un poco mayor envergadura (500 a 3000m<sup>2</sup>). En general, tienen una muy baja incorporación de capital en maquinaria y herramientas y las formas de sistematización de procesos es muy básica. Si refiriéramos al caso argentino, reconoceríamos que la mayor parte de la propiedad horizontal ha sido realizada por este tipo de empresas que construyen sobre pequeñas parcelas urbanas edificios de mediana altura (hasta 8 niveles).
4. La cuarta modalidad nos presenta empresas que están respaldadas por una mayor inversión de capital (empresas medianas). Cuentan con maquinarias que incrementan su productividad, trabaja con personal asalariado y sus propietarios evalúan su rentabilidad comparando la tasa de ganancia que obtienen con esta actividad, con la tasa media que ofrece el sistema financiero (TIR VAN). Son las empresas que construyen sobre parcelas grandes, edificios en torre o conjuntos habitacionales. La posibilidad de sistematizar sus procesos requiere de una cierta escala, que lleva a que sus intervenciones busquen superar los 5.000m<sup>2</sup> de obra. En rigor, esta es la escala de las empresas medianas.
5. Por último, las empresas verdaderamente grandes tienden a abandonar el rubro de la vivienda para dedicarse a obras que, como las represas, carreteras, puentes, acueductos o redes troncales, permiten verdaderas

economías de escala (tienen menos rubros que certificar). En este contexto, la vivienda parecería escapar al campo de acción de estas empresas, que para la realización de grandes obras tienden a adquirir posiciones dominantes. Sin embargo, cuando a partir de la década del '60, las políticas habitacionales impulsaron la realización de grandes conjuntos de 1.000 a 4.000 viviendas a través de los fondos nacionales de vivienda (FONAVI, INFONAVIT, etcétera) este sector adquirió un gran protagonismo. En esta escala<sup>8</sup>, es más factible aplicar procesos industrializados, que sistematizar procesos constructivos con criterios fordistas. Desde entonces, el tema ha sido un campo de interés de las cámaras de construcción, frecuentemente convertidas en clubes o cárteles interesados en colocar funcionarios representativos del sector para que implementen políticas convenientes.

6. Al hablar de la industria de la construcción, nos hemos referido hasta ahora al montaje de los edificios y hemos dejado de lado a las empresas proveedoras de los materiales de construcción. Al analizar sus formas de abordar el mercado, nos damos cuenta que es el que expresa el verdadero desarrollo industrial, el que presenta mayor desarrollo tecnológico y altos niveles de concentración, conformando posiciones casi monopólicas en algunos rubros clave como a la producción de cemento, ladrillos, acero, muebles de baño, etcétera. En algunos países de la región, observamos que las empresas proveedoras de insumos (por ejemplo: cementeras) incluyen dentro de las actividades del grupo la construcción de viviendas, teniendo como característica la concentración de la actividad en un número pequeño de empresas, que tienden a realizar obras de gran envergadura. De modo

---

8 Se trata de obras de entre 30.000/100.000m<sup>2</sup>.

que, en el momento de la concertación, en los términos que describimos en el ítem anterior, el Estado encuentra un interlocutor con mucho poder, dispuesto a formatear el producto que se propone construir de acuerdo con sus necesidades e intereses.

El artículo de la *Revista Arquitectura Autogobierno*, demostró cómo la intervención estatal se convierte, en estos casos, en un mecanismo que habilita a la incorporación al mercado de las grandes empresas constructoras a sectores que tradicionalmente quedaban fuera. Desde esta perspectiva, dejó demostrado que las políticas tradicionales de vivienda social, lejos de cumplir un objetivo social, han sido concebidas para favorecer a los sectores más concentrados de la industria de la construcción. El conflicto de intereses queda, en general, invisibilizado cuando en nombre de la estandarización, la productividad o de los formatos sostenidos por una determinada ideología de lo urbano, el Estado queda atapado dentro de la lógica de los sectores dominantes. El error clásico es dejarse seducir por la cantidad de viviendas que se van a inaugurar y la cantidad de empleos que se van a crear. Desde esta perspectiva, la búsqueda de otros caminos que nos despeguen de los grandes conjuntos, promoviendo la construcción de pequeños edificios en parcelas conformadas dentro de una manzana, o la posibilidad de promover el desarrollo de formas cooperativas, o de línea de apoyo a la auto-construcción, son alternativas que pueden resultar más eficaces tanto en términos de la generación de empleos y de promoción de un desarrollo del sector de la construcción, más incluso respecto de otras formas de organizar la producción (PyMEs, cooperativas, mutuales, artesanos, autoconstructores, etcétera).

#### **4. No garantizar la provisión de infraestructuras, equipamientos y servicios**

Un cuarto error característico consiste en tratar de minimizar del valor del suelo. Buscando

no asumir en la estructura de costos el valor de los predios en áreas urbanas consolidadas, se opta por desplazar las construcciones sobre tierras más baratas. La primera opción suele ser la afectación de tierra públicas, evitando contabilizar su valor. Se suele considerar que los municipios que quieren acceder a planes de vivienda deben proveer la tierra en forma gratuita. La segunda opción es afectar tierras en las áreas consideradas de expansión, adecuando la normativa para que sean incorporadas al área urbana. El tradicional desfasaje entre crecimiento de la mancha urbana y la expansión de las redes de infraestructura básica (agua, saneamiento, pluviales, pavimentos, etcétera) deja obviamente a los predios seleccionados fuera de las aéreas servidas. Planteada esa localización, los contratos deberán incorporar los costos del tendido de estas redes, mejorando las expectativas de las empresas constructoras. El problema es cómo integrar estos nuevos tendidos a los sistemas generales de provisión de agua y saneamiento. La incorporación del costo de las obras de nexo, más complejas y más costosas, vuelve a mejorar la rentabilidad de las constructoras. Cuando el precio de estas obras pasa a ser absurdo, la segunda opción es desarrollar redes autónomas (pozos, planta de potabilización y de tratamiento de aguas usadas) dejando sin resolver quién ha de ser el responsable de operar estas plantas. En el caso argentino, es frecuente dejar la gestión en manos de los consorcios de futuros propietarios que, al encontrar enormes dificultades económicas y organizativas para asumir este compromiso, terminan con problemas en la provisión de agua potable y volcando agua no tratada sobre alguna cuenca cercana.

Si se hace la cuenta con responsabilidad, se llega a la conclusión que hubiese sido más barato comprar tierra correctamente equipada. La realidad es que, la presión que ejercen sobre los tomadores de decisiones, las empresas interesadas y los propietarios de las áreas circundantes, terminan conformando un sentido

común que naturaliza decisiones inadecuadas. La modalidad denominada *Tierra y proyecto urbano* (implementada en 2004 por la Provincia de Buenos Aires) consolidó la compra de la tierra como parte del contrato. Estableció que para ganar la licitación el oferente debería aportar un buen terreno. Considerando que el costo de construcción de cada vivienda puede tener un valor fijo, el proceso licitatorio adjudica la obra a la empresa que ofreciera la mejor localización, en zonas provistas de redes y con el mejor proyecto urbano (trazado, estándares, combinación de tipologías) de acuerdo con un puntaje establecido para evaluar las propuestas. Con esta modalidad, el buen resultado depende de la relación entre el número de oferentes y la cantidad de conjuntos que se licitan, de manera de garantizar que exista una verdadera competencia. Si el número de oferentes es reducido, aquel que quiera poner en marcha muchas obras se ve obligado a aceptar malas propuestas y obtendrá malas localizaciones. Encontramos en América Latina una gran cantidad de nuevos barrios con serios problemas con las redes. En muchos casos porque su edificación no consideró adecuadamente el problema de las infraestructuras. También es frecuente el desfasaje entre el avance de las edificaciones y el de las redes, de modo que se suele habilitar el poblamiento de barrios con obras pendientes, algunas de las cuales quedan demoradas para siempre.

### **5. Inadecuada inserción de las intervenciones en la estructura de las ciudades**

Los planes urbanos (generalmente de competencia municipal) y el formateo de políticas habitacionales (generalmente de competencia nacional) no suelen ir de la mano. La inexistencia de planes o la necesidad de corregirlos para hacer posible la localización de un nuevo barrio suele expresar estos desajustes. El desarrollo de islas de urbanización, ya sea como áreas insertas en contextos todavía rurales o

como conjuntos de alta densidad en contextos de barriadas de baja densidad suele convertir a los barrios en guetos, introduciendo serios problemas de integración entre los habitantes de un mismo sector de la ciudad. El problema se agrava cuando la provisión de infraestructuras o el acceso a los nuevos equipamientos sociales (escuelas, salud, áreas verdes) plantea diferencias respecto de los barrios que conforman su contexto. El tema se vuelve crítico cuando la segregación se materializa con una reja o muro divisorio que separa al nuevo vecindario de su medio social.

La integración de estos proyectos a sus contextos obliga a considerar de qué manera las piezas urbanas que se incorporan al tejido existente pueden producir cambios positivos sobre los barrios que los circundan. Debe tenerse en cuenta que muchos de estos problemas guardan relación con el tamaño de los nuevos conjuntos y se simplifican enormemente cuando la política de vivienda construye pequeños edificios en parcelas urbanas conformadas dentro de manzanas existentes. En este caso, la provisión de las infraestructuras se diluye dentro de un plan general de mejoramiento que incluye a todos los habitantes de un mismo barrio.

### **6. No poner en marcha mecanismos para garantizar la realización de nuevos proyectos**

En general, puede afirmarse que los responsables de la administración de estas políticas, buscan simplificar los procesos administrativos. Llevar adelante un número reducido de grandes obras es más fácil de sistematizar que la realización de una multitud de pequeñas obras. Resulta lógico considerar que al multiplicar las obra implica dar seguimiento a muchos proyectos, gestionar las aprobaciones, la obtención de los recursos y la implementación de los procesos licitatorios. Estas cuestiones suelen llevar mucho tiempo, un recurso que se vuelve especialmente valioso considerando lo

reducido del tiempo que una misma administración permanece al frente de un gobierno. Esta necesidad de acortar los tiempos lleva a reproducir módulos estándar o trasladar a las empresas el desarrollo de los proyectos, permitiendo que estas minimicen costos y optimicen la eficiencia de los procesos productivos. Los trazados, las alturas y las distancias pasan a guardar relación con el mejor funcionamiento de las grúas. La sistematización de detalles termina definiendo la fisonomía de los edificios, que fatalmente tienden a resultar todos iguales. Interesa salir de estos patrones de comportamiento, introduciendo mecanismos que permitan mejorar la calidad de los proyectos (concursos, cooperación, aporte de universidades, organizaciones no gubernamentales o la participación de los habitantes), considerando que el diseño de las unidades y la configuración de un paisaje urbano cumple un papel fundamental para definir la cantidad de ambientes, tamaño y flexibilidad de las unidades, posibilidades de expansión (balcones, terrazas), de crecimiento, color y, por lo tanto, de arraigo, de afirmación de identidades para salir del anonimato, del agobio masificante para desalentar el vandalismo y estimular el desarrollo de buenas prácticas de convivencia barrial. En los casos que no se trate del desarrollo de grandes conjuntos, sino de pequeñas intervenciones, de edificios singulares insertos en tramas consolidadas, del mejoramiento de viviendas, la rehabilitación en centros patrimoniales o de área degradadas, las intervenciones sobre el espacio público cumplen un papel fundamental y deben también ser proyectadas.

## **7. Falta de planificación, implementación centralizada y Estado poco presente**

Considerada la importancia de la inserción de las intervenciones en el contexto de una ciudad que supone mayores niveles de coordinación entre las oficinas responsables de la política urbana en sus distintas instancias (na-

cional, provincial, municipal), los problemas de implementación también requieren poner en marcha procesos de planificación. La multiplicación de las obras, promoviendo el desarrollo de muchas intervenciones de menor envergadura, obliga a concebir mecanismos de descentralización, trasladando responsabilidades a organismos de seguimiento y gestión más próximos a la realización de los trabajos. Las políticas implementadas en algunos países, promoviendo el subsidio al comprador (ya descrita) tiende a trasladar a responsabilidad del seguimiento de las obras a las empresas, entendiendo que el papel del Estado se limita a la financiación de los subsidios y a la selección de los beneficiarios. Desde esta perspectiva, el corrimiento del Estado del seguimiento de los trabajos reconoce la libertad de los desarrolladores/construtores de elegir las localizaciones, las tipologías y los proyectos urbanos. Considera que los beneficiarios tendrán, a su vez, la libertad de elegir el perfil de los productos que se proponen adquirir, permitiendo que el mercado se reconstruya los comportamientos habituales de adquisición de una vivienda. En este caso, la planificación se limita a una correcta caracterización del tamaño de la demanda, de los niveles de subsidio requerido y de los estándares exigidos a las empresas que comercialicen sus barrios incluyendo a los beneficiarios del subsidio.

Cuando el Estado aspira a incrementar sus niveles de participación e intenta corregir defectos del comportamiento del mercado, suele establecer regulaciones que lo llevan a un mayor seguimiento de la construcción y a prolongar su intervención durante y después del poblamiento del nuevo barrio. La implementación de nuevas herramientas o nuevos mecanismos de gestión, requiere una mayor actividad de las oficinas o unidades ejecutoras responsables de la implementación de estas políticas. Si, por ejemplo, se promueven políticas de mejoramiento del parque habitacional existente o de realización de pequeñas obras

de vivienda nueva, se hace necesario facilitar las posibilidades de intervención de los artesanos, trabajadores independientes, cooperativas e incluso de programas de autoconstrucción. Estas políticas requieren un gran esfuerzo organizador que la lógica del mercado suele más bien a desalentar. Las políticas habitacionales del gobierno uruguayo en tiempos del frente amplio, permitió un importante desarrollo de *las cooperativas de vivienda*, en la implementación de programas de remodelación de viviendas deterioradas, tanto en zonas históricas de la ciudad (ciudad Vieja) como en las periferias. En el caso brasileño, programas como "favela bairo" impulsó programas de gran envergadura de mejoramiento de las condiciones sanitarias y habitacionales de antiguas favelas. Si tomamos la coyuntura actual argentina, donde una ley prioriza la implementación de un programa de gran envergadura, como el RENABAP<sup>9</sup>, la organización del proceso productivo obliga a poner en relación movimientos sociales y municipios. Mientras los movimientos sociales reivindican realizar las obras a través de sus propias organizaciones, los municipios entienden que deben ajustarse a las normativas y modalidades de ejecución conocidas por las organizaciones locales.

Queda planteado el problema de la necesidad de producir una reorganización del aparato productivo, que el mercado ha estructurado alrededor de grandes empresas que detentan posiciones dominantes y de favorecer la participación de organizaciones sociales que en los grandes suburbios se han convertido en un importante factor de poder político. La necesidad de producir una rápida solución, tanto respecto a sus necesidades de tener trabajo

como de mejorar el marco urbano y habitacional en el que se desarrolla su vida cotidiana, introduce presión a la necesidad de concebir e implementar nuevas formas operativas.

## 8. No se diversifican programas

Son raros los casos donde se verifica la apertura de un menú de programas adecuados para atender problemáticas específicas. Más allá de los mecanismos tradicionales de construcción de grandes conjuntos, incluyendo modalidades como el financiamiento al comprador, no es frecuente la implementación de programas focalizados sobre sectores particulares de la demanda como los que observamos en algunos países desarrollados. Es el caso de programas de rehabilitación, o de construcción de vivienda dirigidos a los adultos mayores, madres solteras, familias numerosas, desalojados, inundados, miembros con capacidades diferentes, estudiantes, pueblos originarios, inmigrantes, etcétera. Puede considerarse que sobre la base de la tipología de casos que fue expuesta en el gráfico 2, se puede establecer un índice de programas básicos posibles de desarrollar. La apertura de un abanico más amplio de alternativas, permite también diferenciar el perfil de las unidades ejecutoras responsables de llevar adelante cada modalidad. Se debe reconocer que existe una tendencia decidida a avanzar en esta dirección. El abandono de grandes conjuntos de unidades estandarizadas, permite diversificar operatorias y, en ese marco, abre la posibilidad de atender a las demandas específicas de las diferentes dimensiones del problema. Como criterio general, se busca la integración social, a incrementar su cohesión, apuntando a que sus restricciones, físicas, económicas o sociales no impliquen la pérdida de derechos. En este punto, cobra especial importancia el tratamiento de cuestiones de gé-

---

9 Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP): la Ley 27.453 crea un fondo dirigido a mejorar la condición de los barrios identificados como deficitarios de acuerdo a un censo exhaustivo de estos asentamientos.

nero, accesibilidad, étnicas, de acuerdo con las recomendaciones de la agenda de Hábitat<sup>10</sup>.

La diversidad de programas puede definir también pautas claras respecto del tipo de edificio o de unidad (tamaño, altura, estándares de calidad, contexto barrial, etcétera) más adecuado para responder a una problemática determinada. Esta tipificación resulta útil para especificar el tipo de parcela, su vinculación con la calle, la posibilidad de incluir locales (comercio, oficina o taller), de modificar (ampliar/remodelar) la construcción original, o de apoyarse en las construcciones existentes (construyendo arriba o al fondo), convirtiendo en condominios los lotes de vivienda unifamiliar y promoviendo el incremento de la densidad de un barrio. Con ese enfoque queda abierta la posibilidad de hacer coincidir sobre determinadas operaciones (proyectos urbanos) diferentes operatorias, permitiendo que en todos los casos se trate de intervenciones de pequeña escala, pero que en su combinación contribuyan al desarrollo de una ciudad más eficiente, diversa y cohesionada.

## 9. Los mecanismos de adjudicación suelen ser poco transparentes

El cumplimiento de estos objetivos incluye la revisión de los mecanismos de asignación y adjudicación de las unidades. El método más frecuente relaciona las características de la unidad (tamaño, calidad, localización) con la capacidad adquisitiva de los beneficiarios. La modalidad de los fondos sociales de acceso a la vivienda se basa en la posibilidad de reponer los recursos invertidos mediante el cobro de cuotas mensuales de crédito inmobiliario. El caso de los adultos mayores pone en crisis este criterio, considerando que el tiempo de vida de los beneficiarios conspira contra la po-

sibilidad de saldar el crédito. Semejante puede ser la evaluación de la capacidad de pago de un beneficiario ciego o con problemas de conducta. Generalmente, la cuestión se compensa considerando cada caso en el contexto de un grupo familiar. Es frecuente que para fundamentar estas evaluaciones se implementen sistemas de puntaje, que evalúa a los candidatos en el contexto de un grupo. Las dudas se presentan en los mecanismos de intermediación, es decir, en las entrevistas y verificaciones de trabajadores sociales que pueden ser engañados, desbordados o que manipulan los procedimientos de calificación. La presencia de problemas de drogadicción, alcoholismo, violencia doméstica, conformación y estabilidad del grupo familiar, entre otras, incorporan otro nivel de complejidad a estas evaluaciones, colocando al Estado sobre los límites admitidos del control social.

Por fuera de los criterios y métodos de la ingeniería social, la mayor parte de los programas adjudican las viviendas como resultado de una decisión política, eludiendo los mecanismos de evaluación (económica y social) para proceder a la reproducción de los sistemas de favor político, por ejemplo, priorizando a los hijos de los actuales habitantes y, sobre todo, de aquellos que participan de la actividad política del partido en el poder. El clientelismo suele ser un mecanismo de asignación frecuente, característico de los métodos tradicionales de reproducción del poder (caciques, punteros, referentes) que, por este medio, garantizan la sujeción de las nuevas poblaciones al sistema político local.

Los mecanismos cambian cuando los beneficiarios no llegan de a uno, sino cuando expresan las reivindicaciones de un colectivo que se mueve organizadamente (por ejemplo, habitantes de un área inundable que se debe relocalizar). En este caso, las mismas organizaciones consideran que debe darse prioridad al listado de los actuales afectados, que se respeten las relaciones de vecindad y las redes que

---

10 Hábitat III. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible*. Ecuador, octubre de 2016.

vinculan a los integrantes y que eventualmente se fijen pautas para la incorporación de nuevos beneficiarios. En estos casos, también se debe asignar un valor a los predios o a las mejoras que dejan en los lugares de origen, su paso al patrimonio estatal y el descuento de ese valor de las posibles deudas hipotecarias que se desprendan de la adquisición de las nuevas viviendas. De más está señalar que estas condiciones, en general, no suelen ser consideradas.

Por último, se presenta el caso de las formas organizativas que participan de proceso de construcción. En este caso, las cooperativas suelen contabilizar su contribución (en tierras, materiales, herramientas o tiempo de trabajo). Así, el establecimiento de formas justas de asignación suele ser más frecuente, lo que no exime del desarrollo de situaciones litigiosas que dan cuenta de las diferencias entre los beneficiarios y de asimetrías en el compromiso respecto del desarrollo de un proyecto común. Este tipo de problemas suele ser motivo de desaliento (obras que duran demasiado, debilitamiento de los liderazgos) y desgaste de algunas de estas organizaciones, que para llegar a buen término, necesitan un apoyo especial<sup>11</sup> de los responsables del programa.

En síntesis, interesa pensar bien cuáles han de ser las formas de adjudicación de las unidades. Resulta necesario reemplazar las modalidades tecnocráticas o clientelares, para favorecer otras más participativas, democrática, que garanticen una justicia distributiva y la cohesión social en el momento de la integración de las nuevas barriadas. En los países donde la regularización dominial se ha consolidado, como un mecanismo para acceder a la tierra, el problema es cómo iniciar el proceso

dando respuesta a la presencia de una nueva toma. Como es sabido, esta modalidad pone "el carro delante del caballo", en la medida que primero se ocupa la tierra y después se la urbaniza. Para revertir esta secuencia, el Estado debe definir un camino alternativo, un mecanismo claro y asequible sobre cómo acceder a un lote o una vivienda. El problema es organizar la demanda ("organizar la fila"), abrir ámbitos de interacción con las familias que necesitan una solución, de modo que su capacidad de organización se potencie y que la canalización de las expectativas se anticipe a la ocupación informal de una tierra. La organización social de la demanda es un trabajo central de los responsables de estas políticas, un termómetro eficaz para ir monitoreando la evolución del déficit y, a la vez, una fuerza política capaz de movilizarse y presionar cuando el tema va perdiendo relevancia en la agenda de prioridades.

### **10. Dificultad para garantizar el seguimiento del programa después de haber adjudicado las viviendas**

La finalización de las obras es generalmente un punto donde se interrumpe el proceso. Los arquitectos suelen retirarse junto con las empresas y, salvo algunos ajustes y reparaciones, la presencia del Estado se repliega luego de las ceremonias de entrega de llaves. El proceso de final de obra y los trámites de titulación suelen demorarse. Los institutos de vivienda suelen hacerse cargo de algunas tareas de reparación y de recibir los reclamos por las tareas que han quedado pendientes. Los trabajadores sociales, con intensa participación en la mediación de los conflictos durante la construcción y en los procesos de asignación de las viviendas, suelen convertirse en la instancia de recepción de las quejas, por problemas constructivos, debilidades de las redes o falta de equipamientos y servicios y el buen clima inicial se va desgastando. En general, no se entiende que la mudanza y posterior radicación de la población es en rea-

---

11 Suele también ser necesaria la contratación a un tercero de parte de los trabajos (por ejemplo, estructura de hormigón) permitiendo acortar los tiempos de obra y la perseverancia de las organizaciones.

lidad el inicio del proceso más delicado de esta construcción. Ya no se trata de los aspectos físicos de la obra, sino de la construcción de los dispositivos que han de procesar la vida barrial. El principio de las clases, la circulación del transporte público, la organización de la cooperadora escolar, de la sociedad de fomento, de las organizaciones dedicadas a promover el deporte, la cultura y los rituales de la vida barrial, surgen en este contexto y requieren del apoyo estatal.

El error más frecuente es creer que el gobierno ya ha cumplido con el acto de inauguración y la entrega de las unidades. Ese día comienza una nueva instancia de la relación, donde los beneficiarios capitalizan sus logros e inician la gestión de nuevas reivindicaciones. Su contexto de carencias no queda agotado con la adquisición de una vivienda y, en ese marco, el acceso a un puesto de trabajo, al transporte, a la salud o su abastecimiento son dimensiones importantes que quedan por resolver. La nueva vivienda ha introducido cambios substanciales en su economía. Si bien se ha capitalizado con la tenencia de la nueva unidad, debe ahora asumir el pago de tarifas, impuestos, tasas municipales y sobre todo de la cuota que lo volverá titular de la casa que le ha sido adjudicada. La nueva condición formaliza su presencia en la sociedad local, legitima el pleno ejercicio de su ciudadanía y, en este marco, su situación económica y estatus laboral suelen no favorecer la estabilidad de esta conquista.

Paralelamente, los cuerpos gubernamentales dan cuenta de una enorme ineficacia para tramitar los finales de obra, para registrar los condominios en el catastro y conformar las hipotecas. La falta de cumplimiento de estos requisitos induce la falta de pago y, en ese marco, el crecimiento de una deuda no tiene una contracara formal que legitime los reclamos. La imposibilidad de comercializar legalmente ese bien, promueve la realización de transacciones informales que finalmente son tolera-

das por la administración, aunque se vendan por un valor menor que su costo de reposición. Por lo tanto, queda instalado un mercado informal de las propiedades (en general dinámico por ser más flexible para absorber a las modificaciones que experimentan las unidades domesticas) y el problema de la cobranza de las hipotecas va quedando relegado como una tarea de imposible resolución. Como en otros casos el problema termina encontrando solución, con una nueva normativa de regularización dominial que reconoce el estado de cosas y lo formaliza.

En general, las políticas suelen fallar; las relaciones, se desgastan y los temas pendientes tienden a desarrollarse como conflictos. La entrega de las viviendas va a suponer un acompañamiento prolongado, que tendrá como tarea formalizar la relación entre sociedad y Estado. La fecundidad de este trabajo quedará reflejada en la solidez de las organizaciones que toman a cargo el desarrollo de la vida barrial. Redes y liderazgos que suponen una cierta especialización, que diferencian sus campos de actuación, en tanto ampliación del campo de actuación del Estado. Dispositivos, con diferentes grados de institucionalidad en los que se procesan relaciones sociales, donde la representatividad de los actores que los conforman y dan vida es la mayor garantía del éxito de estas políticas sociales.

## **Conclusiones**

Sin pretender ser lineal, ni pontificar sobre la manera correcta de encarar una política dirigida a mejorar el hábitat, podríamos concluir rescatando diez pautas orientadoras para quienes tienen la responsabilidad de participar, desde alguna instancia, del proceso de toma de decisión en torno de estas políticas.

## **En la formulación de las políticas:**

1. Contar con un buen diagnóstico respecto del problema habitacional y el comportamiento del mercado de suelo.

2. Medir correctamente su incidencia sobre el desarrollo económico y el empleo.
3. Realizar una buena caracterización del sector de la construcción.

### En el desarrollo de los proyectos:

4. Garantizar que los proyectos resuelvan la provisión de infraestructuras, equipamientos y servicios.
5. Estudiar seriamente cómo será la inserción de las intervenciones en la estructura de las ciudades.
6. Implementar mecanismos que garanticen la realización de buenos proyectos.

### En las etapas de implementación:

7. Programar cuidadosamente la implementación, instalando la presencia del Estado (con capacidad de decisión) en lugares próximos al lugar donde se han de realizar los trabajos.
8. Diversificar operatorias adecuándolas a las características del problema que se quiere resolver.
9. Establecer mecanismos de adjudicación justos, participativos y transparentes, prestando particular atención a la organización de los futuros beneficiarios.
10. Programar cuidadosamente el seguimiento del programa hasta garantizar que quede consolidada la estructura barrial, la transferencia del dominio, y los dispositivos previstos para gobernar la convivencia social.

### Referencias bibliográficas

Bernal, F. y De Vido, J. (2015). *Néstor y Cristina Kirchner. Planificación y Federalismo en Acción*. Buenos Aires: Editorial Paneta.

Borja, J. y Zaida, M. (2001). *El espacio público. Ciudad y Ciudadanía*. Barcelona: Electra Diputación.

Cohen, M., Carrizosa, M., Gutman, M. (2016). *Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urba-*

*nas en América Latina*. Buenos Aires: Editorial The New School - Café de las Ciudades.

Cravino, Ma. C. (Comp.). (2012). *Construyendo Barrios*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS - Universidad Nacional de General Sarmiento.

Fernández Wagner, R. (Comp.). (1994). *Urbanización y vivienda. Aportes al estado de la cuestión*. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata - FAUD - Centro de estudios de tecnología y vivienda.

García Delgado, D. y Ruiz de Ferrier, C. (Comps.). (2015). *Documento de Trabajo 2: Estado y desarrollo inclusivo en la multipolaridad. Desafíos y políticas públicas*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Instituto de estadística y registro de la Industria de la Construcción (2005). *Situación actual y evolución del sector de la construcción*. Buenos Aires: IERIC.

Lungo, M. (Comp.). (2000). *La tierra urbana*. Buenos Aires: UCA Ediciones - San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Masboungi, A. (Comp.). (2005). *Régénérer les grandes ensembles. Poyet Urbain*. Paris: Editions de la Villette.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (MINVU). (2004). *Un siglo de políticas de vivienda y barrio*. Santiago: Publicación oficial del MINVU.

Panaia, M. (2004). *El sector de la construcción. Un proceso de industrialización inconclusa*. Buenos Aires: Editorial NOBUCA.

Rodríguez, A. (1983). *Por una Ciudad Democrática*. Santiago de Chile: SUR Colección Estudios Sociales.

Rojas, E. (2009). *Banco Interamericano de Desarrollo. Construir Ciudades: Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*. Washington: Editorial BID.

Smolka, M. y Mullahy, Laura (Comps.). (2007). *Perspectivas urbanas*. Boston: Lincoln Institute of Land Policy.

**(In) cumplimiento del derecho a una  
vivienda digna y decorosa.  
Cuentas pendientes de la política habitacional mexicana  
(1970-2020)**

*(Un) fulfillment of the right to adequate housing.  
Unresolved issues of Mexico's housing policy  
(1970-2020)*

**Por Bernadette Gordyn\* y Ana Ruiz Nieves\*\***

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2020.

**Fecha de Aceptación:** 15 de septiembre de 2020.

**RESUMEN**

El objetivo de este artículo de investigación es estudiar los logros de las políticas de vivienda implementadas en México en las últimas décadas e indagar sobre algunos de sus principales desafíos por resolver a fin de garantizar el derecho a una vivienda adecuada de acceso universal. México posee una larga trayectoria en materia de producción de vivienda social, guiada por un robusto y complejo sistema institucio-

nal y normativo que ha permitido brindar soluciones de vivienda a sus ciudadanos por más de cinco décadas. A pesar de los grandes logros en términos de reducción del déficit cuantitativo es evidente que el derecho a la vivienda digna y decorosa que promueve la Constitución mexicana todavía no puede ejercerse en igualdad de condiciones por todas las personas ni en todos los territorios del país. Entre los principales retos que enfrenta la política habitacional

---

\* Arquitecta por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Urbanismo por la Universidad Politécnica de Cataluña, España y la Katholieke Universiteit Leuven. Docente de Planificación Urbana en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UBA. Consultora en Desarrollo Urbano para Latinoamérica en organismos multilaterales. Correo electrónico: begordyn@gmail.com

\*\* Ana Ruiz Nieves es Arquitecta por la Universidad de Valladolid. Magister en desarrollo urbano y territorial por la Universidad Politécnica de Cataluña, España. Consultora con amplia experiencia en España y Latinoamérica en gobiernos y organismos internacionales. Correo electrónico: anaruiZNieves@yahoo.es

mexicana, se destaca la falta de articulación entre las políticas territoriales, urbanas y de vivienda y un escenario deficitario en términos socioeconómicos y ambientales, producto de construcción masiva de vivienda en la periferia de las ciudades. Las estrategias para mitigar los impactos de este modelo deberán buscar el restablecimiento del equilibrio ecológico en el territorio y la atención a las diversas formas de habitar, tanto en los nuevos crecimientos previstos, como a partir de la regeneración del parque habitacional existente. Por otro lado, se identifican grupos de población en condiciones de pobreza y/o vulnerabilidad laboral y de ingreso que enfrentan desigualdades sistémicas para acceder a una solución habitacional. El reto sigue siendo la mejora de los mecanismos de focalización de subsidios, la diversificación de soluciones, priorizando los programas de autoconstrucción asistida, ampliación y mejoramiento de vivienda, y la implementación de programas integrales de mejoramiento de barrios de barrios integrales, que puedan dar respuestas a medida para cada uno de los grupos vulnerables y apoyar de esta manera sus necesidades habitacionales. El escenario actual de pandemia supone un intensificador de los retos existentes en la vivienda mexicana, pero también la oportunidad de replantear políticas y programas para que la producción y sobre todo la rehabilitación de vivienda puedan posicionarse como un elemento central para atender en el mediano plazo la crisis del COVID-19 a nivel ambiental, económico y social.

**Palabras clave:** *Política Habitacional Mexicana, Vivienda Digna y Decorosa, Desarticulación Institucional, Expansión Urbana, Grupos Vulnerables.*

## **ABSTRACT**

The objective of this work is to study the achievements of the housing policies implemented in Mexico in recent decades, and to inquire about some of the main challenges to be solved to guarantee the right to adequate housing

with universal access. Mexico has a long-standing record in the production of social housing, mainly guided by a robust and complex institutional and regulatory framework, which has allowed the provision of housing solutions to its citizens for more than five decades. Despite its significant achievements in reducing the quantitative deficit, not all Mexicans are able to exercise in equal conditions their right to decent housing promoted by the National Constitution. The lack of articulation between territorial, urban and housing policies and the social, economic and environmental impacts produced by a massive housing construction in the periphery of cities, stand out as major challenges for Mexico's housing sector. Strategies to mitigate the effects of this model should seek to reestablish an ecological balance in the territory and the cultural adaption to different ways of living, both in new housing projects, and from the urban regeneration of the existing housing stock. On the other hand, population groups living in poverty and/or with vulnerable employment and income conditions, face systemic inequalities in accessing adequate housing. The improvement of subsidy targeting mechanisms, the promotion of diversified housing solutions, prioritizing technically assisted self-construction, housing expansion and housing improvement programs, or the implementation of integral neighborhood upgrading programs, which provide specific and targeted responses to these vulnerable groups, remain as a pending debt. The current scenario of the COVID-19 pandemic intensifies the current challenges faced by the housing system; however, it also represents an opportunity to rethink public policies and programs in order to position the production and the rehabilitation of housing as a central element to address the pandemic-related crisis in the medium-term, from an environmental, economic and social perspective.

**Keywords:** *Mexican Housing Policy, Adequate Housing, Institutional Disarticulation, Urban Expansion, Vulnerable Groups.*

## Introducción

Disfrutar de una vivienda *digna y decorosa* es un derecho de todos los mexicanos, establecido en el artículo 4° de su Constitución. Según la Ley de Vivienda (2006), para que una vivienda sea considerada como tal, deberá cumplir con las disposiciones jurídicas en materia de asentamientos humanos, construcción, habitabilidad y salubridad; garantizar el acceso a servicios básicos, brindar seguridad en la tenencia y contemplar criterios de riesgo de desastres, su prevención y la protección física de sus ocupantes ante potenciales eventos. La misma Ley dispone principios de equidad e inclusión social en su aplicación, buscando que toda persona, independiente de su origen étnico, género, edad, discapacidad, condición socioeconómica, de salud, religión, ideología política o estado civil, pueda ejercer su derecho a la vivienda.

México posee una larga trayectoria en materia de producción de vivienda social, guiada por un robusto y complejo sistema institucional y normativo, que ha buscado dar soluciones de vivienda a sus habitantes por más de cinco décadas. A pesar de sus grandes logros en términos de reducción del déficit cuantitativo, numerosos estudios evidencian que el derecho a la vivienda digna y decorosa todavía no se garantiza plenamente en el país. La producción masiva de vivienda social, particularmente en las periferias urbanas, iniciada desde los años '90 por desarrolladores inmobiliarios, ha provocado una larga lista de externalidades negativas, tanto para sus residentes, como para los municipios que los acogieron y para las ciudades y el medio ambiente. La localización de las viviendas en las periferias de las ciudades genera un consumo insostenible de recursos, impide un acceso adecuado a infraestructuras, servicios urbanos y oportunidades de empleo y aumenta la segregación socioespacial y las vulnerabilidades existentes en los grupos de población más desfavorecidos. El modelo habitacional e institucional consolidado a través de los años, ha desestimado en gran parte las necesidades de suelo y vivienda

de las personas sin acceso a la seguridad social o con ingresos insuficientes para adquirir una vivienda mediante un crédito hipotecario. Las alternativas que han encontrado estos grupos fueron la autoproducción en lote propio, generalmente sin asistencia técnica ni financiamiento externo, y, en casos extremos, la ocupación de zonas de riesgo, sin infraestructuras básicas, y/o no susceptibles de urbanización.

En este marco, el objetivo de este artículo de investigación es estudiar los logros de las políticas de vivienda implementadas en México en las últimas décadas e indagar sobre algunos de sus principales desafíos por resolver para garantizar el derecho a una vivienda adecuada de acceso universal. El artículo comienza con una breve reseña de la evolución del sistema institucional de vivienda y sus políticas y logros asociados. El apartado siguiente elabora un análisis de las condicionantes impuestas por una escasa articulación entre las políticas de desarrollo territorial, planificación urbana y de vivienda y los impactos ambientales, económicos, sociales y de gobernanza derivados de la construcción masiva de vivienda periférica. A continuación, se estudia la situación de la población no atendida por la política de vivienda, se analiza el rezago habitacional y se identifica a los grupos más vulnerables en términos de acceso a una vivienda adecuada. En el último apartado, se esbozan algunas reflexiones sobre la situación actual que enfrenta la política de vivienda en México, entendiendo el valor de oportunidad de la misma como estrategia para abordar el escenario sobrevenido a partir de la crisis causada por la pandemia del COVID-19.

## 1. Evolución del sistema institucional de vivienda, políticas y logros

La política habitacional mexicana ha ido evolucionando, junto con su sistema institucional, al compás de los cambios de concepción que han tenido la vivienda y el rol del Estado en la producción habitacional, tanto a nivel internacional como local. Desde inicios de los años '70 se

establece un Sistema Institucional de Vivienda (en adelante, SIV) que ha permitido implantar un sólido y complejo marco legal y normativo y que regula específicamente la producción habitacional. La institución a cargo de guiar la política nacional de desarrollo territorial, desarrollo urbano y vivienda ha ido cambiando<sup>1</sup>, hasta la creación en 2013 de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), líder del sector de la vivienda hasta el día de hoy. Otro eslabón clave es la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), que formula, conduce y evalúa la política nacional de vivienda y ejerce los recursos federales para subsidios habitacionales. Entre muchos otros organismos, el SIV también incluye a un conjunto de instituciones

encargadas de atender las necesidades habitacionales de diferentes sectores de la población. Entre ellas, se destacan el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), abocados a la atención de empleados formales con ingresos bajos y medios, a partir de los recursos provenientes del 5% del salario de los trabajadores. El Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), cuyo presupuesto de operación proviene de los recursos fiscales de la Federación, se ocupa de atender a personas en condiciones de pobreza y sin empleo formal (véase, Tabla 1).”

**Tabla 1.**  
**Organismos del Sistema Institucional de Vivienda**

Organismo	Año de creación	Responsabilidad
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)	2013	Coordinar las políticas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda a nivel federal.
Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)	2006	Formular, conducir y evaluar la política nacional de vivienda. Ejerce los recursos federales para subsidios habitacionales y apoya la producción social de vivienda.
Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo)	1947 (Fondo de Casas Baratas)	Otorgar créditos a través de intermediarios financieros para desarrollar programas de vivienda urbana y rural, principalmente para personas en situación de pobreza.
Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS)	2016 (sustituye a la CORETT, creada en 1973)	Planear, implementar y ejecutar acciones para la gestión y regularización del suelo, a partir de criterios de desarrollo territorial.

1 Esta responsabilidad recae durante los primeros años en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) (1976), se transfiere a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1982); luego,

pasa a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (1992) y se deriva finalmente a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) creada en el año 2013.

<p>Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)</p>	<p>1972</p>	<p>Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda; operar un sistema de financiamiento para la adquisición de vivienda en propiedad, para la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento habitacional, y para el pago de pasivos contraídos por estos conceptos, y coordinar y financiar programas de construcción habitacional destinados a ser adquiridos por los trabajadores. Atiende a la población con empleo formal en el sector privado.</p>
<p>Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste)</p>	<p>1972</p>	<p>Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores al servicio del Estado obtener préstamos para la adquisición, reparación, ampliación, mejoramiento de viviendas, así como para el pago de pasivos por estos conceptos.</p>
<p>Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM)</p>	<p>1976</p>	<p>Administrar los recursos del Fondo de la Vivienda para los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, operar un sistema de financiamiento para la adquisición de viviendas en propiedad; la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento habitacional, y el pago de pasivos contraídos por estos conceptos.</p>
<p>Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)</p>	<p>2001</p>	<p>Impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de crédito y garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de vivienda, preferentemente de interés social.</p>
<p>Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi)</p>	<p>1963 (Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda)</p>	<p>Otorgar apoyos financieros y garantías para la construcción y adquisición de vivienda de interés social canalizando los recursos a través de los intermediarios financieros.</p>
<p>Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras)</p>	<p>1933 (Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas)</p>	<p>Fomentar proyectos de inversión pública o privada para infraestructura urbana y servicios públicos relacionados con el desarrollo urbano.</p>
<p>Secretarías estatales de desarrollo urbano y vivienda</p>		<p>Diseñar, coordinar e implementar la política territorial, urbana y habitacional de los estados.</p>

Organismos Estatales de Vivienda (OREVIS)		Aplicar programas, acciones e inversiones desarrolladas en sus entidades.
Organismos municipales de vivienda		Fomentar, promover e impulsar acciones de vivienda para familias de bajos ingresos.
Banca y Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (Sofomes)		Proporcionar créditos puente para la construcción de desarrollos habitacionales y créditos individuales para los demandantes de vivienda de los sectores medios y altos.

**Fuente:** ONU-Habitat, 2018 y sitios web de cada institución.

Desde su creación, el sistema institucional ha ido evolucionando. Se fundaron nuevas instituciones, cesaron otras y modificaron las operatorias de las existentes, en sintonía con los vaivenes económicos y con los cambios administrativos y sus distintas orientaciones políticas que transitaron diferentes etapas en las últimas cinco décadas. Desde los años sesenta hasta inicios de los noventa, el Estado actúa principalmente como promotor de vivienda social, orientando su accionar en la materia desde un modelo intervencionista, caracterizado por una importante regulación pública del suelo y la definición de criterios de localización de la oferta habitacional. Los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS) se crean y se consolidan en este período y tienen una participación significativa en la totalidad del otorgamiento de financiamientos y de subsidios habitacionales, siendo responsables de casi la mitad de las 3.6 millones de soluciones otorgadas entre 1973 y 1992 (SNIIV CONAVI, 2020). Esto explica en parte la relevante mejoría en la calidad de las viviendas que se registra entre 1970 y 1990: la proporción de habitaciones con techos con materiales duraderos pasa de 35% al 50%; las viviendas con muros durables aumentan del 45% al 70%, y aquellas construidas con materiales durables en pisos escalan del 60%

a un 80% entre los mismos años (OCDE, 2015). Dos cambios normativos realizados en este período tienen impactos relevantes para el desarrollo posterior de las ciudades mexicanas: la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH, 1976) y la reformulación del artículo 115 constitucional (1983). Estos conceden a los municipios la facultad de conducir el desarrollo urbano en sus territorios, definir usos de suelo, otorgar licencias y permisos de construcción y proveer la mayoría de los servicios públicos. A pesar de recibir por ley nuevas responsabilidades, los capacidades y recursos de los municipios no fueron fortalecidos.

Hacia principios de los años '90, el bajo crecimiento económico y la alta inflación provocaron el encarecimiento de los créditos hipotecarios, el consecuente aumento en los índices de morosidad y, finalmente, problemas de descapitalización en los fondos de vivienda. Estas condiciones, aunadas a un contexto internacional que empieza a concebir a la vivienda como un bien mercantil, llevan al Estado a abandonar el enfoque de intervención directa en el desarrollo y la construcción de vivienda, para adoptar un rol facilitador de la actividad. El cambio de modelo se pone de manifiesto en dos reformas que serán trascendentales para la política de suelo y de vivienda en el

país. A partir de la modificación de la ley del INFONAVIT en 1992, la operación del Instituto se orienta al otorgamiento de créditos para la adquisición de vivienda construida por el sector privado. Esto abre la escena del sector a intermediarios financieros e incrementa notablemente la participación del sector privado en la producción de vivienda. Por otro lado, la reforma de la Ley Agraria permite la desincorporación del suelo ejidal del régimen agrario y, de esa manera, su incorporación a los procesos de urbanización. Esta reforma es funcional al auge inmobiliario, proveyendo una parte sustancial del suelo necesario para que el impulso a la construcción de vivienda se concrete (Olivera, 2015). Aunado a estas reformas, la creciente demanda habitacional y la función catalizadora de la economía nacional que adquiere la industria de la construcción, promueven una producción masiva de vivienda durante más de dos décadas. El número de créditos y subsidios otorgados en el país pasa de 3.1 millones entre 1980 y 1992 a 9 millones entre 1993 y 2006 (SNIIV, CONAVI, 2020). Del total, más del 60% son asignados a la adquisición de vivienda nueva.

A partir del 1997, por primera vez, se otorgan subsidios federales para la adquisición de viviendas a los derechohabientes de menores ingresos. Estos subsidios, junto con la implementación de nuevos programas dirigidos a familias de bajos ingresos, como el “Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Progresiva” y “Esta es Tu Casa” y las presiones de los desarrolladores, provocan un acelerado incremento del financiamiento para adquisición de unidades nuevas de bajo costo, localizadas principalmente en zonas periféricas de las ciudades (ONU-Habitat, 2018). Iniciado el siglo XXI, en línea con agendas globales que instalan nociones de desarrollo sostenible y ante una clara necesidad de mejorar la articulación entre la planificación territorial, la planificación urbana y de vivienda, comienza una nueva etapa de reestructuración institucional,

normativa y programática para el sector. Algunas de las iniciativas más significativas incluyen la promulgación de la Ley de Vivienda (2006) y de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) y la creación de la SEDATU (2013). A partir de la puesta en marcha de programas promovidos desde las ONAVIS como “Producción Social de Vivienda Asistida” o “Mejoravit”, desde 2007, se evidencia una diversificación creciente en el financiamiento habitacional, tomando mayor relevancia las acciones de mejoramiento y ampliación y la producción social asistida (autoconstrucción). Apoyado por estas medidas, el rezago habitacional<sup>2</sup> disminuye 5.4 puntos entre el año 2008 y el 2016 (CONAVI, 2017). En este periodo, algunas de las grandes desarrolladoras que habían desempeñado un rol central en la producción masiva de viviendas en zonas alejadas de la ciudad, se declararon en concurso mercantil, lo que provoca un reordenamiento del mercado hacia firmas constructoras de tamaño medio y mayor presencia local (ONU-Habitat, 2018).

El INFONAVIT redefine su misión y visión en esta nueva fase, en búsqueda de recuperar en cierta medida una función más proactiva en la generación de bienestar social. Se desarrollan nuevos programas que preten-

---

2 En México, el rezago habitacional medido por la Comisión Nacional de Vivienda se refiere a las viviendas que por sus materiales de edificación (de paredes, techo y piso) o espacio (hacinamiento, y disponibilidad de excusado), se encuentran en deterioro y no logran satisfacer un mínimo de bienestar para sus ocupantes. Por otro lado, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) contempla en su medición multidimensional de la pobreza el indicador de carencia por calidad y espacios de la vivienda.

den mejorar el entorno de las viviendas y la cohesión de la comunidad, la sostenibilidad y la mejora de la calidad de vida en general. Con este cambio, el Instituto asume parte de su responsabilidad por los impactos que la vivienda periférica financiada e incluso sus metas anuales cuantitativas han tenido sobre la calidad de vida de los derechohabientes. En los años 2017 y 2018, el Infonavit desarrolla junto con Naciones Unidas el proyecto “El Infonavit liderando la Agenda 2030”, donde se evidencia la intención de promover el desarrollo sostenible a través de la actividad del Instituto y se realiza una revisión crítica de lo acontecido en materia de vivienda en la historia reciente de México. En la práctica, los nuevos valores del Instituto parecen no permear eficazmente hacia todas las áreas actores decisorios en el Instituto y oficinas descentralizadas estatales (las delegaciones), conviviendo múltiples lógicas de acuerdo con el contexto político, económico y social de cada jurisdicción (Ramírez De la Cruz y Arellano Gault, 2014).

A pesar de los avances, aún resta un camino por recorrer en la respuesta de la política habitacional mexicana ante las necesidades de vivienda de la población. A nivel nacional, cerca de 9.2 millones de viviendas se encuentran en condición de rezago habitacional, es decir, que sus materiales de techos, muros o pisos son considerados precarios, no cuentan con excusado o presentan espacios insuficientes para albergar a sus residentes (hacinamiento) (CONAVI, 2017). Si bien se implementan estrategias de financiamiento y subsidio que permiten atender a trabajadores formales de bajo ingreso, las necesidades de suelo y vivienda de las personas sin acceso a la seguridad social o con ingresos insuficientes para adquirir una vivienda mediante un crédito hipotecario son mayormente desatendidas.

## **2. Efectos territoriales de la política de vivienda**

### **(Des)articulación de la vivienda en los procesos de planificación**

México presenta algunas carencias importantes en cuanto a la articulación de sus políticas de ordenamiento territorial, urbano y de vivienda. En primer lugar, a la difícil integración entre los planes de Ordenamiento Territorial y de Ordenamiento Ecológico Territorial, un aspecto discutido por diversos autores en México, se suma la complejidad de integrar las escalas estatal, regional y municipal. El ámbito superpuesto de los planes y las injerencias de unos planes en las competencias de otros, pueden generar confusión a la hora de aplicar las disposiciones de los mismos y restan eficacia a la gestión territorial en general.

En el año 2013, la creación de la SEDATU y la actualización de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en el año 2016, buscaron promover una mejor coordinación interinstitucional y definir las responsabilidades de cada actor en materia habitacional y urbana (OCDE, 2015). Si bien la Ley establece dos años de plazo para que los estados formulen o adecuen sus planes estatales rectores y para la actualización de los planes municipales en los asentamientos de más de 100,000 habitantes, la implementación de esta disposición transitoria ha sido de muy bajo alcance hasta la fecha. La propia SEDATU refiere que, a pesar de que casi todos los municipios urbanos del país cuentan con un programa municipal de desarrollo urbano, la mayoría de estos instrumentos se encuentran desactualizados o su contenido no permite una adecuada planificación y gestión del territorio (ONU-Habitat, 2018). Por otro lado, pese a que el 70% de la superficie de las ciudades está conformado por vivienda, estos planes y programas no tienen vínculos o lineamientos sobre los estándares

de vivienda deseables. La falta de una planificación de las políticas habitacionales en una escala espacial y temporal de tipo territorial, genera una pérdida de eficacia que presenta un escenario muy vulnerable ante las necesidades habitacionales del país.

Como resultado de la escasa coordinación entre la Federación, los gobiernos estatales y las autoridades municipales y de una relajación de los criterios intervencionistas en materia de vivienda desde los años '90, se favorece la construcción masiva de vivienda económica, localizada en suelo no urbanizado y alejada de los centros urbanos, por parte de promotores privados. Este modelo de crecimientos residenciales periféricos, tutelado por la voracidad del mercado inmobiliario, en parte, responde al elevado costo del suelo en zonas urbanas consolidadas y también a la ausencia de herramientas eficaces de planificación de los crecimientos y de la gestión del suelo en el desarrollo urbano. La prevalencia de incentivos a la construcción de vivienda nueva frente a otras soluciones habitacionales y el papel decisivo de los desarrolladores privados, en busca de la máxima rentabilidad, generan un modelo de vivienda mal localizada en el que el resto de actores involucrados en la función social de la propiedad son esencialmente excluidos de la toma de decisiones. Los últimos dos Programas Nacionales de Vivienda (2014-2018 y el recientemente publicado 2019-2024) reconocen la necesidad de poner a la vivienda como elemento central en la planificación del territorio. Como parte de estos

objetivos, en 2014, la SEDATU establece los Polígonos de Crecimiento Urbano (PCU), una herramienta para incentivar la construcción de vivienda bien localizada mediante la priorización de subsidios en zonas consolidadas. La delimitación se realiza a partir de parámetros como densidad de población, oferta de empleos, nivel de equipamiento y acceso a servicios, siendo los PCU tipo U1 zonas urbanas consolidadas y zonas tipo U3 zonas contiguas a la ciudad, con escasa consolidación. Si bien la herramienta puede cumplir un rol fundamental ante la falta de planes o programas locales de desarrollo urbano actualizados y vigentes, los datos indican que no ha sido suficiente para promover la construcción de vivienda en áreas consolidadas.

Entre 2014 y 2017, más del 65% de las 2.2 millones de viviendas construidas con financiamiento de las ONAVIS se localizan en zonas periféricas, en áreas de PCU tipo U3 y fuera de ellos, y sólo el 8% son construidas en zonas altamente consolidadas (PCU tipo U1) (ONU-Habitat 2018). Estos procesos expansivos generan un consumo territorial sin precedentes en el país. Si entre 1980 y 2017, la población urbana de México crece a una tasa anual de 2.4%, la superficie de sus ciudades lo hace a un ritmo de 5.4% al año, es decir, 2.3 veces más rápido (ONU-Habitat, 2018). Además, es destacable la baja densidad de estos crecimientos y el simultáneo despoblamiento de los centros urbanos, que entre 2000 y 2010 supone una reducción del 7,5 de la densidad de población intraurbana (OCDE, 2015).

**Imagen 1**  
**Crecimiento formal e informal en la periferia de**  
**Cabo San Lucas, Baja California Sur**



**Fuente:** Foto de Bogdan Ilie.

**Externalidades ambientales**

La dinámica continuada de expansión urbana en baja densidad tiene graves impactos ambientales como consecuencia del aumento desproporcionado de la artificialización de suelo, la deforestación de entornos naturales sensibles, la generación de residuos, el estrés hídrico y la contaminación del aire, cuerpos de agua y suelo (ONU Habitat 2018). La dis-

ponibilidad de agua *per cápita* se ha reducido a la mitad, situación que se agrava si se analiza por territorios, puesto que las regiones del norte del país ya presentan graves desabastos de agua. En los estados del norte, donde la construcción de viviendas ha sido más elevada, el grado de presión hídrica supera el 40% (SEMARNAT, 2013), habiéndose incrementado ostensiblemente la generación de aguas

residuales<sup>3</sup>. México presenta una de las tasas más elevadas de deforestación en términos absolutos a nivel global (FAO, 2010). La construcción de viviendas ha supuesto un consumo territorial desmesurado en los últimos años, donde miles de hectáreas de manglar y otros ecosistemas forestales sensibles han desaparecido bajo los nuevos crecimientos residenciales en la península de Yucatán y otras áreas de alta presión turística. El proceso expansivo de las ciudades mexicanas ha originado un aumento considerable en la contaminación del aire como consecuencia del aumento del tráfico rodado. La tipología que proliferó fue la de conjuntos habitacionales de mediana y gran escala, de muy baja densidad y con un uso predominantemente residencial, en grandes extensiones de suelo periurbano, muchas veces desconectadas de los servicios urbanos y las fuentes de empleo, generando así millones de nuevos traslados motorizados en las urbes mexicanas y la subsecuente congestión vehicular<sup>4</sup>. Si bien en los últimos años México ha contraído diversos compromisos ambientales en el contexto internacional, la implementación de las políticas ambientales ha sido deficitaria, en parte, por el bajo apoyo financiero. En términos de gobernanza, la sociedad civil sigue siendo un actor secundario en la toma de

decisiones para la agenda ambiental (López-Vallejo Olvera 2014)<sup>5</sup>.

### **Viviendas sin ciudad**

Algunos núcleos de población han visto multiplicada su huella urbana, consumiéndose una gran cantidad de territorio sin la posibilidad de que sus servicios municipales provean infraestructura y equipamientos adecuados, que permitan habitar estas nuevas áreas de manera sostenible. En muchas ocasiones, las viviendas construidas en las periferias de las ciudades de forma masiva no cuentan con servicios como transporte público, seguridad o recolección de residuos, equipamientos, espacios públicos y acceso a oportunidades de empleo. También es común que la cantidad de viviendas construidas no se corresponda con la demanda efectiva de la zona, generando una presión adicional en estos territorios. Estos retos se agravan con el fenómeno metropolitano incrementado en los últimos años como fruto de los procesos de expansión periurbana. Grandes áreas conurbadas se encuentran sin herramientas eficaces de planeación coordinada y de gobernanza para la toma de decisiones informadas en cuanto a los servicios de transporte, el desarrollo urbano y las políticas locales de vivienda.

A pesar de no haber participado en la toma de decisiones sobre la producción masiva de viviendas en sus municipios, estas problemáticas son transferidas a los gobiernos locales, los cuales no suelen contar con los recursos técnicos y financieros suficientes para afrontarlas. Esto se ve reflejado en imprecisos y largos procesos (más de doce meses, en algunos casos) para la municipalización de conjuntos, proceso administrativo a partir del cual cada municipio se hace cargo de la provisión de los principa-

---

3 En los últimos 15 años, se han construido en México 1.892 plantas de tratamiento de aguas residuales (CONAGUA, 2015), con lo que se estima una cobertura total del 52,7%.

4 El 15,7% de las personas reportaron un tiempo de traslado a su centro laboral mayor de 60 minutos. El número de vehículos aumentó de 6,5 millones en 1990 a 20,8 en 2010 y los kilómetros recorridos por cada vehículo pasaron de 106 a 339 millones en el mismo período (ITDP, 2013).

---

5 Como dato agravante de la situación, CEMDA reportó 460 casos de ataques y 68 asesinatos a activistas medioambientales entre 2012 y 2019 en México.

les servicios públicos y de la recaudación del impuesto predial (Ramírez de la Cruz y Arellano Gault, 2014). Además, existen conjuntos habitacionales “no municipalizados”, es decir, que permanecen sin los servicios necesarios, ya sea porque el desarrollador no cumplió con todos los requisitos o porque el municipio no completó este proceso por falta de recursos<sup>6</sup>.

También los requisitos y procesos para obtener permisos y licencias de construcción son, en general, poco claros y muy lentos<sup>7</sup>, lo que puede fomentar la discrecionalidad y la corrupción e implicar costos adicionales para los desarrolladores, que son trasladados en un mayor precio para los compradores (IMCO, 2011).

## Imagen 2 Conjunto habitacional en la periferia de Guadalajara, Jalisco



**Fuente:** Foto de Giulia Testori.

---

<sup>6</sup> De una muestra de 407 municipios de diferentes tamaños en todo el país, analizados por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), solamente el 28% contaba con un Reglamento de Municipalización de Conjuntos Habitacionales (ONU-Habitat 2018).

<sup>7</sup> Un estudio de calidad de la información que los municipios publican en sus páginas web, realizado por el IMCO en 2011, indica que sólo el 16% de los municipios analizados cuentan con información clara y completa sobre el estatus de permisos y licencias y sólo 33% publica el catálogo de giros permitidos y de uso de suelo (recuperado de: [https://imco.org.mx/una\\_solucion\\_simple\\_a\\_la\\_corrupcion\\_municipal/](https://imco.org.mx/una_solucion_simple_a_la_corrupcion_municipal/)).

Los impactos socioambientales del desarrollo de vivienda que no cuenta con las condiciones adecuadas afectan de forma más severa a las personas de menores recursos, quienes han sido desplazadas a las periferias en mayor medida en los procesos de expansión urbana descontrolada. Así, de la totalidad de viviendas construidas en las zonas periféricas entre 2014 y 2017, más del 65% fueron viviendas económicas y populares (ONU-Habitat, 2018).

Los ciudadanos que llegan a estos conjuntos cumpliendo el sueño de la casa propia, muchas veces ven empeorar su calidad de vida. Millones de mexicanos deben recorrer diariamente largas distancias para acceder a sus empleos, generando inversiones significativas en dinero y tiempo. Estas demandas de transporte público no son siempre atendidas adecuadamente, primando modalidades de transporte informales, inseguros e inasequibles. Para la mayoría de las familias mexicanas que habitan en zonas urbanas de más de 2,500 habitantes, el gasto en transporte puede representar el 19.3% del gasto total de los hogares, el doble de lo que se gasta en vivienda y sus servicios (9.5%) (SEDATU, 2018). Se estima, además, que la población que vive en áreas periféricas puede destinar cuatro horas semanales más y gastar un 15% más en sus traslados laborales que hogares que residen en los centros urbanos (Centro Mario Molina, 2012). A esta inversión, es necesario sumarle la carga psicológica, ambiental y de pérdida de productividad que los recorridos cada vez más largos, inseguros e ineficientes provocan en estos hogares.

### **Desatención a la identidad territorial**

La homogeneidad sociodemográfica de los nuevos habitantes y la instalación masiva y simultánea de miles de hogares genera impactos socioculturales drásticos, tanto para la comunidad que los recibe como para los nuevos residentes. En general, los recién llegados no cuentan con redes de apoyo locales, lo que limita sus posibilidades para encontrar

un buen empleo en el nuevo destino. La escasa mixtura social en estos conjuntos también disminuye las oportunidades para tener acceso a diferentes recursos o de exponerse a modelos de rol exitosos (Libertun de Duren, 2017). El enfoque de las políticas de producción masiva de viviendas para abatir el déficit cuantitativo de México ha generado una homologación en las tipologías de vivienda producidas que no se corresponde con la diversidad cultural y bioclimática del país. Si bien han existido algunos esfuerzos desde el nivel federal en cuanto a promover la participación de la población en la producción de la vivienda, el Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa 2018 de CONEVAL presenta resultados desalentadores en cuanto a la satisfacción de la población con su vivienda, donde menos de la mitad de los mexicanos reportaron sentirse satisfechos. Estos resultados tienen que ver con la seguridad del entorno de las viviendas, la calidad comunitaria y los conflictos vecinales<sup>8</sup>. Las condiciones ineficientes de estos tejidos urbanos que no proveen los servicios mínimos a sus residentes y, por lo tanto, los privan de una vivienda adecuada a nivel de habitabilidad, seguridad e identidad, favorecen un acelerado deterioro físico de los conjuntos y una ruptura del entramado social, propiciando altos niveles de desocupación y abandono<sup>9</sup>.

---

8 A nivel estatal, Tabasco (13.9%), Guerrero (17.8%) y Tlaxcala (25.8%) mostraron un menor nivel de satisfacción con la vivienda, de acuerdo con el Módulo de Bienestar Auto-reportado del INEGI (INEGI, 2018).

9 En 2014, se estimó que 200.000 viviendas de interés social financiadas por ONAVIS estaban abandonadas en todo el país (SHF y CIDOC, 2015). El Infonavit identificó cerca de 120.000 viviendas abandonadas por sus derechohabientes, de las cuales sólo se pudieron recuperar y volver a vender 7.500 debido

### Imagen 3 Vivienda abandonada, Guadalajara, Jalisco



**Fuente:** Foto de Giulia Testori.

El INFONAVIT ha impulsado una serie de iniciativas para revertir los procesos de deterioro y de abandono de la vivienda y de los espacios públicos de los conjuntos habitacionales periféricos. Los programas “Regeneración urbana y social” y “Mis Vecinos, Mi Comunidad” buscan recuperar el entorno urbano inmediato y promover mejores condiciones de cohesión social y participación vecinal en los conjuntos intervenidos. Si bien son necesarias, el alcance de estas acciones carece de un enfoque integral que atienda a las demandas de servicios, movilidad y empleo que existen

en estos barrios por su ubicación periférica y que permitan, por ende, detener el efecto dominó del deterioro que ocurre en estos conjuntos (ONU-Habitat, 2018). La política de vivienda mexicana tiene el reto de enfrentar la diversidad ambiental y sociocultural de sus ciudadanos de forma efectiva, buscando el equilibrio ecológico en los crecimientos urbanos y también la atención a las formas de vida diversas que se presentan en el país. Dado que el consumo territorial ha sido desmedido en los últimos sexenios, la regeneración de los conjuntos masivos y homogéneos en áreas periurbanas se presenta como un reto de primer nivel para los próximos años.

---

a que muchas fueron invadidas o porque se concentran en municipios donde ya no existe demanda para este tipo de viviendas (SHF y CIDOC, 2014).

### 3. Los grupos no atendidos por la política de vivienda

#### Caracterización del rezago

El rezago habitacional, que afecta al 27.5% del parque habitacional mexicano, no se distribuye homogéneamente, sino que impacta de manera desmedida en ciertas regiones del país y a determinados grupos de población. México es un país profundamente desigual<sup>10</sup> y las brechas socioeconómicas se evidencian en las dificultades de los más desfavorecidos para acceder a una vivienda adecuada. Información disponible permite aseverar que el rezago en México está íntimamente ligado a condiciones de pobreza, de vulnerabilidad laboral y de ingreso. El modelo habitacional e institucional orienta sus acciones principalmente a satisfacer la demanda de vivienda de hogares con empleo formal e ingresos medios. Si bien se implementan estrategias de financiamiento y subsidio que permiten

atender a trabajadores formales de bajo ingreso, en buena medida, se desestiman las necesidades de suelo y vivienda de las personas sin acceso a la seguridad social o con ingresos insuficientes para adquirir una vivienda mediante un crédito hipotecario. Este esquema contrasta con la prevalencia del trabajo informal en la economía nacional—más del 56.2%— y la vulnerabilidad de ingreso de la mayor parte de la población ocupada: 69.5% de los trabajadores tuvo remuneraciones de hasta tres veces el salario mínimo (SM) el último trimestre de 2019, y 6.0% no recibió ningún ingreso por su actividad (ENOE, INEGI 2019) (véase, Tabla 2).

De acuerdo con la distribución del rezago habitacional según los niveles de ingreso de los hogares (Tabla 3), se observa que el 77% del rezago se localiza en viviendas donde habitan hogares con ingresos menores a cuatro salarios mínimos, en contraste con el 10.2% del total que representa a hogares con ingresos superiores a seis salarios mínimos (SHF, 2018).

**Tabla 2**  
**Distribución de fuerza laboral según ingresos**

Nivel de ingreso (en cantidad de salarios mínimos)	Personas (cuarto semestre 2019)	% del total de personas
Nacional	55,683,450	100.0%
Hasta 1 SM	11,060,229	19.9%
De 1 a 3 SM	27,634,423	49.6%
De 3 a 5 SM	4,972,246	8.9%
Más de 5 SM	2,010,414	3.6%
No recibe ingresos	3,358,459	6.0%
No especificado	6,647,679	11.9%

Fuente: ENOE, INEGI 2019.

10 El 10% más rico (las 12 millones de personas más ricas) concentra alrededor del 36.6% del ingreso total de los hogares (OXFAM, 2016).

**Tabla 3**  
**Distribución del rezago habitacional por nivel de ingreso, 2018**

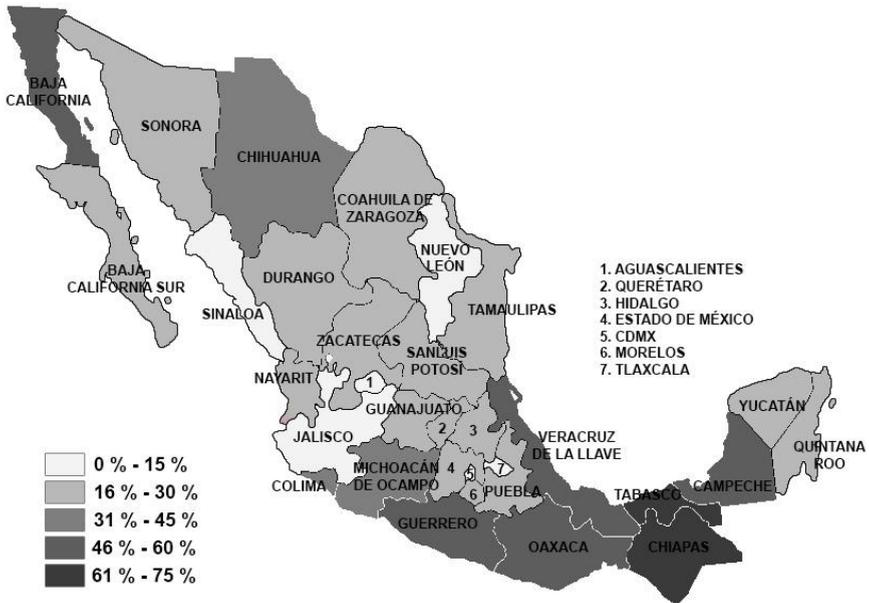
Nivel de ingreso (en cantidad de salarios mínimos)	Rezago (% del total)
De 0 a 2 SM	44.8%
De 2 a 4 SM	32.2%
De 4 a 6 SM	12.8%
De 6 a 8 SM	5.0%
De 8 a 10 SM	2.2%
10 o más SM	3.0%

**Fuente:** Elaborado por SHF con base en el MCS 2016 INEGI.

Al territorializar el rezago habitacional, se advierte una agudización del problema en las zonas rurales y en transición, con 63.8% de las viviendas en rezago, en contraste con una incidencia del 36.2% en zonas urbanas (SHF, 2018). Esto es particularmente visible en las entidades federativas del sur, como Chiapas,

Tabasco, Oaxaca, Guerrero y Veracruz, que presentan porcentajes de rezago superiores al 50%; y en algunos de los estados norteros, como Baja California, Chihuahua y Sonora, en los que el rezago supera el 30% del total de viviendas.

**Figura 1**  
**Proporción de población con rezago habitacional por estado, 2018**



Fuente: Elaboración propia a partir de SNIIV, CONAVI 2018.

### Dificultades en el acceso a la vivienda

Además de concentrar la mayor proporción de viviendas con rezago, la población de bajos ingresos enfrenta enormes dificultades para acceder a una vivienda en el mercado. En 2018, el precio medio de una vivienda con crédito hipotecario en México fue de \$1,080,718 (57,700 USD, aproximadamente) (SHF, 2019). De acuerdo con simuladores de créditos de la banca comercial, para comprar esa vivienda en el mercado, a 20 años, se requeriría un ahorro previo \$109,644.78 y comprobar un ingreso de \$19,393<sup>11</sup>, equivalente a más de siete salarios mínimos. Si bien existe una

oferta específica de vivienda para los hogares con ingresos por debajo de los cuatro salarios mínimos, su producción alcanza niveles limitados<sup>12</sup>. La oferta pública de créditos hipote-

07967&enganche=41000&plazo=20&tipo=&ingresosin=0&cp=20&elige=2

12 De la totalidad de viviendas inscritas en el Registro Único de Vivienda (RUV) como unidades disponibles para recibir un financiamiento y/o subsidio de los ONAVIS entre 2013 y 2020, sólo el 3.03% correspondió a viviendas tipo Económicas, cuya oferta se dirige a la población con ingresos por debajo de 2.6 veces el salario mínimo y 54.28% fueron viviendas tipo Popular, dirigida a población

11 <https://phpapps.condusef.gob.mx/condu-sefhipotecario/comparativo.php?valorin=8>

carios tampoco atiende a las personas que por trabajar en el sector informal no cumplen con los requisitos para adherirse a los regímenes fiscales y de seguridad social, es decir, más de la mitad de la población ocupada de México. En efecto, según datos de la SHF, 74% de las viviendas en rezago corresponden a hogares sin afiliación a seguridad social, lo que indica que sus problemáticas no podrán ser atendidas a través de soluciones provistas por las ONAVIS (SHF, 2018).

Fuertemente vinculada con los territorios rurales y formas de trabajo llamado informal, la población indígena encuentra las mayores dificultades para ejercer su derecho de acceso a la vivienda digna y decorosa. Más del 30% de las viviendas donde habita al menos un hablante de alguna lengua indígena, presenta carencias por calidad y espacios de la vivienda, tres veces la proporción correspondiente a la población no indígena. Sus viviendas tienen además altos niveles de carencia de acceso a servicios públicos, un uso de leña o carbón para cocinar cuatro veces mayor que la media nacional y una brecha importante en cuanto a seguridad en la tenencia (CONEVAL, 2018).

Otro grupo que encuentra dificultades para acceder de manera efectiva a una vivienda digna son las personas jóvenes, que en México representan casi 30% de la población del país (37.5 millones). De acuerdo con la CONEVAL, cerca de una tercera parte de los jóvenes habitan una vivienda con condiciones de rezago habitacional (CONEVAL, 2018). Lo anterior está fuertemente vinculado con las precarias condiciones de trabajo en las que se ocupa este grupo de la población, que les impide tener acceso a un crédito hipotecario<sup>13</sup>. Además, no hay mecanismos que permitan el

acceso a la vivienda a los jóvenes que aún no cuentan con historial crediticio ni tienen capacidad de ahorro para conformar el pago inicial y afrontar los gastos asociados a la adquisición de una vivienda.

En México, los migrantes conforman otro colectivo que enfrenta desafíos importantes en materia de vivienda y de derechos humanos, independientemente de si sus desplazamientos hayan sido forzados o no. La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) ha documentado que de 2006 a 2017 329.917 personas han sido víctimas de desplazamiento interno masivo forzado en México, principalmente causado por crimen organizado, violencia política, conflictividad social o conflictos territoriales (CMDPDH, 2017). Por otro lado, existen flujos migratorios de personas provenientes de países centroamericanos que buscan llegar a los Estados Unidos, atravesando el territorio mexicano. Las posturas migratorias restrictivas adoptadas por el país del norte han resultado en que numerosos migrantes hagan de México su destino final<sup>14</sup>. Estos grupos enfrentan enormes dificultades para radicarse en las ciudades de acogida y asegurar el cumplimiento de sus derechos, en parte porque el gobierno mexicano no dispone de mecanismos específicos que faciliten el acceso directo a la población desplazada a programas de vivienda.

Históricamente, las mujeres han estado en situación de desventaja para acceder a la propiedad del suelo y de la vivienda en México. Esto se da principalmente por las brechas de género que enfrentan en el mercado laboral —de las más altas de América Latina— que, a

---

y sólo el 2.6% percibe más de cinco salarios mínimos (CONEVAL, 2018).

---

con ingresos de hasta cuatro veces el salario mínimo (RUV, 2020).

13 El 78.7% de los jóvenes jefes de hogar con viviendas en rezago no tiene trabajo formal

14 De 2013 a 2018, se incrementó casi trece veces el número de solicitantes de refugio a México, al pasar de 1.296 a 17.116 (Anuario de Migración y Remesas de BBVA y CONAPO).

su vez, les dificulta acceder a un crédito hipotecario<sup>15</sup>. En efecto, durante el periodo de 2010 a 2017, más del 60% de los recursos disponibles para el otorgamiento de créditos y de subsidios para vivienda se emplearon en el financiamiento de soluciones habitacionales destinadas a personas del sexo masculino (ONU-Habitat, 2018). Esto tiene consecuencias claras en términos de propiedad: sólo el 40.8% de las viviendas escrituradas a nivel nacional tienen a una mujer como titular o cotitular (CONEVAL, 2018).

### **Políticas y alternativas de vivienda para los más vulnerables**

Frente a la incapacidad del Estado para proveer soluciones formales de vivienda a los más pobres y vulnerables, la alternativa que se ha extendido es la autoproducción o autoconstrucción, también llamada producción social de la vivienda. El 64.3% de las viviendas del país han sido producidas mediante esta solución (CONEVAL, 2018), algunas con asesoría técnica de profesionales de la construcción o albañiles; otras, en forma autodidacta. En general, la autoproducción aparece como una opción para estos grupos por su progresividad y flexibilidad, además de que permite abatir las necesidades de mejoramiento y ampliación que constituyen la mayor parte del rezago habitacional en México<sup>16</sup>.

Como resultado de un esfuerzo coordinado de posicionamiento por parte de organizaciones sociales e instituciones académicas, en 2006 se aprobó la Ley de Vivienda que institucionalizó la atención a la producción social de vivienda al reconocerla como una forma de producción habitacional y estableció la obligación del Estado de crear mecanismos e instrumentos para su fortalecimiento. A partir de este reconocimiento, se pone en marcha un andamiaje institucional y programático que busca articular a los distintos actores y niveles de gobierno en el diseño de una política de producción social de vivienda. La Producción Social de Vivienda Asistida se incluyó como solución en diferentes programas nacionales y se desarrollaron otras opciones habitacionales para cubrir la atención a la población con ingresos insuficientes. En ese sentido, al igual que “Apoyo a la Vivienda” de FONHAPO, “Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales” de CONAVI, y “Autoproducción de Vivienda Asistida” de SHF, han sido programas enfocados en construir o mejorar viviendas en terreno propio con la participación de familias que no eran sujetos de créditos hipotecarios. Estas acciones promovieron un aumento sustancial de actores que asisten el proceso de producción social, como desarrolladores sociales de vivienda, empresas sociales y cajas solidarias. Asimismo, se vio ampliada la cobertura de las acciones de autoproducción asistida a nivel nacional y el número de

---

15 De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación (ENEQ), la participación de las mujeres de 15 a 64 años en el mercado laboral mexicano fue de apenas 43.3% en 2018, en comparación con el 77.4% de participación masculina. Asimismo, existe una enorme brecha salarial entre ambos géneros: el mismo año, el ingreso promedio de las mujeres fue, en promedio, 38% inferior al de los hombres (ENIGH, 2018).

