

**Universidad Nacional
de General Sarmiento**



Gobernar la cuestión habitacional.

**Un análisis de las políticas habitacionales implementadas en los complejos
del FONAVI en la ciudad de Rosario (2008-2018)**



Tesista: Lic. Florencia Brizuela

Directora: Dra. Melisa Campana

Septiembre de 2019

Maestría en Estudios Urbanos

Universidad Nacional de General Sarmiento

**FORMULARIO “E”
TESIS DE POSGRADO**

Este formulario debe figurar con todos los datos completos a continuación de la portada del trabajo de Tesis. El ejemplar en papel que se entregue a la UByD debe estar firmado por las autoridades UNGS correspondientes.

Niveles de acceso al documento autorizados por el autor

El autor de la tesis puede elegir entre las siguientes posibilidades para autorizar a la UNGS a difundir el contenido de la tesis:

- a) Liberar el contenido de la tesis para acceso público.
- b) Liberar el contenido de la tesis solamente a la comunidad universitaria de la UNGS X**
- c) Retener el contenido de la tesis por motivos de patentes, publicación y/o derechos de autor por un lapso de cinco años.

a. Título completo del trabajo de Tesis: “Gobernar la cuestión habitacional. Un análisis de las políticas habitacionales implementadas en los complejos del FONAVI en la ciudad de Rosario (2008-2018)”

b. Presentado por (Apellido/s y Nombres completos del autor): Brizuela Florencia Agustina

c. E-mail del autor: florencia.agustina.brizuela@hotmail.com

d. Estudiante del Posgrado (consignar el nombre completo del Posgrado): Programa de Posgrado en Estudios Urbanos

e. Institución o Instituciones que dictaron el Posgrado (consignar los nombres desarrollados y completos): Universidad Nacional de General Sarmiento

f. Para recibir el título de (consignar completo):

a) Grado académico que se obtiene: Maestría

b) Nombre del grado académico: Maestría en Estudios Urbanos

g. Fecha de la defensa: Día mes año

- h. Director de la Tesis (Apellidos y Nombres): Campana Melisa
- i. Tutor de la Tesis (Apellidos y Nombres):
- j. Colaboradores con el trabajo de Tesis:
- k. Descripción física del trabajo de Tesis (cantidad total de páginas, imágenes, planos, videos, archivos digitales, etc.): 198 páginas, 8 fotos, 1 mapa, 1 cd.
- l. Alcance geográfico y/o temporal de la Tesis: Rosario 2008-2018
- m. Temas tratados en la Tesis (palabras claves): FONAVI- complejos de vivienda social colectiva- gubernamentalidad- racionalidades políticas- tecnologías de gobierno- genealogía
- n. Resumen en español (hasta 1000 caracteres):

La siguiente investigación analiza, desde el enfoque de la **gubernamentalidad**, un conjunto de prácticas y discursos desplegados en torno a la cuestión habitacional de los llamados “FONAVI” en Rosario durante el período 2008-2018. Su objetivo general es indagar cómo fue gobernada la cuestión habitacional de los complejos rosarinos en la última década. A partir de una metodología cualitativa, centrada en el análisis de documentos y la realización de entrevistas, la investigación plantea tres objetivos específicos. En primer lugar, reconstruir los sucesos, conflictos y prácticas que hicieron posible la emergencia de una serie de saberes, discursos, diagnósticos y técnicas de intervención sobre los complejos de vivienda colectiva construidos con el Fondo Nacional de la Vivienda. En segundo lugar, describir las racionalidades políticas en torno a las cuales fue problematizada la cuestión habitacional de los complejos. Por último, analizar las tecnologías de gobierno orientadas a efectuar los objetivos gubernamentales establecidos para estos espacios y, asimismo, los efectos de subjetivación que el despliegue de esas técnicas suscitó.

- o. Resumen en portugués (hasta 1000 caracteres):

A seguinte pesquisa analisa, a partir do enfoque da governamentalidade, um conjunto de práticas e discursos em torno da questão habitacional dos chamados “FONAVI”, em Rosário, durante o período 2008-2018. Seu objetivo geral é indagar como foi governada a questão habitacional dos complexos de Rosário, na última década. A partir de uma metodologia

qualitativa, centrada na análise de documentos e na realização de entrevistas, a pesquisa propõe três objetivos específicos: Em primeiro lugar, reconstruir os acontecimentos, conflitos e práticas que tornaram possível a emergência de uma série de saberes, discursos, diagnósticos e técnicas de intervenção sob os complexos de moradia social coletiva, construídos com o Fundo Nacional de Moradia. Em segundo lugar, descrever as racionalidades políticas sob as quais foi problematizada a questão habitacional dos complexos. Por último, analisar as tecnologias do governo orientadas a efetuar os objetivos governamentais estabelecidos para esses espaços e, assim, os efeitos de subjetivação, que o emprego dessas técnicas implicou.

p. Resumen en inglés (hasta 1000 caracteres):

The following investigation analyzes, from the governmentality approach, a set of practices and speeches deployed around the housing issue of the so-called “FONAVI” in Rosario during the period 2008-2018. Its general objective is to investigate how the housing issue of the Rosario complexes was governed in the last decade. Based on a qualitative methodology, focused on the analysis of documents and conducting interviews, the research raises three specific objectives. First, to reconstruct the events, conflicts and practices that made possible the emergence of a series of knowledge, speeches, diagnoses and intervention techniques on collective social housing complexes built with the Fondo Nacional de la Vivienda. Second, describe the political rationales around which the housing issue of the complexes was problematized. Finally, to analyze the government technologies oriented to effect the governmental objectives established for these spaces and, also, the effects of subjectivation that the deployment of these techniques provoked.

q. Aprobado por (Apellidos y Nombres del Jurado):

Firma y aclaración de la firma del Presidente del Jurado:

Firma del autor de la tesis:

AGRADECIMIENTOS

La investigación realizada para concluir la Maestría en Estudios Urbanos fue posible gracias al programa de Becas CONICET, que permitió dedicarme a la tesis durante los años 2016-2019. Quiero expresar aquí mi agradecimiento a quienes ofrecieron su tiempo, entusiasmo, ideas, sugerencias, especialmente a las personas que entrevisté y brindaron información sin la cual no podría haber finalizado el presente trabajo.

A Melisa Campana, por invitarme a la hermosa tarea de investigar, por la confianza de todos estos años y la dirección que en cada etapa que inicio desarrolla de forma rigurosa y comprometida. También al equipo de investigación en el que me formé y con el que compartí discusiones, bacanales y afecto: el Programa de Estudios sobre Gubernamentalidad y Estado. Los almuerzos con Juli, Seba y Nadia fueron pilares imprescindibles en la escritura y labor cotidianas, así como las charlas con Facu.

A mis compañerxs de la Unidad Ejecutora (Gi, Eli, Ro) por construir una trinchera desde la cual elaborar estrategias para crear tiempos, espacios y lenguajes menos burocráticos y más sensibles a lxs vecinxs de los complejos. Especialmente a Celi y Lu por la escucha, las charlas, las sugerencias y el cariño de una amistad sincera y profunda. A Fabio por empujarme a realizar juntos el trabajo de campo y compartirme con generosidad los contactos para hacer las entrevistas. A Nacho por su paciencia y sugerencias siempre tan iluminadoras. A Fabi por los viajes en auto a Polvorines, por contagiarme su pasión por el urbanismo y convertirse en una referente. A Sole por cruzar el charco y a Juli B. por su perseverancia. Por alojarnos en tantas oportunidades y hacer de Capital un lugar amable y cómodo, un agradecimiento sentido a Juli. S y Alina. Al resto de lxs compañerxs de la Maestría en Estudios Urbanos, con quienes compartí viernes de pizza y sábados de viaje en tren a la UNGS ¡gracias por enseñarme tanto sobre el barro de las políticas de vivienda!

A mis amigas de danza que sostuvieron con su cariño y alegría cada dolor corporal fruto de largas horas de estudio. A mis amigas de Junín por acompañarme siempre.

A mamá, papá, Gonza y Sol por el amor incondicional, la sensibilidad y el constante estímulo al compromiso.

A Tomás por su entusiasmo, por sus comidas y alegría. Sobre todo, por convidarme un amor moderno.

SIGLAS Y ABREVIATURAS FRECUENTES

AA/AC	Autoconstrucción y autoayuda
ANV	Administración Nacional de la Vivienda
BHN	Banco Hipotecario Nacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAC	Cámara Argentina de la Construcción
CAPRICO	Comisión Central de Asociaciones Privadas para la Reactivación de la Industria de la Construcción
DEO	Delito Económico Organizado
DH	Desarrollo Humano
DPVyU	Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo de la Provincia de Santa Fe
FONAVI	Fondo Nacional de la Vivienda
MPFIPyS	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
PEVE	Plan de Erradicación de Villas de Emergencia
Plan Abre	Plan de Intervención Integral en Barrios
Plan VEA	Plan de Viviendas Económicas Argentinas
PMB	Programas de Mejoramiento Barrial
PRH	Programa Rosario Hábitat
SEH	Secretaría de Estado del Hábitat
SPV	Servicio Público de la Vivienda
SPVyH	Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat

Índice

AGRADECIMIENTOS	4
SIGLAS Y ABREVIATURAS FRECUENTES.....	5
INTRODUCCIÓN.....	9
a) Problema de investigación	10
b) Acerca del tema de investigación.....	13
c) Marco teórico y objetivos	18
d) Aspectos metodológicos.....	21
e) Estructura interna del trabajo.....	23
CAPÍTULO I <u>A</u>nalíticas del gobierno: una red conceptual para el estudio de la cuestión habitacional	25
1.1 El enfoque estructural e institucional sobre el problema de la vivienda.....	26
1.2 El Estado problematizado	28
1.2.1 Poder.....	28
1.2.2 Gobierno.....	30
1.2.3 Sujeto.....	32
1.2.4 Recapitulando.....	33
1.3 Gobierno y gubernamentalidad.....	34
1.4 Los anglofoucaultianos y la analítica del gobierno.....	37
1.5 La problematización como herramienta y objeto de crítica.....	42
1.6 El ejercicio genealógico y el trabajo arqueológico con documentos.....	44
1.7 Gobernar la cuestión habitacional.....	46
CAPÍTULO II <u>H</u>istorizar las prácticas de gobierno. Los complejos habitacionales	48
2.1 Una aproximación genealógica. Tres series	49
2.2 La construcción de viviendas de interés social, primeros ensayos estatales ante el conflicto habitacional.....	50

2.3 El derecho a la vivienda propia. Intervención estatal y vivienda individual	55
2.4 Impulso empresarial y vivienda colectiva.....	60
2.4.1 El surgimiento del FONAVI y su desembarco en Rosario	67
2.4.2 Reformar el Fondo	75
2.5 La vuelta a los complejos del FONAVI.....	80
2.5.1 Diagnosticar los conjuntos habitacionales en Rosario: deterioro y precariedad ..	80
2.5.2 Revitalizar el Fondo	86
2.5.3 Disputas y conflictos con los residentes de los complejos.....	88
CAPÍTULO III. Concretar el derecho a la propiedad, moldear el sujeto del contrato 95	
3.1 Irregularidades público-privadas: la Ley 12.953	97
3.2 La gestión diferencial de los ilegalismos	102
3.3 La reparación selectiva de las deudas	105
3.3.1 Imaginarios sobre “los FONAVI”. La sospecha meritocrática	106
3.3.2 “Exceptio non adimpleti contractus”. Ser propietario, ser responsable: construir el sujeto del contrato	110
3.4 Las bases liberales de la Ley.....	113
3.5 Desafiar el orden jurídico: la ocupación y el mercado inmobiliario informal	116
3.6 La formalización de lo informal. La dimensión urbanística.....	120
CAPÍTULO IV. De la participación al esfuerzo compartido con los pobres urbanos 128	
4.1 El adversario de la vivienda como producto terminado: la participación popular, la autoconstrucción y la autogestión.....	130
4.2 De la participación popular como reclamo de autonomía a la participación como estrategia de gestión de la pobreza urbana. El enfoque del Desarrollo Humano.....	135
4.3 Los Programas de Mejoramiento Barrial en Argentina y Rosario. Filosofía y objetivos de intervención.....	138
4.4 La adquisición de nuevos saberes técnicos subjetivos: la animación socio cultural	142

4.5 Una nueva concepción en el abordaje de la vivienda: Inclusión y Participación	145
4.6 Fomentar la solidaridad vecinal, apuntalar el esfuerzo colectivo y canalizar el conflicto social y urbano: el “Programa Esfuerzo Compartido para el Mejoramiento Barrial”	148
4.6.1 Obras para los espacios públicos, créditos para los espacios compartidos	151
4.6.1.1 <i>La mejora del espacio público: la garantía de la cohesión e integración social</i>	151
4.6.1.2 <i>La mejora de los espacios comunes: el esfuerzo compartido a través del crédito</i>	156
4.6.2 “Los consorcios, el desafío de la autogestión” y el desafío de la apropiación...	159
4.6.2.1 <i>Agenciar a lxs vecinxs; la promoción de la participación, el diálogo y el consenso</i>	165
4.6.3 La mediación en la resolución de los conflictos. El empoderamiento	170
CAPÍTULO V Reflexiones finales	176
Referencias bibliográficas	181
Documentos de organismos públicos consultados	192
Páginas Web consultadas	194
Normativa consultada	194
Noticias consultadas	195
Entrevistas realizadas	197

INTRODUCCIÓN

La idea que motivó la realización de esta investigación surgió de las prácticas pre-profesionales que desarrollé durante los años 2014 y 2015 en la Unidad Ejecutora de la Ley Provincial 12.953/2008, dependiente de la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo de la Provincia de Santa Fe. En esos años junto a diversxs compañerxs¹ del área realizamos tareas asociadas a la titularización y regularización dominial y a la conformación de consocios en los popularmente conocidos “FONAVI”, complejos de vivienda social colectiva construidos con el Fondo Nacional de la Vivienda desde fines de 1970 en Argentina. El persistente reclamo de lxs habitantes de los complejos respecto a la filtración de humedad en los techos, a problemas relacionados con la electrificación de las viviendas, las cloacas, las escaleras y otros espacios tanto comunes como privados, impulsó el interés por indagar las condiciones que habilitaron la precariedad que caracteriza actualmente muchos de estos espacios. También animó la investigación, la inquietud por precisar los saberes y principios morales que moldearon los programas implementados para los complejos, programas cuyos componentes se encuentran ampliamente extendidos a lo largo del país.

En este marco, la tesis se propone analizar una serie de prácticas y discursos de gobierno desplegados en torno a la cuestión habitacional de los llamados “FONAVI” en Rosario durante el último decenio. A partir de una metodología cualitativa centrada en el análisis de documentos y la realización de entrevistas, la tesis busca reconstruir en primer lugar los sucesos y conflictos que hicieron posible la emergencia de una serie de saberes, discursos, diagnósticos y técnicas de intervención sobre los complejos. En segundo lugar, plantea describir las racionalidades políticas que moldearon el entendimiento de la cuestión habitacional de los “FONAVI” y, en tercer lugar, analizar las tecnologías de gobierno que se desplegaron para efectuar los objetivos gubernamentales sobre estos espacios junto los efectos de subjetivación que el despliegue de esas técnicas suscitó.

¹ De ahora en más se emplea un lenguaje no sexista y se utiliza la x para referirse a ambos sexos.

a) Problema de investigación

Anahí Ballent sostiene que “...el problema de la habitación como tema de gobierno...” (2005, p.56) aquello que se denominó “la cuestión de la vivienda”, en la Argentina comenzó a discutirse sistemáticamente a fines del siglo XIX, como consecuencia del impacto inmigratorio y la incapacidad de las más grandes ciudades del litoral de alojar a las masas de inmigrantes.

Desde aquel entonces, de acuerdo a las investigaciones desarrolladas sobre el tema (Ballent y Liernur, 2014; Ballent, 2009; Rigotti, 2011, Schteingart et al., 1974; Suriano, 1984; Yujnovsky, 1984), el Estado en sus diversos niveles -nacional, provincial y municipal- ensayo múltiples diagnósticos, saberes e intervenciones para abordar la cuestión habitacional. Entre ellas pueden mencionarse: la sanción de normativas de control higiénico de los conventillos; la creación de instituciones dedicadas a la construcción de casas higiénicas y económicas para obreros y jornaleros; el congelamiento de locaciones; la realización de congresos sobre vivienda popular; la elaboración de diagnósticos y planes de vivienda nacional; la expansión del crédito barato del sector público; el reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda, etc. La progresiva gubernamentalización de la problemática habitacional se tradujo en una continua creación, transformación y reacomodo de reparticiones estatales encargadas de abordarla.

En 1972, según Yujnovsky (1984), en un contexto de saturación del mercado para sectores de altos ingresos y competencia con fuentes alternativas de ahorro ante la inflación, el gobierno del General Lanusse promulgó la Ley Nacional 19.929/1972, la cual creó el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). Su objetivo era reactivar el mercado al que se ligaban los sectores privados de la construcción y las entidades financieras, así como legitimar el régimen dictatorial (Yujnovsky, 1984).

Entre 1976 y 1983, el FONAVI finalizó alrededor de 23.000 unidades anuales agrupadas en grandes conjuntos habitacionales, una tipología de construcción que cobró fuerza en los años ‘60 privilegiando la vivienda colectiva sobre la individual. La construcción de unidades residenciales agrupadas fue considerada por el campo arquitectónico del momento como una política capaz de generar nuevas formas comunitarias, superadoras de los aspectos críticos que se atribuían a la ciudad tradicional (Ballent, 2014). De allí la complejidad formal y organizativa con que fueron proyectados los conjuntos, complejidad que no contó con una

adecuada administración y acompañamiento del poder público. En un contexto salarial y laboral particularmente restrictivo, ello se tradujo en un deterioro acelerado del parque construido, presentando, según Ballent, inmensas dificultades de mantenimiento y gestión cotidiana.

A partir de los años ´80 una serie de investigaciones académicas, trabajos de evaluación e informes técnicos comenzaron a problematizar los conjuntos habitacionales en términos de problemas infraestructurales, físicos, jurídicos y sociales. En este sentido, el informe realizado por Bekinschtein, Calcagno y Risso Patrón (2013) sostuvo que los conjuntos se encontraban atravesados por:

1. la ruptura de la trama urbana en la que se localizan, generando la conformación de espacios sin posibilidad de integrarse a la ciudad que los envuelve.
2. la apropiación privada del espacio público, traducida en la expansión de los departamentos de plantas bajas, la construcción de locales comerciales comunicados con las viviendas, y la construcción de cocheras, entre otros.
3. problemas en las áreas comunes, que abarcan desde las fisuras que atraviesan los revoques y las vigas de los edificios puente, las pasarelas, los tramos de las escaleras, pasando por las filtraciones de agua por los techos hasta la existencia de huecos en los espacios donde debieran funcionar los ascensores.
4. el deterioro al interior de las viviendas; el colapso de las instalaciones sanitarias y de gas; las pérdidas en los caños cloacales; y las filtraciones de las cubiertas.
5. conflictos de convivencia de sus habitantes. La falta de una identidad de pertenencia, de organización y participación de lxs usuarixs en el mantenimiento y uso de las viviendas y espacios comunes; la existencia de relaciones conflictivas entre vecinx y las organizaciones del Estado; la heterogeneidad de procedencia de los habitantes de los conjuntos; y la exclusión y marginación en que se encuentran muchos de estos barrios.

En el caso de la ciudad de Rosario, el estudio realizado por Rodríguez (2005) diagnosticó problemas en el estado constructivo general de los complejos, de uso y de proyecto y ejecución; una débil apropiación del equipamiento comunitario y de los espacios de uso colectivo, traducida en la baja presencia de consorcios, en la generación de basurales y espacios inseguros, y en la presencia de avances individuales mediante la realización de

construcciones diversas como piezas adyacentes, garajes y cercamientos en las plantas bajas; ausencia de escrituras.

En el año 2008, el Partido Socialista, a la cabeza del ejecutivo del gobierno de la provincia de Santa Fe, comenzó a implementar un conjunto de políticas destinadas a intervenir los complejos habitacionales rosarinos. Entre ellas, se encuentran las que apuntaron a garantizar la seguridad jurídica de los inmuebles, las que pretendieron mejorar las condiciones de hábitat de estos espacios y, por último, las destinadas a promover la convivencia urbana, la participación y la autogestión de lxs vecinxs. Las políticas fueron: la Ley Provincial 12.953/2008 “Régimen especial de titularización de viviendas y facilidades de pagos de planes ejecutados y administrados por la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo²”; la creación de la Unidad Ejecutora de dicha ley (Resolución de la Secretaría de Estado del Hábitat 1836/2009); la formulación del “Programa de Esfuerzo Compartido para el Mejoramiento Barrial” (Resolución de la Secretaría de Estado del Hábitat 0025); la formación de consorcios y la realización del “Primer Seminario Santafesino de Consorcios de Barrios FONAVI”.

La formulación e implementación de estos programas, emergió en un contexto más global de cambios introducidos por la Política Federal de Vivienda orientados a recuperar la capacidad de intervención del Estado en el desarrollo socio-económico nacional a partir de 2003. En este sentido, se destaca la incorporación de un importante volumen de recursos al FONAVI, transferidos a los gobiernos provinciales en forma de subsidios no reintegrables a través del Programa Federal de Fortalecimiento y Optimización del Recupero de Cuota FONAVI y del Programa Federal de Fortalecimiento de las Áreas del Desarrollo Urbano de los Institutos Provinciales de Vivienda (Barreto, 2012).

En este marco de activación de programas y políticas habitacionales, la presente investigación pretende analizar desde el enfoque de la **gubernamentalidad** un conjunto de prácticas de gobierno (discursos, saberes, técnicas, instituciones, dispositivos, etc.) desarrollados sobre la cuestión habitacional de los complejos FONAVI en Rosario durante el último decenio. El interrogante general que orienta la investigación es el siguiente: ¿Cómo fue gobernada la cuestión habitacional de los complejos rosarinos durante el último decenio? Para desandar ese interrogante general, el trabajo establece las siguientes preguntas

² De ahora en más DPVyU.

específicas: ¿Qué sucesos, conflictos y prácticas hicieron posible la emergencia de una serie de saberes, discursos, diagnósticos y técnicas de intervención sobre los complejos? ¿En torno a qué racionalidades políticas fue problematizada la cuestión habitacional de los FONAVI? ¿Qué tecnologías de gobierno, es decir, qué técnicas, procedimientos, mecanismos, se desplegaron para efectuar los objetivos de gobierno sobre estos espacios y que efectos de subjetivación produjeron?

A modo de hipótesis, se sostiene que tras una serie de conflictos sucedidos entre lxs habitantes de los complejos habitacionales y la DPVyU, la cuestión habitacional de estos espacios comenzó a ser problematizada y gobernada en términos de titularización y regularización dominial, por un lado, y en términos de compromiso y esfuerzo compartido por el otro. Enmarcada en estas racionalidades, se desarrollaron tecnologías -relevamientos; trámites de regularización dominial; cursos de capacitación; obras menores de saneamiento; entrega de créditos; formación de consorcios- que buscaron estabilizar el conflicto de estos espacios, responsabilizar a los residentes de los complejos y promover la autogestión de la existencia individual y colectiva. En la dimensión subjetiva, la apuesta consistió en constituir el sujeto propietario y el buen vecino, con conductas asociadas al diálogo, la confianza, el cuidado del barrio y la vivienda, la participación y la negociación.

Con el propósito de desandar estas hipótesis, a continuación se explica el marco teórico escogido para el análisis y los objetivos que orientan la investigación. Previamente, se desarrollan de modo sucinto las perspectivas que estudiaron la cuestión habitacional y las investigaciones existentes sobre el FONAVI.

b) Acerca del tema de investigación

La vivienda como problema social, político y urbano emergió a fines del siglo XIX y encontró sus primeras manifestaciones en los escritos utópicos de algunos célebres reformadores sociales y filántropos de origen francés e inglés (Thomasz, 2010). En vinculación con fenómenos tales como el incremento demográfico desenfrenado de las metrópolis, el proceso de industrialización, el hacinamiento y la cuestión del alojamiento de los sectores asalariados, se elaboraron las primeras perspectivas sobre el tema. Según Fernández Wagner (2000), entre 1865 y 1885 se produjo el primer debate profundo en torno a las respuestas de Engels a los seguidores de Proudhon (Mulberger y Sax). En dicha

discusión, Engels afirmó que el problema de la vivienda se encontraba mediado por la relación estructural capital-trabajo y, por tanto, que no se resolvería convirtiendo a los trabajadores en propietarios, como sugerían las reformas sociales de la época (del Río, 2015). Este debate sentó interrogantes que tienen plena vigencia en la actualidad.

Durante la primera mitad del siglo XX, en el marco de la profunda transformación económica, social y política que atravesó, fundamentalmente, el mundo europeo y el norteamericano, se forjó el paradigma fordista de solución del problema de la vivienda. Éste se basó en las siguientes premisas:

a) Producción masiva para la provisión masiva (la industrialización es la mejor forma de incrementar la productividad del sector); b) Aliento a la industrialización centralizada en grandes factorías nacionales. Desaliento a la producción local de la vivienda; c) Construcción de conjuntos en gran escala (cuantas más viviendas, más racionalizado o industrializado será su proceso, y sus costes serán más bajos); d) Presión a la baja de costos mediante la reducción de estándares dimensionales y de calidad (Fernández Wagner, 2000, p.50).

Cumplieron una labor decisiva en la formulación urbano-arquitectónica de ese tiempo, los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna y las investigaciones centradas en los problemas económicos y tipológicos de la edificación de viviendas elaborados desde una aproximación racionalista por Alexander Klein.

En América Latina, la discusión sobre el problema de la vivienda y el hábitat popular comenzó a desarrollarse en los '50 y '60, en un contexto caracterizado por la urbanización explosiva, que acompañó los procesos de crecimiento económico de la región, y el consecuente desarrollo de asentamientos en tierras vacantes en forma legal e ilegal. Del Río, siguiendo a Duhau (1998), sostiene que a partir de esas décadas pueden reconocerse seis enfoques diversos en el abordaje del hábitat popular en relación a la urbanización latinoamericana: “las teorías de la marginalidad, la perspectiva histórico-estructural, la teoría de la urbanización dependiente, la perspectiva *turneriana*, el enfoque democrático-autonomista y la perspectiva liberal individualista” (del Río, 2015, p.80).

En el caso de Argentina, actualmente diversas disciplinas abordan la cuestión habitacional en relación a la cuestión urbana y a las intervenciones públicas sobre ella. Sin ánimos de agotar la descripción de todo lo producido, pueden mencionarse las siguientes grandes áreas de investigación.

Desde el campo de la arquitectura, la cultura y la historia, se destacan los trabajos que, centrándose en el problema de la vivienda, estudian los debates públicos, la creación de instituciones, el rol de especialistas y la configuración de nuevas tipologías estéticas y arquitectónicas (Ballent y Liernur, 2014; Ballent, 2009, Suriano, 1984, Rigotti, 2011). También aquellos que abordan la dimensión material y simbólica de las viviendas, a la vez que el impacto de las políticas públicas en las formas de vida social, doméstica y cultural de los habitantes (Aboy, 2005). Asimismo, sienta un importante precedente en el estudio histórico de las políticas habitacionales argentinas, el libro de Oscar Yujnovsky *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981* (1984), el cual reconstruye las políticas de vivienda del Estado, el funcionamiento del sistema económico de la vivienda y sus efectos sociales durante el período 1955-1981³.

Desde una mirada urbanística y sociológica adquieren relevancia en las últimas décadas, en primer lugar, los trabajos que estudian las urbanizaciones informales en Argentina, a partir del análisis de su surgimiento, su relación con los mercados formales de tierra, las posiciones de los gobiernos frente a las mismas, los entramados de actores intervinientes y las formas urbanas que éstas despliegan (Cravino 2006, 2012; Clichevsky, 1996, 2001). En segundo lugar, se identifica un conjunto de investigaciones abocadas al análisis de los procesos de producción del hábitat (Herzer y Pérez, 1993; Rodríguez y Di Virgilio, 2006; Rodríguez y Di Virgilio, 2007) y a los procesos de renovación urbana y de gentrificación en relación con la implementación de políticas públicas urbanas y habitacionales, especialmente en la ciudad de Buenos Aires (Herzer, 2012; Di Virgilio y Guevara, 2014). Por último, se localizan los trabajos que estudian la relación entre las políticas públicas de vivienda social y los mercados de suelo (del Río, 2011, 2015).

Desde una perspectiva cercana a la ciencia política, se destaca la Red de Estudios de la Política Habitacional Argentina. La Red se aboca al análisis y seguimiento de la implementación de políticas habitacionales en distintas provincias del país reuniendo

³ En el mismo libro, Yujnovsky (1984) re-elabora el concepto de vivienda y lo define como una configuración de servicios habitacionales que satisfacen ciertas necesidades humanas primordiales definidas histórica y socialmente en el marco de un conjunto de relaciones de poder (necesidades como el refugio, el albergue, el espacio, la vida de relación, la privacidad, la seguridad, la protección ambiental, etc.). Esta conceptualización, es ampliamente retomada por los estudios sobre cuestión habitacional.

diversos centros e institutos de investigación⁴. Su trabajo se orienta a la detección de indicadores de evaluación vinculados a cuatro ejes analíticos:

- 1) potencial de inclusión socio-territorial de los programas de vivienda; 2) capacidad de gestión de los municipios; 3) satisfacción de la demanda en función del nivel de producción del sistema habitacional; 4) cambios en las relaciones de poder interjurisdiccionales en el marco de las transformaciones de la política habitacional (Lentini y Barreto, 2015, p. 17-18).

En lo que refiere a las investigaciones sobre vivienda social y conjuntos habitacionales, en América Latina sienta un importante precedente el trabajo compilado por Sugranyes y Rodríguez (2004), centrado en el análisis de la política de vivienda chilena y en los problemas de habitabilidad y sociabilidad que ésta ha generado para los “con techo”. Para el caso de México, resulta relevante la investigación de Duhau y Giglia (2008), sobre las características que adquieren los conceptos de orden, orden urbano y espacio público en los conjuntos habitacionales mexicanos. En Argentina, la producción de Dunowicz (2001) y Dunowicz y Hesse (2009) sobre el desempeño edilicio de conjuntos habitacionales promovidos por acción directa del Estado resultan de vital importancia en el entendimiento de las características físicas actuales del stock de vivienda social construido particularmente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Respecto al conocimiento científico elaborado en torno al FONAVI, el ya mencionado libro de Oscar Yujnovsky (1984), aporta información sobre: los diversos intereses y actores que intervinieron en conformación del Fondo junto a las condiciones económicas que impulsaron su constitución; las modificaciones que a lo largo del tiempo atravesó su ordenamiento legal e institucional; el destino de lo recaudado y su relación con otras políticas habitacionales. Por otro lado, resultan de especial interés los artículos elaborados por Beatriz Cuenya. Mientras, “Políticas habitacionales en la crisis: el caso de Argentina (1992)”, señala las razones que permitieron la continuidad del funcionamiento del FONAVI en el contexto de ajuste

⁴ En su primer encuentro realizado en Mendoza, durante el mes de noviembre de 2008, se reunieron los siguientes institutos y centros: el Instituto del Conurbano (Universidad Nacional de General Sarmiento); el Centro de Estudios sobre Asentamientos Humanos (Universidad Nacional de Cuyo); el Instituto de Investigación de Vivienda y Urbanismo (Universidad Nacional de Córdoba); el Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda (Universidad Nacional del Nordeste); el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CONICET) y la Cátedra de Políticas de Vivienda y Financiamiento (Universidad Nacional de Buenos Aires) (Barreto y Lentini, 2015).

estructural de la economía, “Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX” (2000) describe los conceptos e instrumentos que caracterizan el modelo de política de vivienda que se impuso en el mundo y en Argentina, a partir de los años ‘90, enfocando la reestructuración del FONAVI.

Siguiendo la antedicha línea de investigación, Cuenya y Ana Falú compilan el libro *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina* (1997) donde un conjunto de artículos investiga las transformaciones en la implementación del Fondo tras los procesos de descentralización y conformación de la política federal de vivienda, al igual que los cambios institucionales y políticos que estas transformaciones generaron con respecto al modelo pasado. Asimismo, la tesis de maestría de María Carla Rodríguez (1998) aporta conocimientos sobre el proceso de reestructuración estatal en materia de políticas habitacionales, en particular la descentralización del FONAVI a partir de dos estudios de caso, Mendoza y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Finalmente, en Rosario puede mencionarse un conjunto de trabajos que desde una perspectiva ligada al urbanismo y a la forma arquitectónica analizan la localización, el equipamiento, así como el estado, uso y apropiación de los espacios colectivos de los complejos habitacionales construidos por el FONAVI en la ciudad: “Vivienda financiada por el Estado en Rosario, 1989-1999” (Equipo para el Estudio de la Vivienda, 2001), “La Vivienda Masiva en la Construcción de la Periferia. Rosario, 1927-1985” (Viu, 1989) y *Recuperación de los espacios colectivos de Conjuntos Habitacionales de bajo costo, Rosario* (Petronio, 1991). Por último, reviste vital importancia el diagnóstico sobre la situación del parque habitacional de vivienda social adjudicada en Rosario, realizado por María Carla Rodríguez (2005). El trabajo identifica los aspectos críticos, socioeconómicos, físicos y urbanísticos de la vivienda construida durante el siglo XX con el objetivo de plantear algunas bases para futuras intervenciones públicas desde el gobierno local en estos espacios.