16 Considerando el rezago por tipo, la CONAVI estipula que el 60.2% de las viviendas con

---

rezago requeriría alguna intervención de mejoramiento de materiales para salir de la condición de rezago; el 8.5% necesita una ampliación de una o dos habitaciones y el 9.1% de las viviendas requiere intervenciones de mejoramiento y ampliación. Por último, el 22.3% podría salir del rezago con el reemplazo de su vivienda (18.9% con autoproducción y 3.4% con vivienda nueva) (CONAVI, 2018).

soluciones habitacionales realizadas mediante este proceso pasó de 300 en 2007 a cerca de 27.000 en 2012 (Stolarski Rosenthal y Acuña Fernández, 2015). A pesar de estos avances, el sistema es aún incipiente en la definición de sus instrumentos técnicos, financieros, sociales, de capacitación y administrativos, por lo que hasta el momento no se ha logrado promover un modelo coordinado y escalable que permita garantizar la calidad técnica de las viviendas autoconstruidas en su totalidad (Stolarski Rosenthal y Acuña Fernández, 2015). En este sentido, en abril de 2020, se anunciaron los programas de crédito sin intermediarios a la autoconstrucción “Construyo Infonavit” y “Construyes tu casa”. Estos buscarán beneficiar a 70.000 personas mediante la colocación de créditos de hasta 528.000 y

1.133.000 pesos, respectivamente, para la ampliación o construcción de vivienda. Ambos programas han sido duramente criticados por las cámaras de construcción mexicanas que consideran que la calidad de la vivienda no está garantizada al carecer de una asistencia técnica adecuada. Al mismo tiempo, diversos actores sociales culpabilizan al sector de la construcción de la inadecuación de la vivienda para las personas en los deciles de ingreso más bajos. Al margen de la responsabilidad de cada actor, parece evidente que la atención y sensibilización del sector de la construcción a la demanda real de los habitantes y el incentivo de la asistencia técnica en los modelos de autoconstrucción siguen siendo asuntos pendientes para que los más vulnerables puedan acceder a una vivienda adecuada en México.

#### **Imagen 4**

#### **Vivienda autoconstruida en la periferia de Cabo San Lucas, Baja California Sur**



**Fuente:** Foto de Bogdan Ilie.

El Programa Nacional de Vivienda 2019-2024 a través del Programa “Vivienda Social” de la SEDATU (2019), establece un esquema de subsidios para “reducir la carencia de una vivienda adecuada de la población en situación de vulnerabilidad por riesgo, por ingreso o por condiciones sociodemográficas” e incluye la autoproducción asistida y participativa como modalidad prioritaria. A pesar de estas disposiciones, en los últimos años, el presupuesto de la SEDATU ha sufrido cambios importantes en lo referente a la asignación de fondos para subsidios de vivienda. En el año 2019, la Secretaría diversificó los fondos que tenía para el este fin, enfocándolos principalmente en los territorios que abarca su Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), esto es, en 18 ciudades localizadas principalmente en la frontera norte, en municipios turísticos y en el área metropolitana de la Ciudad de México<sup>17</sup>. Las acciones comprenden la dotación de equipamientos e infraestructura urbana, además de acciones para el acceso a vivienda. Si bien se comprende la intención de que las acciones para promover el acceso a una vivienda adecuada formen parte de un marco articulado e integral de planificación y gestión urbana, encontramos que el área intervenida es una muestra no representativa del territorio mexicano y de su rezago habitacional en términos cuantitativos. En marzo de 2020, la SEDATU tomó la decisión de reasignar el presupuesto del Programa de Vivienda Social al PMU, con lo que el subsidio de vivienda destinado a personas con ingresos mensuales de hasta 6.700 pesos, se ve completamente condicionado a

que las demandas estén localizadas en las áreas de intervención seleccionadas.

La dificultad de acceso al suelo favorece la proliferación de asentamientos precarios en zonas de riesgo, sin infraestructuras básicas y/o no susceptibles de urbanización. La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), hoy, Instituto Nacional de Suelo Sustentable (INSUS), estimó que cada año, a nivel nacional, 90.000 hogares se asientan de manera irregular en zonas no preparadas y, muchas veces, no aptas para el desarrollo urbano (CONEVAL, 2018). Otro dato relevante es que el 13% de las viviendas propias no poseen escrituras o título de propiedad (INEGI, 2015), lo que expone a sus residentes a un riesgo permanente de desalojo, dificulta la inversión pública en infraestructuras y el acceso de las familias a créditos para el mejoramiento de sus condiciones habitacionales.

La Federación ha implementado diversas iniciativas para regularizar y mejorar las condiciones habitabilidad, acceso a servicios básicos y calidad del espacio público en zonas urbanas de alta vulnerabilidad, como el programa “Hábitat”, “Rescate de Espacios Públicos” o “Mejoramiento de Barrios”. Sin embargo, la desarticulación de los múltiples programas y la falta de generación de información estadística sobre asentamientos precarios y su población, dificulta una adecuada focalización de acciones federales y su implementación integrada. A pesar de sus grandes avances, es evidente que el Estado mexicano aún tiene un camino por recorrer para asegurar el cumplimiento del “derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa” a todas las familias del país, tal como lo indica su Constitución. Parece necesario reorientar los programas de vivienda para adecuarlos a las características socioculturales de cada grupo de población, así como mejorar los mecanismos de focalización de subsidios y diversificar las soluciones, priorizando los programas de autoconstrucción asistida, ampliación y mejoramiento de vivienda que

---

17 En 2019, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) destinó 8000 millones de pesos al PMU, mientras que el Programa de Vivienda Social, destinado a proporcionar vivienda a las personas con menores ingresos recibió 1.726 millones de pesos.

puedan dar respuestas a medida para cada uno de los grupos vulnerables. Por otro lado, la generación de datos georeferenciados sobre asentamientos precarios y las condiciones de sus habitantes aparece como medida fundamental para lograr una adecuada orientación de programas de completamiento y de mejoramiento de barrios. El rol de la sociedad civil ha sido clave para el posicionamiento de estos temas en la agenda pública, por lo que será necesario seguir involucrando a este y a otros actores para avanzar en la definición de políticas habitacionales que respondan de manera efectiva a la diversidad de necesidades y de posibilidades de la población por atender.

## **Conclusiones**

### **Próximos retos de la política de vivienda mexicana**

Los continuos cambios en las políticas de vivienda fruto de la desarticulación institucional, los cambios de gobierno y los intereses electorales, generan un escenario de incertidumbre donde los procesos administrativos y gubernamentales para acceder a una vivienda conforman un sistema confuso y cambiante. La dispersión del subsidio en las diferentes entidades y la reducción de los fondos disponibles es un obstáculo para que la población logre beneficiarse de las políticas públicas de vivienda, que además enfrentan cambios impredecibles y de corto plazo. La prevalencia del modelo centralista en el tema de la vivienda puede suponer una importante pérdida de oportunidades. Los municipios son las administraciones más cercanas a los territorios y a sus ciudadanos y albergan una capacidad importante de análisis y de respuesta temprana a los problemas habitacionales de la población. La descentralización de las decisiones y las ayudas para proveer acceso a la vivienda adecuada requiere de herramientas sólidas de gobernanza para lograr resultados consistentes en el tiempo. Los gobiernos subnacionales re-

querirán financiamiento y reglas claras de operación para proveer soluciones habitacionales claras y articuladas con el nivel federal. Será necesaria la participación de todos los actores gubernamentales, sociales y económicos en la toma de decisiones desde un marco articulado, descentralizado y equitativo para lograr objetivos comunes que tienen que ver con el derecho humano a la vivienda.

Parece preocupante la tendencia de la SEDATU, una secretaría que nació con capacidad de articular la vivienda en las políticas territoriales y urbanas y coordinar la toma de decisiones entre los distintos actores involucrados en el sector, que está gradualmente perdiendo peso en la política pública mexicana. Esto ocurre cuando el mercado inmobiliario presenta una crisis acentuada por la emergencia impuesta por la enfermedad infecciosa causada por el Coronavirus y en un escenario mundial donde la emergencia habitacional parece una consecuencia sobrevenida en casi todos los países. La producción y sobre todo la rehabilitación de vivienda como actividad y motor económico y como elemento central del desarrollo urbano sostenible, puede ser una oportunidad de primer nivel para atender en el medio plazo la crisis del COVID-19 a nivel ambiental, económico y social.

Desde el punto de vista ambiental, en la situación actual de pandemia por el Coronavirus es central lograr el equilibrio ecosistémico de los usos antrópicos del territorio. La emergencia habitacional sobrevenida por esta crisis va a requerir criterios de actuación que impidan la ocupación de áreas susceptibles de desastres y medidas de adaptación y mitigación al cambio climático, con el fin de que la política pública sea capaz de proveer a los ciudadanos de viviendas seguras y bien adaptadas al medio. La prevención y mitigación de

desastres<sup>18</sup>, ante un escenario de pandemia, se vuelve crucial para poder atender las emergencias de forma adecuada y eficaz. Las viviendas afectadas por los sismos del año 2017 (y su plan de reconstrucción recortado presupuestalmente en el último ejercicio), nos muestran un panorama desalentador, en el que la población afronta una emergencia sanitaria en condiciones habitacionales muy deficitarias.

Poner límite a la expansión urbana descontrolada en el país y recuperar la gestión tradicional del territorio en México por las comunidades puede suponer una oportunidad ante esta situación. La apropiación del territorio y diversificación de su uso, fomentando el paisaje productivo para el autoabastecimiento de alimentos en equilibrio con los recursos naturales, se vuelve una respuesta eficaz ante el cierre de fronteras y cese temporal o discontinuo de las cadenas productoras globales. La vivienda adecuada en los territorios rurales y periurbanos, históricamente en rezago en México, debe ser fomentada como parte de un proceso integral de desarrollo rural que estreche la brecha del déficit habitacional con las áreas consolidadas y genere sinergias de desarrollo que coadyuven a la resiliencia territorial. El involucramiento de la sociedad civil y la sensibilización del sector privado parecen clave para lograrlo.

Desde el punto de vista económico, al escenario de contracción económica en el mercado inmobiliario que se produjo en 2019 (alrededor de un 22% menos de adquisiciones de viviendas nuevas), se ha sumado un escena-

rio de crisis sobrevenido por las consecuencias del COVID-19. Según Forbes México y otros medios nacionales, desde el 18 de marzo hasta final de junio se perdieron en México más de un millón de empleos formales. La crisis afecta particularmente a los trabajadores informales, ya que las medidas de confinamiento les impiden salir a trabajar y/o porque laboran en los sectores más afectados. A esta situación, hay que sumarle las pérdidas por remesas después de que, en los Estados Unidos donde actualmente viven 36 millones de ciudadanos de origen mexicano que en 2019 enviaron aproximadamente 36 mil millones de dólares, se hayan alcanzado records históricos de desempleo desde que inició la pandemia del Coronavirus. Además, las dificultades económicas generarán problemas para pagar los alquileres y los créditos hipotecarios ya suscritos, lo que podría llevar, a su vez, a desalojos forzosos e irregulares. En este sentido, el INFONAVIT ha anunciado recientemente un Fondo Universal de Pérdida de Empleo que supone el pago de tres meses de hipoteca a los trabajadores que perdieron su trabajo durante la pandemia. La intervención del Estado mexicano en el incentivo del ciclo productivo de la vivienda, sobre todo dentro de esquemas de economía circular y desarrollo local, puede ser un revulsivo que contribuya a frenar la pérdida de empleos y la depresión económica derivada de la pandemia.

Desde el punto de vista social, las desigualdades sistémicas que enfrentan los grupos vulnerables y moradores de asentamientos informales serán acentuadas de manera desproporcionada por la pandemia del COVID-19 y su crisis económica asociada. Las medidas de higiene, aislamiento y distanciamiento social, realizadas por tantos países como esenciales en la prevención de la propagación del virus, se tornan de difícil implementación en asentamientos precarios, donde la falta de infraestructuras de agua y saneamientos básicas, las fallas estructurales y constructivas de vivien-

---

18 Uno de cada tres mexicanos está en situación de riesgo frente a desastres climáticos y naturales (Banco Mundial, 2017). El Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018 señala que, en el periodo 2000-2012, los desastres afectaron a casi 1.17 millones de viviendas, lo que generó un impacto económico de 22.97 millones de dólares.

das autoproducidas sin asistencia técnica y las condiciones de hacinamiento provocan condiciones de habitabilidad subóptimas y son propicias para la transmisión de enfermedades. La implementación de obras de mejoramiento en barrios vulnerables o conjuntos habitacionales deteriorados realizadas a través de cooperativas, así como la ampliación del financiamiento para la producción social de vivienda asistida, pueden representar una doble oportunidad para sus habitantes. Estas medidas podrían apoyar la mejora de las condiciones de entorno, servicios y espacio público de ciertos barrios y conjuntos y de las condiciones de habitabilidad de viviendas deficitarias y, a la vez, promover la ocupación de mano de obra local.

Este contexto genera una oportunidad única para poner en evidencia las problemáticas que enfrentan algunos hogares para acceder a viviendas seguras, bien localizadas, con acceso a servicios e infraestructura y poner en agenda pública la necesidad de atender a estos grupos con políticas específicas. En este sentido, se vislumbra además la urgencia de mejorar los mecanismos de focalización de los subsidios para lograr una distribución más eficaz y destinada a la población más vulnerable; de ampliar los presupuestos asignados a programas de apoyo a la autoconstrucción, ampliación y mejoramiento de vivienda y a generar indicadores para medir y atender la situación en los barrios precarios, desde un enfoque integral. La vivienda se ha vuelto el refugio desde el que los ciudadanos pueden combatir la pandemia. Es necesario que ésta sea adecuada en términos de habitabilidad, seguridad y adaptación socioambiental. La política habitacional que viene deberá dar respuesta a un territorio deteriorado medioambientalmente, un mercado en crisis y un sector de la población cada vez más vulnerable sin posibilidad de acceso a una vivienda digna y decorosa.

## Referencias bibliográficas

- Cámara de Diputados (2017). *Ley de vivienda* (últimas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23/06/2017). Recuperado de <https://bit.ly/2JEIyRt>
- Centro de Estudios de Finanzas Públicas (2018). *Caracterización del Mercado Laboral en México. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, ENOE*. Ciudad de México: CEFP.
- Centro Mario Molina (2012). *Evaluación de la sustentabilidad de la vivienda en México*. Centro Mario Molina. Recuperado de: [http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2012/09/14.-Evaluaci%C3%B3nSu%20stabilidadViviendaM%C3%A9xico\\_fin.pdf](http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2012/09/14.-Evaluaci%C3%B3nSu%20stabilidadViviendaM%C3%A9xico_fin.pdf)
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (2017). *Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo en México*. Ciudad de México: CMDPDH.
- Comisión Nacional de Vivienda (2017). *Análisis del rezago habitacional y grupos vulnerables en México: 2008-2016*. Ciudad de México: CONAVI.
- Comisión Nacional de Vivienda (2018). *Análisis de cobertura de los programas de subsidio a la vivienda de la Administración Pública Federal*. Ciudad de México: CONAVI.
- Comisión Nacional de Vivienda (2018). *Registro Único de Vivienda*. Ciudad de México: CONAVI. Recuperado de: <http://portal.ruv.org.mx/index.php/conavi/>
- Comisión Nacional de Vivienda (2018). *Sistema Nacional de Información e Indicadores de vivienda*. Ciudad de México: CONAVI. Recuperado de <http://sniiv.conavi.gob.mx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018). *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa 2018*. Ciudad de México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018). *Principales retos en el ejercicio del derecho a la vivienda digna y decorosa*. Ciudad de México: CONEVAL.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2010). *Eva-*

- luación de los recursos forestales mundiales 2010 Informe principal. Roma: FAO.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (2011). *Viviendas para desarrollar ciudades*. Ciudad de México: IMCO.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*. Ciudad de México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2019). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos*. Ciudad de México: INEGI.
- Libertun de Duren, N. (2017). ¿Por qué allí? Los motivos por los que promotores privados de vivienda social construyen en las periferias de las ciudades de América Latina. *Documento de trabajo Banco Interamericano de Desarrollo División de Vivienda y Desarrollo Urbano*. Ciudad de México.
- López-Vallejo Olivera, M. (2014). La agenda ambiental mexicana ante la gobernanza global y regional. *Revista Col. San Luis*. Vol. 4, Núm. 7.
- OCDE (2015). *México, transformando la política urbana y el financiamiento de la vivienda. Serie Estudios de políticas urbanas de la OCDE*. París: OCDE/INFONAVIT/SHCP/SEDATU/FOVISSSTE. Recuperado de <https://bit.ly/2h06HTL>
- Olivera, G. (2015). *La incorporación de suelo social al crecimiento urbano de Cuernavaca y sus efectos en el desarrollo urbano formal e informal del suelo y la vivienda*. En G. Olivera (Ed). *La urbanización social y privada del ejido* (pp. 149-197). Cuernavaca: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México.
- ONU-Habitat (2018). *Vivienda y ODS en México*. Ciudad de México: Publicación de ONU-Habitat.
- Ramírez de la Cruz, E. y Arellano Gault, D. (2014). Estrategias, dilemas y oportunidades de la nueva misión y visión del Infonavit. *Gestión y Política Pública*. 23 (1), 121-183.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2014). *Programa Nacional de Vivienda 2014-2018*. Ciudad de México: SEDATU.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2019). *Programa Nacional de Vivienda 2019-2024*. Ciudad de México: SEDATU.
- Secretaría de Desarrollo Social (2012). *La expansión de las ciudades 1980-2010*. Ciudad de México: SEDESOL.
- Secretaría de Medio Ambiente (2013-2014). *El Medio Ambiente en México*. Ciudad de México: SEMARNAT.
- Sociedad Hipotecaria Federal (2018a). *Estado Actual de la Vivienda en México 2018*. Ciudad de México: SHF.
- Sociedad Hipotecaria Federal (2018b). *Rezago Habitacional Ampliado en México*. Ciudad de México: SHF.
- Sociedad Hipotecaria Federal (2018c). *Índice SHF de Precios de la Vivienda en México, Pro-medio año 2019*. Ciudad de México: SHF.
- Stolarski Rosenthal, N. y Acuña Fernández, C. (2015). *Producción social de vivienda: una opción para población de ingresos medios y bajos*. En A. Ziccardi y A. González Reynoso (Ed.). *Habitabilidad y política de vivienda* (pp. 629-644). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.



**Déficit habitacional y pobreza.**  
***Un abordaje desde las políticas públicas de vivienda  
en Colombia. Caso Cien mil viviendas gratis para  
los colombianos y Tarso mi techo solidario  
(2012-2019)***

*Housing deficit and poverty.  
An approach from housing public policies in Colombia.  
Study case Cien mil viviendas gratis para los colombianos  
(One hundred thousand free homes for Colombians) and  
Tarso mi techo solidario (Tarso my solidary roof)  
(2012-2019)*

**Por Diana Carolina Orozco Herrera\* y Alejandro López Toro\*\***

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2020.

**Fecha de Aceptación:** 16 de septiembre de 2020.

**RESUMEN**

Desde lo promulgado en la Constitución Política de Colombia del año 1991, la vivienda digna es considerada un derecho al que todo ciudadano debe acceder. Bajo este precepto, se establece un marco general de política pública

de vivienda que, a partir de lo expuesto en su contenido normativo y financiero, carece de contenido ideológico en términos sociales y culturales. No obstante, es una de las políticas sectoriales y focalizadas más representativas en las agendas públicas de Colombia, sobre todo en términos económicos. Este artículo de in-

---

\* Arquitecta Constructora de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. Diploma Superior en Desarrollo, Políticas Públicas e Integración Regional de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina. Correo electrónico: dcorozcoh@unal.edu.co

\*\* Arquitecto Constructor de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. Fue auxiliar de obras públicas de la prefectura del Municipio de Tarso, Colombia y coordinador técnico del proyecto Tarso mi techo solidario. Correo electrónico: allopezto@unal.edu.co

vestigación presenta dos casos de programas de vivienda que se enmarcan en la normativa general, bajo el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018), *Cien mil viviendas gratis para los colombianos* (2012-2015) y *Tarso mi techo solidario* (2016-2019). Frente a estos, la investigación indaga cómo su implementación incide en el déficit habitacional del país y en las diversas concepciones y mediciones de la pobreza, a partir del enfoque ideológico de cada uno, su público objetivo, sus recursos y gestión; teniendo presente que, la implementación de los mismos, genera un impacto no sólo en las cifras y estadísticas que buscan atender el problema habitacional del país que viene ligado a la pobreza, sino en la mejora de la calidad de vida de quienes son sus destinatarios, permitiendo así un análisis que aporta al debate del por qué la provisión estatal de vivienda no tiene la capacidad por sí misma de excluir de la pobreza a hogares y familias. Principalmente, porque un enfoque y paradigma únicamente desde lo físico (por la naturaleza material de vivienda) y las cifras, representa una limitación en la perspectiva multidimensional de la pobreza, tanto a la hora de medirla, como al ser parte de estrategias para la reducción de sus índices/indicadores.

**Palabras clave:** *Política de Vivienda, Déficit Habitacional, Pobreza.*

## ABSTRACT

The 1991 constitution of Colombia considers access to decent housing as a right of every citizen. Under this precept, it establishes a general framework for public policy on housing, but its regulatory and financial content lacks ideology in terms of social and cultural matter. Despite this, housing is one of the most representative sectoral and focused policies on Colombia's public agendas, specifically in economic terms. This article presents two cases of housing programs that are framed under the general regulations, during the presidency of Juan Manuel Santos (2010-2018), *Cien*

*Mil Viviendas Gratis Para Los Colombianos* (One Hundred Thousand Free Homes for Colombians) (2012-2015) and *Tarso Mi Techo Solidario* (Tarso My Solidary Roof) (2016-2019). For both cases, this research examines how the project implementation influences the country's housing deficit and the different concepts and metrics of poverty; from the ideological standpoint of each one, its target community, its resources and management. The research takes into account that the implementation itself generates an impact, not only on the numbers and statistics that address the country's housing problem linked to poverty, but on the recipient's quality of life. The two cases allow for an analysis that contributes to the debate on why state provided housing does not have the capacity, by itself, to move households and families out of poverty; focusing exclusively on the figures and the physical structure (due to the material nature of housing) results in a limited perspective on a multidimensional problem when it comes to measuring and developing strategies for poverty reduction.

**Keywords:** *Housing Policy, Housing Deficit, Poverty.*

## Introducción

Desde la consolidación de las ciudades latinoamericanas a mediados del siglo XX, estas han sido los escenarios principales de las pujas entre lo económico, social y cultural que se evidencian en fenómenos como la inequidad en la distribución de la riqueza, la desocupación, el crecimiento de la población urbana a causa de la migración campo-ciudad, el desarrollo de una cultura consumista e individualista, entre otros. Cada acontecimiento es interpretado desde los valores y prioridades de los sectores político-económicos que gobiernan, tal como lo señala Ladizesky (2019). El mismo autor afirma que, bajo este escenario, es donde se produce el mayor crecimiento de población urbana marginada y pobre, sin

contar con la población que queda rezagada en los conglomerados rurales, a las cual no llegan intervenciones ni oportunidades. En consecuencia, estos procesos determinan cambios continuos sobre los modos de habitar que obligan a revisar la concepción de la vivienda, principalmente.

Situando el contexto actual de crisis sanitaria y económica es evidente el protagonismo que debe tener la vivienda como derecho humano, universal e indisoluble de otros derechos como la salud, por ejemplo. En términos físico-espaciales, la vivienda representa la unidad de habitación que satisface las normas mínimas de construcción relacionadas con la seguridad, la higiene y la comodidad. A su vez, se busca que tenga una serie de elementos necesarios para la vida humana como el acceso a servicios públicos básicos, asequibilidad financiera, accesibilidad, habitabilidad, acceso a infraestructura de servicios y ocio, adecuación cultural y seguridad en la tenencia. En términos definidos por ONU-Hábitat (2010), una vivienda debe cumplimentar los aspectos mencionados anteriormente para ser considerada adecuada y digna.

No en vano en la Constitución Política de Colombia, en su artículo 51, se establece, como lo menciona Pinto (2008: 74), que el Estado deberá “fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho que todos los colombianos tienen a una vivienda digna (...) promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”. En este sentido, el Estado está en la obligación de generar soluciones habitacionales. Entendiéndose una solución habitacional, de acuerdo con el mismo autor, como un conjunto de operaciones (políticas públicas) para que los ciudadanos puedan disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias, de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, tal como lo establece la Ley 3 de 1991, por la cual se

crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y se establece el subsidio familiar de vivienda.

En este sentido, el derecho a la vivienda adquiere una connotación más compleja a la hora de defenderlo, gestionarlo y materializarlo. Sin mencionar que, en todo este devenir, la vivienda es un bien de consumo en el mercado, ya que sólo accede a ella quien paga y su precio está determinado por las leyes de demanda y oferta. Es por esto que, como menciona Tapia (2020: 3), “ambas lógicas, derecho y mercancía, se contraponen y requieren una discusión permanente sobre la legitimidad de la especulación económica a partir de una necesidad básica de las personas”. Por lo que, para avanzar en el derecho a la vivienda, es necesario, por una parte, transformar la actual distribución de la riqueza, que incide en el aumento de la desigualdad y la precariedad, en palabras de Ladizesky, atacar la cifra de población marginada y pobre. Por otra parte, es necesario que se garantice desde las políticas públicas este derecho y que se propicie, a partir de la implementación de las mismas, la provisión de otros derechos y la posibilidad de una intervención integral.

En esta misma dirección, el presente artículo de investigación busca evidenciar cómo las políticas públicas de vivienda, al ser una de las políticas sectoriales y focalizadas más representativas en las agendas públicas de Colombia, tanto para los gobiernos y la industria de la construcción, como para los ciudadanos, y desde la cual se despliegan muchos programas sociales que son la base, en gran medida, de las propuestas y planes de gobierno a nivel nacional y local, inciden en las diversas concepciones y mediciones de la pobreza, permitiendo así que la implementación de las mismas genere impacto, no sólo en cifras y estadísticas, si no en la mejora de la calidad de vida de quienes son sus destinatarios. Es que, precisamente, la planificación urbana, el diseño y las proyecciones arquitectónicas que son

parte fundamental de esta área de las políticas públicas, no emergen de una competencia entre propuestas aprobadas por un jurado prestigioso, sino de la pugna política entre el Estado, el mercado y los ciudadanos y las maneras como estos conciben la vivienda, la habitabilidad y la pobreza. Por lo tanto, para lograr esta visibilización y confrontación, este artículo presenta un caso de estudio múltiple, con dos programas de vivienda implementados en Colombia, en el marco general de la política pública de vivienda del gobierno del presidente de derecha Juan Manuel Santos (2010-2018)<sup>1</sup> y su Plan de Desarrollo<sup>2</sup>. El abordaje de los programas *Cien mil viviendas gratis para los colombianos* (2012-2015) y *Tarso mi techo solidario* (2016-2019), permitirá, a lo largo del texto, evidenciar cómo a partir del enfoque ideológico de cada uno, su público objetivo, sus recursos y gestión, se incide en atender el problema habitacional del país que viene ligado a la pobreza. Para esto, se realizó en primera instancia, una lectura y sistematización de información documental y bibliográfica sobre el programa de la vivienda gratuita, que tuvo un interés especial por académicos locales; a esto se suma la bibliografía existente en materia de política de vivienda en Colombia que, por las particularidades y las motivaciones de sus contenidos, configura una corriente de pensamiento y producción intelectual en los estudios de planificación urbano-regional y en la consolidación de una escuela de pensamiento

de política urbanas y territoriales en diferentes universidades del país. La información relativa al proyecto implementado en el municipio de Tarso fue levantada de fuentes primarias y procesada de acuerdo a los resultados inmediatos y vivenciales del proyecto, al uno de los investigadores pertenecer al equipo de trabajo de la Secretaría de Vivienda municipal.

El enfoque metodológico que este artículo requirió, en función de sus objetivos, es el cualitativo en su mayor expresión. Lo que no desconoce la importancia de las cifras y datos de carácter cuantitativo. Sin embargo, el análisis es dado de manera cualitativa ya que lo importante para el desarrollo del mismo es poder exponer, de modo crítico, el estudio de las políticas de vivienda y su instrumentación que permite la concepción de programas de vivienda estatal que buscan incidir en las cifras del problema habitacional existente y la pobreza. Permitiendo, por lo tanto, un análisis que aporta al debate del por qué la provisión estatal de vivienda no tiene la capacidad por sí misma de excluir de la pobreza a hogares y familias, ya que como se verá en el desarrollo del artículo, un enfoque y paradigma únicamente desde lo físico (por la naturaleza material de vivienda) y las cifras representa una limitación en la perspectiva multidimensional que se requiere a la hora de medir la pobreza y promover estrategias para la reducción efectiva de la misma.

### Caracterización de los programas

La concepción de los derechos humanos ha evolucionado a través del tiempo desde su declaración en el año 1948, bajo esa sola mirada era posible partir de la premisa que todos somos iguales y, por ende, las necesidades básicas podían ser solucionadas de la misma manera por igual a cada ciudadano. Sin embargo, hoy en día, al posicionarse también paralelamente la declaración de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC), se ha cambiado para pasar de hablar de igualdad hacia equi-

- 
- 1 El presente Santos gobernó durante ocho años, divididos en dos periodos. En 2010 se da su primera elección y para el año 2014 logra la reelección para un segundo mandato.
  - 2 El Plan de Desarrollo del presidente Santos, como bandera, propuso impulsar el desarrollo del país en cinco aspectos que en sus términos son los que jalonan el crecimiento del país y la economía: la vivienda, la minería, la agricultura, la innovación y la infraestructura.

dad, en la cual se reconoce la individualidad de los sujetos y hace que las soluciones sean diferenciales y abarque la multiplicidad sociodemográfica y cultural. En esta vía, se presentan dos casos de programas de vivienda en Colombia, que permitirán contrastar como es la visión estatal a la hora de atender las necesidades en materia de vivienda, si efectivamente hay un reconocimiento de esas diferencias o simplemente se estandarizan situaciones precarias y se intervienen con soluciones en masa bajo los mismos esquemas económicos, arquitectónicos y sociales.

El primer caso es el programa social *Cien mil viviendas gratis para los colombianos*, que tuvo una cobertura nacional y se aplicó a todas las zonas definidas como suelo urbano en los Planes de Ordenamiento Territorial de cada municipio del país. Su ejecución se dio entre los años 2012 y 2015, alargándose un año más de lo previsto, ya que el programa era parte del plan de gobierno del primer mandato del presidente Santos que iba hasta 2014. El programa estuvo destinado a las víctimas del conflicto armado, a los damnificados por desastres naturales y a las familias que, a partir de los datos registrados en el Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas del Estado (SISBEN) y el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), se encontraban en condiciones de pobreza y de pobreza extrema. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (2016), se identificaron un millón quinientos mil beneficiarios potenciales del programa en toda la extensión del territorio nacional. Del total de los hogares atendidos por este programa: 70% fueron hogares en situación de desplazamiento, el 15% hogares vinculados programas sociales del Gobierno Nacional que tenían por objeto la superación de la pobreza extrema y el 15% restante a familias afectadas por desastres naturales, calamidades públicas o que se encontraban habitando en zonas de alto riesgo no mitigable (Ministerio de Vivienda de Colombia, 2020).

De acuerdo a lo expresado por el Ministerio de Vivienda de Colombia (2020), la Ley 1.537 de 2012 y el Decreto 1921 (ambos de orden nacional), la adjudicación de los beneficiarios se daría a través de cada gobierno local, donde, con las bases de datos mencionadas anteriormente, se buscaría llegar a los “más pobres de los pobres”, quienes efectivamente no podían acceder por otros medios a una vivienda. En cuanto a su esquema de gestión, el programa de vivienda gratuita sigue un modelo tercerizado en lo que refiere a la administración de la oferta de vivienda y se formuló bajo tres esquemas de ejecución: un esquema privado, un esquema público y un esquema de convenios inter-administrativos. Donde el principal interventor en todos los esquemas fue la financiera nacional FINDETER, creada como una figura crediticia exclusiva para la financiación de proyectos habitacionales, vinculados al Ministerio de Vivienda colombiano (Gómez, 2016).

En su componente físico-espacial, el proyecto consistió, de manera genérica, en unidades funcionales, mayormente en edificios, con un área promedio de la vivienda de 50m<sup>2</sup>, distribuida en dos habitaciones, área social o productiva, cocina, baño y zona de ropas; ocupadas por familias tipo de cuatro miembros. Al ser un proyecto de vivienda masiva, con sistemas constructivos basados en la industrialización y construcción en serie, los complejos de vivienda se ubicaron en zonas de expansión y periféricas de las distintas ciudades y municipios. El total de las cien mil viviendas gratuitas se distribuyó en 283 complejos habitacionales, desarrollados en 220 municipios, de 29 departamentos y el Distrito Capital que corresponden a la ciudad de Bogotá (Silva, 2015).

Por su parte, el proyecto *Tarso mi techo solidario*, implementado por el gobierno local del municipio de Tarso, en el suroeste antioqueño, Colombia, durante el periodo 2016-2019, buscó posicionarse como un programa de subsidio a la vivienda, con gran presencia

rural y con bases en la economía solidaria. A diferencia del programa de vivienda gratuita del gobierno nacional, este se valió de ejercicios de democracia deliberativa con la comunidad para escoger a las familias participantes. En un primer momento, fueron utilizadas herramientas cartográficas para identificar las condiciones cualitativas de las viviendas rurales del municipio de Tarso. Recopilada esta información, se realizaron reuniones con las juntas de acción comunal, juntas de vecinos u otras organizaciones y, a través de la toma de decisiones solidarias, se postularon las familias más vulnerables para una vivienda nueva o para el mejoramiento de las condiciones físicas de habitabilidad.

La prefectura del municipio de Tarso se encargó principalmente, una vez levantada la información de los participantes, de hacer la gestión de un esquema de economía solidaria. El municipio aportaba un subsidio en materiales o mano de obra con recursos propios, acompañando la ejecución siempre con profesionales sociales y técnicos. Se lograban convenios interadministrativos públicos y privados principalmente con la Gobernación de Antioquia y con el Comité departamental de cafeteros, organización que agremia a los caficultores. La suma de estos aportes no llegaba al cien por ciento del valor de la vivienda, puesto que uno de los principales participantes es la familia, acompañada por la comunidad, amigos y vecinos. El proyecto no contemplaba la gratuidad, sino siempre la obligación de aportes en dinero o especie de los participantes.

En su componente físico-espacial, el proyecto pretendió democratizar la arquitectura a través de la participación de la familia desde el diseño de la vivienda. El diseño era particular por las condiciones y las características socio-espaciales, donde se tenía en cuenta el número de habitantes, las necesidades especiales y la forma y ubicación del terreno; logrando con esto, en las nuevas intervenciones, diseños individuales y en los mejoramientos se lograban

grandes transformaciones con pequeños detalles que incidían en condiciones de confort y habitabilidad. Se lograron áreas desde los 30m<sup>2</sup> hasta los 80m<sup>2</sup>, buscando con el diseño la posibilidad de la progresión y continuación en la mejora de las terminaciones y la ampliación de espacios en la construcción. El lote era aportado por la familia, lo que garantizaba la permanencia en la zona rural del Municipio; evitando el traslado de las poblaciones rurales a los cascos urbanos. Se vieron beneficiadas para la modalidad de vivienda nueva rural 34 familias; para vivienda nueva urbana, 23 familias; mejoramientos de viviendas urbanas y rurales, 150 familias, y para donación de planos arquitectónicos, 60 familias. Con este último punto, se dio la oportunidad a las familias de tener un diseño arquitectónico, planear su construcción y fomentar la legalidad.

En términos generales, de acuerdo a su concepción y ejecución, se tiene que el programa de las *cien mil viviendas gratuitas* industrializó la producción de vivienda, principalmente porque no reconoció en su contenido estructural las características culturales y climáticas en donde se insertaba la solución habitacional, tampoco contó con las características familiares y sociodemográficas que podrían variar mucho y no acomodarse a las características físicas previamente descritas del programa, a pesar de que la condición inicial es ser una familia en condición de pobreza, pero vale la pena resaltar que, la pobreza puede tomar diferentes paradigmas como se verá más adelante. En contrasentido, *Tarso mi techo solidario* hace una lectura de esta situación para tratar de buscar una solución equitativa de vivienda y que marcara una diferencia a lo que se había llevado a cabo en materia de políticas públicas de vivienda en el país, ya que el modelo arquitectónico y constructivo del programa gratuito es el mismo que se viene realizando hace más de 20 años. Para esto, abordó aspectos como la construcción en sitio, diseño archi-

tectónico particularizado, prácticas solidarias, democráticas y participativas.

En síntesis, se tienen dos programas antagónicos en cuanto a su concepción ideológica, participativa, política, arquitectónica. Ambos deben regularse bajo la normativa vigente y dar resultados a unas cifras que, como se verá más adelante, hablan de un déficit habitacional cuantitativo y cualitativo. En esta medida, se podrá ver que cada uno aportó a una de esas miradas. Por otra parte, es de reconocer que hay un común denominador en ellos: el subsidio (ya sea total o parcial). Esto confirma la existencia de un marco normativo y económico que limita a una sola figura financiera la consecución del bien y que, como también se verá más adelante, hace parte estructural del contenido de la política de vivienda colombiana, donde es evidente, que más allá del esfuerzo de programas solidarios y que apuesten a otros esquemas y modalidades, como la economía solidaria, no es posible salirse del modelo tradicional que se ofrece en el mercado y que debe competir con las mismas leyes de oferta y demanda, a pesar de ser programas sociales que cuentan con recursos estatales y busquen fortalecer el Estado de Bienestar promulgado en la Constitución Política.

### **Contextualización: el Estado de Bienestar colombiano**

De acuerdo a lo planteado por Barba (2004), existen tres tipos de regímenes de bienestar para América Latina: el universalista, el dual y el excluyente. Cada uno de estos considera una forma paralela y distinta de tratar el aspecto social y además en un marco histórico diferente. Colombia se ubica en el régimen de bienestar dual, el cual, de manera compartida con el régimen excluyente, se caracteriza bajo el contexto positivo de la implementación del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones por un descenso gradual en los niveles de gasto y cobertura del seguro social y

de los sistemas educativos y de salud, cuando en teoría estos debían ir en aumento.

Seguidamente, para los años ochenta, la región adoptó un nuevo modelo económico que incluía procesos como la apertura comercial, la privatización de activos públicos y las transformaciones en los ámbitos tributario, financiero, laboral y del sistema de pensiones. Lo que consolidó un modelo de exclusión laboral para Colombia que se caracterizó por niveles de desempleo intermedios, pero también por la baja calidad de los nuevos empleos, la alta polarización salarial y la concentración del ingreso, que consolidaron y dieron fuerza al trabajo informal precarizado (Barba, 2004). En ese sentido, Marcel y Rivera (2008) reconocen para dicho régimen la presencia de lo informal como un proveedor adicional de bienestar, que supera a los tradicionalmente aceptados como el Estado, el mercado y la familia. Para el caso de Colombia, se da que estos proveedores de bienestar son excluyentes entre sí, especialmente cuando ha primado la informalidad, ya que esta resulta incompatible o se queda corta la provisión de bienestar significativa desde el Estado o desde el mercado, como se verá en el texto con la provisión de vivienda estatal. En consecuencia, estas dinámicas excluyentes sugieren mayores niveles de conflictividad, que son los que impiden la estabilización de las normas necesarias para que el Estado o el mercado se consoliden como proveedores de bienestar y efectivamente mejoren la calidad de vida que buscan sus políticas.

De forma concreta y contextualizada, como lo referencian Palacios y Safford (2002), hay una relación estrecha entre fenómenos mencionados anteriormente con aspectos demográficos y coyunturales. Para ilustrar, la población colombiana en el siglo XX se multiplicó por diez; la transición demográfica se generó de manera veloz, debido al rápido ascenso y posterior descenso de las tasas de crecimiento poblacional en un periodo no mayor a veinte años y las luchas partidistas generaron

una ola de violencia, pero, a la vez, una ola de pacificación, derivada de la instauración de un pacto político: el Frente Nacional. Estos acontecimientos, de gran relevancia e importancia para la historia del país, centran la atención gubernamental en hechos de poder y control social, lo que hizo que se desatendieran y tuvieran menos relevancia, aspectos relacionados con la desigualdad social, económica y territorial y, por ende, se consolidara un sistema proveedor de bienestar que hiciera frente a dichos conflictos y no a la informalidad y a la pobreza. Adicional a ello, esa lucha de poderes y espiral de violencia en la que se vio inmerso el país, permitió la emergencia de actores vinculados al contrabando, el narcotráfico, las mafias urbanas, los movimientos guerrilleros y los grupos paramilitares. La presencia de estos representó en esa consolidación de un sistema de bienestar social, una dificultad del Estado para controlar ciertos segmentos de su territorio, especialmente los rurales. Lo que desencadenó, por ejemplo, la emisión de una Constitución en 1991 que impuso una estructura considerablemente más descentralizada del país, importantes reformas sociales y una fuerte movilización militar. Teniendo repercusiones positivas en las condiciones de vida y bienestar de los segmentos más modernos e integrados del país, es decir, el de las grandes ciudades y centros poblados, acentuando, por lo tanto, el contraste entre los territorios rurales y urbanos y la segmentación de la población incorporada a la economía informal, haciendo evidente el dualismo en la provisión de bienestar (Marcel y Rivera, 2008).

En síntesis, ha prevalecido la forma excluyente del modelo de bienestar provisto por el Estado, lo que ha posicionado al mercado como el selector natural de quienes son incorporados, o no, al sistema de bienestar social y deben ser excluidos de la informalidad. No en vano, se despliegan programas, como los analizados en este artículo, que focalizan y están diseñados para sostener o aumentar el bien-

estar de los grupos pobres o vulnerables. Sin embargo, ante el escenario de la vivienda, su relación con la pobreza y el actual déficit habitacional —que se abordará más adelante— es posible prever, en los déficits acumulados, su contexto y en lo que respecta a todas aquellas funciones del gasto social que constituyen una respuesta al cambio social operado en los noventa (servicios para los grupos vulnerables, atención a las personas con discapacidad o dependientes, campesinos, vivienda, exclusión social, etcétera), que el proceso de equiparación e igualación social será poco factible de alcanzar (Del Valle, 2010).

### **La política pública de vivienda en Colombia y sus conflictos**

Como se indicó en la introducción, el gobierno colombiano declara a la vivienda digna un derecho con el que todo ciudadano debe contar. Esto implica, de acuerdo con Figue Pinto (2008), por un lado, la existencia del derecho a la calidad y a la adecuación de las soluciones de vivienda que lo hagan efectivo, y, por otro lado, la materialización de esas soluciones en políticas públicas que tengan presente, a su vez, la producción y financiación. Esto hace que se configure “una política multipropósito, cuyos objetivos entran tempranamente en conflicto” (Figue Pinto, 2008: 74). Y es que, precisamente, como amplía el autor, la naturaleza de la formulación e implementación de una política pública de vivienda es un proceso social complejo, que en Colombia todavía es esquemático, reducido y excluyente, ya que se resuelve y concreta en tomas de decisiones consignadas en formulaciones jurídicas que son las que instrumentalizan la forma como se produce y se adquiere en el mercado una solución de vivienda desde el Estado.

Asimismo, el escenario en el cual se produce y se adquiere esa vivienda estatal subsidiada es un mercado que presenta desequilibrios en la interrelación entre sus actores; principalmente, por la competencia que establece en-

tre la demanda por el acceso a un bien escaso como la vivienda. A su vez, es un mercado sin regular y desabastecido, que no presenta competencia perfecta, sino una serie de monopolios, por ejemplo, de suelo, licencias, insumos, productores/construtores, etcétera (Fique Pinto, 2008). En consecuencia, la política pública de vivienda en Colombia ha marcado en su desarrollo y consolidación una diferenciación explícita entre política económica y social. Alfonso (2012), en sincronía con Fique Pinto y otros académicos del tema, la definen a grandes rasgos como “la política de subsidio”, ya que argumentan que su contenido teológico, valorativo y pragmático se ha reducido a la administración de este en el mercado de la construcción e inmobiliario. Este instrumento, en términos prácticos, es conocido como el subsidio a la demanda y se encuentra regulado por la Ley 049 de 1990 y la Ley 03 de 1991, de orden nacional, en las cuales se disponen las condiciones para el acceso de los beneficiarios (demanda) y los requerimientos que deben tener las viviendas construidas (oferta); así como también los procedimientos y garantías para la postulación de la demanda y la entrega de los subsidios. Su objetivo principal ha sido el de obtener la eficaz colocación de los recursos del subsidio en dos componentes, primero, como un instrumento de fomento a la actividad económica de la construcción y, en segunda instancia, como instrumento de legitimación política de los gobiernos ante presiones generadas en situaciones de tensión social (Fique Pinto, 2008). Sin embargo, es un instrumento que limita la consecución final del bien, a pesar de la disposición estatal para generar condiciones y programas que lleguen a toda la población, especialmente para los hogares que recurren a la informalidad como proveedor de bienestar. Sólo en términos del uso efectivo del subsidio de vivienda, se identificó que “como resultado de los escasos ahorros y limitaciones en la obtención del crédito de vivienda, los beneficiarios se han visto enfrenta-

dos a problemas en el momento de utilizar los subsidios asignados. Entre el 2006 y 2009, el Fondo Nacional de Vivienda otorgó subsidios a 172.000 familias, sin embargo, sólo el 63% de los mismos resultó en una compra efectiva de vivienda” (Gilbert, 2015, citado en Gómez, 2016: 5). Eso, sin agregar la dificultad de cierre financiero para quienes pudieron utilizar el subsidio, pero no pueden acceder a los créditos hipotecarios.

Todo lo anterior, ha configurado una política de vivienda que carece de profundidad en el análisis relacional del proceso de lucha entre diferentes grupos sociales y que poco reconoce las luchas organizativas de los ciudadanos en torno a las necesidades habitacionales. Esto lo evidenciaron las investigaciones de los autores mencionados anteriormente, en el sentido que, la interacción de expectativas e intereses de los actores en los procesos sociales de política social de vivienda y sus programas, sus estrategias para constituirlos en requerimientos sociales, la tensión de fuerzas y la toma de decisiones, se redujeron sólo a resolver diferencias coyunturales en relación a las cuantías y focalización de los subsidios. El gobierno colombiano ha tenido lecturas de estas limitaciones y, en ese sentido, sabe que es necesaria la implementación de otra tipología de políticas que no dependan de la capacidad de ahorro/crédito de las familias. Es por eso que, la promoción de programas como el de vivienda gratuita, a pesar de seguir siendo un subsidio, tuvo tanta acogida y expectativa entre los colombianos ya que buscó llegar a familias sin ahorros previos ni con perfiles crediticios. Sin embargo, mientras el énfasis de la política de vivienda siga centrado en los subsidios para la adquisición de la vivienda, se está cerrando el camino para que se consideren otras alternativas o se limitan algunas otras que buscan innovar, caso del programa de *Tarso mi techo solidario* que, de igual forma, a pesar de su intención de llegar a más familias necesitadas y excluidas de algunos otros programas estatales, tuvo que

dependen de subsidios y activos propios de las familias para poder potenciar su intervención, en un contexto de pobreza rural.

Si se sigue con los casos de estudio propuestos entonces es posible visibilizar otros aspectos conflictivos en torno a la política pública de vivienda colombiana. Por ejemplo, para el programa de *Las cien mil viviendas gratis*, hubo un evidente conflicto en los modos de asignación del beneficio, ya que, al ser un programa de orden nacional que se llevaba al ámbito local, eran los alcaldes municipales quienes debían decidir a quién se le asignaba el beneficio y a quién no. Por tal motivo, se fueron configurando prácticas clientelistas y el programa de vivienda se fue volviendo un botín político. Y con mayor razón para este programa, en el que el gobierno nacional intentó corregir la deficiencia estructural de la intermediación bancaria en proceso de adquisición de vivienda para sectores de bajos ingresos, ya que el sector financiero al definir a quien le dan el crédito para completar el valor de la vivienda luego de asignado el subsidio, son quienes finalmente están decidiendo el real beneficiario, distorsionando la naturaleza de la política como tal, generando presiones especulativas en materia de créditos y sustituyendo al Estado en las responsabilidades de ofrecer bienestar social.

A su vez, *Tarso mi techo solidario*, al ser un programa que se empieza a implementar después del programa de *Las cien mil viviendas gratis*, trató de llegar a las familias que no cumplían con los requisitos burocráticos para acceder al mismo, pero que, analizadas desde el diagnóstico del propio programa, evidentemente necesitaban un acompañamiento y apoyo. Para el proyecto solidario, el modelo de vivienda gratuita, como se planteó desde la política nacional, evade la solución integral a la desigualdad y a la pobreza multidimensional, pues brinda meras soluciones estadísticas, seriadas y en masa, cuya consecuencia es homogeneizar a las poblaciones sin considerar

sus particularidades. El equipo profesional de la Secretaría de Vivienda de Tarso, evidenció que coexiste la manipulación del sufragio al perpetuarse la dominación con la idea de “está bien vivir en la pobreza”. Y es que, a pesar de que su intención para elegir a las familias participantes buscó hacerse a un lado de la tradición práctica de elección del político de turno, se enfrentó con la campaña política para la elección popular de la próxima administración local para el periodo 2019, representando esto un obstáculo a lo largo de la implementación del programa y su validación popular. La comunidad se encontraba excluida de un verdadero ejercicio político que se limitaba al tiempo de las elecciones por voto popular, acentuando las disputas y desconfianzas, no en torno a ideas y argumentos, sino más bien a apuestas por un candidato, que de llegar al poder brindaría a sus votantes un beneficio, subsidio o empleo.

Lo dicho hasta el momento, permite evidenciar que una de las tensiones más fuertes que se presentan a la hora de formular las políticas públicas de vivienda en Colombia es lo relacionado con lo técnico *versus* lo político. El aspecto técnico ha quedado relegado a lo que ya se mencionó anteriormente con la instrumentalización del subsidio y el marco de actuación y las posibilidades que su normativa permite materializar. Y el aspecto político, como se vio recientemente, queda relegado a una confrontación y validación de propuestas políticas y partidarias en las urnas, más que un proceso de validación de los problemas públicos y participación de los actores involucrados. Así pues, los elementos políticos y técnicos de la política pública deben comulgar permanentemente, ya que la racionalidad técnica y la racionalidad democrática hacen parte de una misma esencia que debe componer a una política pública (Aguilar, 1993). Y esto precisamente no es excluyente para las políticas de vivienda, donde sus promotores, en la mayoría de los casos, no son conscientes que operativi-

zar su saber en el territorio, es consecuencia de un ejercicio político.

### **El déficit habitacional en Colombia en función de la medición de la pobreza**

Al consolidarse un sector como social, caso la vivienda, se permite con relación a este la focalización de decisiones, estrategias e instrumentos (programas y proyectos) orientados al cumplimiento de unas metas. Metas que se trazan precisamente porque esta focalización permite la identificación de grandes problemáticas y ausencias en cada uno de los sectores que son objeto de estas políticas sociales (Fleury, 2002). No en vano, una de las cuestiones y preocupaciones más básicas que se adjudican a lo habitacional y al sector de la vivienda en Colombia es la provisión de unidades habitacionales de calidad a todas las familias que componen la sociedad. En otros términos, el déficit habitacional. Dicho déficit es medido bajo la combinación de dos enfoques: un déficit de vivienda cuantitativo y un déficit de vivienda cualitativo. El primero se refiere a una medida que busca conocer la cantidad exacta de unidades de vivienda que son necesarias construir, para que cada hogar tenga una vivienda para su uso privado. El segundo, mide el número y proporción de unidades que carecen de diferentes atributos en sus viviendas y su entorno. Ambos conceptos configuran el déficit habitacional “como la distancia entre una situación observada y una norma, que incorpora las valoraciones predominantes sobre las condiciones mínimas de vida generalizables a todos los miembros de un grupo o comunidad” (Fresneda, 1997).

Carreño Fuentes (2016), con base en datos de los censos y encuestas procesadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), registra las siguientes cifras para el territorio colombiano, acuerdo con el Censo de 2005, el 36% de los hogares colombianos presentaban alguna carencia

de espacio habitacional, de estos el 12% correspondía a déficit cuantitativo, cuyo mayor componente era la cohabitación. Por otra parte, el 24% restante estaba relacionado al déficit cualitativo, cuyo mayor componente era el de servicios públicos, como lo informó la Cámara Colombiana de la Construcción en 2014. Sin embargo, la Encuesta de Calidad de Vida de 2013 reflejó que en los últimos ocho años se presentaron cambios en el comportamiento del indicador, pues el déficit habitacional total disminuyó al 31%, del cual 5,5% corresponde a déficit cuantitativo, manteniendo como mayor componente la cohabitación, y un 25,5% relativo a déficit cualitativo, aumentó en 5,5 puntos porcentuales frente al año de referencia.

Actualmente, con base en el último Censo Nacional de Población y Vivienda aplicado en todo el territorio colombiano en el año 2018, se tiene que, a nivel nacional, el total de hogares sobre los cuales se hace el cálculo del Déficit Habitacional, excluyendo los hogares que habitan en viviendas étnicas o indígenas, son 14.060.645. De estos, 5.144.445 se encuentran en déficit habitacional, lo que significa que el déficit habitacional en Colombia es del 36,6%. Correspondiendo de este total, 9,8% a déficit cuantitativo y 26,8% a déficit cualitativo (DANE, 2020). Este resultado, *a priori*, pone de manifiesto que el problema del déficit habitacional es constante y sus efectos en la vida de los hogares colombianos, por más que las cifras bajen algunos puntos, aumenten otros o se ajusten a las nuevas metodologías de las entidades que miden, siguen siendo uno de los mayores generadores de condiciones de pobreza urbana y rural, a pesar de la apuesta por el gobierno nacional de que la vivienda sea un locomotora que impulse el desarrollo, la economía y la salida de la pobreza. A su vez, la sola cifra no permite visualizar la complejidad del problema habitacional en Colombia. En primera instancia, es imprescindible diferenciar a los hogares urbanos de los rurales, ya

que ambos en sí mismos conllevan una serie de particularidades que superan a las mismas cifras e indicadores, incluso a los mismos programas de vivienda y a la política marco.

Si se vuelve a las cifras recientes presentadas por el DANE (2020), al 2018, del total de los 14.060.645 de hogares colombianos, 11.118.577 son hogares urbanos y 2.942.068 son hogares rurales. Al interior de cada uno se tiene que, el 6,1% de los hogares urbanos presenta un déficit cuantitativo de vivienda, frente a un 18,7% de hogares con déficit cualitativo de vivienda. Para la parte rural, se tiene un 23,7% de hogares con déficit cuantitativo, frente a un 57,2% de hogares con déficit cualitativo, lo que representa para el ámbito rural del país, un déficit habitacional del 81%. Un dato bastante importante a la hora de diseñar programas de vivienda que busquen atacar el déficit. Y, más aún, si de antemano se tiene que el territorio colombiano posee más del 30% de su población residiendo lejos de las grandes ciudades y los municipios con zonas rurales preponderantes, ocupan la vasta mayoría de la superficie del país.

Cabe advertir que, según el DANE, cada una de las dimensiones que compone la cifra tiene sus propios componentes, los cuales identifican a los hogares que habitan en viviendas que tienen deficiencias y para las cuales se requiere adicionar nuevas viviendas al *stock* de viviendas adecuadas, o hacer intervenciones para que las viviendas se encuentren en las condiciones necesarias para garantizar su habitabilidad y cumplimiento con los estándares internacionales de vivienda adecuada, mencionados inicialmente. Y es que, justamente, la vivienda para el DANE y sus mediciones va más allá del déficit habitacional. En este punto la vivienda se transforma en un indicador de medición de pobreza a partir de método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), con el cual, el DANE busca determinar si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. Los grupos que no alcancen un

umbral mínimo fijado son clasificados como pobres. Los indicadores simples a partir de los cuales se termina esta clasificación son: viviendas inadecuadas, viviendas con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, viviendas con alta dependencia económica, viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela. En cifras, a 2018, 14,13% hogares en Colombia presentan NBI. En consecuencia, desde la perspectiva sectorial de las políticas sociales de vivienda, esta medición del déficit habitacional implica la definición de una situación estándar, tanto en términos físicos y espaciales (por la naturaleza del sector) como económicos y financieros (por la forma como se genera el bien), que permita identificar aquellos contextos en los cuales no se cumple con las condiciones mínimas de acceso y habitabilidad y, por ende, el Estado o el sector público deba intervenir con la implementación de alguna política pública. Y es precisamente en esa definición estándar que se presenta una limitación de esta perspectiva sectorial, ya que, como también menciona Fleury (2002), se llega a desconocer la complejidad de los problemas y más aún en un asunto de carácter multidimensional como lo es la vivienda y su entorno.

El programa de vivienda gratuita buscó resultados con base a las cifras; la movilización que se requiere para construir cien mil viviendas en cuanto a personas involucradas, empleos generados, insumos utilizados, no es en vano. Incluso, el gobierno nacional a partir de la aceptación masiva, mas no una valoración objetiva del programa, decidió apostar a ese modelo y en los años restantes del gobierno de Santos se siguieron construyendo viviendas bajo este esquema. En total, se entregaron a 2018, 275.000 viviendas gratuitas, alcanzando un total de 1.800.000 familias beneficiadas en todo el gobierno de Santos (La República, 2018). *Tarso mi techo solidario* apostó a incidir en el déficit cualitativo de vivienda, teniendo en cuenta que la vivienda rural es muy pro-

pensa a la pérdida de atributos físicos, ya sea por sus materiales, antigüedad, costos, hacinamiento. En efecto, el proyecto *Tarso mi techo solidario* buscó reconocer que las necesidades de vivienda son diferenciales, en tanto lo son las características de la familia, principalmente por el número de habitantes y el tipo de familia que constituyen las comunidades. Se encontró allí, desde una familia de padre, madre e hijo, la cual se acomoda a un modelo tipo de vivienda del programa gratuito, hasta tipologías que son comunes en la ruralidad, familias reconstituidas y extensas, en las que confluyen abuelos, padres, hijos, nietos, tíos e incluso personas adoptadas, todas viviendo bajo el mismo techo por asuntos de subsistencia y apoyo mutuo. Es ese punto, *Tarso mi techo solidario* le apostó al diseño arquitectónico único para cada solución de vivienda atendiendo las necesidades particulares de cada familia; mientras que, en el programa de las *cien mil viviendas gratis*, por su configuración arquitectónica, no era posible hacer esta diferenciación y frente a esto había dos opciones posibles en el marco del programa. Primera, que las familias de más de cinco miembros que fueron adjudicadas, tuvieran que acomodarse de manera precaria y hacinada en viviendas donde no se superan las dos habitaciones, y, segunda, que familias con muchos miembros no fueran elegidas para ser beneficiarias del programa para evitar incidir en problema de hacinamiento que se sufre en el país.

Efectivamente, estas cifras y mediciones tienen que ir más allá y deben incidir en la producción de políticas públicas que lleven a una salida de la pobreza que genere bienestar en los hogares y no solamente su salida de los límites o estados de pobreza extrema. Así pues, es fundamental que la medición de la pobreza, en términos de lo habitacional, se amplíe a otros enfoques que permitan ver a la vivienda de manera sistémica en lo que se refiere a recursos y estrategias, para que efectivamente se logren consolidar programas y políticas inte-

grales, que no sólo cumplan con la provisión de un bien de necesidad, sino que por medio de estos se incentive a la consolidación de territorios urbanos y rurales que brinden derechos sociales a quienes lo habitan.

### **Medición de la pobreza en términos de la vivienda**

Como se ha podido evidenciar a lo largo de este artículo de investigación, la vivienda está asociada a la pobreza y sus mediciones. Allí inciden aspectos económicos, sociales, culturales, incluso populares, con dichos como “tener una casa no es riqueza, pero no tenerla es pobreza”. La dimensión múltiple del empobrecimiento incluye la privación material, la situación adversa en lo familiar-relacional, el empleo, el hábitat (urbano-territorial en la mayoría de los casos), la transformación y la ruptura de vínculos sociales y políticos que restringen la participación y la interacción, generando desigualdad (Castillo, 2008). Todo esto generando además el quiebre de la identidad de los sujetos y, por lo tanto, el deterioro de las identidades colectivas y de las confianzas intersubjetivas y de reconocimiento de las capacidades de resolución de problemas.

Si se toma como ejemplo los públicos objetivos de los dos programas presentados en este artículo, es evidente como estos marcan una focalización en los grupos humanos desplazados por la violencia en Colombia y en las familias campesinas, los cuales dan cuenta de una situación político-social del país que va más allá del poder adquisitivo de las familias y que permite entender características del régimen de bienestar colombiano que se expuso anteriormente. Esto hace posible que ambos programas se puedan analizar desde el enfoque de medición de pobreza por vulnerabilidad, ya que el grupo de familias objeto de los programas presenta características estructurales que permitirían visualizar el fenómeno de la pobreza, no sólo desde de la perspectiva de las condiciones de ingreso, sino también desde

dimensiones psicosociales, educacionales, laborales, políticas y familiares que se vinculan a grupos sociales vulnerables (Mideplan, 2002).

La medición de la pobreza por el enfoque de vulnerabilidad es una herramienta que busca, dentro de un proceso multidimensional, integrar tres componentes centrales para su análisis: los activos, las estrategias de uso de los activos y el conjunto de oportunidades que ofrece el mercado, el Estado y la sociedad a los individuos, hogares y comunidades (Mideplan, 2002). Es por esto que, en contextos de vulnerabilidad, ante situaciones de choque, el uso de la vivienda como activo productivo (que incorpora actividades económicas o alberga miembros de la familia en situaciones difíciles) representa un recurso al que pueden acudir las familias después del aumento en el uso de la fuerza de trabajo del jefe de hogar y de los otros miembros. En esta vía, “la vivienda es un importante activo productivo que puede proteger a las familias contra la pobreza aguda y la reglamentación del mercado de la tierra puede crear o destruir las posibilidades de diversificar el uso de esta” (Moser, 1998: 10). En este sentido, si la vivienda es vista como necesidad humana, el análisis de su problemática debe abordarse no sólo con el individuo o el hogar como unidad de análisis, sino incluyendo a la ciudad como referente del entorno. Por esto, Moser (1998) advierte que, dentro de este enfoque de construcción de activos, no se puede dejar por fuera del análisis a los asentamientos humanos, no sólo en el sentido de la infraestructura territorial, sino como un sistema de instituciones que se relacionan con los hogares y los individuos y tienen la capacidad de ofrecer o impedir el acceso a oportunidades relacionadas con la vivienda y lo que se promueve desde sus políticas sectoriales. Es por esto que este enfoque de medición de la pobreza sería el indicado para abordar este tipo de programas ya que, al relacionar vivienda, el entorno y el grupo social vulnerable, se podría arrojar una comprensión mucho más pro-

funda de las respuestas de los hogares ante la falta de acceso a una vivienda y a un entorno, que son aspectos que se recogen en el también mencionado déficit habitacional, lo que busca que incida y tenga sus efectos en una reformulación estructural de las políticas de vivienda y sus diferentes programas. Esta reformulación debería poder anteponerse a los siguientes fenómenos que fueron evidenciándose en los programas analizados. Por ejemplo, para el caso de las viviendas gratuitas, la forma en que fue diseñado el programa estableció una variable de ingreso máximo para la asignación de las viviendas 100% subsidiadas, que, si bien es un elemento intencional en la medida que pretende beneficiar a las personas que no están en capacidad de acceder a vivienda propia, tiene en sí mismo una problemática que no se tuvo en cuenta en el diseño del programa.

Esta problemática se relaciona con la capacidad de los beneficiarios de las viviendas gratuitas para sostenerlas, pues si se parte de que son personas de escasos recursos, debió establecerse un mecanismo para garantizar el mantenimiento de la vivienda en el mediano y largo plazo por parte de las familias. El programa de *Tarso mi techo solidario*, reconoció esta limitación y por tal motivo decidió no mover a las familias campesinas de su lugar de asentamiento, como una apuesta a no debilitar el campo, evitando traer a las familias a las periferias de los cascos urbanos y evitando así una ruptura en sus redes y relaciones culturales, económicas, sociales y solidarias construidas en el campo que, en gran medida, inciden en la provisión de bienestar.

Tanto en los programas abordados como en la política pública de vivienda marco, no existe una normatividad o las medidas complementarias encaminadas al sostenimiento de la vivienda, ni por la vía del aumento de la capacidad de pago de los habitantes, ni por el apalancamiento del sector financiero o las empresas de servicios públicos, ni en calidad de subsidio estatal. Y es que ante esta situación y

retomando el enfoque conceptual de la vulnerabilidad social, los activos de la población que se ha caracterizado como pobres tiene que ver mucho con lo que el espacio ofrece y en la capacidad de generar un valor en la relación con el suelo, la comunidad y el mercado local. Lo que parece evidente es que, si bien la vivienda gratuita constituye un medio y una escala con la que la población pobre puede, a medida de sus posibilidades, crear valor, no sólo con la provisión del bien se puede consolidar un activo que transforme las condiciones de vida en términos estructurales de estas familias consideradas como pobres.

Frente a esto, De Soto (2000; citado en Atria y Siles, 2003: 86) presenta una mirada desde la tenencia legal de la vivienda y como este aspecto puede limitar ese sentido simbólico que ha adquirido lo habitacional; él aduce que, en muchos casos, las familias de bajos recursos crean capital en forma de viviendas, pero como no tienen títulos de propiedad saneados, no pueden usar ese capital como garantía para la obtención de otras formas de capital. Esta situación se presenta con frecuencia en la vivienda rural y campesina por la carencia de una escritura pública y un “número de matrícula inmobiliaria” que registre un predio con un único dueño, sea un titular o la familia titular. El panorama que se presenta para las familias más vulnerables es un predio con un número de matrícula inmobiliaria, pero con múltiples dueños que han ido subdividiendo la tierra entre familiares y compradores, los cuales construye cada uno su vivienda. A esto se debe sumar el fenómeno de la usurpación de tierras por parte de terratenientes y grupos ilegales al margen de la ley. El único respaldo legal que tienen las familias es por medio de una figura que se llama la “compraventa” que se asienta en los registros catastrales como diversas familias poseen un porcentaje de un único predio, en gran parte además para el cobro diferenciado de los impuestos prediales. Esta situación hace que la legalización de las

tierras sea un problema histórico y estructural del modelo de bienestar colombiano y que la no posesión de los predios ponga en dificultades la total legalización de las viviendas, que requeriría un esfuerzo legal y catastral predial enorme para dar avances en la problemática.

De esta manera, proyectos como *Tarso mi techo solidario* verifican las condiciones de los predios, que no estén en zonas de riesgo y que tengan posibilidad de acceder a servicios públicos para lograr que las secretarías de planeación y obras públicas, hablando el caso de lo rural, expidan permisos de construcción que permitan la legalización de las edificaciones. Luego, estas construcciones son asentadas en dichos porcentajes de posesión como una “mejora” al único predio que poseen muchas familias. Esto confirma que, desde el enfoque elegido para analizar la pobreza con relación a estos programas, la construcción de valor depende más de la triada activos-oportunidades-instituciones que de una relación directa como se ha querido simplificar. Lo anterior nos remite entonces a una de las limitaciones que presenta este enfoque que asume la vivienda como activo, ya que términos territoriales se presentan fenómenos contradictorios, principalmente en la relación suelo-vivienda que no son superables a simple vista por el hecho de poseer el título de propiedad. El programa de vivienda gratuita refleja bastante bien estas contradicciones, por un lado, “la dependencia al mercado del suelo es evidente desde el momento que señala que no corrige ningún factor estructural del déficit de habitacional hasta la manera en que se gestiona el suelo donde esta va a ser construida” (Gómez, 2016: 19). En consecuencia, la localización de la gran mayoría de estos proyectos habitacionales debe ser en la periferia porque es el único suelo disponible, adicionalmente, las aglomeraciones de personas con los mismos ingresos económicos conllevan a alzas de los precios del suelo con respecto al subsidio habitacional. Y, asimismo, a la falta de planeación a nivel de distribución

de los recursos en la nación, con la configuración del rezago habitacional. Caso de esto, en Tarso, el programa de vivienda gratuita, se dio en el casco urbano del municipio, que no tiene comparación con la urbanidad de las grandes ciudades colombianas. Sin embargo, para la población local, son los sectores más poblados y periféricos, aunque tienen buen equipamiento público (colegios, parques, centros comunitarios), los que sostienen los mayores problemas de convivencia, violencia y microtráfico de estupefacientes del municipio.

Lo anterior permite señalar que, si bien el enfoque de la vulnerabilidad social ofrece importantes elementos para diseñar políticas públicas que aborden la pobreza y la definan como una situación de privación multidimensional, es aún débil la comprensión que se tiene de la dimensión que la vincula con el espacio y el territorio, sobre todo, la manera en que las políticas pueden diseñar procesos para reducirla en estos ámbitos físico-espaciales. En este sentido, la políticas sociales de habitabilidad, con miras a la reducción de la pobreza, deben desarrollarse en un marco de integralidad, aunando esfuerzos intersectoriales con los diferentes ministerios del gabinete, conllevando a la observación de las mismas como una solución bastante limitada que ha generado nuevas problemáticas socioculturales y socioeconómicas, que ni siquiera pueden apuntar a una reducción real de los índices de pobreza que miden más allá de los ingresos o el patrimonio de los hogares.

### **Consideraciones finales**

En síntesis, pragmáticamente, la política de vivienda en Colombia y su enfoque ha dejado de lado aspectos sociales, culturales y socioeconómicos bastante relevantes a la hora de dar una solución habitacional que cumpla con los estándares para ser considerada digna y que incida efectivamente en la reducción de los déficits y la superación de la pobreza. Es por esto que, su validación no sólo debe darse

a la hora de avanzar en el número de subsidios y proyectos de vivienda logrados, sino que requiere de acciones que articulen a la vivienda con otros requerimientos como espacio público, equipamientos, acceso a servicios públicos, programas de generación de empleo. En esto, el enfoque diferencial se torna fundamental en el momento de realizar acciones en materia habitacional que busquen efectivamente incidir en la reducción de la pobreza y en la mejora de calidad de vida de sus beneficiarios.

Los fenómenos que propician la exclusión no sólo provienen de los sujetos que habitan cierto territorio, sino también de dinámicas globalizadas que expande maneras de producir, concebir y vivir la vida cotidiana al servicio del mercado que desemboca en la marginación física y social no sólo de algunos sujetos sean urbanos o rurales, sino también en la ruptura de las significaciones culturales que le dan a los territorios y a las diferentes cosmovisiones. Este panorama de confusión en el ejercicio político y la pérdida de identidad favorecería finalmente la manera en que se sobrelleva y ahonda en el empobrecimiento a través de los subsidios y un Estado de Bienestar debilitado.

Por consiguiente, la complejidad que implica la pobreza representa un reto a la hora de llevarla al plano habitacional, tanto para la medición de la pobreza desde variables que vayan más allá del ingreso o la tenencia física como para estrategias y programas que reduzcan el déficit habitacional desde una intervención integral. Y es que, justamente, dependiendo de la comprensión conceptual que se adopte para explicar la pobreza, los métodos e indicadores de medición, también se está incluyendo determinado tipo propuestas de intervención para su resolución.

Los casos presentados dejaron ver un sinnúmero de elementos que, a la hora de contextualizarlos, juegan un papel fundamental para entender los problemas habitacionales y el déficit del país y, en ese sentido, deben verse reflejados en las agendas públicas, más que

en propuestas políticas, y dar pie para que se sumen otros actores al proceso, por ejemplo, organizaciones sociales que aborden el tema de la vivienda y se consolide un ejercicio efectivamente participativo y democrático en torno a la política pública y sus programas.

Para finalizar, y volviendo a la idea introductoria del derecho a la vivienda, fue evidente, en términos de la pobreza como principal herramienta para identificar su no cumplimiento, que el mismo tiene diversas facetas que implican diferentes acciones y soluciones. La principal, a consideración de lo expuesto en este trabajo, es generar los cambios necesarios en la normativa y el contenido ideológico y estructural de la política pública de vivienda en Colombia. Esta no puede seguir dependiente de la administración de un subsidio. Sus contenidos y marcos de actuación deben ser bajados a nivel del territorio y sus habitantes, en congruencia con la planificación urbana para asegurar el derecho a una vivienda digna. En este sentido, debe romper con los monopolios bancarios y de grandes industrias de la construcción para permitir la actuación de pequeñas empresas, cooperativas, organizaciones populares de vivienda y autogestión. Por otra parte, se deben construir y rehabilitar distintas tipologías de vivienda y de formas de habitar, pensadas para las distintas necesidades de los ciudadanos y en las diversas fases de sus vidas, un ejemplo positivo en estos términos lo brindó el programa de vivienda solidaria de Tarso. Y es que, finalmente, como resalta Tapia: “La experiencia demuestra que la voluntad política y el sólido compromiso de la sociedad han sido los instrumentos más eficientes para construir este derecho” (2020: 3).

## Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. F. (1993). *Estudio introductorio*. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alfonso, R. (2012). ¿Ciudad prioritaria, ciudad social? Análisis de la política nacional de vivienda para familias de bajos ingresos en Bogotá (1991-2009). En *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*. 19-43. Quito: FLACSO Ecuador - Instituto de la Ciudad. CLACSO.
- Atria, R. & Siles, M. (2003). *Capital social y reducción de la pobreza: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Barba, C. (2004). Régimen de bienestar y reforma social en México. *Serie Políticas Sociales*, (92). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Carreño Fuentes, C. (2016). *Evaluación de la Política Pública de Vivienda Gratuita*. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/301957233>
- Castillo, H. (2008). *Los jóvenes populares ¿cuál futuro? Acerca del papel de la organización de los jóvenes y de las políticas juveniles*. En *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI* (pp. 243-255). México D.F.: Siglo XXI.
- Del Valle, A. (2010). Comparando regímenes de bienestar en América Latina. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*. (88), 61-76.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (2020). *Déficit Habitacional 2018. Informe técnico*. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/deficit-habitacional/deficit-hab-2020-boletin.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2016). *Políticas Sociales Transversales*. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollosocial/pol%C3%ADticas-sociales-transversales/Paginas/red-unidos-para-superacion-de-la-pobreza-extrema.aspx>

- Fique Pinto, L. (2008). La política pública de vivienda en Colombia. Conflicto de objetivos. *Bitácora Urbano Territorial*. 2 (13), 73-89. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18523>
- Fleury, S. (2002). Políticas sociales y ciudadanía. *Umbrales*. (11), 189-218. Disponible en: <http://www.cidcs.edu.bo/webcidcs2/index.php/component/jdownloads/send/8-revista-umbrales/18-revista-umbrales-11>
- Fresneda, O. (1997). *Magnitud del déficit habitacional en Colombia*. *Desarrollo Urbano en Cifras*. Bogotá D.C.: Ministerio de Desarrollo Económico y CENAC.
- Gómez, S. (2016). Ciudades incluyentes: estudio de caso sobre el programa de vivienda gratuita en Colombia. *III Seminario Internacional de la Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana*. Congreso llevado a cabo en Santiago De Querétaro, México. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/318542524>
- Ladizesky, J. (2019). *Ciudad democrática y vivienda mutable: los espacios de bienestar en la globalización*. Buenos Aires: Autores de Argentina.
- La República (2018). “Entregamos 275.000 viviendas gratuitas en todo el territorio Nacional”, Camilo Sánchez. Disponible en: <https://www.larepublica.co/economia/entregamos-275000-viviendas-gratuitas-en-todo-el-territorio-2737857>
- Moser, C. (1998). The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies. *World Development*. 26 (3), 1-19. Recuperado de: [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(97\)10015-8](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(97)10015-8)
- Marcel, M. & Rivera, E. (2008). *Regímenes de Bienestar en América Latina*. En E. Tironi, *Redes, Estado y Mercado. Soportes de la cohesión social latinoamericana* (pp. 151-227). Santiago de Chile: Uqbar editores - Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Mideplan (2002). *Documento de Trabajo: Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: Mideplan.
- Ministerio de Vivienda de Colombia (2020). *Programa de Viviendas 100% Subsidiadas*. Disponible en: <http://www.minvivienda.gov.co/viviendas-100-por-ciento-subsidiadas/abc>
- Naciones Unidas, Derechos Humanos, ONU-Hábitat (2010). *El derecho a una vivienda adecuada*. 3-4. Disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf)
- Palacios, M. & Safford, F. (2002). *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida. Su historia*. Bogotá: Editorial Normal.
- Silva, J. M. (2015). *Concepto sobre la segunda fase del programa de vivienda gratuita y consideraciones sobre el programa mi casa ya*. En ASOBANCARIA, *Ensayos sobre políticas de vivienda* (pp. 210-268). Bogotá: ASOBANCARIA.
- Tapia, M. (2020). La vivienda, un derecho amenazado. *Crítica Urbana*. 2 (12), 3.

# Del Estado de Bienestar al modelo neoliberal: *La vivienda social en el caso chileno*<sup>1</sup>

*From the Welfare State to the neoliberal model:  
The Chilean case*

**Por Humberto Eliash\***

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2020.

**Fecha de Aceptación:** 27 de septiembre de 2020.

## RESUMEN

Este artículo de investigación recorre poco más de un siglo de políticas de vivienda de interés social en Chile desde la promulgación de la Ley de habitaciones obreras en 1906 hasta la actualidad. Del modelo asistencialista que trataba a la vivienda como un acto de caridad a fines del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX, Chile pasó a un Estado de Bienestar que se extiende, con variantes más o menos desarrollistas, por varias décadas hasta que el gobierno de Pinochet (1973-1990) impondrá el modelo económico neoliberal que cambiará radicalmente los paradigmas urbanos y sociales. Desde el regreso a la democracia en 1990, Chile cuestiona el modelo y continúa ensayando –cual laboratorio experimental– la forma de superar sus contradicciones sin perder los avances logrados en el siglo XX.