Si bien el recorrido realizado permite afirmar que existe una prolífera producción sobre la cuestión habitacional en Argentina, la bibliografía que aborda los complejos habitacionales FONAVI es escasa y se centra fundamentalmente en la provincia de Buenos Aires y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el caso de Rosario, las investigaciones desarrolladas adoptan una perspectiva explícitamente urbanística y arquitectónica. De allí el interés por contribuir a la generación de conocimiento sobre un problema y una geografía poco

estudiados y de hacerlo desde una mirada novedosa abocada al estudio del fenómeno del poder mediante la perspectiva del gobierno y la **gubernamentalidad**.

c) Marco teórico y objetivos

La perspectiva del gobierno y la **gubernamentalidad** nace con los cursos dictados por Michel Foucault en el College de France en la década de 1970 titulados “Seguridad, Territorio y población” y “El nacimiento de la biopolítica”⁵. En estos cursos, el filósofo define un nuevo dominio de investigación en lo que denomina la racionalidad gubernamental o la **gubernamentalidad**.

Según Gordon (2015), Foucault tenía en mente al hablar de **gubernamentalidad** un sentido amplio y otro restringido de gobierno. El amplio, correspondía al entendimiento del gobierno como conducción de la conducta, una práctica que podría aludir a la relación de un individuo consigo mismo, a las relaciones dentro de las instituciones sociales o a las relaciones relativas al ejercicio de la soberanía. Mientras la concepción restringida de gobierno enfatizaba el gobierno en el ámbito de lo político.

Siguiendo la lectura realizada por Gordon, a Foucault le interesaba el gobierno como una actividad o una práctica capaz de pensarse a sí misma, de allí que con racionalidad de gobierno aludiera a

una forma o sistema de pensamiento sobre la naturaleza de la práctica de gobierno (quién puede gobernar, qué es gobernar, qué o quién es gobernado) capaz de hacer algún tipo de actividad pensable y practicable, tanto para sus ejecutantes como para aquellos sobre quienes esta práctica se ejerce (Gordon, 2015, p.3).

Este particular entendimiento del gobierno y la filosofía práctica que encierra, hizo que los trabajos foucaultianos difirieran de las formas en que la filosofía política hegemónica ha conceptualizado al Estado y al gobierno, principalmente en la tradición marxista y weberiana (Mussetta, 2009). Si algunos usos académicos del concepto marxista de Estado lo entienden como centro del poder (un aparato represivo que permite a las clases gobernantes asegurar su dominio sobre las clases trabajadoras en las sociedades capitalistas), y ciertas definiciones que siguen la concepción estatal weberiana priorizan el carácter institucional del Estado (sus

⁵ Los cursos fueron luego transcritos y editados por la editorial Fondo de Cultura Económica.

funciones de creador de reglas y ejercicio de la coerción), Foucault (2008, 2009), por el contrario, sostiene que el Estado es una de las tantas formas de gobierno, una práctica, que no posee el poder, ya que este circula y no sólo es represivo sino fundamentalmente creador. Por lo tanto, más que enfocar al Estado desde una mirada institucional, como un conjunto de agencias y funciones de gobierno claramente escindidas de la sociedad general, Foucault anima a enfocar las prácticas estatales deshaciendo la dicotomía Estado/sociedad y pasando a observar al Estado desde su exterior.

Valverde y Levi (2006), sobre este aparato conceptual, sostienen que la perspectiva foucaultiana del gobierno y el Estado se caracteriza por: en primer lugar, tratar al Estado como un área más de la actividad gubernamental, descentrando el foco analítico del mismo para pasar al de las problemáticas de gobierno, es decir, a los temas y problemas cuyo gobierno siempre involucra no solo a las autoridades públicas, sino también a las autoridades privadas y a las capacidades éticas individuales. En segundo lugar, más que indagar los intereses subyacentes u ocultos del Estado, el trabajo foucaultiano se concentra en los efectos, esto es, en las tecnologías de gobierno, visibles y operativas que dan cuenta del cómo del poder. Por último, la teoría de la **gubernamentalidad** impulsa a indagar la microfísica del poder, el funcionamiento de las pequeñas técnicas de los poderes capilares junto a los movimientos y cambios históricos más amplios.

El mundo angloparlante recibe el enfoque de la **gubernamentalidad** en los años ochenta, y contribuye a diseminar este estilo de análisis. Entre las contribuciones más importantes pueden mencionarse las investigaciones de Nikolas Rose y Peter Miller, *Political Power beyond the State. Problematics of Government* (1992) y *Governing the present. Administering Economic, Social and Personal Life* (2008), y el libro compilado por Graham Burchell, Colin Gordon y Peter Miller, *The Foucault effect. Studies in governmentality* (1991).

Este conjunto de autores analiza las prácticas de gobierno mediante los cuales el poder efectivamente se ejerce enfocándose simultáneamente hacia dos instancias, las racionalidades políticas y las tecnologías de gobierno (de Marinis Cúneo, 1999).

Por racionalidades políticas, se entienden aquellos campos discursivos en los cuales el ejercicio del poder es conceptualizado tanto en relación a los fines que este debe perseguir como a las formas que debe adoptar su ejercicio (Rose y Miller, 2008). Por tecnologías de

gobierno, se entienden todos aquellos mecanismos prácticos, reales y locales por medio de los cuales las distintas autoridades pretenden guiar, normalizar, instrumentalizar las ambiciones, aspiraciones, acciones de los otros a efectos de obtener los fines que ellas consideren deseables (de Marinis Cúneo, 1999). Ambas dimensiones se encuentran en permanente interacción y mutua determinación.

Además de estas claves de lectura, la caja de herramientas de la **gubernamentalidad** se interesa por el carácter contingente de los procesos sociopolíticos, animando la pregunta por las condiciones que históricamente han tornado posible fenómenos que en la actualidad siguen operando. Para dar cuenta de estos procesos, Foucault elabora el término genealogía. En *Nietzsche, la genealogía y la historia* (1992), el autor sostiene que la genealogía consiste en la búsqueda de la procedencia y la emergencia de los fenómenos sociales, no de su origen; buscar el origen supone, para Foucault, intentar encontrar lo que estaba ya dado, mientras, por el contrario, para éste lo que se encuentra en el comienzo histórico de las cosas no es su esencia, su identidad, su razonabilidad, sino el azar, lo irrisorio, lo irónico, la exterioridad del accidente. Hacer genealogía, consiste, entonces, en reconocer los sucesos de la historia, las sacudidas, y las sorpresas.

El objeto propio de la genealogía es la procedencia. La búsqueda, no de una continuidad sin interrupción, sino de la proliferación de sucesos contra los cuales, a través de los cuales, gracias a los cuales, se ha producido aquello que existe y es válido para nosotros. Asimismo, la genealogía analiza la emergencia de los sucesos, es decir, el complejo estado de fuerzas, de luchas, en que aparecen los mismos.

En resumidas cuentas, el marco teórico que orienta la presente investigación es el aparato conceptual desarrollado por el enfoque de la **gubernamentalidad**. El objetivo general de la tesis es analizar las problemáticas de gobierno elaboradas en torno a la cuestión habitacional de los complejos rosarinos durante el último decenio. Esto es, indagar cómo se pensó, representó y significó la cuestión habitacional de los complejos, qué problematizaciones la hicieron inteligible, y cuáles fueron los instrumentos, los procedimientos y las técnicas desarrolladas para intervenir las problemáticas diagnosticadas con el objeto de administrar o regular las conductas de sus habitantes.

Como objetivos específicos, la investigación se propone, en primer lugar, trazar una genealogía de las condiciones que dieron lugar a la emergencia de esta particular forma de

gobierno desarrollada en los complejos habitacionales FONAVI de Rosario durante los últimos 10 años (2008-2018). Es decir, reconstruir los múltiples sucesos (sociales, políticos y económicos) y las diversas relaciones de fuerza que lo hicieron posible, examinando los elementos que las constituyeron y siguiendo los diversos procesos a través de los cuales estos elementos se ensamblaron en formas de organización y prácticas institucionales específicas. En segundo lugar, la investigación pretende analizar las racionalidades políticas desarrolladas sobre los complejos, haciendo énfasis en las formas morales, las distinciones idiomáticas y los caracteres epistemológicos que las mismas desarrollaron. Por último, la investigación propone describir las tecnologías de gobierno que las políticas pusieron a funcionar con el objeto de guiar, normalizar, instrumentalizar las aspiraciones y acciones de lxs vecinxs.

Con estas claves de análisis, el objetivo del trabajo es aportar conocimiento sobre los modos en que son problematizados y gobernados actualmente los complejos y los efectos de subjetivación que de esas problematizaciones e intervenciones se desprenden. En este sentido, la tesis propone un ejercicio de desnaturalización que desande, a través de la reconstrucción histórica y del análisis político, las relaciones de poder que han llevado a configurar la cuestión habitacional de los complejos en un determinado sentido. Además, como fuera explicitado en apartados anteriores, se espera ampliar el conocimiento teórico y empírico de la situación de los complejos y las políticas implementadas para esos espacios en la ciudad de Rosario, hasta el momento insuficientemente abordadas.

d) Aspectos metodológicos

Dado el interés que la investigación desarrolla, la estrategia metodológica escogida para el estudio es de tipo cualitativa. Esta elección de método se fundamenta en el propósito de comprender el proceso por el cual sucesos y acciones tienen lugar (Maxwell, 1996). Para nuestro objeto de estudio, interesará indagar el conjunto de sucesos, acciones, discursos y saberes en torno a los cuales se problematiza y gobierna la cuestión habitacional de los complejos del FONAVI.

Las unidades de análisis de la investigación serán las políticas habitacionales entendidas como el conjunto de prácticas discursivas y no discursivas (las palabras y los actos) orientadas a intervenir la problemática de los complejos. Ello se debe, como sostiene

Campana siguiendo a Morey (2008), a que “son las prácticas, entendidas como modos de actuar y a la vez de pensar, las que dan la clave de inteligibilidad para la constitución correlativa del sujeto y del objeto” (Campana, 2010, p. 23).

A su vez, los discursos serán estudiados en su materialidad, es decir, serán entendidos como entramados de enunciados que circulan entre los cuerpos en prácticas que son siempre relaciones de poder constituyentes de sentido (Murillo, 2008). Por lo tanto, al tratar los discursos como prácticas, nos atenderemos a lo que efectivamente se dice (Foucault, 2011), renunciando a la formalización y a la interpretación como técnicas de análisis (Deleuze, 2008). Si la formalización extrae un sobre-dicho de la frase (una proposición lógica que funciona como su sentido manifiesto), la interpretación extrae un no dicho (otra frase con la que estaría secretamente en relación). Contrariamente, trataremos al discurso en su positividad, a nivel de su existencia, en esa coyuntura que aparece y “...en esa dispersión temporal que le permita ser repetido, sabido, olvidado, transformado, borrado hasta en su menor rastro...” (Foucault, 201, p.38-39). Importará qué se dice, cómo, dónde, desde qué posición de poder, en qué entramado histórico y no así que se oculta o que intenciones no son enunciadas. Con estos supuestos teóricos, desarrollaremos los objetivos específicos de investigación.

Para reconstruir los sucesos que dieron lugar a las políticas habitacionales desplegadas durante el período 2008-2018, se revisarán las investigaciones y artículos científicos que abordan la constitución del FONAVI a nivel nacional y a nivel local y se recopilarán noticias de periódicos locales con el objeto de completar la información faltante. Asimismo, para describir la singularidad de la operatoria FONAVI en Rosario, se observarán y analizarán reglamentaciones, normativas e informes de diversas instituciones académicas y políticas locales e internacionales.

Para el estudio de las racionalidades políticas, las tecnologías de gobierno y los efectos de subjetivación se recurrirá, fundamentalmente a la observación y análisis de documentos oficiales (decretos; leyes; ordenanzas; programas provinciales y municipales; revistas; auditorías) así como también de documentos de prensa. En algunos casos, las fuentes periodísticas serán recuperadas, para ilustrar formas de enunciación y problematización de ciertos temas.

Además, se realizarán entrevistas semi-estructuradas y en profundidad a los trabajadores y funcionarios de las entidades estatales que desarrollan las políticas habitacionales, con el objeto de indagar cómo son pensadas y operativizadas las prácticas concretas de intervención y qué características asumen. Para garantizar el anonimato de lxs entrevistadxs se listarán las entrevistas con números arábigos.

Por último, se recopilarán, sistematizarán y analizarán los procedimientos administrativos, las fichas de relevamiento ocupacional, las obras de infraestructura y servicios y las prácticas profesionales que conforman las tecnologías de gobierno que se proponen instrumentalizar modos concretos de conducta e intervención sobre las problemáticas habitacionales.

e) Estructura interna del trabajo

En vistas a los objetivos planteados, la tesis se organiza en cinco capítulos. El primero de ellos, desarrolla el enfoque teórico utilizado para analizar las prácticas de gobierno estatal desplegadas en los complejos habitacionales rosarinos, recuperando las conceptualizaciones de Foucault acerca del Estado, el gobierno, la **gubernamentalidad** y la genealogía, junto a los aportes de los estudios sobre **gubernamentalidad** desarrollados en el mundo angloparlante.

El segundo capítulo, se dedica a trazar la genealogía de un conjunto de racionalidades políticas y de tecnologías de gobierno desarrolladas sobre estos espacios y sus habitantes. Con ese propósito elabora tres series. La primera, reconstruye el proceso mediante el cual se gubernamentalizó la cuestión habitacional en Argentina. La segunda serie, recorre el modo en que el Estado orientó su intervención a la provisión de viviendas de interés social bajo la modalidad del gran conjunto habitacional llegando a crear el FONAVI. La tercer serie sistematiza los sucesos que plantearon una vuelta al Fondo cuyo resultado fue la inscripción de la problemática de los complejos en dos grandes temáticas: la titularización y regularización dominial, por un lado, y la falta y -en consecuencia- la necesidad del compromiso, la participación y el esfuerzo de lxs ciudadanxs, por el otro.

El tercer capítulo, se concentra en la estrategia orientada a regularizar las situaciones jurídicas de las viviendas FONAVI. Analiza los esquemas morales, epistemológicos y las distinciones idiomáticas que estructuran el campo discursivo de los dispositivos regularizadores y las técnicas empleadas para concretar dichos esquemas. Las unidades de análisis observadas son:

la Ley Provincial 12.953; los informes de evaluación y las auditorías realizadas sobre el Fondo; las visitas que realiza el área social de la DPVYU a las unidades habitacionales. El apartado apunta a detectar, fundamentalmente, la singularidad de las problematizaciones, los diagnósticos, los lenguajes y las propuestas de acción que conforman el campo discursivo de la regularización dominial en la provincia de Santa Fe.

El cuarto capítulo, se aboca al estudio de las tecnologías que se proponen fomentar la participación y el esfuerzo compartido con lxs vecinxs en el cuidado de los espacios públicos y en la mejora de las condiciones de convivencia. Describe, en primera instancia el derrotero histórico que siguió en Argentina y en Santa Fe el principio de participación y autogestión en el campo de discusiones sobre los programas de vivienda y hábitat y en las estructuras burocráticas destinadas a abordarlos, y luego analiza en clave microfísica el programa Esfuerzo Compartido para el Mejoramiento Barrial y el Plan Abre. En esta última dimensión presta especial atención a las técnicas desarrolladas para capacitar y formar consorcios, implementar obras menores destinadas a sanear los entornos habitacionales y fortalecer la solidaridad entre lxs vecinxs, y educar en materia de mediación para la resolución de conflictos.

Finalmente, el último capítulo sistematiza los hallazgos de la investigación y esboza las características generales que asume el gobierno de la cuestión habitacional de los complejos habitacionales FONAVI en los últimos 10 años. Asimismo, sugiere un programa futuro de indagación, en base a los resultados de la tesis.

CAPÍTULO I

Analíticas del gobierno: una red conceptual para el estudio de la cuestión habitacional

Este primer capítulo, desarrolla el marco teórico de la tesis. Presenta, en primer lugar, las diferencias conceptuales que mantiene la perspectiva de la **gubernamentalidad** con respecto a una gama variada de investigaciones que, al estudiar el problema de la vivienda y su relación con las políticas públicas y el Estado en Argentina, adoptan abordajes institucionales y estructurales. En segundo lugar, el capítulo precisa las categorías centrales del enfoque escogido, las nociones de gobierno y **gubernamentalidad**, su recuperación en el mundo angloparlante y su operacionalización bajo los conceptos de racionalidades políticas y tecnologías de gobierno. Luego, se aboca al desarrollo de la noción foucaultiana de problematización como ejercicio crítico y a la particularidad que reviste la genealogía como modalidad de análisis histórico de ciertos problemas, para pasar a describir el modo en que la arqueología procede con el estudio de los documentos. Por último, el capítulo explicita la manera en que será estudiada la problemática habitacional de los complejos FONAVI bajo la grilla analítica de la **gubernamentalidad**.

1.1 El enfoque estructural e institucional sobre el problema de la vivienda

Como fue mencionado en la introducción, en Argentina pueden identificarse distintas perspectivas de estudio sobre el problema de la vivienda. En lo que refiere a las intervenciones estatales y la cuestión habitacional, buena parte de las investigaciones (Marichelar, 2015; Lentini, 2015; Barreto et al., 2015; Ostuni, 2007; Rodríguez et al., 2007; del Río, 2011, Zapata, 2012, etc.) recupera la conceptualización estructural (O'Donnell 1977; Oszlak y O'Donnell, 1995; Oszlak, 2017) e institucional (Subirats, 1998, 1992; Martínez Nogueira, 1996) del Estado y las políticas públicas.

La mirada estructural entiende al Estado como una parte intrínseca y co-constitutiva de la sociedad capitalista y su articulación desigual en clases sociales. El Estado es, según esta perspectiva, “el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada” (O'Donnell, 1977, p. 2) y su principal recurso es la supremacía de los medios de coerción física en dicho territorio. Al objetivarse en instituciones contribuye a garantizar su interés más global: la existencia y reproducción de la sociedad en tanto capitalista. Para esta mirada, el Estado es entonces una relación social y, al mismo tiempo, un conjunto de aparatos institucionales (Ostuni, 2007).

El estudio de las políticas estatales se presenta para el enfoque estructural, y más específicamente para Oszlak y O'Donnell (1976), como una promisorio manera de contribuir al conocimiento de la naturaleza de los Estados latinoamericanos, de la forma en que éstos últimos actúan en la distribución de recursos en sus propias sociedades y del modo en que inciden mutuamente los cambios sociales y los cambios al nivel del Estado. Oszlak y O'Donnell (1976), proponen estudiar la política estatal como “el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el estado y otros actores adoptan políticas” (Oszlak y O'Donnell, 1995, p.105). Las políticas estatales constituyen para estos investigadores, un conjunto de tomas de posición -acciones u omisiones⁶- que manifiestan una específica modalidad de intervención del Estado en relación con una “cuestión” que genera el interés, la atención o movilización de otros actores. Las

⁶ Para los autores la intervención estatal sobre una cuestión puede consistir también en la inacción/ omisión, “el estado puede haber decidido esperar a que la cuestión y la posición de los demás actores estén más nítidamente definidas, dejar que se resuelva en la arena privada entre las partes involucradas o considerar que la inacción constituye el modo más eficaz de preservar o aumentar los recursos políticos del régimen” (Oszlak y O'Donnell 1995, p.144).

“cuestiones” son conceptualizadas como aquellos asuntos socialmente problematizados (necesidades y demandas), que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse algo para que la “cuestión” sea incorporada a la agenda de problemas socialmente vigentes.

Para estudiar las políticas estatales, Oszlak y O’Donnell recomiendan prestar atención al surgimiento histórico de la cuestión con el objetivo de visualizar quien la reconoció como problemática, como se difundió esta visión, quién y sobre qué base de recursos y estrategias logró convertirla en cuestión. Asimismo, sugieren estar atentos a los demás actores sociales que sientan posición al respecto, a los procesos burocráticos horizontales y verticales que se generan y a las líneas de conflicto, coalición y negociación que se abren.

Por su parte, la perspectiva institucional, cercana a las conceptualizaciones de raíz weberianas (Guevara, 2015), entiende al Estado como un aparato complejo burocrático-administrativo, cuyo elemento distintivo es “la capacidad de obligar a los demás desde su posición formal soberana y representativa” (Subirats, 2001, p. 260) al disponer de los recursos normativos. Su preocupación se centra en brindar herramientas para mejorar el funcionamiento y las prestaciones de la administración pública (Subirats, 1992). De allí, la propuesta de analizar las políticas desde un enfoque centrado en los resultados de la actuación de la administración pública y en las técnicas o análisis que permitan mejorarla.

Las políticas públicas son entendidas, por esta perspectiva, como un conjunto de acciones y decisiones que resultan de un proceso a través del cual individuos, grupos e instituciones, con distintas lógicas e intereses, mediante acciones, operaciones e interacciones conducen a la definición de un problema (demanda, necesidad) y al intento de resolverlo, jugando los organismos públicos un rol clave, pero no exclusivo. El concepto “políticas públicas” es utilizado también para denotar la inacción gubernamental y superar el enfoque restringido a conjuntos de decisiones o acciones (Martínez Nogueira, 1996).

El esquema de análisis que proponen algunos de los exponentes de esta perspectiva debe contener los siguientes pasos:

percepción y definición del problema; intereses afectados; grado de organización; acceso a los canales representativos; consecución del estatuto propio de «tema» a incluir en el programa o agenda de actuación de los poderes públicos; formulación de una solución, o de una acción de respuesta; establecimiento de objetivos y prioridades; soportes políticos, presupuestarios y

administrativos de la solución propuesta; implementación o puesta en práctica de esa política; evaluación y control de los efectos producidos; mantenimiento, revisión o terminación de esa política (Subirats, 1998, p.192).

Se trata, entonces, de entender qué actores han intervenido en la formulación y actuación de la política planteada, cuáles fueron sus acciones, intereses y estrategias y, finalmente, cuál fue la solución formulada, los recursos presupuestarios y administrativos asignados y los resultados logrados en comparación con los objetivos planteados en el diseño de la política. A diferencia de la perspectiva estructural e institucional del Estado y las políticas públicas, el presente trabajo retoma la problematización del Estado en los términos en que lo hace el enfoque de la **gubernamentalidad**. Ello no implica que puedan existir puntos de contacto en las unidades de análisis que observan las tres perspectivas, más bien supone un conjunto de diferencias en el punto de partida, en el entendimiento y en el modo en que se estudian dichas unidades, como se verá a continuación.

1.2 El Estado problematizado

1.2.1 Poder

La problematización del Estado en la perspectiva de la **gubernamentalidad**, tiene su origen en los cursos que dicta Michel Foucault a mediados de los años '70. En esos cursos, Foucault se preocupa por especificar cuáles han sido sus ideas, esquemas e instrumentos de análisis. Entre ellos ocupan un lugar central las categorías de poder, gobierno y **gubernamentalidad**. De la mano de estos tres conceptos y en sus intersticios el filósofo desarrolla su lectura del Estado.

En principio, más que preguntarse qué es el poder, Foucault anima a indagar el cómo del mismo, es decir, cuáles son sus mecanismos, sus efectos, sus relaciones, en diferentes niveles de la sociedad y con extensiones variadas. Discutiendo con lo que denomina “teoría economicista del poder político”⁷, y con ciertas concepciones marxistas que entienden que la función del poder es mantener la dominación de clase capitalista, Foucault (2014) propone las siguientes sugerencias de método para estudiar el problema de la dominación.

⁷ Foucault (2014) denomina teoría economicista del poder político a la concepción jurídica que entiende al poder como un bien que se puede transferir o enajenar mediante un acto jurídico para constituir una soberanía.

En primer lugar, dirá el autor, no se trata de estudiar las formas regladas y legítimas del poder, las formas jurídicas, sino cómo el poder cobra cuerpo en ciertas instituciones, técnicas e instrumentos de intervención. En segundo lugar, no se trata de estudiar el poder desde el plano interno de la intención o decisión que implicaría preguntarse ¿quién tiene el poder? ¿qué busca quien tiene el poder?, sino estudiarlo en sus prácticas reales y efectivas en relación directa con su campo de aplicación. No preguntar ¿por qué algunos quieren dominar? ¿qué buscan? ¿cuál es su estrategia?, sino como pasan las cosas en el plano de los procesos que someten los cuerpos, dirigen los gestos, rigen los comportamientos. En tercer lugar, Foucault sugiere no considerar el poder como un fenómeno de dominación macizo y homogéneo, como algo que se tiene y se localiza aquí o allá, sino considerarlo como algo que circula, como algo que funciona en red, donde los sujetos nunca son el blanco inerte o consintiente del poder, sino que también son capaces de ejercerlo. Cuarta precaución de método: no se trata de hacer una especie de deducción del poder que parta desde el centro y trate de ver hasta dónde se prolonga, sino partir de un análisis ascendente del poder, partir de los mecanismos infinitesimales que tienen su propia historia, trayecto, técnica y táctica y ver como son investidos, colonizados, modificados, recuperados por mecanismos de dominación más generales. Quinta y última recomendación, estar atentos a los instrumentos efectivos de formación y acumulación del saber, a los métodos de observación, a los procedimientos de investigación, a los aparatos de verificación, es decir a la formación, organización y puesta en circulación de aparatos de saber, más que a las ideologías. En suma, habrá que analizar el poder al margen del campo delimitado por la soberanía jurídica y la institución del Estado. Se trata de analizarlo a partir de las técnicas o tácticas de dominación.

El corrimiento de un análisis institucional del Estado hacia el análisis de las tácticas de dominación que anuncia Foucault en su curso *Defender la sociedad*, se precisa en los cursos que dedica en los años subsiguientes a la **gubernamentalidad** y al biopoder. En ellos, siguiendo la estrategia de abandonar los universales -toda una serie de nociones que, como evidencias, organizan de antemano lo que debe analizarse (soberanía, pueblo, sociedad civil, Estado)-, Foucault aclara que en lo que respecta al Estado se rehúsa a desarrollar una teoría,

me ahorro, quiero y debo ahorrarme una teoría del Estado, como podemos y debemos ahorrarnos una comida indigesta (...) si decir ahorrarse una teoría del Estado significa no empezar por analizar en sí mismas y por sí mismas la naturaleza, la estructura y las funciones del Estado, si ahorrarse

una teoría del Estado quiere decir no tratar de deducir, a partir de lo que el Estado es como una especie de universal político, y por extensión sucesiva, lo que pudo ser el status de los locos, los enfermos, los niños, los delincuentes, etc., en una sociedad como la nuestra, entonces respondo sí, desde luego, estoy muy decidido a ahorrarme esta forma de análisis (Foucault, 2008, p. 95-96).

Como se observa en la cita, el Estado para Foucault no debe analizarse desde un punto de vista esencial que partiendo de él, de su naturaleza, analice el modo en que la historia lo modifica, lo modula o establece su falta de validez. El Estado no tiene entrañas, un interior, tampoco tiene intenciones buenas o malas. Más bien, el Estado debe entenderse como el efecto, el recorte móvil de una perpetua estatización, de transacciones incesantes que modifican, trastornan, desplazan las fuentes de financiamiento, las modalidades de inversión, los centros de decisión, etc. El Estado, para Foucault, no es otra cosa que un efecto de las relaciones de poder que le preceden (Castro-Gómez, 2010). Por lo tanto, en vez de partir del Estado como un universal, como grilla de inteligibilidad para una serie de prácticas, se trata de pasar el Estado por la grilla de esas prácticas, partir de las prácticas gubernamentales tal como se presentan, se reflejan y racionalizan para ver cómo se constituyen en los hechos el Estado, el soberano, los súbditos, etc. El Estado, en todo caso, sostiene Foucault (2008), debe ser estudiado como el correlato de una modalidad determinada de gobernar, de específicas prácticas de gobierno.

1.2.2 Gobierno

El estudio del Estado a partir de las prácticas de gobierno reenvía a otra de las nociones fundamentales en la caja de herramientas que propone el autor. La noción de gobierno en la filosofía foucaultiana, se aleja del sentido mayormente político que adquiere en la actualidad (Mussetta, 2009). Alude a modalidades más o menos sistematizadas y reguladas de poder que van más allá del ejercicio espontáneo de poder sobre otros. Gobernar supone todas las maneras de reflexión y acción dirigidas a guiar, administrar, esbozar y regular las conductas de las personas- y la propia- a la luz de ciertos objetivos.

Ahora bien, no todas las prácticas de gobierno adquieren la importancia que tiene en la contemporaneidad la **gubernamentalidad**. Según Foucault, nos encontramos en la era de la **gubernamentalidad**. Este último concepto es creado para nominar las técnicas de gobierno que sirven de base a la formación del Estado moderno. En palabras del filósofo,

Con esta palabra, ‘gubernamentalidad’, aludo a tres cosas. Entiendo el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, los análisis y las reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja de poder, que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber la economía política y por instrumentos técnicos esenciales dispositivos de seguridad. Segundo, por ‘gubernamentalidad’ entiendo la tendencia, la línea de fuerza que en todo Occidente no dejó de conducir, y desde hace mucho, hacia la preeminencia del tipo de poder que podemos llamar ‘gobierno’ sobre todos los demás: soberanía, disciplina, que indujo, por un lado, el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno y, por otro, el desarrollo de toda una serie de saberes. Por último, creo que habría que entender la ‘gubernamentalidad’ como el proceso, o mejor, el resultado del proceso, por el cual el Estado de justicia de la Edad Media convertido en el Estado administrativo durante los siglos xv y xvi, se gubernamentalizó (Foucault, 2009, p. 136).

Estas tres acepciones del concepto resumen el recorrido que Foucault traza en el intento de especificar las mutaciones que a partir del siglo XVI se producen en las estrategias de gobierno. A su vez, la noción de **gubernamentalidad** concreta el esfuerzo por pensar de una manera diferente al Estado, estudiarlo desde su exterior.

La apuesta de analizar el problema del Estado a partir de su exterior, se propone operar un triple desplazamiento. En primer lugar, pasar al exterior de la institución, descentrarse con respecto a la problemática de ésta y mostrar que las instituciones sólo pueden comprenderse a partir de todo un conjunto de técnicas y tecnologías de poder⁸ que la exceden. En segundo lugar, pasar al exterior con respecto al punto de vista funcional -punto de vista que compara las funciones realmente desempeñadas, logradas, con las funciones definidas como ideales-, para estudiar las estrategias y tácticas en que se apoyan las prácticas de gobierno, teniendo en cuenta que estas prácticas pueden sostenerse aún en sus propios fracasos o déficit funcionales. Por último, pasar al exterior respecto al objeto negándose a aceptar un objeto prefabricado (la enfermedad, la delincuencia, etc.), para poder captar el movimiento desde el

⁸ En su artículo *El sujeto y el poder* (2007) Foucault afirma que las relaciones de poder no deben analizarse en instituciones determinadas ya que ese tipo de análisis presenta una serie de inconvenientes. En primer lugar, conlleva el riesgo de descifrar sólo funciones reproductivas, teniendo en cuenta el hecho de que las instituciones destinan una parte importante de sus mecanismos a asegurar su propia conservación. En segundo lugar, conlleva el riesgo de buscar la explicación y el origen de las relaciones de poder en la institución, explicar el poder por el poder. En tercer lugar, se puede caer en la tentación de interpretar las relaciones de poder solo como modulaciones de la ley y de la coerción. Estas advertencias, sostiene el autor, no niegan la importancia de las instituciones, sino señalan la necesidad de analizar las instituciones a partir de las relaciones de poder y no a la inversa.

cual se constituye, es decir, captar las tecnologías móviles y el campo de verdad en que se asienta su emergencia. En resumen, sostiene Foucault

tratar de extraer las relaciones de poder de la institución, para analizarla [desde la perspectiva] de las tecnologías, extraerlas también de la función para retomarlas en un análisis estratégico y liberarlas del privilegio del objeto para intentar resituirlas desde el punto de vista de la constitución de los campos, dominios y objetos de saber (Foucault, 2009, p. 143-144).

Con la perspectiva de la **gubernamentalidad** el autor desplaza el análisis institucional, funcional y esencial del Estado, hacia el estudio de las prácticas de gobierno, demostrando a través del ejercicio genealógico trazado en su curso de los años 1978 y 1979, que el Estado no tuvo ni tiene esa unidad, esa individualidad y funcionalidad que se le otorga. En todo caso, son las tácticas de gobierno, las que permiten definir en cada momento lo que debe y no debe estar en la órbita del Estado, lo que es público y privado, lo que es estatal y lo que no lo es. Por lo tanto, dirá Foucault, es necesario concentrarse en las prácticas de gobierno, en el análisis de sus técnicas y sus reflexiones.

1.2.3 Sujeto

Por último, el estudio del gobierno como conducción de conductas, supone para Foucault, la pregunta por los efectos de subjetivación que se derivan del mismo. El autor parte de la premisa de que el sujeto no es una entidad *a priori*, sino el resultado de relaciones de saber/poder que categorizan a los individuos, los designan por su propia individualidad, los atan a una identidad y les imponen una ley de verdad en que deben reconocerse y reconocer a los demás (Foucault, 1988). Si ejercer el poder es llevar a otros -según mecanismos de coerción más o menos estrictos-, a comportarse de cierta manera en un campo más o menos abierto de posibilidades, su análisis implica describir los múltiples ideales y saberes en función de los cuales se seduce, incita, facilita, dificulta, constriñe o prohíbe una manera de actuar sobre un sujeto o conjunto de sujetos actuantes.

El análisis de la producción de subjetividades implica, entonces, no preguntarse sobre qué clases, sectores sociales, individuos, se ejerce el poder definiendo de antemano en qué consisten esas clases, sectores sociales o individuos, sino indagar que comportamientos, fenómenos, procesos, cualidades aparecen como problemas a intervenir, como objetos del

pensamiento y la acción, y en base a ellos se construyen, clasifican y producen ciertas subjetividades (el loco, el enfermo, el delincuente, el propietario, el vecino, etc.).