**Palabras clave:** *Vivienda Social, Política, Modelo Económico, Urbanismo, Arquitectura, Sociedad, Estado Benefactor, Neoliberalismo.*

## ABSTRACT

This article covers around a century of social interest housing policies in Chile from the Workers' Housing Law in 1906 to the present day. From the Welfare model that deal the housing as an act of charity during the 19th century up to the first decades of the 20th century, Chile passed into a welfare state that extended, with variations, for several decades until the Pinochet government (1973.1990) will impose the neoliberal economic model that will radically change urban and social paradigms. From the return of democracy, Chile is searching the way to overcome its contradictions without losing the century XX achievements.

**Keywords:** *Social Housing, Politics, Economic Model, Urban Planning, Architecture, Society, Welfare State, Neoliberalism.*

---

1 Colaboradora: Leda Muñoz. Arquitecta por la Universidad de Chile.

\* Arquitecto y académico chileno. Trabaja como docente e investigador en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile. Correo electrónico: humberto@eliash.cl

## Introducción

### Chile como laboratorio social

Chile ha sido, a lo largo de su historia, un país laboratorio para una serie de situaciones globales. Lo es para efectos de estudiar los terremotos, los *tsunamis* y la actividad volcánica. Lo ha sido para las políticas de salud que permitieron bajar la mortalidad infantil en pocos años. Lo ha sido para efectos de estudios sociológicos y también para experiencias políticas: Allende y Pinochet son casos de estudio internacional. Por cierto, Chile ha sido y sigue siendo un caso de estudio paradigmático en la aplicación del neoliberalismo en su economía con sus luces y sombras. En materia de políticas de vivienda social no es la excepción.

La política de vivienda social en Chile, que existe oficialmente desde el año 1906, en general, ha tenido un buen nivel de reconocimiento internacional ya sea por su precocidad a nivel regional, por la innovación o por buenos indicadores cuantitativos que ha tenido. Sin embargo y más allá de esos reconocimientos las políticas públicas que han modelado las instituciones de la modernidad de Chile hoy enfrentan un complejo escenario de déficit tanto cuantitativo como cualitativo en un marco de desigualdad y segregación social. Hoy las ciudades chilenas están siendo sometidas a prueba por la tensión social provocada por el estallido social de octubre de 2019 y la crisis sanitaria, que han visibilizado una serie de problemas urbanos que antes estaban ocultos o disfrazados detrás de indicadores favorables de crecimiento económico y encandilados por el brillo de algunas obras de arquitectura de mucho valor icónico, pero escaso valor social.

La suma del estallido social más la crisis sanitaria y económica parece estar cerrando un ciclo que obliga a una revisión profunda y a una redefinición de prioridades como ocurrió en la Europa de la posguerra. Los desafíos pendientes de cómo lograr reducir el déficit habitacional, pero con calidad urbana, cómo den-

sificar con equidad social y territorial y cómo ser sustentables sin depredar nuestro medio ambiente dependerán de las decisiones políticas de los próximos años. La contingencia actual debido a la pandemia del COVID-19 ha puesto en evidencia la importancia del Estado en la organización de la vida social. El auge del neoliberalismo se basa en la idea que el Estado es sustituible por el mercado y que sólo merece tener un rol subsidiario como lo declara la actual constitución heredada del gobierno militar. ¿Qué sería de esta pandemia si no tuviéramos un Estado organizado y robusto? ¿Se podría resolver una situación como esta sólo con el juego de la oferta y la demanda? En el siglo XX, Chile experimentó una diversidad de modelos políticos y económicos sin lograr un resultado satisfactorio en materia de déficit y calidad de la vivienda social. La metáfora de Chile como laboratorio social considera que el país durante un periodo de un siglo ha pasado de un Estado de Bienestar a uno de los neoliberalismos más radicales del mundo. Ello constituye una fuente inagotable de análisis y también abre expectativas de lo que sucederá después de la crisis que está sufriendo. Las experiencias de las Cajas de previsión social para vivienda, las cooperativas, Operación sitio, la Corvi y la Cormu, las políticas de subsidios habitacionales, Programa Quiero mi barrio, Un Techo para Chile y tantas otras constituyen notables casos de estudio.

Este artículo de investigación revisa la evolución de las políticas públicas relativas a vivienda y desarrollo urbano en un enfoque que recorre cronológicamente su evolución a través de la arquitectura y la planificación urbana.

### Evolución histórica

Para entender lo que ha ocurrido con las políticas de vivienda social en Chile durante el siglo XX es necesario indagar en lo que ha sido la evolución social, política y cultural que sirve de marco para su análisis. Para ello, distin-

guiremos cuatro fases consecutivas a partir de 1906 cuando se promulga la Ley de habitaciones obreras, que son las siguientes:

1. Modelo higienista asistencialista (1906-1920).
2. El Estado de Bienestar y el modelo ISI de Industrialización por Sustitución de Importaciones (1925-1960).
3. Entre la revolución y el desarrollo (1960-1973).
4. El paradigma neoliberal (1973-1990).
5. Variaciones al modelo neoliberal (1990-2019).

### **1. El modelo higienista asistencialista (1906-1920)**

La política de vivienda social en Chile se remonta a las primeras décadas del siglo XX. Antes de ese año, las condiciones de vida de buena parte de la población, tanto urbana como rural, eran muy deficientes y las iniciativas de resolverlas eran de tipo privado, con marcado acento caritativo de la mano de grupos de beneficencia y la Iglesia católica. El terremoto e incendio de Valparaíso en 1906, el cual destruyó gran parte de la ciudad puerto, deja al desnudo la precariedad de la vivienda popular.

En 1903, se crea una Comisión parlamentaria que en definitiva y bajo la presidencia de Germán Riesco, promulgará en 1906 la Ley de habitaciones obreras a partir de la cual se crea el Consejo superior de habitaciones obreras que será el germen de la institucionalidad de todo el siglo XX. Este marco legal que normaba las soluciones al problema de la habitación popular fue pionero en Latinoamérica, buscando favorecer la construcción de viviendas obreras baratas e higiénicas destinadas a la compra o arriendo, además de tomar medidas de saneamiento a las habitaciones obreras existentes recurriendo a su demolición si se demostraba su inhabitabilidad, fijar las condiciones de las nuevas viviendas destinadas a

grupos proletarios y fomentar la creación de sociedades de construcción (Hidalgo, 2002). Los Consejos funcionaban en las principales ciudades del país y su accionar sirvió para sensibilizar a la opinión pública sobre el problema de la vivienda, a la vez que aportó con los primeros catastros que derivaron en estadísticas de vivienda cuyos resultados fundamentaron la elaboración de leyes posteriores. También es importante recalcar el componente higiénico que sentó bases sobre estándares habitacionales que se tradujo a largo plazo en la disminución de enfermedades y, con ello, la disminución de la mortalidad, especialmente infantil (MINVU 2004).

Durante sus 20 años de vigencia, la construcción directa por parte de los consejos fue relativamente baja, construyéndose solo 396 viviendas en comparación a las 3.243 edificadas por el sector privado que se acogió a los beneficios y garantías tributarias que esta Ley impuso. Esto debido principalmente a las limitaciones que derivan de la ausencia de un sistema claro de financiamiento que permitiera la construcción de viviendas de manera directa por parte del Estado, que bajo un modelo económico liberal se centraba principalmente en algunas funciones fiscalizadoras y de promoción de habitaciones. A su vez, las principales construcciones en dicho periodo, que fueron impulsadas por la Caja de crédito hipotecario, se destinaron principalmente a la clase obrera con capacidad de ahorro, marginando del sistema de aporte privado a aquellos sin dicha capacidad, impidiéndoles acceder a una vivienda. Por otro lado, la propia acción del consejo, que demolió 15.147 habitaciones consideradas insalubres y sólo 9.400 reparadas, generó un brusco incremento en el precio de arrendamiento debido al aumento en el déficit habitacional. Ello llevó a la profundización del conflicto entre propietarios y arrendatarios, los cuales eran la población obrera sin capacidad de ahorro. Ante este escenario habrá una mayor preocupación del Estado para lo cual se

crea la Ley 261, también conocida como Ley de Vivienda, la cual legislaba sobre el monto de las rentas de alquiler de las viviendas populares y creaba un tribunal de la vivienda. Unos meses más tarde, se promulgará el Decreto Ley 308 conocido como Ley de Habitaciones Baratas, el cual será importante al fomentar, por primera vez en el país, la construcción de viviendas sociales de manera directa por parte del Estado.

Los cités y los pasajes constituyeron la primera forma de densificación del tejido urbano central en este periodo, especialmente en Santiago y Valparaíso, reemplazando conventillos y rancheríos. Los "cités" en Santiago y la

*Población obrera La Unión en Valparaíso* (Fig. 1) son buenos ejemplos de estas nuevas tipologías. El pasaje o cité es una de esas piezas urbanas por definición pues contiene la idea de individualidad y colectividad, de unidad y diversidad, de privacidad y comunidad y, al mismo tiempo, encierra las metáforas de la calle y la plaza. Es una pieza edificatoria que se dio desde fines del siglo XIX hasta los años '40, principalmente de gestión privada, período en que se sumerge debido al auge del modelo de vivienda colectiva en bloques aislados y casas aisladas o pareadas que generan un tejido urbano abierto que rompe las fronteras de la ciudad tradicional hacia una ciudad sin fronteras.

**Figura 1:**  
**Población Obrera La Unión**



**Fuente:** BORDE URBANO (recuperado de <https://www.bordeurbano.cl/produccion/poblacion-obrera-de-la-union/>)

## **2. La evolución del Estado de Bienestar (1920-1960)**

El año 1920 marca el inicio de una serie de cambios en la sociedad chilena producto de la crisis del salitre, el término de la Primera Guerra Mundial y el ascenso de la clase media. Después de un periodo de inestabilidad política de varios años, aparecen nuevos actores sociales como los estudiantes y el movimiento obrero. El concepto de Estado de Bienestar alude a una concepción moderna del rol del este en la organización social, política y económica de la sociedad, que tendrá un hito en la constitución de 1925 del Presidente Alessandri Palma, aunque su auge se vivirá en las décadas posteriores cuando la oligarquía ceda parte de su poder al tiempo que se produce una mayor participación del Estado en la economía y con una tendencia desarrollista hacia los años '70.

La crisis producida por la escasez de viviendas, sumada al aumento del costo de la vida, generó una serie de movimientos obreros que abogaban por mejoras en las condiciones de vida de la clase obrera. A raíz de esto, en 1925 se promulga el Decreto Ley N° 308, conocido como Ley de Habitaciones Baratas, que vino a reemplazar la antigua normativa de 1906 sobre Habitaciones Obreras. En esta nueva normativa se destaca la posición institucional del Estado, que asumirá un rol activo en la construcción de viviendas económicas a través del consorcio con los particulares, destinadas principalmente a obreros con suficiente capacidad de pago, marginando nuevamente a aquellos sectores de escasos recursos que continuaron viviendo en conventillos y ranchos, sometidos al mercado del arrendamiento de habitaciones al margen de una solución habitacional. Uno de los aportes principales de esta normativa es la incorporación de las Cooperativas de Vivienda como agentes productores de viviendas baratas a través de un sistema que combinaba el ahorro previo de los particulares, beneficios y garantías estatales. Las cooperativas de vi-

vienda desarrollaron conjuntos de viviendas unifamiliares dando origen a grandes conjuntos que se conocieron popularmente como "poblaciones". Estas crearon un nuevo tejido urbano residencial que fue una evolución de los cités o los pasajes aislados, constituyéndose sobre paños de terrenos de mayores proporciones e involucrando un número importante de manzanas. Bajo esta nueva normativa, se construyeron 29 poblaciones en Santiago y 14 en el resto del país, equivalentes a 6.064 viviendas con un total de 20.775 piezas, de las cuales fueron beneficiarias cerca de 35.000 personas (Bravo, 1959). Sin embargo, a pesar de la actividad constructiva, esta fue insuficiente para cubrir los requerimientos habitacionales de la época, las migraciones a la capital aumentaban exponencialmente y, a pesar de que parte de los nuevos pobladores habitaban las viviendas populares construidas por los distintos organismos sociales, un importante porcentaje de ellos se ven obligados a poblar tierras abandonadas por el Estado y los sectores privados, asentándose en lugares insalubres con viviendas precarias que se denominaron "callampas", viviendas precarias que nacen de la noche a la mañana, en terrenos libres, junto a la ribera de los ríos, canales y alcantarillas abiertas, o en franjas libres de caminos públicos y laderas de cerros no aprovechados.

A su vez, el sistema de financiamiento no funcionó como se esperaba, la morosidad de la deuda por parte de las cooperativas dañó el sistema habitacional y obligó a desviar fondos del presupuesto general para solucionar el problema generado por los créditos impagos. Este conflicto aumentó aún más durante la crisis económica de los años '30 producto de la posguerra y la Gran Depresión Norteamericana que produjeron una contracción del comercio internacional y que implicaría la aparición de nuevos paradigmas económicos, como la Industrialización por Sustitución de Importaciones y profundos cambios en la sociedad chilena, debilitando el absoluto predo-

minio oligárquico y asumiendo mayor fuerza el proletariado, influido por frentes populares que exigían mejoras y reformas al Estado. La creciente democratización y la expansión de la acción estatal fueron los tópicos de este periodo, que en el ámbito de la institucionalidad habitacional desde 1925 a 1936, se fundó y refundó cinco veces. Los altos grados de urbanización, consecuencia directa del proceso de industrialización, sumado al crecimiento de la población, pusieron de manifiesto que las soluciones habitacionales existentes eran insuficientes para disminuir el déficit habitacional y garantizar el acceso a la vivienda o al suelo. Eran necesarias nuevas iniciativas que apuntan al fomento en la construcción de nuevas viviendas.

Esperando dar un rumbo decisivo y seguro en la vacilante legislación habitacional que el país venía sufriendo desde hacía 30 años, en octubre de 1936, se dicta la Ley 5.950 que crea la Caja de Habitación Popular que buscaba centralizar la acción pública habitacional bajo un solo organismo institucional que contaba con una cuota presupuestaria fija, cuyo financiamiento poseía una composición tripartita integrado por una cuota fiscal anual, préstamos desde la Caja de Seguro Obligatorio y la obtención de recursos por empréstitos mediante la emisión de bonos o directamente con la Caja Nacional de Ahorros (MINVU, 2004). Esta institución estaba destinada al fomento de la edificación de viviendas salubres y de bajo precio, huertos obreros y familiares. Sus principales operaciones fueron la construcción de viviendas, para venta o alquiler, mediante concesiones de préstamo y subsidio y el otorgamiento de la Garantía del Estado a aquellos particulares que invirtieron capital en la construcción de viviendas económicas. Su creación significó un incremento considerable en la participación estatal en términos habitacionales cuantitativos y también cualitativos, a raíz de las experiencias aprendidas de los terremotos de 1928 en Talca y de 1939 en Concep-

ción, lo que tendrá una incidencia definitiva en las ciudades y en las políticas habitacionales y de construcción de infraestructura urbana. Se crean instituciones como la sociedad constructora de establecimientos educacionales, la Corporación de fomento de la producción y la sociedad constructora de establecimientos hospitalarios que serán fundamentales en la acción del Estado.

Los resultados obtenidos por la Caja de Habitación Popular no alcanzaron a cumplir las metas proyectadas al momento de su creación, sin embargo, superaron con creces los resultados obtenidos por la aplicación de la normativa anterior, logrando edificar 9.180 viviendas entre 1937 y 1941, de las cuales, el 58% se construyó gracias a la acción directa de la caja y el 42% de manera indirecta. Estos resultados contrastan evidentemente con las 13.000 viviendas construidas al año y las 37.000 que señalaba el plan propuesto (Bravo, 1959). Una de las razones que explican este bajo desempeño sería el hecho de que los fondos llegaban de manera indirecta a la caja mediante otros organismos públicos o privados, no llegando en su totalidad ni en los plazos indicados, complejizando el sistema de administración y el fomento de los recursos que debían ser invertidos en la edificación de viviendas sociales. Esta situación comenzó a burocratizar de forma excesiva la gestión de los fondos, retrasando los plazos de planificación y construcción mientras la necesidad de viviendas aumentaba de manera notable y sostenida impidiéndoles materializar las inversiones previstas debido a trámites administrativos (Bravo, 1959). Debido a esta situación la Caja de Habitación popular es reformada durante la década de los cuarenta bajo el consolidado poder político del "Frente Popular", una agrupación de partidos políticos de centroizquierda que gobernó bajo el lema de "pan, techo y abrigo" desde 1938 hasta 1952 impulsado por un modelo de desarrollo basado en la industria nacional y un mayor énfasis en los

aspectos sociales. Una de sus principales banderas de lucha era la superación del problema habitacional y lograr aumentar el número de viviendas construidas por parte del Estado. De esta forma, en 1943 se promulga la Ley 7.600 que reformaría la Caja de Habitación para ampliar sus atribuciones financieras. Estas nuevas reformas consistían en diversificar las fuentes financieras de la caja y la formulación de una ordenanza especial de urbanización y construcciones económicas que buscaba establecer las dimensiones mínimas de las viviendas sociales, las características urbanísticas, áreas mínimas de construcción, altura, total de pisos, asoleamiento, ventilación y circulación que deberían tener los proyectos habitacionales acogidos a la Ley. Es importante destacar que esta ordenanza introduce por primera vez en el marco legal el término de “vivienda económica” sustituyendo el término de “habitación popular” definitivamente, otorgándole están-

dares técnicos más elevados como una forma de asegurar la calidad de las viviendas.

En el período 1944 a 1953, la Caja de la Habitación construyó un total de 18.560 viviendas en forma directa y 9.486 viviendas en forma indirecta, 7.128 a través del fomento de la Ordenanza Especial y la Ley Pereira, aportando un total 35.174 viviendas que se sumaron al parque habitacional (CORVI, 1957 en Bravo, 1959). Uno de los ejemplos destacados de esta arquitectura es la construcción de los “Colectivos habitacionales” entre 1939 y 1942 en ciudades del norte del país. Se trata de unos conjuntos de departamentos de 4 y 5 plantas ubicados en Tocopilla, Antofagasta (Fig. 2), Iquique y Arica realizados por la Caja de Seguro Obrero Obligatorio cuyo arquitecto a cargo era Luciano Kulczewski muy reconocido por sus obras de carácter *art-nouveau* y un temprano racionalismo.

**Figura 2:**  
**Conjunto Habitacional Caja de Seguro Obrero Obligatorio Antofagasta**



**Fuente:** Pablo Altikes.

La influencia europea en la arquitectura chilena de esa época –por décadas ligada a los estilos tradicionales europeos– es muy fuerte, particularmente en sus inicios, haciéndose progresivamente más moderna hacia mediados de 1940 cuando el eje de influencias culturales se desplaza hacia los Estados Unidos.

Asimismo, se produce una lenta evolución, desde una práctica academicista alejada de los problemas de la realidad hacia una arquitectura con más compromiso social. Un ejemplo de esta arquitectura es la Población Huemul 2 (Fig. 3) en Santiago del arquitecto Julio Cordeiro en 1945 (Eliash y Moreno, 1989).

**Figura 3:**  
**Población Huemul II 2008**



**Fuente:** Recuperada de: <https://poblacionhuemul2.files.wordpress.com/2008/11/064.jpg>

Como consecuencia de los efectos que produjo el terremoto de Talca en 1930 se comienza a dictar el primer curso de Urbanismo en la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Chile, por el urbanista y profesor vienés Karl Brunner, que tiene una gran influencia en este período por su plan de Barrio Cívico y los estudios y plan regulador para Santiago. En 1933 se produce un movimiento reformista en la misma Escuela suscitando un importante cambio en los planes académicos por una orientación más racionalista. En la Universidad Católica este proceso sólo se producirá en 1947, siendo hasta esta fecha la orientación netamente academicista, salvo excepciones

como Sergio Larraín, Jorge Aguirre, Alfredo Johnson y otros. Los frutos de las reformas y del activismo de los pioneros se verán años más tarde. En esta década, se inicia a plantear la vivienda social como un tema arquitectónico y urbano en las universidades. El ministro de salud del presidente popular Pedro Aguirre Cerda, el doctor Salvador Allende, organizó por primera vez una exposición frente a la casa central de la Universidad de Chile donde pone de manifiesto el problema de la vivienda social como un problema de salud pública.

En 1948, se promulga la denominada Ley Pereira, iniciativa legal que promueve la construcción de viviendas con importantes

beneficios tributarios, estimulando a privados a invertir en nuevas soluciones que cumplan con los estándares de la época. Sin embargo, estas nuevas edificaciones iban dirigidas a solucionar las demandas de la clase media marginando nuevamente a los sectores más vulnerables. Durante los años cincuenta, comienza a gestarse en nuestro país un nuevo escenario político social, caracterizado por la profundización de la democracia y la consolidación del proletariado como fuerza política, además del surgimiento de una incipiente clase media. Las ciudades chilenas ya evidencian de forma notoria la incapacidad de las políticas públicas de solucionar los problemas habitacionales que acarrearán desde finales del siglo XIX, el elevado déficit habitacional se manifestaba a través de soluciones habitacionales espontáneas de ocupaciones de terrenos en la periferia de las ciudades que no contaban con las condiciones sanitarias mínimas.

Además de las ya mencionadas poblaciones callampas, surgen las tomas de terreno, donde un grupo numeroso de familias se establecen simultáneamente en un determinado espacio de la ciudad e inician la construcción de sus residencias. Estas modalidades de acceso al suelo modificarían la forma en que se estructuraban las ciudades, no sólo respecto del crecimiento espacial, sino también respecto de las relaciones políticas, sociales y culturales que se generaban en torno a dichas agrupaciones. Por otro lado, en el año 1952 y por primera vez en nuestro país, se llevaría a cabo el Primer Censo Nacional de la Vivienda con el objetivo de establecer una base de datos a los organismos encargados de planificar las nuevas construcciones y así lograr la disminución gradual del déficit habitacional. Los datos obtenidos de ambos censos ponían de manifiesto un alto déficit habitacional de 156.205 unidades de vivienda y la precariedad en las condiciones residenciales de los habitantes de las poblaciones callampas, que en Santiago corresponden a 41 “poblaciones callampa”, conformadas por

5.835 familias y 36.611 habitantes (Ducci, 1997). Bajo estos parámetros, el marco institucional existente demostraba ser insuficiente para regular los asentamientos espontáneos y era necesaria una nueva política que permitiera el aumento en el número de viviendas, otorgando condiciones habitacionales satisfactorias a los habitantes. De esta forma, en 1953 se crea un Plan Nacional de la Vivienda elaborado por el nuevo Ministerio de Obras Públicas, contemplando soluciones integrales y la racionalización y coordinación de las instituciones y recursos disponibles, marcando el inicio de una nueva manera de abordar el problema habitacional. Parte integral de este plan contemplaba el desarrollo de la industria de la construcción como ente motor en la provisión de viviendas y, por otro lado, establecía la planificación de las ciudades, el desarrollo urbano y programa de autoconstrucción. En este contexto, se crea en el mismo año la Corporación de la Vivienda (CORVI) como resultado de la fusión de la Caja de la Habitación Popular y la Corporación de Reconstrucción y Auxilio. Su principal objetivo fue articular la institucionalidad pública del país con el fin de canalizar recursos instrumentales, técnicos y financieros hacia la producción en gran escala de viviendas sociales.

Durante la vigencia de los primeros planes de vivienda, entre los años 1953 y 1958, se construyeron en Chile, por aporte del sector privado y público, 40.000 viviendas a un ritmo de 6.600 viviendas anuales. Tomando en consideración que en el periodo anterior (1944-1953) el promedio anual de construcción fue de 3.000 viviendas por año, los nuevos planes de vivienda parecían ser más eficientes al menos de manera cuantitativa. Sin embargo, a finales de la década la producción de viviendas se vio mermada debido a la crisis económica que volvió a afectar al país, disminuyendo la cobertura de los programas habitacionales, acrecentando el déficit de vivienda y, como consecuencia de ello, el aumento de los asen-

tamientos espontáneos de vivienda (MINVU, 2004). En este escenario se promulga en 1959 el denominado DFL 2, o Ley del Plan Habitacional, que intentaba continuar con la línea de racionalización de la administración pública, entrelazándose más funciones relativas a vivienda en la CORVI e impulsando la acción de los privados en la construcción mediante exenciones y franquicias tributarias.

### 3. Entre el desarrollo y la revolución (1960-1973)

La década del '60 en Chile comenzó con el terremoto de Valdivia (mayo de 1960) y culminó con la elección de Salvador Allende como primer gobernante socialista (septiembre de 1970): fueron diez años intensos, prolíficos, complejos y llenos de energía creadora. En todos los ámbitos se respiraba una atmósfera de libertad y de refundación. Son los años de la "revolución en libertad" y la Reforma agraria. De "Palomita blanca" y "El chacal de Nahueltoro". La citroneta y la "nueva ola". Del mundial de fútbol del '62. Internacionalmente, es la década de la Guerra Fría entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. De Kennedy y Kruschev. De Mafalda, los Beatles y el movimiento *hippie*. De la llegada de la píldora anticonceptiva y la llegada del hombre a la luna. De la revolución cubana y la independencia de 18 países de África. París del 1968, la Primavera de Praga y la construcción del muro de Berlín. Algunos autores se refieren a esta época como una época cargada de utopías sociales que se puede resumir en dos frases: "I have a dream..." ("Tengo un sueño...") de Martin Luther King (1963). Y "Soyons réalistes... demandons le impossible" ("Seamos realistas, pidamos lo imposible"), *graffiti* en París 1968. Los indicadores de desigualdad sociales eran mejores en esa década que en todas las posteriores, lo que da cuenta de un país más pobre pero más equitativo. La brecha entre el quintil más rico y el más pobre era menor que en

la actualidad pese a los US\$23.000 *per cápita* que exhiben las cifras macroeconómicas.

En el ámbito habitacional, durante este periodo, surgen los primeros planes de erradicación y radicación de tomas de terreno con la finalidad de otorgar servicios básicos de urbanización que permitieran asegurar la salubridad de las viviendas y el saneamiento de los títulos de dominio del terreno. Sin embargo, estas iniciativas no lograron terminar con el problema, puesto que se mantenían las causas que lo originaron y las soluciones habitacionales informales continuaron proliferando. Otra de las soluciones habitacionales del período, son los conjuntos habitacionales en altura que alcanzan un alto nivel de calidad e innovación que permea la arquitectura, el diseño y el urbanismo. Esa calidad se manifiesta en edificios de vivienda colectiva de interés social y público, realizados en su gran mayoría a través concursos promovidos por la CORVI y organizados por el Colegio de arquitectos de Chile, que lograron un reconocimiento nacional e internacional asociado al concepto de "Brutalismo" en la arquitectura de esa época. Conformando una ciudad que integraba el espacio público como un lugar de encuentro social lejos del espacio privatizado que caracterizará la ciudad del régimen militar. La planificación de conjuntos habitacionales para clase trabajadora y clase media (empleados fiscales y particulares) en la década de 1960 no sólo se limitó a la capital, sino que también se realizó en regiones mediante acciones que el Estado dirigía como aporte a la regionalización, llevando calidad arquitectónica y urbanística a todo el territorio nacional. Entre esas acciones se destacan: Población Chinchorro y Población Estadio de Arica (Arqs. Valdés, Castillo, Huidobro y Bresciani) Conjunto Salar del Carmen (Ars. Mario Perez de Arce y Jaime Besa), Gran vía en Antofagasta (Arqs. Ricardo Pulgar, Sergio Gaete y Germán Cartagena). En Rancagua el Edificio Empart (Arqs. Alfredo Irrázaval, Osvaldo Larraín y Melvin Vi-

llarroel) y la Población Koke (Arqs. TAU). En Valparaíso la población Ignacio Zenteno (Arq. Oscar Zacarelli). En Talca la población Abate Molina (BEL arquitectos + Carlos Albrecht). En Concepción, se destacan el edificio Tucapel (Arqs. Francisco Schotfeldt y Vicente Bruna), el edificio FIUC (Arqs. Osvaldo Cáceres, Gabriela González, Edmundo Buddemberg y Alejandro Rodríguez) y la Remodelación Paicaví de TAU arquitectos y Conjunto Fitz Roy en Punta Arenas (Arqs. TAU + BEL). En Santiago se destacan Remodelación República, Unidad Vecinal Providencia y Unidad Vecinal Portales (Fig. 4) en Santiago, Villa Olímpica y Villa Presidente Frei por señalar algunos. Básicamente, estos conjuntos siguen los lineamientos urbanísticos del CIAM y la influencia del movimiento moderno bajo los siguientes conceptos:

- a. La distribución de las viviendas en bloques, torres y casas, siguiendo criterios básicos de orientación para optimizar el asoleamiento: bloques de doble crujía con departamentos oriente y occidente y bloques de crujía simple con departamentos con orientación principal hacia el norte.
- b. La dotación de áreas verdes y circuitos peatonales formando una trama continua que fluye entre los bloques. Los edificios están alineados dejando un parque central de uso público en el sentido norte-sur que da continuidad peatonal al espacio verde. Los espacios destinados para estacionamientos de automóviles son más bien residuales.
- c. La creación de equipamiento comercial y educacional complementario para las personas que habitan el conjunto.

**Figura 4:**  
**Unidad Vecinal Portales**



**Fuente:** Foto archivo de originales FadeU, Pontificia Universidad Católica de Chile, Fondo documental René Combeau, Recuperada de [http://colegioarquitectos.com/noticias/?attachment\\_id=10075](http://colegioarquitectos.com/noticias/?attachment_id=10075)

Estos conjuntos enriquecieron los tejidos urbanos incorporando nuevas tipologías de vivienda: casas de una y dos plantas, bloques de departamentos de 3 a 6 pisos y torres de varios pisos. Las unidades fluctúan entre los 50 m<sup>2</sup> a los 120 m<sup>2</sup>. La expresión arquitectónica sigue las matrices formales propias del movimiento moderno: volúmenes puros, composiciones asimétricas de planos abstractos, ausencia de decoración, techos planos y utilización de materiales a la vista. La mayoría de estos conjuntos habitacionales estaban muy bien construidos, mantienen su vigencia y han contribuido en gran medida, a dar identidad y arraigo a los barrios y las ciudades donde se emplazan. Ellos son el resultado de una institucionalidad que supo combinar la acción del Estado y el esfuerzo individual de grupos cooperativos o cajas de previsión.

El balance de la Ley del Plan Habitacional da cuenta de una fuerte institucionalidad habitacional que, abordando el problema de la vivienda social a través de la planificación y el diagnóstico, logra disminuir el déficit

habitacional de 538.700 en 1960 a 420.000 en 1964, con un total de 106.412 viviendas iniciadas por sector público (MINVU, 2004). Sin embargo, a pesar de fomentar los mecanismos de ahorro y créditos para acceder a la vivienda y generar un sistema de postulación que priorizaba a los grupos más vulnerables, la actividad de la CORVI se concentró en la construcción de viviendas para las Cajas de previsión, es decir, para obreros y empleados organizados que en ningún caso correspondían a los sectores de menores ingresos. De esta forma, los sectores de menores recursos siguen consolidando las villas miseria y las tomas de terreno (Fig. 5) que se convirtieron en una forma masiva de acceso la vivienda, alcanzando su máxima expresión en los dos gobiernos siguientes. Adicionalmente, el sistema financiero contenía fallas estructurales, al ser un mecanismo adecuado de capitalización para el corto plazo para los sectores privados, en vez de ser un sistema de capitalización para el largo plazo que era lo que realmente se necesitaba.

**Figura 5:**  
**Población la Victoria en 1959**



**Fuente:** S. Tabilo, Recuperada de <http://revistas.uach.cl/pdf/aus/n15/art08.pdf>

La magnitud del déficit habitacional, el creciente descontento de la población ante la falta de resultados concretos por parte del Estado y las soluciones habitacionales informales, generaron la necesidad de una política de integración y participación social dirigida por el Estado que dejara de lado la reactivación económica para centrarse en la redistribución de recursos y la incorporación a la sociedad de los sectores marginados, a través de su movilización y organización. En este contexto, asume la presidencia en 1964 Eduardo Frei Montalva, que estuvo marcada por un cambio en el enfoque de las políticas habitacionales para resolver el déficit y la concepción de la vivienda, que es concebida como un bien de primera necesidad al cual todas las familias tienen derecho independiente de su nivel socio-económico. En concordancia con las medidas adoptadas en periodos anteriores de agrupar todas las acciones en materia de vivienda en un solo organismo, en 1965 a través de la Ley N° 16.391 se crea el Ministerio de la Vivienda. Su creación significó la centralización definitiva de la planificación habitacional y urbana a nivel nacional, esto no sólo le permitió refundir atribuciones, sino también dirigir la actividad nacional de vivienda y edificación, permitiendo la acción coordinada de instituciones y servicios y la optimización de recursos fiscales al contar con una asignación presupuestaria anual. Esta nueva institución intenta brindar un enfoque más integrador de las políticas habitacionales previamente implementadas por la CORVI, mediante políticas de desarrollo urbano que han seguido un curso, casi en paralelo hasta esa época. En este nuevo Ministerio se modifican las dependencias de la CORVI para integrar a los cuatro organismos autónomos encargados de las políticas habitacionales. La Corporación de la vivienda (CORVI) destinada exclusivamente a construir; La Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT) encargada de la distribución y asignación de viviendas, la Caja

Central de Ahorro y Préstamo que desarrollaba la función financiera y la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU) encargada de la acción urbanística con capacidad de expropiación y gestión público-privado (Raposo, 1996). Los proyectos más destacados de esta última corporación son la Remodelación San Borja, Portal Alamos en Viña del mar y Remodelación Paicaví en Concepción. No es menor señalar que bajo estas organizaciones y ministerios se aprueba el primer Plan Regulador Intercomunal de Santiago, que ajusta el crecimiento de las ciudades, se establece una zonificación para construir barrios industriales, áreas de cultivo y la red básica de transporte y vialidad regional, intercomunal y comunal. Esta normativa permitió organizar las ciudades a través de instrumentos de planificación urbana a nivel nacional, local y comunal, zonificando y asignando determinados usos al suelo urbano.

Las iniciativas de las políticas habitacionales operaban bajo la premisa de construir viviendas dignas ajustadas a la capacidad de pago de sus asignatarios, en el caso de los sectores de menores ingresos el programa habitacional destinaba viviendas de 50 m<sup>2</sup>, una superficie muy reducida en comparación a programas habitacionales anteriores, pero con un fuerte énfasis en el equipamiento comunitario y barrial. Lamentablemente, las metas impuestas de edificar 360.000 viviendas definitivas sólo pudieron concretarse durante los dos o tres primeros años del gobierno. En 1967, el programa se reformuló con metas que preveían 360.000 “soluciones habitacionales” debido a la incapacidad administrativa de recuperar recursos financieros. A partir de ese cambio de objetivo, se observó un continuo descenso de los estándares habitacionales (MINVU, 2004). Simultáneamente, las luchas de los pobladores escaparon al control institucional, la creación de redes de organizaciones, tales como juntas de vecinos y comités habitacionales apoyados por partidos políticos, hicieron

que la movilización social fuera mucho más organizada en los grupos vulnerables que anteriormente carecían de capacidad de presión y obligó a una continua redefinición sobre la marcha de los planes habitacionales propuestos por el gobierno. Las ocupaciones ilegales de terrenos se multiplicaron, concentrándose en terrenos públicos adquiridos por el Estado para hacer ahí conjuntos habitacionales. Una vez instalados, los grupos organizados y generalmente al alero de algún partido político, ejercían presión para obtener una solución habitacional (MINVU, 2004). Es en este panorama que el gobierno de Eduardo Frei Montalva buscó darle un impulso más fuerte a la solución del problema habitacional a partir de la "Operación Sitio", originalmente concebida como alternativa residencial de emergencia para atender en forma urgente a los damnificados de catástrofes naturales, es implementada para abordar los programas destinados a grupos de bajos recursos. Estas soluciones habitacionales consisten en la entrega a cada propietario de un terreno con los servicios mínimos de urbanización, de forma tal que el mismo beneficiario, en cooperación con su comunidad, iniciaran la autoconstrucción de su vivienda definitiva. En un principio, los lotes que asignaba el Ministerio de la Vivienda contemplaba predios unifamiliares de 160 m<sup>2</sup> con cierros de malla de alambre, en conjuntos con calles ripiadas y soleras, redes de agua potable y eléctricas de distribución y alumbrado, y era la comunidad quien debía ejecutar la construcción de sus hogares. No obstante, estas condiciones no fueron constantes en los lotes asignados, debido a la urgencia y falta de recursos, en algunos casos solamente se entregaron lotes delimitados con trazas en la tierra, lo que se conoció como la Operación Tiza.

La Operación Sitio constituyó la principal estrategia de autoconstrucción a lo largo del siglo XX, durante el periodo de 1965 y 1970, el Estado entregó 71.000 soluciones habitacionales del programa, donde la autoconstruc-

ción como sistema de construcción progresiva, presentó serias limitaciones ya que la calidad habitacional de las viviendas dependía necesariamente de la capacidad económica de los pobladores, resultando en un gran número de viviendas de material ligero. De esta forma, estas soluciones habitacionales mínimas eran prácticamente poblaciones callampas oficializadas que acentuaron la sectorización social en las ciudades chilenas.

En 1970 asume como Presidente de la República Salvador Allende. Durante este gobierno se reconfiguraron nuevamente los lineamientos de la política habitacional hacia un enfoque que consideraba a la vivienda como un derecho irrenunciable de acceso universal, cuya provisión debía constituir una de las principales responsabilidades del Estado y que no puede ser objeto de lucro (MINVU, 2004). El Estado se convierte en el motor de la política social de aquella época que no se regía por las reglas económicas, sino por las necesidades y las condiciones sociales. En 1971, se diseña un ambicioso plan de construcción de viviendas en localizaciones centralizadas y que debían cumplir con exigencias urbanísticas y sociales. La Unidad Popular pretendía lograr reducir las 592.324 unidades de vivienda requeridas (Ducci, 1997), brindando una pronta solución a las tomas ilegales de terreno y disminuir la cesantía mediante el desarrollo habitacional para activar la economía a través del sector industrial. De esta forma, a través de mecanismos de expropiación, el Estado se convirtió en propietario del suelo, dándole más facultades para decidir y construir en él y evitando el carácter especulativo del mercado. También se propuso revertir las tendencias segregativas hacia las periferias urbanas con que se decide la localización de las viviendas populares y la desproporcionada repartición de los recursos urbanos de equipamiento como áreas verdes, movilización y fuentes de trabajo, mediante acciones orientadas a la remodelación de las ciudades y barrios sin expulsar a los re-

sidentes. Bajo estas medidas, se emprende la remodelación San Luis (Fig. 6), quizás el proyecto más ambicioso en materia de integración social, que pretende instalar sectores populares en el corazón de una comuna de altos ingresos en Las Condes. Lamentablemente,

este nuevo experimento social tuvo un triste desenlace durante el gobierno militar, cuando los pobladores residentes fueron expulsados a la periferia para vender ese suelo a desarrolladores inmobiliarios que crearon un conjunto de edificios de carácter corporativo.

**Figura 6:**  
**Edificio de 5 pisos sector 6 del conjunto Remodelación San Luis**



**Fuente:** Archivo personal de Miguel Lawner. Recuperado de: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/118029/villa-san-luis-de-las-condes-lugar-de-memoria-y-olvido.pdf?sequence=1>

Otra medida de Allende fue la supresión de los programas de autoconstrucción del gobierno anterior, señalando que este programa implicaba una discriminación en contra de los sectores de más bajos ingresos, ya que las viviendas producidas por este sistema son de inferior calidad y de mayor costo que la vivienda producida por una empresa especializada; y que además implica una mayor explotación de los trabajadores, al crearles una doble ocupación. Paralelamente, la formulación de los planes habitacionales de la Unidad Popular fue fuertemente influidos por los procesos de tomas de terreno que se habían agudizado en la segunda mitad del año 1970, alcanzando su

número más alto, 220 tomas o invasiones de terreno al año.

La producción habitacional de este período es especialmente controversial, ya que distintas fuentes fijan la cantidad de viviendas iniciadas en 1971 entre 61.000 y 76.000. Independientemente de la cifra exacta y de que no se alcanzara la meta planteada de 83.000 viviendas, el nivel de producción habitacional alcanzado el año 1971 no fue repetido en el país hasta la década de 1990 durante los gobiernos de la Concertación. El segundo programa corresponde al Programa Habitacional 1972-1973, que, además de construcción de vivienda social, contemplaba remodelación y

rehabilitación urbana, equipamiento social, relleno urbano y mejoramiento de poblaciones. Se proyectó construir 58.000 viviendas, pero al igual que el programa anterior no se lograron cumplir las metas impuestas y sólo se lograron iniciar 20.312 unidades y se terminaron 16.145 viviendas (MINVU, 2004).

A pesar de que el gobierno se propuso otorgar soluciones integrales y definitivas, viviendas sólidas y con aceptables estándares habitacionales, es posible establecer que la falta de consistencia entre las metas planteadas y los recursos disponibles dificultaron el desarrollo efectivo de los planes habitacionales. A su vez, los nuevos fundamentos de la gestión fiscal provocaron la reacción de aquellos grupos empresariales involucrados en el sector de la construcción. Esto generó una disminución drástica de las licitaciones privadas en la construcción de viviendas públicas, ya que muchas veces las escasas ofertas realizadas por este sector poseían un costo superior al determinado en el presupuesto oficial, esto obligaba a las instituciones públicas a rechazarlas e iniciar nuevamente el proceso (MINVU, 2004).

El violento término del gobierno de la Unidad Popular, que daría paso a la dictadura cívico-militar, no permite establecer mayores proyecciones de la política habitacional de este periodo, sólo se puede apuntar que se planteó un ambicioso programa de construcción de viviendas que no correspondía a la capacidad real de la industria de la construcción en Chile (Hidalgo, 2000). Es importante destacar, que el principal aporte de los gobiernos del periodo del Estado de Bienestar, fue la inclusión de una robusta institucionalidad que apoyaba el proceso de evaluación, elaboración y ejecución de proyectos de vivienda social destinados a los grupos vulnerables de la población. Durante este periodo, la conceptualización y democratización de la vivienda incentivó el mejoramiento de los estándares de construcción e innovación. El concepto de "revolución" fue utilizado en los dos últimos gobiernos demo-

cráticos (Frei y Allende) previos a Pinochet y que marcan el fin de un modelo de desarrollo.

#### **4. 1973-1990: el paradigma neoliberal**

El golpe de Estado encabezado por el General Augusto Pinochet el 11 de septiembre de 1973 generó un quiebre en la historia democrática del país, dejando profundas huellas en el país aún presentes hasta nuestros días. En lo económico-social introdujo cambios fundamentales del modelo de desarrollo y organización del Estado a raíz de la implementación de un modelo económico neoliberal. Este nuevo paradigma sepultó el modelo económico de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), para imponer el libre mercado a través de la desregulación de la economía y haciendo una brusca apertura al comercio exterior, disminuyendo el tamaño del aparato público y traspasando una serie de atribuciones de manos públicas a manos privadas. Muchas empresas del Estado fueron vendidas a bajo precio a empresas privadas. Esto produjo un importante cambio en la relación entre particulares y el Estado. Este último, renunció a ejercer influencia directa sobre las condiciones de vida de la población, propias del "Estado de Bienestar". Las prestaciones sociales ligadas a los servicios de educación, salud, vivienda y previsión, pasarían del sector público al sector privado y el Estado se limitaría sólo al establecimiento de marcos institucionales, relegando la intervención directa sólo a aquellas áreas en que fuese estrictamente indispensable, instalando el concepto de subsidiariedad.

La contracción del aparato estatal, requirió la reestructuración de las instituciones acorde a esta nueva realidad. Dentro de este proceso, se reorganizó el Ministerio de Vivienda y Urbanismo mediante Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) y Departamentos de Desarrollo Urbano (DDU) en todas las regiones del país. Al mismo tiempo, se fusionan las cuatro Corporaciones y sus funciones: COR-HABIT, CORMU, CORVI y COU, estable-

ciéndose un Servicio Regional de Vivienda y Urbanización (SERVIU), en cada región del país. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) asume un rol orientador, coordinador y fiscalizador de la política habitacional. Asimismo, la administración de los recursos que se le hayan entregado y la coordinación y evaluación metropolitana y regional en materia de vivienda y urbanismo. Bajo este nuevo enfoque, y a diferencia del gobierno anterior, el nuevo sentido de la habitación social concibe a la vivienda como un derecho que se adquiere con el esfuerzo y el ahorro, donde la familia y el Estado comparten responsabilidad, pero más enfocado a los valores individuales que colectivos.

La expresión más significativa de la transformación a las políticas de vivienda estuvo representada por la implementación del Programa de Subsidio Habitacional a la Demanda el año 1978, que dio al ahorro familiar un lugar central para la obtención de la vivienda con ayuda estatal mediante subsidios directos para los sectores más vulnerables, mientras que los sectores medios y altos debían buscar financiamiento en bancos mediante créditos hipotecarios. Además, se puso en marcha la liberalización total del mercado del suelo urbano considerándolo un bien no escaso y expandiendo los límites de las ciudades. En 1979, se dio inicio a la política de radicación y de erradicación sistemática de las tomas de terreno y poblaciones marginales, principalmente bajo criterios económicos vinculados al precio del suelo. De esta manera, los habitantes de la ciudad de Santiago se fueron distribuyendo en el espacio en relación al ingreso familiar y capacidad de ahorro (Fig. 7).

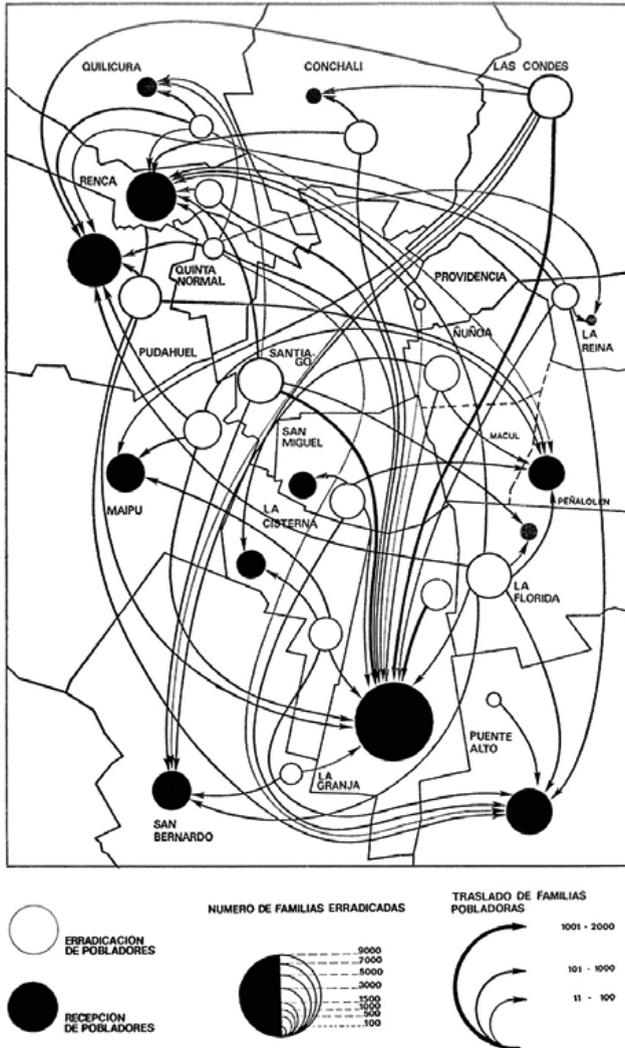
Así, este nuevo experimento habitacional constaría, por un lado, en el fomento y mejoramiento del mercado inmobiliario privado en el cual el rol estatal se reduce a las funciones de normar, planificar y controlar el proceso habitacional y, por otro lado, apostar a la idea que el aumento de la oferta hará bajar

los precios y, en consecuencia, el mercado automáticamente nivelará los precios y hará una ciudad más accesible para todos. En 1979 aparecen los primeros signos de la concentración del poder en manos privadas “generando en la economía chilena un proceso de acumulación y concentración de capitales de una magnitud realmente espectacular. Parece innegable que el control al menos del sector privado de la economía se encuentra en manos de un número muy reducido de grandes grupos económicos, a través de este control estos conglomerados pasan a tener una cuota predominante de poder dentro de la sociedad chilena” (Dahse, 1979).

Otro tema importante a considerar es el abandono de la inversión urbana durante la dictadura, en la cual, al proveer viviendas a los hogares más pobres en sectores periféricos de la ciudad, no se consideraron las inversiones complementarias que las dotarán de servicios de equipamiento social, en algunos casos ni siquiera de la infraestructura básica como la pavimentación de calles, iluminación pública, arborización y conexión a redes viales, generando barrios afectados por la inequidad en el acceso a servicios urbanos. Es así como la nueva política de desarrollo urbano terminó de institucionalizar la segregación socioespacial y la fragmentación física de Santiago, perpetuando este sistema hasta la actualidad. El resultado de la aplicación sostenida de una política de mercado a la ciudad sin contrapeso real del Estado provoca una ciudad segregada como reflejo de las enormes diferencias de oportunidades entre los diversos estratos sociales. La calidad de la educación, salud y servicios, dependerá de los recursos de cada comuna, reforzando brutalmente la desigualdad entre ellas. Esto se ve reflejado en las encuestas de Latinobarómetro, donde Chile aparece como el país con más percepción de injusticia en el ingreso económico de América Latina (Mayol, 2012).

**Figura 7:**  
**Erradicación de pobladores de campamentos del área metropolitana por comuna de origen y destino, 1979-1985**

ERRADICACION DE POBLADORES DE CAMPAMENTOS DEL AREA METROPOLITANA. POR COMUNA DE ORIGEN Y DESTINO. 1979-1985

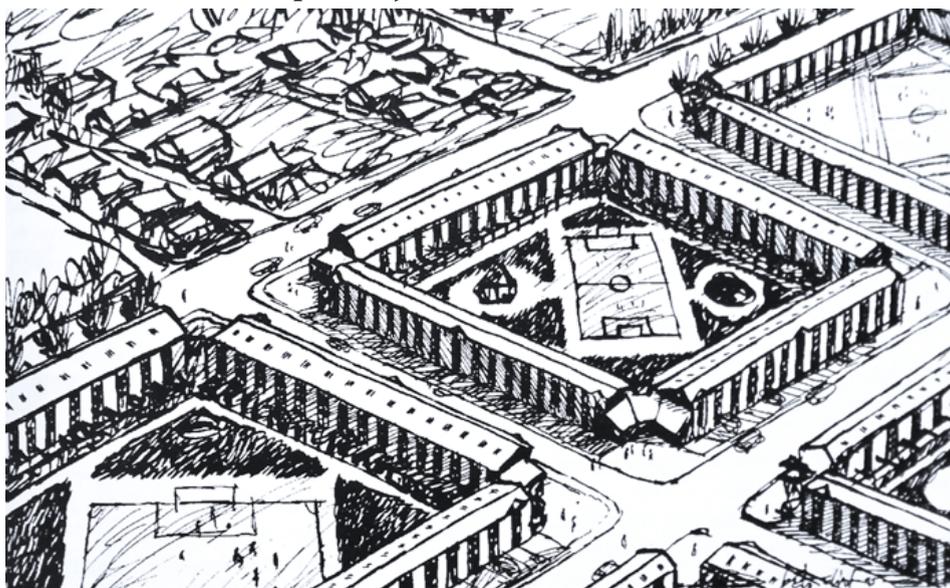


**Fuente:** Morales y Rojas, 1986, Anexo 1.

El repliegue del Estado y la mayor presencia del sector privado multiplican y diversifican las tipologías de vivienda de interés social. Desde casas en extensión a bloques y torres de departamentos. Un caso a destacar lo constituye el Conjunto Los Sauces en la comuna La Florida en 1983 (Fig. 8) diseñado por los arquitectos Francisco Vergara y Aldo Bravo, que logran una densidad media con viviendas compactas de tres niveles que for-

man fachada continua que conforman un gran patio de uso comunitario. Con lo anterior, sólo se pretende ilustrar algunas manifestaciones que tienen en la última década las contradicciones y tensiones que surgen de las desigualdades en la estructura socioeconómica y su expresión en el espacio urbano, las que se traducen en desafíos de gobierno cada vez más apremiantes sobre las autoridades urbanas, especialmente de las grandes ciudades.

**Figura 8:**  
**Croquis Conjunto habitacional el Sauce**



**Fuente:** Humberto Eliash.

Así, se configura uno de los muchos ejemplos que dejan en evidencia que de no alcanzar mecanismos de acuerdo y de concertación que realcen el carácter colectivo de la ciudad como construcción social, que permitan subordinar los intereses individuales al bien común, las ciudades se encuentran ante situaciones que

pueden llegar a ser altamente conflictivas. En el caso de Santiago de Chile, las alzas en los precios de la tierra condicionan el hecho que una proporción creciente de la vivienda social se construya fuera de Santiago, en ciudades aledañas. De esta manera, la segregación urbana adopta una escala regional (Trivelli, 2004).

## 5. Variaciones al modelo neoliberal: 1990-2019

Con el restablecimiento de la democracia y la llegada de la Concertación de Partidos por la Democracia al gobierno (1990-2010), se instaló en Chile un nuevo escenario social y económico, brindando estabilidad política y un crecimiento económico inédito en su vida republicana. Los indicadores macroeconómicos de esas dos décadas son muy llamativos en la región: el crecimiento económico fue de un 7% promedio, el PIB se elevó de 12 mil a 20 mil U\$S *per cápita* y el desempleo se mantuvo en torno al 6% en tanto que la pobreza bajó de un 48% a un 25% en diez años.

En el ámbito habitacional, los gobiernos de la Concertación dieron continuidad a la lógica subsidiaria del Estado basada en el ahorro familiar, sin embargo, la definición de la vivienda fue ampliada, conceptualizándola como un conjunto de servicios o atributos más allá de la mera vivienda. El término del gobierno militar dejó consigo un déficit habitacional de aproximadamente 900.000 hogares sin vivienda debido a la gran cantidad de hogares allegados producto de la erradicación de poblaciones. Los instrumentos de política habitacional de los tres primeros Gobiernos de Concertación se centraron en la masificación de la vivienda con producción de corto plazo para los sectores de menores ingresos, fijando una meta anual mínima de producción de 90 mil soluciones habitacionales entre las cuales se contabilizan viviendas sociales, subsidios y programas de mejoramiento de barrios, donde

se destacan los Programas de Vivienda Progresiva y el Programa de Vivienda Básica.

Hacia 1994, ya pasado el primer gobierno de la Concertación, se puede ver un abanico de situaciones que intentan resolver los problemas de ciudad y viviendas que se arrastran de la dictadura. El arquitecto Eduardo San Martín en su libro *Arquitectura de la periferia*, señala que coexisten tres formas de abordar el tema: la arquitectura oficial, la arquitectura popular y la arquitectura de concertación (San Martín, 1992). En el primer grupo, incluye a la vivienda de carácter vecinal y las desarrolladas oficialmente por el Estado a través del Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). En el segundo grupo, incluye los campamentos, la arquitectura informal y la autoconstrucción. En las llamadas arquitecturas de concertación, incluye la arquitectura de participación, la arquitectura de resistencia y las arquitecturas de comunidades. Entre las múltiples acciones emprendidas para corregir las deficiencias del modelo neoliberal surgen algunas reacciones entre ellas las llamadas arquitecturas de resistencia: las comunidades de Fernando Castillo Velasco, Francisco Vergara. Entre los proyectos más emblemáticos de estas experiencias cabe destacar las comunidades para segmentos medios y también la Comunidad Andalucía (Fig. 9) de Fernando Castillo y otros en la comuna de Santiago un caso ejemplar de densificación sin expulsión de la población original (San Martín, 1992).

### Figura 9: Comunidad Andalucía



**Fuente:** Fernando Castillo Velasco y Agencia Española de Cooperación Internacional. (1994). Comunidad Andalucía. Renovación urbana en la periferia central de Santiago de Chile. Proyecto gestión de construcción. Santiago, Chile.

A través de los años, es innegable que el país ha avanzado en cuanto a la dotación de la vivienda propia y servicios básicos para una gran mayoría de la población, esto a pesar de mantener altos niveles de pobreza. En Chile, se estima que un 15% de la población en áreas urbanas vive en condiciones irregulares, muy por debajo del promedio latinoamericano que llega a un 40%, ya sea porque vive como allegado o por mala condición de la vivienda. Por otra parte, existía un 2% de la población que vive en campamentos o asentamientos irregulares, según el catastro realizado por “Un techo para Chile” el año 2002, muchos de los cuales no cuentan con servicios básicos. Esa cifra, con toda probabilidad ha aumentado en los

últimos años. Según el Ministerio de Vivienda y Urbanismo el déficit de vivienda ha ido disminuyendo desde el año 1990 hasta el año 2003. En base al CENSO 2002, el déficit habitacional alcanza el número de 543.542, muy por debajo de las 800.000 viviendas proyectadas en el déficit habitacional del año 1990. Este avance fue acompañado por el gran volumen de soluciones habitacionales producidas directa e indirectamente por el Estado chileno donde las viviendas otorgadas por el SERVIU llegaron a las 339.969 unidades que en conjunto con los 684.233 subsidios otorgados a las familias conjugaron un volumen destacable de 1.024.202 viviendas que se encuentran dentro de la producción de viviendas sociales

en el período 1990-2003 (MINVU, 2004). Sin embargo, esta gran cantidad de viviendas producidas y otorgadas trajeron consigo otro tipo de problemas que tienen gran relevancia y peso en la agenda política nacional aún actualmente. Es así como en la segunda mitad de los '90, el exitoso sistema de financiamiento de la política habitacional chilena comienza a caer en una profunda crisis. Específicamente, en el año 1997, después de una temporada de fuertes lluvias, se hicieron evidentes los problemas constructivos de dichas viviendas y la

pésima calidad de las viviendas otorgadas por el Estado. Imágenes de edificios cubiertos por extensas lonas de plástico intentando detener el agua que inundaba las viviendas fueron mostradas en los medios de comunicación y grabadas en la retina del imaginario chileno, las nombradas "casas de plástico", como es el caso de las casas COPEVA (Fig. 10), fueron y aún hoy son símbolo de una profunda crisis que no ha podido ser zanjada y un problema que todavía sigue afectando al Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

**Figura 10:**  
**Casas Copeva**



**Fuente:** Extraída de <https://www.24horas.cl/nacional/condenan-a-municipio-de-puente-alto-por-casas-copeva-752731>

Este declive en la producción habitacional se explica debido a que la producción masiva de estas viviendas se materializó bajo un enfoque operativo que incidió rápidamente en la disminución del déficit habitacional cuantitativo heredado, sin embargo, estos proyectos habitacionales fueron concebidos bajo el criterio del menor costo directo posible (terreno, ur-

banización y edificación), lo cual llevó a su desarrollo en sectores periféricos subequipados, pasando por alto los costos sociales y espaciales que podrían significar no proveer un estándar adecuado de infraestructura, equipamiento y los costos al usuario (largos tiempos de viaje y segregación), resultando en la creación de grandes barrios con una mala calidad de vi-

vienda y desfavorecidos en lo referente a la integración urbana, que posteriormente plantearon la necesidad de crear programas habitacionales complementarios de renovación urbana en los barrios de vivienda social (Rojas, 1999).

En un esfuerzo por hacer frente a dicha crítica, durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) generó en el año 2000 la llamada Nueva Política Habitacional. Esto significó la formalización de la entrada del mundo privado a la política de vivienda, ya no sólo para la construcción de las viviendas, sino

como actores relevantes para la gestión social y comunitaria de los postulantes a la vivienda pertenecientes a los grupos más pobres. La política promovía la postulación colectiva de estos grupos; y los Comités para la Vivienda comenzaron a ser asesorados por Entidades de Gestión Técnico Social (EGIS), organismos privados, con o sin fines de lucro, encargados de guiar y respaldar a los grupos postulantes en el proceso de compra o construcción de su vivienda. Un caso de estudio a este respecto son los conjuntos de vivienda incremental realizados por el grupo Elemental encabezado por Alejandro Aravena (Fig. 11).

**Figura 11:**  
**Proyecto Habitacional Quinta Monroy**



**Fuente:** Recuperado de <https://www.disenoarquitectura.cl/quinta-monroy-de-alejandro-aravena-y-elemental/>

En el año 2006, con el primer periodo de la presidenta Michelle Bachelet, se propusieron nuevos lineamientos a la política habitacional, estableciendo la meta de la disminución del déficit habitacional del 20% más pobre del país con una política que integrara la visión de barrio y la calidad de la vivienda, incluyendo el fomento de la integración y reducción de la desigualdad. Bajo la lógica de integración

social aparece el subsidio diferenciado a la localización que promueve la construcción de viviendas sociales ubicadas en sectores favorables de la ciudad; sin embargo, en revisiones posteriores se ha observado que sus parámetros de localización son poco exigentes permitiendo la construcción de viviendas sociales en sectores con acceso deficiente a equipamientos generando una inflación artificial del precio

de suelo urbano (PUC,2017). A pesar de los esfuerzos, para el año 2009 el déficit habitacional marcaba un alza con respecto a la medición anterior de la encuesta CASEN del 2006, alcanzando 447.559 requerimientos.

Durante el gobierno del presidente Sebastián Piñera se realizaron algunas evaluaciones a la Nueva Política Habitacional, una de ellas asociadas al funcionamiento de las EGIS, que fueron reemplazadas por Entidades Patrocinantes y la posibilidad de recibir un subsidio sin un proyecto habitacional previamente definido con el fin de agilizar el acceso a la vivienda, que, posteriormente, se eliminó de la oferta en el segundo periodo de la presidenta Michelle Bachelet, por una evaluación negativa del mismo (PUC, 2017). La actividad inmobiliaria durante el periodo 2010-2013, fue, en promedio, algo menos dinámica que en el período 2006-2009. En el caso del sector público se generaron 477.310 unidades de vivienda subsidiadas, de las cuales 117.660 unidades corresponden a reconstrucciones debido al efecto del terremoto 27F durante el año 2010. Esta situación explicaría el alza

del déficit habitacional durante el año 2011 influida por el aumento de unidades de viviendas irrecuperables. Las últimas décadas se han caracterizado por la gran producción de nuevo *stock* de viviendas, tanto de origen público como privado, logrando que entre 2009 y 2018 se aprobaran y se comenzara la construcción de 1.315.099 viviendas en el país (MINVU, 2019). Sin embargo, al analizar la data histórica de la Encuesta CASEN, sólo se registra una reducción del 11,7% de dicho déficit entre los años 1996 y 2017, retrocediendo desde 563.988 unidades deficitarias a 497.615 (Fundación Vivienda, 2019). El fenómeno de la densificación urbana habitacional, que se inició como iniciativa del Estado en los años '70, ha tenido su peor desempeño con los llamados “guetos verticales” (Fig. 12) cuando se combina buena ubicación, interés inmobiliario y normativas laxas o vacíos legales. Por otra parte, y a pesar de las buenas iniciativas aplicadas sostenidamente en el tiempo, la cantidad de “campamentos” (léase, favelas) y de personas en situación de calle se ha ido incrementando.

**Figura 12:**  
**Guetos Verticales Estación Central**



**Fuente:** El Mercurio Recuperado de [https://staticmer.emol.cl/Fotos/2020/03/10/file\\_20200310190046.jpg](https://staticmer.emol.cl/Fotos/2020/03/10/file_20200310190046.jpg)

Al término de la segunda década del siglo XXI y a un siglo de la primera política pública de vivienda social, Chile se enfrenta al dilema de seguir avanzando mediante un modelo que muestra indefectiblemente sus carencias. Si atreverse, o no, a reinterpretar sus diagnósticos, sus indicadores, sus cifras y sus supuestos para cambiar radicalmente estos paradigmas y experimentar nuevos caminos para mejorar cuantitativa y cualitativamente el tema de la vivienda social.

### **Conclusiones**

Resulta difícil sacar conclusiones en tiempos de cambios acelerados como los que está viviendo la sociedad chilena. Investigaciones realizadas durante los últimos años han aportado

abundantes elementos de juicio que avalan la aseveración de que, con el avance y afirmación del nuevo régimen de acumulación regido por la lógica económica financiera, se ha producido un fuerte aumento de la desigualdad social en las ciudades, lo cual concierne tanto a la evolución de la riqueza acumulada y de su rendimiento, como de los ingresos de las personas. En esta evolución, se destaca la influencia de dos factores que han incidido en el empeoramiento de la situación: por una parte, la creciente incidencia del rendimiento de los patrimonios acumulados y, por otra parte, la divergente evolución de los ingresos laborales entre los sectores más ricos y más pobres (De Mattos, 2018).

Al observar la experiencia internacional se puede concluir que es necesaria la colaboración estrecha entre el sector público y el privado, pero bajo la conducción política y económica de un gobierno democrático que tengan las competencias para ejercer dicho liderazgo. Mientras el Estado no intervenga activamente en la planificación del desarrollo urbano y la gestión de suelo y el manejo de externalidades, la vivienda económica destinada a los sectores más vulnerables seguirá estando localizada en áreas de sub-estándar de las ciudades, perpetuando la exclusión social y la segregación espacial (Sugranyes, 2015).

Si imaginamos un escenario tendencial y sin tomar en cuenta las repercusiones de los últimos acontecimientos, que aún son imprevisibles, es que el modelo chileno seguirá con pequeños o medianos ajustes de carácter contingente que le permitirá sobrevivir y corregir deficiencias lo mínimamente necesarias para calmar la agitación social que pudiera provocar. La eventual continuidad de gobiernos de derecha o centro derecha, en este escenario, sería la responsable de administrar y dosificar esos cambios al modelo.

El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) es un organismo gubernamental, pero de carácter técnico-político y transversal, creado en 2012 ha puesto en el centro del debate de la planificación de las urbes en Chile que se enfocan en diferentes dimensiones de la planificación urbana y de la gestión local. Entre ellas se destacan su aporte en diagnósticos más realistas y propuestas concretas la construcción de viviendas sociales integradas en suelo público mediante entidades sin fines de lucro, la construcción de un parque de vivienda público para alquiler, el diseño de planes reguladores con objetivos explícitos de integración social y en plazos acotados. También se priorizan temáticas de gobernanza de las grandes ciudades con propuestas como la revisión de los fondos municipales y exención de contribuciones para aumentar los ingresos

de las comunas y otras para potenciar el compromiso de la ciudadana en la planificación de sus ciudades. Este Consejo, por su naturaleza transversal, realiza diagnósticos más ajustados a la realidad, pero carece de competencias operativas para actuar y modificar el estado de las cosas.

En un escenario imaginario de reformas más radicales que podrían llevarse a cabo mediante un cambio más profundo, por ejemplo, con la aprobación de una nueva Constitución que el país votará este año, permitirían la superación de las deficiencias del modelo. Esas reformas más profundas, que son impulsadas por sectores más progresistas e independientes, tienen que ver con los siguientes temas:

- a. Fortalecimiento del Estado en sus diferentes niveles de acción: nacional, regional y municipal. Ha quedado en evidencia la importancia del Estado en la organización de las ciudades de un modo análogo como ha ocurrido con la salud y la educación. Sin intervención del Estado, no parece posible pues ha quedado demostrado a nivel mundial que la aplicación de la economía de mercado sin regulaciones profundas, genera una ciudad (sociedad) segregada socialmente.
- b. Avance sustantivo en mecanismos de gestión urbana y de manejo del valor de suelo urbano. Ampliar la variedad y la cobertura de los instrumentos de planificación y gestión. Por ejemplo, a través de la capacidad del Estado para adquisición de suelo para vivienda social o la recuperación de plusvalías por las inversiones que hace el propio Estado y hoy solo benefician a los privados.
- c. Recuperación de la soberanía de los recursos naturales y energéticos. Parece fundamental que se ejecuten mecanismos que revertan la alta concentración de poder privado de sectores de los recursos

naturales, como el agua, la energía y el suelo urbano.

- d. Empoderamiento de los sectores intermedios que incluye a la sociedad civil, las universidades, la ciudadanía organizada, haciendo una efectiva descentralización del poder político y económico.
- e. e) Fortalecimiento de los derechos de los ciudadanos haciendo una real democratización de la actividad inmobiliaria y protección hacia los abusos financieros que hagan efectiva la participación de la comunidad. Es urgente que la política habitacional cubra además las necesidades de los pueblos originarios y de los inmigrantes.

La suma de crisis sanitaria y depresión económica global que se viene encima obliga a repensar muchos paradigmas de larga data en la cultura chilena que, pese a su gran capacidad de innovación como laboratorio social, no ha sido capaz de cambiar la situación de fondo. Ojalá estos antecedentes históricos sirvan para no cometer los mismos errores del pasado y las reflexiones sirvan como aporte en la tarea de co-construir una política habitacional más justa, más inclusiva, más ética y más estética donde la ciudad y la vivienda juegan un rol preponderante e insustituible.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez, O. (1935). *El problema de la habitación en Chile*. Acción Social
- Arellano, J. (1985). *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984*. Santiago, Chile: CIEPLAN.
- Arteaga, O. (1985). El cité en el origen de la vivienda chilena. *CA. Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Chile*.
- Bravo Heitmann, L. (1959). *Chile el problema de la vivienda a través de su legislación 1906-1959*. Santiago: Cámara Chilena de la Construcción.
- Cáceres, O. (2007). *La arquitectura de Chile independiente*. Concepción: Ediciones Universidad del Bío-Bío.
- Castillo, M. J. e Hidalgo, R. (2007). *Cien años de política de vivienda en Chile*. Santiago, Chile: Universidad Nacional Andrés Bello.
- Dahse, F. (1979). *El mapa de la extrema riqueza: los grupos económicos y el proceso de concentración de capitales*. Santiago, Chile: Editorial Aconcagua.
- De Mattos, C. A. (2018). *Encrucijada ante los impactos críticos de un crecimiento urbano financiarizado. Documentos de Trabajo del IEUT, N° 4*. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC.
- DFL Núm. 2 Sobre Plan Habitacional de Viviendas Económicas. *Diario Oficial de la República de Chile*. Santiago, 31 de julio de 1959.
- Ducci, M. (1997). Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa. *Revista EURE*. Vol. XXIII, Núm. 69.
- Eliash, H. & Moreno, M. (1989). *Arquitectura y modernidad en Chile, 1925-1965: Una realidad múltiple*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Fundación Vivienda (2019). *Allegados, una olla de presión social en la ciudad*. Recuperado el 20 de junio 2020. Disponible en: <https://www.fundacionvivienda.cl/wp-content/uploads/2019/10/allegados.pdf>.
- Hidalgo, R. (2000). *Los orígenes de las políticas de vivienda social en Chile: leyes, discursos y actores, 1843-1925*. Santiago: Anuario de Estudios Urbanos.
- Hidalgo, R. (2002). Vivienda social y espacio urbano en Chile. *Revista EURE*. Vol. XXVIII, Núm. 83.
- Imilan, W. (2016). *Políticas y luchas por la vivienda en Chile: el camino neoliberal*. Recuperado 6 de junio de 2020. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/141198/Políticas-y-luchas-por-la-vivienda-en-chi-le-el-camino-neoliberal.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

- Imilan, W. (2010). *Logros y desafíos de la política habitación en Chile*. (2010). Recuperado 6 de junio de 2020. Disponible en: [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304095214/rev117\\_simian.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304095214/rev117_simian.pdf)
- Lambrech, K. (2011). *La Distribución del Ingreso en Chile: 1960-2000 Análisis del entorno. Seminario de título carrera Ingeniería comercial mención Economía*. Santiago: Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.
- Mayol, A. (2012). *El derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo*. Santiago: Editorial LOM.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (diciembre de 2004). *Chile. Un siglo de políticas en vivienda y barrio*. Recuperado 6 de junio de 2020. Disponible en: <https://docplayer.es/32526710-Chile-un-siglo-de-politicas-en-vivienda-y-barrio.html>.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1988). *Vivienda, una tarea de dignidad, Estrategia habitacional al año 2000*. Santiago: MINVU.
- Morales, E. & Rojas, S. (1986). *Relocalización socio espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular, 1979-1985* (Documento de trabajo núm. 280). Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Muñoz, L. (2019). *Vivienda colectiva de integración social, Cohousing como alternativa en el cohabitar de bogares allegados. Memoria de título carrera de Arquitectura*. Santiago: Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.
- Ominami, C. (2011). *Secretos de la concertación: Recuerdos para el futuro*. Santiago: Ediciones La Tercera.
- Política habitacional y actores urbanos. Seminario del Observatorio de Vivienda y Ciudad*. (2008). Recuperado 6 de junio de 2020. Disponible en: <https://leerlaciudadblog.files.wordpress.com/2016/05/aravena-y-sandoval-polc3adtica-habitacional-y-actores-urbanos.-seminario-del-observatorio-de-vvienda-y-ciudad.pdf>
- Pontificia Universidad Católica de Chile, Centro Uc políticas públicas (2017). *Integración social y urbana: Aportes críticos para la nueva ley*. Recuperado 12 julio 2020. Disponible en: [https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2019/09/Integraci%C3%B3n-social-y-urbana\\_Aportes-cr%C3%ADticos-para-la-nueva-ley.pdf](https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2019/09/Integraci%C3%B3n-social-y-urbana_Aportes-cr%C3%ADticos-para-la-nueva-ley.pdf).
- Rivas, A. (2017). Reflexiones en torno a la política pública de vivienda en Chile: entre el proceso y la mercancía, entre lo técnico y lo social. *Revista temas sociológicos Universidad Católica Silva Henríquez*. Núm. 20. Recuperado de <http://ediciones.ucsh.cl/ojs/index.php/TSUCSH/article/view/158/109>.
- Rodríguez, A. (1983). *Por una ciudad democrática*. Santiago: Ediciones SUR.
- Rojas, E. (1999). *El largo camino hacia la reforma del sector vivienda. Lecciones de la experiencia chilena*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible.
- San Martin, E. (1992). *Arquitectura y vivienda social*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Sugranyes, A. (2015). *Con subsidio, sin derecho*. Santiago: Ediciones Sur.
- Trivelli, P. (2004). Realidad y desafíos de la ciudad latinoamericana a principios del siglo XXI: equidad, competitividad, sustentabilidad y gobernabilidad. *Cuarto Curso Centroamericano de Gestión Urbana y Municipal*. Washington: Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial.

## Gráficos y fotografías

Figura 1: Población Obrera La Unión. Fuente: BORDE URBANO recuperado de <https://www.bordeurbano.cl/produccion/poblacion-obrera-de-la-union/>

Figura 2: Conjunto Habitacional Caja de Seguro Obrero Obligatorio Antofagasta. Fuente: Pablo Altikes.

Figura 3: Población Huemul II 2008. Fuente: Recuperada de <https://poblacionhuemul2.files.wordpress.com/2008/11/064.jpg>

Figura 4: Unidad Vecinal Portales. Fuente:

Foto archivo de originales FadeU, Pontificia Universidad Católica de Chile, Fondo documental René combeau, Recuperada de [http://colegioarquitectos.com/noticias/?attachment\\_id=10075](http://colegioarquitectos.com/noticias/?attachment_id=10075)

Figura 5: Población la Victoria en 1959. Fuente:

S. Tabilo, Recuperada de <http://revistas.uach.cl/pdf/aus/n15/art08.pdf>

Figura 6: Edificio de 5 pisos sector 6 del conjunto Remodelación San Luis. Fuente: Archivo

personal de Miguel Lawner. Recuperado de: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/118029/villa-san-luis-de-las-condes-lugar-de-memoria-y-olvido.pdf?sequence=1>

Figura 7: Erradicación de pobladores de campamentos del área metropolitana por comuna

de origen y destino, 1979-1985. Fuente: Morales y Rojas, 1986, Anexo 1.

Figura 8: Croquis Conjunto habitacional el Sauce. Fuente: Humberto Eliash.

Figura 9: Comunidad Andalucía. Fuente: Agencia

Española de Cooperación Internacional. (1994). Comunidad Andalucía. Renovación urbana en periferia central de Santiago de Chile. Proyecto gestión construcción. Santiago, Chile.

Figura 10: Casas Copeva. Fuente: Extraída de

<https://www.24horas.cl/nacional/condenana-municipio-de-puente-alto-por-casas-copeva-752731>

Figura 11: Proyecto Habitacional Quinta Monroy. Fuente: Recuperado de

<https://www.disenoarquitectura.cl/quinta-monroy-de-alejandro-aravena-y-elemental/>

Figura 12: Guetos Verticales Estación Central. Fuente: El Mercurio Recuperado de

[https://staticmer.emol.cl/Fotos/2020/03/10/file\\_20200310190046.jpg](https://staticmer.emol.cl/Fotos/2020/03/10/file_20200310190046.jpg)



# Vivienda y acondicionamiento del suelo urbano en ciudades intermedias uruguayas post dictadura (1985-2015)

*Housing and conditioning of urban land in uruguayan intermediate cities post dictatorship (1985-2015)*

Por **Leonardo Altmann Macchio\***

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2020.

**Fecha de Aceptación:** 14 de septiembre de 2020.

## RESUMEN

Este artículo de investigación recorre el proceso de urbanización de cinco ciudades intermedias uruguayas en el período neoliberalizador, desde la recuperación democrática, con destaque en el crecimiento físico del suelo en términos urbano-habitacionales, los cambios socio-demográficos y la cobertura de infraestructura urbana. La puesta en diálogo se da a través del análisis estadístico-espacial y de la revisión bibliográfico-documental que permite aportar a comprender los procesos de las últimas décadas a partir del contexto y la trayectoria territorial. Si bien Uruguay mantiene una inercial estructura macrocefálica en torno a su capital, Montevideo, las ciudades intermedias han ido creciendo en términos relativos dentro del país

urbano en las últimas décadas. Otros procesos políticos y económicos, del reescalamiento estatal y ser centro de servicios al agronegocio, las han reposicionado en el sistema urbano nacional. Es así que es importante analizar si aspectos como el crecimiento en baja densidad y sin servicios ni infraestructura que la literatura carga hacia la producción del espacio de la ciudad latinoamericana de la segunda mitad del siglo XX e inicios del XXI, en particular en los grandes aglomerados urbanos, se manifiesta, o no, en las ciudades no metropolitanas de un país que se destacó en el continente por su menguado crecimiento poblacional y por su temprana primacía urbana.