1.2.4 Recapitulando

Las nociones arriba apuntadas permiten sostener que el enfoque de la **gubernamentalidad**, a diferencia del enfoque estructural, no concibe la lectura de las políticas estatales como una manera de contribuir al conocimiento del Estado capitalista latinoamericano, tampoco se preocupa por definir las características de ese Estado, más bien se interesa por analizar cómo es definido el Estado en cada una de las tácticas de gobierno, que tareas se le adjudican, qué instrumentos se le asignan y qué saberes se esgrimen para justificar sus prácticas. Una vez más, como sugiere Castro-Gómez (2010), el problema de la analítica de la **gubernamentalidad** no es el Estado sino las prácticas de gobierno.

Asimismo, la perspectiva escogida tampoco apunta el interés de la investigación al marco normativo general de la intervención, su estructura organizativa y administrativa, las fuentes de sus recursos financieros y el monitoreo de sus acciones como dimensiones de análisis propias. Más bien, el enfoque anima a estudiar bajo qué modalidades de saber y ejercicios prácticos de poder esos marcos normativos, esas estructuras organizativas, esos recursos financieros y esas actividades de monitoreo se despliegan con el objetivo de gobernar las conductas de ciertas poblaciones hacia fines específicos.

Por último, es necesario aclarar, retomando a Mussetta (2009) que el Estado no desaparece en el enfoque de la **gubernamentalidad**, no se elimina del análisis, por el contrario, es localizado en la más amplia red de conceptos trabajados. Ello comporta, según Mussetta, diversas ventajas. En primer lugar, arroja luz sobre la negociación, interacción y resistencia que surgen en cada sociedad entre múltiples actores con poder. En segundo lugar, permite sortear el problema que conllevan los límites difusos en la relación Estado-sociedad, descartando los binomios clásicos de la teoría política: Estado-sociedad civil, público-privado, gobierno-mercado, coerción-consenso y soberanía-autonomía. Finalmente, permite captar el conjunto de modalidades y dispositivos que, sin dejar de ser estatales, no pertenecen exclusivamente a su ámbito.

Tras las aclaraciones realizadas, en los apartados que siguen se profundiza el desarrollo de la red conceptual empleada en la investigación: la noción de gobierno y **gubernamentalidad** y la analítica de gobierno.

1.3 Gobierno y gubernamentalidad

Como fue trabajado en el apartado anterior, la apuesta foucaultiana consiste en reemplazar el análisis institucional, funcional y esencial del Estado por un análisis centrado en las prácticas y problemáticas de gobierno. Para especificar las nociones de gobierno y *gubernamentalidad*, resulta pertinente contextualizar la línea de razonamiento que despliega Foucault y los distintos niveles de análisis en los que construye sus conceptos.

En primera instancia, Foucault crea el concepto de **gubernamentalidad** como nueva grilla de inteligibilidad del poder tras las críticas recibidas a sus libros *Vigilar y Castigar* y *La voluntad de saber*. Según Castro-Gómez (2010), el efecto anestésico adjudicado a su modelo estratégico del poder lo lleva a incorporar una nueva dimensión, la dimensión de la subjetividad. Esta dimensión le permite sortear los escollos de la imagen que induce a pensar que no hay nada fuera del poder e incluso que las resistencias quedan atrapadas en el enfrentamiento incesante de las fuerzas. El desplazamiento del estudio de las relaciones de fuerza a las articulaciones entre saber, poder y subjetividad, permite visualizar las formas de saber y los procesos de subjetivación no como meros epifenómenos del poder, sino como posibles espacios de libertad y resistencia a la dominación. Las relaciones de poder dejan de ser vistas como atravesadas únicamente por la dominación y pasan a ser entendidas como “un juego de acciones sobre acciones”. En este marco más general de problematizaciones, el filósofo elabora el concepto de gobierno como conducción de la conducta.

Según Lemke (2002), la noción de gobierno como conducción de la conducta deriva de la historia que el filósofo traza sobre la **gubernamentalidad**. En esa historia, Foucault encuentra que antes del siglo XVIII el problema del gobierno se inscribía en un contexto general que comprendía no sólo tratados políticos sino también textos médicos, religiosos, pedagógicos y filosóficos. Además del gobierno del Estado, gobernar aludía también a problemas de autogobierno, de la dirección de la familia y los niños, del alma, etc. Es recién durante el siglo XVI, que el problema del gobierno es remitido directamente a la intersección entre las dinámicas gubernamentales y el funcionamiento estatal, es decir, que todas las

relaciones de poder se refieren al Estado. Este sentido preciso e históricamente determinado del ejercicio del gobierno va a recibir el nombre de **gubernamentalidad**. La **gubernamentalidad** servirá, entonces, para denominar el régimen de poder introducido en el siglo XVIII que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad centralizados progresivamente en el Estado moderno.

Ahora bien, este sentido históricamente precisado del concepto, desarrollado por Foucault en el curso *Seguridad, territorio, población*, va a deslizarse en su pensamiento hacia una significación más general y abstracta de la noción de **gubernamentalidad** definiéndola también como el proceso que llevó a la preeminencia de ese tipo de poder que llamamos gobierno sobre todos los demás, soberanía, disciplina, etc. (Senellart, 2009).

Para describir la mecánica de poder que despliega el gobierno, su especificidad como relación de poder, el filósofo se refiere a los dispositivos⁹ de seguridad. Según Castro-Gómez “La tesis que defiende Foucault es que las relaciones de *gobierno* se diferencian claramente de cualquier otro tipo de relaciones de poder debido a que se articulan a un conjunto *sui generis* que son los *dispositivos de seguridad*” (2010, p.67). En la explicación de las características de los dispositivos de seguridad, Foucault (2009) recurre a la comparación con las mecánicas del poder soberano y del poder disciplinario.

Primera diferencia. Si el poder soberano funciona sancionando una ley y fijando un castigo a quien la infrinja (estableciendo lo vedado y lo permitido), y el poder disciplinario funciona encuadrando la ley con mecanismos de corrección, vigilancia y transformación de los individuos, los dispositivos de seguridad insertan el fenómeno en cuestión (enfermedad, la criminalidad, etc.) dentro de una serie de acontecimientos probables, fijan una media considerada óptima y límites de lo aceptable más allá de los cuales no hay que pasar. El cálculo de costos es una herramienta fundamental en las respuestas desplegadas por estos dispositivos y la eficacia su objetivo.

Segunda diferencia, si la disciplina reglamenta todo, impidiendo hacer sin controlar, los dispositivos de seguridad dejan hacer, no todo, pero a un nivel en el cual la permisividad es

⁹ Los dispositivos son emplazamientos que ponen en relación diferentes elementos (discursos, instituciones, instalaciones arquitectónicas, leyes, etc.). Son algo más que la simple sumatoria de sus elementos. Se definen por la función que cumple la relación en su conjunto y no por la particularidad de los elementos que lo componen.

indispensable. Del mismo modo, si la función de la disciplina es impedir todo, en particular el detalle, la función de los dispositivos de seguridad es apoyarse en los detalles, tomarlos como procesos necesarios e inevitables, procesos de naturaleza, para obtener lo que se juzga pertinente.

Tercera distinción, si el poder soberano se ejerce en los límites de un territorio y la disciplina sobre los cuerpos de los individuos, los dispositivos de seguridad se ejercen sobre el conjunto de una población, una nueva realidad que aparece en el siglo XVIII y refiere a una multiplicidad de individuos que existen y sólo existen profunda, esencial y biológicamente ligados a la materialidad dentro de la cual existen. A través del medio, entendido como el soporte y el elemento de circulación de una acción, se busca conducir la conducta de la población.

En resumidas cuentas, la racionalidad de los dispositivos de seguridad consiste en gestionar los acontecimientos de una población, a partir del cálculo de probabilidades, no interviniendo directamente sobre el cuerpo, sino indirectamente a partir de la creación de un medio artificial que busca regular cierto tipo de comportamientos. Mediante la acción a distancia, se busca normalizar las condiciones de la conducta y las condiciones de vida de una población.

Gobernar, es, en definitiva, plantea Foucault (1988), un modo de acción sobre las acciones de los otros, una forma de estructurar el posible campo de acción de los otros conduciendo conductas en un espacio abierto de probabilidades. Esta definición del gobierno, presupone la existencia de sujetos libres en un sentido primario de seres vivos y pensantes dotados de capacidades corporales y mentales (Dean, 2006). Por tanto, incluye la libertad¹⁰ como elemento fundamental, sorteando, como fuera mencionado líneas arriba, las dificultades asociadas a una imagen de poder aplastante y sin salida.

La noción de gobierno elaborada por Foucault es retomada, como se verá en el apartado siguiente, por un conjunto de pensadores europeos quienes operacionalizan la perspectiva. Antes de pasar a comentarlos, vale recuperar el esfuerzo pedagógico realizado por Mitchell Dean (2006) respecto al concepto de gobierno. Dean, tras revisar la obra foucaultiana,

¹⁰ Foucault (1988) sostiene que el poder se ejerce sobre sujetos libres (individuales y colectivos) y sólo en la medida en que lo son, sujetos enfrentados en un campo de posibilidades donde pueden surgir diversas conductas, reacciones, comportamientos.

contribuye a aclarar y profundizar el significado y las implicancias de este particular entendimiento del gobierno sosteniendo que,

El gobierno es cualquier actividad racional más o menos calculada, emprendida por una multiplicidad de autoridades y agencias, que, empleando una variedad de técnicas y formas de conocimiento, buscan moldear la conducta trabajando a través de los deseos, las aspiraciones, los intereses y las creencias de variados actores, para definidos pero cambiantes fines con un conjunto diverso de consecuencias, efectos y resultados relativamente impredecibles (2006, p.11. t.p¹¹).

De esta definición, Dean deduce que en definitiva el análisis del gobierno en el pensamiento foucaultiano refiere al estudio de; los medios de cálculo cualitativos y cuantitativos empleados en la conducción de conductas; el tipo de autoridad/es o agencia/s implicada/s en la misma; las formas de conocimiento, las técnicas y otros medios desplegados al respecto; la entidad a ser gobernada; el modo en que es concebida dicha entidad; los fines pensados, los resultados y las consecuencias producidas en los intentos de moldear racionalmente¹² la conducta humana. Analizar el gobierno implicará -según la lectura de Dean y los anglofoucaultianos-, analizar aquellas prácticas que intentan dar forma, esculpir, movilizar y trabajar sobre las elecciones, deseos, aspiraciones y necesidades de los individuos o grupos, así como del sí mismo.

1.4 Los anglofoucaultianos y la analítica del gobierno

Siguiendo las clases de Foucault sobre el Estado y la **gubernamentalidad**, una serie de estudios con epicentro en Londres¹³ se nuclearon hacia fines de los años 80 en torno a la red “Historia del presente”. Sobre la red, Castro-Gómez (2010) sostiene que se trata de una serie de investigaciones que, llevadas a cabo mayormente en el mundo anglosajón y en países

¹¹ La sigla t.p significa traducción propia.

¹² Dean (2006) afirma que por racional debe entenderse, en los escritos foucaultianos, cualquier forma de pensar que se esfuerza por ser clara, sistemática y explícita respecto al cálculo sobre como gobernar. De allí, la existencia de una multiplicidad de racionalidades.

¹³ Rose, O´ Malley y Valverde (2006), plantean que los libros y las entrevistas de Foucault comenzaron a ser traducidas y publicadas en 1980 en inglés, contribuyendo a diseminar su enfoque del poder en Reino Unido. En un contexto político de búsqueda de análisis críticos, entre los que circulaban las ideas de Louis Althusser y Antonio Gramsci, Foucault ofreció herramientas que socavan la tradicional visión del Estado como origen, animador y beneficiario o punto terminal del poder, haciendo posible ver el poder en la vida cotidiana, así como en las instituciones, de un modo más material y visible que el marxismo.

como Francia, Alemania e Italia, analizan tecnologías neoliberales de gobierno. Entre sus representantes más conocidos se encuentran Peter Miller, Nikolas Rose, Colin Gordon, Graham Burchell y Mitchell Dean.

Castro-Gómez, adjudica a Rose y Miller (2007) la creación de un programa de investigación que, luego en los años 90, se convierte en la marca de identidad de los estudios gubernamentales. Los principales conceptos de dicho programa se pueden encontrar en el texto *Political Power beyond the State: problematics of government* (1992). Allí, los británicos proponen una analítica que reviste las características que se enuncian a continuación.

En primer lugar, como fue desarrollado en apartados anteriores, en vez de ver al Estado como un objeto construido de antemano, la analítica lo entiende como el resultado inestable de una multiplicidad de prácticas que deben estudiarse en su singularidad. Se trata de una analítica nominalista y antirrealista. Nominalista porque se dirige a analizar las diversas racionalidades que atraviesan las prácticas de gobierno, evitando caer en generalizaciones que hacen de los Estados entidades autónomas que buscan sus propios intereses. Antirrealista, porque lo que importa no es tanto caracterizar las prácticas gubernamentales en base a la intención de las instituciones y las personas, sino en base al modo en que lo hacen, sus racionalidades. La analítica de la **gubernamentalidad** define como objeto de estudio las reglas de juego que dan forma a la acción gubernamental y no las intenciones o los deseos de los sujetos/actores de la misma.

En segundo lugar, la analítica de la **gubernamentalidad** considera central el estudio del campo discursivo en que los problemas son delineados y significados. El discurso, es entendido por el enfoque en un sentido performativo y su análisis -se postula- permite dilucidar en qué sistemas de pensamiento las autoridades plantean los problemas de gobierno y mediante qué sistemas de acción buscan darle efecto al gobierno.

En tercer lugar, resulta fundamental para esta perspectiva el estudio del conocimiento utilizado en las estrategias de gobierno. Con conocimiento, se alude al vasto ensamblaje de personas, teorías, proyectos, experimentos y técnicas que han devenido un componente central del gobierno. El conocimiento no remite solo al campo de las ideas científicas en este enfoque, involucra asimismo el *know-how* que hace posible el gobierno.

Se observa en el enfoque de la **gubernamentalidad** una mirada profundamente práctica que recentra el estudio del poder en la pragmática del gobierno. Pero ¿cómo es definido este último? Rose y Miller sostienen que el gobierno es la matriz históricamente constituida en el oeste moderno a partir del siglo XVIII, dentro de la cual se articulan los sueños, los esquemas, las estrategias y las maniobras de las autoridades que buscan moldear las creencias y conductas de los otros en diversas direcciones, actuando sobre la voluntad, las circunstancias o el entorno de esos otros. Central para su desenvolvimiento, son las asociaciones formadas entre diversas entidades constituidas como “políticas”, sus proyectos, planes y prácticas. El conocimiento, como fuera argumentado arriba, ocupa un lugar fundamental en las actividades de gobierno y en la formación misma de sus objetos, ya que el gobierno es también concebido como un dominio de cognición, cálculo, experimentación y evaluación. Por lo tanto, se encuentra ligado a las actividades de experticia cuyo rol no es el de entretener una red omnipresente de control social, sino de implementar varios intentos de administración calculada de la conducta a través de tácticas de educación, persuasión, inducción, manejo, incitación, motivación y aliento. Además, el gobierno es concebido como una actividad problematizadora que para intervenir determinada área la construye previamente como problema, la representa y la significa a través de determinados saberes e instrumentos.

Para analizar las problemáticas del gobierno moderno, los autores proponen dos herramientas conceptuales: las racionalidades políticas y las tecnologías de gobierno. Con respecto al primer término, los investigadores sostienen que el discurso político es un dominio donde se formulan esquemas ideales que buscan representar la realidad, analizarla y rectificarla. Si bien, éste no tiene el carácter cerrado y sistematizado que tiene el cuerpo del discurso teórico, es posible discernir en él regularidades. Estas regularidades son llamadas racionalidades políticas¹⁴. Las racionalidades políticas permiten cartografiar “el campo discursivo en el cual

¹⁴ Aunque Rose y Miller, en el texto trabajado, no abordan con profundidad el concepto de racionalidades políticas, es necesario aclarar que el concepto que retoman de Foucault mantiene ciertas diferencias con la noción weberiana de racionalidad. En primer lugar, no se encuentra anclada en una filosofía del sujeto, es decir no refiere a la acción atribuida a un sujeto, sino a un régimen de prácticas. La diferencia entre estos dos conceptos es que “mientras la acción se predica de sujetos particulares, la práctica se predica de conjuntos o redes (dispositivos) dotados de una racionalidad. Es por eso que para Foucault la racionalidad opera como condición de posibilidad de la acción” (Castro-Gómez, 2010, p.31). Las prácticas (discursivas y no discursivas) son entendidas como acontecimientos que emergen en un momento de la historia y quedan inscritas en un entramado de relaciones de poder. Sólo hay prácticas en red, no existen prácticas que sean independientes del

el ejercicio del poder es conceptualizado” (Giavedoni, 2012, p.78). Tienen tres características: una forma moral, un carácter epistemológico y una distinción idiomática.

La forma moral, alude a las concepciones sobre las que se establecen los deberes y poderes considerados apropiados para las autoridades, así como la distribución de tareas y acciones consideradas adecuadas para los diferentes tipos de autoridades (políticas, espirituales, militares, pedagógicas, etc.). Contienen los ideales o principios a los cuales el gobierno debe dirigirse (la libertad, la justicia, la igualdad, la mutua responsabilidad, etc.). El carácter epistemológico, refiere a las concepciones, los conocimientos específicos, sobre la naturaleza de los objetos a gobernar (la sociedad, la nación, la población, etc.). La distinción idiomática, por último, reenvía al rol del lenguaje en la construcción y posibilidad de hacer pensables determinados fenómenos. El lenguaje es concebido como una dimensión material y práctica, y, este sentido, pensado como algo más que mera retórica.

En resumidas cuentas,

la racionalidad política indica la manera en que es pensada la naturaleza de la práctica de gobierno (quien puede gobernar, qué se gobierna, qué o quién es gobernado, cómo se gobierna), una forma de pensamiento capaz de hacer a la actividad de gobierno pensable y practicable, tanto para los que la ejercen como para aquellos sobre quienes es ejercida. Las racionalidades remiten a esquemas perceptivos, formas instaladas de pensar los problemas, de pensarnos nosotros mismos, de pensar la relación de los otros con nosotros, esquemas de pensamiento que organizan las prácticas, las proveen de sentido, las inscriben en un marco conocido y aceptado, al tiempo que colaboran en la constitución de ese mismo marco (Giavedoni, 2012, p.80).

conjunto de relaciones históricas en las que funcionan, por eso deben ser estudiadas formando parte de un dispositivo que las articula y funciona conforme a reglas. Dichas reglas constituyen su racionalidad (Castro-Gómez, 2010).

En segundo lugar, al entender la racionalidad como un atributo de las prácticas, y no de los sujetos, carece de sentido hablar de ellas como racionales e irracionales. Contrariamente, para Weber una acción racional desde el punto de vista de los fines puede ser irracional desde el punto de vista de los valores.

En tercer lugar, si Weber en su concepto de racionalidad contempla únicamente tres variables (medios, estrategias y fines), Foucault trabaja con las variables fines, efectos, estrategias y usos. Los efectos pueden o no coincidir con los fines, pero ello no significa que las prácticas sean irracionales. A su vez, de los efectos imprevistos pueden surgir nuevos fines no contemplados inicialmente, por eso la noción de uso resulta productiva al hacer posible captar dichos movimientos.

Por último, si Weber plantea, con la llamada tesis de la racionalización, que las sociedades occidentales atraviesan un proceso en que todos los ámbitos de la acción social se encuentran atravesados por el imperativo de la calculabilidad, no hay en Foucault una lectura totalizante de la racionalización, más bien interesa analizar la multiplicidad de las prácticas, su imbricación en lógicas heterogéneas y singulares.

Las tecnologías de gobierno, por su parte, remiten a lo que en el marco de análisis foucaultiano constituye la microfísica del poder. Refiere a las técnicas y los procedimientos, a los mecanismos prácticos, reales, locales y aparentemente nimios a través de los cuales las diferentes autoridades buscan conformar, normalizar, guiar e instrumentalizar las acciones, aspiraciones, pensamientos de los otros a los efectos de lograr los fines que consideran deseables. Rose y Miller sostienen que

Necesitamos estudiar los mecanismos humildes y mundanos mediante los cuales las autoridades buscan crear instancias del gobierno: técnicas de notación, computación y cálculo; procedimientos de examen y evaluación: la invención de dispositivos tales como encuestas y formas de presentación tales como tablas; la estandarización de sistemas de entrenamiento y la inculcación de hábitos; la inauguración de especialidades y vocabularios profesionales; los diseños de edificios y las formas arquitectónicas- la lista es heterogénea y, en principio, ilimitada (Rose y Miller, 1992, p. 183. t.p).

Estos mecanismos instancian y despliegan las racionalidades políticas; estabilizan ciertas modalidades de poder inscribiéndolas en formas de actuar, de pensar y de decir, materializándolas en disposiciones espaciales, diseños arquitectónicos, modos de estandarizar rutinas e inculcar hábitos (Giavedoni, 2012). Así, por ejemplo, la arquitectura encarna ciertas relaciones entre tiempo, espacio, funciones y personas -la separación entre comer y dormir, las relaciones jerárquicas en empresas, etc.- materializando aspiraciones programáticas. Del mismo modo, la escritura también codifica hábitos y costumbres, mediante instrucciones repetitivas sobre cómo conducirse y establecer medios de juicio autorizados, etc. Es, en todo caso, en la composición compleja y cambiante de estos mecanismos diversos, atravesados por objetivos particulares, donde circula el poder.

Castro-Gómez (2010), volviendo a los textos foucaultianos, sostiene que el concepto tecnologías de poder es un concepto complejo. Sin embargo, encuentra que Foucault cuando refiere a él alude a la dimensión estratégica de las prácticas, al modo en que operan en el interior de un entramado de poder. Las tecnologías forman parte integral de las racionalidades políticas de las prácticas en tanto son ellas los medios calculados a través de los cuales una acción cualquiera cumple ciertos fines. No hay que pensarlas como instrumentos en manos de sujetos, herramientas que puedan ser usadas, sino como un conjunto múltiple de estrategias, un efecto de la composición de las relaciones de fuerza.

Ambas dimensiones de análisis, racionalidades políticas y tecnologías de gobierno, se encuentran mutuamente determinadas, en cada situación histórica se combinan de una manera particular, no existiendo una primacía epistemológica de una sobre otra (de Marinis Cúneo, 1999). Por lo tanto, la recomendación de los autores que conforman esta red analítica es prestar atención a las intrincadas interdependencias de ambas, al conjunto de vinculaciones “entre, por una parte, unas formas más o menos estructuradas y organizadas de pensamiento y saber, y unas prácticas, tácticas, técnicas, dispositivos, mecanismos orientados a modelar la conducta, por la otra” (de Marinis Cúneo, 1999, p.91).

Ahora bien, si lo que se pretende es des-naturalizar las racionalidades políticas y las tecnologías que dan forma a cierta práctica de gobierno, es necesario, entonces, describir las condiciones de su emergencia histórica, “examinar los orígenes de los elementos que lo constituyen y seguir los diversos procesos y relaciones a través de los cuales estos elementos se ensamblan en formas de organización y prácticas institucionales” (Campana, 2012a, p.24). La analítica, entonces, para funcionar como crítica requiere cartografiar las problematizaciones que han tornado inteligible ciertas prácticas gubernamentales.

1.5 La problematización como herramienta y objeto de crítica

Según Javier de la Higuera (2003), desde comienzos de los años sesenta, Foucault reivindica y practica la crítica histórico-política de la propia época como tarea y distintivo de cierta tradición filosófica; una analítica de la actualidad, enfocada a la cuestión de la historicidad del pensamiento. La interrogación por la actualidad supone, para Foucault, una crítica de lo que decimos, pensamos y hacemos a través de una indagación histórica de los acontecimientos que hicieron esas formas posibles. Una ontología histórica de nosotros mismos.

Este ejercicio histórico-filosófico, tiene como núcleo de análisis el haz de relaciones que ata el poder, la verdad y el sujeto, uno a otro (Foucault, 1995). Trata de trazar la historia de las relaciones entre las estructuras de racionalidad que articulan el discurso verdadero y los mecanismos de sujeción que se ligan a esos discursos, y se propone barrer la naturalización que “opera mediante el desconocimiento de la historicidad de las prácticas” (Aguilar et al 2014, p.79). Más específicamente, adelanta Foucault, la crítica supone

el movimiento por medio del cual el sujeto se arroga el derecho de interrogar a la verdad sobre sus efectos de poder y al poder sobre sus discursos de verdad. En otras palabras, la crítica será el arte de la in-servidumbre voluntaria, el arte de la indocilidad reflexiva. La crítica tendría esencialmente por función la des-sujeción en el juego de lo que pudiéramos llamar la ‘política de la verdad’ (Foucault, 1995, p.5).

Ahora bien, la crítica entendida como la descripción de los nexos entre sujeto, poder y verdad, implica un proceder particular. De cara al análisis que indaga la legitimidad de los modos históricos del conocer, Foucault antepone un procedimiento que no tiene como entrada el problema del conocimiento sino el problema del poder. Este procedimiento se asume problematizador, genealógico, y siempre en perspectiva.

La problematización, en los escritos foucaultiano, posee un estatuto complejo y ambiguo, ya que consiste a la vez en un modo de investigación y en el objeto investigado (Iriart, 2008). En palabras de Foucault, la problematización, por un lado, alude a

El conjunto de las prácticas discursivas y no discursivas que hace entrar algo en el juego de lo verdadero y lo falso y lo constituye como objeto para el pensamiento (ya sea en la forma de la reflexión moral, del conocimiento científico, del análisis político, etc.) (Aguilar, 2014, p.23)

Constituye, según Aguilar (2014) un modo específico en que ciertos temas, fenómenos y hechos se constituyen en objeto de interrogación, en problemas cuyas características pueden identificarse a partir del despliegue de respuestas concretas, variadas, pero no siempre coherentes entre sí, que permiten detectar aquello que se hallaba naturalizado, que se presentaba como evidente y las circunstancias bajo las cuales deja de serlo. “Su formulación pretende poner el acento en el estudio de la configuración histórica de la verdad” (Aguilar, 2014, p.23). Su apuesta es recomponer los elementos que forman las problematizaciones, reorganizándolos en un haz de nuevos interrogantes que permitan abrir otros sentidos posibles. La problematización entonces, según Aguilar et al. (2014), se aproxima al trabajo de rarificación propuesto por Paul Veyne, consistente en construir el problema-objeto que se investiga con el propósito de transgredir las fronteras con que viene dado aquello que se presenta como evidente, estable, coherente, verdadero. Implica construir nuevas series que pueden poner en relación elementos y temporalidades diversas de la misma problematización y de otras adyacentes.

Por el otro lado, con problematización Foucault también refiere al objeto de estudio.

Analizar, no los comportamientos, ni las ideas, no las sociedades y sus ideologías, sino las problematizaciones a través de las cuales el ser se da como una realidad que puede y debe ser pensada por sí misma, y las prácticas a partir de las cuales se forman. La dimensión arqueológica del análisis permite analizar las formas mismas de la problematización; su dimensión genealógica, su formación a partir de prácticas y de sus modificaciones (Foucault, 2008, p.17-18)

La problematización como objeto de estudio, remite al desplazamiento que opera el autor respecto de los estudios históricos que abordan grandes unidades de análisis, la sociedad, las ideas, las ideologías y hasta las instituciones en largos períodos. Más que analizar estas grandes unidades, Foucault (1992) recomienda analizar problemas/problematizaciones/problemáticas surgidas en momentos determinados y establecer a partir de allí sus elementos específicos, procediendo genealógicamente.

1.6 El ejercicio genealógico y el trabajo arqueológico con documentos

La genealogía como entrada analítica, al igual que la problematización como modo de investigación, supone una mirada abocada al estudio de la conformación histórica de ciertas problemáticas, partiendo del supuesto de que las mismas son resultado inestable de un campo de disputas. La mirada genealógica entiende el presente como fruto de las relaciones de poder y las luchas. Su objetivo, es romper con las evidencias para poder recuperar la memoria de los conflictos, comprender cómo se han gestado las condiciones que forman el presente y elaborar así nuevos conocimientos que puedan ser útiles en el abordaje reflexivo de lo que está sucediendo (Varela y Álvarez Uría, 1997).

Para trazar la historia del presente de ciertos problemas/problematizaciones/problemáticas, la genealogía propone indagar su procedencia y emergencia. Es decir, rastrear, por un lado, los múltiples sucesos contra los cuales, a través de los cuales y gracias a los cuales, se ha producido aquello que existe y es válido para nosotros, y, asimismo, analizar el complejo estado de fuerzas, de luchas, en que apareció. El suceso, en esta perspectiva, no es entendido como una decisión, un tratado o una batalla, es decir como un gran acontecimiento, sino como una relación de fuerzas que se invierte, un poder que se confisca, una dominación que se debilita, un vocabulario que es retomado contra sus utilizadores.

El ejercicio de localización de los sucesos y las prácticas que hicieron inteligible y habilitaron la emergencia de una problematización, como parte de una relación de fuerzas en un conjunto de circunstancias determinadas (Aguilar et al., 2014), se complementa con el trabajo arqueológico abocado a detectar sus condiciones de formación. La arqueología se sirve de los documentos como material de trabajo solo que los aborda de forma diferente al modo en que Foucault entiende procede la disciplina histórica tradicional.

Si la historia tradicional busca reconstruir a partir de lo que dicen los documentos el pasado del que emanan, la arqueología por el contrario busca trabajarlos desde el interior, elaborarlos. Ello se debe a que,

El documento no es el instrumento afortunado de una historia que fuese en sí misma y con pleno derecho memoria; la historia es cierta manera, para una sociedad, de dar estatuto y elaboración a una masa de documentos de las que no se separa (Foucault, 2011, p.16).

La historia, por tanto, debe despejarse de la imagen que la asocia a la memoria milenaria y colectiva que estudia los documentos como una materia inerte a través de la cual reconstruir el pasado. La historia, en todo caso organiza al documento, lo recorta, ordena, establece series, describe relaciones. De ello, se deriva que el corpus de documentos con que se trabaja no se encuentra establecido de antemano (según un autor, un concepto o una periodización como podría ser 1945-1955 o 1976-1983) sino que es una práctica constitutiva de la investigación y un resultado de ella (Aguilar et al., 2014).

La recomendación foucaultiana es, entonces, transformar los documentos en monumentos, proceder con ellos como un arqueólogo. Según Murillo (2011) ello implica, por un lado, asumir que el documento no puede reflejar la realidad tal cual fue, sino que sólo puede ser analizado según el modo en que ha circulado, cómo ha sido utilizado, por quiénes, en qué circunstancias. Por el otro, comprender que él también es leído desde una cierta perspectiva y que por ende no refleja lo real del pasado tal como ocurrió.

La arqueología supone, en consecuencia, una serie de implicaciones teóricas en el análisis de los documentos. En primer lugar, abandonar el objetivo de definir unas relaciones -de causalidad, de determinación, de antagonismos- entre hechos o acontecimientos fechados, para pasar a constituir series, definir para cada serie sus elementos, fijar sus límites, establecer

el tipo de relaciones que les son específicas, definir las cronologías que les son propias, los acontecimientos raros o repetitivos que los constituyen.

En segundo lugar, tomar la noción de discontinuidad como objeto e instrumento de investigación, como instrumento que permite individualizar los dominios, distinguir los niveles posibles de análisis, y, simultáneamente, como objeto que emerge resultado de la descripción, ya que se trata de descubrir los límites de un proceso, el umbral de un funcionamiento, los instantes de dislocación de una causalidad, las singularidades.

En tercer lugar, deshacerse del propósito de trazar una historia global, aquella que trata de restituir la significación común a todos los fenómenos de un período, la ley que da cuenta de su cohesión, el llamado rostro de una época, y enfocarse, en cambio, en esbozar una historia general, que se pregunte por la correlación entre distintas series, por el sistema vertical que éstas son capaces de formar, por los efectos que pueden tener las temporalidades diferentes, las remanencias, etc.

En cuarto lugar, es necesario liberarse de todo un conjunto de nociones que organizan de antemano el conjunto de discursos a analizar y que diversifican y amplían el tema de la continuidad, tales como la noción de tradición, autor, influencias, desarrollo, evolución, espíritu, libro y obra. Por último, desprenderse de la formalización y la interpretación como técnicas privilegiadas de análisis (Deleuze, 2008).

1.7 Gobernar la cuestión habitacional

Habiendo explicitado el marco teórico más general que enmarca la investigación, es posible ahora precisar su objeto de estudio según la grilla analítica de la **gubernamentalidad**. Nutriéndose de los escritos anglofoucaultianos y, fundamentalmente, de las especificaciones teóricas realizadas por las investigaciones argentinas que continúan esa tradición analítica (Campana, 2012a; Giavedoni, 2012; Aguilar, 2014; Grondona, 2014), se indaga el modo en que se gobernó la cuestión habitacional¹⁵ de los complejos FONAVI en la última década.

¹⁵ Por cuestión habitacional entendemos la específica forma que asume la cuestión social en un momento histórico y geográfico determinado. La cuestión social, es decir, la contradicción intrínseca del capitalismo entre igualdad jurídica y desigualdad de las condiciones de vida y trabajo de la población, no se presenta como tal (contradicción y virtualidad de la fractura), sino que se particulariza en cada época en problemas sociales que son, a la vez, la expresión hegemónica del modo como se interroga, interpreta, resuelve, ordena y canaliza la misma (Grassi, 2003). Siguiendo esta definición, consideramos que la cuestión habitacional constituye una de las tantas expresiones de la cuestión social.