**Palabras clave:** *Ciudades Intermedias, Infraestructura Urbana, Procesos de Urbanización.*

---

\* Arquitecto por la Universidad de República, Uruguay. Magíster en Estudios Urbanos por la Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. Doctorando en Estudios Urbanos en la misma Universidad. Correo electrónico: laltmann@fadu.edu.uy

## ABSTRACT

This paper deals with the urbanization process of five intermediate Uruguayan cities in the neoliberalization period, since the democratic recovery, with emphasis on the physical growth of the land in urban-housing terms, the sociodemographic changes and the coverage of urban infrastructure. The dialogue takes place through statistical-spatial analysis and bibliographic-documentary review that helps to understand the processes of the last decades from the context and the territorial trajectory. Although Uruguay maintains a macrocephalic inertial structure around its capital, Montevideo; intermediate cities have been growing within the urban country in last decades. Other political and economic processes, state rescaling and the agribusiness service center have repositioned them in the national urban system. Thus, it is important to analyze whether aspects such as growth in low density and without infrastructure that the literature charges towards the production of space in the Latin American city of the second half of the 20th century and the beginning of the 21st, particularly in large agglomerates urban, whether it manifests itself or not, in the non-metropolitan cities of a country that stood out on the continent for its population growth and early urban primacy.

**Keywords:** *Intermediate Cities, Urban Infrastructure, Urbanization Processes.*

## Introducción

En "la era urbana" las grandes ciudades han encandilado a investigadores y acaparado producción bibliográfica y agenda. Tras la falsa oposición entre ciudades globales y mega ciudades, que pretendía simplificar ciertas dinámicas de urbanización entre los países *noratlánticos* y los del *sur global*, el nuevo debate de lo urbano, con ingredientes de la teoría crítica y el *poscolonialismo*, intenta reconocer condicionantes de contexto y trayectoria territorial y el aporte de los diferentes proce-

sos de urbanización a la teoría y práctica del urbanismo (Brenner y Schmid, 2015; Roy, 2013). A su vez, las ciudades "intermedias", donde vive la mayor parte de la población del mundo "urbano" concitan cada vez más interés en sus procesos de urbanización. Término polisémico y ambiguo (Bellet y Llop, 2003; Maturana *et al.*, 2017), la ciudad intermedia permite identificar y cualificar, dentro de los sistemas urbanos, a aquellas ciudades que no integran los grandes ámbitos metropolitanos y que tampoco son pequeños enclaves rurales, pero que "intermedian" funcionalmente entre ellos.

El territorio uruguayo ostenta una matriz macrocefálica y jerárquica en torno a Montevideo y su zona metropolitana donde vive más del 52% de la población desde hace varias décadas. Este sistema urbano ha sido estructurado por el despliegue colonial español y consolidado por el modelo agroexportador y, a pesar de la estructural incidencia de la capital, las ciudades intermedias han ido reposicionándose, incrementando su peso relativo en el Uruguay urbano, entre el *reescalamiento* estatal y la integración a cadenas globales de valor, en particular desde el agronegocio y el turismo. Destino de inversión pública y nuevas funciones a partir de procesos descentralizadores o de integración regional y siendo base de servicios especializados para un entorno rural agro productivo cada vez más financiado (Riella y Mascheroni, 2009; Gorenstein *et al.*, 2012). En el caso uruguayo, en las ciudades intermedias, las últimas décadas han visto consolidar la expansión urbana hacia periferias con deficiencias infraestructurales, con algunos acentos de informalidad, pero principalmente loteos populares o vivienda social en ámbitos con acondicionamiento *ex post* de la ocupación urbana del suelo. El análisis de este proceso a través de la geolocalización de datos censales y su lectura combinada con fotos satelitales de fechas cercanas a los censos de población y de vivienda, permite cuantificar y loca-

lizar el proceso de crecimiento físico. A su vez, en el análisis de la cobertura de infraestructura urbana, se aprecian las variantes de dotación de infraestructura urbana y gradientes de consolidación. Los mismos se referencian a la noción de suelo “consolidado” (recuperando la nomenclatura planteada en la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible), como el acondicionado óptimamente, al contar con saneamiento por red, pavimento bituminoso, escurrimiento de aguas superficiales por cordón o entubado y alumbrado público. La discusión sobre las implicancias territoriales de las dinámicas demográficas en el Uruguay urbano por fuera de Montevideo y su relación con la dotación de infraestructuras ha sido parte de la agenda urbana uruguaya, resignificada luego de más de diez años de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y su planificación derivada.

En este artículo de investigación, se analizarán algunas facetas de las relaciones entre gestión territorial, provisión de infraestructura urbana y crecimiento físico en Ciudades Intermedias Uruguayas (CIU), dentro de la etapa de neoliberalización, en su fase democrática (posterior a 1985). Para ello, se plantea el acondicionamiento del suelo urbano como concepto articulador, mostrando inercias y novedades de un proceso urbano invisibilizado a escala nacional por las transformaciones socioterritoriales del Montevideo metropolitano dentro de la neoliberalización (segmentación socio-territorial, *periurbanización*, informalidad, vaciamiento de áreas centrales servidas, nuevas centralidades asociadas a *shopping center*, distritos de negocios y zonas francas) que han reproducido la macrocefalia capitalina en la agenda de la cuestión urbana uruguaya.

## Las ciudades intermedias en el Uruguay urbano: acentos demográficos y su correlato en la ocupación urbana del suelo

Uruguay es un país de precoz comportamiento demográfico moderno con importantes descensos de mortalidad y de natalidad durante la primera mitad del siglo XX (Varela, 2008; Calvo, 2013). Entre 1960 y 2010, sus vecinos —la Argentina y Brasil— duplicaron o triplicaron su población<sup>1</sup>, pero Uruguay la incrementó una cuarta parte (de 2,6 a 3,3 millones). Además de la persistencia del bajo crecimiento vegetativo, la cuestión demográfica uruguaya estuvo atravesada en las últimas décadas por un cambio significativo en los arreglos familiares y los nuevos ciclos migratorios internos (Koolhaas, 2013). En el lapso entre los censos 1963-2011, los hogares aumentaron casi un 70% y disminuyeron su tamaño, incrementándose hogares unipersonales y parejas sin hijos, alejándose cada vez más del modelo de la familia nuclear tradicional (Cabella *et al.*, 2015), una tendencia que se observa internacionalmente pero que tiene otras derivaciones territoriales en un país con leves crecimientos poblacionales y donde el 95% de la población ya es urbana y los principales movimientos migratorios se dan entre localidades urbanas (Macadar, 2009). Las derivaciones territoriales de éstos procesos incluyen un aceleramiento de la producción habitacional (las viviendas han crecido más de 80% en el lapso 1963-2011) en la medida que los hogares demandan viviendas y el propio cálculo del déficit habitacional en el marco de las políticas de vivienda parte de la referencia de una vivienda para cada hogar (Terra, 1968; MVOTMA, 2015). Ello ha devenido en un importante crecimiento físico de las ciudades uruguayas sin que mediara, en general, un incremento poblacional

---

1 Argentina pasó de 20 a 40 millones y Brasil de 70 a 200 millones de habitantes

significativo. Este ha sido un rasgo distintivo del proceso urbanizador uruguayo en el contexto latinoamericano y no ha estado exento de un dispar acondicionamiento infraestructural del suelo con las consabidas repercusiones en calidad de vida e integración social que ello implica (Martínez, 2011).

Las ciudades medias uruguayas, definidas como aquellas con población mayor a 5.000 habitantes y que no integran el área metropolitana de Montevideo<sup>2</sup>, conforman un grupo con creciente participación en el Uruguay

urbano. De acuerdo al último censo de población (2011), son 45 conglomerados que reportan el 35% de la población del país (Tabla 1). Esa cohorte, en su comportamiento desde el censo 1985, ha sido la más dinámica poblacionalmente dentro de agregados urbanos del país, con una tasa de crecimiento promedio anual de 0,94 %, superando al país en su conjunto (0,41 %), el país urbano (0,71 %) , las localidades menores a 5.000 habitantes (0,91 %) y la propia Área Metropolitana de Montevideo (0,53%).

---

2 Esta definición ha sido utilizada por el Equipo de Ciudades Intermedias del Instituto de Teoría y Urbanismo de la UDELAR, valorando la conformación del sistema urbano uruguayo y la desagregación del mismo en grupos de localidades (Área Metropolitana de Montevideo, Ciudades intermedias, Pequeñas localidades) que revelan dinámicas funcionales propias, más allá de su superficie y población. Asimismo, surge de la experiencia de trabajos clásicos como Vapñarsky y Gorojovsky (1989), o más recientes como Bellet y Llop (2003), ESPON (2006) o Maturana (2015) que analizan el concepto de ciudad intermedia en diferentes ámbitos territoriales y sistemas urbanos. El umbral de 5.000 habitantes toma como referencia su utilización por parte del sistema estadístico uruguayo (se considera como “interior urbano” a las localidades mayores a 5.000 habitantes en la Encuesta Continua de Hogares, por ejemplo) y la propia gestión territorial (ejemplificada en que se considere como umbral superior de población dentro del que actúa el programa habitacional de viviendas rurales - MEVIR), denotando un cambio cualitativo en las ciudades uruguayas. Véase, Martínez, Altmann y Rodríguez (2013); Martínez y Altmann (2020).

**Tabla 1:**  
**Agregados urbanos del Uruguay. Principales tendencias poblacionales 1985-2011**

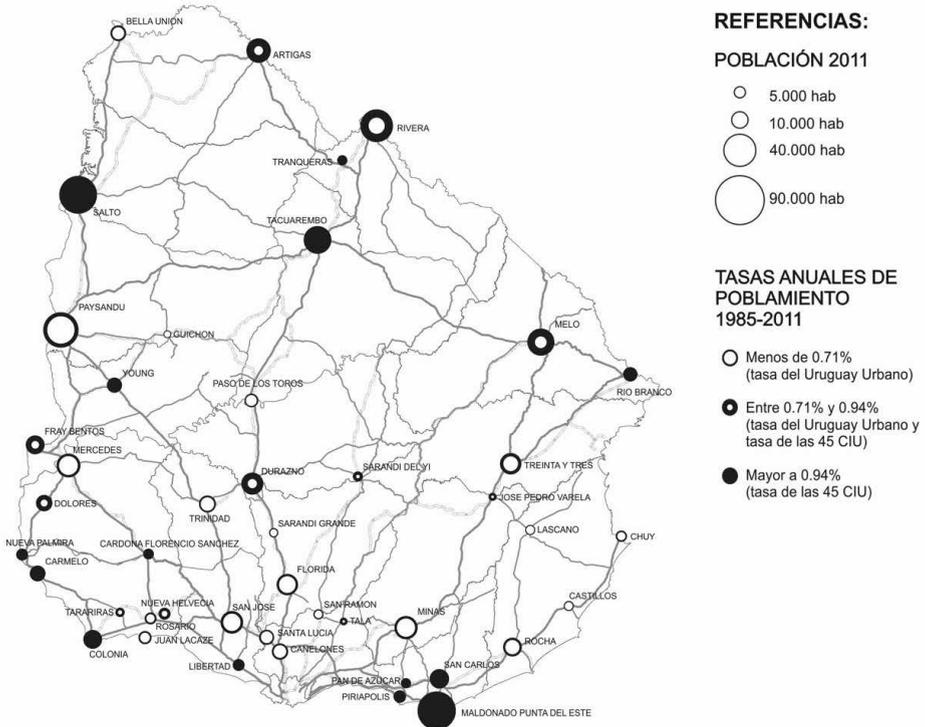
	Población 1985	Población 2011	Tasa de crecimiento porcentual anual 1985- 2011	Incidencia en el total del país 1985	Incidencia en el total del país 2011
Área Metropolitana de Montevideo	1.498.266	1.726.417	0,55%	50,71%	52,54%
Ciudades intermedias	908.047	1.173.524	0,94%	30,73%	35,41%
Pequeñas Locali- dades (menores a 5.000 habitantes)	174.517	210.281	0,91%	5,91%	6,70%
URUGUAY URBANO	2.580.830	3.110.222	0,71%	87,35%	94,65%
URUGUAY TOTAL	2.954.713	3.285.877	0,41%	100,00%	100,00%

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos INE.

El conjunto de las CIU muestra un comportamiento heterogéneo en lo demográfico y distribución territorial dentro del país, dándose el caso de crecimientos moderados o leves en algunas de las más pobladas o importantes dinámicas en aquellas de menor tamaño, variantes evidentes también en términos geográficos y regionales. En las CIU conviven principalmente tres grupos de localidades, de acuerdo a su origen: las viejas capitales departamentales, fundadas por la colonia española o el Estado uruguayo con fines de administración territorial entre los siglos XVIII y XIX, ciudades

vinculadas al trazado del ferrocarril, a fines del siglo XIX y balnearios surgidos en las primeras décadas del siglo XX. El resabio del modelo ciudad-territorio con la presencia de una zona de chacras o ejido, próxima a la planta urbana en el caso de las ciudades fundadas antes del trazado ferroviario y que continúan siendo las más pobladas del país, refiere a un territorio que funcionó fluidamente como ámbito de la expansión de éstas ciudades y ha determinado la estrategia de crecimiento físico de las mismas (Musso, 2004; Altmann Macchio, 2018).

**Imagen 1:**  
**Ciudades intermedias del Uruguay. Dinámicas poblacionales 1985-2011**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos INE y Martínez y Altmann Macchio (2020).

### Provisión de infraestructura en la gestión urbana uruguaya

La infraestructura urbana asociada al hábitat, higiene y calidad de vida en la ciudad moderna tuvo hitos significativos desde mediados del siglo XIX en la ciudad industrial europea, destacando la experiencia británica de los Consejos Locales de Salud (1844, 1848), el ensanche de Barcelona y el desarrollo teórico-práctico de Cerdá (1867) (Benévolo, 1992). A partir de estos casos, las ciudades asumieron la realización de mejoras sanitarias urbanas, alcantarillados, sistemas de drenaje adecuados y

servicios apropiados de recolección de basuras. La generación de normativa urbanística asociada reconocía el rol del Estado en la mejora de las condiciones de vida colectivas y tuvo repercusión rápidamente para dar respuesta a problemas urbanos similares que se daban en occidente, en ciudades que se expandían crecientemente.

A mediados del siglo XX, los planes reguladores y directores de las grandes ciudades latinoamericanas de las décadas de 1930 a 1950 manifestaron la voluntad del Estado (donde prevalecía la escala nacional, dentro de procesos de crecimiento interno y de desarro-

llo industrial) de hacerse cargo del crecimiento urbano, direccionar el mercado y la renta inmobiliaria, explicitando los nuevos desarrollos (Pradilla Cobos, 2014). En la práctica, la provisión de infraestructura urbana (redes de saneamiento y agua potable o alumbrado público) estuvo relacionada a la importancia de la higiene en el crecimiento de las ciudades y su gestión en manos de compañías extranjeras a modo de concesión del servicio público. La velocidad de crecimiento urbano en la etapa de sustitución de importaciones en las principales ciudades latinoamericanas —en las tres décadas siguientes a 1930, salvo Montevideo, las capitales sudamericanas multiplicaron varias veces su población y configuraron robustos espacios metropolitanos— constituyó una enorme dificultad para acompañar el desarrollo urbano con la provisión de infraestructuras urbanas y servicios.

El caso uruguayo muestra singularidades en la gestión urbana, más allá de los acentos demográficos señalados. La Ley de centros poblados de 1946, intentó evitar el crecimiento urbano desmesurado y la proliferación de fraccionamientos sin servicios. Esta norma tuvo una aplicación dispar en el país, permitiendo igual un proceso urbanizador con carencias infraestructurales importantes (Terra, 1968). En 1966, la Ley 13.493 denominada “Plan de viviendas: urbanización y saneamiento” reiteraba que la autorización de fraccionamientos quedaba supeditada a la presencia de la infraestructura urbana provista por el promotor. A dos décadas de vigencia de la Ley de Centros Poblados, se establecía una evaluación crítica de sus impactos, lo cual encerraba la ausencia de una política urbana: “En ciudades medianas y pequeñas, el crecimiento urbano continúa produciéndose en condiciones tan anárquicas como las anteriores a la aparición de la Ley” (Terra, 1968).

Respecto a la provisión de infraestructura, la Ley orgánica municipal (1935) estableció la competencia de los gobiernos departamen-

tales en la pavimentación de calles, provisión o concesión del alumbrado público. En tanto Montevideo había sido la primera ciudad de Sudamérica en contar con red de saneamiento (1852) y una de las primeras con agua corriente (1871), las ciudades del interior comenzaron ese proceso a partir de 1911, a través de la Dirección de Saneamiento del Ministerio de Obras Públicas y la concesión de los servicios a empresas privadas, llegando en 1952 a todas las capitales departamentales y los principales balnearios. En ese año, se estatizaron los servicios de agua y saneamiento y se creaba Obras Sanitarias del Estado (OSE)<sup>3</sup> como organismo desconcentrado del Ministerio de Obras Públicas (Bertino *et al.*, 2012).

A fines de los '60, el Arq. Juan Pablo Terra, quien coordinaba el “Sector Vivienda y Acondicionamiento Territorial” de la “Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico” (CIDE), el *think tank* desarrollista creado por el gobierno nacional en 1960 en base a los propios estudios de la CIDE sobre vivienda e infraestructura urbana en el país, aseveraba que el país urbano tenía una bajísima densidad promedio de 13 viviendas por manzana (Terra, 1968). El dato escondía heterogeneidades: en Montevideo esa densidad era de 42 viviendas y en el conjunto de las ciudades y pueblos del interior era 8 viviendas por hectárea, dando lugar a que una importante proporción del área fraccionada de las ciudades y pueblos del interior estuviera baldía. Estas variantes de densidades de vivienda implicaban una ocupación urbano-habitacional diferencial, vinculada al desarrollo y capacidad de

---

3 La intendencia de Montevideo era responsable del saneamiento de la capital desde 1915. Al crearse OSE, el ente manejó el abastecimiento de agua y saneamiento en todo el país, salvo el saneamiento de la capital que hasta el día de hoy corresponde al gobierno departamental.

las infraestructuras: “En semejante dispersión se hace prácticamente imposible prestar servicios de agua, saneamiento, energía eléctrica domiciliaria, alumbrado público, pavimentos, recolección de basuras” (Terra, 1968: 29).

Como mencionan Bertino *et al.* (2012), Uruguay en la década de 1960 tenía una muy buena cobertura de saneamiento y de agua potable en relación a la región y a América Latina y el Caribe. Sin embargo, dentro de la misma, existía un desbalance importante entre lo que sucedía en Montevideo y en el resto del país, al igual que en otros aspectos de la dotación de infraestructura urbana. Mientras que Montevideo ya tenía su superficie dotada de agua corriente en un 82%, saneamiento 63%, 70% alumbrado público y 91% de las calles pavimentadas, las ciudades de más de 10.000 habitantes apenas llegaban al 43% de agua corriente, 28% de saneamiento, 35% alumbrado público y 70% calles pavimentadas (CIDE, 1963). Acorde al pensamiento desarrollista, Terra consideraba que la solución a estos conflictivos procesos de urbanización radicaba en la planificación y una legislación urbanística más estricta en términos de coordinación entre los entes responsables de energía eléctrica, agua y saneamiento, el gobierno nacional y los gobiernos departamentales (Terra, 1973).

La provisión de infraestructura fue resignificada en los períodos siguientes, de acuerdo a los paradigmas de intervención urbana y enfoque ambiental, particularmente luego de las cumbres de Estocolmo (1972) y Vancouver (1976); dándose importancia la dimensión ambiental y la participación social. Uruguay, como otros países latinoamericanos, a partir de la década de 1970, tomó préstamos internacionales para embarcarse en la mejora del acceso a agua y saneamiento, ya enfocados desde estrategias de reducción de la pobreza en el tercer mundo, con el “agua segura” como una de sus dimensiones determinantes (MVOTMA, 2017). En la década de 1980, el énfasis tuvo lugar en las intervenciones fo-

calizadas, de acuerdo a las nuevas lógicas de reconfiguración estatal. En Uruguay, durante la década de 1990, se sucedieron privatizaciones y concesiones de agua y saneamiento en los ámbitos más dinámicos en lo poblacional del país (Ciudad de la Costa en el Montevideo Metropolitano, Maldonado y Punta del Este) que a su vez mostraban un rezago importante en lo infraestructural. En 2004, una reforma constitucional surgida por iniciativa popular y aprobada por más del 60% de la población, dejó establecido en la Carta magna que el agua y saneamiento serían prestados únicamente por personas públicas estatales y el manejo de su política sería en términos de ordenamiento ambiental del territorio. Desde entonces, la OSE retomó la prestación de los servicios en todo el país.

Simultáneamente, a nivel internacional, el paradigma del desarrollo sostenible, establecido a partir de 1987, permeó, junto a la descentralización, en el discurso de la cumbre de ONU Hábitat de Estambul (1996). Allí, un acento particular remitía al repliegue estatal en la provisión de éstas infraestructuras, promoviendo incluir a: “agentes del sector privado y las organizaciones comunitarias y no gubernamentales (para) participar en la prestación y la gestión de servicios”. También se validaba la provisión de servicios *ex-post* a la ocupación urbana del suelo, al promover “la mejora de los asentamientos espontáneos y los barrios urbanos de viviendas improvisadas como medida expeditiva y solución pragmática a la escasez de vivienda en las ciudades” (ONU, 1996). Esta directiva dio lugar al surgimiento de varios programas de mejoramiento barrial financiados por organismos multilaterales de crédito en los países en vías de desarrollo. En el caso uruguayo fue el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) en 1999.

La sanción de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) en 2008, planteó una nueva generación de normativas vinculadas al desarrollo urbano en tér-

minos de optimización del suelo consolidado y evitar la expansión urbana sin servicios. La inclusión de deberes y obligaciones territoriales, entre los que se encuentra la provisión de servicios en los fraccionamientos y la conexión a las redes existentes, la necesaria explicitación de los sitios de expansión urbana a través de la categorización del suelo (determinación del suelo urbano no consolidado y el atributo de potencialmente transformable), la figura de la policía territorial, o de los informes de incidencia, plantearon un escenario de respuesta ante la expansión urbana con deficiencias infraestructurales, a partir de la planificación y articulación entre los niveles de gobierno y entes sectoriales<sup>4</sup>.

Respecto a la energía eléctrica, la generación y distribución de la misma se encuentra en manos del Estado nacional desde 1912. Si bien la ley de marco regulatorio de la energía eléctrica de 1997 planteó la generación por privados y su incorporación a la red nacional. Luego de 2005, se intensificó la instalación de diversos parques eólicos privados, así como parques solares y generación de energía eléctrica a partir de biomasa. Estos procesos consolidaron la apuesta del país desde la década de 1930, por desplazar a las usinas de combustibles fósiles en las diferentes ciudades. Allí se destacaron los grandes complejos hidroeléctricos sobre el río Negro (Rincón del

Bonete, Baygorria, Palmar) y el río Uruguay (Salto Grande).

En los casos reseñados, el abastecimiento de agua corriente y la energía eléctrica son de cobertura universal en el país urbano, superando el 98 % de los hogares contando con ellas, de acuerdo al censo 2011. En el caso del saneamiento, en el Uruguay urbano, los hogares con conexión a una red de alcantarillado eran 60% (INE, 2011).

La pavimentación de calles corresponde a los gobiernos departamentales. En el caso del interior del país, estos han desarrollado una amplia política de mejora en ese rubro a partir de los ingresos provenientes del Fondo de Desarrollo del Interior, creado a partir de la reforma constitucional de 1997. Está compuesto por un porcentaje de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo, devuelto a los territorios no montevideanos para ser invertidos en proyectos. Las intendencias ejecutan directamente la tercera parte del fondo, de acuerdo a una alícuota definida por aspectos de desarrollo y sociodemográficos de los departamentos. El resto de la ejecución se distribuye entre los ministerios nacionales en estos territorios. Estos proyectos integran aspectos del desarrollo socio-territorial y tienen en el componente de mejora de infraestructura y dentro de ella la vialidad, un componente destacado. También el Programa de Gestión Subnacional (PGSS) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y financiado por el BID y el gobierno nacional, a partir de 2013, planteado como un fondo concursable con el objetivo de mejorar la prestación de los servicios básicos que se encuentran a su cargo, tuvo varias intervenciones vinculadas a la consolidación barrial y dotación de infraestructura urbana.

En el caso del alumbrado público, saneamiento, las intendencias coordinan con la UTE y OSE la provisión del servicio. La pavimentación y escurrimiento de aguas superficiales corren por cuenta de las intendencias

4 La LOTDS, al igual que lo hacía la Ley de centros poblados, da en exclusividad a los gobiernos departamentales la competencia para categorizar el suelo (en urbano, suburbano y rural). Dentro de la elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial, se establece que se solicitará informe a las instituciones públicas y entes y servicios descentralizados, respecto a las incidencias territoriales en el ámbito del instrumento (Art. 25). Esto refiere, entre otros casos, a la coordinación de obras de infraestructura.

y, como hemos visto, en algunos proyectos se reciben ingresos del gobierno nacional mediante OPP o través de los programas de regularización de asentamientos y mejoramiento barrial, como veremos en el próximo ítem, al referirnos a las políticas habitacionales.

En resumen, las estrategias de provisión de infraestructura urbana en Uruguay corrieron por caminos similares a los países de la región, pero con acentos propios del papel del Estado uruguayo y sus empresas públicas. Una primera etapa de provisión de servicio por parte de privados, la estatización progresiva de los mismos en la primera mitad del siglo XX, el despliegue infraestructural asociado a la toma de deuda y seguimiento de las pautas de los organismos internacionales como ONU y OMS, luego atravesado por el paradigma de la sostenibilidad y la presión por la desregulación y privatización. La recuperación de la totalidad de la provisión de estatal de agua y saneamiento desde 2004 con la reforma constitucional y la sanción de la LOTDS en 2008, plantearon un nuevo escenario en la provisión de agua y saneamiento, pautado por una vocación de mejorar la coordinación entre niveles de gobierno y políticas sectoriales y controlar el crecimiento urbano, promoviendo una optimización del suelo servido. En el caso de las CIU, la lenta consolidación infraestructural, concatenada con la inobservancia de la Ley de centros poblados, signó su desarrollo urbano dentro del Estado de Bienestar, como se observó en los datos de CIDE (1963) y Terra (1968). En las etapas posteriores, la provisión retrospectiva de la infraestructura fue central, con un avance significativo de la cobertura de saneamiento en las capitales departamentales (Terra, 1985). A su vez, salvo el caso de las ciudades del departamento de Maldonado, las ciudades medias uruguayas no tuvieron la experiencia de la gestión privada de la infraestructura durante la neoliberalización de los '90.

## **Continuidades y rupturas en la política de vivienda uruguaya**

El profundo estudio de las condiciones de vida en el país en sus múltiples dimensiones que supuso la experiencia de la CIDE y la propuesta reformista que emanó del “Plan Nacional de Desarrollo 1965-74” (CIDE, 1965) fue una hoja de ruta para una serie de políticas públicas en el Uruguay posterior a 1970, más allá de que fueran descontextualizadas de su vocación desarrollista o resemantizadas o resignificadas por los impulsos neoliberalizadores de la primera etapa de la dictadura (Bittencourt *et al.*, 2012). En el área vivienda, la propuesta de la CIDE planteaba que dicha política debía ser “planeada y administrada como una pieza inseparable del desarrollo económico general” (CIDE, 1965: 216). Este giro hacia una inserción de la vivienda dentro de las lógicas del desarrollo general implicó un cambio profundo en el abordaje político de lo urbano. De allí, surgió la Ley de Plan Nacional de Viviendas (Ley 13.728, de 1968) que permitió el desarrollo del sistema cooperativo (amortiguando el costo de la vivienda desde una lógica asociativa de los cooperativistas a través de hacerse cargo de una parte del préstamo hipotecario en ahorro previo u horas de obra en ayuda mutua, además del subsidio estatal) elemento singular de las políticas habitacionales del país, habilitando el acceso a vivienda y suelo urbano a sectores medios de trabajadores. El financiamiento a través del Fondo Nacional De Vivienda (con un porcentaje del impuesto a los sueldos) y la indexación de las cuotas de los préstamos inmobiliarios a través de la unidad reajutable (fijada según la variación del Índice Medios de Salarios, que también se creaba al respecto) pretendía recomponer la relación ingresos-egresados del sistema de producción pública de vivienda, dejándolo a resguardo de la espiral inflacionaria y la depreciación de la moneda que había distorsionado el acceso y financiamiento al crédito hipotecario en las décadas de 1950 y 1960. La presencia de mí-

nimos habitacionales y cualidades constructivas, así como el reconocimiento de franjas de destinatarios según sus ingresos referenciados a un nivel de compromiso del gasto del hogar de 20% para el crédito hipotecario de acceso a vivienda adecuada (nivel teórico de suficiencia) redondeaban una compleja normativa que pretendía impulsar la producción habitacional, renovar el *stock* y mejorar el acceso a la vivienda en los sectores medios. También la Ley inauguró la figura del Plan Quinquenal de Vivienda, que debería incluir “un diagnóstico de la situación, un cálculo de las necesidades para el período, por áreas geográficas y categoría de ingresos; las inversiones; los requerimientos en préstamos y subsidios por programas; las metas de producción de viviendas de los organismos públicos; la previsión de recursos, su distribución y las medidas complementarias necesarias” (Ley 13.728, art. 4). Como menciona Terra (1984), en los primeros años de vigencia de la Ley hubo una renovación y mejora del *stock* significativos y un aumento de los hogares propietarios de la vivienda, analizando los censos 1963 y 1975.

A lo largo de más de cinco décadas, esta Ley ha articulado la política pública de vivienda, allende de sus modificaciones. Más allá de la distorsión generada por la centralización de la política de vivienda en el Banco Hipotecario del Uruguay desde la dictadura hasta la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (1977-1990), deben señalarse las ocurridas en la década de 1990, cuando el MVOTMA surgió y planteó volver al principio de diferenciación de funciones en la organización del sistema, según la Ley de vivienda 13.728, bajo la orientación de que cada problema de acuerdo a su naturaleza y escala, tiene ámbitos adecuados para su resolución (MVOTMA, 1991). En ese marco, se creó el denominado “Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda” (SIAV) y el Ministerio focalizó su acción directa en los grupos de menores

ingresos, profundizando las políticas neoliberales focalizadas, creándose el programa de Núcleos Básicos Evolutivos enfocados en la “demanda no solvente” con grandes conjuntos de viviendas mínimas (construidas bajo modalidad de “llave en mano”) en lotes reducidos, cuya implantación en periferias en proceso de consolidación, profundizó la segregación socio-urbana, fundamentalmente en la zona metropolitana (Couriel, 2010; Cruz, 2005). En el caso de las ciudades intermedias, las intervenciones fueron de menor escala, pero con igual tendencia a la localización periférica.

Las políticas aplicadas en los gobiernos del Frente Amplio, a partir de 2005, en lo referente a la vivienda, implicaron algunos cambios significativos. En particular, se destaca el final de los programas de núcleos básicos, el relanzamiento del sistema cooperativo y una creciente problematización de la localización de las intervenciones con eje en el acceso al suelo urbano (MVOTMA, 2015; MVOTMA, 2018).

Desde lo institucional, en 2008, con la creación de la Agencia Nacional de Vivienda, como brazo ejecutor de las políticas del MVOTMA y la reforma tributaria del gobierno nacional que creó el impuesto a la renta de las personas físicas, los recursos del Fondo Nacional de Vivienda (FNV) perdieron su origen redistributivo asociado al impuesto a los sueldos (que desapareció como tal) y el FNV pasó a ser directamente financiado por rentas generales. También la Ley 18.795 (año 2011) de promoción de la vivienda de interés social, planteó una serie de estímulos de exoneración tributaria para la producción de viviendas dirigidas en primera instancia a los sectores medios, con más de 15.000 unidades habitacionales construidas bajo ese amparo entre 2011 y 2018. Esta política implicó un direccionamiento de la inversión privada en vivienda en el Montevideo no costero, propiciando una rehabilitación urbana singular en áreas centrales de la capital. En las ciudades

medias y particularmente en las capitales departamentales, la Ley ha tenido una aplicación discreta.

Otro aspecto clave de las últimas décadas que vincula a las políticas urbanas, con las de vivienda y de acceso a infraestructuras han sido los programas que atienden las situaciones de precariedad urbano-habitacional concentrada: los llamados asentamientos irregulares. Los primeros “cantegriles” y, luego, los “asentamientos” conformaron una nueva espacialidad de la pobreza urbana, evidenciada particularmente a partir de la década de 1960 en la zona metropolitana de Montevideo y asociada al deterioro económico de los ’60 y al nuevo modelo neoliberal de los ’70, aunque también tuvo manifestaciones en periferias de las principales ciudades del interior. Martínez (2011) identificó nueve variantes de la producción social del hábitat en su *Tipología del Hábitat precario en Montevideo Metropolitano* que en buena medida pueden evidenciarse en el Uruguay urbano y devienen en diferentes estrategias de provisión de infraestructura y producción habitacional o readecuación para su abordaje por las políticas urbanas.

El camino recorrido por las intendencias de Montevideo y el interior en programas habitacionales coordinados con el viejo Instituto Nacional de Viviendas Económicas (vigente entre 1937 y 1977) y principalmente las iniciativas del MVOTMA desde 1990 cuando los asentamientos se multiplicaron en la capital y zona metropolitana y aparecieron en varias ciudades intermedias, implicaron un corrimiento del paradigma de intervención hacia estrategias que integraron lo urbano con la producción habitacional y el concepto de mejoramiento barrial por sobre el de erradicación de asentamientos, salvo que mediara un afincamiento en suelo inundable o contaminado. Los programas piloto del MVOTMA, durante la década de 1990, el PIAI (hoy, Programa de Mejoramiento Barrial, PMB, financiado principalmente por el BID, centrado en la regularización dominial y construcción de infraestructuras, en localida-

des de más de 7000 habitantes) creado bajo la órbita de la Presidencia de la República (1999) y luego llevado el MVOTMA, integrándose a los demás programas públicos de vivienda; la experiencia de la cartera de tierras de la intendencia de Montevideo (1990), redundaron en un gradual pero persistente cambio de abordaje en las políticas sobre los asentamientos, donde la consolidación urbana, el acceso a infraestructuras y el esfuerzo por coordinación interinstitucional tuvo un papel creciente (MVOTMA, 2015).

Respecto a los criterios para la identificación de asentamientos, nos remitimos al censo de asentamientos realizado en 2006 por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el PIAI. Allí se definió al asentamiento como un “agrupamiento de más de 10 viviendas, ubicados en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. A este agrupamiento de viviendas, se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos, donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales.” De acuerdo a ésta definición, el INE ha ubicado en su cartografía para los censos 2004 y 2011 los sectores de la ciudad que corresponden a asentamientos. Tomándolo como referencia, hemos identificado los asentamientos ubicados por el INE-PMB en nuestras zonas de estudio, interpretando fotos de aéreas y datos censales. Esto ha permitido visualizar y calificar algunas de las diversas modalidades de informalidad y precariedad urbano habitacional, principalmente en áreas periféricas e intermedias. Allí, aspectos como la vinculación con el tejido formal del barrio inmediato, accidentes topográficos y presencia de cursos de agua, provisión de infraestructuras y dinámicas de expansión, densificación y saturación del tejido pueden ser apreciados en detalle. En las ciudades medias, más de la mitad de las ca-

pitales departamentales del interior (11 de 18) han tenido intervenciones de mejoramiento barrial del PMB en asentamientos, destacando varias intervenciones en las cuatro más pobladas: Maldonado, Salto, Paysandú y Rivera.

### **Acondicionamiento del suelo urbano**

Recuperando la noción de “Acondicionamiento territorial” llevada al ámbito urbano y con los mencionados avances de la cuestión ambiental y la gestión urbana, un suelo acondicionado permite un aprovechamiento intenso para usos habitacionales y mixtos y, ser exigido en densidades y en ocupación en una concentración equilibrada de equipamientos y servicios. El concepto de acondicionamiento urbano del suelo refiere a la aptitud infraestructural del suelo para dar soporte funcional y sustento ambiental a las actividades de las comunidades, mediante la provisión integral y gestión de un conjunto de redes básicas de conducción y distribución: vialidad, agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, telecomunicaciones o recolección y tratamiento/eliminación de basura y desechos urbanos sólidos. Esta infraestructura urbana, construye de forma secuencial y progresiva, flexible y anticipatoria, el emplazamiento de los episodios urbanos (Allen, 1999). La dimensión temporal pone de manifiesto la incidencia que, en la producción de cada sitio, su configuración y las cualidades ambientales y los impactos sociales, tiene la secuencia en que tendrá lugar el acceso al suelo, la producción habitacional y la provisión de servicios e infraestructuras. Así como el apego o excepción del marco normativo en que tiene lugar este proceso (Martínez y Altmann Macchio, 2020). En el caso uruguayo, esta noción de acondicionamiento tiene sus raíces en la definición del suelo urbano consolidado definido en la LOTDS en su artículo 32, como aquel con suficiencias infraestructurales, vinculado inequívocamente a la trayectoria planteada por la Ley de Centros Poblados sobre la relación entre provisión de infraestructura y equi-

pamiento urbano y la ocupación urbana del suelo. Por otra parte, hemos visto en las ciudades medias un acondicionamiento del suelo urbano dispar respecto a los procesos ocurridos en el departamento de Montevideo y su zona metropolitana, con un rezago en términos de saneamiento y pavimentación, evidente en los estudios de la CIDE (1963), vinculado a los nuevos crecimientos que desbordan los viejos dameros y sus expansiones regulares, generando articulaciones conflictivas en la contigüidad física de la urbanización y provisión de infraestructura en red, en caso de superarse cursos de agua o vías del ferrocarril, que suponían barreras al crecimiento urbano hasta la década de 1960 en las ciudades medias uruguayas (Martínez y Altmann Macchio, 2016; Altmann Macchio, 2018).

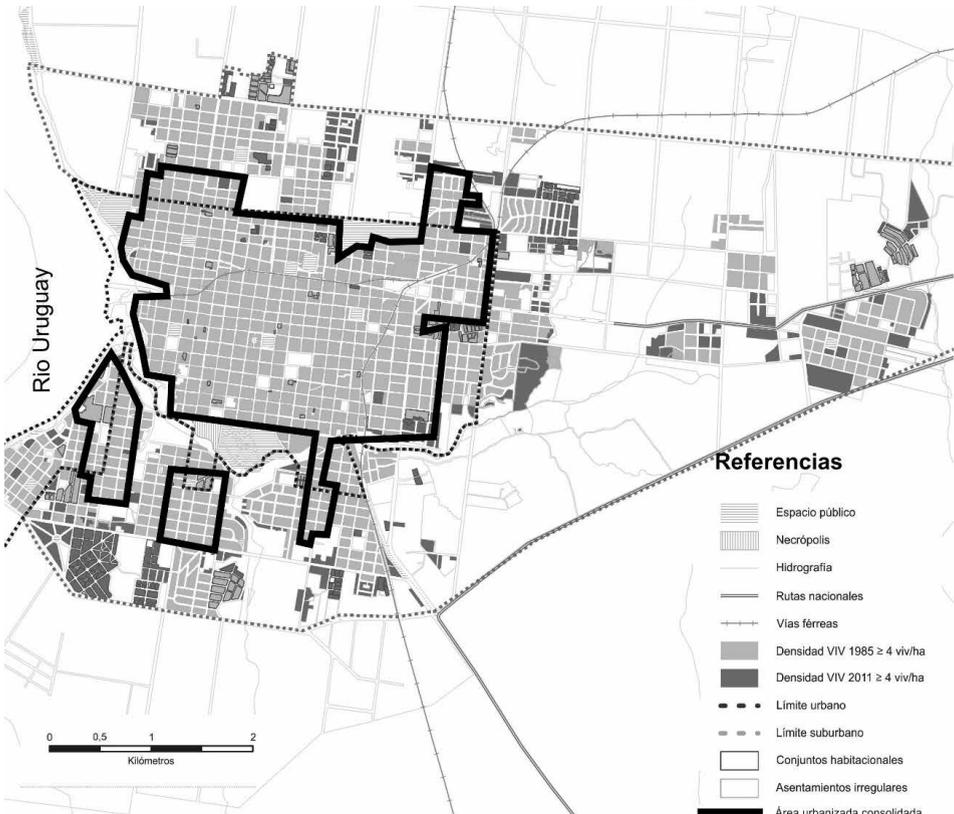
### **Expansión urbano- habitacional y cobertura infraestructural después de 1985**

Desde una lectura de los procesos territoriales que supone una periodización donde existen ciclos que vinculan modelos de desarrollo económico y patrones territoriales a nivel de procesos de urbanización y de movilidad entre centros urbanos del país, desde el sistema urbano nacional, en el siglo XX uruguayo pueden apreciarse dos grandes ciclos vinculados articulados por la gravitación de Montevideo en el país urbano (Martínez y Altmann Macchio, 2016; Musso, 2004; Capandeguy, 2002). Desde inicios del siglo XX hasta el quiebre institucional de 1973, el Uruguay pasó por el batllismo, donde se combinó desde un reformismo liberal, un modelo agroexportador con redistribución de la renta agraria y un peso significativo del Estado en lo industrial y comercial y la amortiguación de la lucha de clases. La instalación del modelo neoliberal tuvo impulsos y frenos, con un Estado de Bienestar de descomposición leve y tardía respecto al contexto regional. El año 1985 supuso la recuperación democrática y un año de censo población y vivienda. También

el inicio del manejo “democrático” del nuevo modelo económico, donde se profundizaron los acentos de integración regional (MERCOSUR) dentro de la incipiente globalización. En el territorio se evidenció un leve repliegue de Montevideo en el país urbano (a pesar de la consolidación de su zona metropolitana) y un aumento relativo de las ciudades intermedias. Dentro del *reescalamiento estatal* donde la escala nacional fue atacada desde la integración

regional y los procesos de descentralización (Brenner, 1999), las ciudades medias fueron vistas como posibles “cabeceras regionales” dentro de nuevas lecturas del territorio uruguayo (Bervejillo y Yim, 1995) y sede de políticas descentralizadoras y regionalizadoras, que las reubicaron en el sistema urbano nacional. A este proceso, se añadió su papel como centro de servicios especializados al agronegocio, como fue señalado anteriormente.

**Imagen 2:**  
**Ciudad de Salto. Variación de suelo urbanizado 1985-2011 con modos de gestión urbano-habitacional y destaque de área con infraestructura urbana completa**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de Martínez y Altmann Macchio (2020).

En el seguimiento del proceso de urbanización de cinco capitales departamentales entre 1985-2015, se apreció la trayectoria de la ocupación urbana del suelo y la consolidación del suelo urbano. El suelo urbanizado fue definido como aquel con densidades de vivienda mayores a cuatro viviendas por hectárea, de acuerdo a la geolocalización de datos censales y la interpretación de fotos satelitales. Esta superficie y datos asociados fueron desagregados en diferentes modos de gestión urbano-habitacionales, vinculados a la generación de tejidos residenciales periféricos (Cecilio, Couriel,

Spallanzani, 1999): conjuntos habitacionales de programas públicos de vivienda, asentamientos irregulares y por exclusión, el tejido “formal” o “loteo convencional”. Se podrían añadir los barrios privados o urbanizaciones en propiedad horizontal, pero ninguno de los casos de estudio reportó casos de ellos en el período de análisis. Estas ciudades (Salto, San José, Durazno, Treinta y Tres, Florida) fueron elegidas con un criterio de muestra sesgada, abarcando diferentes dinámicas poblacionales en el período, emplazamientos geográficos y cantidad de población.

**Tabla 2:**  
**Incrementos poblacionales y suelo consolidado en cinco ciudades medias uruguayas (1985- 2011)**

Ciudad	Población 2011	Expansión urbana 1985- 2011	Crecimiento población 1985- 2011	Crecimiento vivienda 1985-2011	Superficie urbanizada consolidado (2008)
Salto	105289	24%	32%	53%	51%
San José	37485	27%	19%	54%	77%
Durazno	35466	56%	32%	64%	49%
Treinta y Tres	33458	49%	20%	55%	18%
Florida	33640	29%	20%	55%	54%

**Fuente:** Martínez y Altmann Macchio (2020).

Como se aprecia en la Tabla 2, los incrementos de unidades habitacionales superan los poblacionales y la superficie de expansión de suelo con ocupaciones con densidad mayores a cuatro viviendas por hectárea también es heterogénea, sin que pueda asumirse un patrón claro. Salto, la ciudad más poblada, se expande poco en superficie, pero tiene crecimientos de población y vivienda significativos en el conjunto. En la superficie de suelo consolidado al momento de aprobarse la LOTDS, aparecen casos extremos en San José y Treinta y Tres; donde el suelo con todas las infraestructuras representa el 77% y el

18%, respectivamente. En los otros tres casos, oscila un 50 % de la superficie urbanizada.

Dentro del suelo no consolidado, se ofrecen diferentes variantes de la combinación de las infraestructuras incompletas. Considerando el carácter determinante del saneamiento en la secuencia de provisión de las mismas, es elocuente observar el porcentaje de suelo que cuenta con saneamiento pero que aún carece alumbrado público, desagüe de aguas superficiales vía cordón cuneta o entubado y un tipo de pavimento adecuado (carpeta asfáltica u hormigón) (Tabla 3). Allí es importante apreciar los gradientes de consolidación, donde sal-

vo el caso de Durazno, con el 31% del suelo no consolidado, pero ya contando con saneamiento, las otras cuatro ciudades muestran proceso de provisión de infraestructura con vocación de completar las mismas en avance importante, en particular Salto y San José.

**Tabla 3:**  
**Variantes del suelo no consolidado: provisión de saneamiento.**  
**Situación previa a la aprobación de la LOTDS (2008)**

Ciudad	% suelo no consolidado con saneamiento pero infraestructura incompleta
Salto	78%
San José	41%
Durazno	31%
Treinta y Tres	42%
Florida	93%

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos Martínez y Altmann Macchio (2020).

La desagregación del crecimiento en superficie desde los modos de gestión urbano-habitacionales muestra heterogeneidad, pero la persistencia del crecimiento desde los loteos formales, más allá de su consolidación infraestructural (Tabla 4). En el caso de San José y, en menor medida Salto y Florida, los Conjuntos

habitacionales adquieren un protagonismo en el crecimiento de superficie. De las ciudades consideradas solo Salto (la de mayor población) tiene un desarrollo relevante vinculado a episodios de informalidad (12% de la expansión el período de estudio).

**Tabla 4:**  
**Porcentaje de superficie de expansión por modo de gestión urbano habitacional (1985- 2011)**

Ciudad	Conjuntos habitacionales	Asentamientos	Loteo convencional
Salto	22%	12%	66%
San José	28%	0%	72%
Durazno	16%	1%	83%
Treinta y Tres	10%	4%	86%
Florida	22%	4%	74%

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos Martínez y Altmann Macchio (2020).

Las densidades de vivienda y población (Tablas 5 y 6), muestran, en promedio que las

ciudades se densifican en vivienda, pero no en población. Las variantes de los modos de

producción habitacional permiten apreciar a conjuntos de vivienda que casi duplican la densidad de vivienda promedio de la ciudad, asentamientos con densidades bajas y sin patrones claros en la muestra y un tejido formal alrededor de unas 25 viviendas por hectárea,

con tendencia al aumento de densidad. Esto nos habla de ciudades de una casa en promedio por padrón, al considerar una manzana tipo de 85 x 85 mts con padrones de entre 300 a 500 mts<sup>2</sup> de superficie; ciudades donde no destaca la construcción en altura.

**Tabla 5:**  
**Densidades de vivienda desagregado por modo de gestión urbano-habitacional**

Ciudad	Total ciudad		Loteo convencional		Conjuntos habitacionales		Asentamientos	
	Dens Viv 1985	Dens Viv 2011	Dens Viv 1985	Dens Viv 2011	Dens Viv 1985	Dens Viv 2011	Dens Viv 1985	Dens Viv 2011
Salto	22,35	27,52	21,42	25,73	42,56	49,83	11,31	18,72
San José	24,38	29,56	23,48	28,12	51,09	44,01	0,00	0,00
Durazno	23,16	25,18	22,82	23,17	41,51	43,19	36,10	24,95
Treinta y Tres	20,4	21,20	20,08	19,78	37,68	47,55	0,00	26,45
Florida	21,96	26,46	21,52	24,86	55,91	52,63	28,50	17,72

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos Martínez y Altmann Macchio (2020).

**Tabla 6:**  
**Densidades de población desagregado por modo de gestión urbano-habitacional**

Ciudad	Total ciudad		Loteo convencional		Conjuntos habitacionales		Asentamientos	
	Dens pob 1985	Dens pob 2011	Dens pob 1985	Dens pob 2011	Dens pob 1985	Dens pob 2011	Dens pob 1985	Dens pob 2011
Salto	81,75	86,73	78,40	79,62	152,39	168,41	48,86	67,47
San José	79,28	74,83	77,12	71,02	143,67	113,20	0,00	0,00
Durazno	81,66	69,09	78,33	61,58	135,53	136,45	145,72	100,97
Treinta y Tres	60,20	50,1	61,24	46,54	110,97	113,26	0,00	67,65
Florida	74,97	69,99	73,44	64,69	193,87	155,87	65,13	49,79

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos Martínez y Altmann Macchio (2020).

Los enclaves de vivienda social, generalmente remiten a conjuntos cooperativos de hasta cuatro niveles (no requerían ascensor) o núcleos básicos evolutivos (1 vivienda por predio de alrededor de 120 mts<sup>2</sup>). Respecto a la densidad de población se aprecia una disminución a nivel general y en el tejido formal en particular, salvo el caso de Salto. A nivel de los conjuntos habitacionales, se observa un patrón similar

## Conclusiones

### Densificación y periferias en consolidación: entre el relato, las políticas y las evidencias

La expansión urbana sin servicios y en baja densidad, ha sido parte esencial del relato de las transformaciones urbanas en el Uruguay de la neoliberalización, particularmente, en el Montevideo metropolitano. Sin embargo, en el caso de estas ciudades intermedias analizadas los procesos evidencian otras dinámicas. Si bien las ciudades se han densificado en vivienda, lo cual sugiere una creciente optimización del suelo urbano, la población ha crecido a un ritmo mucho menor que los hogares, apreciándose una pérdida de la densidad de población de los tejidos formales e incluso en los conjuntos habitacionales. Es interesante recordar que en la Ley de Centros Poblados de 1946 se planteaba una densidad de 80 habitantes por hectáreas para zonas urbanas. En este caso, como promedio es alcanzado solo por Salto y San José a ocho décadas de la aprobación de esa Ley. Mientras que la relación entre viviendas y personas, a nivel de densidades tiene la influencia del cambio en la dinámica de hogares.

Respecto al acondicionamiento del suelo urbano, el rezago en la provisión de infraestructura fue vista como fruto de la descoordinación entre entes sectoriales, la ausencia planificadora con perspectiva integral, y, fundamentalmente, de la aplicación discrecional y desnaturalizada de la Ley de Centros Poblados fuera de Monte-

video. Aunque las ciudades uruguayas no crecieron en esta etapa previa a 1985 ni aceleradamente, ni sobre la base de la informalidad en el acceso al suelo, como sucedió en otras metrópolis y ciudades medias latinoamericanas (Pradilla Cobos, 2014), las deficiencias infraestructurales configuraron situaciones de exclusión urbana y desigualdad, más allá de la formalidad en la tenencia de la tierra urbana o el acceso a la vivienda desde un mercado formal. Aunque la situación previa a la sanción de la LOTDS se aprecia un proceso de consolidación del suelo significativo, con sectores amplios de las tramas urbanas dotados de todos los servicios y con aquellos incompletos, un peso relativo destacado donde ya se había colocado saneamiento, de carácter estructural en la consolidación por su costo y gestión.

Del conjunto analizado, Durazno y Treinta y Tres han tenido una expansión urbana muy significativa, sin incrementar su densidad de vivienda al tiempo que han perdido densidad de población. Constituyen un claro fenómeno de crecimiento periférico con una oferta indiscriminada de nuevo suelo. San José y Salto, destacan con mayor densidad de vivienda y población, teniendo una densificación relevante en ambas dimensiones, aunque con expansión más acotada. Respecto a la intensidad de uso según la consolidación infraestructural, las variantes de acondicionamiento del suelo, revelan las diferentes estrategias de las intendencias departamentales, en coordinación con el gobierno nacional o Entes autónomos, en la provisión de servicios. Desde la década de 1980, la provisión de la red de saneamiento quedó inscripta dentro de los planes de obras de la OSE vinculados a cada gestión del gobierno nacional. La extensión de las redes y la construcción de plantas de tratamiento y vertido de efluentes han pautado estas últimas décadas de desarrollo de esta infraestructura en las Ciudades Intermedias.

Las restantes infraestructuras presentan en su provisión, diseño y gestión estrategias menos rígidas. El escurrimiento de aguas superfi-

ciales, en el menor de los casos se da por entubado (en algunos sectores de la ciudad asociado a la red de saneamiento) y en la mayoría de las situaciones, por cordón cuneta y gravedad. La topografía y el juego de pendientes para el escurrimiento natural del terreno inciden en esos trazados. Esta infraestructura, al igual que el material del pavimento de las calles corre por cuenta del gobierno departamental en su definición y ejecución.

La provisión de infraestructura urbana tiene en los Gobiernos Departamentales un actor central, diseñando y ejecutando por su cuenta o en coordinación con los entes sectoriales, al tiempo que, articulando con el gobierno nacional, a través de OPP hacerse del financiamiento del Fondo de Desarrollo del Interior. Las variantes de consolidación del suelo urbano muestran las diferentes estrategias de los Gobiernos Departamentales al proveer estos servicios, donde inciden las demandas de la población por la provisión *ex post* a la ocupación de loteos aprobados sin exigir los servicios básicos, por parte de la Juntas Departamentales.

Los Conjuntos Habitacionales de patrocinio público aparecen en este período como un actor de primera línea dentro de los procesos de crecimiento de las Ciudades Intermedias, en tanto en todos los casos el crecimiento de la población en Conjuntos Habitacionales multiplica varias veces el crecimiento relativo de la población de la ciudad. Es notoria durante este período su localización periférica, en áreas intersticiales o pequeños remantes de suelo servido, atendiendo a la propia naturaleza tipo-morfológica de los programas de vivienda evolutiva o de los conjuntos de cooperativas hasta cuatro niveles y aunque por lo general se emplazasen en ámbitos con infraestructura incompleta.

Finalmente, es de destacar que los loteos convencionales han sido los principales impulsores de la superficie expansión de las cinco ciudades estudiadas, desde 1985. El despoblamiento de manzanas centrales por cambios en las dinámicas de los hogares y el envejecimiento

de la población redundó en unidades habitacionales que siguen siendo utilizadas, pero a menor intensidad. Los viejos loteos se consolidan lentamente y los nuevos colocaron suelo disponible para hogares emergentes. A nivel general, puede apreciarse una leve densificación de vivienda del tejido convencional (damero fundacional y expansiones en loteos y fraccionamientos formales) en las diferentes Ciudades Intermedias. La propia carencia de infraestructura ha condicionado la baja ocupación habitacional. Y, a nivel de población, su crecimiento ha estado significativamente por debajo del ritmo de crecimiento de las Ciudades Intermedias. En definitiva, el loteo formal ha agregado nueva superficie para usos urbano-habitacionales, pero en general la ciudad formal consolidada, crece demográficamente a menor velocidad que la ciudad de los Conjuntos Habitacionales.

Siguiendo a Donzelot (2009) y mirando en perspectiva la Ciudad Intermedia uruguaya, podemos hablar de que dentro de estas ciudades intermedias hay varias ciudades que evolucionan a diferentes velocidades: la ciudad de los Conjuntos Habitacionales y la de los barrios formales (loteos convencionales) claramente que han corrido por caminos propios de intensidad de ocupación de suelo, relación con las infraestructuras y características socioeconómicas de la población residente. A estas ciudades las une un territorio en disputa: la periferia, en tanto suelo "suburbano" según la Ley de Centros Poblados (1946 y 1966) con infraestructura incompleta y de compleja transición al suelo rural productivo. Los nuevos escenarios surgidos luego de la LOTDS y su despliegue planificador a nivel nacional (casi un centenar de instrumentos y casi todas las ciudades mayores a 20.000 habitantes con Plan de Ordenamiento Territorial) nos impulsa a la necesaria mirada, a más de diez años de esta Ley, acerca de si se han generado cambios significativos en la gestión urbana, en lo referente a la expansión urbana, la optimización del suelo urbano y el acceso a infraestructuras.

## Referencias bibliográficas

- Allen, S. (1999). El urbanismo de las infraestructuras: siete proposiciones. *Circo* [en línea], Núm. 59. [Consultado: 10 agosto 2017]. Disponible en: [http://www.mansilla-tunon.com/circo/epoca3/pdf/1998\\_059.pdf](http://www.mansilla-tunon.com/circo/epoca3/pdf/1998_059.pdf)
- Altmann Macchio, L. (2018). ¿Del ejido al periurbano? Dos casos de reconfiguración de periferias en ciudades intermedias uruguayas. *Actas del X Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo*. 28-29 junio. Córdoba. Argentina. Disponible en: <https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/6338/Del%20ejido%20al%20periurbano.pdf?sequence=25&isAllowed=y>
- Bellet, C. y Llop, J. (2003). *Ciudades intermedias y urbanización mundial*. Lleida: Ed. Editorial Milenio.
- Bertino, M., Mariño, N., Querejeta, M., Torrelli, M. y Vázquez, D. (2012). *Serie Documentos de Trabajo Historia de una empresa pública uruguaya: 60 años de Obras Sanitarias del Estado*. Montevideo: OSE - FCEA - IE; DT25/12. UR. FCEA - IE.
- Bervejillo, F. y Yim, C. (1995). *Informe de consultoría: Estudio general para el diseño de las directrices de ordenamiento territorial y desarrollo del Uruguay*. Montevideo: DINOT.
- Bittencourt, G., Galván, E., Moreira, C., Vázquez, D. (2012). Capítulo 3: La planificación en el contexto de las estrategias de desarrollo de la posguerra y la experiencia de la CIDE. En Enrique V. Iglesias. *Intuición y ética en la construcción de Futuro*. Montevideo: Red de investigaciones Económicas.
- Brenner, N. (1999). *La globalización como reterritorialización: el reescalamiento de la gobernanza urbana en la Unión Europea*. En A. Sevilla Buitrago (Ed.). *Teoría urbana crítica y políticas de escala* (pp. 63-112). Madrid: Ed. Icaria.
- Brenner, N. & Schmid, C. (2015). Towards a new epistemology of the urban? *City*. 19 (2-3), 151-182. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13604813.2015.1014712>
- Cabella, W., Fernández Soto, V., Prieto, M. (2015). *Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay. Fascículo 6: Las transformaciones de los hogares uruguayos vistas a través de los censos de 1996 y 2011*. Montevideo: Ed. INE - UNPFA - UDELAR - MIDES.
- Calvo, J. J. (Coord.). (2013). *Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay. Fascículo 1: "Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011"*. Montevideo: Ed. INE - UNPFA - UDELAR - MIDES.
- Capandeguy, D. (2002). Uruguay y sus territorialidades rurales contemporáneas. *Paper en Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo urbano*. Montevideo: FADU - UDELAR - Multicopiado.
- Capandeguy, D., Sprechman, Th., Gastambide, F. (2013). ¿Un nuevo país? Claves de acción sobre el territorio. *Revista de la Facultad de Arquitectura*. Núm. 11, 15-31.
- Couriel, J., Spallanzani, M. y Cecilio, M. (1999). *La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales de la periferia montevideana*. Montevideo: Ed. Facultad de Arquitectura.
- CIDE (1963). *Muestreo nacional de Vivienda*. Montevideo: Ed. CECEA.
- CIDE (1965). *Plan Nacional de Desarrollo (1965-74)*. Montevideo: Ed. CECEA.
- Couriel, J. (2013). *De cercanías a lejanías: fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo*. Montevideo: Ed. Trilce.
- Donzelot, J. (2009). *La ville à Trois vitesses*. Paris: Editions de la villette. Disponible en: <https://es.slideshare.net/radekilibertino/donzelot-elnuevoproblemaurbano> [Consultado 15 de septiembre de 2017].
- Espon, R. (2006). *The Role of Small and Medium-Sized Towns (SMESTO). Final Report Ed. OIR*. Viena: Austrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning.
- Gorenstein, S., Landriscini, G., Hernández, J. (Comps.). (2012). *Economía Urbana y Ciudades Intermedias*. Buenos Aires: CICCUS.
- INE (Instituto Nacional de Estadística - Uruguay). *Censos de población: 2011, 2004 (censo*

- fase 1), 1996, 1985, 1975, 1963. Montevideo: INE.
- Koolhaas, M. (2013). *Migración interna*. En J. Bengochea, W. Cabella, J. Calvo, M. Fernández Soto, M. Koolhaas, M. Nathan, I. Pardo, A. Pellegrino y C. Varela Petito (2013). *Detrás de los tres millones. La población uruguaya luego del censo 2011* (pp. 43-48). Montevideo: UR - FCS - UM.
- Macadar, D. (2009). *El relevamiento de la migración interna e internacional en el censo de Uruguay 2010*. Montevideo: INE - Multicopiado.
- Martínez, E. J. (2011). Paradigmas de intervención pública latinoamericana en hábitat urbano: impulso y freno del aporte regional a la innovación del hacer ciudad con sus pobladores. Montevideo: Ed. UCUR - CSIC - UDELAR.
- Martínez, E. J. y Altmann Macchio, L. (2016). *Entre macrocefalia estructural y policentrismo emergente. Modelos de desarrollo territorial en Uruguay (1908-2011)*.
- Martínez, E. J. y Altmann Macchio, L. (2020). *Ciudades intermedias del Uruguay. Procesos urbano y acondicionamiento del suelo*. Montevideo: Ed. UCUR - CSIC - UDELAR.
- Martínez, E. J., Altmann, L. y Rodríguez Crisci, C. (2013). Incidencia de las Ciudades Intermedias (CIU) en la conformación del Sistema Urbano Nacional. *Revista de la Facultad de Arquitectura*. Núm. 11, FARQ, UDELAR. Disponible en: <http://www.revista.edu.uy/11/2013/10/02/incidencia-de-las-ciudades-intermedias-ciuen-la-conformacion-del-sistema-urbano-nacional>
- Martínez, E. J., Delgado, M. y Altmann, L. (2016). *Sistema urbano nacional. Una caracterización con base en la movilidad de pasajeros*. Montevideo: MVOTMA - UDELAR.
- Maturana, F. (2015). ¿Ciudad media o ciudad intermedia? *Evolución conceptual y estudio en Chile*. En F. Maturana y B. Rojas (Eds.). *Ciudades intermedias en Chile. Territorios olvidados* (pp. 21-43). Santiago de Chile: RIL editores.
- Maturana, F., Beltrao, M., Bellet, C., Hernández, C., Arenas, F. (Eds.). (2016). *Sistemas urbanos y ciudades medias en iberoamerica. Geolibros*. Núm. 26.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2015). *Plan Quinquenal de Vivienda (2015- 2020)*. Montevideo: MVOTMA.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2017). *Plan nacional Ambiental para el desarrollo sostenible*. Montevideo. MVOTMA.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2018). *Estrategia Nacional de Acceso al Suelo urbano*. Montevideo: MVOTMA.
- Musso, C. (2004). *Las ciudades del Uruguay, Unidad de Producción gráfica de farq*. Montevideo: UDELAR.
- ONU (1976). *Declaración de principios y plan de acción de la Conferencia sobre Asentamientos Humanos de Vancouver*. Vancouver: ONU.
- ONU (1996). *Informe de la conferencia de las naciones unidas sobre los asentamientos humanos (HABITAT II) de Estambul*. Estambul: ONU.
- Pradilla Cobos, E. (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Caderno Metropole*. Vol. 16, Núm. 31, 37-60.
- Riella, A. y Mascheroni, P. (2009). *Población, ingresos y hogares agrodependientes*. Montevideo: Anuario OPYPA-MGAP.
- Roy, A. (2013). Las metrópolis del siglo XXI: nuevas geografías de la teoría. *Andamios*. 10 (22), 149-182.
- Terra, J. P. (1968). *La vivienda*. Montevideo: Nuestra Tierra.
- Terra, J. P. (1973). *Proyecto de Ley de creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo*. Montevideo: Repartido del Senado de la República.
- Vapñarsky, C. y Gorojovsky, N. (1989). *El crecimiento urbano en la Argentina*. Buenos Aires: GEL - IIED.



# Los conflictos por el acceso a la vivienda en la era PRO en la Ciudad de Buenos Aires.

## *Hitos contemporáneos en una tradición de más de un siglo*

*Conflicts over access to housing in the PRO era in the City of Buenos Aires. Contemporary milestones in a tradition of more than a century*

**Por María Mercedes Di Virgilio\*, Denise Brikman\*\* y Mercedes Najman\*\*\***

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2020.

**Fecha de Aceptación:** 15 de septiembre de 2020.

### RESUMEN

El déficit habitacional constituye un conflicto de larga data en la Ciudad de Buenos Aires que, en el año 2010, se desplaza al centro de la agenda pública a partir de la toma de un espacio público localizado en el sur de la ciudad, con el fin de satisfacer la necesidad de vivienda de un conjunto de familias provenientes de asentamientos informales de la zona. El conflicto por la toma del Parque Indoamericano visibiliza un conjunto de problemáticas vinculadas al acceso a la vivienda de calidad –como el crecimiento poblacional de las villas

de la ciudad, el proceso de inquilinización de dichos territorios, la desigualdad entre el sur y norte de la ciudad–, así como una vacancia de las políticas públicas en torno a dichos asuntos. Este artículo de investigación analiza las transformaciones que se observan a partir de este suceso en los modos de articulación de las acciones del Poder Judicial, el Poder Ejecutivo y los movimientos territoriales en el marco de conflictos urbanos vinculados al déficit habitacional en las villas de la Ciudad. En primer lugar, se reconstruye el momento denominado como *ciclo de activismo jurídico* donde el canal

---

\* Licenciada en Sociología, Magister en Investigación en Ciencias Sociales y Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: mercedes.divirgilio@gmail.com

\*\* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Magister en Hábitat y Pobreza urbana en América Latina de la Universidad de Buenos Aires. Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: denisebrikman@gmail.com

\*\*\* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina. Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: mercedesnajman@gmail.com

judicial se constituyó como un espacio de disputa de los conflictos urbanos por parte de los movimientos sociales y sus alcances limitados sobre las acciones del Poder Ejecutivo. Tras el conflicto del Indoamericano, se observa un cambio de tendencia en el desarrollo de las políticas en villas y ciertas transformaciones en los canales judiciales como ámbito de disputa. Sin embargo, a pesar de la visibilización de la problemática de estos barrios y de los cambios observados en la orientación de las acciones del gobierno de la ciudad, el déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires continúa siendo aún una cuestión urgente y persistente.

**Palabras clave:** *Políticas Urbanas, Conflictos Urbanos, Déficit Habitacional, Judicialización.*

## **ABSTRACT**

The housing deficit constitutes a long-standing conflict in the City of Buenos Aires that, in 2010, moved to the center of the public agenda from the taking of a public space located in the south of the city, in order to satisfy the housing need of a group of families from informal settlements in the area. The conflict over the seizure of the Indo-American Park reveals a set of problems related to access to quality housing - such as the population growth of the city's villas, the process of re-occupation of said territories, the inequality between the south and north of the city- as well as a vacancy of public policies regarding said issues. This article analyzes the transformations that are observed from this event in the ways of articulating the actions of the Judicial Power, the Executive Power and the territorial movements in the framework of urban conflicts linked to the housing deficit in the towns of the City. In the first place, the moment known as the cycle of legal activism where the judicial channel was constituted as a space for dispute of urban conflicts by social movements and their limited scope on the actions of the Executive Power is reconstructed. After the Indo-

American conflict, there is a change of trend in the development of policies in towns and certain transformations in judicial channels as an area of dispute. However, despite the visibility of the problems in these neighborhoods and the changes observed in the orientation of the actions of the city government, the housing deficit in the city of Buenos Aires continues to be an urgent and persistent issue.

**Keywords:** *Urban Policies, Urban Conflicts, Housing Deficit, Judicialization.*

## **Introducción**

La vivienda es un derecho consagrado en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, CABA). A pesar de ello, el acceso a la vivienda en la ciudad representa un problema estructural, de larga data, que afecta a distintos grupos sociales. La cuestión del déficit habitacional se ha ido consolidando y profundizando a lo largo de las últimas tres décadas. Entre 1991 y 2010, la cantidad de hogares habitando en viviendas deficitarias pasó de 145.283 a 152.289. Si bien la incidencia del déficit en el total de hogares, según datos del último Censo (2010), se mantiene por debajo de los guarismos alcanzados en 1991; el panorama no deja de ser desolador. Sobre todo, si se tiene en cuenta que, entre 1991 y 2001, el déficit experimentaba un importante descenso tanto en términos relativos como absolutos (pasó de afectar a 145.283 hogares, que representaban el 14,2% del total de hogares residiendo en la Ciudad, a 126.863 representando un 12,4% del total).

Asimismo, desde que se inició la década de 2010, la problemática cobró visibilidad pública a través de la notoriedad que tomó en diciembre de 2010 el conflicto por la toma del Parque Indoamericano y, cuatro años después, la del barrio Papa Francisco. A los guarismos del censo y a las imágenes televisivas, se sumó el hecho de que "la conflictividad por la falta de acceso al hábitat se reactualizó [...] El accionar violento de las fuerzas de seguridad

frente a este tipo de conflictos sociales [mostró] continuidades. Una vez más, un operativo conjunto de las fuerzas de seguridad de la ciudad y de la nación mostró altos niveles de violencia contra las familias desalojadas” (CELS, 2015: 325).

En la Ciudad de Buenos Aires, los conflictos por el acceso al hábitat no son una novedad del siglo XXI. Por el contrario, desde principios del siglo XX, sobrevivió una tradición de movilización contenciosa en torno a las demandas por el acceso a la vivienda digna (Benítez, 2017).<sup>1</sup> Desde entonces, dichos conflictos engrosan el repertorio de situaciones que producen debates, controversias y/o movilización en defensa del derecho a la ciudad –en sus múltiples expresiones, tales como, territoriales, patrimoniales y/o ambientales–. En ellas es posible identificar momentos de movilización, oposición o participación, marcados por distintos niveles de tensión y confrontación (Melé, 2003). En este marco, el artículo que aquí se presenta se propone caracterizar cómo han evolucionado los conflictos por el acceso a la vivienda entre las poblaciones residentes en villas<sup>2</sup> durante la gestión del Parti-

do Propuesta Republicana (PRO) a cargo del Ejecutivo local desde el año 2008<sup>3</sup>. Para ello, se pasa revista a la situación habitacional en la CABA, al derrotero de la conflictividad por el

tierras de propiedad fiscal (Cravino, 2001). En sus orígenes, los ocupantes construían sus viviendas con materiales precarios y, con el correr del tiempo, realizaron mejoras de diferente envergadura y calidad. En todos los casos se trató de viviendas en una sola planta que, a partir de un núcleo originario, se fueron desarrollando progresivamente. A mediados de los años noventa, cuando la tierra urbana disponible en las villas comienza a agotarse y ya no es posible el desarrollo de nuevas *invasiones*, se inicia un proceso progresivo de densificación de las urbanizaciones populares. Primariamente, a través de la ocupación de sectores vacantes (hoyas, bordes de vías de ferrocarril, etcétera) y, posteriormente, a través de la construcción en altura. En forma paralela, comienzan a desarrollarse nuevos mecanismos para el acceso a las viviendas en las villas: se dinamiza la compra y venta de casas –es decir, de las estructuras construidas por los pobladores– y el mercado de alquileres.

1 La primera manifestación tuvo lugar en 1907 y se la conoció como la “Huelga de Inquilinos”. Se trató de un movimiento popular con contra la suba de los alquileres, liderado por los residentes de las casas de inquilinato o conventillos. Al respecto, véase: Suriano, 1983.

2 Las villas son ocupaciones de tierra urbana vacante que producen tramas urbanas irregulares. Es decir, no se trata de barrios amanzanados ni integrados a la ciudad formal, sino organizados a partir de pasillos por los cuales, en sus orígenes, no podían pasar vehículos. Su desarrollo responde a prácticas individuales y diferidas en el tiempo, a diferencia de otras ocupaciones protagonizadas por colectivos más o menos integrados que proceden planificadamente. En la Ciudad de Buenos Aires, se asentaron en

3 Buenos Aires es la capital del país y sede del gobierno federal. Por la reforma de la Constitución de 1994, se convierte en un miembro de la federación argentina, con un estatus especial. Posee un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción. La Ciudad Autónoma eligió su primer jefe de gobierno por voto popular en el año 1996. Entre 2008 y 2015, el partido a cargo del Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (PRO) fue oposición al Ejecutivo nacional. Sin embargo, entre 2015 y 2019 con la llegada del Ing. Mauricio Macri al Ejecutivo nacional, la ciudad y el Ejecutivo nacional compartieron el signo político. Desde 2019 a la actualidad, nuevamente, ambos Ejecutivos recaen en partidos opositores: PRO (en CABA) y Frente de Todos (a nivel nacional).

acceso al hábitat, en general, y a la toma de tierras, en particular, a los actores intervinientes y al papel del Poder Judicial en el desarrollo de los conflictos.

### **1. El deterioro de la situación habitacional<sup>4</sup>**

Entre 2001 y 2010, la situación habitacional en CABA empeoró significativamente: las cifras no sólo superaron, en términos absolutos, los guarismos de 1991 sino que, además, quebraron la tendencia decreciente que el fenómeno había mostrado una década atrás. El problema cobra aún más relevancia si se tiene en cuenta que entre 1991 y 2001, mientras que la cantidad de hogares que residían en la ciudad aumentaba a razón de 77 hogares por año (pasando de un total de 1.023.464 hogares a 1.024.231)<sup>5</sup>, la cantidad de hogares deficitarios decrecía a un ritmo acelerado (pasando de un total de 145.283 a 126.863). Esta situación se vio totalmente alterada entre 2001 y 2010. Por un lado, entre esos años, la cantidad de hogares creció exponencialmente en la CABA. Por el otro, la cantidad de hogares deficitarios no sólo no descendió, sino que se vio fuertemente afectada por el drástico cambio que la ciudad experimentaba en la demografía de sus hogares. El saldo fue que, en 2010, 25.426 nuevos hogares se sumaban a

los afectados por problemas habitacionales en 2001 (totalizando así 152.289).

Un fenómeno que da cuenta de la magnitud y de la profundidad del problema es, en parte, el aumento de la población viviendo en villas: según los datos del Censo 2010, hay 163.587 personas residiendo en 40.063 viviendas en villas de emergencia, asentamientos y Núcleos Habitacionales Transitorios en la ciudad (5,7% del total de personas y 3,7% de viviendas). Cabe destacar que, entre 1980 y 2010, la población viviendo en villas en la CABA se incrementa en un 380%, aun cuando en números absolutos no alcanza los valores históricos de 1976.

Otra de sus manifestaciones es el aumento de la proporción de hogares inquilinos. Según los datos del Censo de Población y Vivienda de 2010, actualmente en la Ciudad de Buenos Aires un 30% de los hogares (unos 343.443 hogares) alquilan el lugar en donde residen. En la última década, la situación de los inquilinos en la CABA experimentó importantes cambios. En 2001, aproximadamente el 68% de los hogares de la ciudad vivía en una vivienda de la que era propietario *vis a vis* un 22% de inquilinos. En 2010, la proporción de propietarios desciende al 56% en favor de la situación de alquiler (que pasa del 22,2% al 30%). De los hogares inquilinos, la mayoría alquilan departamentos (73%) y/o casas (13%)<sup>6</sup>. Sin embargo, una importante propor-

---

4 Elaborado con base en Di Virgilio (2015) y Di Virgilio, Rodríguez y Mera (2016).

5 Interesa destacar que el crecimiento del número de hogares no tiene como correlato un incremento de la población, que en la Ciudad se mantiene estable desde el año 1947. Sino que obedece a una reducción de la cantidad de personas por hogar, la disminución de las tasas de natalidad, el incremento de la esperanza de vida y la aceptación de nuevas identidades sexo-genéricas y nuevos modos de convivencia.

---

6 Nos referimos a Casas tipo A. El Censo clasifica como “casa” a toda vivienda con salida directa al exterior (sus moradores no pasan por patios, zaguanes o corredores de uso común para salir al exterior). Asimismo, distingue entre Casas tipo A y tipo B. Estas últimas son consideradas precarias porque o bien no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda, o no disponen de retrete con descarga de agua o tienen piso de tierra u otro material precario.

ción habita en piezas de inquilinato, pensión u hotel (12%) o en viviendas precarias (2%). Entre quienes habitan en piezas de inquilinatos, hoteles pensión y viviendas precarias, los problemas constructivos y el hacinamiento se superponen con situaciones que habitualmente ponen en jugo la seguridad de la tenencia: alquilan sin mediar un contrato de alquiler formal y, por ende, se ven expuestos a mayores grados de vulnerabilidad jurídica.