Esto es, las formas en que los complejos fueron tematizados y entraron en ciertas gramáticas de lo verdadero y de lo falso en función de las cuales se crearon diversas tecnologías de gobierno estatal.

En los capítulos que siguen se estudian las racionalidades políticas que condensan las estrategias de gobierno de la situación actual de los FONAVI rosarinos: por un lado, el objetivo de otorgar el derecho de propiedad, esto es, la titularización y la regularización dominial de los inmuebles y, por el otro, la finalidad de mejorar la participación, la convivencia, el esfuerzo y el compromiso de lxs vecinxs para con sus territorios de vida, los complejos y el barrio. Ambas racionalidades son concebidas como un conjunto de prácticas discursivas que, inspiradas en ciertos saberes científicos, técnicos y políticos, establecen diagnósticos sobre cuáles son las problemáticas que caracterizan la cuestión habitacional de los FONAVI, cuál debe ser el rol del Estado y de lxs habitantes para encauzar dichos problemas, a qué ideales deben responder las acciones de ambxs y que tareas deben emplearse para resolver la cuestión.

Los programas y técnicas de abordaje propuestos y desarrolladas en estos espacios son entendidos como tecnologías de gobierno orientadas a conducir la conducta de los sujetos que habitan los complejos. Las tecnologías involucran en el caso estudiado: confección de las escrituras; capacitaciones y formación de consorcios; técnicas de educación para la sustentabilidad de las obras y la conservación del entorno; obras menores realizadas para sanear los entornos habitacionales (pintura de fachadas, impermeabilización de techos, limpieza de basurales, etc.); entrega de créditos, etc. Su desarrollo conlleva efectos de subjetivación que responden al ideal de conformar, según la técnica implementada, propietarixs, ciudadanxs, buenxs vecinxs.

La descripción de ambas dimensiones, racionalidades y tecnologías de gobierno, demanda reconstruir, en primera instancia, la serie de acontecimientos históricos mediante los cuales se conformaron los complejos habitacionales como programa de vivienda social. Luego, identificar las relaciones de fuerza, que más cercanas en el tiempo, volvieron la atención estatal hacia los complejos, es decir, recuperar la trama de sucesos, disputas y prácticas que problematizaron los complejos en términos de participación, compromiso, regularización y escrituración, así como su gestión a partir de las técnicas arriba mencionadas. A esta tarea se aboca el Capítulo 2.

CAPÍTULO II

Historizar las prácticas de gobierno. Los complejos habitacionales

Grands ensembles o *cités* en Francia, multifamiliares en México, monoblocks en Argentina, son algunos de los nombres con que han sido identificados los grandes complejos habitacionales construidos por el Estado en diversas ciudades del mundo occidental durante el siglo XX (Girola, 2008). En Argentina, los complejos habitacionales, como política de vivienda social, comenzaron a edificarse de forma masiva durante los '60 y adquirieron importancia a lo largo de 1970. El FONAVI, durante sus primeros años de formación y despegue conservó esta modalidad de provisión de vivienda, marcando el futuro de buena parte del parque habitacional intervenido por los programas objeto de este estudio.

El Capítulo 1 describió el marco teórico general que adopta la investigación y los principales conceptos que organizan la indagación. Este capítulo traza una genealogía del complejo habitacional como propuesta arquitectónica de los programas de vivienda social argentinos, con el objeto de historizar las prácticas de gobierno desarrolladas actualmente en los conjuntos rosarinos financiados con el FONAVI. Para ello, en primer lugar, se recupera la herramienta genealógica y reconstruyen las condiciones que hicieron los complejos posibles: por un lado, el proceso mediante el cual se gubernamentalizó la cuestión habitacional en Argentina, y, por el otro, la orientación hacia la provisión de viviendas de interés social bajo la modalidad del gran conjunto habitacional que adquirió la intervención estatal a partir de los años 60. Luego, se describe una serie de documentos técnicos de investigación y evaluación, que a partir de los años 80 volvieron su atención hacia los complejos con el objetivo de identificar sus aspectos críticos socioeconómicos, físicos y urbanísticos. Finalmente, se presentan y analizan los sucesos y disputas producidos entre el gobierno provincial y lxs adjudicatarixs y ocupantes de las viviendas que, más cercano en el tiempo, propulsaron las políticas de titularización y regularización dominial junto a los programas de promoción de la participación, compromiso y esfuerzo implementadas en los conjuntos.

2.1 Una aproximación genealógica. Tres series

Tal como fue explicitado en el primer capítulo, la genealogía desarrolla una mirada abocada al estudio de la conformación histórica de los problemas con el objetivo de dislocar la evidencia con que suelen aparecer en el presente. A partir del trabajo con documentos, propone despejar los análisis que responden a un único criterio de indagación (un autor, un período, una disciplina, etc.) y reconstruir series que establezcan, provisoriamente, los elementos, los conceptos, las técnicas, los sucesos y las cronologías propias del problema o del conjunto de prácticas estudiadas.

En el caso de las prácticas de gobierno desplegadas actualmente en los complejos habitacionales FONAVI, tres series asumen vital importancia en su historización. La primera refiere a la paulatina construcción de viviendas de interés social como respuesta estatal a la cuestión social moderna. Es decir, el proceso en que la habitación de los sectores populares devino problema de gobierno y comenzaron a ensayarse y proyectarse diversas propuestas para resolverlo dentro de las cuales asumió un rol incipiente la provisión estatal de viviendas. Durante este período, la consolidación y legitimación de la intervención estatal en el campo habitacional se tradujo en la creación de diversas instituciones y leyes, así como en la implementación de planes masivos destinados al acceso a la vivienda propia, predominando, en términos cuantitativos, la vivienda individual financiada a través del BHN.

La segunda serie, inauguró un período caracterizado por el predominio de los sectores privados tanto en la financiación como en la construcción de vivienda social, así como también en la satisfacción de las demandas realizadas por las organizaciones empresariales. Si durante el peronismo el crédito se expandió mediante el sistema de redescuento, a partir de 1955 se consolidó la figura del financiamiento basado en el ahorro. En esta etapa la provisión estatal de vivienda individual cedió terreno al conjunto habitacional integrado como tipo urbano-arquitectónico, y benefició a las grandes empresas constructoras al ser las entidades capaces de acreditar las aptitudes legales, técnicas y económicas requeridas por los planes de vivienda. El Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE), el Plan de Viviendas Económicas Argentinas (Plan VEA), y el FONAVI consolidaron esta modalidad de articulación público-privada.

La tercera serie está constituida por un conjunto de sucesos que confluyeron en una vuelta a los complejos habitacionales construidos por el FONAVI; la elaboración de diagnósticos,

informes y evaluaciones académicas y políticas sobre el estado infraestructural, arquitectónico, físico y social de los complejos construidos; la reactivación de programas orientados a recuperar y optimizar el FONAVI; los conflictos y tensiones entre lxs residentes de los conjuntos, el gobierno de la provincia de Santa Fe y la Municipalidad de Rosario en torno a diversas tasas e impuestos locales y provinciales, y a la ausencia de escrituras. A continuación, se desarrolla cada una de estas series.

2.2 La construcción de viviendas de interés social, primeros ensayos estatales ante el conflicto habitacional

La construcción de viviendas de interés social, como solución estatal al problema habitacional no existió siempre. Según Rosa Aboy (2005), si bien la casa fue tradicionalmente el escenario de aspectos diversos en la vida de las personas, en las sociedades del Antiguo Régimen el espacio doméstico resultaba opaco al poder político. Esta posición se modificó recién a fines del siglo XVIII, consecuencia de la Revolución Industrial y la concentración de población en condiciones de hacinamiento e insalubridad en las grandes ciudades. A partir de 1880, el movimiento de reforma urbana iniciado en Europa y en América del Norte -vinculado a un proyecto más vasto de reforma social-, sentó las bases para el surgimiento de una serie de políticas sociales y urbanas modernas que llegarían hasta nuestro presente y geografía. En dicho recorrido, no exento de contradicciones, disputas y traducciones locales, se consolidaron propuestas de política habitacional como las que atravesaron la fundamentación de la acción desarrollada por el FONAVI.

Para seguir el derrotero que derivó en las propuestas de construcción de vivienda de interés social, es pertinente aclarar que en sus inicios tanto en Europa como en Argentina las reivindicaciones de los sectores populares y de sus organizaciones sindicales no contemplaban el problema de la vivienda. Menos aún, exigían al Estado intervención sobre la misma.

Según Topalov (2004), en Europa a contramano de la epopeya progresista escrita por los propios reformadores, muchas de las medidas de política social elaboradas por los medios reformistas y aplicadas por políticos liberales progresistas o solidaristas de fines del siglo XIX, fueron resistidas y percibidas hostiles por buena parte de la clase trabajadora. Ello se

debe, a que en la lucha disciplinaria emprendida por el pensamiento reformador¹⁶ -contra el empleo intermitente, la vivienda insalubre, la tuberculosis y el alcoholismo, entre otros problemas identificados por estos últimos- medidas como la reforma de la vivienda no era una exigencia de los trabajadores urbanos. Antes bien, como desarrolla Topalov, constituía un proyecto orientado a educar y moralizar los obreros quienes, en contrapartida, preferían la movilidad e intermitencia del empleo y las viviendas baratas en sus barrios tradicionales. Hasta al menos el final de la primera guerra mundial, permanecer en el barrio era la exigencia más habitual de las clases populares, pues en él se encontraban los trabajos, la solidaridad entre pares indispensable para la vida doméstica y la posibilidad de mudarse en la misma calle o el mismo edificio para abaratar costos de alquiler. Nadie pensaba, según Topalov, reclamar habitaciones sanas de las lejanas ciudades-jardín de los reformadores y la oposición era total a la demolición de los “sectores insalubres”. En todo caso, los trabajadores fijos y con ingresos elevados podían trasladarse a los suburbios, conformar sociedades mutuas de ahorro y recurrir a la autoconstrucción, pero con frecuencia lo que se observaba era un rechazo de los sindicatos al paternalismo y la injerencia de las autoridades, tanto como a las *company towns* y las viviendas obreras construidas por las empresas.

De igual modo, en Argentina, hasta principios del siglo XX¹⁷, más específicamente hasta la huelga de inquilinos en 1907, tampoco se registraron protestas populares ligadas a la vivienda

¹⁶ La acción reformadora, partiendo del postulado científico que establecía que el individuo y la sociedad tienen ciertas necesidades objetivas (el aire, la luz, la belleza y nuevas relaciones sociales), buscó combatir las formas de utilización del espacio doméstico consideradas negativas desde el punto de vista moral y sanitario; el hacinamiento, la práctica de subarrendar a otros, la irregularidad en el pago de mensualidades, el trabajo a domicilio, etc. Mediante una serie de instrumentos, como el control directo de las familias en sus viviendas a través de *friendly visitors*, las inspecciones sanitarias, y hasta las propuestas más progresistas de construir viviendas obreras, el reformismo intentó gestar un marco de vida higiénico y más estructurado (Topalov, 2004). Para una lectura de este proceso situada en Argentina se puede consultar el minucioso trabajo de Paula Lucía Aguilar *El hogar como problema y como solución. Una mirada genealógica de la domesticidad a través de las políticas sociales. Argentina 1890-1940* (2014). Para Rosario se destaca el trabajo de tesis de Lanciotti (2004).

¹⁷ Las formas que asumió el hábitat popular urbano durante ese período, fue variada. Conventillos, piezas subalquiladas, ranchos precarios y hasta una cama improvisada en el mostrador de una tienda o en el rincón del taller ofrecían un primer alojamiento en un proceso que tendía a la casa individual autoconstruida en loteos periféricos (Rigotti, 2011). El encarecimiento de los alquileres, el hacinamiento, la precariedad y la ausencia de ciertas condiciones sanitarias consideradas básicas eran fenómenos recurrentes. Frente a ello, un conjunto de actores -médicos, higienistas, políticos, reformadores sociales e instituciones de beneficencia- comenzaron a analizar las condiciones del habitar popular a la luz de diversos procesos sociales, entre los cuales la formación de nuevos movimientos políticos (el anarquismo y el socialismo) tuvo un lugar primordial (Ballent, 2005). Bajo la óptica de estos profesionales e instituciones, la vivienda popular debía responder tanto a criterios de salubridad pública como a exigencias de reforma social, como contracara de los rancheríos y los conventillos considerados grandes males de la habitación, focos de desorden moral y físico.

o expresiones de las federaciones obreras que mencionaran el problema de la vivienda como una preocupación central (Suriano, 1984). El carácter transitorio de la mayoría de los inmigrantes arribados a los conventillos -transitorio por la expectativa de retornar al país de origen o de trabajar en las zonas rurales-, junto a la escasa resonancia que tenía el tema en el conjunto de reivindicaciones de las federaciones obreras (centradas en las mejoras salariales, la jornada de ocho horas, el descanso dominical o la derogación de la Ley de Residencia), restaron importancia al tratamiento obrero de la cuestión habitacional. También, la movilidad del mercado laboral y la voluntad de permanecer cerca de las fuentes de trabajo influyó en la transitoriedad de la vivienda. El conventillo y el hacinamiento que lo caracterizaba, podían ser soportables hasta conseguir un empleo o una vivienda mejor (Aguilar, 2014).

Asimismo, frente a situaciones críticas como el alza de alquileres, las propuestas que emergieron otorgaron al Estado una responsabilidad residual. Si el Partido Socialista, sostuvo que el problema de la vivienda popular debía ser resuelto por los propios interesados a través la conformación de cooperativas de edificación que construyeran casas aireadas, higiénicas y dotadas de los servicios elementales, la propuesta de los anarquistas era la huelga. Los anarquistas concebían un contrasentido exigir leyes que protegieran a los inquilinos o medidas destinadas a construir casas económicas, cuando su objetivo final era la destrucción del Estado y la emergencia de una nueva sociedad.

Por lo tanto, hasta principios del siglo XX, en Argentina el problema habitacional no fue abordado por las organizaciones sindicales obreras, como un problema a ser resuelto mediante la construcción estatal de viviendas. Tampoco la elite liberal gobernante abordó la cuestión en esos términos¹⁸. Fue la huelga de inquilinos producida en 1907 en la ciudad de Buenos Aires, con repercusiones en Bahía Blanca, Córdoba y Rosario, uno de los sucesos que impulsó dicha dirección.

En 1907, la Municipalidad de Buenos Aires anunció un aumento de impuestos territoriales para el siguiente año. Frente al anuncio, los arrendatarios y propietarios subieron los alquileres de modo anticipado con la excusa de cubrir los nuevos costos. En agosto se desató

¹⁸ Según Aguilar (2014) en este período había “consenso en considerar la resolución del problema de la vivienda por fuera de la figura del ‘Estado constructor’ sino más bien tomándolo como orientador de las iniciativas privadas” (Aguilar, 2017, p.127).

en los conventillos porteños¹⁹ una huelga donde los inquilinos dejaron de pagar los alquileres como protesta frente a su excesivo aumento (Suriano, 1984). Según Yujnovsky,

En el mes de octubre, el movimiento asumió proporciones imprevistas: 500 conventillos iniciaron el reclamo, pronto se extendió a otros barrios y a la ciudad de Rosario en la provincia de Santa Fe, llegando a adherirse unos 2000 conventillos. Se movilizaron unas 120.000 personas, lo que implicó un 10% de la población de la ciudad de Buenos Aires. Las sociedades de resistencia abrieron sus locales para reuniones de inquilinos. Mujeres y niños participaron ampliamente. Hacia fines de noviembre, el movimiento fue perdiendo fuerza, se llegó a acuerdos individuales, se introdujeron mejoras sanitarias y se plantearon algunas propuestas para la construcción de viviendas baratas (2004, p. 122).

Aunque la situación habitacional de los conventillos no se modificó tras la huelga, en la elaboración de opciones posibles para su reemplazo o reforma, emergieron los temas que diagramaron la discusión sobre la vivienda popular en el período: la higiene como factor fundamental, su ubicación (en el centro o en los barrios), el régimen de tenencia más adecuado para los trabajadores y sus familias (la propiedad o el alquiler) y la característica de su disposición (individual o colectiva²⁰) (Aguilar, 2014). La vivienda comenzó a pensarse como un dispositivo de integración social orientado a homogeneizar y arraigar esa masa móvil de inmigrantes (Ballent, 2004).

En este marco, un grupo de militantes católicos (entre los que estaban Alejandro Bunge, Arturo Bass y Juan Cafferata), empezó a presionar al gobierno para que elaborara alguna solución. La solución encontrada fue la Ley Nacional 9.677 sancionada en 1915 y conocida por el nombre de “Ley de casas baratas”²¹. El objetivo de la Ley era construir casas higiénicas y económicas para obreros y jornaleros, “que se venderían a precio de costo, en cuotas fijas con un interés del 3% y una amortización relativa del 15% anual y estarían libres de impuesto” (Suriano, 1984, p.229). A pesar de su escasa producción (977 viviendas en la ciudad de Buenos Aires hasta su disolución en 1943), la creación de la Comisión Nacional

¹⁹ Para una lectura de los significados culturales atribuidos al conventillo en Rosario consultar Pascual (2017).