Con el aumento de la población en villas, el alquiler de cuartos que fungen como viviendas unifamiliares en condiciones de habitabilidad sumamente degradadas se convirtió en un fenómeno que afecta especialmente a estos barrios —el 40% de sus habitantes reside en habitaciones alquiladas de manera informal—. La institución del alquiler como forma de acceso a la vivienda en las villas es concomitante al agotamiento de tierra vacante (disponible para ser ocupada) y a la consiguiente estructuración del mercado informal de compra y venta de tierra y de vivienda. Tal como lo muestra Cravino (2006), el alquiler opera como puerta de entrada a la villa, constituyéndose en una situación transitoria que generalmente desemboca en la compra de una vivienda. Si bien los valores de los alquileres en el mercado informal son habitualmente más bajos que en el formal, no es exclusivamente el precio lo que lleva a muchos hogares a alquilar una pieza en una villa. Otro factor que impulsa y dinamiza las transacciones en las villas de la ciudad son las condiciones que los locadores les exigen a los locatarios para facilitarles el ingreso al inmueble. Alquilar una vivienda en el mercado formal supone contar con garantías inmuebles y con requisitos difíciles de cumplir. Asimismo, aun cuando los hogares pueden contar con los ingresos necesarios para afrontar el alquiler en el mercado formal, para la firma del contrato suele pedirse recibo de sueldo, algo que muchos jefes de hogar no tienen por ser trabajadores informales. Los pagos por el alquiler de cuartos habitualmente se realizan

diaria o semanalmente e incluyen el pago de los servicios. La relación entre el locador y el locatario no se encuentra sujeta a marco regulatorio alguno. El contrato entre ambos es verbal y se establece a través del vínculo cara a cara. De este modo, los inquilinos se ven sometidos en numerosas oportunidades a un trato hostil y arbitrario sujeto a las modificaciones del cuadro tarifario e incluso al desalojo sin mediar motivo alguno. Progresivamente, en las villas el alquiler se organiza bajo una lógica empresarial. Si bien es posible identificar algunos pocos locadores que alquilan cuartos o espacios de sus viviendas unifamiliares, en la amplia mayoría de los casos, los cuartos disponibles para alquiler son parte de edificaciones que pueden tener varios pisos, hasta cinco, y que se construyen en estos barrios exclusivamente a tales fines.

## **2. Los conflictos por el habitar: De la toma del Indoamericano a la vida cotidiana de los barrios**

El mapa de los problemas habitacionales no se quedó sólo en los datos que muestra el Censo de Población y Vivienda. Tal como señaláramos anteriormente, la última década fue inaugurada por un conflicto que dejó ver a todas luces la profundidad y la gravedad de la cuestión. La toma del Parque Indoamericano en diciembre de 2010 puso en evidencia que, a pesar de estar ampliamente reconocido en la Constitución Nacional y en la de la propia CABA, para las familias de menores ingresos habitar la Ciudad de Buenos Aires parece ser un derecho negado.

El Indoamericano está localizado en el sur de la ciudad, en el barrio de Villa Soldati. Asentado sobre los terrenos de la antigua quema municipal, su origen es tributario de las intervenciones urbanísticas que la última dictadura militar llevó adelante en la ciudad. La construcción del parque se puso en marcha en 1977. El puntapié inicial fue el cierre de la quema y la implementación de un nuevo

sistema de tratamiento de basura a cargo de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE). A partir de entonces, se propició la recuperación de los terrenos –antes utilizados como basurales– y su refuncionalización como espacios verdes. En ese marco, se inició la construcción del parque. En 1978, el entonces intendente de la Ciudad durante la dictadura, Osvaldo Cacciatore, impulsó un monumental proyecto para la parqueización del predio, la construcción de un parque de diversiones y uno zoofitogeográfico. Sin embargo, se inauguró solamente el de diversiones, quedando trancos los planes de creación del parque zoofitogeográfico. Sólo se construyeron los piletones que serían utilizados para abastecer de agua al parque (los terrenos luego abandonados, hoy son parte del barrio Los Piletones)<sup>7</sup>. Recién en el año 1995, se inaugura lo que se conoce actualmente como Parque Indoamericano que fue incluido en el plano oficial de la ciudad en 1999. Sin embargo, el estado del predio no se modificó merced al constante arrojido clandestino de *containers* de basura y la contaminación del predio. Fueron muchas las iniciativas y los anuncios de recuperar el parque. Pese a ello, para el año 2005, el área seguía sin ser recuperada. En diciembre de 2006, se inauguró el Paseo de los Derechos Humanos para conmemorar a las víctimas del terrorismo de Estado que, como gran parte del predio, fue *a posteriori* nuevamente descuidado. En 2007, la Corporación Buenos Aires Sur construyó allí una serie de infraestructuras

en el inmenso predio que pretendía emular el ambiente palermitano en el sur de la ciudad. A pesar de ello, la suerte del predio no cambió demasiado, intento tras intento, nunca logró ser recuperado en su totalidad. Fue ese espacio, que en sucesivas oportunidades intentó ser *civilizado* por la parqueización, el que fue *tomado* por un centenar de personas afectadas por la crisis estructural de vivienda de la ciudad. La *toma* fue relativamente corta, duró apenas una semana. Sin embargo, en ese breve tiempo, se produjo una fuerte represión, muchas personas resultaron heridas y se registraron tres víctimas fatales. Asimismo, la violencia desatada, en su dimensión material y simbólica, tuvo expresiones elocuentes en todos los medios de comunicación de cobertura nacional (diarios *Clarín*, *La Nación*, Página 12, entre otros), dejando al descubierto las *marcas* del conflicto por habitar en la Ciudad de Buenos Aires.

La *toma* del parque Indoamericano constituyó un punto de quiebre en la concepción sobre la problemática de las villas de la ciudad, dando pie a nuevos abordajes desde el Poder Ejecutivo y a un nuevo rol del Poder Judicial en los conflictos urbanos. Previo a los sucesos de diciembre de 2010, en la primera gestión del PRO (Propuesta Republicana) como responsable del Ejecutivo local, la política habitacional, en general, y hacia las villas, en particular, se caracterizó principalmente por un abordaje muy limitado, pragmático y fragmentado. La problemática villera no fue un tema de agenda prioritario. Su escaso protagonismo se expresó en la desarticulación de la estructura institucional de los organismos y agencias estatales que históricamente atendían la problemática (Brikman, 2016; Fainstein y Palombi, 2018).

La *toma* del Indoamericano y el conflicto que se desató en ese escenario puso en evidencia la magnitud del déficit habitacional en la Ciudad y, particularmente, el creciente proce-

---

7 La laguna sobre la que se asienta el barrio Los Piletones es el lago regulador Soldati, una laguna de retención que regula las crecidas de la cuenca del arroyo Cildañez antes de desembocar en el Riachuelo. Este lago regulador cuenta con un sistema de compuertas reparado en 1990 para permitir que el sistema hidráulico de la Ciudad funcionase regularmente.

so de inquinización en las villas<sup>8</sup>. Asimismo, impulsó la reorientación de la política pública hacia las villas de la Ciudad.<sup>9</sup> La problemática de las villas se reposiciona en la agenda de gobierno e impulsa una fuerte reestructuración institucional, acompañada por una reformulación de los discursos oficiales sobre la problemática.

### **3. Los procesos de judicialización como arena de conflicto y el nuevo modelo de gestión**

En los últimos años, en América Latina, la justicia ha intervenido en los conflictos urbano-ambientales de modo activo y novedoso. Este tipo de problemas se han llevado a la corte vinculándolos con derechos fundamentales e incorporando a los afectados como parte de las causas (Azuela, 2014). El ingreso de los conflictos en la arena judicial generó distintos efectos que pueden ser pensados desde su productividad social y política (Azuela y Cosacov, 2013), resaltamos la visibilización de una problemática en la agenda pública, la resignificación de procesos sociales y la transformación de normativas, derechos o legislaciones. La Argentina no fue una excepción. Tras la ausencia de respuestas mediante los mecanismos tradicionales de reclamo político, el Poder Judicial ha sido interpelado por diversos actores sociales para canalizar sus demandas. Las organizaciones sociales y territoriales comenzaron a hacer

uso de las herramientas jurídicas para canalizar demandas privadas y sociales, dando lugar a la judicialización de una serie de conflictos urbanos que buscaban tener impacto en la redefinición de las políticas públicas (Fainstein y Palombi, 2018). En este marco, se registra un conjunto de acciones judiciales que enmarcaron una serie de conflictos urbanos en villas de la CABA. Destacamos el amparo presentado por el incumplimiento de la Ley 14.826 para la realización de los comicios en las villas de la Ciudad, por el incumplimiento de las leyes de urbanización de la Villa 20 y la Villa 31, la causa Rodrigo Bueno por iniciada a partir de una orden de desalojo, demandas judicializadas por el déficit de servicios públicos, las causas por peligro ambiental, la causa por riesgo ambiental y urbano en el Elefante Blanco en Villa 15, la implementación de relocalizaciones de villas y asentamientos a partir de la Causa “Mendoza” y el incendio de Villa “Cartón”. De este modo, la Justicia se involucró en la resolución de ciertas problemáticas urbanas, funcionando como un nuevo espacio de disputa entre el Estado y las organizaciones sociales y territoriales. Como resultado de la judicialización de los conflictos urbanos, el Poder Judicial instó al Poder Ejecutivo y/o Legislativo al desarrollo de nuevas políticas, decretos o leyes para revertir las situaciones que dieron origen a los conflictos. Estas nuevas modalidades de demanda y exigencia –vinculadas a la acción judicial– nutren el repertorio de acción de los movimientos sociales, ampliando su capacidad de visibilizar un conflicto y posibilitando obtener ciertas victorias, aunque sean parciales. El protagonismo de la acción judicial en el marco de los conflictos urbanos, también, respondió a la ausencia de respuesta por medio de los canales tradicionales de demanda. En este sentido, el primer período de gobierno de la gestión PRO en la CABA implicó un cierre en el diálogo con las organizaciones territoriales que potenció una alianza táctica con el sector judicial que devino en un activismo judicial dentro del Fuero

---

8 Asimismo, visibilizó la problemática de la zona sur y su enorme desigualdad –en términos de estructura y equipamiento urbano– respecto de la zona norte de la Ciudad.

9 El reposicionamiento del Ejecutivo local sobre la cuestión villera se plasmó, con mayor claridad, en la segunda gestión del PRO, en el año 2011. Este segundo mandato se caracterizó por el despliegue de nuevas acciones y discursos en relación a la problemática villera y al mejoramiento de la zona sur.

Contencioso Administrativo (Cravino, 2016). Sin embargo, en el traspaso de la resolución judicial a la de la acción estatal, las instituciones presentaron grandes obstáculos para efectivizar lo dictaminado, por lo que en muchos casos sólo alcanzaron un nivel declarativo. La judicialización del conflicto urbano ambiental del Elefante Blanco en Villa 15 muestra a las claras la surte que siguieron los procesos. El conflicto se inició a partir de una acción ofensiva iniciada por los habitantes, luego de sucesivas situaciones de emergencia (por ejemplo, incendios por problemas eléctricos y/o por sistemas de calefacción poco seguros) y el incumplimiento del gobierno para solucionar los problemas de saneamiento urbano-ambiental. Ante la falta de respuesta del Poder Ejecutivo, los habitantes acudieron a las oficinas territoriales del Poder Judicial (Asesoría Pública Tutelar) y a la Defensoría del Pueblo, iniciando en 2013 un amparo contra el gobierno de la Ciudad. El fallo del Poder Judicial identificó al Poder Ejecutivo como principal responsable de la situación, ordenándole la resolución del problema mediante el saneamiento del edificio para garantizar las condiciones de habitabilidad de los hogares que allí residían. Frente a la medida cautelar, el Poder Ejecutivo asumió una actitud expulsiva promoviendo el desalojo de los habitantes por medio de subsidios. En el pasaje de la justicia al Poder Ejecutivo, se evidencia la ausencia de herramientas o bien de voluntades para la traducción de las órdenes judiciales en políticas públicas que tengan un impacto real y positivo en los territorios y hogares.

Más allá de la presencia de ciertos actores judiciales que, como mencionamos previamente, permitieron abrir los canales para los procesos de judicialización de los conflictos urbanos, no es posible pensar al Poder Judicial como un actor homogéneo y monolítico. Al igual que en el Poder Ejecutivo, en el Judicial coexisten una multiplicidad de actores con intereses diversos. De hecho, Cravino (2016) señala que la *toma* del Indoamericano también

significó un punto de inflexión en el accionar del Poder Judicial ya que, luego de dichos sucesos, las posiciones punitivas logran imponerse sobre aquellas que invocaban la defensa de derechos sociales. Este giro que, en cierta forma clausuró el ciclo de activismo jurídico, se vinculó con diversas presiones desde el Poder Ejecutivo a través de nuevos nombramientos de jueces afines.

Paralelamente, la política urbana en villas adoptaba ciertas particularidades. En primer lugar, se produjo la *territorialización* de las instituciones competentes mediante la instalación de oficinas en los barrios y/o equipos territoriales como herramienta para contener el potencial conflicto social, evidenciado en la toma del Parque Indoamericano y en otras tomas en la zona sur. Por otro, pese a desarrollarse un discurso institucional que proponía un modelo de abordaje integral sobre los barrios, en la práctica las políticas se limitaron a intervenciones focales en espacios públicos que no implicaron transformaciones sustanciales. Las denominadas “políticas de maquillaje urbano” buscaron transformar simbólicamente ciertos espacios públicos sin modificar las condiciones de vida de los habitantes. Este tipo de acciones estuvieron orientadas a visibilizar –para el conjunto de la ciudad– la presencia estatal en estas zonas conflictivas (Brikman, 2016; Fainstein y Palombi, 2018). Asimismo, las intervenciones se caracterizaron por atender a situaciones de emergencia. En este sentido, se priorizaron acciones focalizadas, puntuales y desarticuladas, dejando de lado el prometido abordaje integral de la problemática.

A pesar de ello, durante este período, junto a la intervención sobre las villas, se desarrollaron múltiples acciones de mejoramiento urbano y ordenamiento territoriales de la zona sur. Entre estos, podemos destacar la política de distritos especializados para la promoción de determinadas actividades económicas en zonas degradadas de la ciudad. Con idéntica intención, se impulsó el Plan Maestro de la

Comuna 8<sup>10</sup>, que si bien no fue aprobado en su totalidad demuestra una clara preocupación por intervenir en el área<sup>11</sup>.

#### **4. Una calma chicha: cuando los conflictos entran en un empate de fuerzas**

Durante las últimas décadas, los conflictos urbanos en la Ciudad de Buenos Aires fueron transformándose a partir de ingresar y transitar por nuevos campos de disputa. El creciente proceso de judicialización a nivel latinoamericano y en la Argentina, mostró una serie de efectos sociales y simbólicos sobre los actores y una redefinición de los abordajes de la problemática villera. En este contexto, la toma del Indoamericano puede pensarse como un punto de inflexión ya que, gracias a su visibilidad impulsó un reposicionamiento del Poder Ejecutivo sobre la problemática habitacional en villas y asentamientos de la ciudad, evidenció la heterogeneidad del Poder Judicial. En este sentido, el canal judicial se ha constituido en un espacio de lucha que integra los repertorios de acción de las organizaciones territoriales<sup>12</sup>. De este modo,

---

10 La Comuna 8 es la unidad territorial descentraliza de la CABA en la que se concentra la mayor cantidad de villas. La misma se ubica en el sur de la ciudad.

11 Interesa destacar que, pese a la relevancia que asumió discursiva y mediáticamente la problemática de villas, el presupuesto asignado al área se redujo y se sub-ejecutó (ACIJ, 2014), interrogando la centralidad del problema en la agenda de gobierno.

12 Es posible pensar que el activismo judicial refleja un desplazamiento de la conflictividad social a la representación judicial. Este desplazamiento parece tener lugar en un contexto de debilitamiento de los movimientos reivindicativos sectoriales (sin definición partidaria, migratoria ni confesional).

en la actualidad, el ámbito judicial constituye un espacio en el cual vehiculizar las demandas de las organizaciones cuando el Poder Ejecutivo no ofrece respuestas. Pese al ciclo de activismo jurídico y a los cambios que se observaron en la orientación de las acciones del gobierno de la ciudad, la problemática habitacional en la Ciudad de Buenos Aires continúa siendo aún una cuestión urgente y persistente. La misma se traduce en el crecimiento de población en villas bajo condiciones habitacionales deficientes y altos porcentajes de inquilinización.

En el año 2015, comenzó un tercer periodo de gestión PRO en el que se inició un conjunto de planes de urbanización en diversas villas de la Ciudad. Estas intervenciones, lejos de configurar un plan integral de intervención sobre la problemática, se caracterizaron una vez más por su heterogeneidad. Mientras en algunos casos como, por ejemplo, en la Villa 20, el proceso es fuertemente motorizado por la “Mesa de Gestión Participativa para la Reurbanización del Barrio Villa 20” –con el objeto de garantizar e instrumentar la participación de los vecinos del barrio en todas sus etapas (Ley 5705/2016)–. En otros, como en el del Barrio 31, si bien la ley que da origen al proyecto prevé la puesta en marcha de la “Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización de las Villas 31-31Bis”, en tanto encargada de desarrollar el proyecto ejecutivo. Su implementación en el territorio y su seguimiento están a cargo de una Unidad Ejecutora de Proyecto, figura que no está presente en otros procesos<sup>13</sup>. Asimismo, mientras estas iniciativas dependen del Ejecutivo local; otras como, por ejemplo, la reurbanización del Barrio 21-24 Padre de la Sierra es promovida por ACUMAR (Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo). Fi-

---

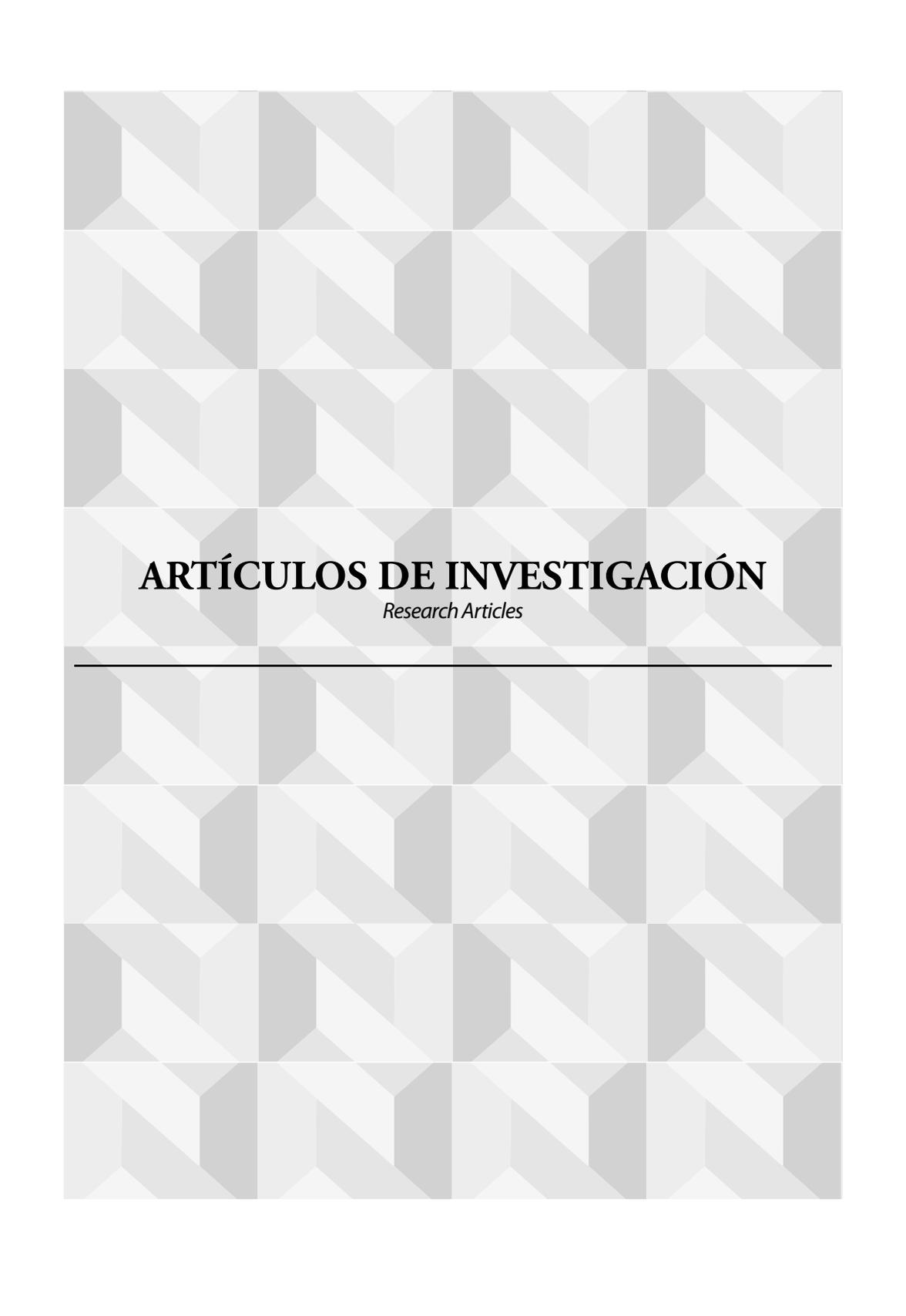
13 Interesa destacar que el proyecto es financiado, en parte, con fondos del Banco Mundial, lo que explica esta forma de organización de la gestión en el territorio.

nalmente, mientras que para algunos barrios se desarrollaron proyectos específicos, otros permanecen sin planes de intervención.

En este nuevo contexto, no quedan dudas de que la cuestión villera ha sido incorporada a la agenda de propuestas partidarias que representan a posiciones de centroderecha (como es el caso del PRO) y que tradicionalmente habían permanecido ajenas a estas problemáticas. Sin embargo, emergen nuevos interrogantes acerca de los factores que han motorizado estas intervenciones particularizadas. ¿Cuál es el vínculo entre estos nuevos proyectos y los procesos de judicialización previos? ¿Cómo se relacionan las organizaciones territoriales, el Poder Judicial y el Ejecutivo en este nuevo contexto? ¿En qué medida estas políticas impulsan un abordaje integral de la problemática?

## Referencias bibliográficas

- ACIJ. (2014). *El derecho a la vivienda en el proyecto de presupuesto 2015 en la Ciudad de Buenos Aires*. Disponible en <http://acij.org.ar/wpcontent/uploads/2014/10/INFORME-ACIJ-El-derecho-a-la-vivienda-en-el-proyecto-de-presupuesto-2015.pdf>
- Azuela, A. y Cosacov, N. (2013). Transformaciones urbanas y reivindicaciones ambientales: en torno a la productividad social del conflicto por la construcción de edificios en la Ciudad de Buenos Aires. *EURE (Santiago)*. 39 (118), 149-172.
- Azuela, A. (2014). *Los juristas y las ciencias sociales frente al activismo judicial y los conflictos urbano-ambientales en América Latina*. En A. Azuela y M. A. Cancino (Eds). *Jueces y conflictos urbanos en América Latina* (pp. 7-33). México D.F.: PAOT-IRGLUS.
- Benítez, J. (2017). Estructura de oportunidades políticas y movimientos sociales urbanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2007-2015). Espacialidades. *Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura*. 7 (2), 6-33.
- Birkman, D. (2016). ¿Gestión social de Hábitat? La política del PRO en las Villas de CABA, 2011-2015. Quid 16: *Revista del Área de Estudios Urbanos*. (6), 1-26.
- CELS (2015). *Informe Derechos Humanos en Argentina. Siglo XXI Editores/ CELS, Ciudad de Buenos Aires*. Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/derechos-humanos-en-argentina-informe-2015/>
- INDEC (2010). *Censo Nacional de Hogar y Vivienda 2010*. Disponible en: [http://www.indec.gov.ar/censos\\_total\\_pais](http://www.indec.gov.ar/censos_total_pais).
- Cravino, M. C. (2001). La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Trabajo presentado en “*Land Tenure Issues in Latin America*”, Birmingham.
- Cravino, M. C. (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: Universidad Nacional del General Sarmiento.
- Cravino, M. C. (2016) Poder judicial y ocupaciones del suelo en Buenos Aires. *Direito y Praxis*. Vol. 07, Núm. 14, 454-491.
- Di Virgilio, M. M. (2015). Vivir en la ciudad de la furia. *Ciencias Sociales. Revista de la Facultad de Ciencia Sociales*. Vol. 87, 12-17.
- Di Virgilio, M. M., Rodríguez, M. C. y Mera, G. (2016). La vivienda un problema persistente: las condiciones habitacionales en el Área Metropolitana de Buenos Aires, 1991-2010. *Revista CIS*. 13 (20), 21-48.
- Fainstein, C. y Palombi, A. (2018) Pragmatismo, desaliento de expectativas y gobernabilidad. La política de villas de las gestiones de Mauricio Macri en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2007-2015). *Revista Territorios*. (40), 227-244.
- Melé, P. (2003): *Introduction: Conflits, territoires et action publique*. En P. Melé, C. Larrue y M. Rosemberg (Comps). *Conflits et Territoires. Tours; Maison des Sciences de L' Home* (pp. 13-32). Tours: Presses Universitaires François Rabelais.



# ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

*Research Articles*

---



# **Dificultades de institucionalización en programas sociales en la Argentina.**

## ***El caso del Programa Familias por la Inclusión Social (2002 - 2015)***

*Institutionalization difficulties in social programs in Argentina.  
The case of the Familias por la Inclusión Social Program  
(2002 - 2015)*

**Por Marcelo Salas\***

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2020.

**Fecha de Aceptación:** 20 de septiembre de 2020.

### **RESUMEN**

El presente artículo de investigación analiza el Programa Familias por la Inclusión Social, un programa social focalizado de lucha contra la pobreza que comenzó su implementación en 2002 en la Argentina. En el contexto de la crisis social de 2001, y luego de una década de proliferación desarticulada de programas sociales, se dio un proceso de cambio en los programas dirigidos a la atención de la pobreza con el objetivo de atender la emergencia. Rescatando un marco teórico desde el nuevo institucionalismo sociológico, esta investigación fundamenta su propuesta en un estudio de caso cualitativo en base a revisión bibliográfica

de documentos regulativos, entrevistas abiertas a decisores políticos, profesionales técnicos y científicos sociales especialistas en el análisis de la política social argentina. La necesidad de cambio de rumbo, las exigencias externas y la incertidumbre de la dirigencia política acerca del camino que debería seguir la política social, configuraron un marco complejo y particular para la gestión que dio como resultado la estructuración de un diseño de programa a partir de lo que definimos como isomorfismo mimético temático.

**Palabras clave:** *Programas de Transferencia Condicionadas de Ingreso, Institucionali-*

---

\* Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina. Magister en Investigación en Sociología por la Universidad de Barcelona, España. Licenciado en Sociología por la Universidad del Salvador, Argentina. Director de la Escuela de Sociología de la Universidad del Salvador. Correo electrónico: marcelo.salas@usal.edu.ar

zación, *Isomorfismo Institucional, Capacidades Institucionales*.

## ABSTRACT

This article analyses the *Familias por la inclusión social* Programme, an Argentinean targeted programme against poverty that began implementation in 2002. In the context of 2001 social crisis, and after a decade of rambling proliferation of social programs, there was a process of change in the programs aimed at addressing poverty in order to deal with the emergency. Revisiting a theoretical framework from the new sociological institutionalism, this research bases its proposal on a qualitative case study based on a bibliographic review, regulatory documents, open interviews with political decision-makers, technical professionals and social scientists specialized in the analysis of Argentine social policy. The need to change course, external demands and the uncertainty of the political leadership about the path that social policy should follow, a complex and particular framework for management was configured that resulted in the structuring of a program design based on of what we define as thematic mimetic isomorphism.

**Keywords:** *Conditional Cash Transfer Programs, Institutionalization, Institutional Isomorphism, Institutional Capacities.*

## Introducción

El presente artículo de investigación se desprende de una investigación más amplia donde se trabajó sobre el proceso de proliferación de los Programas de Transferencia Condicionadas de ingreso (PTC)<sup>1</sup> en América Latina. En dicha investigación, nos interesó particularmente el proceso de homogenización en

el diseño e intervención de los programas de atención a la pobreza que se fue desarrollando en las últimas tres décadas en la región.

En esta oportunidad, presentamos parte de un estudio de caso correspondiente al Programa Familias por la Inclusión Social, un programa que asumió en su diseño las características principales de los PTC. Este tipo particular de programas sociales resultaron emergentes de las estrategias de protección social implementadas en los contextos de ajuste estructural como parte de lo que se conoció como Redes de Protección Social<sup>2</sup>, es decir, "conjuntos de intervenciones compensatorias, que incrementan el ingreso y otros activos mediante transferencias focalizadas, y que están diseñadas específicamente para sostener o aumentar el bienestar de los grupos jóvenes o vulnerables ante desastres naturales, o problemas creados por la acción humana como por ejemplo las transiciones económicas" (Cohen y Franco, 2006: 30). Se trató de un discurso, la "nueva política social", que puso en relieve la necesidad de perseguir una mayor conformidad de la política social con las reglas de la política económica. Se trataba sobre todo de respetar los equilibrios macroeconómicos, lo cual se convertiría así en un principio regulador de las decisiones sobre el gasto social estatal. Así, ocurrió lo que Denis Merklen (2005) describió como un desplazamiento de los principales destinatarios de la acción social, desde los trabajadores organizados hasta la población más pobre.

Los PTC consisten en transferencias de ingresos a familias pobres, las que deben comprometerse a cumplir ciertas metas en cuanto a educación y salud. Se caracterizan por funcionar como sistemas centralizados y buscan lograr grandes coberturas; si es posible "universalizar" el beneficio en la pobreza. Se supone que estas intervenciones permiten

---

1 También es común la referencia a este tipo de programas como Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC). En inglés se los conoce como *Conditional Cash Transfers* (CCT).

---

2 En inglés, *Social Safety Nets*.

combinar el alivio de la pobreza a corto plazo mediante la transferencia monetaria directa (en la mayoría de los casos con pagos bancarizados), con objetivos a mediano y largo plazo mediante el desarrollo del capital humano (educación, nutrición y salud) y así combatir los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza, independientemente de la inserción en el mercado de trabajo formal de los posibles beneficiarios. También buscan superar las fragmentaciones que supuso la política social hasta finales de los años noventa, para poder ordenar la inversión en gasto social y así lograr la eficacia que no se había logrado con el modelo anterior. En este sentido, estos programas orientan sus intervenciones públicas hacia la demanda (la población objetivo) y no a la oferta (los efectores de la política). La gestión de estos programas también implica el desarrollo de importantes sistemas de información y registro que han permitido el desarrollo de rigurosas metodologías de monitoreo y evaluación.

Otra característica importante es que los PTC fueron fuertemente impulsados y financiados por organismos multilaterales, principalmente el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En el caso del Programa Familias, fue financiado por el BID.

Nuestra motivación inicial buscaba responder al proceso de convergencia en los diseños y las modalidades de implementación de este tipo de programas, por lo tanto, la estrategia metodológica fue cualitativa y, para ello, se realizaron entrevistas semiestructuradas a decisores políticos que tuvieron responsabilidad en la gestión del programa, así como profesionales técnicos que llevaron adelante funciones cotidianas y consultores externos relacionados con el programa Familias. El trabajo de campo se complementó también con el análisis de documentación propia del programa y bibliografía especializada.

En las entrevistas se trabajó sobre los motivos que impulsaron a dar marcha a un programa con estas características, buscando comprender el proceso de legitimación como instrumento para abordar a la población objetivo. Nos interesó particularmente lograr identificar tensiones, disputas y/o debates resultantes del proceso de diseño e implementación, también identificar la influencia del organismo financiador y, por último, identificar los procesos de cambio organizacional que implica la implementación de un nuevo programa social.

### **Análisis de programas sociales y neoinstitucionalismo**

Las investigaciones relativas a la evolución de la seguridad social y a la política social en América Latina tradicionalmente se han detenido a trabajar sobre la caracterización de los sistemas de seguridad social intentando tipificar las distintas experiencias según su relación con el contexto histórico y con la cuestión social vigente (Franco, 1996); otras se han centrado en la política y las prácticas gubernamentales (Barrientos, 2004); y otras buscaron la conexión entre políticas públicas y el sistema de estratificación social (Filgueira, 1998). En este sentido, se ha intentado construir tipos ideales para caracterizar los distintos momentos de la historia reciente de la política social de los países latinoamericanos.

Con el advenimiento de las políticas neoliberales y de ajuste estructural –principalmente a fines de los años ochenta y comienzo de los noventa–, la investigación académica sobre la política social se concentró en la tensión entre la producción de programas sociales focalizados y el sostenimiento de un andamiaje de políticas universales (Bustelo e Isuani, 1990; Lo Vuolo *et al.* 1999; Villarreal 1996). Como lo relata Armando Barrientos (1998), estos trabajos daban cuenta de un paso de un sistema de seguridad social conservador informal –es decir, de un sistema estratificado destinado

centralmente al empleo formal- a un sistema informal liberal, en el cual las políticas públicas se relegan y se reducen los riesgos afrontados colectivamente. En consecuencia, un número creciente de personas van quedando libradas a su propia suerte.

En forma más reciente, las controversias que han tomado como eje el estudio de políticas sociales se ha centrado en los esquemas de gestión de los programas sociales y en el uso y desarrollo de herramientas técnicas asociadas a ello, y abordan preguntas acerca de los niveles de cobertura, el criterio de focalización o de selección de beneficiarios y/o los métodos de evaluación (Lo Vuolo *et al.*, 1999; Merklen, 2005). También se intenta distinguir entre programas de promoción social y de asistencia social; y en otro eje, si se trata de programas que promueven la generación de cierto tipo de capital social comunitario o si fomentan una participación de corte individualista de sus beneficiarios.

Como ya advertimos, en esta investigación nos interesó el proceso de homogenización en el diseño e intervención de los programas de atención a la pobreza. El marco teórico se asienta en teorías provenientes del nuevo institucionalismo sociológico y la sociología de las organizaciones, de acuerdo con las cuales se acepta que las instituciones se construyen por medio de sistemas compartidos de definiciones creados intersubjetivamente, que se tipifican, se objetivizan y se externalizan (Berger Luckmann, 1994). Así, la legitimación es una objetivación de significados compartidos que pasan a estar disponibles al conjunto de los individuos, que otorgan cierta justificación al orden institucional en cuestión. Por lo tanto, una vez que las organizaciones se hayan legitimado, logran imponerse frente a las demás organizaciones (o actores) que comparten el mismo campo de acción.

El nuevo institucionalismo en sociología comprende un rechazo a los modelos de "actor-racional". Se trata de una vuelta hacia

las explicaciones cognitivas y culturales, y un interés en las propiedades de las unidades de análisis supraindividuales, las cuales no pueden ser reducidas a agregaciones o consecuencias directas de los motivos o atributos individuales. En la tradición sociológica, la institucionalización es un proceso fenomenológico por el cual algunas relaciones y acciones sociales llegan a darse por sentado (Di Maggio y Powell, 1999). Según Charles Perrow (1991), las instituciones no sólo limitan las opciones, sino que establecen el criterio por el cual las personas descubren sus preferencias. En otras palabras, algunos de los límites más importantes son cognitivos. En este planteo, las profesiones y las tecnologías funcionan como mitos racionalizados (Meyer y Rowan, 1999), y se entiende que controlan técnicas impersonales cuyo uso muestra responsabilidad, por eso se difunden rápidamente. Se las considera elementos correctos, adecuados, racionales y necesarios que las organizaciones deben incorporar para evitar la ilegitimidad. De este modo, los mitos construidos dentro de los elementos institucionales racionalizados crean la necesidad, la oportunidad y el impulso para organizar racionalmente. La burocratización y otras formas de homogenización emergen de la estructuración de los campos organizacionales. Este proceso se debe en gran parte a los efectos de los Estados y a la profesionalización, proporcionan un contexto en el que los esfuerzos individuales para tratar la racionalidad se guían por la incertidumbre y por la coacción de la homogeneidad en la estructura, la cultura y los resultados.

La tendencia hacia la homogenización de los programas parecería responder a un nuevo proceso de institucionalización de la política social de la región, donde los Organismos Internacionales (en adelante, OI) tienen un papel central en la legitimación de un conjunto de políticas públicas que, se supone, parten de ciertos consensos implícitos propios de su condición de organizaciones multilaterales y

supranacionales. Esta situación se suma a la interacción de los OI con instituciones académicas y expertos, fundamentalmente de países desarrollados que, supuestamente, aportan rigurosidad a las propuestas. Así se impulsan procesos de isomorfismo<sup>3</sup> institucional. Di Maggio y Powell (1983) identifican tres mecanismos de cambio isomórfico: i) *Isomorfismo coercitivo*: presiones formales e informales realizadas por otras organizaciones que pueden influir, desde arriba, culturalmente. Estas presiones pueden sentirse como fuerzas, como la persuasión o la invitación a participar de un conjunto de prácticas; ii) *Isomorfismo mimético*: una respuesta voluntaria y estándar a la incertidumbre, parte de la imitación, y se da cuando las tecnologías y las metas organizacionales son pobremente comprendidas (March y Olsen, 1997). Si las metas son ambiguas o cuando el medio crea símbolos inciertos, las organizaciones pueden modelarse mirando a otras organizaciones; y iii) *Isomorfismo normativo*: deviene principalmente por la profesionalización, son presiones que se establecen por motivos de socialización; el intercambio de información entre profesionales. Esta tipología es analítica pero los distintos tipos no siempre son empíricamente distinguibles.

### Nueva política social en la Argentina

La década de los noventa se caracterizó por el auge de los programas de combate a la pobreza, así como por la transferencia de responsabilidades a las provincias de las escuelas de educación media y de los establecimientos de

salud dependientes del nivel nacional, entre otras. Aún los tradicionales ministerios sectoriales comenzaron a desarrollar programas sociales orientados a atender las necesidades de los sectores pobres o empobrecidos de la población. La creación en 1994 de la Secretaría de Desarrollo Social de la nación constituye un hito fundamental en este proceso, se creó con la intención manifiesta de implementar las acciones de “asistencia y promoción social” destinadas a esta población.

Las propuestas de programas sociales que surgieron de la nueva Secretaría de Desarrollo Social de la Nación procuraron ajustarse al modelo de liberalización económica aplicado en toda la región y tuvieron como resultado la expansión desarticulada de la oferta de programas focalizados. Surgieron así avances hacia estilos más flexibles de gestión burocrática, que incluían la participación social mediante la delegación de tareas en las organizaciones de la sociedad civil, tanto en la implementación como en la gestión de recursos económicos, fuertemente condicionadas y potenciadas por los lineamientos de los organismos multilaterales de crédito. Esta nueva etapa de la política social se caracterizó por implementar modalidades de intervención de baja escala, con estrategias de trabajo territorialmente localizadas, en las que el desarrollo de capacidades grupales resultó de gran importancia para su éxito o su fracaso. En este caso, las prestaciones y servicios requirieron de la gestión asociada de organizaciones con el Estado. Entre ellos es posible destacar el Programa Social Agropecuario (PSA), dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos; el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR); el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA); y el Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV), estos últimos dependientes del Ministerio de Desarrollo Social. Excepto el PSA, los restantes comenzaron a utilizar criterios de focalización rigurosos basados en indicadores de pobreza

---

3 Procedimiento por el cual se restringen las fuerzas de una unidad de población dada para llevarla a parecerse al conjunto de la población según las condiciones que plantea el medio. Las características de las organizaciones se modifican hacia un aumento de la compatibilidad con las características propuestas por el contexto (o medio ambiente).

tales como las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o Línea de Pobreza (LP).

El PROMEBA y el PAGV fueron financiados por el BID, y el FOPAR, por el Banco Mundial. El FOPAR y el PAGV presentaron un diseño próximo a los lineamientos de los Fondos de Inversión Social<sup>4</sup> extendidos en la región latinoamericana. Se trataron de programas que financiaron acciones comunitarias de infraestructura y de capacitación en barrios y localidades de los departamentos más pobres del país. Irma Arriagada encuentra que este diseño buscó “garantizar tanto la transferencia

de capacidades de gestión, como la exitosa ejecución de los proyectos, su adecuación a las necesidades y la sostenibilidad futura de las obras construidas” (2005: 141). La gestión buscaba generar la sustentabilidad de los proyectos apoyándose en la generación de procesos de planificación participativa promoviendo “soluciones solidarias, consensuadas, integrales y coordinadas a las necesidades de los grupos vulnerables” (Arriagada, 2015: 141).

En 1999, desde Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) –dependiente en aquel entonces de la Secretaría de Desarrollo Social– se comenzó a diseñar una “Propuesta de un programa de transferencia directa de ingreso para la Argentina: Ingreso para el Desarrollo Humano” (Novacovsky y Sobrón, 1999: 228). Allí surgió la primera propuesta de diseño de un programa más próxima a los lineamientos internacionales de los PTC. Esta propuesta promovía la implementación de un programa destinado a las familias en situación de pobreza de todo el país, prioritariamente en situación de indigencia, con la única condición de poseer un hijo menor de 19 años. Si bien las familias eran las destinatarias del beneficio, se definía a la madre como la titular depositaria. El monto de dinero mensual sería equivalente a medio salario procurando, de esta manera, no inhibir el empeño de las familias para superar su condición de pobreza mediante esfuerzos personales [...]. Se prevén estímulos diferenciales en las transferencias para la promoción de ciclo y sobre todo el desempeño escolar. Estímulo en la finalización de un ciclo escolar: para desestimular la repitencia escolar y promover mejores desempeños. Estímulo para los que cursan el tercer ciclo de la educación general básica [...] para garantizar la permanencia en la escuela de los jóvenes de forma que completen la enseñanza media, estimulando el desempeño escolar [...] así el refuerzo en la transferencia a la familia busca compensar el costo de oportunidad que enfrentan los

---

4 Los Fondos de Inversión Social (FIS) se trataron de una modalidad de programas dirigidos a la pobreza que buscaban la participación de las organizaciones de la sociedad civil insertas en la comunidad, lo que permitiría, supuestamente, reforzar su aceptación social y la viabilidad de los proyectos. Fueron pensados como instituciones con personería y patrimonio propio, que pudieran actuar en forma más eficaz superando las instancias de las burocracias estatales, dado que fueron dotados de gran autonomía y reglamentaciones muy flexibles. Normalmente, contaron con escaso personal pero especializado y bien pago, en comparación con el resto de los empleados públicos, y en su mayoría, contaron con financiamiento internacional. Entre otros se encuentran: el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) en Argentina; el Fondo Social de emergencia (FSE) en Bolivia; el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) en Chile; el Sistema de Cofinanciación (SNC) en Colombia; el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) en Ecuador; el Fondo de Inversión Social (FIS) del Paraguay; el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) de Perú; el Fondo Venezolano de Inversión Social (FONVIS); el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) de Costa Rica; el *Social Investment Fund* de Belice; el Fondo de Emergencia Social de Panamá.

jóvenes al permanecer en la escuela. Diferencial marginal en las transferencias mensuales en función del aumento de la composición familiar. Las familias beneficiarias del programa con más de dos hijos menores de 15 años que se encuentren cursando el ciclo escolar obligatorio recibirán un incremento marginal en las transferencias [El texto presenta una nota al pie donde se aclaraba: “El valor marginal se estimará en función de evitar el incentivo al aumento de natalidad”] (Novacovsky y Sobrón, 1999: 232-233).

Se proponía como condicionalidad en salud que se realizaran los controles de embarazo y posparto; controles de crecimiento periódico para los niños dependiendo de la edad y el cumplimiento del calendario de vacunaciones; en educación, la asistencia y permanencia en el sistema escolar de los niños de 5 a 19 años, procurando las promociones y la promoción de la asistencia al jardín de infantes para los niños de 3 y 4 años, entre otros. Las condicionalidades de la propuesta se plantearon en términos economicistas, estímulos o señales monetarios para orientar el comportamiento de las familias. También se describía el sistema ideal de focalización para aquel programa. Se sugería la aplicación de test de elegibilidad (como *means-test* y *proxy means-test*, mediante el desarrollo de un índice de calidad de vida) y el uso de la encuesta del Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales (SISFAM). Asimismo, se planificaba una propuesta para el esquema de financiamiento y recomendaba el uso de metodologías de evaluación de impacto con diseño experimental, utilizando la Encuesta de Desarrollo Social (EDS) “se podrá encuestar a una muestra de beneficiarios del Programa y, por otro, construir grupos de control a partir de una muestra de encuestados del EDS que cumplan con las condiciones de elegibilidad del Programa” (Novacovsky y Sobrón, 1999: 238).

Esta propuesta no fue llevada adelante en términos estrictos, pero funcionó como parámetro para el diseño de las prestaciones de un componente de PAGV, denominado Ingreso de Desarrollo Humano —PAGV-IDH—, llevadas adelante en el período de la presidencia de Fernando de la Rúa y, posteriormente, para el diseño del Programa Familias por la Inclusión Social.

### El Familias frente a la crisis de 2001

En el contexto de los graves impactos sociales provocados por la crisis de 2001, el gobierno interino de Eduardo Duhalde (2002-2003) diagnosticó la necesidad de desarrollar una estrategia masiva de intervención social, de gran escala de cobertura; esta estrategia se materializó en el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados<sup>5</sup> que funcionó bajo la estructura del Ministerio de Trabajo y el programa alcanzó muy rápidamente una cobertura de casi 2 millones de familias pobres. A comienzos de 2002, los subsidios a mujeres del PAGV-IDH

- 5 La prestación del PJJDH consistió en una transferencia monetaria fija de 150 pesos (en aquel momento, equivalentes a 50 dólares), que no variaba según el tamaño y la composición del grupo familiar, tampoco entre regiones geográficas. El monto de la transferencia se fijó por debajo del salario promedio de los trabajadores no calificados, lo que se justificó con el argumento de que el programa no debía desincentivar la búsqueda de trabajo por parte de los beneficiarios, para así evitar la posible dependencia asistencial. Quienes recibieran el beneficio deberían cumplir con el compromiso de presentar los certificados de asistencia a clase de sus hijos y mantener sus calendarios de vacunación al día. Asimismo, establecía una contraprestación laboral de seis horas semanales que podía cumplirse con la participación en cursos de capacitación laboral o terminalidad educativa.

sólo se habían logrado implementar como prueba piloto en dos provincias, Mendoza y Chaco. En el contexto de la crisis, ya en la presidencia de Eduardo Duhalde, se declaró la emergencia social, se reasignaron las partidas presupuestales de los programas sociales y se redefinieron las prestaciones, que tuvieron como objetivo principal cubrir las necesidades alimentarias. En este contexto, el gobierno del presidente Duhalde definió tres líneas de trabajo programáticas para enfrentar la pobreza: i) la creación del Programa Remediar, para la provisión gratuita de medicamentos ambulatorios para la población sin seguro de salud; ii) la redirección de las partidas presupuestarias y fondos del FOPAR para financiar políticas alimentarias, principalmente a comedores comunitarios; y iii) lanzamiento del PJJHD; inicio de la transformación del PAGV-IDH en el Familias por la Inclusión Social como estrategia de transferencia directa de ingresos a los más pobres. Así se buscó desarrollar una red de contención y de atención a la emergencia social. El programa que causó más impacto en la opinión pública fue el Plan Jefes y Jefas de Hogar, quizás por la velocidad en su implementación y la gran cobertura alcanzada en un par de meses; el Familias tuvo un proceso más largo debido a la necesidad de cerrar acciones y de plantear un rediseño de los objetivos al equipo de trabajo.

A partir de 2004, ya durante la presidencia de Néstor Kirchner, se volvió a repensar la organización de los programas sociales y se decidió una estrategia de salida gradual del PJJHD, con base en la condición de empleabilidad y vulnerabilidad social de los beneficiarios. Se implementaron entonces el Programa Familias por la Inclusión Social –a cargo del Ministerio de Desarrollo Social (MDS)– y el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE)– en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). El SCyE se diseñó como un programa de empleo, orientado inicialmente a individuos con “una mayor

probabilidad de reincorporarse en el mercado laboral”, por lo que adicionalmente al beneficio monetario, involucró cursos de capacitación mediante los cuales se buscó facilitar la inserción laboral de los beneficiarios. El Plan Familias, por el contrario, estaba destinado a hogares con problemas estructurales que les impedirían salir de la pobreza. Es decir, buscó actuar como red de contención y asistencia social. El “Familias” comenzó a implementarse formalmente en 2005, como una transformación del PAGV-IDH y se encontraba abierto únicamente a traspasos voluntarios de beneficiarios del PJJHD, aunque cerca de 200 mil beneficiarios provenían del originalmente del PAGV-IDH.

El Familias se monta sobre un remanente del crédito de PAGV, si vos te fijás en el número del proyecto para el BID, es el mismo. Entonces, en términos de rediseño ya había habido como una primera discusión, al aparecer el PAGV hay como una desfuncionalización de lo que es el PAGV original en la época de la Alianza, donde todo se reconvierne al componente de subsidio. Ahí empieza la idea de otorgar un subsidio económico a beneficiarios que eran mujeres, para completar su escolaridad (Entrevista a decisor político y consultor internacional 1 - Argentina).

El Plan Familias adoptó un conjunto de criterios de elegibilidad más restrictivos que el del PJJHD, limitando la cantidad de hogares que podían optar por el traspaso. Para poder hacerlo, era necesario ser jefe o jefa de hogar desocupado, con nivel educativo menor a secundaria completa y con dos o más hijos menores de 19 años a cargo, o ser persona con discapacidad de cualquier edad, y/o mujer embarazada en situación de vulnerabilidad. El programa se dirigía principalmente a las mujeres, por lo que los hogares con jefe varón debían ser monoparentales o bien debían solicitar un cambio de titularidad del subsidio a su cónyuge o a la madre de los niños a cargo. Esta

política llevó a que un 94,4% de los beneficiarios fueran mujeres. Si bien la implementación inicial no tuvo alcance nacional, gradualmente se fueron incorporando más municipios dentro de la órbita de funcionamiento del plan. A fines de 2007, el Plan Familias alcanzaba a 357 municipios en 22 provincias (MDS, 2007).

En sintonía con los programas consolidados en otros países de la región, como el PROGRESA/Oportunidades, de México y el *Bolsa Família*, de Brasil, y a diferencia del PJJHD, el monto de transferencia monetaria mensual variaba de acuerdo con la composición del hogar, con un máximo de seis menores a cargo, o personas con discapacidad de cualquier edad. Si la persona tuviera siete o más hijos menores de edad, podía acceder a una pensión graciable no contributiva.

Con la intención habitual de no desincentivar el empleo formal, el ingreso recibido por el beneficiario era compatible con otros ingresos, siempre que el total no superase el salario mínimo, vital y móvil. El Familias contemplaba además la posibilidad de otorgar becas a los jóvenes y adultos que desearan continuar con sus estudios de formación profesional. También brindaba beneficios no monetarios, como apoyo escolar y talleres de desarrollo familiar y comunitario. Como condición para recibirlos, el hogar debía acreditar el calendario de vacunación completo de los niños dos veces al año, la matriculación al año lectivo correspondiente y la condición de regularidad escolar. Además, las mujeres embarazadas debían presentarse a controles médicos bimestrales. A diferencia del PJJHD, el Plan Familias no exigía una contraprestación laboral.

Con la justificación de hacer los pagos más transparentes, se dispuso el cobro de transferencias bancarias mediante una tarjeta de débito en lugar de la entrega de dinero, como parte de las sugerencias del BID. Para el proceso de focalización de familias beneficiarias, el programa trabajaba con el SISFAM. Se realizaron barridos censales orientados a la población en

situación de pobreza y vulnerabilidad social; a partir de esa información, se constituía un registro o padrón de beneficiarios desde el cual se cruzaban datos nacionales, provinciales y municipales con el objetivo de facilitar el monitoreo y estimar los errores de inclusión y exclusión. Esta metodología generó distintas controversias con respecto a los tiempos necesarios para la realización del barrido censal y los tiempos de implementación en emergencia social del programa, como también disputas por el manejo de la información relevada y su procesamiento.

A partir de 2004, la gestión de la Secretaría de Políticas Sociales se planteó redefinir la estrategia de las políticas sociales del ministerio. En términos generales, la propuesta fue ampliar la transferencia de recursos directos a los hogares pobres sin depender tanto de los objetivos de cada programa. El nuevo objetivo central se definía como la posibilidad de ampliar las posibilidades de capitalizar a los hogares pobres, es decir, que llegara a ellos capital de forma directa y en formato dinero. Junto con el Familias, se sumaban los programas de emprendimientos productivos –como el Manos a la obra y Argentina Trabaja– y la ampliación de la cobertura jubilatoria vía moratorias. Se identificaba que la crisis fundamentalmente había descapitalizado a las familias pobres y se buscaba componer esta situación vía los programas ya existentes. Condicionar las transferencias en los términos que los organismos financiadores internacionales proponían no fue el objetivo central de las personas que tuvieron la responsabilidad de la gestión.

Yo nunca creí que en la Argentina el plan “Familias” fuera a aumentar la tasa de escolarización en la escuela primaria –porque es muy alta independientemente– ni que fuera a mejorar la estructura de vacunación; sí que iba a mejorar las bases de datos, pero que no era el caso mexicano impactado en la zona rural y, a mí, siempre, yo veía el plan “Familias”, como

el paso previo a la "Asignación Universal por Hijo" [...]Yo siempre creí en el tema de que acá había que tener un piso de base, que era extender salario familiar a todos y seguro de desempleo, capacitación laboral; el nombre que le quieras poner. En ese sentido, para mí, el plan "Familias" tiene un valor, cuando arranca en el medio de la crisis en el 2002 tiene el valor que el plan "Jefes de Hogar" se había cerrado y esto extiende un poco... (Entrevista a decisor político 2 - Argentina).

Durante la presidencia de Néstor Kirchner, el "Plan Familias" no admitió nuevos beneficiarios; tenía el acceso cerrado: se podía egresar, pero no ingresar, con excepción de casos puntuales. Por lo tanto, su capacidad de atención de la situación de pobreza se vio limitada y cuestionada. Desde los equipos de gestión se buscó orientar sus acciones a la construcción de una red de contención social. Las condiciones formaban parte de un diseño de acuerdo con el cual no aportarían al nuevo objetivo; de hecho, en algunos casos se las entendía como limitantes. Los problemas de educación en la Argentina comienzan a manifestarse seriamente a partir de la escuela secundaria, y en tal sentido, sería difícil para el programa lograr impactos similares a los que lograron otros, como el Oportunidades y el *Bolsa Familia*. El objetivo debía virar entonces hacia la construcción de redes y/o a la generación de vínculos que permitieran aportar contención social a la situación de pobreza. En esta etapa, el *Familias* fue considerado principalmente una estrategia más para la capitalización de los hogares más pobres, una herramienta para llevar ingresos a los hogares más vulnerables "mientras tanto", como caracterizó Pilar Archidiácono (2012), se pudiera resolver la organización de un programa que les transfiriera un ingreso.

La trayectoria del Programa Familias por la Inclusión Social surgió de una densa historia de la política social contemporánea argen-

tina. Particularmente, su equipo de gestión se constituyó con profesionales y técnicos formados inicialmente para llevar adelante otro tipo de programas sociales asociados a la participación directa de los "beneficiarios" en el diseño de las acciones. Fue la situación de crisis que comenzó a finales de 2001 la que imprimió la necesidad de una reconfiguración urgente de la política social y su presupuesto. Esta situación generó la redefinición de objetivos y la exigencia de avanzar en muy poco tiempo. A su vez, en este contexto, el organismo financiador reclamaba y exigía garantías en la ejecución de las acciones negociadas. La crisis, el cambio de rumbo, las exigencias externas y la incertidumbre de la dirigencia política acerca del camino que debería seguir la política social configuraron un marco complejo para la gestión de un programa social. Los actores involucrados identifican este contexto como el espacio limitante donde se debía avanzar con el programa y, además, aparecía un escenario con ambigüedades, donde no se encontraba un horizonte definido respecto del rumbo hacia el que se quería avanzar.

### **Presiones coercitivas en la estructuración del programa**

La situación de crisis expuso y dejó en evidencia las dificultades institucionales del MDS, la baja capacidad institucional para poder dar respuesta veloz a la situación social en los niveles de cobertura necesarios. Frente a esta situación, la participación del BID en la gestión de los préstamos otorgados para programas sociales se volvió más exigente con respecto a los requerimientos que tendieron a buscar seguridad respecto de la adecuada ejecución de los fondos. Esto último se volvió un ítem principal y comenzaron a requerirse mayores mecanismos técnicos de gestión que aportaran transparencia a los procesos. Se solicitó a los responsables del programa implementar un conjunto de instrumentos técnicos similares a los desarrollados en los PTC analizados ante-

riormente. Entre otros, la generación de tableros de comando que permitieran monitorear las metas físicas y la ejecución presupuestaria, la implementación de auditorías con firmas privadas como *BDO Consulting* y *Price Waterhouse Coopers*; ambas, corporaciones multinacionales especializadas en la implementación de sistemas de planificación y control contable. Las exigencias fueron más explícitas al comienzo del programa, momento en que el equipo del BID estuvo muy pendiente del diseño y tenía como referencia la experiencia mexicana. Al ser un programa tardío entre el conjunto de los PTC, el Familias se encontraba con un campo institucional con mayor grado de estructuración y las referencias a los casos que se consideraban exitosos estaban presentes en las publicaciones de los organismos internacionales sobre política social y distintas formas de enfrentar la pobreza.

No solamente llega después; sino que llega muy diseñado [...] por [el director de proyectos] desde el BID; en un estilo que tenía muy pocas capacidades de implementarse el programa. Hay un momento de crisis del programa. Una cosa sí muy importante que el 'Familias' tiene con respecto a los otros tres -y a los otros cuatro, en caso de que tomes 'Familias en acción' de Colombia- es el punto este de que el 'Familias' fue un programa muy despreciado por la ministra de Desarrollo Social. El presidente ni lo conocía, para decirlo exageradamente (Entrevista a consultor internacional 1 - Argentina).

Esta fue para mí como una iniciativa de los bancos de refuncionalizar los fondos [de inversión social] y colocar más fondos [presupuesto] para atender la emergencia, y por lo tanto el PROGRESA siempre fue un modelo de programa social emblemático para el BID. El BID propone también tomar ese modelo de PROGRESA. Claro que al Familias le tocaba ser un programa de transferencias condicionadas en un Estado de una emergencia absolutamente crítica, en

una crisis política, institucional, económica y social fuertísima (Entrevista a consultor internacional 1 - Argentina).

En la trayectoria del Familias, la mayor presión coercitiva del organismo financiador para que el programa adoptara un formato explícito de PTC se dio en el estallido de la crisis, hasta que el país fue estabilizando su situación social. Es decir, durante el contexto de un gobierno en transición -que tenía como objetivo principal reencaminar el país en esa situación de crisis-, su prioridad no pasaba por la negociación del diseño de un programa social, por lo tanto, el margen de presión del banco fue mayor. Asimismo, el programa debía redefinir sus objetivos para atender las situaciones más apremiantes, lo que generó más espacio para recibir recomendaciones del financiador. El formato ideal -en el sentido de tipo ideal- ya se encontraba aceptado por el campo de programas sociales latinoamericano; por lo tanto, aproximarse a los lineamientos de este permitieron reducir la incertidumbre; primero del BID, pero también del gobierno, que pudo utilizar un camino ya trazado por otros casos presentados como "exitosos". Aun así, los equipos técnicos y profesionales que habían participado en la experiencia PAGV manifestaron reparos y resistencias a la propuesta "pura" del formato PTC, proponiendo acciones más próximas al acompañamiento familiar y el abordaje comunitario.

De todas formas, si bien la presión por adaptar objetivos y metodologías a los lineamientos del campo fue inicialmente aceptada, a medida que la situación de crisis se iba despejando, la posibilidad de presión sobre el programa fue equilibrándose y los funcionarios y profesionales a cargo pudieron aportar sus propuestas y experiencias. Esta situación se vio favorecida con el cambio del director del proyecto por parte del BID, que permitió flexibilizar la definición de las prestaciones del programa. En el mismo sentido, hubo un

cambio en la coordinación nacional; esto fue permitiendo que se incluyera entre los objetivos el acompañamiento educativo de los hijos de los beneficiarios, a partir de un trabajo de capacitación y apoyo escolar en los centros comunitarios, muchos de los cuales se relacionaban con el MDS desde su participación en el PAGV, y también se flexibilizaron las metodologías para la evaluación de estas prestaciones.

La primera etapa fue bastante más que rígida; la segunda fue un poco más flexible, se pudo tener un poco más de financiamiento del Estado nacional, y la visión del Banco, que tenía esta perspectiva más tecnocrática de querer 'cerrar' un poco la evaluación. Eso limitaba mucho las actividades que puedan tener más impacto territorial pero que eran poco medibles. Entonces me acuerdo que el Banco tenía dos componentes: uno que era la prestación –lo que era típico de un programa de transferencia de ingreso– y la segunda era de promoción; que en la primera etapa se llama de Gestión Social; en la segunda etapa era un componente de promoción: promoción social, promoción familiar y comunitario, e incluía esta cuestión de medir, por eso se cerró mucho lo que era apoyos escolares, talleres de promoción familiar y comunitaria [...].

Desde el equipo lo que tratamos de presentar fue un componente de acompañamiento a la comunidad y no una cuestión tecnocrática. Buscábamos que los fondos sean una parte del BID y otra parte del Ministerio de Economía. [...] Entonces ahí, el BID empezó a ceder, yo creo que si no hubiera aparecido esta cuestión del financiamiento local hubiera sido mucho más complicado.

[...] es una metodología ya típica del Banco, ya que siendo un Banco trata de invertir en un lugar donde pueda recibir la rentabilidad que tiene que tener, y para eso hay que evaluarlo, para eso hay que medirlo, todo eso te sesga algunas cuestiones. Como te decía, se fue flexibilizando

los últimos años porque el gobierno nacional le hizo ver que si no se flexibilizaba no iba a poder trabajar con el banco (Entrevista a profesional técnico 3 - Argentina).

La presión coercitiva formó parte del diseño del programa y sus componentes, en un contexto de baja capacidad institucional e incertidumbre del poder político para lograr una intervención exitosa frente a la situación de pobreza, pero a medida que la crisis económica se fue dejando atrás, el programa pudo equilibrar su posición, en función de bajar el nivel de dependencia de la fuente externa de fondos y de haber podido demostrar mayor capacidad de respuesta en la gestión. Así lograron llegar a puntos menos tensos de entendimiento para la implementación, y se pudieron desarrollar los proyectos comunitarios y de promoción familiar propuestos por los equipos técnicos. Algunos de los entrevistados rescatan que la llegada de los PTC significó un aporte institucional generado por la necesidad de dar respuesta a los desafíos que supuso la implementación y puesta en marcha de este tipo de proyectos. La necesidad de dar respuesta a los requerimientos de algún modo forzó a los técnicos y profesionales a seguir avanzando con el financiamiento y la consecución de los objetivos planificados por el programa. Los profesionales y técnicos afectados a la implementación se vieron en la obligación de aprender a resolver las propias vulnerabilidades. Debían dar respuesta a los condicionamientos del organismo financiador y, simultáneamente, se expandía la cobertura del Plan Jefes y Jefas a gran velocidad, lo que exponía las dificultades del MDS –y del Familias en particular– para dar respuesta a sus obligaciones.

El argumento de la capacidad limitada del MDS para enfrentar la gestión del Familias aparece como un facilitador de la presión coercitiva. En la medida en que el programa avanzaba, nuevas autoridades buscaron, primero, intentar dar respuesta a los requeri-

mientos inicialmente acordados con el BID. Esto implicaba comenzar una reingeniería de instrumentos y procesos de gestión. Así se encararon reformas en el sistema de recopilación de la información de los hogares beneficiarios, hacer efectiva la bancarización del pago mensual, establecer los criterios de control de las condicionalidades en educación y salud con el uso de una libreta, entre los puntos más destacados. Esta situación llevó a los técnicos, por invitación del BID, a revisar las experiencias del campo organizacional, y algunos directivos participaron entonces de espacios de intercambio de experiencias y saberes, como las capacitaciones ofrecidas por el INDES del BID y la participación en encuentros internacionales para la presentación de las experiencias y resultados de los PTC a nivel mundial.

### **Presiones normativas en el entorno regional**

Al tratarse de un programa relativamente tardío dentro del conjunto de PTC, para el Plan Familias resultó central la circulación de conocimientos que proponía la comunidad internacional. Por ejemplo, algunos responsables del programa participaron de las invitaciones de los organismos internacionales les permitió legitimar el desarrollo de acciones conforme con las exigencias del campo. Tanto en BID como el Banco Mundial desarrollaron espacios de aprendizajes colectivos para el conjunto de PTC. Se trata de dispositivos diseñados para la socialización de experiencias y herramientas de gestión fueron –y son– valorados como espacios de aprendizaje que funcionaron como insumos para la resolución de situaciones cotidianas de los programas, que aportaron acuerdos y consensos. Funcionan como ámbitos legitimadores de prácticas, que permiten reducir la incertidumbre de aquellos que realizan las tareas aceptadas como buenas prácticas y también de aquellos que encuentran una referencia y parámetros operativos aceptados por el resto del campo.

Los Bancos tienen mucho el tema de los aprendizajes. Hay una tensión natural entre los organismos internacionales y los gestores: los organismos internacionales tienen todo el tiempo del mundo y el que está gestionando no y que tiene un político arriba... o sea: creo que han tratado de saldar ese *gap* buscando experiencias interesantes, buscando redes, todo; y en eso yo diría que sí, que ha sido un aporte importante. Diría que los coordinadores de los programas de transferencia, en todos los casos, han tenido un papel muy bajo, muy técnico y de poco valor político. Cuánto de eso permea la estructura de decisión general no lo tendría tan claro; cuánto mejora la cotidianeidad operatoria, sí, se aprende de otras experiencias (Entrevista a decisor político 2 - Argentina).

En términos generales, los entrevistados consideraron el mejoramiento de las prácticas y las herramientas de gestión a partir de la participación de los espacios propuestos por organismos financiadores. Estos dispositivos funcionan como garantías de que se actúa sobre la población pobre con elementos legitimados. Una de las situaciones que dan origen al Plan Familias es poder tomar financiación para actuar sobre los hogares más vulnerables. Si bien los gobiernos de los países siempre se encuentran libres de desarrollar las políticas públicas que consideren más adecuadas, es cierto que existe un contexto y un entorno que condicionan los recorridos posibles a partir de la legitimación de prácticas y la generación de incentivos concretos para implementarlos, como es la posibilidad de acceder a financiación, conocimientos y herramientas concretas para su desarrollo.

### **Isomorfismo mimético temático**

El Plan Familias no se encuentra dentro del conjunto de PTC que fueron destacados como casos exitosos por los organismos internacionales financiadores. De su experiencia no se destacaron aprendizajes para fortalecer el cam-

po de programas sociales de América Latina o del mundo. Tampoco desde el programa se generó alguna propuesta novedosa que aportara al campo alguna innovación que permitiera destacarlo particularmente. Su gestión tuvo otros horizontes, no se buscó la innovación, el centro se ocupó con la necesidad de "bajar" recursos a la población más pobre y, en este sentido, se buscó cumplir con los lineamientos propios del financiamiento, sin por esto dejar de proponer acciones más próximas a las propuestas de abordaje comunitario más acordes con la formación de los técnicos que habían trabajado en programas sociales anteriores.

Esta situación llevó a cierto mimetismo formal –es decir, la aplicación de estrategias de adaptación para adecuar los formatos de gestión– que puede observarse en la baja densidad en los debates acerca de la necesidad de una evaluación externa, ya sea de impacto u otro tipo de ejercicio, la necesidad de condicionar o no las prestaciones y la selección de los beneficiarios. Con esto no se quiere decir que no hubiera debate, sino que no estuvieron en el centro del diseño, estos temas fueron cubiertos por la necesidad de dar respuesta a la crisis.

La evaluación de resultados fue llevada adelante por un consorcio de organizaciones que, según surge de las entrevistas a los técnicos responsables, encontró muchas dificultades, desde el relevamiento y la carga de datos hasta la producción del informe. De hecho, son pocas las secciones del trabajo que fueron publicadas, pero lo que nos importa en este caso es que la evaluación es para los organismos promotores de los PTC un elemento central de la gestión del programa. La posibilidad de dar muestra de resultados objetivos forma parte de la idiosincrasia de los programas financiados por organismos internacionales.

En lo metodológico y en lo conceptual, la otra parte –de la que yo he sido realmente crítico y, para mí, esto se convirtió en el mayor error en

el caso mexicano– fue que los organismos internacionales entendían que la evaluación de esto requería de grupos de control. "Vos estás en el 'Plan Familia' o no, pasan seis meses, vos mejoraste o no; la conclusión es: el 'Plan Familia' es bueno o no..." [...]

Es técnicamente una idiotez, o sea; no sólo un problema ético, un problema... cambian las condiciones... con dos ratones que vos inyectás en cada lado y los tenés encerrados puede ser; en esto no... entonces a mí me parece que también se trabó mucho el debate en los organismos internacionales sobre los medios de evaluación. La evaluación es muy simple: la gente se capitaliza y tiene más dinero, le va a ir mejor. En qué compra y dónde compra hay varias formas de verlo, pero que la tenga en el bolsillo: mejor. ¿Sale de la situación de pobreza o no? Bueno, eso depende de varias cosas, y ahí viene el debate (Decisor político 2 - Argentina).

Además de ser un requisito para la financiación, la evaluación forma parte de los instrumentos que se asumen presentados por el campo como necesarios para la gestión de un PTC. Pueden cuestionarse los métodos y/o los objetivos, pero hay acuerdos respecto de la necesidad del instrumento. Se espera que los PTC generen información que sea relevante para su aprendizaje. En el contexto en el que se implementó el Familias, no fue una prioridad del diseño y la gestión, pero se aceptó la necesidad de evaluar conforme con la demanda del campo organizacional. La evaluación forma parte de los mitos racionalizados por el campo, no define por sí misma la reducción de la pobreza, pero se considera un ejercicio necesario para participar del espacio legítimo, y es importante intentar responder a ese requisito.

Es decir que el programa no partió de una evaluación *ex ante*, no tuvo instancias de evaluación intermedias, sino que se planteó la evaluación final. Entonces, esto fue todo un laburo que yo pude trabajar armando el equipo... el

equipo, es decir: por una parte, plantear la línea de evaluación y, por otra parte, seleccionar lo que serían el consorcio consultor que operaría la evaluación. Pero además nosotros, como equipo de evaluación, tuvimos que reconstruir lo que sería la línea de base, que no estaba dada [...]

Entonces, lo que tuvimos que reconstruir es una línea de base tomando los momentos críticos, sobre todo el crecimiento explosivo que fue el momento del traspaso. Entonces, se tomó esa población, que fue 'traspasada' y después, esa población haciendo un corte en el momento que se decidió empezar a 'traspasar'. Bueno, se reconstruyó haciendo un cruce con la EPH de ese momento, y logramos hacer una línea de base y disponer de una línea de base que los técnicos del BID finalmente la aceptaron, pero... [...]

La evaluación en eso no presentó nada digno de destacarse, ni por la cobertura que alcanzó, ni por... bueno, eso no funcionó. Lo que sí funcionó fue el traspaso de ingreso (Entrevista a profesional técnico 1 - Argentina).

Lo que muestran los extractos de estas entrevistas es la aceptación formal de los requisitos de manera de sostener el funcionamiento, a partir de no perder la fuente de financiamiento. Para el caso del *Familias* presiones normativas no aparecen como constitutivas, en tanto menciones explícitas a la profesionalización como si ocurre en otros PTC (Salas, 2019) y, si bien las presiones coercitivas del BID fueron importantes en una primera fase de implementación, fueron disminuyendo a medida que la crisis económica se iba controlando y el Estado argentino se volvía a empoderar. Por otra parte, el mimetismo no es un objetivo deliberado, más bien se da una aproximación a prácticas racionalizadas en el campo de los PTC sin un objetivo claro de "copiar" una experiencia exitosa. El programa Familias pa-

reciera ofrecer una manifestación de los que Pablo Forni y Lucy Leite han definido como isomorfismo periférico: "Con eso nos referimos a la necesidad de adaptarse a los requerimientos e imposiciones, directas o indirectas, de los países centrales, a través de las determinaciones de organismos multilaterales a los que se pide financiación" (2006: 230).

Las implicancias de la dependencia inicial a la financiación vía organismos multilaterales de crédito logran que el diseño y la definición de un programa social se adecuen a las exigencias demandadas por el campo de PTC. La situación de escasez objetiva de recursos logra que las decisiones sobre una acción de política pública pierdan autonomía y motivación para la creatividad; hay una necesidad de responder a la urgencia social. En términos de Forni y Leite (2006), podríamos caracterizar esta forma de adaptación como una manifestación específica de isomorfismo mimético, el isomorfismo temático, donde el mimetismo se realiza con exclusividad para garantizar la supervivencia del actor organizacional: en este caso, el mimetismo ocurre a partir de los requerimientos formales del BID —y también implícitamente del campo regional de PTC— para el acceso al crédito y no sólo terminan por llevar a cabo actividades que reconocidamente consiguen el crédito, sino que en definitiva se adecuan a las definiciones de dichos organismos.

La situación de periferia expone a países como la Argentina a presiones del entorno y es a partir de la situación estructural en la que se encuentre —por ejemplo, saliendo de una crisis o, al contrario, en un ciclo de crecimiento— será la capacidad de respuesta a esas presiones.

## Conclusiones

En el presente artículo de investigación nos interesó revisar el proceso de legitimación y de estructuración del Plan familias por la inclusión social de Argentina (2002-2015) para analizar la forma de adaptación del Es-

tado argentino a las presiones propuestas por el campo organizacional conformado por los organismos multilaterales financiadores y el resto de programas sociales similares en toda la región latinoamericana. Para dar cuenta la adaptación fue central el concepto de isomorfismo institucional y sus diferentes tipos. Como pudimos analizar, los tres tipos de ideales de isomorfismo institucional funcionan de manera compleja e interactuante. La ventana de oportunidad para el surgimiento del *Familias* coincide con los resultados sociales de los cambios en las políticas económicas, que forzaron la forma de encarar los problemas sociales y sus soluciones. En otras palabras, en una época en que el gobierno argentino se vio presionado para cumplir con las preferencias sustantivas de organismos multilaterales de crédito –en términos de ajustes estructurales–, pero también es posible identificar tendencias hacia la conformidad ceremonial que se confirman en la larga trayectoria de programas de lucha contra la pobreza del país y la región, que aportó a la generación de presiones normativas desarrollando un tipo común de códigos y de lenguaje, el uso de conceptos específicos y herramientas metodológicas determinadas, entre otros rituales.

Podría decirse, en términos neoinstitucionalistas, que hay éxito profesional cuando se logra la imitación voluntaria de las personas que buscan participar en el campo, y cuando se consigue que estas identifiquen esas teorías como el vehículo necesario para ello. No es posible, a partir de las entrevistas realizadas, concluir que la reforma de las políticas sociales fue impuesta por la disciplina de los mercados y los organismos internacionales.

El uso de estas herramientas técnicas propuestas por el BID contribuyó a la legitimación política a partir de la posibilidad de ofrecer resultados emergentes de ejercicios empíricos; esta racionalidad tecnocrática hace sinergia con la necesidad de tener respuestas concretas frente a las dificultades de los go-

biernos para tratar la pobreza en cada uno de los países.

Las instituciones estatales, el modo en que los ministerios o secretarías de desarrollo social que han proliferado en la región comenzaron a constituir "un campo organizacional" transnacional de instituciones similares en constante comunicación, parecen haber sido particularmente importantes en este aspecto. Sin embargo, la dependencia de recursos que caracteriza a los países en vías de desarrollo también se torna un factor crítico. El caso del Plan Familias por la Inclusión Social de Argentina se caracterizó, fundamentalmente, por formar parte de una acción dentro de un conjunto de estrategias de la política pública para enfrentar la crisis económica de 2001. Si bien el programa comenzó a implementarse formalmente en el año 2005, es un emergente de las estrategias que se fueron desarrollando desde 2002 hasta esa fecha. La trayectoria es más larga y puede rastrearse desde las propuestas de programas de lucha contra la pobreza de la Secretaría de Desarrollo Social de los años noventa, que ya proponía la necesidad de generar un programa muy próximo a los cánones que después definieron el campo organizacional de los PTC. Se trató de un programa con distintos momentos hasta la culminación de su diseño formal. Este respondió a la propuesta del campo organizacional de los programas de lucha contra la pobreza; por distintas situaciones, la implementación se fue retrasando y cuando llegó el momento de implementación, el objetivo general del programa fue cambiando hacia colaborar con las estrategias de recapitalización de los hogares pobres y vulnerables que había desarrollado el gobierno en aquellos años. Contrariamente a lo sucedido con los otros PTC de la región, el Familias no ocupó un espacio central de la política social argentina ni desde su experiencia se orientaron nuevas acciones y/o prácticas a otros programas sociales. Fue un programa con dificultades para institucionalizarse, no fue el programa

insignia que proponía una renovación de la política social y tampoco contó con un fuerte apoyo del poder político. Tuvo que ir construyendo de a poco su espacio; su sistema de focalización resultó complejo y poco dinámico al momento de dar comienzo a las acciones; la situación del traspaso de beneficiarios desde el Plan Jefes y Jefas y el cierre a nuevos beneficiarios fueron muestra que el programa no se encontraba en el centro de la dirección de la política social en esos años.

Las dificultades institucionales también se evidenciaron con la relación entre el programa y el BID, que primero manifestó desconfianza frente al uso de los recursos por parte del gobierno argentino y buscó asegurar una correcta utilización de las herramientas técnicas de control de presupuesto y de gestión, tomando como ejemplo la experiencia mexicana. Esta situación fue cambiando a medida que el país lograba recomponerse paulatinamente de la crisis económica y los equipos técnicos que participaron de la gestión del programa pudieron incorporar componentes que consideraron más relevantes. En este caso, la presión normativa no se desprendió principalmente de las menciones a profesiones o saberes técnicos, sino a partir de los espacios de formación y promoción que ofrecían los organismos financiadores, lo que permitía legitimar el desarrollo de acciones conforme con los requerimientos del campo organizacional.

En conclusión, el concepto que mejor capta el isomorfismo del Plan Familias es el isomorfismo temático, un tipo particular de mimetismo que se realiza con exclusividad para garantizar la supervivencia del actor organizacional. El programa se fue construyendo en función de los requerimientos del organismo financiador.

## Referencias bibliográficas

- Arcidiácono, P. (2012). *La política del “mientras tanto”: programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Biblos.
- Arriagada, I. (Ed.). (2005). *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: Consejo Económico Para América Latina.
- Barrientos, A. y Pellissery, S. (2014). Political Factors in the Growth of Social Assistance. 10.1093/acprof:oso/9780198722564.003.0006.
- Berger, P. y Luckmann, T. (1998). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Cohen, E. y Franco, R. (2006). *Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina: similitudes y diferencias*. En E. Cohen y R. Franco (Coords.). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana* (pp. 23-34). México D. F.: FLACSO México.
- Di Maggio, P. y Powell, W. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas - Universidad Autónoma del Estado de México - Fondo de Cultura Económica.
- Filgueira, F. (1998). *El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Residualismo y Ciudadanía Estratificada*. En B. Roberts (Ed.). *Ciudadanía y política social* (pp. 71-116). San José: FLACSO/SSRC.
- Forni P. y Leite, L. (2006). El desarrollo y legitimación de las organizaciones del tercer sector en la Argentina: hacia la definición de un isomorfismo periférico. *Sociologías* [online]. Núm. 16, 216-249.
- Franco, R. (1996). Los paradigmas de la política social en América Latina. *Revista de la CEPAL*. 58: 9-22.
- Lo Vuolo, R. (1998). ¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de *integración social y democracia*. En *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neconservador*. Buenos Aires: CIEPP - Miño y Dávila.

- March, J. y Olsen, J. P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizacional de la política*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.
- Meyer, J. W. y Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American Journal of Sociology*, 83 (2): 340-363.
- Novacovsky, I. y Sobrón, C. (1999). *Propuesta de un programa de transferencia directa de ingreso para la Argentina: Ingreso para el Desarrollo Humano*. En J. Carpio e I. Novacovsky (Comps.). *De Igual a Igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales* (pp. 118-140). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica - SIEMPRO - FLACSO Argentina.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México D. F.: Miño y Dávila.
- Perrow, C. (1991). *Sociología de las organizaciones*. Madrid: McGraw-Hill.
- Salas, M. (2019). *Proceso de legitimación y homogenización de programas de lucha contra la pobreza en América Latina. Estudio de casos de Programas de Transferencias de Ingresos Codicionadas* (Tesis de doctorado no publicada). Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Villarreal J. (1996). *La exclusión social*. Buenos Aires: FLACSO Argentina - Grupo Editorial Norma.

**Del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro.  
Apuntes etnográficos para pensar la transformación  
de los programas sociales desde la experiencia de  
organizaciones de la economía popular  
(2016-2018)**

*From Argentina Trabaja to Hacemos Futuro.  
An ethnographic analysis on the transformation of social programs  
from the experience of popular economy organizations  
(2016-2018)*

**Por Florencia Daniela Pacifico\***

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2020.  
**Fecha de Aceptación:** 22 de septiembre de 2020.

**RESUMEN**

Este artículo de investigación analiza etnográficamente los modos en que integrantes de cooperativas creadas a partir del Programa Argentina Trabaja, nucleadas en la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular vivenciaron las modificaciones establecidas en los programas sociales a partir del año 2016. Durante el periodo en el que la alianza Cambiemos asumió la gestión del gobierno Nacional tuvieron lugar una serie de transfor-

maciones en los programas sociales los cuales reorientaron sus objetivos hacia el fomento de las condiciones individuales de empleabilidad, restándole centralidad a la promoción del trabajo asociativo, que había caracterizado a las políticas de las décadas precedentes. En febrero de 2018, estas modificaciones alcanzan su punto culmine a partir del lanzamiento del programa Hacemos Futuro, una política de transferencia condicionada de ingresos que reemplazó al Argentina Trabaja, eliminando a

---

\* Doctora en Antropología por la Universidad de Buenos Aires. Profesora y Licenciada en Ciencias Antropológicas por la Universidad de Buenos Aires. Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Correo electrónico: fpacifico@filo.uba.ar

las cooperativas de trabajo como vía de implementación y a las jornadas de trabajo como forma de contraprestación. Recuperando los aportes del campo de la antropología de las políticas públicas, en este artículo de investigación se reconstruirán las apropiaciones creativas que las personas hicieron de las propuestas de intervención estatal, evidenciando la importancia de situar las transformaciones en las políticas en el marco de las trayectorias y experiencias de organización colectiva previas. El objetivo de este artículo consiste así en problematizar aquellas miradas lineales acerca de los efectos de las políticas, dando cuenta del modo en que sus titulares procuraron darle continuidad a proyectos generados por las cooperativas. Se argumenta que, mirando desde las perspectivas y experiencias de mis interlocutores e interlocutoras, la lógica y los horizontes que permean el desarrollo de sus prácticas políticas colectivas no quedan directamente circunscriptos a lo que el Estado define como objetivos para sus programas. En particular, se mostrará que estas modalidades de organización colectiva contornean los límites de aquello que el Estado define como trabajo *productivo* y *participación*, invitándonos a problematizar miradas duales de la economía y a complejizar los límites entre lo individual/ colectivo.

**Palabras clave:** *Etnografía, Organización Colectiva, Programas Sociales, Antropología de las Políticas Públicas.*

## ABSTRACT

This article analyzes, between an ethnographic approach, the ways in which members of cooperatives promoted by the program Argentina Trabaja and integrated into the Confederación de Trabajadores de la Economía Popular, experiences the changes in social policy after 2016. During the Cambiemos Alliance government were implemented a number of transformations in social programs whose objectives were redirected toward the promotion of individual

employability conditions, subtracting centrality from the encouragement of associative work, which had been central in the previous policies. In February 2018, these modifications reach their culmination after the launching of Hacemos Futuro, a conditional cash transfer that replaces Argentina Trabaja, eliminating work cooperatives as a means of implementation and workfare participation as a conditional requirement. Recovering the contributions of anthropology of public policies, this article will reconstruct the creative appropriations that people made of the state's intervention proposals, demonstrating the importance of placing the transformations in policies in relation with previous trajectories and experiences of collective organization. The aim of this paper is to problematize those linear views about the effects of the policies, showing the way in which their recipients tried to give continuity to projects generated by the cooperatives. We will argue that, looking from the perspectives and experiences of my interlocutors, the logic and horizons involved in their collective political practices is not directly circumscribed to what the State defines as objectives for its programs. In particular, we will show that these ways of collective organization challenge the limits of what States defines as *productive* work and *participation* inviting us to problematize dual views of the economy and to complex the boundaries between the individual / collective.

**Keywords:** *Ethnography, Collective Organization, Social Programs, Anthropology of Public Policies.*

## Introducción

“¿Sabías que los programas Argentina trabaja, Ellas Hacen y Desde el Barrio tienen nuevo nombre? A partir de ahora sos parte de HA-

CEMOS FUTURO”<sup>1</sup>. En febrero de 2018, chats telefónicos y redes sociales en las que participaban integrantes de cooperativas de trabajo y militantes de movimientos sociales replicaban este aviso que, sin ahondar en detalles, estrenaba el logo del nuevo programa y especificaba algunos datos de contacto a los que comunicarse con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN). A partir del lanzamiento de Hacemos Futuro, los programas de Ingreso social con Trabajo Argentina Trabaja (PRIST-AT) y Ellas Hacen se interrumpían y, con ellos, se abandonaba la apuesta por intervenir sobre el desempleo mediante la creación de cooperativas de trabajo<sup>2</sup>.

Con la entrada en vigencia del Hacemos Futuro se afianzaban una serie de transformaciones que ya venían desarrollándose desde el diseño estatal a partir de la asunción de la Alianza Cambiemos al gobierno Nacional. Además de la eliminación de las cooperativas como formas de organizar la contraprestación, los cambios contemplaron la incorporación de nuevos entes ejecutores y la redefinición de los criterios de permanencia que pasaron a orientarse hacia el fomento de instancias de capacitación individual dirigidas a potenciar las

posibilidades de “inserción laboral e integración social” (Res. MSyDS 98/2018)<sup>3</sup>. Como lo han señalado distintos trabajos académicos, el lanzamiento del Hacemos Futuro se asentó sobre un discurso que puso el acento en la necesidad de fomentar las condiciones individuales de “empleabilidad”, en detrimento de la promoción del trabajo asociativo (Gamallo, 2017; Hopp, 2017; Arcidiácono y Bermúdez, 2018; Ferrari Mango y Campana, 2018). En este artículo de investigación, proponemos un abordaje etnográfico de los modos en que estas transformaciones en los programas fueron vivenciadas por sus titulares. Buscaremos mostrar el proceso a partir del cual las personas se relacionan con las políticas y hacen frente a las transformaciones que se desencadenan a partir de las transiciones gubernamentales. Nuestro análisis seguirá una línea analítica basada en aquellas perspectivas antropológicas sobre las

---

1 Utilizo comillas para citas textuales y palabras que corresponden al discurso de mis interlocutores y letra cursiva cuando se trata de categorías sociales.

2 En cuanto al programa Desde el Barrio, se trató de una política de transferencia de ingresos a trabajadores y trabajadoras sin empleos formales, que venía implementándose a través del gobierno de la Provincia de Buenos Aires y había pasado a gestionarse desde Nación el año anterior. La fusión de los tres programas afectó a 261.805 titulares en todo el país, de los cuales el 62,5% provenían del Argentina Trabaja, el 30,5% del Ellas Hacen y un 7% correspondían al Desde el Barrio (Voria y Míguez, 2019).

---

3 Las capacitaciones estipuladas como obligatorias comprendieron dos ejes programáticos: la educación formal, es decir, la terminalidad educativa primaria y secundaria, y, un segundo eje denominado como de “formación integral”, el cual previó que los y las titulares opten por cursos o talleres dentro de aquellas propuestas validadas por el programa. Se requirieron 64 horas anuales de capacitación para quienes estuvieron cursando estudios primarios o secundarios y 120 para aquellos con estudios formales completos. En cuanto al cambio en los entes ejecutores, vale la pena mencionar que, para mayo de 2017, de los 178 entes ejecutores que formaban parte del PRIST-AT, 66 habían sido incorporados a partir de la gestión de Cambiemos en el gobierno; destacándose una tendencia hacia darle un mayor lugar a las Organizaciones de la Sociedad Civil, antes que a los municipios, los cuales habían tenido un rol más preponderante en la etapa anterior (Gamallo, 2017).

políticas públicas que, recuperando el trabajo de Michel Foucault, han puesto de relieve las limitaciones de abordarlas desde una mirada “estatocéntrica” (Sharma y Gupta, 2006), proponiendo en cambio mirar al Estado desde sus efectos (Trouillot, 2001) o márgenes (Das y Poole, 2008; Asad, 2008). Específicamente, en un planteo que ha sido muy influyente en este campo de estudios, Shore y Wright (1997) propusieron construir análisis que descentren la atención de la mera aplicación de programas, normas, decretos o leyes orientadas hacia un fin específico para abordar en cambio los complejos procesos desde los que se regulan poblaciones. Esta mirada permitió problematizar la comprensión de las políticas como entidades objetivas y racionales que regulan a la población de arriba hacia abajo (Gil Araujo, 2010; Poole, 2012; Lynch Cisneros, 2012; Franzé Mundano, 2013) y abrió camino a indagar en las maneras ambiguas y disputadas en que éstas son promulgadas y recibidas, considerando las relaciones que crean y los sistemas de pensamiento más amplios en los que están insertas (Shore, 2010). Recuperando estos aportes, en este artículo de investigación partimos de considerar que las formas en que el Estado orienta y redefine sus modalidades de intervención no generan efectos lineales en las vidas de las personas que son definidas como sus destinatarias. Así, nos interesa resaltar los modos en que los titulares del PRIST-AT se apropiaron creativamente (Poole, 2012) de algunos de los requisitos y planteos propuestos por agencias estatales. Específicamente, nuestro análisis estará centrado en las experiencias de integrantes de cooperativas creadas al calor del Argentina Trabaja y nucleadas en Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). Se recuperarán resultados del trabajo de campo realizado entre julio de 2016 y julio de 2018 en dos distritos de la zona noroeste del Gran Buenos Aires, junto a personas que fueron inicialmente titulares del Argentina Trabaja y luego pasaron a pertenecer al Ha-

ceemos Futuro y que se encuentran vinculadas al Movimiento Evita, dentro de la CTEP.

LA CTEP nace en el año 2011, a partir de la confluencia de un conjunto de organizaciones sociales que en las décadas previas habían protagonizado procesos de movilización en contra de las medidas neoliberales de la década de 1990. Esta organización se reivindica como la herramienta gremial de aquellas personas que, excluidas del mercado laboral formal, “salieron a inventarse el trabajo” para sobrevivir (Persico y Grabois, 2014). Las organizaciones que conforman la CTEP tienen una larga trayectoria en la creación de iniciativas de trabajo, muchas veces vinculadas a la gestión de programas sociales. El Movimiento Evita, que constituye una de las organizaciones fundantes y más numerosas dentro de la CTEP, ha venido participando de la implementación del PRIST-AT desde sus primeros años<sup>4</sup>. En el año 2016 y en un contexto de intensa conflictividad con el gobierno de Cambiemos, la CTEP fue incluida formalmente como uno de los entes ejecutores del PRIST-AT y pasó a gestionar sus propios proyectos de trabajo<sup>5</sup>. El trabajo de campo realizado junto a titulares del PRIST-AT pertenecientes a la

---

4 Para un análisis específico de las experiencias del Movimiento Evita en la gestión del PRIST, véase: Natalucci, 2012; Longa, 2017.

5 Durante el periodo 2016- 2018, la CTEP ocupó el lugar mayoritario dentro de los entes ejecutores que estaban en manos de organizaciones sociales (Gamallo, 2017) y fue el segundo ente ejecutor con mayor volumen de destinatarios después de los gobiernos municipales en 13 distritos del conurbano (Muñoz, 2018). Para profundizar en la relación de conflictividad entre la CTEP y el gobierno de Cambiemos y las demandas generadas a partir de 2016, véase: Maldovan Bonelli, Fernández Mouján, Ynoub y Moler, 2017; Natalucci, 2018; Hudson, 2018.

CTEP-Evita, evidenció que la construcción política de estas organizaciones y las trayectorias recorridas por las personas que las integran habilitaron bases desde las que apropiarse de las cooperativas y responder a las reconversiones establecidas en los programas sociales. Esta consideración y las reflexiones volcadas en este trabajo se nutren de los diálogos mantenidos junto a quienes formamos parte de un proyecto de investigación más amplio, dirigido al estudio etnográfico de las prácticas de organización colectiva de trabajadores no asalariados y su articulación con formas de dominación y gobierno<sup>6</sup>. En el marco de este trabajo colectivo, hemos seguido una línea analítica que centra la mirada en el análisis de las relaciones –de complementariedad, contradicción e interdependencia– entre prácticas estatales y modalidades de organización colectiva (Grimberg, Fernández Álvarez y Carvalho Rosa, 2009; Manzano, 2013; Fernández Álvarez, 2017). Este enfoque permite pensar a los procesos de formación de cooperativas de trabajo y a las lógicas que permean sus prácticas de organización no como una imposición establecida “desde arriba” por el Estado (Fernández Álvarez, 2017), sino como parte de un “doble movimiento” que incluye tanto la acción de organizaciones sociales como la implementación de políticas (Fernández Álvarez, 2016a).

---

6 Proyectos UBACyT: “Prácticas políticas colectivas, modos de agremiación y experiencia cotidiana: etnografía de prácticas de organización de trabajadores de sectores populares (2018-2020)” y PICT: 0659-2015 “Prácticas políticas colectivas, modos de gobierno y vida cotidiana: etnografía de la producción de bienes, servicios y cuidados en sectores subalternos”. Ambos están dirigidos por la Dra. María Inés Fernández Álvarez y radicados en el Instituto de Ciencias Antropológicas de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

Recuperando esta mirada, en este artículo de investigación sostendremos que, mirando desde las experiencias de los integrantes de las cooperativas, la lógica y los horizontes que permean el desarrollo de sus prácticas políticas colectivas no queda directamente circunscripto a lo que el Estado define como objetivos para sus programas. Específicamente, mostraremos que las modalidades de organización colectiva generadas a partir de la acción de organizaciones de la economía popular en el marco del PRIST-AT, contornean los límites de aquello que el Estado define como trabajo *productivo* y *participación*, invitándonos a problematizar miradas duales de la economía y a complejizar los límites entre lo individual y lo colectivo. En la primera parte del artículo, presentamos las características principales del PRIST-AT y de los cambios que se introdujeron en dicha política a partir de 2016, puntualizando en los distintos debates académicos sobre el tema. En segundo lugar, nos centramos en las prácticas de integrantes de las cooperativas, interrogando cómo se define y valora la relevancia de los trabajos realizados y el modo en que se determina aquello que es considerado *productivo*. Finalmente, exploramos los vínculos entre integrantes de las cooperativas, la construcción cotidiana de la pertenencia a espacios colectivos y lo que se espera de las personas que *participan* de ellos. Sobre la base de estos análisis, mostraremos que aun a pesar del contexto desfavorable generado durante la gestión de Cambiemos, las personas procuraron darle continuidad a aquellas formas colectivas de mejorar y reproducir las vidas que habían sido generadas en articulación con los programas sociales. Por último, subrayaremos la importancia de atender a estas iniciativas locales y a los sentidos en las que se apoyan para aportar a la reflexión acerca de los efectos de las intervenciones estatales en general y de los vaivenes en relación a la promoción del trabajo asociativo en particular.

## Entre la promoción estatal del cooperativismo y el fomento de las condiciones de empleabilidad

Desde el momento de su lanzamiento en agosto del año 2009, el PRIST-AT ha sido objeto de numerosas reflexiones y ha suscitado debates dentro y fuera de la academia. La magnitud de recursos destinados y las discusiones que se abrieron a partir de su creación hicieron de esta política un caso paradigmático (Natalucci, 2012). En primer lugar, debemos contextualizar su surgimiento en el marco de un conjunto más amplio de iniciativas estatales promovidas durante el periodo transcurrido entre 2003 y 2015, desde un enfoque que buscó diferenciarse de aquel que permeaba las medidas “focalizadas” o “compensatorias” de las décadas previas, otorgándole centralidad a la cuestión del trabajo y a la promoción de la economía social (Hintze, 2007; Grassi, 2012; Vuotto, 2011). El desarrollo de estas políticas coincidió con un periodo de recuperación y crecimiento de la economía argentina en el que se implementaron medidas orientadas a la redistribución del ingreso (Trujillo y Retamozo, 2017), el estímulo a la producción y a las exportaciones agropecuarias y mineras, el pago integral de la deuda con el Fondo Monetario Internacional (Neffa, 2018) y la expansión del sector manufacturero (Aspiazu y Schorr, 2010). Un periodo que algunos autores han dado en llamar como “pos convertibilidad” (Neffa, 2018), “pos neoliberalismo” (Grassi, 2012), “neo desarrollismo” (Félez, 2011) o modelo de “crecimiento con inclusión social” (García Delgado y Peirano, 2011).

Específicamente, el PRIST-AT fue lanzado en un contexto de agudización de la crisis financiera internacional y se propuso fomentar la actividad económica e incrementar los ingresos a través del “trabajo organizado y comunitario” y del incentivo al “desarrollo local” (Res. 3182/09). Estuvo dirigido a personas sin empleos formales y promovió la creación

de cooperativas que llevasen adelante “obras de mediana y baja complejidad con un fuerte impacto en los barrios” (MDSN, 2010), otorgando a sus integrantes un ingreso monetario mensual cuyo monto fue variando a lo largo del tiempo<sup>7</sup>. Algunos años después, en 2013, se incorporó una nueva línea programática, el Ellas Hacen, la cual estuvo específicamente dirigida a mujeres, con tres o más hijos/as a cargo o al menos un hijo/a con discapacidad, y/o víctimas de violencia de género<sup>8</sup>. Desde su lanzamiento, los documentos que especificaban los alcances del PRIST-AT pusieron énfasis en señalar los puntos de ruptura que

---

7 El monto del ingreso monetario fue perdiendo proporción en relación al salario mínimo, había llegado a representar el 85% en 2009, el 70% en 2012 y el 56% para mediados del 2016 (Arcidiácono y Bermúdez, 2018).

8 El surgimiento del Ellas Hacen se fundamentó en diagnósticos acerca de los impactos que la participación de mujeres en las cooperativas del PRIST- AT había tenido en la ruptura de estereotipos de género, destacándose la centralidad de su incorporación en espacios formativos y en tareas consideradas “tradicionalmente masculinas” (MDSN, 2014). Esta línea programática priorizó la participación de las titulares en espacios formativos tales como la terminalidad educativa, los oficios y otras capacitaciones con perspectiva de género. Las capacitaciones previstas fueron pensadas como instancias colectivas preparatorias para el posterior desarrollo de formas asociativas de trabajo, las cuales quedaron proyectadas para una segunda etapa que finalmente no llegó a ejecutarse de manera generalizada ya que mediaron cambios en el signo político de la gestión del Estado nacional. Además, el Ellas Hacen se diferenció de su línea antecesora en lo que refirió a su modalidad de gestión, la cual estuvo centralizada en el MDSN a través de sus Centros de Atención Local.

diferenciaban a esta política de otras implementadas previamente. Así, en la *Guía informativa sobre el Programa de Ingreso Social con Trabajo* (MDSN, 2010), se especificaba: “Es muy importante destacar que este Programa no es comparable a un plan de ingresos, como el Plan Jefes y Jefas de Hogar. Tampoco es un plan de obras públicas. Su objetivo es generar y recuperar la dignidad del trabajo para la promoción de las familias”. Sin embargo, si bien una parte de la producción académica destacó los aspectos novedosos de esta política, señalando que la centralidad otorgada a la cuestión del trabajo y a la promoción de la economía social suponía rupturas con los programas de empleo transitorio desarrollados durante la década de 1990 (Vuotto, 2011; Natalucci, 2012; Hopp, 2015), esta caracterización no impidió el desarrollo de un interesante debate acerca de sus alcances y limitaciones. Específicamente, se ha destacado que los procesos de formación de dichas cooperativas, la organización centralizada de las tareas, la percepción individual de los ingresos monetarios y la dependencia de recursos provistos por el Estado resultaron aspectos problemáticos que tensionaron la posibilidad de generar modalidades de trabajo autónomas y auto gestionadas (Lo Vuolo, 2010; Levy y Bermúdez, 2012; Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez, 2014; Hopp, 2015).

Otro interesante punto de debate ha girado en torno al modo en que su puesta en marcha modeló las relaciones entre Estado y movimientos sociales. Vale la pena mencionar que la gestión de dicho programa se desarrolló de manera descentralizada, a través de gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil. La incorporación de los movimientos sociales tuvo lugar a partir de un proceso controvertido, en el cual los movimientos disputaron la distribución de cupos a partir de diferentes formas de movilización y protesta (Natalucci, 2012; Gradín, 2014; Kasparian, 2017; Manero, 2018). La inicial prioridad otorgada a la implementación a través de gobiernos munici-

pales supuso un punto de inflexión en el rol de intermediarias entre sectores populares y Estado que hasta entonces habían tenido las organizaciones sociales (Natalucci, 2012)<sup>9</sup>. Desde perspectivas más críticas, se subrayó que las interacciones entre Estado y movimientos en el marco de la gestión del PRIST-AT reprodujeron micro corrupciones propias de las formas previas de distribución de recursos estatales (De Sena y Chahbenderian, 2011), enmarcándose en una lógica clientelar (Zibechi, 2010; Ronconi y Zaragaza, 2017). Con todo, si bien la formulación e implementación del PRIST-AT suscitó un amplio debate al respecto de las rupturas y continuidades de esta política con respecto a lógicas asistenciales y compensatorias características de los programas sociales propuestos durante la década de 1990, es indudable que las transformaciones propuestas a partir de la asunción de la Alianza Cambiemos implicaron un retorno a un enfoque centrado en empleabilidad individual que recuperó más explícitamente aquellas dinámicas propias de los programas previos. Si bien se hizo efectiva de manera generalizada a partir de febrero de 2018, la pérdida de centralidad de las cooperativas de trabajo venía insinuándose en el diseño estatal desde los inicios de la gestión Cambiemos. En mayo de 2016, la Resolución 592/16 subrayó la necesidad de reformular el PRIST-AT, sosteniendo que las cooperativas no habían logrado “consolidarse”, en tanto no habían podido insertarse en el mercado laboral ni generar autonomía económica. Esta normativa estableció que la pertenencia a las

---

9 Vale la pena recordar que los movimientos sociales venían teniendo un protagonismo central en la ejecución de aquellos programas de empleo transitorio implementados en nuestro país durante la década de 1990, entre los que podemos mencionar a los planes Trabajar I, II y III, el programa de Servicios Comunitarios y el Programa de Emergencia Laboral.

cooperativas pasaba a ser de carácter opcional, sin constituir un requisito obligatorio para la pertenencia al programa y reorientando los objetivos de la política hacia aquellos dirigidos a brindar capacitación a través de cursos y prácticas de formación socio productivas, definiendo a estas herramientas como necesarias para favorecer la futura inserción de los titulares en el mercado laboral. Estos diagnósticos negativos acerca de los alcances de las políticas de promoción estatal del cooperativismo desarrolladas durante el periodo 2003-2015 se articularon con la circulación de una serie de imágenes morales negativas acerca de los titulares y de las organizaciones colectivas que intervinieron en la gestión del PRIST-AT. A modo ilustrativo de estos discursos, podemos citar las palabras pronunciadas por el entonces presidente Mauricio Macri, en mayo de 2017, cuando se anunciaba la creación del Plan Empalme, una iniciativa que preveía la posibilidad de que quienes eran titulares de diferentes programas pertenecientes a las carteras del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y del de Desarrollo Social, pudieran acceder a un trabajo formal sin perder su condición de beneficiarios. En ocasión del día del trabajador y en el contexto de un acto en el estadio del Club Ferro, la medida fue anunciada como una “reconversión de los planes sociales” que venía a dar respuesta a la problemática encarnada en la realidad de cientos de miles de argentinos que luego de la crisis del 2001 habían recibido una mano del Estado, pero que luego de muchos años, seguían “en esa situación”: nunca habían podido trabajar. La imagen que se proyectaba era de continuidad absoluta, de personas atrapadas, fuera del tiempo, condenadas a repetir una historia de “pasividad” y “facilismo”. El Plan Empalme se presentó como una estrategia dirigida a fomentar el ingreso a empleos formales por parte de los titulares, proponiendo la articulación con empresas privadas, las cuales obtendrían su beneficio pudiendo descontar de sus costos

laborales el monto percibido por las transferencias monetarias que realizaba el Estado.

El lanzamiento del Hacemos Futuro dio continuidad a esta iniciativa y estableció que, si los titulares obtenían un empleo formal por el cual percibieran una suma de hasta el 50% del salario mínimo vital y móvil, continuarían recibiendo el monto total del subsidio. Los objetivos de este programa se orientaban de forma explícita hacia la promoción individual de la autonomía económica, mediante la articulación con empresas privadas y por medio de la incorporación de sus titulares en espacios formativos que permitiesen mejorar sus condiciones de empleabilidad<sup>10</sup>. Hacemos Futuro fue presentado como un programa de transferencia condicionada de ingresos que otorgaba individualmente un “subsidio para formación”. Además, la eliminación las instancias colectivas, fue presentada como una estrategia dirigida a acabar con los intermediarios, interpelando a los titulares de manera individualizada: “Recordá que (...) no debés realizar ningún pago para pertenecer al programa y nadie puede obligarte a concurrir a actos y movilizaciones”<sup>11</sup>, advertían en el sitio web del Ministerio, como un aviso dirigido a titulares del Hacemos Futuro, dejando abierta la posibilidad a pensar que la nueva modalidad de gestión permitiría acabar con manejos espurios y prácticas clientelares supuestamente característicos de la modalidad de gestión ejer-

---

10 Además de asistir a una cantidad de horas anuales de capacitación, el Hacemos Futuro preveía que sus destinatarios registren su experiencia laboral en un sitio web que, funcionando como una “bolsa de trabajo”, establecería los vínculos con empresas.

11 “Hacemos Futuro. Terminá tus estudios y capacitáte en lo que más te gusta”. Extraído de <https://www.argentina.gob.ar/desarrollo-social/hacemosfuturo> (fecha de consulta: 04 de febrero de 2020).

cida por movimientos y organizaciones sociales<sup>12</sup>. Estas transformaciones generadas en los programas estatales a partir de 2016 renovaron el debate académico al respecto de la temática. Distintos trabajos señalaron que la reformulación de los objetivos de los programas hacia el fomento de capacidades individuales implicó una inclinación de su enfoque hacia las teorías del capital humano (Gamallo, 2017) y a la aplicación de criterios empresariales (Hudson, 2018). Según Arcidiácono y Bermúdez (2018) el “giro capacitador” que operó en los programas a partir de 2016 se legitimó apoyándose en “debilidades pre existentes”, tales como las dificultades registradas en la puesta en práctica de saberes cooperativos y autogestivos. Otros trabajos sostuvieron que las transformaciones introducidas fueron socavando la vinculación de los integrantes de las cooperativas con las redes sociales y territoriales (Ferrari Mango y Campana, 2018; Hintze, 2018), adscribiendo a un enfoque individualista de la sociedad y a la intervención estatal, que generó sentimientos de temor e incertidumbre (Hopp, 2017) e incluso de abandono y soledad (Voria y Míguez, 2019) entre los cooperativistas. Así, se remarcó que ante la pérdida de espacios colectivos; la posibilidad de continuidad de las formas autogestivas quedó a merced de apropiaciones personales y sociales particulares (Hintze, 2018).

En este artículo de investigación, procuramos aportar a este debate en torno a los

procesos abiertos a partir de las transformaciones generadas en el PRIST-AT, centrándonos específicamente en el modo en que estos cambios fueron procesados por integrantes de organizaciones de la economía popular. Si consideramos que, tal y como lo han indicado una serie de análisis previos, el programa involucró desde sus inicios una variedad de actores y realidades territoriales (Arcidiácono y Bermúdez, 2018) dando lugar a procesos locales de apropiación, interpretación y disputas internas (Fizman, 2015; Ferrari Mango, 2019a, 2019 b), resulta relevante interrogar el modo en que estas tramas locales marcaron formas específicas de vivenciar las reconversiones establecidas en el periodo posterior al 2016. Los cambios introducidos en el PRIST-AT y la forma en que fueron legitimados trajeron implícita una definición del trabajo restringida a la inserción individual en el mercado laboral, invisibilizando el valor de otras formas no asalariadas y no remuneradas y deslegitimando a los procesos colectivos de organización. A partir del trabajo de campo realizado junto a integrantes de cooperativas del PRIST-AT nucleadas en la CTEP, observamos que desde sus prácticas cotidianas se construyeron miradas alternativas acerca del carácter *productivo* del trabajo y sobre las formas de *participación* en organizaciones colectivas, sobre las cuales nos detendremos en los próximos dos apartados.

### **(Re)definiciones en torno a lo *productivo***

A lo largo de los años en que estuvo vigente el PRIST-AT, las cooperativas creadas en el marco de esta política fueron realizando una diversidad de proyectos de trabajo, los cuales tuvieron gran variabilidad de acuerdo a las tramas locales de su implementación. Con base al trabajo de campo realizado junto a cooperativas de los distritos de Pilar y San Miguel, nucleadas en la CTEP-Evita, hemos observado que, de forma recurrente, las tareas fueron variando desde una orientación

---

12 Estas controversias morales que giran en torno a la gestión de programas sociales y a la circulación de estereotipos negativos al respecto de quienes son objeto de intervención estatal, tienen una larga data en nuestro país y han sido identificadas y analizadas en distintos análisis etnográficos sobre organizaciones de trabajadores desocupados (Quirós, 2011; Vommaro y Quirós, 2011; Ferraudi Curto, 2013; Manzano, 2013).

inicialmente volcada al trabajo en tareas de mantenimiento en el espacio público, hacia el desarrollo de otros proyectos en obradores —talleres de herrería, carpintería, bloqueras, entre otros— la producción de alimentos en huertas y la realización de tareas de construcción y mantenimiento en viviendas e instituciones públicas barriales. Esta tendencia tiene congruencia con algunas redefiniciones en la implementación del programa que tuvieron lugar entre 2012 y 2013 y consistieron en la reorganización de las cooperativas reduciendo la cantidad de personas incluidas en ellas y en la sanción de normativas que buscaron fomentar una mayor “especialización” en las tareas realizadas<sup>13</sup>. Sin embargo y sin desmerecer la influencia de estos lineamientos, el trabajo de campo evidenció que la proyección de distintos horizontes de trabajo y de la construcción política fue delinándose también a partir de la recuperación de conocimientos, vínculos barriales y experiencias organizativas previas. Para ilustrar este argumento, reconstruiremos la experiencia de Juntos Podemos y Néstor Vive, dos cooperativas del distrito bonaerense de Pilar y del Polo Productivo La Quinta del Pueblo, en San Miguel. La cooperativa Juntos Podemos se formó en el año 2012, a partir del proceso de reestructuración de las entidades creadas a partir del PRIST-AT al que hicimos referencia más arriba. En 2016, cuando nos contactamos con ellos, sus integrantes eran once (seis mujeres y cinco varones). Por entonces, la cooperativa se dedicaba principalmente a realizar obras de construcción y tareas de mantenimiento y refacciones en casas propias y de habitantes de sus mismos barrios. “Nos generamos nuestro propio trabajo. Vamos yendo a las casas de los compañeros que necesitan arreglar, y tienen los materiales y arreglamos”, me respondió Silvia Palmieri, su

presidenta, en junio de 2016 durante uno de nuestros primeros encuentros. No serían estas las únicas veces que escucharía a diferentes referentes y militantes del Movimiento Evita relatar las cosas que “se hacían” con las cooperativas. “Las cooperativas nos parecieron una buena oportunidad para crear organización, que no sean solamente planes sociales”, dijo con vehemencia una de los principales referentes del Movimiento en el distrito, tras describirme en detalle a qué se dedicaba cada una de las cooperativas y resaltar la importancia de que se hicieran trabajos útiles y durables, que sirvieran para “construir en el barrio” y generar “vínculos con el vecino”. Referirse al trabajo como algo que era *generado* o *inventado* suponía, por un lado, reivindicar un lugar activo en el despliegue de aquello que proponían las políticas. Pero, además, la utilización de esta expresión anclaba en planteos y reivindicaciones sostenidas por la CTEP, reafirmando su pertenencia a la economía popular.

El primer día que acompañé una jornada de trabajo de Juntos Podemos, sus integrantes reconstruyeron brevemente la historia de la cooperativa. Mientras recorríamos las calles del barrio, Silvia me señaló una escuela que habían pintado, una salita en la que habían hecho reparaciones y una cancha que mantenían periódicamente. Ese día, se encontraban trabajando en la casa de una de sus integrantes que había sufrido un incendio y debía reparar el revoque para reconstruir las paredes ennegrecidas por el fuego. Mientras algunos preparaban la mezcla y otros la iban colocando con una espátula sobre el techo, rememoraron aquellas jornadas en las que por primera vez se habían dedicado a la construcción de una casa “de material”. Se trataba de la vivienda de una señora mayor que habitaba una “casilla” de chapa y madera y, si bien había obtenido un subsidio para comprar materiales, no poseía recursos para contratar mano de obra ni contaba con las posibilidades de hacerlo ella misma o de pedirle ayuda a alguien de su entorno.

---

13 Véanse las Resoluciones (MDSN) 1499/2012, 3877/2013 y 7921/2013.

Una trabajadora social que conocía su caso y que había tomado contacto con la cooperativa cuando sus integrantes realizaron refacciones en la sala de primeros auxilios del barrio, les preguntó si se animaban a edificar su casa. Recuerdan que se trató de un gran desafío ya que implicó levantar una casa “desde cero”, tarea para la cual muchos integrantes tuvieron que aprender oficios desconocidos y otros, que ya poseían conocimientos de albañilería, poner en común estos saberes y transmitirlos a sus compañeros. Esta experiencia inicial fue relatada en distintas oportunidades a lo largo del trabajo de campo, en diálogos que exponían la emoción y el orgullo que habían sentido al poder mejorarle las condiciones de vida a esa señora, que hasta el día de la fecha les recordaba su agradecimiento cuando los cruzaba por el barrio. Se trataba de una experiencia que marcaba una especie de hito fundacional en la historia de la cooperativa, a partir de la cual habían ido profundizando sus conocimientos y ganando experiencia en tareas vinculadas a la construcción y mejoramiento de viviendas. En esa primera visita a la cooperativa y como pudimos registrar en muchas otras de las jornadas de trabajo que acompañamos, sus integrantes aprovecharon el horario de almuerzo para mantener una breve reunión en la que se organizaron las actividades pendientes para la jornada y se intercambiaron ideas acerca de qué acciones llevar adelante en el futuro. Armar un frente vecinal para reclamar cosas para el barrio, disponer del terreno trasero de las casas de algunos integrantes para poder poner en marcha huertas, una agenda de movilizaciones de las que se votaba a cuáles adherir; fueron algunos de los temas del día. Los intercambios durante la reunión tornaban evidente que los trabajos de la cooperativa comprendían un conjunto diverso de actividades que variaban de acuerdo a las posibilidades y necesidades registradas en cada momento. Además de construir y refaccionar casas, colaborar en el mejoramiento de espacios públicos barriales

y producir alimentos en huertas dispuestas en sus viviendas, los integrantes de la cooperativa sostenían en ese momento un merendero tres veces por semana. Más que componerse de un conjunto especializado de oficios que podrían ser contenidos en el “objeto social”, la relevancia de sus actividades estaba definida por su posibilidad de dar respuesta a necesidades que compartían con habitantes de sus mismos barrios. En comparación a los trabajos de mejoras en las calles y veredas del barrio realizados anteriormente en el marco del PRIST-AT, las refacciones de viviendas, las huertas, las mejoras en instituciones barriales eran consideradas actividades de relevancia, que resultaba más grato realizar. Así lo expresó Silvia en una entrevista realizada en octubre de 2017:

“Lo que discutimos nosotros es que decíamos que estábamos todo el tiempo limpiando la calle, que eso tampoco se veía, no tenía fruto (...). Para mejorar nuestro barrio era necesario hacer las refacciones de escuelas, de las instituciones públicas que teníamos en el barrio como el centro de salud, el jardín de infantes, el comedor que tenemos acá”.

Su planteo recuperaba una trayectoria más amplia de militancia, ligada a la demanda de mejoras en las condiciones de vida en sus barrios y a la lucha por conseguir derechos para trabajadores de la economía popular<sup>14</sup>. A menudo, ella solía situar los inicios de su involucramiento político a las épocas de su adolescencia, cuando a mediados de la década de 1990 y con

---

14 Específicamente, Silvia ejercía desde chica el oficio de vendedora ambulante del ferrocarril y se fue construyendo como una de las principales referentes del proceso de organización gremial que, dentro de la CTER, reúne las demandas de trabajadores que realizan su labor en el espacio público. Para indagar en estos procesos, véase: Fernández Álvarez, 2016b; 2019.

14 años de edad, acompañaba a su madre en la demanda por mejoras en el barrio que habitaban, luchando por el acceso a servicios públicos y solicitándole al gobierno municipal la entrega de mercadería para repartir entre vecinos. Ya mudada al barrio en el que actualmente vive, se vinculó con el Movimiento de Trabajadores Desocupados “Línea Evita”, corriente antecesora al Movimiento Evita. En el marco de la Juventud del Movimiento, impulsaron junto a su marido un proyecto que ella reconocía como un claro antecedente a las acciones posteriormente impulsadas desde Juntos Podemos. Se trató de la campaña “Una mano por tu rancho”, mediante la cual invitaban a los vecinos a involucrarse en jornadas solidarias orientadas a mejorar las viviendas de quienes lo necesitaran.

A menudo, los debates acerca de qué proyectos de trabajo emprender incluían una reflexión que giraba en torno al sentido que tenía la realización de determinadas tareas en función de aportar a un objetivo más amplio orientado hacia construir mejoras en las vidas. Así lo expresaba Javier, otro integrante de la cooperativa, durante una reunión en mayo de 2017: “Para mí construir la casa de un compañero es algo que me da muchísima satisfacción, es mucho más que algo que hacemos por el dinero que nos dan, es colaborar para que cada uno tenga un techo y mejorarle la vida al compañero, que es lo más importante”. En ese momento, varios integrantes de la cooperativa remarcaron que la construcción de sus propias casas era una actividad mucho más “útil” y con resultados más “durables”, que las tareas de barrido y limpieza que realizaban anteriormente y rememoraron cuánto habían cambiado sus condiciones de vida a partir de las reformas realizadas en sus viviendas, tales como el revocado de las paredes, la realización de contrapisos o de mejoras en las conexiones de luz y agua.

En la cooperativa Néstor Vive, también del distrito de Pilar; sus integrantes relataban un recorrido que tenía puntos en común con la trayectoria de Juntos Podemos. Ellos también

habían comenzado por realizar tareas de barrido y limpieza de las calles para posteriormente volcarse a la refacción de casas y luego dedicarse más específicamente a realizar diversas actividades en colaboración con instituciones educativas. Silvina, su presidenta, expresó en reiteradas oportunidades el avance significativo que implicó para ellos lograr su entrada a las escuelas, espacio en el que sentían que su trabajo era reconocido y constituía un aporte para las condiciones de escolaridad de los niños y niñas, algunos de los cuales eran familiares de integrantes de la cooperativa. De hecho, cuando entramos en contacto con ella, a fines del 2016, en ocasión de un festejo de los diez años del Movimiento Evita en Pilar, ella mostró con alegría una cartulina azul con una foto de la cooperativa, que una de las escuelas le había entregado como un diploma a título de “reconocimiento por su trabajo desinteresado durante los últimos cinco años”. Néstor Vive tenía por entonces catorce integrantes (seis mujeres y ocho hombres) que se dedicaban a realizar arreglos varios en dos jardines de infantes y una institución de nivel medio dedicada a la enseñanza especial. En esta última institución era en la que habían dado inicio a sus trabajos de colaboración con escuelas. El pedido les había llegado a través de la directora, que se contactó con una de sus integrantes, cuyo nieto se encontraba estudiando allí. Los vínculos que tenía Silvina con las maestras del jardín de infantes al que habían concurrido sus hijos y en cuya cooperadora había participado activamente, hicieron posible que la cooperativa tenga un lugar de confianza con otras instituciones educativas y que les abrieran las puertas para que pudieran trabajar allí.

Si ponemos en relación las trayectorias de estas cooperativas con aquello que fue establecido desde las normativas que regularon la implementación del PRIST-AT, encontramos congruencias que, sin embargo, no se concretan de un modo homogéneo. Al hacer efectiva la construcción de estas formas de trabajo, las personas acudieron a formas de organización ya

conocidas y movilizaron vínculos de confianza que tenían en sus barrios, mostrando que la proyección de estas formas de trabajo y la construcción política no se desprende únicamente de la intervención estatal. Aun cuando durante periodos, sus apuestas organizativas puedan coincidir parcialmente con aquello que proponen las políticas, estas tareas no se vivencian ni describen únicamente en términos de la “contraprestación” por un programa específico. Así, las lógicas desde las que se le otorga sentido y se construye la relevancia de realizar estos trabajos, deben comprenderse como parte de los procesos colectivos de organización más amplios en los que las personas están insertos. En algunas interacciones, las formas en que era definido el carácter *productivo* de los trabajos realizados podían incluso entrar en tensión con aquellas las establecidas por funcionarios estatales. En septiembre del año 2016, Silvia me contó un intercambio que resulta ilustrativo de estas cuestiones. Las cooperativas habían sido convocadas por el Ministerio de Desarrollo Social a una jornada de Empadronamiento y actualización de datos. Se trataba de un trámite anual que solían realizar los y las titulares del programa y consistía en una breve encuesta presencial acerca de variadas cuestiones vinculadas tanto a las condiciones de vida, a la situación educativa y familiar como a las opiniones que las personas tenían con respecto al programa y a sus proyectos futuro. Según contó Silvia, quien llevó adelante la encuesta esa mañana de septiembre de 2016, les dio a entender que era importante para las cooperativas la puesta en marcha de proyectos *productivos*, lo cual eventualmente se podría convertir en una condición para continuar en el programa. En diálogo con dicho agente estatal, ella comentó que desde su cooperativa llevaban adelante proyectos de refacción de viviendas y desarrollaban huertas. “Nos gustaría capacitarlos en producción agroecológica. No queremos que nos vengan a explicar qué se planta en cada estación porque eso ya lo sabemos. Queremos aprender sobre compost orgánico”, le dijo. El

funcionario se mostró interesado en este punto y agregó que las verduras orgánicas podían ser comercializadas a precios muy elevados en los barrios privados de Pilar. Silvia me relató ese intercambio con indignación: “¿Por qué tiene que ser para los ricos? ¿Por qué la gente pobre no puede comer verdura de buena calidad, sin pesticidas? Yo quiero que hagamos para la gente del barrio”. El funcionario estatal priorizaba la ejecución de proyectos cuyos productos pudieran venderse a un buen precio y, en este sentido, sugería como posibles consumidores a personas de altos ingresos. En contraste con esta definición, la respuesta de Silvia y de modo más amplio las prácticas cotidianas de la cooperativa interpelaban la categoría de *producción* y ampliaban sus límites, incorporando la importancia de hacer un trabajo que sea con y para el barrio y que sea durable más allá del tiempo de la jornada laboral. Tanto los integrantes de Juntos Podemos, como los de la cooperativa Néstor Vive, compartían una valorización de sus tareas que desbordaba aquello que podría contemplarse desde una mirada estrictamente mercantilista y ponía el acento en cuestiones vinculadas al aporte que sus prácticas generaban en sus comunidades, “mejorando las vidas de los compañeros” o colaborando con las condiciones de escolaridad de quienes asistía a colegios públicos de sus barrios. Como había explicitado Javier, la “satisfacción” y el “gusto” que derivaba de su hacer no estaba dado únicamente por el hecho de que fuera un requisito obligatorio para percibir ingresos monetarios. Así, recuperando el planteo de Deborah Poole (2012), los integrantes de las cooperativas se apropiaban creativamente de los requerimientos de *productividad* y buscaban hacer avanzar sus propios proyectos locales a partir del espacio que los marcos normativos dejaban abierto. En este caso, la apropiación creativa de la exigencia de *productividad*, ponía en el centro un planteo que desafiaba el dualismo entre *producción* y *reproducción*; problematizando la distinción entre aquellas acciones orientadas al intercam-

bio mercantil y las que persiguen como fin la creación de condiciones para reproducir y mejorar las vidas.

Estas reivindicaciones debemos comprenderlas en relación a los planteos y a la construcción política de la CTEP. Particularmente, es importante destacar que dicha organización reivindica una noción de trabajo que no queda reducida exclusivamente al salario ni a la generación de renta mercantil, considerando todo aquello que permite la supervivencia de quienes son parte de la “economía popular”. Como señala Fernández Álvarez, la demanda por el reconocimiento de quienes conforman este sector de la sociedad como trabajadores supone una construcción política en la cual los sentidos sociales e históricamente asociados al trabajo asalariado operan “más como un horizonte desde el que disputar derechos que como un paraíso perdido al cual volver” (2016b: 84). En nuestro caso de análisis, la proyección y la disputa de formas de bienestar supone reconocer el carácter compartido de problemáticas vinculadas a las condiciones de vida en barrios populares, como las formas precarias de la vivienda, la dificultad para acceder a alimentos de calidad o el deterioro de las instituciones públicas de salud y educación. Estas formas de organización colectiva van más allá de garantizar la supervivencia o de cumplir con los requisitos de un programa estatal y, en ocasiones, suponen problematizar el acceso a ciertos recursos y patrones de consumo: “¿Por qué los pobres no podemos comer comida sin agrotóxicos?” De esta manera, las prácticas de las cooperativas analizadas hasta aquí pueden ser pensadas como formas colectivas de reproducción de la vida, las cuales surgen de la interacción entre la implementación de los programas sociales, vínculos barriales, trayectorias previas y procesos de organización colectiva más amplios. Al reivindicar una definición de *productividad* que no se encuentra estrictamente ligada a lo monetario, los sentidos que están implícitos en estas formas de organización dia-

logan con aquellos planteos elaborados desde perspectivas críticas de la economía ortodoxa. Particularmente, la revisión establecida desde el feminismo al androcentrismo de la economía convencional ha permitido problematizar esquemas de pensamiento basados en un sujeto ideal autónomo y autosuficiente (Carrasco, 2013; Pérez Orozco, 2014). Así, además de dar cuenta del aporte de aquellos trabajos no remunerados para la consecución del bienestar y del sostenimiento de la vida, estas perspectivas han permitido interrogar cuáles son las condiciones para lograr la producción de vidas dignas o vivibles. El concepto de sostenibilidad de la vida ha puesto de relieve que la vida humana es siempre vulnerable y precaria y se resuelve gracias a redes de interdependencia (Herrero, 2013; Pérez Orozco, 2014). Recuperando este lente analítico, podemos decir que las prácticas desarrolladas por las cooperativas en análisis y las formas en que sus integrantes le otorgaban sentido a sus acciones, suponen una interesante oportunidad para repensar los límites de la categoría *producción*, en tanto reivindican la invención de trabajo –*productivo*– como un conjunto de acciones que tienen como fin último no sólo resolver necesidades, sino también mejorar las condiciones de vida. Recuperando las palabras de Pérez Orozco (2014), las prácticas de las cooperativas en análisis suponen formas colectivas de resolver la interdependencia. En un ir y venir de proyectos que se diversifican cotidianamente, confirman la porosidad de las fronteras entre aquello que es considerado trabajo y las prácticas orientadas hacia construir mejores condiciones de vida. Así, además de enmarcarse en un debate específico sobre los modos en que las personas se relacionan con las políticas sociales; la reconstrucción de las prácticas de trabajo de las cooperativas puede contribuir a repensar procesos más amplios de reproducción de la vida en sectores populares; confirmando la necesidad de abordar el carácter colectivo y relacional de estas dinámicas. En ocasiones, la generación de estrategias colecti-

vas dirigidas a la reproducción de la vida involucraba redes entre distintas unidades productivas, merenderos y cooperativas y la circulación de productos varios entre ellas. Tal era el caso del Polo Productivo La Quinta del Pueblo un espacio colectivo de trabajo del cual participaban diferentes cooperativas creadas a partir de Argentina Trabaja, nucleadas en la CTEP en el distrito bonaerense de San Miguel. Allí tenían lugar proyectos de huerta y vivero, producción de bloques y taller de herrería. Rejas, bloques y verduras que se generaban allí eran destinados a abastecer los merenderos desarrollados en varios barrios del distrito. La producción generada en este espacio se insertaba en circuitos de aprovisionamiento que fortalecían iniciativas dirigidas a mejorar las condiciones de vida en los mismos, articulándose con proyectos que desarrollaban en distintos barrios. De un modo similar al que advirtió Dolores Señorans (2020) al respecto de la conformación de un polo textil de la CTEP, se trataba de procesos organizativos, en los que los trabajos desarrollados se articulan con formas de sostener la vida que trascienden a dicho espacio laboral. En nuestro caso de análisis, aquello que producían titulares del Argentina Trabaja —rejas, bloques, alimentos— se insertaban en circuitos de abastecimiento que favorecían una construcción política más amplia. Es decir, que recuperando los planteos de Señorans (2020), el valor del trabajo se definía en relación al despliegue de formas colectivas de reproducir la vida.

Cuando, a inicios del año 2018, el lanzamiento del Hacemos Futuro propuso la interrupción de las jornadas laborales como forma de contraprestación, la tendencia a priorizar una noción de *productividad* anclada en el mercado y en el ideal de autosuficiencia individual, se afianzó como esquema de pensamiento característico de las políticas. Estas transformaciones, fueron contestadas y resistidas por los movimientos sociales que veían un intento de fragmentación de sus formas de organización. Desde las distintas organizaciones que

conforman la CTEP, apostaron a crear ellos mismos espacios formativos que sean reconocidos por la política y se reivindicó la importancia de continuar sosteniendo los proyectos de trabajo que estaban vigentes. “A nosotros nadie nos va a decir que por tener que estudiar, vamos a dejar de laburar. Nos gusta hacer lo que hacemos, así que, si tenemos que estudiar y trabajar, bueno, vamos a estudiar y trabajar”, me dijo Silvina en un mensaje de audio vía WhatsApp cuando estas modificaciones eran recientes. Efectivamente, continuaron yendo a realizar mejoras y tareas de mantenimiento en las instituciones educativas con las que venían trabajando, aunque contaban con menos tiempo para realizarlas y debieron concentrar esfuerzos en distribuir sus horas semanales disponibles entre esas tareas, la terminalidad educativa, las capacitaciones y, en muchos casos, otros trabajos eventuales que cada uno realizaba para complementar ingresos. En cuanto a Juntos Podemos, sus integrantes decidieron sostener las tareas de refacción de viviendas. La continuidad que tuvieron estos trabajos es comprensible sólo si tenemos en cuenta las valoraciones que quienes integraban las cooperativas construían en torno a estas actividades y el modo en que definían su carácter *productivo* en relación a la posibilidad de mejorar colectivamente sus condiciones de vida. Asimismo, la voluntad de seguir realizando estos trabajos y el reivindicarse como parte de organizaciones colectivas, antes que como beneficiarios individuales de un programa estatal, ancla en formas particulares de comprender su *participación* en estos espacios, aspecto sobre el cual nos detendremos en el siguiente apartado.

### **Un lugar en la cooperativa: acerca de los sentidos de la *participación***

Para comprender el alcance que tuvieron los cambios introducidos en el PRIST-AT durante el gobierno de Cambiemos y la vehemencia con la que buena parte de nuestros interlocutores se siguieron reivindicando como parte de organi-

zaciones colectivas, resulta central considerar los sentidos construidos en torno a su *participación* en las cooperativas. En este apartado, sostendremos que, mirando desde las experiencias de los titulares del PRIST-AT, su *participación* en las cooperativas supone un proceso de involucramiento que trasciende el desarrollo de acciones concretas durante las jornadas laborales, comprendiendo una disposición para proyectar cambios en las formas de vida, interpelando vínculos barriales, reflexiones sobre las trayectorias personales y modelando el uso de la palabra. Para ilustrar este argumento, nos centraremos en algunas situaciones que transcurrieron a partir de comienzos del año 2017, ocasión en que la cooperativa Juntos Podemos incorporó nuevos integrantes a su grupo de trabajo. Específicamente, indagaremos en los modos en que estos nuevos integrantes vivenciaron su incorporación a este espacio de trabajo y recuperaremos puntualmente las expectativas que Silvia, quién ocupaba el rol de presidenta, manifestaba al respecto del comportamiento de quienes se incorporaban a la cooperativa.

En abril de 2017, Silvia aplaudió frente a la casa de una vecina para informarle que a su marido le “había salido un lugar en la cooperativa”. A los once integrantes que conformaban al grupo, se le sumarían por entonces, seis nuevas personas. Unos meses después de que tuvieran lugar estos ingresos, asistimos a una jornada de trabajo en la casa de uno de ellos. Estaban realizando el revoque de las paredes internas de la vivienda, que tenía ladrillos a la vista. Era pleno invierno y quienes estaban presentes comentaron que, tras los arreglos, se sentiría menos el frío en el interior. La dueña de casa nos mostró con entusiasmo una cocina que, recién comprada, iría a reemplazar a la vieja que estaba oxidada, con la puerta rota y a la cual solamente le funcionaban algunas de las hornallas. Valentina, que era también una de las nuevas integrantes de la cooperativa, comentó que su cocina estaba aún peor que la que su compañera estaba descartando

y le dijo que si la iba a tirar, a ella podía servirle. La dueña de casa aceptó rápidamente y se la preparó para que se la lleve ese mismo día. Mientras tanto, Valentina compartía una serie de folletos y papeles que le habían entregado en la oficina de ANSES y le comentaba a sus compañeros todo lo que había averiguado acerca de los requisitos para pedir un préstamo destinado a la compra de materiales de construcción<sup>15</sup>. Entre los papeles, mostró una foto impresa de la vivienda en la que vivía en ese momento – una construcción de chapa y madera– y dijo que esperaba que, gracias a la ayuda de la cooperativa, podría iniciar pronto la construcción de una casa “de material”, un paso que veía como un gran “progreso” para su familia. Para sus nuevos integrantes, incorporarse a la cooperativa brindaba un aporte económico desde el cual era posible proyectar determinados gastos, invertir en materiales o en una cocina nueva. Pero no era sólo el ingreso monetario lo que los impulsaba a iniciar reformas en sus hogares. Contar con la posibilidad de que los trabajos de albañilería sean llevados adelante junto a integrantes de la cooperativa permitía imaginar como posibles estas mejoras habitacionales. Trabajar en la casa de los otros ofrecía un contacto directo con las

---

15 Esta línea de créditos fue lanzada en junio del año 2017 a través de ANSES y dirigida a grupos familiares que cuenten con ingresos mensuales inferiores a la suma de tres salarios mínimos. El programa que otorgó estos créditos se llamó “Mejor Hogar” y constituyó una línea de intervención dentro del ya existente “ProcreAr”. Este subprograma permitía la compra de materiales de construcción destinados a realizar mejoras en la vivienda, tales como cemento, arena, ladrillos, maderas, chapas, pintura, artículos de electricidad, plomería y sanitarios. Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/interior/mejorhogar> (fecha de consulta: 08 de abril de 2019).

distintas etapas necesarias para la construcción de las viviendas y una imagen palpable de los resultados. Las refacciones eran posibles en algunos casos gracias a la articulación de recursos provistos por distintas líneas de intervención estatal. Políticas estatales que desde la planificación gubernamental se presentan como separadas. Por un lado, un ingreso monetario en el marco de un programa de “inclusión social” con trabajo. Por otro lado, las líneas de créditos para mejoras de viviendas eran articuladas a partir de las prácticas colectivas de mis interlocutores. La línea crediticia de ANSES cubría la posibilidad de comprar materiales sin definir estrategias para el acceso a la mano de obra; mientras que el PRIST-AT proponía para ese entonces que las personas participen de jornadas de trabajo durante una cantidad de horas diarias, sin muchas veces proveer los materiales necesarios. Mediante el trabajo *inventado* por las cooperativas, era posible completar aquello que los programas dejaban irresuelto.

Como había dicho Valentina, las reformas en las casas constituían para las personas formas significativas de “progreso”. Proyectar estas transformaciones requería llevar adelante hábitos específicos de consumo y de ahorro. Muchas veces implicaba guardar una parte de lo percibido en los programas estatales para comprar materiales<sup>16</sup>. Era común que, durante

las conversaciones cotidianas, se pusieran en común proyecciones en torno a las reformas que cada uno de los integrantes de la cooperativa planificaba hacer en sus casas. Quienes ya habían realizado reformas, compartían con el resto consejos acerca de qué obras era aconsejable priorizar e información sobre la compra de materiales. En una oportunidad, durante una jornada de formación que ella había impulsado para la cooperativa, una de las integrantes que se había incorporado hacía poco, comentó su preocupación y tristeza por una serie de peleas y conflictos que estaba teniendo con una de sus hijas. Mientras esperábamos que llegue el resto, sus compañeras de cooperativa la escucharon durante un rato e intentaron tranquilizarla. Entre los consejos que circularon esa mañana, se destacaba el impulso por alentarla a que ella siguiera adelante con las reformas que tenía pensado hacer en su casa. Le dijeron que la “casa nueva”, iba a permitir que su hija “se portase mejor” y que vivan más cómodamente. Parecía ser que, al embarcarse en transformar sus viviendas, las personas impulsaban cambios en sus formas de vivir, que eran asimismo formas de contribuir a la construcción política de la cooperativa. Poco tiempo después de que se incorporasen nuevos integrantes en Juntos Podemos, Silvia impulsó un ciclo de formación política que procuraba fomentar la reflexión acerca de algunos aspectos de la historia argentina reciente, la situación actual de la economía popular y las luchas del movimiento obrero. Más que un intercambio estrictamente restringido al recuento de procesos históricos y políticos, la planificación de las jornadas formativas recuperaba aquello

---

16 Existe un interesante campo de discusión académica sobre usos del dinero en sectores populares, desde el cual se han interrogado específicamente hábitos de consumo, ahorro y crédito. En concordancia con lo observado en nuestra investigación, distintos trabajos señalan la amplia financiarización de estos sectores, evidenciando que el consumo de ciertos bienes se torna posible principalmente a través de distintas formas de endeudamiento (Figueiro, 2010; Wilkis y Roig, 2014; Gago y Mezzadra, 2015). Asimismo, se ha registrado que pese a las desigualdades de clase que

---

atravesan las posibilidades de ahorrar, esta práctica suele hacerse presente entre sectores populares bajo formas no monetarias, como la acumulación de objetos para vender eventualmente o el acopio de materiales de construcción (Figueiro, 2010; Roig, 2015).

que ella había aprendido en espacios formativos impulsados por la CTEP, apostando a que las personas pudieran situar sus propias trayectorias y los problemas de los vecinos, dentro de un marco histórico más amplio<sup>17</sup>. Así, por ejemplo, para explicar neoliberalismo, Silvia reconstruyó la situación de su familia durante la década de 1990: “Mi papá se quedó sin trabajo, empezaron a flexibilizar en su empresa y se quedaron sin trabajo muchas personas. Mi viejo por más que buscaba no encontraba nada de trabajo. Y ahí él empezó a tomar, porque no estaba acostumbrado a estar sin trabajar, tomaba vino, no sabía qué hacer.” Además de ejemplificar procesos históricos a partir de experiencias concretas, su intervención respondía a un comentario realizado por un compañero, quien se quejaba de que su vecino “prefería comprarse vino antes que comprar leche para sus hijos” y procuraba intervenir sobre los vínculos barriales, problematizando las miradas y valoraciones que se tenían acerca de quienes habitaban sus mismos barrios. Otra integrante de la cooperativa, se hizo rápidamente eco del sentido de esta propuesta, y expresó:

“Cuando yo me quedé sola con mis hijos chiquitos, tuve que salir a trabajar de noche. Me iba a las 6 de la tarde y volvía a las 6 de la mañana. ¿Y qué hacían los vecinos? Criticaban. En vez de ayudar decían: ‘esta deja a los chicos solos todo el día’. Yo me iba para poder darles de comer.”

Si, como desarrollamos en el apartado previo, el carácter *productivo* del trabajo que realizaba la cooperativa se definía en términos de una apuesta por fortalecer procesos organizativos barriales y mejorar las vidas de sus habitantes, esta construcción no consistía únicamente en intervenir sobre la condición de espacios públicos, viviendas e instituciones; implicaba tam-

bién poner en tensión ciertas formas de vincularse “entre vecinos” y estereotipos que solían circular bajo la forma de “chismes”. Además, los espacios formativos eran considerados como parte de una estrategia dirigida a construir herramientas para “hablarle al vecino” y comunicar el sentido de las acciones que realizaban en el barrio, procurando específicamente contrastar aquellas estigmatizaciones que solían asociar a los titulares del PRIST-AT a la imagen de vagancia y pasividad. “Yo creo que estas jornadas nos sirven para saber cómo invitar al vecino, como explicarle lo que hacemos y decirle que se sume, que sepan que no somos vagos que nos quedamos sin hacer nada y que, si nos organizamos, se pueden hacer cosas”, comentó una de las integrantes más antiguas de la cooperativa durante el cierre de uno de esos espacios. De hecho, la circulación de la palabra y las formas de expresar opiniones era otro aspecto sobre el cual se solía trabajar en los espacios de formación. Silvia solía proponer dispositivos para que nadie quedase en silencio, haciendo circular una lapicera que emulaba un micrófono y pidiendo respuestas a preguntas concretas: qué les había parecido el documental que habíamos visto, qué temáticas eran de su interés para tratar en futuros encuentros. Cuando alguien que no disimulaba su dificultad para expresar opiniones, las vencía y se animaba a exponer sus ideas, sus compañeros felicitaban y ponía en valor dicha intervención. De un modo similar al que resaltó Cecilia Espinosa (2016) en su análisis sobre un espacio formativo dentro de un movimiento de desocupados, la práctica de hablar era valorada como una técnica corporal que podía ser cultivada. Retomando experiencias personales, Silvia pretendía que, al hablar, las personas pierdan vergüenza por contar problemas personales y sitúen sus trayectorias en relación a condiciones contextuales, afianzando los conocimientos de las temáticas abordadas y tomando distancia de lecturas que culpabilizan a las personas por sus propias condiciones de vida. De esta manera, el ingreso y la permanen-

---

17 Para un análisis detallado de las iniciativas impulsadas por la Secretaría de Formación de la CTEP, véase: Señorans, 2017.

cia en dichos espacios colectivos interpelaba aspectos que *a priori* podríamos definir como parte de la vida íntima o personal, favoreciendo las posibilidades de proyectar transformaciones en las condiciones materiales de las viviendas y procurando intervenir sobre hábitos tales como el uso de la palabra, los vínculos barriales y la reflexión acerca de las condiciones estructurales que operan sobre las trayectorias vitales. Si Silvia esperaba que los nuevos integrantes *participen* de la cooperativa, esta *participación* no se definía únicamente en relación a asistir a actividades predefinidas, tales como jornadas laborales, reuniones, movilizaciones o espacios formativos. Lo que ella esperaba de sus compañeros incluía transformaciones en las vidas personales. De un modo similar a lo que ha subrayado Ferrari Mango (2019a) para el caso de cooperativas creadas a partir de la gestión municipal del PRIST-AT, en nuestro trabajo de campo encontramos situaciones en las que los cooperativistas demostraban su compromiso por *participar* de distintas acciones políticas. Nuestros hallazgos y los de la autora permiten problematizar la imagen de pasividad que suele desprenderse de aquellos estereotipos que definen a los titulares de programas estatales como personas carentes de habilidades y voluntades orientadas al trabajo, o, incluso como víctimas pasivas de manipulaciones y manejos espurios llevados adelante por dirigentes políticos.

Esta problematización de miradas normativas acerca de las relaciones y prácticas construidas por las organizaciones sociales en torno a la demanda y distribución de recursos estatales, ha sido uno de los objetivos analíticos llevados adelante por estudios etnográficos que discutieron el sesgo instrumental con el cual las teorías del clientelismo habían abordado las prácticas políticas de sectores populares. Así, se propuso pensar a los “planes” como objetos de demanda dentro de un campo de disputa generado a partir de las relaciones entre organizaciones de sectores subalternos y Estado (Manzano, 2013). Otros trabajos se centraron en las variadas dinámicas

de “territorialización” de las políticas públicas asistenciales implementadas en la Argentina después del 2001, interrogando aquellas definiciones construidas en torno a qué es “la política” (Ferraudi Curto, 2013). Se identificó que en los vínculos entre referentes y vecinos circulaban formas de hacer en las que aquellas categorías propuestas por programas estatales —como la de contraprestación— se imbricaban con otras derivadas de las modalidades de organización de los sectores populares: trabajo social, trabajo político, acompañamiento (Vommaro y Quirós, 2011). Es así que se puntualizó en el cómo la distribución de recursos estatales, da lugar a la producción de compromisos y expectativas entre personas, evidenciando que los movimientos sociales suelen ser percibidos como “dadores” directos antes que como “mediadores” entre el Estado y la población (Quirós, 2011; Colabella, 2011). En coincidencia con estas contribuciones, en nuestro caso de análisis, el ingreso como titulares a un programa estatal también implicaba la producción de compromisos y de obligaciones recíprocas que no quedaban reducidas a un intercambio directo de favores, ni al cumplimiento de aquello que el Estado disponía como obligatorio. El ingreso y pertenencia a una cooperativa, constituía para muchos de sus integrantes algo más que una oportunidad de acceder a un subsidio a cambio de la realización de un trabajo; para abrir camino a la posibilidad de transformar las formas de vivir. Si, a partir del lanzamiento del Hacemos Futuro, el trabajo dejó de ser “obligatorio”, ya que no era “un requisito” propuesto por este nuevo programa, la continuidad de estas prácticas daba cuenta del modo en que dicha *participación* no se definía sólo en términos de un compromiso con el cumplimiento de aquello que desde la política se establecía como “criterio de permanencia”. Al expresar su voluntad por continuar realizando los trabajos de mantenimiento en instituciones educativas, Silvina, presidenta de la cooperativa Néstor Vive a quien citamos en el apartado anterior, había remarcado específicamente que

sus prácticas no derivaban de que “alguien les diga lo que tienen que hacer”. Ella definió su posicionamiento remarcando el “gusto” por lo que hacían y el hecho de sentirse “comprometidos” con las escuelas con las que los unía un vínculo de larga data. Así, la *participación* en las cooperativas se producía anclándose en relaciones de afecto, sentimientos y disposiciones que iban incorporándose a las subjetividades y que no podrían definirse únicamente como producto de los avatares de la ejecución de los programas estatales. Tal como ha sido identificado al respecto del Salario Social Complementario, el Hacemos Futuro siguió teniendo para los integrantes de las organizaciones una dimensión colectiva (Fernández Álvarez, 2019). En suma, la construcción política a la que mis interlocutores procuraban aportar ponía el acento en la necesidad de *participar* de prácticas de organización colectivas para poder transformar las vidas individuales. La cooperativa dejaba de ser una mera figura jurídica propuesta para vehiculizar la implementación de un programa estatal y pasaba a tener importancia para sus integrantes en relación a aquello era posible producir a partir de la *participación* en ella, habilitando estrategias colectivas dirigidas a mejorar las vidas en un sentido amplio: desde la refacción de espacios materiales, hasta la posibilidad de intervenir sobre vínculos barriales y familiares, el uso de la palabra y la interpretación de las trayectorias personales. *Participar* suponía asistir a las jornadas de trabajo, pero también repensar la situación de los vecinos, cultivar el habla, reconocer vínculos entre las trayectorias propias y condiciones contextuales, comprometerse con objetivos políticos más amplios. Esta comprensión de lo colectivo se anclaba en una lectura acerca de la exclusión, que, lejos de poner el acento en la falta de aptitudes individuales para insertarse en el “mundo del trabajo”, subrayaba la necesidad de politizar y colectivizar sus problemas personales, desarticulando así las posibilidades de establecer una división tajante entre lo individual y lo colectivo.

## Reflexiones finales

Las transformaciones propuestas para el programa de Ingreso Social con Trabajo desde el año 2016 procuraron desalentar los procesos de organización colectiva, redefiniendo a estas políticas como un programa de transferencia condicionada de ingresos dirigido a mejorar las condiciones de “empleabilidad” de sus titulares. Este giro en las políticas derivó en la disolución de las cooperativas y en el establecimiento, a partir de 2018, de nuevas formas de contraprestación centradas en las capacitaciones individuales. Estos cambios generaron contextos desfavorables para la continuidad de los procesos organizativos que venían gestándose en las cooperativas, limitando la disponibilidad de tiempo con el que sus integrantes contaron para formar parte de modalidades colectivas de trabajo y quitándole apoyo estatal a los proyectos productivos y de infraestructura comunitaria. Sin ignorar el peso de estas transformaciones, este artículo de investigación se centró en las trayectorias y experiencias desde las que quienes integraban cooperativas nucleadas en la CTEP-Evita procuraron sostener y continuar con instancias colectivas de trabajo y organización.

Las evidencias recogidas en este artículo permiten afirmar que para comprender el modo en que las personas vivenciaron las transformaciones producidas en las políticas, es necesario explorar aquello que venía siendo producido durante los nueve años en los que estuvo vigente el PRIST-AT y el modo en que se recuperaron experiencias previas. En este sentido, nuestro análisis evidenció que criterios establecidos por el Estado, tales como la exigencia de desarrollar trabajos *productivos* o la obligatoriedad de *participar* de una cooperativa fueron dotados de significados específicos por aquellas personas definidas como destinatarias de programas estatales. En particular, observamos que, de manera recurrente, tenían lugar reflexiones y debates acerca de qué trabajos valía la pena impulsar desde las cooperativas. En estos intercambios, se tornaba evidente que, lejos de procurar únicamente cumplir con

los criterios de permanencia en el programa – realizando actividades de contraprestación–, los integrantes de las cooperativas manifestaban una preocupación por realizar tareas “útiles”, con resultados “durables”, evocando una definición de lo *productivo* que anclaba en la posibilidad de mejorar las vidas. De esta manera, “barrer la vereda” era una acción menos *productiva* que producir alimentos en una huerta, refaccionar casas o contribuir al mantenimiento de instituciones educativas. Aún pese a que la reconversión de los programas sociales propuso convocarlos como beneficiarios individuales, mis interlocutores venían construyendo un sentido de lo colectivo que trascendía el requisito de obligatoriedad de integrar cooperativas de trabajo propuesto por el Estado. Así, la *participación* desbordaba aquello que se hacía dentro de los límites de la jornada laboral y lo que los programas disponían como “obligatorio” y se construía como una categoría que hacía referencia más ampliamente a la necesidad de involucrarse y de comprometerse con acciones colectivas que pudieran dar resolución a problemáticas que atraviesan las vidas de los sectores populares.

Las reconstrucciones etnográficas incluidas en este artículo permiten así problematizar aquellas lecturas mecánicas de las políticas y de sus impactos, evidenciando que sus giros y reconversiones no se producen sobre el vacío. El concepto de *policy* propuesto para el análisis antropológico de las políticas públicas, hace alusión a esta complejidad de procesos que se ponen en juego en la regulación de las poblaciones, permitiendo descentrar la mirada de “los programas estatales” y de la evaluación del “alcance” de sus objetivos enunciados, para focalizar en los modos en que las personas se apropian y reinventan el sentido de estas regulaciones. Recuperando esta mirada, podemos afirmar que quienes integraron cooperativas creadas a partir del PRIST-AT no fueron meros receptores de políticas prediseñadas.

En los casos analizados, la gestión del programa involucró la participación de organiza-

ciones colectivas con larga tradición de vinculación con el Estado. La construcción política de estas organizaciones habilitó la proyección de demandas y la impugnación de imaginarios morales y estereotipos negativos desde los que se legitimaron las transformaciones en la intervención estatal. Las imágenes de “pasividad” con la que se suele describir a sectores populares o la sospecha de “manipulación” que se cierne sobre las prácticas de dirigentes y referentes políticos fueron tensionadas a partir de la reivindicación de los integrantes de la cooperativa como trabajadores de la economía popular. Este proceso de impugnar lecturas descalificadoras de las prácticas y formas de vida de sectores populares, no sólo se construyó como un mensaje que buscó contraponer una imagen opuesta, reivindicando esfuerzos y voluntad de trabajo. La construcción política de las cooperativas que recuperamos en estas páginas involucró una tendencia hacia disputar las definiciones acerca de qué trabajos valen la pena ser realizados, ampliando los límites de aquello que se entiende como *productivo* y reivindicando la importancia de poner en común problemas personales para buscar salidas colectivas.

## Referencias bibliográficas

- Arcidiácono, P. y Bermúdez, Á. (2018). ¿Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturales del cooperativismo bajo programas. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*. (2), 83- 111.
- Arcidiácono, P., Kalpschtrej, K., y Bermúdez, Á. (2014). ¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja. *Trabajo y Sociedad*. (22) 341-356.
- Asad, T. (2008). ¿Dónde están los márgenes del estado? *Cuadernos de Antropología Social*. (27), 53- 62.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010). La industria argentina en la posconvertibilidad: Reactivación y legados del neoliberalismo. *Problemas del Desarrollo*. 41(161), 111- 139.

- Carrasco, C. (2013). El cuidado como eje vertebrador de una nueva economía. *Cuadernos de Relaciones Laborales*. 31 (1), 39-56.
- Colabella, L. (2011). Asistentes sociales y peronistas vs. Dirigentes y referentes piqueteros en La Matanza: Una reflexión sobre grados de autonomía y dependencia con el Estado. *Publicar*. IX(XI), 33-50.
- Das, V. y Poole, D. (2008). El Estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. *Cuadernos de Antropología Social*. (27), 19- 52.
- Espinosa, C. (2016). *Equivocándote aprendés. Dinámicas corporales, dinámicas ejemplares*. En M. I. Fernández Álvarez (Ed.). *Hacer juntos(as). Contornos, relieves y dinámicas de las prácticas políticas colectivas en sectores subalternos* (pp. 275- 294). Buenos Aires: Biblos.
- De Sena, A. y Chahbenderian, F. (2011). Argentina ¿trabaja? Algunas reflexiones y miradas del Plan “Ingreso social con trabajo. *Polis*. (30), 2-15.
- Félicz, M. (2011). Neoliberalismos, neodesarrollismos y proyectos contrahegemónicos en suramérica. *Astolabio Nueva Época*. (7) 238- 265.
- Fernández Álvarez, M. I. (2016a). *Introducción: El desafío de hacer juntos(as)*. En M. I. Fernández Álvarez (Ed.). *Hacer juntos (as). Contornos, relieves y dinámicas de las prácticas políticas colectivas en sectores subalternos* (pp. 11- 30). Buenos Aires: Biblos.
- Fernández Álvarez, M. I. (2016b). Experiencias de precariedad, creación de derechos y producción colectiva de bienestar(es) desde la economía popular. *Ensamblés*. 3 (4 y 5), 72-89.
- Fernández Álvarez, M. I. (2017). *La política afectada. Experiencia, trabajo y vida cotidiana en Brukman recuperada*. Buenos Aires: ProHistoria.
- Fernández Álvarez, M. I. (2019). Territorios móviles, políticas sociales y prácticas de organización de trabajadores de la economía popular. *Ciudadánías*. 4, 119-138.
- Ferrari Mango, C., & Campana, J. (2018). *Del Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo y el “Ellas Hacen” al “Hacemos Futuro”. ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado?* Buenos Aires: FLACSO.
- Ferrari Mango, C. (2019). La trama de la política social en el territorio desde el Programa de Ingreso Social con Trabajo- Argentina Trabaja. *Questión*. 1 (61), 1-19.
- Ferrari Mango, C. (2019). Política social desde cooperativas reguladas: Argentina Trabaja- Programa de Ingreso Social con Trabajo. *Revista Ciencias Sociales*. III (165), 121-133.
- Ferraudi Curto, M. C. (2013). La territorialización de las políticas públicas asistenciales en Buenos Aires después de 2001. *Sociais e Humanas, Santa Maria*. 26 (2), 260-273.
- Figueiro, P. (2010). Disponer las prácticas. Consumo, crédito y ahorro en un asentamiento del Gran Buenos Aires. *Civitas*. 10 (3), 410- 429.
- Fizman, L. (2015). *Disputas en torno al trabajo político: cooperativas, militancia y reconociamiento en el Programa Ingreso Social con Trabajo en un municipio bonaerense*. En P. Forni, & L. Castronuovo (Eds.). *Ni punteros ni piqueteros. Organizaciones populares durante el kirchnerismo* (pp. 69- 98). Buenos Aires: EDULP.
- Franze Mundano, A. (2013). Perspectivas antropológicas y etnográficas de las políticas públicas. *Revista de Antropología Social*. (9), 9- 23.
- Gago, V. y Mezzadra, S. (2015). Para una crítica de las operaciones extractivas del capital. Patrón de acumulación y luchas sociales en el tiempo de la financiarización. *Nueva Sociedad*. (255), 38- 52.
- Gamallo, G. (2017). *El gobierno de la pobreza en la Argentina Posconvertibilidad*. Fundación CECE.
- García Delgado, D. y Peirano, M. (Comps.). (2011). *El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo*. Buenos Aires: CICCUS.
- Gil Araujo, S. (2010). *Anthropology of Policy. Una apuesta teórico-metodológica para el estudio de las políticas*. En *La argucias de la integración. Políticas migratorias, construcción nacional*

- y cuestión social (pp. 57-66). Buenos Aires: IEPALA.
- Gradín, A. (2014). Estado y mediaciones sociales: el estilo de gestión del movimiento de desocupados Barrios de Pie en el territorio (Argentina 2002 - 2011). *Estudios*. (32), 49-78.
- Grassi, E. (2012). Política sociolaboral en la Argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades. *Revista Ciencias Sociales*. (135-136), 185-198.
- Grimberg, M., Fernández Álvarez, M. I., y Carvalho Rosa, M. (2009). *Estado y movimientos sociales: estudios etnográficos en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Herrero, Y. (2013). Miradas ecofeministas para transitar a un mundo justo y sostenible. *Revista de Economía Crítica*. (16), 278- 307.
- Hintze, S. (2007). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Hintze, S. (2018). Políticas, asociatividad y autogestión en la Argentina post 2015. El punto de vista de los sujetos. *Otra Economía*. 11 (20), 136- 155.
- Hopp, M. (2015). Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja". *Trabajo y Sociedad*. (24), 207- 223.
- Hopp, M. (2017). Transformaciones en las políticas sociales de promoción de la economía social y del trabajo en la economía popular en la Argentina actual. *Cartografías del Sur*. 6, 19- 41.
- Hudson, J. P. (2018). Políticas públicas de promoción de la autogestión cooperativa de la Alianza Cambiemos. *Perspectivas de Políticas Públicas*. 8 (15), 173- 205.
- Kasparian, D. (2017). De la inducción estatal a la cooperativa sin punteros. El conflicto constituyente en una cooperativa del Programa Argentina Trabaja. *Argumentos*. 19, 112- 140.
- Levy, E. y Bermúdez, Á. (2012). *De la empleabilidad a la autogestión. La relevancia de la educación formal en el Programa Argentina Trabaja*. En L. Pautassi y G. Gamallo (Eds.). *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina* (pp. 181- 221). Buenos Aires: Biblos.
- Lo Vuolo, R. (2010). El programa Argentina Trabaja y el modo estático de regular la cuestión social en el país. *Documento de Trabajo N° 75, Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (CIEPP)*. Buenos Aires: CIEPP.
- Longa, F. (2017). Cuando los movimientos llegan a la oficina. Dilemas del Movimiento Evita en un gobierno municipal de Buenos Aires, Argentina. *Contextos*. 7, 38-54.
- Lynch Cisneros, J. (2012). Reconfiguraciones del poder y la gestión local: afectos y tensiones que reinventan el Estado. *Revista Antropológica PUCP*. XXX (30), 151-168.
- Maldovan Bonelli, J., Fernández Mouján, L., Ynoub, E. y Moler, E. (2017). Los descamisados del siglo XXI: De la emergencia del sujeto trabajador de la economía popular a la organización gremial de la CTEP (2011- 2017). *Cartografías del Sur*. (6), 41-64.
- Maneiro, M. (2018). La lucha de las organizaciones de trabajadores desocupados en los últimos años del kirchnerismo. Análisis del proceso de protesta ligado al Programa "Argentina Trabaja". *Sociohistórica*. 42, 1- 32.
- Manzano, V. (2013). *La política en movimiento. Movilizaciones colectivas y políticas estatales en la vida del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: ProHistoria.
- MDSN. (2014). *Primer Informe. Antecedentes, creación y primera etapa de Ellas Hacén*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- MDSN. (2010). *Guía informativa del programa de Ingreso Social Con Trabajo*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Muñoz, R. (2019). Acoples y desacoples del "Argentina Trabaja" con las políticas de economía social y solidaria en Argentina. Contribuciones a partir de las implementaciones locales en el conurbano bonaerense (2009- 2018). *Ciudadanías*. 14, 233-262.

- Natalucci, A. (2012). Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del programa Argentina Trabaja. *Perspectivas de Políticas Públicas*. (3), 1-26.
- Natalucci, A. (2018). El neoliberalismo en acto: políticas sociales y experiencias organizativas en Argentina (2009- 2016). *Polis*. 49. 103-125.
- Neffa, J. C. (2018). Modos de desarrollo, trabajo y empleo en la Argentina (2012)- 2017). *Revista Estad y Políticas Públicas*. 9, 93-119.
- Pérez Orozco, A. (2014). *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate*. Buenos Aires: Traficantes de Sueños.
- Pérsico, E. y Grabois, J. (2014). *Cuaderno de formación N° 1 y N° 2: “Organización y economía popular: nuestra realidad”*. Buenos Aires: CTEP - Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular.
- Poole, D. (2012). Corriendo riesgos: normas, ley y participación en el Estado neoliberal. *Revista Antropológica PUCP*. XXX (30), 83-100.
- Quirós, J. (2011). *El porqué de los que van. Peronistas y piqueteros en el Gran Buenos Aires (una antropología de la política vivida)*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Roig, A. (2015). *Separar de sí, separar para sí: las prácticas de ahorro domésticas en sectores populares urbanos argentinos*. En A. Wilkis & A. Roig (Eds.). *El laberinto de la moneda y las finanzas* (pp. 195- 210). Buenos Aires: Biblos.
- Ronconi, L. y Zarazaga, R. (2017). Argentina Trabaja para los que votan: La exclusión de hogares con niños de beneficios sociales. *Desarrollo Económico*. 57, 231-251.
- Señorans, D. (2017). Con el corazón, con la mente y con las manos: Emociones y valores en las prácticas políticas colectivas de militantes y trabajadores de la economía popular. *Papeles de Trabajo*. 34, 1-16.
- Señorans, D. (2020). Economías populares, economías plurales. Sobre la organización gremial de los trabajadores costureros en Buenos Aires, Argentina. *Cuadernos de Antropología Social*. 51, 189-206.
- Sharma, A. y Gupta, A. (2006). *Rethinking theories of the State in an age of globalization*. En *The Anthropology of the State. A reader* (pp. 1-41). Disponible en: [https://openanthropology.files.wordpress.com/2019/07/sharma\\_gupta\\_anthropology\\_of\\_the\\_state.pdf](https://openanthropology.files.wordpress.com/2019/07/sharma_gupta_anthropology_of_the_state.pdf)
- Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la “formulación de las políticas. *Antípoda*. (10), 21-49.
- Shore, C., y Wright, S. (1997). *Policy: A New Field of Anthropology*. En C. Shore, & S. Wright, *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power* (pp. 3- 39). New York: Routledge.
- Trouillot, M. R. (2001). The Anthropology of the State in the Age of Globalization: Close Encounters of the Deceptive Kind. *Current Anthropology*. 42 (1), 125-138.
- Trujillo, L. y Retamozo, M. (2017). Economía política de la desigualdad en Argentina (2003-2015). *Instituciones laborales y protección social. Temas y debates*. 33 (21), 35- 61.
- Vommaro, G. y Quirós, J. (2011). Usted vino por su propia decisión: repensar el clientelismo en clave etnográfica. *Desacatos*. 36, 65-84.
- Voria, M. A. y Míguez, M. E. (2019). Controversias en torno a la terminalidad educativa y la empleabilidad de las mujeres destinatarias de programas sociales: virajes de gestión en torno al programa Hacemos Futuro. *Studia Politicae*. (47), 129-167.
- Vuotto, M. (2011). *El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social*. Lima: OIT.
- Wilkis, A. y Hornes, M. (2017). Negociando la inclusión al mercado de consumo: Los programas de transferencias condicionadas de dinero y el orden familiar. *Civitas*. 17 (1), 61-78.
- Zibechi, R. (2010). *Política & Miseria. Una propuesta de debate sobre la relación entre el modelo extractivo, los planes sociales y los gobiernos progresistas*. Buenos Aires: La Vaca.

**De discursos y prácticas estatales.  
Un análisis sobre la (in)materialización de políticas públicas  
interculturales en el Municipio de San Carlos de Bariloche.  
(2015-2018)**

*About discourses and state practices.  
An analysis about the (in)materialization of intercultural  
public policy at San Carlos de Bariloche township  
(2015-2018)*

**Por Samanta Guñazu\*, Malena Pell Richards\*\* y Lía Camila Díaz\*\*\***

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2020.

**Fecha de Aceptación:** 11 de septiembre de 2020.

**RESUMEN**

En el año 2015, el municipio argentino de San Carlos de Bariloche se declara “Intercultural” mediante la Ordenanza 2641-CM-15 orientada a atender reclamos indígenas asociados a interculturalizar las estructuras municipales y su accionar. El artículo de investigación abor-

da el proceso iniciado tras la declaración de interculturalidad para analizar los procesos de construcción de políticas públicas interculturales que tuvieron lugar desde dicho año. Asimismo, analiza los efectos de esta declaración sobre los sentidos en torno a lo indígena operantes en la esfera pública local y sobre el

---

\* Licenciada y Doctora en Antropología Social por la Universidad de Buenos Aires. Directora del Grupo Interdisciplinario de Estudio en Políticas Públicas Participativas, Interculturales e Interseccionales. Becaria Posdoctoral del Instituto de Investigación en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio, Universidad Nacional de Río Negro - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Correo electrónico: sguinazu@unrn.edu.ar

\*\* Licenciada en Ciencias Antropológicas por la Universidad Nacional de Río Negro. Becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Instituto de Investigación en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio y la Universidad Nacional de Río Negro. Correo electrónico: pellmalena@gmail.com

\*\*\* Diplomada en Ciencias Sociales y Humanas por la Universidad Nacional de Río Negro. Correo electrónico: liacamiladiaz@gmail.com

proceso de construcción de políticas públicas interculturales. El presente artículo se divide en tres apartados. Primero, se profundiza en el concepto de interculturalidad y en las distintas acepciones que pueden otorgársele, señalando particularidades que se asocian a la interculturalidad propuesta por la ordenanza. Segundo, se analiza la declaración de interculturalidad desde las prácticas, sustentando el análisis en tres experiencias que entendemos impulsadas “de abajo hacia arriba”. Estas experiencias tuvieron lugar en diferentes dependencias del Municipio de Bariloche. Finalmente, se analiza la discrepancia entre discursos y prácticas promovidos estatalmente y se presentan las particularidades del contexto local como causa de la inacción estatal. Un contexto que reactualiza discursos hegemónicos de diferentes narrativas disponibles a través de las cuales Bariloche ha ido construyendo su historia oficial.

**Palabras clave:** *Interculturalidad, Políticas Públicas, Participación Ciudadana, Participación Indígena.*

## ABSTRACT

In 2015 San Carlos de Bariloche township declares itself as “Intercultural” through the 2641-CM-15 ordinance, orientated to attend indigenous demands that were initiating a process of interculturalism in the township structures and its doings. This article approaches the process initiated after the intercultural declaration to analyse the elaboration of the intercultural public policy that is being held since 2015. Likewise, it analyses the effects that this declaration has over the senses surrounding the indigenous that operates in the local and public sphere in this public policy. This article is divided in three sections: first, it deepens in the interculturalism concept and different meanings that can be given to it, pointing out particularities that are associated to the interculturalism, proposed by the ordinance. Secondly, analyses the intercultural declaration from its practices, sustaining the

review of three experiences that we understand as being driven “from the bottom to the top”. These experiences have had place at the local township. By last, it analyses discrepancies between discourses and practices promoted by the state with the particularities of the local context as the cause of its state inaction. A context that keeps updating hegemonic discourses from available narratives from which Bariloche constructed its official history.

**Keywords:** *Interculturalism, Public Policies, Citizen Participation, Indigenous Participation.*

## Introducción

En el año 2015 el municipio argentino de San Carlos de Bariloche se declara “Intercultural” a través de la sanción de la Ordenanza 2641-CM-15<sup>1</sup> (en adelante, OdeI). Esta declaración que atendió a reclamos y a solicitudes de organizaciones indígenas de la región debía iniciar un proceso de interculturalización de las estructuras municipales y su accionar. En este artículo de investigación, abordaremos el proceso iniciado tras la declaración de interculturalidad a fin de analizar los procesos de construcción de políticas públicas interculturales (en adelante, PPI) que han tenido lugar desde dicho año. Asimismo, analizaremos los efectos de esta declaración de interculturalidad sobre los sentidos en torno a lo indígena operantes en la esfera pública a nivel local y sobre el proceso de construcción de PPI. Para atender a estos objetivos, este escrito se divide en tres apartados. En primer lugar, profundizaremos en el concepto de interculturalidad y en las distintas acepciones que pueden otorgársele, señalando algunas de las particularidades que se asocian a la interculturalidad propuesta por la ordenanza. Desde la óptica de análisis del discurso, presentaremos y analizaremos la

---

1 Disponible en: <http://www.digestobariloche.gob.ar> (fecha de consulta: 17 de julio de 2018).

letra de la OdeI y diferentes discursos estatales públicos para ahondar en cómo se concibe la interculturalidad en el Municipio. En segundo lugar, analizaremos la declaración de interculturalidad desde las prácticas, sustentando este análisis en aquellas prácticas impulsadas “de abajo hacia arriba”. Para esto, presentaremos tres experiencias de trabajo en distintas dependencias municipales que buscaron adecuarse a la nueva normativa. Estas experiencias tuvieron y tienen lugar en la Oficina de Empleo de la Dirección de Trabajo; en el área de Desarrollo Humano del Instituto Municipal de Tierras y Viviendas para el Hábitat Social; y, en el Departamento de Recursos y Proyectos de la Dirección de Promoción Social. Por último, analizaremos las experiencias presentadas anclando nuestros argumentos en la discrepancia entre los discursos y las prácticas promovidos estatalmente y en las particularidades del contexto local como causa de la inacción estatal. Un contexto que reactualiza discursos hegemónicos de diferentes narrativas disponibles a través de las cuales la ciudad de Bariloche ha ido construyendo su historia oficial.

### **La interculturalidad y sus implicancias sociales en procesos de construcción de políticas públicas**

Iniciaremos nuestro análisis retomando algunos acuerdos establecidos en torno al concepto de interculturalidad, sus límites, alcances y desafíos. De este modo, comenzaremos por abordar la interculturalidad remitiéndonos, también, al abordaje de la noción de diversidad y del reconocimiento de la diferencia, entendiendo a todos ellos como arenas políticas. Diferentes autores han abordado la cuestión de la interculturalidad desde disímiles objetivos y énfasis (Amegeiras y Jure, 2006; Barabas, 2015; Hale, 2002; Grimson, 2001 y 2011; Rappaport, 2008; Turner, 1993; Vázquez, 2008; Briones, 2002 y 2004; Briones y Ramos, 2016). Sin pretender agotar los argumentos y debates en torno a estas temáticas,

focalizaremos nuestro análisis en los aportes de quienes abordaron la interculturalidad como un desafío impulsado por sectores históricamente subalternizados a los Estados-naciones. Sin duda, un desafío que implica principalmente a la traducción de estas conceptualizaciones teóricas en políticas públicas y prácticas concretas tendientes a la interculturalización del Estado en sus diferentes niveles.

#### **a. Un breve repaso sobre los conceptos de interculturalidad y diversidad**

Salvo por los debates internos en algunos ambientes académicos, fueron los organismos internacionales la primera arena no académica en que se discutió la cuestión de la diversidad. Su definitivo anclaje en el campo político se debió a su conexión con los movimientos sociales (luchas por derechos civiles en los Estados Unidos, realidad de la inmigración en Europa Occidental y surgimiento de la movilización indígena en Iberoamérica). A partir de los años '60, las presiones por acabar con todas las formas de segregación que tuvieron lugar en diversos países occidentales, abrieron la era de las políticas multiculturales que fueron sometidas a una permanente crítica por parte de políticos, intelectuales y activistas sociales. El reconocimiento de que no existían sociedades monoculturales, no necesariamente llevaba a formas de convivencia totalmente integradas. Por el contrario, existió una visión limitada del multiculturalismo que reconocía la existencia de diversos grupos culturales en un mismo espacio social, pero que reducía el ejercicio de la diversidad al ámbito privado. En este contexto, la lucha por hacer del multiculturalismo un ejercicio pleno de reconocimiento de la diferencia no siempre tuvo soluciones aceptables. Fue la crítica a las diversas soluciones multiculturales, la que condujo al debate sobre la interculturalidad.

Los últimos treinta años han presentado una abundante expresión teórica y política del paradigma de la diversidad. El cuestiona-

miento del objetivismo en las ciencias sociales y el consiguiente desarrollo de las visiones que recuperan la subjetividad y la convivencia de diversas narrativas, abrieron la puerta para un estallido de las teorías de la diferencia. Este es un tema que ha generado polémicas y ha sido ampliamente debatido. Sin pretender agotar esos debates en el presente artículo, mencionaremos que, principalmente, giraron en torno a posturas que planteaban, por un lado, la defensa del derecho a la diferencia y, por otro lado, la necesidad de imponer valores comunes. Estos debates han conllevado también discusiones sobre cuestiones éticas y de posicionamiento político, a la vez que han producido diferentes conceptualizaciones para abordar la diferencia étnica.

En el contexto de los años '90, se pusieron en tensión los valores comunes (entendidos como aquello “universal”) frente al derecho a la diferencia (entendidos como aquello “particular”). De modo que, tal como lo expone Juliano (1997) al profundizar en este análisis, esta tensión entre lo universal y lo particular es un problema político. Asimismo, para exponer que los reclamos o reivindicaciones de reconocimiento no son homogéneos, Juliano retoma el caso del movimiento indígena. La autora expone que si bien en las luchas del movimiento indígena se partía de la reivindicación de sus especificidades, en contextos de presión social discriminatoria basado en prácticas de genocidio y etnocidio (como opresión económica, política, religiosa, simbólica) tendientes a generar invisibilización y desmarcación étnica para la supervivencia, las acciones desplegadas llevaron a la búsqueda de una igualdad indiferenciada<sup>2</sup>.

---

2 Juliano menciona el caso de la voluntad y práctica del cambio de apellido de mapuche. Menciona: “está documentada que cuando en Chile se dictó una legislación que permitía cambiarse los apellidos a aquellos que los

En Latinoamérica esto se reflejó en políticas estatales tendientes a la igualdad. En primer lugar, podemos mencionar las políticas asimilacionistas (en las que son “los otros” quienes tienen que cambiar, suprimiendo todo tipo de diferencia). En segundo lugar, las políticas integracionistas que proponían cierta modernización e integración de la cultura “del otro”. De lo anterior, se desprendieron políticas indigenistas que buscaron la integración como, por ejemplo, en la Argentina, la Ley Nacional N° 23.302 de 1985 de “protección de comunidades aborígenes”, que manifestaba la voluntad de “acercar” a los indígenas “al ritmo general de la nación”.

Con lo expuesto hasta aquí, se entiende que en las políticas asimilacionistas e integracionistas la diferencia fue concebida como un estado transicional que debía desaparecer. Pero en la década de 1990, los movimientos de pueblos indígenas profundizaron sus reclamos en torno a su derecho a la diferencia. Con el pasar de los años y de los modelos de gestión estatales que moldearon las relaciones entre Estado, sociedad e indígenas (Guíñazú, 2017), podemos mencionar otros grupos de políticas públicas: aquellas que pueden entenderse en términos participativos e interculturales. Un particular tipo de políticas públicas dentro del cual se enmarca la ordenanza de interculturalidad barilocheense, objeto de este artículo de investigación.

---

consideraran vergonzosos o denigrantes, quienes hicieron cola para cambiárselos fueron los mapuches. Esto no significa que ellos pensarán realmente que un patronímico autóctono fuera una cosa denigrante, sino que vivían en una sociedad que los discriminaba [...] Sencillemente, la valoración depende del contexto social” (1997: 2).

## **b. La interculturalidad como política de gestión de la diversidad**

La interculturalidad es entendida como una idea superadora del multiculturalismo<sup>3</sup>, surgida en América Latina habilitando campos de análisis y de discusión diferenciados de aquellos propuestos por él. Conceptualmente, la interculturalidad da cuenta de una sociedad con muchas propuestas que permite un enriquecimiento dinámico y que requiere de un proceso activo de construcción reflexiva. Es un concepto que permite pensar a la cultura como parte de un proceso en el cual constantemente se descartan algunos aspectos y se incorporan otros e implica la aceptación de que no nos movemos con verdades definitivas. Asimismo, la interculturalidad es entendida como la relación entre culturas y pueblos diferentes, que

---

3 El multiculturalismo surgió en Europa y ha sido una manera particular de producción de la diferencia y constituyó un terreno propicio para el análisis de prácticas de agregación y desagregación social en el marco del neoliberalismo. La multiculturalidad puede ser entendida como un mosaico de grietas, dando cuenta de una sociedad escindida. Remite a la idea de “tolerancia” de la diferencia del “otro” y presenta asimetrías. Los lugares sociales valorados no están al alcance de todos; puede conllevar a la construcción de barreras interétnicas o a enfrentamientos. Muchas veces la “multiculturalidad” consiste en un etnocentrismo “respetuoso” que en la mayoría de los casos sólo es un discurso de los sectores dominantes para mantener y reproducir su hegemonía (Juliano, 1997). Si bien el planteo multicultural representa un avance en comparación con la invisibilización de la que los pueblos indígenas fueron víctimas en el proceso de constitución del Estado-nación argentino, esto no significa un cambio político concreto, ni una nueva forma de entender el Estado.

construyen un proyecto común de convivencia, respeto y solidaridad (Juliano, 1997).

Ahora bien, retomaremos a Walsh (2008; 2012) para introducir que este planteo en torno a la interculturalidad como la construcción conjunta de un proyecto común aún no existe. Se trata de algo por construir. Algo que va más allá del respeto, la tolerancia y del reconocimiento de la diversidad. Se trata de un proceso y de un proyecto social y político dirigido a la construcción de sociedades, relaciones y condiciones de vida nuevas y distintas (Walsh, 2008). Desde esta perspectiva, la interculturalidad parte del problema de las condiciones históricas, de dominación, exclusión, desigualdad, inequidad y de conflictividad. Es decir, parte de la colonialidad<sup>4</sup> y se asienta en la necesidad de una transformación radical de las estructuras, instituciones y relaciones de la sociedad. Su eje central es ser un proyecto histórico alternativo, para no quedarse en el plano funcional e individual sin afectar la colonialidad de la estructuración social y el carácter monocultural, hegemónico y colonial del Estado (Walsh, 2008). Al respecto, la autora menciona que el afán de la interculturalidad

es implosionar desde la diferencia en las estructuras coloniales del poder como reto, propuesta, proceso y proyecto; es hacer re-conceptualizar y re-fundar estructuras que ponen en escena y en relación equitativa lógicas, prácticas y modos culturales diversos de pensar, actuar y vivir. Así sugiere un proceso activo y permanente de negociación e interrelación donde lo propio y particular no pierdan su diferencia, sino que tengan la oportunidad y capacidad para aportar desde esta diferencia a la creación de nuevas comprensiones, convivencias, colaboraciones y solidaridades. Por eso la interculturalidad no es

---

4 La colonialidad puede ser entendida desde cuatro ejes: la colonialidad del poder, del saber, del ser y de la madre naturaleza y la vida misma.

un hecho dado sino algo en permanente camino, insurgencia y construcción (2008: 141).

No obstante, este permanente camino, insurgencia y construcción a las que Walsh refiere para caracterizar a la interculturalidad debe poder materializarse en políticas públicas de algún modo. Por esto, retomaremos a Estermann (2014) con miras a enfatizar en la importancia de la traducción de la interculturalidad a políticas estatales concretas como motor de un nuevo modo de relación entre Estado y sociedad. Al respecto, el autor expone que el discurso de la interculturalidad sin una reflexión crítica sobre el proceso de descolonización queda en lo meramente intencional e interpersonal, pero también al revés: un discurso político y educativo de la descolonización no llega al fondo de la problemática, si no toma en consideración un debate sobre los alcances y limitaciones de un diálogo intercultural (Estermann, 2014).

Tanto Estermann (2014) como Walsh (2012) exponen que las políticas interculturales deben trascender a una globalización “con etiqueta” intercultural, plural, posmoderna y globalcentrista que se oculta bajo un manto de reconocimiento a las diversidades, de la inclusión y del respeto a la etnicidad. En este sentido, Estermann señala que “el discurso de la “inclusión” y del “diálogo” pueden invisibilizar estructuras de asimetría y hegemonía que son características de sociedades coloniales” (2014: 352) y expone que la interculturalidad (y su materialización en políticas concretas) debe tomar en cuenta tres variables que articulen tres campos principales de subordinación, dominación y violencia estructural: de clase social, cultura/etnia y género. Una trilogía a la cual debemos adicionar el clivaje de nacionalidad. Valiéndonos de estas reflexiones sobre la interculturalidad, iniciaremos el análisis de la letra de la Odel.

## **1.1 La declaración de interculturalidad barilochense: analizando los discursos estatales**

El 13 de julio de 2015, se promulga la sanción de la Ordenanza N° 2641-CM-15 reconociendo a la ciudad de Bariloche como “Municipio Intercultural”. Esta Ordenanza expone como sus antecedentes al artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional, a la Ley Integral del Indígena N° 2.287, a la Ley Nacional N° 24.071, Aprobatoria del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), al artículo 42 de la Constitución Provincial de Río Negro, a la Ley Orgánica de Educación de la Provincia de Río Negro N° 4.819 y al artículo 210 de la Carta Orgánica Municipal San Carlos de Bariloche<sup>5</sup>. Además,

---

5 Esta normativa establece el reconocimiento a la preexistencia mapuche y demás pueblos originarios, adhiere al plexo normativo vigente en materia indígena. Garantiza el respeto a su identidad y promueve el derecho a una educación bilingüe e intercultural que contribuya a preservar y a fortalecer sus pautas culturales, su lengua, cosmovisión e identidad étnica, procurando su desempeño activo en un mundo multicultural y el mejoramiento de su calidad de vida. Reivindica el valor de su cultura y espiritualidad, respetando la integridad de sus lugares sagrados. Apoya el desarrollo, la conservación y el reconocimiento de los derechos sobre su patrimonio cultural, histórico, lingüístico, ritual y artístico. Reconoce sus comunidades y organizaciones. Respeto sus propias instituciones políticas, sociales y culturales, promoviendo la interacción y el intercambio con sus comunidades urbanas y rurales de origen. Reconoce la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan y contribuye en la realización de gestiones destinadas a la entrega de otras aptas y suficientes para el desa-

la OdeI también menciona a las Cartas Orgánicas de Zapala y San Martín de los Andes (ambos Municipios declarados Interculturales). Con la sanción de esta ordenanza, el municipio de Bariloche formalizó la propuesta iniciada en 2014 desde el Espacio de Articulación Mapuche para la Construcción Política (EAMyCP), cuyo proyecto original –el N° 720/14– recibió mínimas modificaciones tales como el pedido de incorporación de las normativas relacionadas vigentes como Antecedentes y la solicitud de aclaración o traducción de los términos que figuraban en mapuzungun (idioma mapuche). Este proyecto, una vez reformulado, se aprobó el 18 de junio de 2015 por Acta N° 1038/15 y fue promulgado el 13 de julio de 2015. Desde el proyecto original se trató de una propuesta que, según han expresado miembros del EAMyCP, entiende a esta declaración como una herramienta de utilidad para continuar el camino hacia la “descolonización y transformación de un Estado monocultural y homogeneizante, hacia un Estado pluricultural”. Además de reconocer la interculturalidad del municipio, la normativa establece que debe: “arbitrar los medios y recursos económicos necesarios a fin de que sus espacios de administración e intervención se adecuen a esta ordenanza, implementando y fomentando políticas públicas interculturales, en base al respeto, a la cosmovisión, filosofía y conocimiento ancestral mapuche y el mapuzungun” (OdeI, Art. 2). Se compromete a capacitar y a formar al personal municipal y

---

rollo humano. Asegura su participación en la gestión de los recursos naturales existentes en sus propiedades comunitarias y en los demás intereses que los afectan, mediante un sistema de consulta previa con sus comunidades e instituciones representativas. Proyecta la implementación y el desarrollo del etno-turismo en sus territorios. Respeta, preserva y mantiene sus conocimientos, innovaciones y prácticas que entrañen estilos tradicionales de vida.

sus funcionarios para su correcto desempeño en este marco de interculturalidad. En suma, promoverá la construcción de “políticas públicas de educación y comunicación a residentes y visitantes sobre los alcances de este reconocimiento” (OdeI, Art. 4). También declara días conmemorativos, con carácter de “no laborales para quienes comparten el Kamarikun y Wiñoy Xipantü como expresiones de su espiritualidad y pertenencia al Pueblo Mapuche”. A la vez que no computará inasistencia a sus “trabajadores y trabajadoras pertenecientes al Pueblo Mapuche, cuando sean partícipes de Llellipun, Machitun y Trawun”. Este articulado expone los primeros compromisos asumidos estatalmente, referidos a la construcción de políticas y a un intento de revisión de lógicas, dinámicas y accionar estatales.

Como se expone en sus antecedentes, el reconocimiento de interculturalidad se sustenta y se enmarca en mandatos constitucionales, en normativas y legislaciones nacionales/provinciales y en la propia carta orgánica municipal. Es decir que, enmarcada en normativas más amplias con espíritus similares, esta ordenanza debiera ser un primer paso que habilite el camino hacia la construcción conjunta de PPI, que contemplen y respeten la diversidad barilocheña. En este sentido, una vez sancionada la ordenanza, el municipio adecuó algunas pocas de sus herramientas de difusión para presentarse y visibilizarse como municipio intercultural. Dentro de estos cambios destaca el sitio web del concejo deliberante de la ciudad, en donde se creó una solapa titulada “Bariloche, Municipio Intercultural”, dentro de la sección “Institucional”. En dicha solapa se retoman los antecedentes expuestos en la letra de la OdeI y se hace mención a las principales “celebraciones mapuche”<sup>6</sup>. Como

---

6 Disponible en: <http://www.concejobariloche.gov.ar/index.php/informacion-institucional/bariloche-municipio-intercultural>

complemento de lo anterior, inmediatamente después de esta sanción, una batería de titulares periodísticos abordaron el hecho, sin mayor profundidad que remitirse al articulado propuesto por la ordenanza y mencionando el aspecto más exotizante del acto de declaración: que la misma haya tenido lugar en el territorio de una de las comunidades indígenas de la zona<sup>7</sup>.

A partir de lo expuesto, remarcaremos un eje central en el reconocimiento discursivo del Estado municipal y su declaración de interculturalidad. Este eje se relaciona al amplio reconocimiento a la preexistencia al Estado nación y, por ende, a la conformación de Bariloche como ciudad y municipio, evidenciada en los textos de las normativas construidas, o bien, a las que el municipio ha adherido. Principalmente, llaman la atención frases que, aunque escritas por los miembros del EAMyPC, fueron aceptadas, retomadas y publicadas sin ser omitidas, modificadas o al menos tamizadas. No es un dato menor que el Estado municipal sancione un documento que reconoce el “intento de exterminio al pueblo mapuche” por parte del Estado nación entre sus principales líneas y que, este mismo texto, sea retomado en la mencionada web del concejo deliberante. El texto situado en los antecedentes de la ordenanza versa que “la construcción del Estado Argentino sobre el intento de exterminio al pueblo Mapuche a fines del siglo XIX, generó el desmembramiento de las familias y por lo tanto de la cultura, se impuso una cultura hegemónica rompiendo los lazos que nos unen con nuestro ser y nuestra pertenencia a un

pueblo distinto que fue invisibilizado” (OdeI, 2015: 2). Es decir, reconoce no sólo la operatoria estatal basada en el genocidio indígena a través de las campañas militares, sino también el sistematizado accionar posterior a las mismas. Asimismo, también resulta discursiva y simbólicamente significativo el reconocimiento, al menos discursivo, de la existencia de un Estado homogeneizante y colonialista. Este reconocimiento se expone de la siguiente manera: “se entiende al concepto de interculturalidad, como herramienta de descolonización y transformación de un Estado monocultural y homogeneizante, hacia un Estado pluricultural, apuntando al ejercicio de los Derechos Humanos, Derechos Colectivos y de la Ñuke Mapu, involucrando a la sociedad entera” (OdeI, 2015: 2). Por último, también destaca dentro de los antecedentes el modo imperativo en el cual se señala la urgencia en la adecuación de los espacios estatales a la perspectiva intercultural: “consideramos impostergable y necesario hacerla efectiva, para adecuar los espacios institucionales, para la libre expresión y fomento de políticas y prácticas interculturales” (OdeI, 2015: 3).

Por lo tanto, el Municipio de Bariloche posee una amplia normativa en materia de reconocimiento de su interculturalidad y de los derechos indígenas. Una normativa que es pionera, incluso, en los términos y reconocimientos utilizados. No obstante, y tal como lo iremos analizando a lo largo de este artículo de investigación, desde la sanción de la OdeI, los discursos y las prácticas estatales no han estado en sintonía.

## **La declaración de interculturalidad barilocheense**

Daremos inicio al análisis de aquellas prácticas interculturales que tuvieron lugar luego de la sanción de la ordenanza, que ya cuenta con tres años de vigencia. En la actualidad, diferentes organizaciones están reclamando por la efectiva materialización de lo expuesto en la OdeI

---

7 Disponible en: [https://www.rionegro.com.ar/region/bariloche-ya-es-municipio-intercultural-IRRN\\_7702697](https://www.rionegro.com.ar/region/bariloche-ya-es-municipio-intercultural-IRRN_7702697) en <http://www.barilocheopina.com/noticias/2015/06/18/19392-bariloche-fue-declarado-municipio-intercultural-entre-otros>.

en políticas públicas concretas. Para ilustrar estas discusiones seleccionamos dos noticias relacionadas que, juntas, conforman las dos caras del hecho de que el Estado municipal no se dispone a otorgar los medios para el funcionamiento de la ordenanza. Se trata de dos comunicaciones de principios del año 2017, siendo la primera<sup>8</sup> de un medio local (“Noticia A”), mientras que la segunda<sup>9</sup> (“Noticia B”) pertenece a un medio provincial de alcance regional. La Noticia A expone un reclamo ante la inacción del gobierno local para cumplir y atender a lo expuesto tanto en la normativa como en la carta orgánica municipal. El reclamo se basa en que, más allá de los anuncios discursivos, aún no se ha concretado la transformación de esos discursos en prácticas concretas que tiendan hacia la interculturalidad, adecuando las dependencias municipales y su accionar a lo expuesto en la misma. Por otro lado, la Noticia B muestra que el municipio comunica que están buscando revalorizar la cultura mapuche, a través de una ordenanza que otorgue presupuesto para trabajar con políticas y proyectos concretos a fines de que el interés en la interculturalidad del municipio no quede sólo en voluntarismos personales y sea una cuestión del Estado municipal. A un año de este pronunciamiento, este proyecto de ordenanza no ha sido abordado aún en el concejo municipal, ocasionando que los reclamos por inacción estatal continúen vigentes y se profundicen. Entonces, la OdeI está implicada en un contexto de gestión municipal que no

prioriza su materialización. Motivo por el cual las acciones desplegadas por el municipio para materializar esta normativa son prácticamente nulas. En entrevistas realizadas a concejales del municipio de diferentes partidos políticos, identificamos un denominador común: para ninguno de ellos –ni de los partidos a los que representan– se trata de una cuestión de centralidad y ni siquiera es un tema que esté en la agenda pública actual. En este sentido, y para introducir los análisis que siguen, es pertinente mencionar que esta agenda pública se constituye mediante decisiones políticas. Es decir, que las cuestiones que la definen (como qué se quiere atender, cómo se lo va a atender, con cuánto presupuesto se va a contar para atender a ello, etcétera), son todas ellas cuestiones políticas, más allá que se las presenten como tecnicismos o decisiones de funcionamiento operativo. Entonces, aquello que comúnmente se conoce como “agenda pública” incluye a los temas o problemas que son relevantes para la sociedad aunque, a la vez, dentro de ese gran abanico de temáticas relevantes, en su delineamiento se realizan jerarquizaciones, se visibilizan o invisibilizan algunos temas, etcétera (Guiñazú, 2016).

En este sentido, el proceso de conformación de políticas públicas, en el cual está inmersa la OdeI, debe entenderse como un fenómeno político. Asimismo, debe concebirse que quienes participan del proceso de conformación y ejecución de una política pública lo hacen también aportando desde sus particulares posicionamientos y trayectorias, o de desde lo que se entiende como una “participación politizada” (Guiñazú, 2017: 162). Es por esto que las primeras experiencias de adecuación a la normativa intercultural en el municipio han estado impulsadas por trabajadores de diferentes dependencias.

8 Disponible en: <http://www.barilocheopina.com/noticias/2017/01/24/28532-carta-organica-municipal-una-decada-deficitaria-para-con-el-pueblo-mapuche> (24 de enero de 2017).

9 Disponible en: <https://www.rionegro.com.ar/bariloche/el-municipio-busca-revalorizar-la-cultura-mapuche-FX2606788> (15 de abril de 2017).

## **Interculturalidad y prácticas impulsadas de “abajo hacia arriba”**

A continuación, expondremos tres experiencias de trabajo en distintas dependencias municipales que buscaron adecuarse a la nueva normativa de diferentes maneras. Estas experiencias tuvieron y tienen lugar en: a) la Oficina de Empleo de la Dirección de Trabajo; b) el área de Desarrollo Humano del Instituto Municipal de Tierras y Viviendas para el Hábitat Social; y, c) el Departamento de Recursos y Proyectos. En estas experiencias hemos participado de diferentes maneras: como trabajadoras; como estudiantes de la carrera de Antropología de la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN); o como pasantes, en el marco de un acuerdo firmado entre la UNRN y el Municipio.

### **a) Experiencia en la Oficina de Empleo de la Dirección de Trabajo**

Comenzaremos la presentación de esta primera experiencia afirmando que la cuestión intercultural “estalló” en la Oficina de Empleo. Luego de que una comunidad mapuche de Bariloche acudiera a la Oficina para formar parte de un proyecto de trabajo comunitario para pueblos originarios propuesto por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación —presente en el folleto, pero inexistente en la realidad— la pregunta por lo otro y lo diverso se impuso en las preocupaciones de algunas de las trabajadoras del área. En base a esta situación, es posible comenzar a desentrañar ciertos aspectos de la experiencia de interculturalización en este espacio municipal.

Para empezar, la demanda a la Dirección para que el diálogo que se establezca fuese comunitario, en contraposición con el acostumbrado trato individual de cada persona que transita dicho espacio, trajo consigo la pregunta respecto a las lógicas burocráticas de la Oficina de Empleo. A esto, se le sumó el reconocimiento por parte de las trabajadoras de

la Oficina de ciertas limitaciones para llevar a cabo un diálogo que sea respetuoso a la modalidad comunitaria que en un primer momento fue demandada. Dicha situación motivó a la reflexión respecto a la necesidad de ser conscientes de la multiplicidad de heterogeneidades que suelen converger en la Dirección de Trabajo. Al mismo tiempo, la iluminación de la diversidad y el reconocimiento de que el “ser empleable” es subjetivamente central en la vida de muchas personas devino en la toma de conciencia por parte de algunas de las trabajadoras de la Dirección del lugar que estaban ocupando. En vez de cerrar puertas y llevar a la clausura de preguntas incómodas y no reconocer relaciones de poder históricas y acostumbradas en los diferentes niveles de Estado, vieron la oportunidad y el potencial de incluir una perspectiva intercultural en las prácticas y responsabilidades de la Dirección. A grandes rasgos, oportunidad y responsabilidad son dos de los grandes pilares que caracterizan esta experiencia y sobre los cuales se intentará guiar la reflexión respecto a esta materialización de la política pública en particular.

Antes de seguir avanzando, es necesario mencionar que hemos formado parte de esta experiencia como integrantes de un Programa de Trabajo Social (PTS)<sup>10</sup> desarrollado en la

---

10 Según lo establecido por la resolución CS-DEyVE N° 006/2018, el trabajo social es parte de la actividad de responsabilidad universitaria. Es una práctica formativa, obligatoria, comunitaria y de vinculación. Se acuerda con una institución u organización representativa de la comunidad y los/as estudiantes asumen el compromiso de acompañar a la resolución de los problemas que dicha institución atiende, compartiendo y transmitiendo conocimientos que ayuden al ejercicio pleno de los derechos y al desarrollo de la ciudadanía de la comunidad. Disponible en: <http://sedeandina.unrn.edu.ar/programa-de-trabajo-social>

Oficina de Empleo. El PTS es un requisito de la UNRN para poder acceder a sus titulaciones y, en el caso de la Licenciatura en Ciencias Antropológicas, estos proyectos pueden elaborarse en el marco de la asignatura “Antropología de las Instituciones y la Gestión”. En un primer momento, la propuesta fue acompañar la realización de nuestras horas de trabajo social allí en el marco de la materia mencionada. De este modo, se esperaba que la teoría provista durante la cursada de la materia pudiera poner en valor la práctica antropológica en los espacios de gestión usualmente poco debatidos en nuestra primera etapa de formación. Nuestra forma de responder a la demanda planteada por la Oficina de Empleo para acompañarles durante su proceso de adquisición de una perspectiva intercultural se orientó a la satisfacción de la demanda planteada por las trabajadoras, es decir, para acompañar en el reflexionar acerca de estrategias para trabajar sobre las inquietudes planteadas en los párrafos más arriba. En otras palabras, podríamos decir que nuestro proyecto se enmarcó en un intento de interculturalizar un área de la municipalidad de Bariloche y que fue desde las particularidades de dicho espacio que la política pública se comenzó a conformar. En un primer momento, nuestro rol se orientó, siguiendo el pedido formulado desde la Oficina de Empleo, a colaborar con el establecimiento de un nuevo vínculo entre personas mapuche y/o comunidades y la Dirección de Trabajo. Conforme con el “presentarse para abrir el diálogo”, también se encontraba en los objetivos el reconocer otras nociones respecto al empleo y al trabajo desde las lógicas mapuche. Como meta orientadora de ambos objetivos, estaba que la Oficina de Empleo adquiriera una lógica intercultural, adecuando sus lógicas y prácticas, considerando como aportes lo que reconocen como diferencias que tienen que ver con las trayectorias de los y las mapuche de Bariloche.

La fuerte impronta de lo indígena aquí responde a dos cuestiones que son necesarias explicitar. La situación que llevó a plantear la necesidad por “lo intercultural” tuvo que ver con el encuentro con una modalidad de relación otra, con la comunidad mapuche que se presentó en la Oficina y con el énfasis en lo indígena que la OdeI tiene. Al focalizarse en los grupos conformados por los considerados “otros” del Estado-nación las inclinaciones de esta política pública se orientan a poner en valor a esas prácticas y lógicas otras. Es por eso que nuestro trabajo y el de los trabajadores de la Dirección de Trabajo se encuadraron particularmente en los artículos 2 y 3 de la OdeI los cuales establecen que la Municipalidad promoverá la adecuación de los espacios de intervención y de administración para “implementar y fomentar políticas públicas interculturales”, como también capacitar y formar al personal y/o funcionarios con esta perspectiva. Este primer momento responde entonces con la responsabilidad que desde el área tienen como espacio institucional y municipal de adecuarse a la ordenanza. Por ende, formarse, capacitarse y ocupar un espacio en la generación e implementación de una PPI.

Como habíamos adelantado, además de la responsabilidad que conlleva el ser un espacio municipal, entendemos que en gran medida los esfuerzos por la adecuación a la normativa tienen que ver con una interpelación directa a las trabajadoras que motivaron está implementación de la perspectiva intercultural. Consideramos que no es menor el reconocer que, aquí dialogamos con lo que Lazzari llama “la memoria de la propia antropología” (2002) en la Argentina. El autor explica que en nuestro indigenismo nacional, la trayectoria de la antropología argentina focalizada en el entendimiento de nuestro propio “otro” devino en estudiar al otro por excelencia: el indio. Por eso, las empleadas municipales que fueron nuestras interlocutoras dentro del proyecto reconocen que sus propias formaciones en antropología

las motivó a re-pensar las lógicas de la Oficina de empleo en relación con la interculturalidad. En esta línea, les resultaba obvio que, en base a la tensión que les permitió pensar la necesidad de adecuarse a la normativa intercultural, debían solicitar ayuda o acompañamiento a la Universidad, específicamente a la carrera de Antropología. A su vez, fue la mirada propia antropológica la que les permitió reconocer el momento que atravesaban como una oportunidad para ser un espacio donde fuera viable y productiva la implementación de la perspectiva intercultural. En la misma línea que tensiona entre la responsabilidad a la adecuación de la normativa y lo potencial del espacio estatal, gran parte de lo trabajado se orientó en un primer momento a la desesencialización de las personas pertenecientes a pueblos indígenas. Esto, para poder incluir en sus trayectorias además de nociones sobre lo ancestral también aquellas que incluyan exclusiones y marginalizaciones y, así, reponer el transitar como mapuche en este particular contexto urbano. De esta manera, se planteó una co-construcción transversal con todas las instituciones, áreas o personas, e incluso objetos o herramientas —como formularios o actividades en los talleres— enfocada en la interculturalidad, en los múltiples nosotros considerando todas las variables de la interculturalidad: la diversidad por clase, etnicidad, género y la combinación de estos en las trayectorias de las personas.

Como segundo movimiento, se trabajó en la problematización respecto a la necesidad de una desuniversalización de la propia lógica y burocracia de la oficina que permita tomar como insumo esas trayectorias y saberes heterogéneos para evitar homogeneizaciones y banalizaciones respecto a formas de ser signadas por la alteridad que obstaculicen el ejercicio de la interculturalidad. Como consecuencia de todos estos desplazamientos, las acciones que la Oficina emprendió se orientaron a reflexionar sobre cómo abrir nuevos diálogos y plantear nuevas acciones a llevar a cabo, que no

condicionen las múltiples formas de ser en Bariloche y que no tuvieran que ver únicamente con las formas de ser mapuche. Por ello, se planteó la necesidad de reconocer que la construcción de la identidad indígena, como de cualquiera de otra de las acostumbradas lecturas de las poblaciones diversas que acuden al Estado (derivaciones por ser víctima de violencia de género, adicciones, discapacidad, entre otras) no debieran verse pre constreñidos por la esencialización de su pertenencia, ni la universalización de las lógicas institucionales para que no repercutan en sus proyectos laborales. Aquí, podemos reconocer que se hace una apuesta por hacer lugar a las heterogeneidades dentro de la heterogeneidad. Así es como se hizo manifiesta la motivación por ser un espacio municipal, y por ende estatal que por medio de la interculturalidad traiga como propuesta —y demanda— desuniversalizar sus lógicas burocráticas y estatales. Al mismo tiempo, se comprende más nítidamente la razón por la cual esta propuesta es concebida como una oportunidad. Podría considerarse oportunidad para mover sentidos comunes y de esta forma hacer lugar a la posibilidad de proponer alternativas a la forma de actuar y de trabajar en un ámbito que contempla a veces las preguntas más subjetivas de las personas, como lo son aquellas respecto al trabajo y la vida de quienes acuden al lugar. Aquí, lo intercultural, al menos en su formulación y en sus primeros pasos en pos de la materialización de la ordenanza, permite que se demuestre cómo a través de contemplar desde una perspectiva intercultural es posible comenzar a minimizar algunos de los avasallamientos que se hacen en el Estado y desde sus categorías o problemas instalados. Al mismo tiempo, y corriéndolo únicamente de la experiencia de este espacio estatal, consideramos que esta experiencia puede acompañar en la reflexión de sus propias prácticas a las personas que trabajen para personas en espacios estatales. En medio del desafiante y cambiante contexto de la gestión,

pararse desde aquí a pensar cómo intentar garantizar nuevas posibilidades de ser y respetar todas sus particularidades locales, se abre camino para que tanto destinatarios de las políticas, como empleados estatales sean agentes que desafían las formas estructuradas de las políticas públicas, específicamente, al poner en valor a las heterogeneidades en una PPI.

### **b) Experiencia en el Instituto Municipal de Tierras y Viviendas para el Hábitat Social**

Esta experiencia sucedió entre fines del año 2017 y principios de 2018 en el “Equipo Hábitat Nación”, específicamente, en el proyecto de “Desarrollo Humano”. Este es un proyecto que se diseña y se formula de modo centralizado en Buenos Aires, en la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano, dependiente de la Secretaría de Vivienda y Hábitat del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Se trata de uno más de aquellos proyectos que suelen metaforizarse en los ámbitos de gestión como “enlatados”. Este tipo de proyectos centralizados se expanden por el territorio nacional empleando fundamentaciones y metodologías generales, por lo cual, el espacio disponible para adecuarlos a las particularidades de donde se van a ejecutar son mínimas. El proyecto exponía entre sus objetivos el desarrollar capacidades participativas y asociativas en la sociedad civil, a la vez que fomentar lazos entre vecinos de algunos barrios seleccionados. Formalmente, constaba de un formulario conformado por cuatro partes: 1) Diagnóstico social del barrio a intervenir; 2) Módulo Identidad y Participación; 3) Descripción general por Módulo (Deporte, Mujer y Hábitat, Verde, NIDO, Educativo General, Cultural; y 4) Descripción de Actividades por Módulo. Como hemos mencionado, se trata de un proyecto “enlatado” que deja poco espacio a la adecuación a lo local. No obstante, el caso de ejecución de este proyecto en el Municipio de Bariloche resulta significativo y de utilidad

para analizar y exponer cómo en su práctica pudieron encontrarse algunos intersticios que habilitaron la incorporación y la atención de cuestiones locales, tanto en su formulario como en la dinámica para su llenado. Entonces, estamos frente a un proyecto “enlatado” que pese a serlo prevé en su primer módulo la incorporación –a modo de diagnóstico– del contexto local, instituciones, normativas y organizaciones que afectan y/o intervienen en los barrios seleccionados. Un pequeño espacio que se completa con información local, siendo de utilidad para la incorporación de los antecedentes locales como podría haber sido el caso de la OdeI (situación que no se vio reflejada en los proyectos de los barrios con los que hemos trabajado).

Una de nosotras ha sido técnica externa de este proyecto, contratada para la elaboración de productos concretos (revistas de divulgación inter e intrabarriales), que expusieran una reconstrucción de las historias barriales. Se trató de un trabajo específico y de corto plazo (tres meses por barrio, siendo un total de dos barrios<sup>11</sup>). Los objetivos generales eran la reconstrucción de la historia barrial y de los vecinos que conforman los barrios seleccionados a través de la ejecución de actividades grupales y participativas, a la vez que por medio de la realización de entrevistas individuales y grupales. Este trabajo se articulaba con el rol de un trabajador social que introducía a los vecinos o representantes que quisieran contar

---

11 A fines de no incumplir acuerdos de confidencialidad, omitiremos los nombres de los barrios. Remitiremos a ellos como “Barrio 1” y “Barrio 2”. De todos modos, el nombre de cada barrio no presenta relevancia para los objetivos a los que apuntamos aquí, ya que buscamos exponer cuestiones generales del proceso de cada barrio, y no exponer datos concretos y/o sensibles de ellos.

su historia y también con dos coordinadoras a cargo del proyecto.

Para dar inicio a la actividad, el IMTyVHS solicitó una propuesta por escrito de cómo y qué se iba a abordar en cada barrio. La propuesta realizada exponía como objetivos “la generación de un soporte que reconstruya el proceso de conformación barrial, focalizando en el accionar de los vecinos y organizaciones intervinientes en dicho proceso”. Asimismo, buscaba “reconstruir y visibilizar las diferentes trayectorias y entramados identitarios con énfasis en las cuestiones migratorias, de clase, adscripciones indígenas e identitarias, de género, entre otros matices que conforman la interculturalidad barrial”, a la vez que mencionaba entre sus antecedentes la Carta Orgánica del Municipio y la Odel. Esta propuesta, luego de ser enviada a quienes coordinaban el Proyecto, recibió algunos comentarios positivos en cuanto al modo de abordar la complejidad y heterogeneidad del barrio, pero también, comentarios acerca de que la mirada no se acote “sólo a lo intercultural”, porque no trabajamos “con indígenas” o en los barrios que vamos a abordar “no hay comunidades”. Partiendo de estas directrices, esta experiencia comienza por dar cuenta del desconocimiento existente en torno a lo planteado por la ordenanza en general y en torno a qué significa o implica un abordaje intercultural. Es decir, subyace la idea de que se podría trabajar con una mirada intercultural si se trabajara con comunidades mapuches o cuando se abordaran temas referidos a la cultura mapuche (entiéndase, talleres de telar, de música, de lengua mapuche, de platería, etcétera). Entonces, desde este punto de partida, se evidenciaba la falta de cumplimiento al artículo 3 de la ordenanza que se compromete a la capacitación del personal del municipio. Avanzando un poco más, comentaremos que una vez puesto el tema de la interculturalidad en discusión y explicitados algunos de los ejes principales de la misma (proyecto conjunto, co-construcción, diálogo,

etcétera), se acuerda que en el trabajo del módulo b) “Identidad y Participación” se indague sobre los clivajes que conforman la heterogeneidad barrial, incluyendo entre estos la cuestión de clase, de género, de migración, de edad y de etnicidad.

Avanzaremos, entonces, sobre algunas de las particularidades acontecidas en el trabajo llevado a cabo en el “Barrio 1”. Antes de iniciar el trabajo en el territorio, las advertencias fueron que es un barrio “con mucha historia” con “mucha identidad barrial, de organización”, “con mucha identidad de vecinos”. Las diversas entrevistas y actividades comunitarias llevadas a cabo giraron en torno a reconstruir los orígenes familiares, realizar historias de vida de los vecinos identificados como “los más antiguos del barrio” y a sus referentes. No obstante, también se realizaron preguntas puntuales respecto de las nacionalidades, de las trayectorias de migración y de la cuestión indígena. Ambas situaciones de entrevista generaban silencios, rupturas, situaciones de tensión que impidieron profundizar en ellas. Respecto de la cuestión migracional, un referente barrial nos comentó que se trataba de un tema “delicado” y “tenso” ya que desde “hace rato” genera enfrentamientos entre quienes viven en el barrio. Un enfrentamiento planteado en términos de quienes son vecinos “de verdad” y quienes vienen a “ocupar tierras a nuestro país”. Asimismo, nos comentaba una trabajadora social del equipo que, por lo general, “estos programas no preguntan mucho de esto” y que “la gente si le tiras muchas preguntas de este tipo se sienten raras, dejan de venir [a las reuniones que convocamos]”.

Respecto de la cuestión indígena, cabe mencionar que este trabajo sucedió específicamente entre agosto y diciembre 2017, siendo esta fecha de ejecución del proyecto un dato de central importancia. Durante esos meses acontece, primero, la desaparición forzada seguida de muerte de Santiago Maldonado en un operativo ilegal de Gendarmería y luego,

el asesinato de Rafael Nahuel en manos de Prefectura. Sin pretender entrar en los detalles de estos dos hechos de abuso y violencia estatal e institucional, puede entenderse como expresiones de un contexto particularmente conflictivo en lo que refiere a la cuestión indígena y, principalmente, en lo que refiere a la explicitación de las adscripciones indígenas en los barrios populares de la ciudad de Bariloche. Un contexto que colocaba a la cuestión intercultural —o al menos a lo que se entiende por ella desde sentidos comunes que la acotan sólo a lo indígena— como una pregunta sensible y conflictiva. Específicamente, la pregunta por las adscripciones indígenas, clausuraba y cerraba espacios de trabajo y diálogo, ya que generaba desconfianza que un programa orientado al hábitat “de repente” se interesara por las cuestiones referidas a las adscripciones identitarias, a saber, si había comunidades en el barrio o vecinos que pertenecieran a ellas, etcétera. Estas dos situaciones de tensión generadas por la reconstrucción de las trayectorias personales desde la indagación en estos clivajes fueron comentadas a la coordinación del proyecto, quien sugirió focalizar en “la historia vecinal y no en lo intercultural” para no dar cuenta de situaciones de tensión en el informe y para que la revista tuviera “buena aceptación en el barrio”. En esta directiva provista por la coordinación, se vuelve a entretener la asociación de lo intercultural con lo indígena, aunque adicionando, también, la cuestión migracional, y a su vez, un imaginario de que “lo vecinal” no está atravesado por lo intercultural. Finalmente, la experiencia en el Barrio 1 muestra, no sólo la falta de capacitación del personal del Instituto en lo que refiere a la interculturalidad, sino que también está mostrando que históricamente las diferentes dependencias estatales se han abocado a trabajar con recortes rígidos y estancos que se tensionan con la incorporación de otras miradas, otras preguntas y otras formas de abordaje transversales.

Continuaremos la exposición con algunas precisiones de lo acontecido en la experiencia de trabajo con el Barrio 2. La experiencia en este segundo barrio transcurrió entre enero y abril del año 2018. Habiendo tenido la experiencia del Barrio 1 como antecedente, en la reunión inicial del nuevo equipo de trabajo que iba a encarar las tareas en el territorio, las coordinadoras del proyecto hacían referencia a que este barrio “no tiene tanta historia como el [Barrio 1]”, pero a su vez mencionaban que deberían realizarse entrevistas a unos “abuelos” que “son de los primeros” en habitar el barrio. Según mencionaban, estos abuelos “vinieron del campo”, todavía hacen “algunas actividades” y “tienen mucha historia para contar”, incluso la “mujer sabe de telar y se re enganchó en el taller de tejido”. En esta oportunidad, nuevamente aflora la asociación de un posible trabajo intercultural facilitado por la efectiva presencia indígena en el barrio. Una presencia que, planteada en los términos propuestos por las técnicas intervinientes, manifiesta cierta folklorización de lo indígena<sup>12</sup>. Luego de la des-

---

12 Retomamos a Lenton (2008) para introducir que la aplicación de los nuevos derechos reconocidos resulta localizada por lo general en “espacios no vinculantes, en gran medida folklorizados y tamizados por criterios estatales de representación política válida”. No obstante, esta cuestión de la folklorización de la interculturalidad debe ser encarada desde dos ángulos. Por un lado, desde aquella idea de esencialización o cristalización de prácticas que pueden rastrearse en el texto de la ordenanza, en las referencias a las celebraciones, sus características, al reconocimiento de esos días como “no laborables”, la exposición en el sitio web de cuáles son las principales celebraciones mapuche, y la exotización de la jornada de sanción de la ordenanza por haber transcurrido en territorio indígena. Por otro lado, debe ser entendida como una cuestión estra-

cripción de estas dos experiencias de trabajo nos interesa remarcar tres cuestiones centrales. Primero, que tratándose de un proyecto diseñado en el año 2016, no se hace mención en ningún espacio del formulario ni en las actividades formuladas desde el instituto municipal al abordaje de la cuestión intercultural en el barrio, siendo que la OdeI fuera sancionada el año anterior. Segundo, que al haber sido advertida esta situación por una de nosotras en el ámbito de trabajo del proyecto, la respuesta del técnico a cargo fue que “no se trata de un proyecto que trabaje con mapuches” y que “por eso no lo abordamos”. Por último, que, si bien la letra del proyecto expone que se trabajará desde los clivajes de género, nacionalidad, edad, etcétera, no se lo concibe en términos interculturales. Este tercer punto puede asociarse a una limitación propia de la normativa que aquí analizamos, que se autoproclama intercultural, pero reserva el contenido de sus antecedentes y su articulado para una interculturalidad limitada a lo indígena. Es decir que esta OdeI provoca una doble reducción: reduce lo intercultural a lo indígena y, a su vez, reduce lo indígena a lo mapuche. Entonces, en esta experiencia el tratamiento y adecuación a la perspectiva intercultural tiene su primer paso luego de la intervención de una técnica externa contratada para la reconstrucción histórica de dos barrios. La propuesta de abordar desde una mirada intercultural el proceso de reconstrucción de las historias barriales y de la trayectoria de quienes conforman los barrios fue resistida en principio por quienes llevan

---

tégica, como expresiones de agencia indígena que transforman la recuperación de aspectos y prácticas culturales en actos agentivos para interpelar públicamente a los discursos sobre extinción indígena o de acusaciones de falsedad y oportunismo sobre quienes autoadscriben a la indigenidad (Tolosa y Guíñazú, 2020).

adelante el proyecto hasta que se posibilitó un diálogo y profundización sobre aquello que se entiende por un abordaje intercultural. Una vez habilitada esta mirada para ser trabajada en el territorio y explicitada en los productos finales a producir, nos hemos encontrado con otra traba impuesta por el contexto que, como adelantáramos en la exposición del caso del Barrio 1, clausuraba imposibilitando profundizar en estas trayectorias. Con todo lo expuesto hasta aquí, entendemos que, pese a las falencias y a las resistencias descriptas, finalmente, la experiencia en el IMTVHS da cuenta de un primer intento de adecuación de uno de sus proyectos enlatados a la perspectiva intercultural.

### **c. Experiencia en el Departamento de Recursos y Proyectos**

Una tercera experiencia está transcurriendo en la Dirección de Promoción Social de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, Deportivo y Cultural. Específicamente, la iniciativa que describiremos está siendo impulsada desde el Departamento de Recursos y Proyectos. La Dirección de Promoción Social tiene como objetivo desarrollar políticas públicas de asistencia y promoción de derechos a través de la “participación ciudadana”, la concertación con diferentes actores y desde una “perspectiva estratégica y territorial”. Específicamente, el Departamento de Recursos y Proyectos es el espacio en el cual se formulan proyectos, se realizan diagnósticos, relevamientos, sistematizaciones y es desde donde se despliega el acompañamiento técnico al trabajo de los Centros de Atención y Articulación Territorial (CAAT)<sup>13</sup>. En este Departamento trabaja un

---

13 Los CAATs “son espacios físicos donde la comunidad puede realizar gestiones y/o trámites, solicitudes, demandas, generar proyectos comunitarios, realizar talleres, generar espa-

equipo interdisciplinario compuesto por profesionales de sociología, ciencias políticas, antropología y nutrición, entre otros.

En el año 2013, iniciaron en el municipio las primeras “pasantías educativas” surgidas a partir de un convenio entre la Municipalidad y la UNRN. Entre las carreras que se sumaron a este proyecto está la Licenciatura en Ciencias Antropológicas. Desde ese año hasta el 2017, se incorporaron al Departamento de Recursos y Proyectos estudiantes de dicha disciplina, en principio, en calidad de pasantes. Como comentaremos más adelante, en algunos casos los estudiantes fueron contratados por el municipio como técnicos del Departamento. Durante el desarrollo de las pasantías se suele solicitar a los estudiantes que sugieran temáticas y metodologías para incorporar al trabajo de la Dirección y es en este marco en el cual surge por primera vez la cuestión intercultural. Son algunas estudiantes las que sugieren que se comience a problematizar la cuestión indígena en el trabajo territorial. En este momento, el año 2014, no se desarrolló ningún proyecto, política ni iniciativa en esta línea pero sí comenzó a instalarse entre los empleados municipales, incluyendo a los jefes, la interculturalidad como un tema a ser abordado. Durante el año 2015 y en el contexto de sanción de la OdeI, el EAMyCP impulsó capacitaciones para trabajadores de la Municipalidad sobre cosmovisión, interculturalidad y legislación, además de historia y tradición

---

cios de encuentro, capacitaciones, etcétera. Sus equipos de trabajo están conformados interdisciplinariamente. Implementan en territorio proyectos, programas y Ejes de trabajo de la Dirección, además de incorporar todo el trabajo de atención a las familias de mayor riesgo social (seguimiento). A través de los CAAT, se desarrolla el trabajo comunitario, en articulación con organizaciones y a través de Mesas de Concertación Barrial.

mapuche. El tema no volvió a ser abordado hasta mediados de 2017, momento en el cual desde el Departamento se conformó el presupuesto para ser ejecutado durante el año 2018. En este presupuesto se incluyó la posibilidad de conformar un Eje de Trabajo denominado “interculturalidad” y se pidió al ejecutivo una partida presupuestaria en esa línea. A fin del año 2017, se conoció que, efectivamente, se había aprobado la partida para la formulación de proyectos territoriales. Consideramos pertinente recordar que la aprobación de este nuevo Eje a trabajar en el “área de sociales” se realizó en un contexto conflictivo en el cual la cuestión indígena, específicamente mapuche, estaba fuertemente anclada en la agenda pública. Estamos hablando, de igual manera que en el caso de las experiencias en el IMTVHS y en la Oficina de Empleo, de la desaparición forzada seguida de muerte de Santiago Maldonado y el asesinato de Rafael Nahuel a manos de Prefectura. La aprobación del Eje supuso para el Departamento la necesidad de designar a una persona como responsable de la formulación y coordinación del mismo. La persona designada fue una estudiante de antropología que es empleada del área desde que finalizó su pasantía educativa. Desde la jefatura del Departamento se le pidió que realice la formulación del Eje y que se plantee algún “mecanismo de diagnóstico” para conocer de qué manera abordar la cuestión intercultural en los territorios. Sin embargo, desde fines del año 2017, esta persona tuvo que ocuparse de otras tareas dentro del Departamento. El tiempo y la falta de personal fue un factor limitante para avanzar en la conformación del Eje, que al día de hoy aún no está conformado.

Otra cuestión que atraviesa y está retrasando la formulación del eje es el desafío que supone abordar la interculturalidad de manera que responda a las necesidades, marcos y vocabularios de la gestión, al tiempo que promueva una mirada no esencialista y deshistorizada de los procesos socioculturales. Una de las pre-

guntas que surgían era si es posible trabajar la interculturalidad con las personas “beneficiarias” de las políticas públicas sin problematizar las formaciones estatales de alteridad y las desigualdades sobre las cuales se constituyeron. En esta línea podemos mencionar que, si bien se planteó la posibilidad de realizar talleres de capacitación al personal del Departamento, la cuestión intercultural no está pensada aún en ese espacio como una perspectiva transversal o una forma de pensar y mirar lo social sino como un modo de incidir positivamente en la calidad de vida de una población en particular que se encuentra en “situación de vulnerabilidad”. Esto tiene que ver también con que este área en particular planifica y desarrolla sus políticas en función de las distintas “poblaciones” que son “objeto” (jóvenes, personas mayores, familias, organizaciones). Asimismo, es interesante observar dentro de qué divisiones se pensó abordar la cuestión indígena e intercultural. En un primer momento, desde la jefatura se planteó que se aborde en el mismo eje en el cual se trabaja la temática de la diversidad sexo genérica, pensando en que se trata de cuestiones “identitarias”. Sin embargo, el eje de interculturalidad quedó incorporado dentro de la división denominada Fortalecimiento de Organizaciones para la Participación (FOP), cuyo objetivo general es promover el fortalecimiento de distintos espacios en materia de organización y participación democrática para la construcción de políticas públicas. En este marco, una de las tareas que se planteó desde la jefatura es que se realice un relevamiento de comunidades y de organizaciones mapuche, o que aborden la temática de alguna manera. Dentro del Departamento de Recursos y Proyectos hay empleados que manifiestan que la cuestión mapuche “aparece” en los territorios y debe ser una temática a abordar, mientras que otros no parecen considerarla una problemática. Durante el año 2017, se habló del tema en las reuniones de equipo en varias ocasiones. Una de ellas fue cuando se realizó

un diagnóstico nutricional en los distintos territorios. Los resultados de las encuestas expresaron que muchos alimentos, comidas o métodos de cocina más recurrentes tenían que ver con trayectorias de vida que, de algún modo, podían articularse con el pueblo mapuche. Asimismo, cuando se realizó una encuesta también a modo de diagnóstico a la población trans, sucedió que fue encuestada una persona intersexual mapuche que no pudo responder el apartado de “salud” porque dicho apartado no contemplaba la posibilidad de responder más allá del sistema médico hegemónico. Estas situaciones sumadas al contexto social conflictivo antes mencionado provocaron que el tema estuviera presente en algunas ocasiones y que se reflexionara al respecto. Si bien la cuestión indígena no ingresó en el Departamento a partir de demandas mapuche, sino que surgió de inquietudes personales y disciplinares de empleados municipales y pudo ser canalizada por la voluntad de los jefes y del ejecutivo, es innegable que la agencia indígena expresada en el contexto más amplio fue crucial para que, al menos, la interculturalidad se filtre en la agenda municipal en general y en el Departamento en particular. Consideramos que esta experiencia, aún incipiente, constituye un espacio a ser ocupado que, gracias al nivel de reflexión y de compromiso evidenciado en algunos empleados al interior del equipo, puede habilitar canales para la adecuación a la ordenanza. En este caso en particular, la misma está siendo recuperada en función del planteamiento de la “reparación histórica” del Estado hacia el pueblo mapuche.

### **Discursos, prácticas y sentidos**

Partiendo del análisis conjunto de las experiencias presentadas expondremos dos tópicos que contribuyen a la comprensión de la problemática respecto de la materialización de la OdeI. El primero remite a una discrepancia entre discursos y prácticas estatales. Tal como hemos adelantado al inicio, existen numerosas

normativas en pos del reconocimiento de los derechos indígenas y de sus particularidades que fueron allanando el camino para que Bariloche se declarase intercultural. No obstante, esta profusión normativa no ha tenido, ni tiene aún, su correlato en prácticas concretas. Como se desprende de las experiencias descriptas, los primeros intentos de adecuación a la normativa se han relacionado con voluntarismos de trabajadores del municipio y/o por exigencia de organizaciones, comunidades o personas mapuche. Es decir que, hasta el momento, esta normativa no se ha visto traducida en políticas concretas que fueran impulsadas o digitadas desde la pirámide estatal local. En este sentido, podemos hacer referencia a que toda la batería normativa excede la voluntad y la capacidad estatal actual para abordarla. El espíritu de la ordenanza, con sus conceptos y apelación al “intento de exterminio indígena” y demás cuestiones de peso discursivo mencionadas en nuestro primer apartado, puede haber nacido desde lo que se entiende como una búsqueda de una interculturalidad crítica (Walsh, 2012). Pero, el estado municipal, en su afán de normalizar y de tornar aceptables e inteligibles ciertos reclamos y diferencias, ha transformado los antecedentes críticos presentes en la normativa, en términos de una interculturalidad funcional a las instituciones. Un ejemplo de lo anterior puede encontrarse en la desarticulación percibida entre el espíritu de la normativa, sus antecedentes y el articulado propiamente dicho, que exponen desiguales compromisos y modos de abordar la cuestión intercultural. Para ahondar en este argumento, retomaremos brevemente la exposición que realiza Walsh (2012) de tres perspectivas interculturales. En primer lugar, menciona una interculturalidad relacional que refiere al “contacto e intercambio *entre* culturas, es decir, entre personas, prácticas, saberes, valores y tradiciones culturales distintas, los que podrían darse en condiciones de igualdad o desigualdad” (Walsh, 2012: 63). Respecto de

esta primera perspectiva, la autora menciona que su principal peligro o problema refiere al ocultamiento o a la minimización de posibles conflictividades y de los contextos de poder y de dominación en que se da dicha relación. En este sentido, afirma que es necesario problematizarla y ampliarla con y desde otras dos perspectivas. Entonces, la segunda perspectiva refiere a una interculturalidad funcional. Este tipo de interculturalidad se ancla en el reconocimiento de la diversidad y de la diferencia para incluirlas en la estructura social vigente. Es funcional por no apuntar a trastocar “las causas de la asimetría y desigualdad social y cultural, ni tampoco “cuestiona las reglas del juego” y por eso, “es perfectamente compatible con la lógica del modelo neo-liberal existente.” (Walsh 2012: 64). Esta búsqueda de inclusión opera como un mecanismo tendiente a la cohesión social. Por último, Walsh presenta una interculturalidad crítica que tiene por eje apuntar hacia la construcción de sociedades diferentes basadas en otros ordenamientos sociales. Según la autora, se trata de “un llamamiento de y desde la gente que ha sufrido un histórico sometimiento y subalternización, de sus aliados, y de los sectores que luchan, conjunto con ellos, por la refundación social y descolonización, por la construcción de mundos otros” (2012: 65). A partir de esta explicitación sobre diferentes perspectivas interculturales, retomamos nuestro caso de análisis para exponer que las acciones llevadas a cabo hasta el momento por el gobierno municipal deben ser entendidas desde las dos primeras perspectivas mencionadas (relacional y funcional), ya que apuntan a una inclusión que no busca deconstruir ni problematizar las bases de las desigualdades operantes en el contexto local. Por otro lado, las acciones desplegadas desde las organizaciones y comunidades indígenas y desde los trabajadores de las áreas municipales analizadas apuntan a la transformación buscada por una interculturalidad crítica

tica que aboga por la co-construcción de una sociedad diferente.

En segundo lugar, nos proponemos abordar la cuestión de los sentidos comunes que operan en la ciudad de Bariloche de modo tal que puedan ser entendidos como motivación para la inacción estatal respecto de la adecuación a la normativa de interculturalidad. Hemos iniciado este apartado explicitando que existe una discrepancia entre el peso que tienen los discursos normativos respecto del reconocimiento a los derechos indígenas y lo que efectivamente se ha traducido en prácticas concretas. De modo análogo, podemos mencionar que esta discrepancia existe, además de evidenciada en la relación normativas-prácticas, en la relación normativas-sentidos locales en torno a lo indígena. Tal como adelantáramos en la introducción, el contexto local da cuenta de una constante reactualización de discursos hegemónicos mediante diferentes narrativas disponibles, a través de las cuales, la ciudad de Bariloche ha ido construyendo su historia oficial. Entre estos discursos, resaltamos aquellos encargados de negar y silenciar la presencia indígena (Lenton *et al.*, 2011), aquellos que enaltecieron la figura de los “pioneros” como primeros pobladores deseables y merecedores de las tierras de la Patagonia; los que negaron la preexistencia indígena tanto como en la actualidad niegan su existencia (Rodríguez, 2013); y aquellos otros que argumentan que la presencia de los indígenas, a los cuales se los identifica como “chilenos”, representa un peligro geopolítico para la nación (Kropff, 2005). Estas representaciones hegemónicas continúan circulando de forma maquillada (y a veces no tanto) en la actualidad local (Guíñazú y Tolosa, 2014) y contribuyen a la inacción estatal frenando o entorpeciendo la materialización y efectiva concreción de PPI en la ciudad. En este sentido, entendemos que estos discursos contruados y legitimados desde diferentes sectores de poder, se han traducido en prejuicios sociales que, aunque operan de modo

continuo, afloran con mayor énfasis cuando la cuestión indígena cobra centralidad por algún motivo (por ejemplo, a través de notas periódicas que abordan alguna temática asociada al pueblo mapuche, o sin ir más lejos, en los ya mencionados hechos de violencia estatal acontecidos entre mediados y fines del año 2017).

A modo de complemento de lo expuesto hasta aquí, nos queda por mencionar que el actual gobierno municipal no retoma la cuestión indígena, ni la intercultural como prioritaria. Además, se trata de un gobierno que fue elegido principalmente por un sector de Bariloche que no apoya a los reclamos indígenas ni su reconocimiento, basados en argumentos desprendidos de las mencionadas narrativas hegemónicas. A partir de lo anterior, no es difícil entender que el actual gobierno retrase las decisiones que apuntan a la materialización de la ordenanza. Entonces, es en este contexto que entendemos que el proceso de (in)materialización de la ordenanza de interculturalidad no es producto solamente de una inacción estatal, ya que la negativa a dar presupuesto y poner en agenda pública esta cuestión se relaciona con un gobierno que, en términos de Walsh (2012) lejos está de buscar una decolonialidad. Un gobierno que no busca romper ni al menos resquebrajar los sentidos operantes y las matrices ideológicas construidas en la ciudad.

## **Conclusiones**

A partir de lo expuesto en los apartados que componen este artículo de investigación, entendemos a la OdeI como una normativa doblemente impulsada “desde abajo”. Primero, iniciada desde el movimiento indígena en términos de impulso normativo y, segundo, impulsada en la práctica por técnicos de diferentes áreas. Es decir que aún no existen políticas públicas interculturales locales más allá de la ordenanza propiamente dicha. Sí existen prácticas particulares –y desarticuladas entre sí–, tendientes a la interculturalidad sin el respaldo

de la estructura estatal, de su adecuación y de su financiamiento.

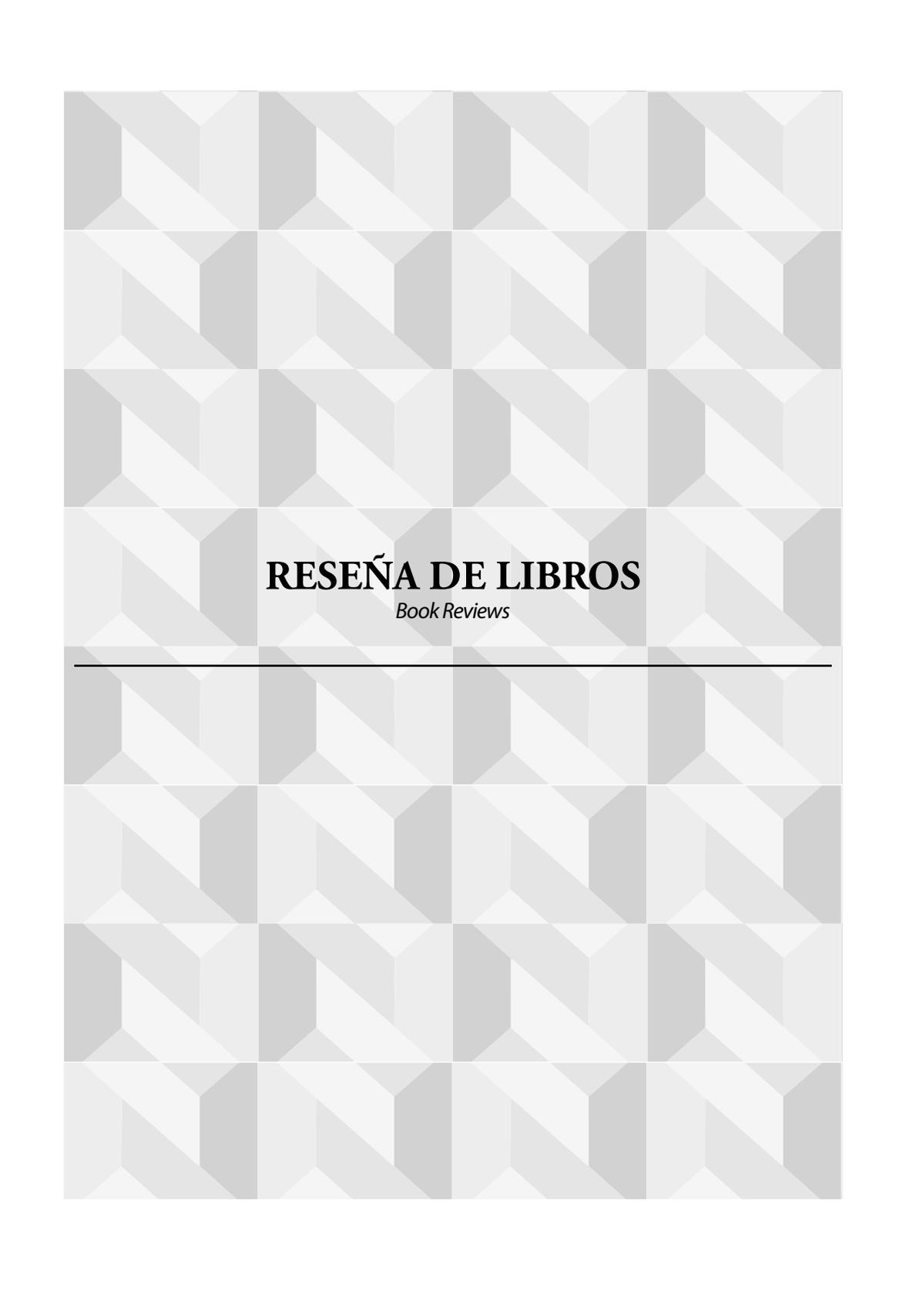
Como hemos explicitado a través de las experiencias analizadas, las limitaciones y la falta de adecuación municipal tienen su origen tanto en la falta de una directriz política que baje hacia las diferentes áreas siguiendo la estructura estatal, como en la falta de capacitación de los funcionarios y técnicos para formarse en una nueva perspectiva. Si bien estas experiencias muestran los primeros pasos en el camino hacia la interculturalidad en el municipio, a tres años de la sanción de la ordenanza las iniciativas promovidas estatalmente son casi nulas, lo cual aporta un contexto de incertidumbre respecto del curso que tomará el proceso de materialización de esta ordenanza.

No obstante, nos interesa remarcar algunos desafíos respecto de la interculturalización del municipio. El primero de ellos remite a la apertura del concepto de interculturalidad y a la construcción colectiva de políticas públicas interculturales, en el marco de modelos de gestión participativos. Asimismo, planteamos como otro desafío el lograr la efectiva aplicación o ejecución de estas políticas públicas pensadas y diseñadas en estos términos participativos e interculturales. Es decir, el desafío de que el reconocimiento trascienda el plano simbólico o discursivo, logrando transformar las prácticas políticas cotidianas del municipio (Guiñazú y Sabatella, 2016). Específicamente, el desafío radica en la articulación del trabajo y conocimiento de los técnicos intervinientes con el conocimiento de las organizaciones interesadas y con el conocimiento académico disponible, para abordar la interculturalidad desde una perspectiva no esencialista, homogeneizadora ni acotada solo a lo indígena, o a lo mapuche. Por último, expondremos el desafío de poder transmitir que este camino hacia la interculturalidad no implica una transformación sólo para el pueblo mapuche, sino que se trata de una transformación que debe interpelar a la sociedad barilochense en general.

## Referencias bibliográficas

- Ameigeira, A. & Jure, E. (2006). *Diversidad Cultural e Interculturalidad*. Buenos Aires: Prometeo.
- Barabas, A. (Coord.). (2015). *Multiculturalismo e interculturalidad en América Latina*. México D.F.: Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Briones, C. (2002). *Viviendo a la sombra de naciones sin sombra: poéticas y políticas de (auto)marcación de 'lo indígena' en las disputas contemporáneas por el derecho a una educación intercultural*. *Interculturalidad y Política: desafíos y posibilidades*. Lima: PUCP-UP-IEP - Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en Perú.
- Briones, C. (2004). *Del dicho al hecho. Poniendo la interculturalidad en sus varios contextos*. En R. Díaz y G. Alonso (Coords.). *Construcción de espacios interculturales* (pp. 105-136). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Briones, C. y Ramos, A. (2016). *Agenciando formas de 'ser juntos' en contextos interculturales: Anudamientos de memoria, parentesco y política*. En C. Briones y A. Ramos (Comps.). *Parentesco y Política: Topologías indígenas en la Patagonia* (pp. 11-52). Viedma: Editorial de la Universidad Nacional de Río Negro.
- Estermann, J. (2014). Colonialidad, descolonización e interculturalidad. Apuntes desde la filosofía intercultural. *Polis. Revista Latinoamericana*. (38), 1-18.
- Grimson, A. (2001). *Interculturalidad y comunicación*. Buenos Aires: Editorial Norma.
- Grimson, A. (2011). *Los límites de la cultura: crítica de las teorías de la identidad*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Guiñazú, S. (2016). *Política indigenista, agencia indígena y prácticas de reconocimiento estatal. La implementación de la Ley 26.160 en Río Negro. Tesis Inédita de doctorado*. Repositorio digital Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

- Guiñazú, S. (2017). La performatividad de las políticas públicas: modalidades de interacción e interpelación entre Estado, sociedad e indígenas en el proceso de ejecución de una política pública indigenista, 2006-2017. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Núm. 9, 145-167.
- Guiñazú, S. & Tolosa, S. (2014). El Lado Oscuro del reconocimiento estatal: ¿Burocratización del reclamo o violencia epistémica? *Avances del Cesor*. Núm. 11, 77-98.
- Guiñazú, S. y Sabatella, M. E. (2016). Los desafíos de la interculturalidad. *Boletín del Encuentro*. Núm. 5, 3-4.
- Hale, C. R. (2002). Does multiculturalism menace? Governance, cultural rights and the politics of identity in Guatemala. *Journal of Latin American Studies*. 34 (3), 485-524.
- Juliano, D. (1997). Universal/Particular. Un falso dilemma. En R. Bayardo y M. Lacarrieu (Ed). *Globalización e identidad cultural*. 27-38. Buenos Aires: CICCUS.
- Kropff, L. (2005). ¿Bariloche: una suiza argentina? *Desde la Patagonia: difundiendo saberes*. 2, 32-37.
- Lazzari, A. (2002). *El Indio Argentino y el discurso de cultura: del Instituto Nacional de la Tradición al Instituto Nacional de Antropología*. En S. Visacovsky y R. Guber (Comps.). *Historias y estilos de trabajo de campo en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.
- Lenton, D. (2008). *Guerra y frontera: la Argentina como país sin indios*. En S. Villavicencio y M. Pacceca (Comps.). *Perfilar la nación cívica en la Argentina. Figuras y marcas en los relatos inaugurales* (pp. 153-174). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Lenton, D., Delrio, W., Pérez, P., Papazián, A., Nagy, M. & Musante, M. (2011). Huellas de un genocidio silenciado: los indígenas en Argentina. *Boletín de la Universidad del Museo Social Argentino*. 90 (493), 119-142.
- Rappaport, J. (2008). *Utopías interculturales: intelectuales públicos, experimentos con la cultura y pluralismo étnico en Colombia*. Rosario: Editorial Universidad del Rosario.
- Rodríguez, M. E. (2013). *Cuando los muertos se vuelven objetos y las memorias bienes intangibles: Tensiones entre leyes patrimoniales y derechos de los pueblos indígenas*. *Tramas de la diversidad. Patrimonio y pueblos originarios*. En C. Crespo (Comp.). *Tramas de la diversidad. Patrimonio y Pueblos Originarios* (pp. 67-100). Buenos Aires: Antropofagia.
- Tolosa, S. & Guiñazú, V. S. (2020). La “ideología del reconocimiento”. Apuntes sobre la construcción e institucionalización estatal de una alteridad indígena (2003-2015). *Estudios Sociales del Estado*. 6 (11), 106-144.
- Turner, T. (1993). Anthropology and multiculturalism: what is anthropology that multiculturalists should be mindful of it? *Cultural anthropology*. 8 (4), 411-429.
- Vázquez, C. (Ed.). (2008). *Hegemonía e Interculturalidad. Poblaciones Originarias y Migrantes. La interculturalidad como uno de los desafíos del siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo.
- Walsh, C. (2008). Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado. *Tabla rasa*. (9), 131-152.
- Walsh, C. (2012). *Interculturalidad crítica y (de) colonialidad: Ensayos desde Abya Yala*. Abya Yala. Quito, Ecuador: Ediciones Abya Yala.

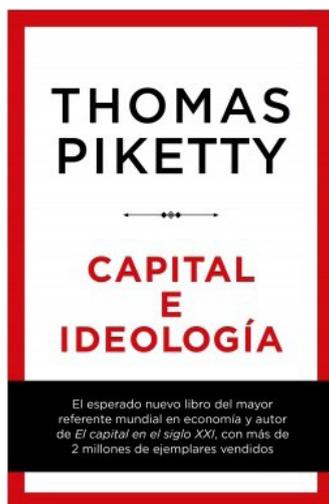


# RESEÑA DE LIBROS

*Book Reviews*

---





## RESEÑA DE LIBRO

### Book Review

TÍTULO

## Capital e Ideología. THOMAS PIKETTY.

Editorial Paidós, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019.

(1era Edición, 1.248 páginas. ISBN 978-950-12-9886-4).

Thomas Piketty. *Capital and Ideology*.

Editorial Paidós, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019, 1.248 pages.

Por Mario Krieger\*

**Fecha de Recepción:** 12 de mayo de 2020.

**Fecha de Aceptación:** 11 de septiembre de 2020.

**Palabras clave:** *Economía, Ciencia Política, Historia Social.*

**Keywords:** *Economy, Political Science, Social History.*

---

\* Doctor en Administración por la Universidad de Buenos Aires. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad del Salvador. Posgrados en las Universidades de Illinois y de la Universidad de Columbia, Estados Unidos. Director de las Especializaciones en dirección de proyectos y en Gestión Pública y de la Maestría en Gestión y Desarrollo Gubernamental de la Facultad de Ciencias Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: mario.krieger@posgrado.economicas.uba.ar

La obra desarrolla una historia económica, social, intelectual y política de los regímenes desiguales, sus sistemas de justificación y el modo de sustentarlos en las diferentes etapas de la historia que aborda Thomas Piketty. Para ello, el autor francés analiza la desigualdad en la actualidad y la rastrea desde su origen en el devenir a través de distintos regímenes políticos, económicos y sociales. Para Piketty, la desigualdad no es económica o tecnológica. Es ideológica y política. El hilo conductor de la historia de las sociedades (que es también la historia de la búsqueda de la justicia), no es la lucha de clases, sino la lucha de las ideologías. En su visión, la posición social no basta para forjar una teoría de la sociedad, de la propiedad o de la fiscalidad justas o del mejor régimen político. Se muestra convencido de que es posible superar el capitalismo y construir una sociedad más justa basada en un socialismo participativo y en el social-federalismo y, por lo tanto, desarrolla su propuesta desde la introducción de esta ambiciosa obra y a lo largo de todo su desarrollo para sintetizarla en el capítulo final (el decimoséptimo).

El libro comienza en la primera parte de la obra con un análisis de la ideología y la desigualdad. En el capítulo primero, Piketty pasa revista a las sociedades ternarias (clero, nobleza y pueblo llano) y a la desigualdad funcional como una justificación de un orden. La relación con la formación del Estado moderno. Aunque de diferente naturaleza, la justificación de la desigualdad no es muy distinta, señala el autor, en aquellos tiempos a la de los regímenes propietarios actuales. Observa a estas sociedades ternarias entre revoluciones y colonizaciones y afirma que ver desigualdad en dichas sociedades como un orden intrínsecamente injusto, despótico y arbitrario frente al orden meritocrático actual considerado justo y armonioso es un error (pág. 81), al igual que hoy, en aquellos sistemas de dominación, había múltiples elites y un solo pueblo (pág. 84).

En el capítulo segundo, Piketty analiza las sociedades estamentales europeas donde las propiedades del clero y la nobleza son la base del poder. No escapa a su análisis la revolución francesa, la posterior restauración y su implicancia en Europa. Este análisis es retomado en la segunda parte de la obra cuando estudia las sociedades esclavistas y coloniales, su diversidad y el sistema de dominación en los capítulos sexto y séptimo relacionando luego las sociedades ternarias con el colonialismo, explayándose en los ejemplos de la India (capítulo octavo) y los países euroasiáticos (capítulo noveno).

El capítulo tercero cobra centralidad para el estudio, pues el autor analiza el surgimiento de las sociedades propietaristas. Es particularmente relevante el análisis que efectúa sobre la justificación de la desigualdad en las sociedades propietaristas (págs. 156-159). La ubica en los textos de las constituciones de fines del siglo XVIII, y en los debates posteriores a la Revolución Francesa durante todo el siglo XIX. Los derechos de propiedad, según la ideología dominante en dicha época, eran los que otorgaban estabilidad a los regímenes políticos y no podía justificarse la redistribución de esta como un modo de justicia social, so pena de la desestabilización y el caos. Piketty argumenta que “es posible definir un estándar de justicia e igualdad más exigente en materia de regulación y distribución de la propiedad” (pág. 158) y concluye que el propietario es una ideología muy útil para los que se encuentran en lo más alto de la pirámide social.

En el capítulo cuarto, el autor considera el propietario en Francia y en el capítulo quinto hace lo mismo en otros países de Europa. Caracteriza la evolución del propietario en su forma posterior a la revolución industrial y también en su expansión colonial. Observa que la concentración de la riqueza era muy alta en estas sociedades europeas, mayor aún a la que existía en las sociedades estamentales. El propietario, que se justificaba

como rasgo de estabilidad, deja de serlo y la desigualdad pasa a ser un rasgo de inestabilidad desde mediados del siglo XIX, la totalidad del siglo XX, llegando hasta nuestros días. En su caracterización crítica al propietario, Piketty concibe la crisis del sistema de propiedad privada a ultranza y el sistema rentístico como signos característicos de la desigualdad. Es particularmente ilustrador en este proceso la caída del poder de la Cámara de los Lores en Inglaterra a raíz de la batalla por la progresividad fiscal. La crisis del propietario se acentúa en la Primera Guerra Mundial, la crisis del Treinta y la Segunda Guerra Mundial. Para el autor, el combate a la desigualdad continúa hasta el presente con la lucha contra el neo-propietarismo.

En el capítulo decimoprimero denominado "Las sociedades socialdemócratas: la igualdad inconclusa", Piketty observa el paulatino deslizamiento del socialismo europeo de principios del siglo XX, en muchos casos de origen marxista, hacia la socialdemocracia (deja de ser revolucionario). Hace referencia al laborismo inglés, que al igual que otros partidos socialistas europeos, en la pre y post guerra, se centran más en desarrollar la propiedad estatal que en la preocupación por la igualdad y la distribución de la riqueza. Luego, estos partidos en toda Europa, como con Tony Blair, Felipe González y los demás socialdemócratas, paulatinamente se vuelcan en los '80 hacia el neo-liberalismo. Para Piketty el que adopten valores neo-liberales los aleja cada vez más de las demandas de la ciudadanía. Lo mismo pasa, a nuestro juicio, con su burocratización y tecnocratización en los propios pises y en la Unión Europea.

Posteriormente, nuestro autor hace referencia a los países nórdicos donde los impuestos a la riqueza, (patrimonio o herencia) siguen siendo altos y muy progresivos lo que lleva a un mayor desarrollo de la igualdad y la justicia social. Rescata el capitalismo renano que, desde principios del siglo XX, incluyó a la

representación de los obreros en los directorios de las empresas y en la distribución de utilidades. Este movimiento que se acentúa después de la Segunda Guerra Mundial, documenta y afirma en la obra que, comparativamente, las tasas de crecimiento y de desarrollo han sido mayores en aquellos países con inclusión social que en aquellos donde hubo la combinación de gran concentración de la riqueza con baja de la tributación a los sectores más adinerados. Esto no garantizó mayor inversión y prosperidad. Piketty invalida así la denominada teoría del derrame.

En el interesante y bien documentado capítulo decimosegundo analiza las razones de la caída de los regímenes comunistas. Pasa revista a las desigualdades que existían en ellos, las causas de su caída y el capitalismo salvaje que se desarrolla en las sociedades postcomunistas, a causa principalmente de su régimen de privatizaciones. Particulariza en los casos de la URSS y su desmembramiento y en las naciones del este europeo, que desarrollaron en la era poscomunista una gran concentración de la riqueza. Los califica como hipercapitalistas y cleptocráticos (pág. 723). Observa cómo ello paulatinamente da lugar a nacionalismos y a sociedades muy desiguales. El caso de Rusia, lo ejemplifica con la concentración de la riqueza alrededor del petróleo. Menciona como caso aparte el de la reunificación alemana. También analiza la evolución del régimen chino post Maoista, que lo caracteriza como economía mixta y autoritaria. Habiendo aprendido este, tanto del maoísmo como del "glasnost" soviético, China, a diferencia de Rusia, refuerza el rol del PC chino, a la vez que desarrolla una economía mixta con un equilibrio inédito entre propiedad pública y privada. Un régimen particular de propiedad rural y urbana y reglas para pasar de un sistema a otro. La resultante da, según Piketty, que China en 2010 es un poco menos desigualitaria que los Estados Unidos y un poco más que Europa. Busca equilibrar "la mano invisible"

del mercado con “la mano visible” del Estado representado por el gobierno y el PC chino. Menciona las desigualdades surgidas en China y analiza la corrupción. Observa que en China se preocupan simultáneamente de no repetir los errores de las democracias parlamentarias occidentales, rescatan la amplia participación del pueblo en el partido, sin renunciar a la teoría de la minoría esclarecida. Aunque Piketty no lo diga, me parece que no debemos dejar de analizar el rol del Confucionismo en China cuyo eje es “orden o caos” y el sistema vertical y jerárquico de más de cinco mil años que es el garante del orden.

En el capítulo decimotercero estudia el hipercapitalismo y lo subtitula “entre modernidad y arcaísmo”. Aborda, entre otros, el tema poblacional, el medio ambiente y la brecha entre los más ricos y los pobres, que ya había analizado en sus obras anteriores<sup>1</sup>.

En los Capítulos decimocuarto y decimoquinto, desarrolla la relación entre regímenes políticos, propiedad y construcción de igualdad. Es de destacar su análisis de las izquierdas en Europa, donde particulariza en el caso francés y los demócratas en los Estados Unidos, observando cómo se van corriendo de la representación de los trabajadores a lo que él llama de los titulados. Fenómeno éste que hace que los socialdemócratas, neolaboristas y demócratas americanos dejen mayormente de representar los trabajadores sin titulación y se centren en los de educación terciaria y superior. Añadiríamos a lo que el autor señala que, a veces, se articulan cadenas de reivindicaciones de otras minorías como, por ejemplo, migran-

tes, gente de color o con diferencias de género. Esto deja a los trabajadores sin representación y son cooptados por las derechas nacionalistas de distinto cuneo, en el este europeo, en Italia, o los partidarios del Brexit en el Reino Unido. Igual fenómeno se repite con Trump en los Estados Unidos.

En el último Capítulo, el decimoséptimo, Piketty formula su propuesta. Retoma la problemática de la desigualdad y a la búsqueda de construcción de una justicia e inclusión social en la sociedad contemporánea. Para ello, analiza la cuestión europea y de los Estados Unidos, pero también amplía la mirada a países como Brasil, India, naciones post-comunistas, el norte de Europa, Canadá, Australia, Suiza, Nueva Zelanda; entre otros. Se centra en el estudio de las distintas formas de propiedad y de poder con miras a la emancipación de los más oprimidos. Desarrolla un enfoque antipropietarista.

Propugna dotar a la propiedad de un carácter temporal mediante un impuesto progresivo aplicado al patrimonio y a la herencia. Sus propuestas, entre otras, se basan en el desarrollo de la propiedad social y la cogestión empresaria al estilo del modelo alemán donde los trabajadores estarían representados en un 50% en el directorio de las empresas, complementando con el desarrollo de empresas sociales y cooperativas. También aboga a favor de una herencia universal por la cual un ciudadano al cumplir 25 años recibiría un capital universal de unos 130 mil dólares. A esto, Piketty lo complementa con sugerencias acerca de justicia educativa, educación para todos en especial para las zonas más desfavorecidas; impuesto al carbono individual gravando el consumo antiecológico y financiación de la vida política, mediante la emisión de bonos que los ciudadanos entregarían a los partidos de su preferencia buscando una mayor igualdad democrática vía la financiación de los partidos. Coincidimos en este tópico con Piketty, pues el financiamiento transparente e integral

---

1 (2014). *El capital en el siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. (2015). *La economía de las desigualdades*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores. Y también (2015). *La crisis del capital en el siglo XXI -Crónicas de los años en que el capitalismo se volvió loco-*. Buenos Aires: Siglo XXI.

de la política ayudará a la democracia interna de los partidos a evitar que el Estado sea capturado por *lobbies*, intereses económicos o que, el poder sea ejercido por una plutocracia política, es decir que sólo podrían hacer política los que cuenten con recursos. Regular el financiamiento de la política, también hace a la necesidad que el gobierno interprete más el interés general de la comunidad que dirige que a los intereses particulares<sup>2</sup>.

Thomas Piketty entiende la palabra ideología de una forma positiva y constructiva; es decir, como “un conjunto de ideas y de discursos *a priori* plausibles y que tienen la finalidad de describir el modo en que debería de estructurarse una sociedad, tanto en su dimensión social como económica y política” (Capítulo primero, pág. 14). Conceptualiza así a la ideología como un intento más o menos coherente de aportar respuestas a un conjunto de cuestiones complejas y deseadas o ideales de la sociedad. Pero, afirma, no siempre es posible hallar acuerdos y consensos en la sociedad, por lo que el conflicto y el disenso ideológico son inherentes al desarrollo social.

Para Piketty, en cada momento histórico, cada sociedad debe buscar las respuestas a estos interrogantes y ellos constituyen el basamento del régimen político. Define a este último como un conjunto de reglas que describen el perímetro de una comunidad y su territorio. Formula los mecanismos que permiten tomar decisiones colectivas dentro de este contexto y los derechos políticos de los miembros que la conforman. Esto incluye, entre otros temas, los tipos de participación política, el papel de los ciudadanos y los extranjeros, los roles máximos de poder, su estructuración y las instituciones. Pero añade Piketty que también las reglas e instituciones incluyen el ré-

gimen de propiedad: las reglas que describen las distintas formas de posesión admisibles, las relaciones sociales de propiedad entre los varios grupos sociales en cuestión. El rol de la propiedad privada y pública, de la inmobiliaria y financiera, de la propiedad sobre el suelo y el sub-suelo, de la propiedad intelectual e inmaterial, así como de la regulación de las relaciones entre propietarios y arrendatarios, terratenientes y campesinos, accionistas y asalariados y todo otro tipo que se hubiera dado o pudiera darse.

El autor sostiene que, en cualquier sociedad, todo régimen desigualitario se caracteriza por un conjunto de respuestas más o menos coherentes y duraderas a las cuestiones del régimen político y del régimen de propiedad. En general, afirma, estas respuestas tienen implicaciones en el ámbito intelectual e institucional, en particular sobre el sistema educativo (las reglas e instituciones que organizan la transmisión del conocimiento y de las creencias: familia e Iglesia, padre y madre, escuela y universidad) y sobre el régimen fiscal (mecanismos que permiten dotar de los recursos necesarios a los Estados, las regiones, las comunas y los imperios, así como a organizaciones sociales, religiosas y colectivas de diversa índole). Sin embargo, Piketty afirma que las respuestas que se aportan a cada una de estas cuestiones pueden variar de forma considerable. Es posible estar de acuerdo en la cuestión del régimen político y en desacuerdo con un régimen de propiedad en concreto (o viceversa), o sobre aspectos puntuales de los sistemas sanitarios, educativos, migratorios, etcétera, pues el conflicto ideológico es multidimensional. Nada es permanente y el consenso que sostiene un sistema en un momento determinado, en otro y no mediando demasiado tiempo, puede dar lugar a grandes movilizaciones y cambios.

Para el autor, la historia de la desigualdad no se reduce a la lucha entre opresores y oprimidos. Sostiene que se apoya en construcciones intelectuales e institucionales, sofisticadas

---

2 Krieger, M. y Herrera, J. (2018). *La Crisis de Legitimidad de los Sistemas políticos* (Capítulo 6). Buenos Aires: Editorial Errepar.

que no siempre están exentas de cierto grado de hipocresía y de la voluntad por parte de los grupos dominantes de perpetuarse. La historia de la sociedad humana también se puede conceptualizar como la historia de la búsqueda de la justicia.

Piketty afirma que es factible superar al capitalismo y el sistema de propiedad privada y construir una sociedad más justa basada en lo que él denomina *un socialismo participativo y un federalismo social*. Para el autor francés, esto pasa principalmente a través del desarrollo de un sistema de propiedad social temporal y una tributación muy progresiva especialmente sobre la propiedad, acompañada de una dotación universal de capital y una circulación permanente de la riqueza. Afirma que la superación del capitalismo y la propiedad privada también pasa por organizar las instituciones internacionales y los tratados de cooperación al desarrollo más orientados al objetivo cuantificado de justicia social, fiscal, climática y cuyo cumplimiento y condiciones de mantenimiento deberán estar basados en regular los intercambios comerciales y los flujos financieros. Esto obligará seguramente a cambiar los tratados internacionales vigentes, especialmente los de libre circulación de capitales que vienen básicamente desde la década de los '80 y '90. Piketty reivindica elementos del Estado de Bienestar, aunque busca dotarlos de nueva sustentabilidad y critica la restauración conservadora de los '80 y '90, como así también el neopropietarismo actual. Busca proponer un nuevo modelo económico que sea equitativo y al mismo tiempo sostenible.

Finalmente, el lector, la lectura, podrá acordar o no con sus conclusiones. Lo más importante de la obra es la gran documentación y lo abarcativo de su análisis. Por ello, vale la pena el esfuerzo de animarse a leerla pese a su voluminosidad. Además, seguramente será una fuente permanente de consulta y de referencia. Esta reseña intentó mostrar los grandes ejes del libro, pero cada capítulo podría considerarse como

una obra en sí misma, ya que en ellos Piketty aborda distintos tópicos, desarrolla ideas, aporta datos y posee una riqueza de análisis que resultan imposible de resumir en un comentario bibliográfico. Sin lugar a dudas, *Capital e Ideología*, no es un libro sólo de economía. Es ante todo multidisciplinario y abarca tanto la ciencia política, la sociología, la historia como otras ciencias sociales. Su análisis es profundo, pero asequible.

Para finalizar, con esto quiero destacar que el libro en cuestión es de fácil comprensión. Muy documentado, donde los datos se exponen mayormente en cuadros y gráficos, lo que facilita su lectura. Y donde también se remite al *World Inequality Database* (<http://WID.world>) como fuente de información.



## RESEÑA DE LIBRO

### Book Review

#### TÍTULO

### El régimen de implementación local de una política social en los espacios locales de gestión.

*Una mirada desde el Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja en el Municipio de La Matanza (2009-2016).*

### Cynthia Gisselle FERRARI MANGO

FLACSO Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019.

(1a edición, 146 páginas, ISBN 978-950-9379-51-0).

Cynthia Gisselle Ferrari Mango. *The local implementation regime of a social policy in local management spaces. A look from the Social Income with Work program - Argentina Trabaja in the Municipality of La Matanza (2009-2016).*

FLACSO Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019, 146 pages.

Por Matías Nicolás Reiri\*

**Fecha de Recepción:** 11 de mayo de 2020.  
**Fecha de Aceptación:** 10 de septiembre de 2020.

**Palabras clave:** *Políticas Sociales, Espacios Locales de Gestión, Municipio, Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja.*

**Keywords:** *Social Policies, Local Management Space, Municipality, Social Income Program with Work - Argentina Works.*

---

\* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de La Matanza. Correo electrónico: matias.reiri@live.com

El libro de Cynthia Gisselle Ferrari Mango nos invita a reflexionar en torno a la complejidad de la implementación a nivel territorial de una política social nacional desde el municipio. Específicamente, la propuesta que la autora nos presenta contribuye un aporte novedoso al análisis del régimen de implementación local del Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja (en adelante, Prist-At) en los espacios locales de gestión, mostrando las tensiones y consensos existentes en el complejo entramado de actores y la manera en la que una política social realiza un recorrido—de idas y vueltas— desde quienes formulan hacia quienes implementan en un contexto de conflictividad creciente e inmerso en un sinfín de dinámicas territoriales que no siempre son contempladas en la formulación.

Las políticas sociales impulsadas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (en adelante, MDSN) durante el período 2003-2015, a partir de una mirada de la economía social y solidaria, han fomentado el cooperativismo de trabajo. Entre ellas, se ha destacado el Prist-At, cuyo objetivo central era la creación de oportunidades de inclusión sociolaboral a través de la conformación de cooperativas de trabajo. La misma se enmarcaba dentro de un modelo de desarrollo con inclusión social caracterizado por un proceso de recentralización del Estado y un fuerte protagonismo de los municipios que se instituyeron como encargados a nivel territorial de la implementación del programa.

La importancia del Prist-At radica, en primer lugar, en la relevancia que el MDSN le ha atribuido a través de grandes partidas presupuestarias y, por otro lado, en el hecho de que el programa integra cuestiones sociales, económicas, de hábitat social, educación, salud, etcétera, que lo han vuelto una política social de referencia a partir de la cual los territorios han sido interpelados. Cabe destacar que, para el caso que la autora analiza, el Municipio de La Matanza, territorio en el cual

se implementa la política, adquiere particular relevancia no sólo por ser el espacio físico en el cual se desarrolla el programa, sino también por albergar el complejo entramado de actores en el cual se tejen las dinámicas que el Prist-At va a ir adquiriendo. Las formas de hacer política, de intervenir, de militar, de trabajar y de organizarse propias de un territorio con singulares características van a teñir el posterior desarrollo de la política que la autora analiza en este libro.

El recorrido que nos invita a transitar Ferrari Mango muestra la manera en la que el Prist-At, en tanto política social diseñada en el nivel macro y que se adentra en el territorio, se configura y reconfigura a partir de las lógicas barriales produciendo una profunda transformación de los espacios locales de gestión a raíz de la demanda y la oferta de los diversos actores gubernamentales y de la sociedad civil. Asimismo, señala que en este proceso se produce una readaptación del diseño original de la política pública a partir de los intereses, tensiones, acuerdos, negociaciones, necesidades, recursos de poder, estrategias, objetivos y racionalidades presentes en el entramado de actores del régimen de implementación del Prist-At en el Municipio de La Matanza.

El objetivo que persigue el libro es analizar la reconfiguración territorial del régimen de implementación local del Prist-At en el Municipio de La Matanza desde el año 2009 hasta el año 2016. En ese sentido, los objetivos específicos son, en primer lugar, analizar las generalidades del programa a partir de su concepción en la formulación desde el MDSN que repercuten en su implementación a través del Municipio de La Matanza desde el año 2009 hasta el año 2016. En segundo lugar, caracterizar la territorialidad que adquiere el Prist-At en los espacios locales de gestión denominados "Obradores" en el distrito de La Matanza (2009-2016) a partir de la operativización del programa. En tercer lugar, caracterizar a los actores que conforman el entrama-

do de actores del régimen de implementación local del Prist-At desde el año 2009-2016 en el Municipio de La Matanza a partir de la relación entre ellos y los arreglos locales con la comunidad local y la política local. Para llevar a cabo la concreción de dichos objetivos, la autora realizó un exhaustivo trabajo de carácter cualitativo basado en el análisis de documentos y, principalmente, en el trabajo de campo. La heterogeneidad de las entrevistas realizadas nutre el desarrollo del análisis, nos brindan un acercamiento a los/las encargados/as de formular, evaluar e implementar y, además, a los/las cooperativistas que representan una parte esencial en el proceso de la política. La diversidad de testimonios de personas que forman parte del Prist-At nos adentra en las disputas por los recursos, la visibilidad, el territorio y la manera en la que estas disputas generan transformaciones en los espacios locales de gestión y, por ende, en el programa.

El libro se encuentra estructurado a partir de cinco capítulos en los que la autora nos presenta su investigación desagregada en tres líneas de trabajo. En primer lugar, realiza un recorrido por el programa Prist-At y sus características para luego, en segundo lugar, adentrarse en el proceso de implementación en el ámbito local analizando los espacios locales de gestión. Finalmente, profundiza en el entramado de actores que participan de dicho proceso de implementación y analiza los diferentes tipos de relaciones que se dan entre ellos.

El primer capítulo nos propone una caracterización del marco económico, político y social en el cual tiene lugar la investigación y sienta las bases teóricas y metodológicas desde las cuales se estructurará el resto del trabajo investigativo. Esto es, a grandes rasgos, la manera de concebir al Estado y a la política social. En este sentido, Ferrari Mango entiende al Estado como una relación social y un aparato institucional que está compuesto por diferentes niveles de gobierno y una burocracia que ejecuta las políticas públicas. Las mis-

mas son tomas de posición del Estado, frente a una cuestión socialmente problematizada que, para un mayor entendimiento, se las puede explicar dividiéndolas en etapas analíticas. Paralelamente, entiende a las políticas sociales como una amplia gama de intervenciones del Estado que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa protegiéndola de situaciones que ponen en riesgo esos procesos o neutralizan sus efectos no deseados. De este modo, comprende los ámbitos del empleo, la educación, la salud, los sistemas de seguridad social, los servicios públicos y la asistencia social.

El segundo capítulo nos propone un recorrido por los programas que la autora reconoce como antecedentes directos del Prist-At. Es así que, marcando una importante ruptura entre la forma de concebir la política social entre los noventa y la década en la cual tiene lugar la investigación, es posible identificar al Plan Trabajar, al Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados y al Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” como políticas sociales que sentaron las bases del programa en torno al cual el libro se desarrolla. En este sentido, el Prist-At es considerado por Ferrari Mango como un programa de transferencia de ingresos condicionada con eje trabajo céntrico que se inspira de principios de la nueva economía social y solidaria a la vez que, se nutre de varias de las políticas sociales que lo anteceden. Luego, la autora realiza una caracterización de los actores que conforman el entramado del Prist-At en el municipio de La Matanza y, a partir de allí, hace un recorrido por el proceso de implementación teniendo en cuenta a los actores anteriormente caracterizados. En este recorrido reconoce a los Obradores como los espacios en los cuales se lleva a cabo día a día la implementación –a los que luego denominará espacios de gestión local– e identifica cuatro grupos de actores que forman parte del entramado del Prist-At. Estos son: funcionarios nacionales del MDSN, funcio-

narios del Municipio de La Matanza, técnicos de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM) y beneficiarios/cooperativistas del programa. Es importante la identificación de los Obradores como espacios locales de gestión, no sólo por ser el espacio físico en el cual se implementa el programa, sino porque además es allí donde la política se relaciona con el entramado local, se cuestiona y, muchas veces, se reformula para atender de manera más concreta a las necesidades del territorio, que no siempre se corresponden con aquellas formuladas desde el nivel nacional.

El tercer capítulo retoma lo mencionado anteriormente para, luego, adentrarse en la modalidad de implementación del programa y en el rol que cada uno de los actores tiene en este proceso. Reconoce que la modalidad de gestión en el diseño del programa es descentralizada y que los municipios son los encargados de la ejecución del programa lo cual, en un comienzo, representó un desafío de gestión en términos de sus responsabilidades técnicas y políticas. Estos desafíos y la complejidad creciente propia del proceso de implementación explican, según la autora, el posterior surgimiento de los Obradores como espacios locales de gestión. Posteriormente, Ferrari Mango nos presenta la manera en la que el surgimiento de los Obradores se enmarca en el entramado del territorio local. Parte del análisis de la situación de los movimientos sociales, las organizaciones de base y el Municipio en el territorio y, desde allí, realiza un recorrido por el proceso de implementación del programa, la conflictividad creciente entre los diversos actores y la dificultad a las cuales se enfrentó el Municipio de La Matanza, por escasez de recursos humanos y técnicos, en la coordinación del importante caudal de cooperativistas. Así, en un complejo proceso de interacción entre el gobierno nacional, el municipal y la sociedad local, es que la autora reconoce reconfiguraciones del programa que son producto de la implementación del mismo en el

territorio local. De este modo, los Obradores, vistos como una cristalización del programa, persiguen varios objetivos tales como: incentivar un desplazamiento del programa desde la delegación municipal a otro espacio físico, darle una impronta más productiva al programa creando dentro de ellos diferentes talleres, facilitar el acceso de los cooperativistas al lugar de la contraprestación permitiéndoles realizar la contraprestación en el barrio en el cual vivían, entre otros. En este sentido, la política no sólo es transformada por el surgimiento de los Obradores como espacios locales de gestión, sino también porque estos espacios comenzaron a canalizar la oferta y la demanda de servicios en estrecha vinculación con el territorio en el cual se encontraban inmersos. De este modo, la autora reconoce un doble movimiento en el proceso de implementación del programa a partir de los Obradores. Por un lado, se produce una transformación en la sociedad local debido a que el Obrador comienza a constituir un espacio en el cual depositar las demandas locales. Por otro lado, estas demandas produjeron transformaciones al interior de los Obradores, los cuales reconfiguraron sus estructuras, se burocratizaron y complejizaron su entramado organizacional. Por este motivo, señala que algunos Obradores adquirieron un perfil más socioproductivo, mientras que otros han tenido un perfil asistencial o bien de servicios.

El cuarto capítulo nos propone un análisis en profundidad del entramado de actores construido a partir del Obrador, es decir, considerando a los actores que tienen una vinculación directa o indirecta con el mismo, a saber: agentes territoriales del MDSN, funcionarios municipales, técnicos del equipo de monitoreo de la UNLaM y cooperativistas/beneficiarios. En este sentido, la autora establece cuáles son las principales pautas en la relación del Prist-At con la política local y con la comunidad local, lo cual le permite vislumbrar la existencia de determinados arreglos locales. A partir de la

identificación de los arreglos locales existentes y la caracterización de los vínculos que se dan en el entramado de actores, Ferrari Mango nos presenta dos fenómenos que constantemente irrumpen, nutren y reconfiguran la implementación del *Prist-At* en la cotidianidad del Obrador. Estos son los operativos territoriales y las movilizaciones, los cuales pueden ser promovidos tanto por el nivel de gobierno nacional como por el gobierno municipal. A partir de dichos acontecimientos la autora desarrolla las tensiones entre los/as cooperativistas, los jefes de los Obradores, el gobierno local y el gobierno nacional. A su vez, nos muestra cómo, desde estos dos fenómenos, también se genera un proceso de reconfiguración de la política a la vez que se dan disputas por la visibilidad y la obtención de rédito político. Es así que, continuando con este análisis, la autora considera una multiplicidad de indicadores del tipo de racionalidad de los actores, la intensidad o estabilidad de la relación, los recursos de poder, sus objetivos y estrategias para presentarnos, de manera más detallada, el entramado de actores y los recursos con los cuales cada uno de ellos cuenta para disputar políticamente. Es importante tener en cuenta que, a partir de esta investigación, la autora considera que las racionalidades se entremezclan mostrando una heterogeneidad creciente. Sin embargo, lo mencionado anteriormente no es impedimento para caracterizar las racionalidades preponderantes en cada uno de los actores que intervienen directa o indirectamente en el programa. En este sentido, la autora reconoce que en el caso de los técnicos de la UNLaM prima la racionalidad técnica a la hora de participar en la implementación del programa, en el caso de los funcionarios municipales la racionalidad que prima es la política mientras que, en el caso de los funcionarios del MDSN, la racionalidad formal es técnica, pero subyace informalmente la racionalidad política. Cabe destacar que las racionalidades se complementan con los recursos de poder,

así en los funcionarios del Municipio priman los recursos de poder social y político, en los agentes gubernamentales del MDSN, se resalta el recurso de poder político y económico mientras que, en los funcionarios técnicos de la UNLaM, priman los recursos de poder simbólico, cognitivo y técnico-administrativo. Por otro lado, en los cooperativistas/beneficiarios el recurso de poder que predomina es social y político. Según la autora dichos recursos están estrechamente relacionados al rol que cumplen cada uno de los actores en el *Prist-At* y a las características que adquieren las relaciones entre ellos, sus objetivos y estrategias.

El quinto y último capítulo nos presenta las conclusiones y las reflexiones finales de la investigación, allí la autora presenta cuáles son las conclusiones que se desprenden del análisis realizado. En este sentido, destaca que el surgimiento del programa *Prist-At* no ha sido una decisión aislada del MDSN, sino que forma parte de un conjunto de políticas sociales que tienden al cooperativismo de trabajo con una orientación territorial, inspirada en principios de la nueva economía social y solidaria y que tienen vinculación directa con los Gobiernos Locales. A partir de allí, y a través del análisis de la reconfiguración territorial del régimen de implementación local del *Prist-At* en los espacios locales de gestión del Municipio de La Matanza desde el año 2009 hasta el año 2016, nos propone una mirada que refleja las dinámicas existentes en el, cada vez más complejo, entramado de actores. De este modo, se visualiza cómo se manifiesta la relación entre los diferentes niveles de gobierno, relación en la cual cada uno de los actores tiene un rol por cumplir y una multiplicidad de tensiones con respecto al resto de los actores. La autora remarca la preponderancia que el MDSN tiene en el proceso de formulación del programa y el rol del Municipio de La Matanza en calidad de ente ejecutor que se enfoca en el proceso de implementación en el distrito. Sin embargo, el libro centra sus esfuerzos en mostrarnos la

manera en la que el programa toma cuerpo a partir de las microprácticas locales y su posterior reconfiguración a partir de las mismas.

La investigación reconoce el momento del surgimiento de los Obradores como un punto esencial en el análisis. Esto se debe a que, desde los Obradores entendidos como espacios locales de gestión, se produce la materialización de la política social en el territorio y a que la creación de los mismos son producto de la insuficiencia, en materia de recursos humanos y técnicos, del Municipio de La Matanza para llevar a cabo el proceso de implementación del programa. En este sentido, los Obradores son los referentes territoriales de la tesis, desde donde la Ferrari Mango analiza al Prist-At en el contexto local y a partir del cual estructura la caracterización del entramado de actores.

En conclusión, el libro *El régimen de implementación local de una política social en los espacios locales de gestión. Una mirada desde el Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja en el Municipio de La Matanza (2009-*

*2016)* de Cynthia Gisselle Ferrari Mango nos proporciona un minucioso recorrido que parte de la normativa que da origen al programa para, luego, adentrarse en el territorio con el objetivo de desentrañar las dinámicas del Prist-At en contacto con el entramado de actores. En el libro se ven los consensos y las tensiones que trae consigo el proceso de implementación de una política pública y nos brinda importantes pistas acerca de cómo, a medida que una política pública se implementa, pueden surgir nuevos nudos problemáticos que luego pueden ser considerados para diseñar nuevas políticas públicas. Al respecto, el libro se encuentra digitalizado y forma parte de la colección Serie De Tesis del Área Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede académica Argentina. Dicha colección está integrada por las mejores tesis realizadas por las y los estudiantes de la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social y la Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo.

## Sobre los Autores

### Note on Contributors

**LEONARDO ALTMANN MACCHIO** es Arquitecto por la Universidad de la República (UDELAR), Uruguay. Magíster y doctorando en Estudios Urbanos en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) Argentina. Investigador y docente en urbanismo y ordenamiento territorial, se desempeña en el ámbito académico en el Instituto de Teoría y Urbanismo (UDELAR), privado en el Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) y la gestión pública en la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (DINOT- MVOT-MA), Uruguay. Sus trabajos sobre patrones territoriales y modelos de desarrollo en el caso uruguayo, transformaciones de ciudades intermedias y pequeñas localidades, sistema urbano nacional, y desigualdades socio-territoriales en el Uruguay contemporáneo, han sido publicados en libros, artículos científicos y de divulgación.

**DENISE BRIKMAN** es Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Hábitat y Pobreza urbana en América Latina de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña como docente de grado en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y también ha participado en el dictado de cursos de posgrado en otras universidades como la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Universidad de San Andrés (UDESA), entre otras. Es becaria posdoctoral CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones “Gino Germani” de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) e integrante de varios proyectos

de investigación (UBACyT, PICT, PIDAE, PIP, PICS, entre otros). Sus estudios abordan los procesos de segregación que se dan en la Ciudad de Buenos Aires, haciendo foco puntualmente en barrios populares, a partir del análisis de las políticas públicas, dimensiones vinculadas a la estructura urbana y las prácticas de movilidad cotidiana.

**MARÍA MERCEDES DI VIRGILIO** es Licenciada en Sociología, Magister en Investigación en Ciencias Sociales y Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es Profesora Titular Regular de Metodología de la Investigación Social en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora Principal CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones “Gino Germani” de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeñó como profesora invitada de posgrados en diversas universidades nacionales (FLACSO, UNSAM, UNGS, UDESA, entre otras) e internacionales (UFPE, UNAM, Universidad Mayor de San Andrés, UT Austin, Université de Poitiers, entre otras). Recientemente, publicó *Antología de Alicia Ziccardi. Ciudades latinoamericanas. La cuestión social y la gobernanza local*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO/ IIS. Fue editora invitada de la última edición de *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies* (2019) coordinada por Anthony Orum. En 2018, publicó, junto a Mariano Perelman, *Disputas por el espacio urbano. Desigualdades persistentes y territorialidades emergentes*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Biblos.

**LÍA CAMILA DÍAZ** es Diplomada en Ciencias Sociales y Humanas por la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN). Actualmente, es Tesista de la Licenciatura en Ciencias Antropológicas, Universidad Nacional de Río Negro (UNRN).

**HUMBERTO ELIASH** es Arquitecto y académico chileno. Trabaja como docente e investigador en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile. Ha escrito varios libros y artículos sobre Arquitectura del siglo XX en Chile y América Latina. Su obra arquitectónica y urbana (la mayoría edificios de carácter público ganados en concursos) y sus publicaciones han sido reconocidas internacionalmente. Es fundador de los Seminarios de Arquitectura Latinoamericana (SAL). Actualmente, es Presidente del Colegio de Arquitectos de Chile.

**ALFREDO M. GARAY** es Arquitecto por la FADU de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Máster en Urbanismo y Ordenamiento Territorial por la Universidad Libre de Bruselas, Bélgica. Titular de la Cátedra de Planificación Urbana de la FADU-UBA. Profesor en cursos de posgrado en las universidades de Córdoba, Buenos Aires, La Plata y FLACSO Argentina. Ha sido Subsecretario de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (2004-2008) y Secretario de Planeamiento del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1989-1992). Ha Presidido la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. (1989-1992 y 2008-2016). Fue miembro del directorio del Programa Crédito Argentino (PROCREAR) (2011/2015). Ha sido distinguido con el Premio BIANUAL de Arquitectura (CPAU-SCA) en cuatro oportunidades (1994, 2000, 2008 y 2014) y el IHS *Making Cities Work*, Universidad Erasmus de Róterdam (Holanda).

**BERNADETTE GORDYN** es Arquitecta por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Urbanismo por la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC) y la Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven). Actualmente, se desempeña como Docente de Planificación Urbana en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU-UBA) y como Consultora en Desarrollo Urbano para el Banco Mundial. Ha trabajado como Especialista de Proyectos en el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) en México y colaborado en proyectos urbanos y de investigación apoyando a distintos gobiernos locales de la región, entre los que se encuentran la Ciudad de Buenos Aires, San Carlos de Bariloche, Mérida, Montevideo, San Miguelito y Neiva.

**SAMANTA GUIÑAZÚ** es Licenciada y Doctora en Antropología Social por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Diplomada en Organizaciones de la Sociedad Civil y Diplomada en Gestión y Control de Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Es Directora del Grupo Interdisciplinario de Estudio en Políticas Públicas Participativas, Interculturales e Interseccionales (GIEPPPII). Becaria Posdoctoral del Instituto de Investigación en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio en la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

**MARIO KRIEGER** es Doctor en Administración por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad del Salvador (USAL). Posgrados en las Universidades de Illinois y de la Universidad de Columbia, Estados Unidos. Director de las Especializaciones en dirección de proyectos y en Gestión Pública y de la Maestría en Gestión y Desarrollo Gubernamental de la Facultad de

Ciencias Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

**ALEJANDRO LÓPEZ TORO** es Arquitecto Constructor de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. Fue participante del Semillero Construcción y Ciencia, perteneciente al Grupo de Investigación en Construcción de la Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, clasificación B de Conciencias, Colombia. Fue auxiliar de obras públicas de la prefectura del Municipio de Tarso, Colombia y coordinador técnico del proyecto Tarso mi techo solidario. Sus áreas de interés e investigación son: vivienda, vivienda colectiva, economía solidaria, hábitat popular y organizaciones sociales de base territorial.

**MERCEDES NAJMAN** es Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becaria posdoctoral de CONICET con sede en el Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones “Gino Germani” de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Sus líneas de investigación se orientan al análisis de las políticas de vivienda social, la configuración de estructuras urbanas excluyentes, las prácticas de movilidad espacial desde una perspectiva biográfica y los vínculos entre los mecanismos de inserción residencial y socio-laboral.

**DIANA CAROLINA OROZCO HERRERA** es Arquitecta Constructora de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. Estudiante de la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Diploma Superior

en Desarrollo, Políticas Públicas e Integración Regional de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Fue parte del equipo profesional e investigativo del Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población de la Universidad Nacional de Colombia y la Personería de Medellín, participando del diseño y formulación de la Política Pública de Protección a Moradores y Actividades Económicas de la ciudad de Medellín. Pasante de la Plataforma por el Derecho a la Ciudad del colectivo Proyecto Habitar y el Centro Hábitat Inclusivo de la FADU-UBA. Sus áreas de interés e investigación son: políticas públicas urbanas, políticas públicas de vivienda, derecho a la ciudad, hábitat popular y organizaciones sociales de base territorial.

**FLORENCIA DANIELA PACÍFICO** es Profesora y Licenciada en Ciencias Antropológicas por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctora en Antropología por la misma casa de estudios. Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y docente del Instituto de Ciencias Sociales y Administración en la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ). Ha formado parte de diversos proyectos de investigación, de extensión e integra el equipo de investigación: “Antropología en co-labor para el fortalecimiento de las organizaciones de trabajadorxs” (Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires). Entre sus publicaciones, se encuentran artículos en libros y revistas científicas, tales como *Casas, programas sociales y prácticas políticas colectivas. Etnografía de experiencias cotidianas de mujeres titulares del “Argentina Trabaja”* (Revista Runa, 2019) y la co-autoría de *Bajo Sospecha. Debates urgentes sobre las clases trabajadoras en Argentina* (Editorial Callao, 2019). Sus temas de investigación giran en torno a las prácticas de organización colectiva de mujeres de sectores populares, programas estatales, relaciones de género, cuidados y formas de reproducción de la vida.

**MALENA PELL RICHARDS** es Licenciada en Ciencias Antropológicas por la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN). Becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Investigación en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio y la Universidad Nacional de Río Negro (IIDyP-Ca de la Universidad Nacional de Río Negro –UNRN–).

**MATÍAS NICOLÁS REIRI** es Maestrando en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social en el Área de Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, en donde también es becario de investigación. Licenciado en Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). Posee particular interés por el estudio y el análisis de políticas sociales a partir de la incorporación de herramientas propias de los estudios de género.

**ANA RUIZ NIEVES** es Arquitecta y urbanista por la Universidad de Valladolid (UVA), España. Magister en desarrollo urbano y territorial por la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC). Municipalista en Cantabria (España). Ha trabajado como especialista en planificación y territorio en la Oficina de Servicios para Proyectos de Naciones Unidas en México (UNOPS) y en el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) en México y Bolivia. Cuenta con experiencia en formulación de políticas públicas nacionales y subnacionales de desarrollo urbano y vivienda en España y en Latinoamérica. Asimismo, es asesora internacional para la alineación de políticas y proyectos a la Agenda 2030 y en políticas de inclusión social ligadas al territorio.

**MARCELO SALAS** es Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Magister en Investigación en Sociología por la Universidad de Barcelona (UB), España. Licenciado en Sociología por la Universidad del Salvador (USAL), Argentina. Desde el año 2014, se desempeña como Director de la Escuela de Sociología de la Universidad del Salvador (USAL), donde investiga sobre temas relativos a las políticas sociales, organizaciones de la sociedad civil y, actualmente, acciones y relaciones sociales desinteresadas y no utilitaristas. Se ha desempeñado como consultor de diversos programas y proyectos sociales. Es Titular de la asignatura Introducción a la Sociología en la Universidad del Salvador (USAL) y docente de talleres de tesis en USAL y en FLACSO Argentina.

# Convocatoria

## DÉCIMOSEXTO NÚMERO

**Dossier:** Agendas de Políticas de Reactivación Económica en América Latina y en la Argentina.

**Coordinador:** Martín Burgos.

Luego del *boom* de *commodities* de inicio de los 2000, la reducción del crecimiento de los países latinoamericanos desde 2014 parece cerrar un ciclo de fuerte crecimiento sobre la base de los recursos naturales y la mejora de la distribución del ingreso. Los gobiernos neoliberales no han podido resolver los problemas que habían enfrentado los gobiernos progresistas que los antecedieron y, en muchos casos, se agravaron las crisis económicas y se transformaron en crisis políticas. En ese escenario, el impacto económico de la pandemia fue severo y ha mostrado los dramas estructurales de nuestro continente que suelen ocultarse: la falta de infraestructura sanitaria y los problemas de su acceso, la existencia de una enorme masa de trabajadores sin cobertura social, la dependencia de las *commodities* en lo fiscal y en el sector externo.

En estas circunstancias difíciles, queremos abrir la agenda para la reactivación, que tome en cuenta los problemas que han sido muy visibles al calor de la pandemia y algunos de los grandes desafíos actuales del continente que deberá reforzar sus lazos internos y regionales en el marco de una dinámica global incierta.

A continuación, se comparten algunos ejes temáticos de esta convocatoria:

### **1. La crisis industrial en la Argentina y en la región**

En la actualidad, uno de los temas más relevantes para el continente es el lugar que tiene la industria en un contexto de fuertes disputas industriales entre occidente y los países asiáticos, como así también la necesidad de resolver problemas de producción y de empleo a nivel local luego de varios años de reducción del crecimiento. En particular, los sectores más orientados al mercado interno se vieron particularmente afectados por las recesiones en Brasil y en la Argentina donde se concentra gran parte del aparato industrial sudamericano. Por lo tanto, se requiere abrir el debate sobre las políticas que deben adoptarse para la recuperación de ese sector clave para el desarrollo.

### **2. Volver a cierta normalidad financiera (si eso es posible)**

En la Argentina, la gestión del último gobierno llevó el país rápidamente a una crisis económica aguda, con pérdida de valor de la moneda, tasas de interés muy elevadas, cierre de empresas y *default* de la deuda externa. Ese colapso económico tuvo en su capítulo financiero una de sus más complejas dificultades de la cual la reciente renegociación de la deuda es sólo una arista, pero que tiene que recorrer un camino importante antes de normalizarse. Las políticas que se deben

llevar adelante para resolver esa cuestión son numerosas y es necesario abrir una nueva agenda que fortalezca la soberanía monetaria en la Argentina.

### **3. El sistema previsional argentino en un marco fiscal restringido**

El sistema previsional argentino tiene un nivel de cobertura muy importante comparado con el resto de los países latinoamericanos y requiere de un mercado de trabajo formal fortalecido para poder financiarse de manera consistente. La crisis económica de los años 2018 y 2019 y la reforma previsional de 2017 han puesto en discusión numerosas conquistas sociales logrados hasta entonces y requieren volver a pensar el régimen previsional y una nueva fórmula jubilatoria, lo que abre una interesante discusión sobre las opciones existentes en un esquema que es un modelo para la región.

### **4- La angustiada desigualdad social en la región y las vías de su resolución**

La desigualdad social estructural que vive la región es una de las formas por las cuales se puede identificar su posición periférica en el sistema mundial. La pandemia ha puesto en escena nuevas políticas sociales con profundos cambios en varios países de la región respecto de lo que preexistía y cuyas consecuencias para las políticas sociales por venir aún se encuentran en discusión. Mientras el discurso político ya se adueñó de muchas de esas políticas sociales, queda por dilucidar hasta qué punto la pandemia no es una oportunidad para pensar nuevos formatos de política social y políticas de empleo en la región.

### **5- Ecología y agronegocios en el Cono sur: ¿existe una respuesta progresista?**

Una de las hipótesis más fuertes sobre la causa de la pandemia es el impacto ambiental de las formas de producción actuales, lo cual ha generado una fuerte reacción de sectores políticos ecologistas que en algunos casos entran en contradicción con un proyecto orientado hacia atraer inversiones. Esta discusión tiene particular relevancia en la producción de animales a escala industrial, pero también se ramifica con discusiones sobre los insumos químicos utilizados para la producción de soja. ¿Existe la posibilidad de pensar una política agropecuaria que pueda conciliar consumo a gran escala y exportaciones agropecuarias con un mayor cuidado del ambiente?

**Fecha límite para enviar los Artículos de investigación:** 01 de febrero de 2021.

**Para enviar las contribuciones:**

[revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)

**Para más información, véase:**

*Revista Estado y Políticas Públicas* - FLACSO Argentina

[www.revistaeypp.flacso.org.ar](http://www.revistaeypp.flacso.org.ar)



# Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. Se propone aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de referato doble ciego y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política, de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas. La *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra indizada y catalogada en **Latindex con el nivel 1** (nivel superior de excelencia), **REDIB**, **Biblioteca de Ciencias Sociales “Enzo Faletto”**, **CLASE México**, **Repositorio FLACSOAndes**, **MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas)**, **ERIH PLUS**, **BDU**, **BDU2** y **Malena**. Asimismo, el Área Estado y Políticas Públicas y la Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina, han sido creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 1, Año I,  
octubre de 2013.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 2, Año II,  
mayo de 2014.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 3, Año II,  
octubre de 2014.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 4, Año III,  
mayo de 2015.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 5, Año III,  
octubre de 2015.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 6, Año IV,  
mayo de 2016.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 7, Año IV,  
octubre de 2016.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 8, Año V,  
mayo de 2017.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 9, Año V,  
octubre de 2017.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 10, Año VI,  
mayo de 2018.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 11, Año VI,  
octubre de 2018.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 12, Año VII,  
mayo de 2019.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 13, Año VII,  
octubre de 2019.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 14, Año VIII,  
mayo de 2020.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 15, Año VIII,  
octubre de 2020.



## CONTACTO PRINCIPAL

*Revista Estado y Políticas Públicas - FLACSO Argentina*  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –  
FLACSO Argentina.

Área Estado y Políticas Públicas

Daniel García Delgado (Dir.)

Cristina Ruiz del Ferrier (Ed.).

**Dirección:** Oficina del 2do piso – Tucumán 1966 – CP:

C1050AAN – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Teléfono:** (54) (11) 5238-9361.

**Correo electrónico:** [revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)

**Página WEB:** <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>





# FLACSO ARGENTINA

## Área Estado y Políticas Públicas

### Programa Gestión del Conocimiento

Facultad  
Latinoamericana de  
Ciencias Sociales.  
Sede Argentina.  
Área Estado y  
Políticas Públicas.

## Presentación

El Programa Gestión del Conocimiento pertenece al Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO sede Académica Argentina, bajo la dirección de Daniel García Delgado. El objetivo principal del Programa es difundir la producción académica que se produce desde el Área (libros, tesis de posgrado, artículos de investigación, monografías, publicaciones, documentos de trabajo, entrevistas, entre otros) sobre el rol del Estado en sus diversos niveles de gobierno y dependencias y sobre las Políticas Públicas de la Argentina y de América Latina. La asesoría y la capacitación en los distintos temas y en las diversas problemáticas que se vinculan al Programa Gestión del Conocimiento resultan un insumo fundamental tanto para la investigación como para el diseño de políticas públicas. Asimismo, a partir de la producción de conocimientos se establecen redes de difusión y cooperación regional entre las distintas organizaciones sociales y estatales abocadas al estudio, la investigación y el diseño de políticas públicas. El Programa consolida redes institucionales, universitarias, de posgrado, estatales y científicas tanto a nivel nacional como regional.

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

### Documento de Trabajo Núm. I



**Evaluando "en clave pública"**  
BERNAZZA, Claudia  
COMOTTO, Sabrina  
LONGO, Gustavo  
Mayo de 2015

### Documento de Trabajo Núm. II



**Estado y Desarrollo Inclusivo en la Multipolaridad**  
GARCÍA DELGADO, Daniel  
RUIZ DEL FERRIER, Cristina  
(Compiladores).  
Octubre de 2015

### Documento de Trabajo Núm. III



**El sistema de Protección Social en la Argentina y en América Latina Contemporánea. El rol del Estado frente a la cuestión social.**  
RUIZ DEL FERRIER, Cristina  
TIRENNI, Jorge  
(Compiladores).  
Mayo de 2016

### Documento de Trabajo Núm. IV



**¿Fin de ciclo o paréntesis en la Región? Balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el MERCOSUR**  
RACOVSKICH, Ma. Alejandra  
RAIMUNDI, Carlos  
(Compiladores).  
Octubre de 2016

### Documento de Trabajo Núm. V



**El neoliberalismo tardío. Teoría y Praxis**  
GARCÍA DELGADO, Daniel  
GRADIN, Agustina  
(Compiladores).  
Junio de 2017

## DE PRÓXIMA APARICIÓN



**ESTADO, SOCIEDAD Y PANDEMIA**  
**Ya nada va a ser igual**  
GARCÍA DELGADO, Daniel  
Noviembre de 2020

## OTRAS EDICIONES



**CONTROL DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**La cuestión de la transparencia y la transparencia en cuestión**  
RUIZ DEL FERRIER, Cristina  
(Compiladora).  
Julio de 2017



**ELITES Y CAPTURA DEL ESTADO**  
**Control y regulación en el neoliberalismo tardío**  
GARCÍA DELGADO, Daniel, RUIZ DEL FERRIER, Cristina y DE ANCHORENA, Beatriz (Compiladores).  
Octubre de 2018



**EN TORNO AL RUMBO**  
**Pensamiento estratégico en un tiempo de oportunidad**  
GARCÍA DELGADO, Daniel, RUIZ DEL FERRIER, Cristina  
(Compiladores).  
Octubre de 2019

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO– Argentina**  
Lius Alberto Quevedo (Director).  
**Área Estado y Políticas Públicas**  
Daniel García Delgado (Director).  
**Programa Gestión del Conocimiento.**  
Cristina Ruiz del Ferrier (Directora).

**CONTACTO PRINCIPAL**  
**Área Estado y Políticas Públicas**  
**Dirección:** Oficina del 2do piso – Tucumán 1966 – CP: C1050AAN – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.  
**Página WEB:** <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>  
**Teléfono:** (54) (11) 5238-9361.  
**Correo electrónico:** [gestionconocimiento@flacso.org.ar](mailto:gestionconocimiento@flacso.org.ar)





## Normas de Publicación

### *Author Guidelines*

#### Criterios generales

La *Revista Estado y Políticas Públicas* cuenta con tres secciones abiertas a contribuciones, indexadas y evaluadas “por pares”. Una sección con una convocatoria especialmente dedicada a la recepción de contribuciones para el *dossier* de cada número. La temática del *dossier* es diferente en cada edición y se anticipa en el número anterior. Las fechas-límite de recepción de las contribuciones que se postulan para el *dossier* son:

-**Para el número de mayo:** 01 de febrero.

-**Para el número de octubre:** 01 de junio.

Asimismo, la *Revista Estado y Políticas Públicas* ofrece una convocatoria permanente para la recepción de contribuciones para la sección *Artículos de investigación* cuyas temáticas son amplias, heterogéneas y plurales. Esta convocatoria no cuenta con una fecha límite de recepción de las contribuciones, sino que permanece abierta durante todo el año.

Finalmente, la *Revista Estado y Políticas Públicas* también cuenta con una sección dedicada a la difusión de las Reseñas de libros de reciente publicación.

En suma, las posibles contribuciones se pueden dirigir a:

- El *dossier*.
- La sección Artículos de investigación.
- La sección de Reseñas de libros.

#### Estas secciones se guían por los siguientes criterios generales

- **Originalidad:** La contribución que se proponga para su publicación en la Revista deberá ser original. No se aceptarán las contribuciones que ya han sido publicadas previamente en otras Revistas.
- **Exclusividad:** La contribución que se proponga para su publicación en la Revista será sometido a un proceso de evaluación y no podrá ser propuesto simultáneamente en otra Revista para tal fin.
- **Diversidad:** Con la finalidad de incluir a la mayor cantidad de voces distintas, se solicita a los articulistas que no envíen más de una contribución por convocatoria. En el caso de ya haber publicado en algún número de la Revista, solicitamos que no se remitan contribuciones para el volumen inmediatamente posterior.
- **Imparcialidad:** El envío del artículo debe garantizar el anonimato del proceso de evaluación, sin excepciones. El archivo propuesto para su publicación deberá prescindir de toda información directa o indirecta que pueda permitir la identificación del autor. En ese sentido, también deberán eliminarse las propiedades del archivo de texto que remitan al usuario o autor.

#### Requisitos generales para el envío de las contribuciones

- Los artículos deberán ser originales, exclusivos, diversos, imparciales e inéditos.
- La publicación de los artículos de investigación éditos será de carácter excepcional y por razones debidamente consideradas, justifica-

das y evaluadas por el Comité Académico de la *Revista Estado y Políticas Públicas*.

- Para la postulación a la sección del *dossier*, la temática de la contribución deberá respetar el tema propuesto por la convocatoria de la *Revista Estado y Políticas Públicas*.
- Para la postulación al *dossier*, deberán presentarse dentro de los plazos de tiempo establecidos en esta sección.
- Los artículos en todos los casos deberán respetar las pautas de presentación, composición y estilo de citación indicadas:
  - a. Título en idioma original;
  - b. Título en idioma inglés;
  - c. Resumen en idioma original;
  - d. Resumen en idioma inglés;
  - e. Palabras clave en idioma original;
  - f. Palabras clave en idioma inglés;
  - g. Cuerpo del trabajo;
  - h. Referencias bibliográficas.

### **Pautas para los Autores**

Sin excepción, las contribuciones deberán contener la siguiente información:

- a. Título y subtítulo en idioma original explicando el recorte espacial y el recorte temporal (si corresponde) de la contribución.
  - Título y subtítulo de la contribución traducido al idioma inglés.
  - Un resumen que no exceda las 400 palabras, aportando información clara sobre el contenido de la contribución: tema, recorte espacial, recorte temporal, objetivo principal, marco teórico, aspectos metodológicos, pregunta de investigación, etcétera. El resumen deberá finalizar con la enumeración de 3 a 5 *palabras clave* a los efectos de indización bibliográfica.
  - Un abstract: se deberá traducir el resumen al idioma inglés y las palabras clave para presentar *keywords*.
  - Datos del autor o autora: se enviará en un archivo aparte el/los nombre/s, apellido/s, institución a la que pertenece, dirección postal institucional, dirección

de correo electrónico, teléfono, máximo nivel de estudios alcanzados y en qué institución y estudios en curso (si los hubiera).

- b. Las pautas de presentación de la contribución indican la inclusión de los siguientes elementos (en este orden): *título, título traducido al inglés, resumen con palabras clave, abstract con keywords, introducción, desarrollo de los argumentos, conclusiones, referencias bibliográficas y anexos (si los hubiere)*.
- c. Idiomas: los idiomas admitidos por la Revista son: el español, el portugués, el francés, el italiano y el inglés.
- d. Las llamadas a notas se presentarán al interior del texto (no al final del mismo) siempre con un superíndice al lado de la palabra a la que hace referencia y el comentario sobre dicha palabra remitirá a una nota a pie de página.
- e. Las siglas irán en mayúsculas, previamente se mencionará su significado y se la presentará entre paréntesis (solamente la primera vez que aparezca en el texto). Por ejemplo: “Fondo Monetario Internacional (FMI)”.
- f. El estilo de citación textual y de las referencias bibliográficas requerido: Las citas textuales deben ir entrecorilladas y sin cursivas. Las citas que exceden los 4 renglones de extensión total deberán redactarse en un párrafo aparte, sin entrecorillado, dejando 1 cm de sangría izquierda y derecha (tabulado). Las referencias bibliográficas de las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). El elenco de las referencias bibliográficas deberá presentarse al final de la contribución obligatoriamente.
- g. La extensión mínima de la contribución: 8.000 palabras.
- h. La extensión máxima de la contribución: 12.000 palabras.

- i. En el caso de incluir gráficos, tablas, otros: deberán presentarse intercalados en el texto, con las debidas referencias, notas (si las hay) y fuente. Deberán presentarse debidamente enumerados y sus datos deberán ser editables. Debe informarse la fuente en todos los casos y garantizarse de que sean de libre uso.
- j. En el caso de imágenes, se deberán presentar con las debidas referencias, notas (si las hay) y fuente. El formato de las imágenes podrá ser: extensión jpg, en grises, con una resolución de 300 dpi en tamaño real.
- k. En el caso de incorporar Anexo/s: deberán numerarse en orden creciente.

### Las citas bibliográficas

Las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). Las citas textuales podrán ser:

- a. **Menores a 4 renglones:** deberán presentarse en línea de continuidad al texto central, encomilladas y sin cursivas. Por ejemplo:

Los procesos estudiados pueden envidenciar un clima de época. En palabras de García Delgado, “tres puntos de inflexión pueden indicarse como ‘síntomas’ de los acontecimientos singulares a los que quisiéramos referirnos cuando hacemos alusión a lo que proponemos denominar el cambio epocal.” (2014: 25).

- b. **Mayores a 4 renglones:** deberán redactarse en un párrafo aparte, sin entrecomillado, dejando 1 cm de sangría izquierda y derecha (tabulado). Por ejemplo:

En la misma línea, Repetto señala que, hasta que no cobraron fuerza los procesos descentralizadores latinoamericanos, el territorio (en particular el local) era visualizado más bien como un simple dato administrativo en el cual, quienes allí habitaban, recibían de modo pasivo los servicios y programas fiscales decididos y gestionados desde el nivel central del Estado. El autor menciona además lo siguiente:

La descentralización llamó entonces la atención sobre este potencial divorcio entre “problemas” y “soluciones”, pero también, aunque más tardíamente respecto de los orígenes de los procesos descentralizadores, comenzó a mostrar la importancia de atender a las relaciones intergubernamentales (2009: 174-175).

### Las Referencias bibliográficas

Las referencias bibliográficas de las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). El elenco de las referencias bibliográficas deberá presentarse al final de la contribución obligatoriamente, en orden alfabético por apellido del autor/a. Por ejemplo:

- Bauman, Z. (1999). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castell, R. (2010). *Las transformaciones del trabajo, de la producción social y de los riesgos en un período de incertidumbre*. Turín: Instituti Di Tella/Cátedra UNESCO/Siglo XXI.
- CEPAL (1992). *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integral para el desarrollo*. Santiago: Publicaciones de la CEPAL-PNUD.
- Colombo, A. (2011). *La cuestión del tiempo en la teoría política*. Buenos Aires: Prometeo.
- Feletti, R. (2013). El repunte de la economía. *Aciertos y Límites de la Política Económica. Observatorio de Coyuntura Económica. UNTREF*. Núm. 8. 10-24.
- Ferrer, A. (2004). *La densidad nacional*. Buenos Aires: Ci-Capital Intelectual.

### Pautas para los Autores para el envío de Reseñas de libros

Las contribuciones deberán contener la siguiente información:

- a. Las pautas de presentación consisten en presentar la contribución con los siguientes elementos (en este orden): *imagen de la tapa del libro reseñado; título completo del*

*libro; editorial, ciudad y año de edición; número de edición, cantidad de páginas totales del libro e ISBN; traducción al idioma inglés de dicha información; autor o autora de la reseña de libro; palabras clave y keywords; reseña propiamente dicha.*

- b. Datos del autor o autora: se presentará en un archivo aparte el/los nombre/s, apellido/s, institución a la que pertenece, dirección postal institucional, dirección de correo electrónico, teléfono, máximo nivel de estudios alcanzados y en qué institución y estudios en curso (si los hubiera).
- c. La extensión mínima de la contribución: 2.000 palabras.
- d. La extensión máxima de la contribución: 4.000 palabras.

## Formato del archivo

**Tipografía:** se requiere Times New Roman.

### Tamaño de letra:

- 12 puntos para títulos y textos.
- 11 puntos para las citas textuales mayores a 4 renglones.
- 10 puntos para las notas a pie de página.

**Párrafos:** deberán estar justificados, con sangría en la primera línea, interlineado sencillo y sin dejar líneas vacías entre párrafo y párrafo.

**Páginas:** con márgenes izquierdo, derecho, inferior y superior de 3 cm.

**Archivo:** guardado con el título de la contribución en formato DOC o RTF.

## Envíos de las contribuciones

- La contribución deberá ser enviada por correo electrónico a la siguiente dirección: [revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)
- En un archivo aparte en formato DOC o RTF se deberá enviar por mail el Curriculum Vitae (CV) abreviado del autor o de la autora. La extensión del mismo no deberá superar los 15 renglones y deberá ser presentado en un único párrafo.

- Se deberá completar una cesión de derechos (autorización) con los datos de la contribución, los datos del autor o autora y firmar la misma. Importante: la firma no podrá ser escaneada o digital, deberá ser original (sin excepción). La cesión de derechos (autorización) deberá enviarse en un sobre cerrado a nombre de la *Revista Estado y Políticas Públicas* a la oficina entpiso del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina (Dirección postal: Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina).

## Proceso de evaluación de las contribuciones

- a. **Debida recepción:** los autores deberán enviar sus contribuciones teniendo en cuenta las pautas indicadas, cumplimentando los requisitos antes mencionados y enviando la contribución dentro de los plazos de tiempo (si corresponde).
- b. **Proceso de evaluación interna y externa:** la aprobación de las contribuciones estará a cargo del comité editorial que usará como criterio para su decisión los resultados de los dictámenes aportados por evaluadores externos. Para un mejor proceso de dictaminación, la información sobre los autores y sobre los dictaminadores guardará un estricto anonimato. De este modo, las contribuciones quedarán sujetas a la evaluación de pares y referato “doble ciego”.
- c. **Comunicación:** el comité editorial en un plazo no mayor a dos meses comunicará a los autores el resultado de los dictámenes recibidos y la decisión de publicar, o no, la contribución.

## Política editorial

- a. La *Revista Estado y Políticas Públicas* no asumirá responsabilidad alguna por las contribuciones enviadas y no publicadas.
- b. La *Revista Estado y Políticas Públicas* no asumirá responsabilidad alguna por las ideas, opiniones, comentarios, posicionamientos, posturas, contenidos, etcétera, de los autores en las contribuciones publicadas, puesto que se consideran de propiedad exclusiva del autor o autora de la contribución.

## NOTAS DE COPYRIGHT

La *Revista Estado y Políticas Públicas* y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de esta revista no puede utilizarse con fines comerciales.

## DECLARACIÓN DE PRIVACIDAD

Los nombres y direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines declarados por esta revista y no estarán disponibles para ningún otro propósito u otra persona.

## DATOS DE CONTACTO

### *Revista Estado y Políticas Públicas*

Área Estado y Políticas Públicas  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina.  
Oficina del 2do piso  
Dirección postal: Tucumán 1966, C1050AAN  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,  
Argentina.  
Correo electrónico: [revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)  
Teléfono: (54) (11) 5238-9361  
Página WEB: <https://revistaeypp.flacso.org.ar>