²⁰ La vivienda colectiva era asociada a la posibilidad del desorden de la organización política y de aquello que no debía mezclarse (edades y sexos) (Aguilar, 2014).

²¹ Cafferata, diputado cordobés, fue el autor del proyecto presentado en 1912 en la Cámara de Diputados y aprobado recién en 1916.

de Casas Baratas²² se erigió como un hito en la historia de la vivienda de interés social en la Argentina, un primer avance del Estado nacional en el tema difundiendo nuevas tipologías en el país como el chalet californiano y los bloques bajos de departamentos inspirados en las ciudades obreras del socialismo de entreguerras (Aboy, 2005).

Otros hitos fueron las acciones del gobierno yrigoyenista en la materia. Además de intervenir el mercado de locaciones²³ y estimular el crédito²⁴, en los años 20 el gobierno radical de la Municipalidad de Buenos Aires promovió la contratación de la Compañía de Construcciones Modernas para edificar 10.000 viviendas. Dicha cantidad nunca llegó a concretarse, no obstante, se levantaron distintos conjuntos y la experiencia fue replicada, con algunas diferencias, en Rosario a través de la creación de la Vivienda del Trabajador en 1923²⁵.

También, entidades no gubernamentales actuaron y se posicionaron en el debate sobre la habitación popular. El socialismo, continuando la posición antes mencionada, se pronunció a favor de la conformación de cooperativas de edificación y creó en Buenos Aires el Hogar Obrero²⁶. La iglesia, exhortó a los municipios y a las personas de fortuna a invertir en el rubro, con el objeto de poner a los obreros a salvo de la anarquía y otras ideas perturbadoras del orden social, y la Unión Popular Católica Argentina organizó en 1919 la Gran Colecta Nacional Pro Paz Social, para destinar los fondos recaudados a la construcción de mansiones

²² La Comisión, antes que construir cantidades destinadas a regular el mercado habitacional, se dedicó a difundir y orientar en materia de habitar, realizar construcciones experimentales -a ser imitados por la iniciativa privada- y aplicar exenciones impositivas (Ballent, 2004). Para ampliar se puede consultar Ballent (2014).

²³ El radicalismo, tomó medidas que favorecieron a los sectores de la población de bajos recursos. En 1921, aprobó la Ley Nacional 11.156 que aseguró al locatario un plazo de año y medio de residencia y anuló las cláusulas de contratos de alquiler que excluían a las familias con menores. Paralelamente, ese mismo año aprobó por primera vez la Ley de congelamiento de locaciones -prorrogada luego en 1923, 1924 y 1925-, la cual prohibió los desalojos en la Capital Federal y en Territorios Nacionales.

²⁴ En 1919 el radicalismo reformó la carta orgánica del BHN (Ley 10676) habilitando préstamos para empleados nacionales públicos permanentes, de no menos de 10 años de antigüedad, acordando el 80% de la tasación de la operación, en un monto proporcionado al sueldo del empleado (Ballent, 2014).

²⁵ Para un análisis exhaustivo sobre la Vivienda del Trabajador, consultar la tesis de Rigotti (2011) y la discusión que mantiene Roldán (2009) con esta última.

²⁶ Para 1940, el Hogar Obrero había “construido 827 unidades, repartidas en 455 créditos para edificación y 266 viviendas construidas directamente” (Ballent, 2004, p.178).

populares²⁷. Un año después el Museo Social Argentino desarrolló el Primer Congreso Argentino de la Habitación²⁸.

En síntesis, la acción del Estado durante las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX fue poco significativa en materia de construcción de viviendas, no obstante, fue un intenso período de debate sobre nuevas formas de habitación y nuevas tipologías arquitectónicas que garantizaran la salud física y moral de población popular frente al conventillo y al rancho concebidos como los grandes males de la habitación. La construcción masiva de viviendas era aún considerada un tema de mercado, recién en las “décadas de 1940 y 1950, la agenda estatal se centró en la búsqueda de mecanismos de construcción a gran escala y en el control del mercado, extendiendo tales unidades a las clases trabajadoras y a los sectores medios-bajos” (Liernur y Ballent, 2014, p.15) como se verá a continuación.

2.3 El derecho a la vivienda propia. Intervención estatal y vivienda individual

La bibliografía que historiza las políticas de vivienda en Argentina sostiene que las posiciones favorables a la intervención estatal empezaron a registrarse en el período previo al gobierno peronista, a partir de la segunda mitad de 1930 (Ballent, 2005; Aboy, 2005; Aguilar; 2014). Ello se reflejó en las conclusiones del I Congreso Panamericano de la Vivienda Popular realizado en Bs As²⁹, las ponencias presentadas al Congreso de Urbanismo de 1935³⁰, la creación del plan económico de Pinedo (1940)³¹ y múltiples emprendimientos, leyes provinciales y propuestas legislativas en el Congreso Nacional (Ballent, 2004, 2005).

²⁷ El modelo de la mansión popular, supuso abandonar la idea de entregar la vivienda en propiedad -en esta etapa considerada ineficaz para garantizar el orden social- y reemplazarla por el alquiler. Las mansiones al contar con capillas, escuelas, bibliotecas, salas de lectura y cooperativas de consumo, entre otros equipamientos, aparecían como espacios moralizadores más eficaces, ya que además de brindar albergue y ocasionalmente trabajo, permitían educar, catequizar y controlar el desarrollo de la vida familiar (Ballent, 2014).

²⁸ Para ampliar el conocimiento sobre el modo en que el Museo Social Argentino abordó el problema de la vivienda en el Primer Congreso Argentino de la Habitación, consultar Zanzottera (2015).

²⁹ Según Aguilar (2014) en el Congreso surge con fuerza la articulación del salario y el nivel de vida con la posibilidad mejorar las condiciones de acceso a la vivienda y la figura del Estado como necesaria para garantizar un mínimo de protecciones.

³⁰ Aboy (2005) sostiene que los trabajos presentados al Congreso mostraron los conceptos más avanzados de planificación urbana y vivienda mínima decente para obreros por parte de arquitectos locales. Asimismo, la mayor parte de los trabajos se inclinó por la vivienda colectiva.

³¹ Federico Pinedo, Ministro de Hacienda del gobierno de Agustín P. Justo, propuso ejecutar un plan de vivienda masiva para dinamizar la economía que fue rechazado por la oposición radical en el Congreso. No obstante, en él se visualizó la adopción de pautas de planificación, racionalización e industrialización de la construcción como antecedentes de las políticas que seguirían (Aboy, 2005).

En la provincia de Santa Fe la atención estatal hacia la cuestión habitacional se tradujo en la creación de la Comisión Provincial de la Vivienda Popular (Ley Provincial 2607/1938). Una institución con atribuciones para realizar investigaciones sobre el estado actual de la vivienda popular, fomentar la iniciativa individual en la construcción de viviendas, construir casas individuales, casas rurales de tipo granja familiar, casas colectivas y casas individuales, y adjudicar el alquiler de casas o departamentos que hubiese construido la Comisión.

En la etapa que va desde 1943 a 1946, el gobierno militar instalado en el golpe del 4 de junio de 1943 impulsó diversas medidas. En materia de locaciones, congeló los alquileres, política que fue prorrogada por el peronismo provocando que los mismos aumentaran solamente un 27% entre 1943 y 1955, un aumento insignificante ante una inflación del 700% que se registró en el período (Torre y Pastoriza, 2002). Asimismo, estableció rebajas de los alquileres vigentes, se prorrogaron los contratos que vencían -suspendiéndose los desalojos por un año y medio- y creó cámaras de alquiler para dirimir los conflictos que pudieran surgir. Por otro lado, en 1943, cuando Perón fue designado al frente del Departamento Nacional del Trabajo, incorporó bajo su jurisdicción organismos preexistentes como la Comisión de Alquileres, la Comisión Nacional de Casas Baratas y la recientemente creada Comisión Asesora de la Vivienda Popular, encargada de la elaboración de un plan nacional de vivienda popular, retomando una iniciativa similar promovida por la intendencia de Buenos Aires en 1942 (Ballent, 2005).

El informe elaborado por la Comisión Asesora de Vivienda Popular es ilustrativo de la estatalización de la problemática de la vivienda. En él, la Comisión defendió la intervención del Estado en el sector porque consideraba que ésta no competiría con la iniciativa privada al dedicarse a sectores sociales de bajos ingresos. También, elaboró una serie de principios que debían guiar el accionar estatal, como la necesidad de otorgar subsidios públicos, que desvinculados de la capacidad de pago de los beneficiarios pudiesen fijar estándares de construcción basados en “condiciones de vida decorosas”, y la prioridad de construir vivienda individual. Según la Comisión deberían construirse 300.000 viviendas con un financiamiento basado en la emisión de títulos de crédito interno o de bonos hipotecarios específicos, además de la necesidad de crear un organismo nacional dedicado al sistema propuesto (Ballent, 2005).

El organismo creado a tal efecto en 1945 fue la Administración Nacional de la Vivienda (ANV), una repartición autárquica dirigida por un consejo que presidiría el Secretario de Trabajo y Previsión (en ese entonces Perón). Sus funciones eran la construcción de viviendas, la asignación de créditos, los estímulos a la industria de la construcción, el control del desarrollo urbano y la capacidad de expropiación. La ANV concluyó un proceso de consultas, estudios y propuestas iniciados en 1943 que inauguraron una política amplia de construcción masiva en el país³².

Desde el inicio del gobierno peronista, se construyeron viviendas para los sectores modestos de la sociedad (Aboy, 2005). A diferencia de regímenes políticos de otros países, como el varguismo, no hubo por parte de Perón adhesión a un programa arquitectónico específico, más bien distintos criterios convivieron y compitieron en la materialización de la política habitacional. Ello se expresó en el Primer Plan Quinquenal, el cual facultó a distintos equipos y áreas³³ para formular planes de vivienda masiva previendo diversas acciones, tanto impositivas como legislativas, directas o indirectas.

En materia legislativa, en 1947, se avanzó en el reconocimiento del derecho a la vivienda considerado un componente del derecho al bienestar. Fue reconocido en el artículo 37 de la Constitución de 1949 como parte de los derechos del trabajador y de la ancianidad. Según Ballent,

Esta nueva formulación señala un importante cambio con respecto a representaciones anteriores: se distanciaba de posiciones paternalistas –como las de las instituciones de beneficencia, donde la vivienda era un elemento de asistencia más entre otros- tanto como de aquellas que consideraban la vivienda como un premio a las virtudes del trabajador: disciplina, voluntad de ahorro y vida austera. Además, la idea de derecho a la vivienda se presentaba como indisolublemente ligada con la de intervención estatal, ya que el reconocimiento de tal derecho implicaba el compromiso del Estado como garante de su ejercicio (2005, p.64).

Otra importante medida, fue la sanción de la Ley de Propiedad Horizontal (Ley Nacional 13.512/1948). Yujnovsky (1974) y Ballent (2005) sostienen al respecto, que dicha ley fue

³²Su traslado al BHN en 1947 marcó su declive ya que su actuación se vio restringida a la acción directa del Banco, sección que recibió aportes inferiores a los destinados a acciones de fomento (Ballent, 2005).

³³Ballent (2005) sostiene que, aunque el Plan no mencionó explícitamente al Ministerio de Obras Públicas como constructor de viviendas, este asumió un rol fundamental. De igual modo lo hizo la Fundación de Eva Perón.

elaborada como solución para sortear el atolladero producido por la legislación de alquileres. La Ley, estableció la coexistencia en un mismo inmueble de unidades de propiedad individuales y sectores de propiedad colectiva, permitiendo que los inquilinos ocupantes pudiesen comprar las unidades que habitaban en condiciones ventajosas con crédito estatal, ante el escaso incentivo de renta que tenían los propietarios por el congelamiento de alquileres. Un año después de sancionada, su decreto reglamentario (Decreto Nacional 18.734/1949) incorporó una línea de crédito del BHN destinado al nuevo régimen. Estas políticas apuntaban, desde la óptica peronista, a democratizar el acceso a la propiedad de la clase media, los obreros y asalariados y a crear una comunidad de pequeños propietarios. Además de la sanción de leyes, “la política de vivienda del peronismo se desarrolló a través de la acción directa (construcción por parte del gobierno) y de la acción indirecta (otorgamiento de créditos)” (Aboy, 2005, p.45). La segunda modalidad fue más numerosa y constituyó, según Torres y Pastoriza (2002), la iniciativa más importante para democratizar el acceso a la vivienda concretándose a través del otorgamiento de crédito barato por parte del BHN.

Bajo el gobierno peronista la organización y las funciones del BHN asumieron un carácter social. La Ley Nacional 12.962/1947 modificó la carta orgánica del banco y centró su accionar en el fomento de la vivienda, cambió el origen de los fondos- se abandonaron las cédulas hipotecarias por el sistema de redescuentos- y, simultáneamente, los créditos comenzaron a entregarse en efectivo sin requerir depósitos previos y sin reajustar las tasas de interés al ritmo de la inflación. Estos últimos se otorgaron en condiciones que podían llegar a cubrir la totalidad de la tasación de las obras a intereses bajos y plazos largos (treinta o cuarenta años) cubriendo a sectores de ingresos bajos y medios. Como resultado de estas políticas, las operaciones escrituradas por el banco ascendieron en forma notable, de 5.838 en 1945 a 38.224 en 1948 y 47.379 en 1949. Además, con el fin de operar de forma descentralizada el organismo se organizó en cuatro gerencias regionales, permitiendo que las acciones no se concentraran solo en Buenos Aires, a diferencia de operaciones previas (Ballent, 2014). Las líneas de crédito abiertas entre 1946 y 1948, promovieron operatorias para estimular la construcción de casas de alquiler y las desarrolladas entre 1947 y 1955 sumaron operatorias centradas en casas colectivas, propiedad horizontal y producción

cooperativa, mutualista o comercial para proveer vivienda a sus propios afiliados, empleados y obreros (Ballent, 2014)³⁴.

En lo que refiere a la acción directa, el gobierno construyó viviendas individuales y colectivas para los trabajadores, cristalizando en obras los programas de habitación popular proyectados en los años 30 (Aboy, 2005). Si el modelo de la casa individual era impulsado por los sectores ligados al catolicismo, la vivienda colectiva era promovida por cierta vanguardia arquitectónica local inspirada en ideas europeas como las de Le Corbusier.

Los sectores católicos criticaban la vivienda colectiva ya que le adjudicaban la capacidad de crear modos de vida que, al promover la sociabilidad y el encuentro entre individuos, facilitaban la diseminación de la ideología comunista. Contrariamente, la vivienda individual era vista como una trinchera para promover el modelo familiar apegado a la tierra y la nacionalidad por medio del acceso a la propiedad (Aboy, 2005)³⁵.

Los partidarios de la vivienda colectiva, por su parte, desplegaban aspiraciones comunitarias y de igualdad social y razones de orden técnico-arquitectónico coincidentes con cierta vanguardia artística europea que promovía el ascetismo formal y el racionalismo. Vale recordar que el debate local sobre tipologías habitacionales se dio en un contexto en que la vivienda colectiva era amplia e indistintamente utilizada en otros países³⁶ por razones tanto técnicas como sociales. En el caso argentino el barrio obrero de monoblocks fue el modelo arquitectónico predominante de vivienda colectiva durante esta época, a través de la construcción de pabellones bajos y bloques altos (estos últimos desde el Segundo Plan Quinquenal). Inspirado en el barrio obrero centroeuropeo, edificado sobre la base de pabellones exentos, cada bloque era habitado por diversas familias alojadas cada una en un

³⁴Dentro de estas operatorias, se destaca el Plan Eva Perón iniciado en 1952. El Plan financiaba la construcción de viviendas individuales y estaba destinado a empleados y obreros comprendidos en las Leyes de previsión social cuyos ingresos no superaran los \$2.000 mensuales. Entre otros elementos, uno importante fue que construyó instrumentos adecuados a las características sociales y geográficas del país, ampliando, también, la cobertura en el territorio nacional.

³⁵ La Fundación de Ayuda Social María Eva Duarte de Perón fue partidaria de esta posición. Su accionar se identificó con la arquitectura pintoresquista de las viviendas californianas donde cada casa era habitada por una familia teniendo cierta independencia de los vecinos.

³⁶La vivienda colectiva había sido impulsada por los países socialistas y socialdemócratas en la primera posguerra y ya en 1930 su construcción se había extendido a planes de vivienda en Inglaterra y en Estados Unidos dependiendo de factores tales como la economía de costos, la rapidez de la construcción y el uso del terreno (Aboy, 2005).

núcleo familiar compartiendo el acceso, la circulación, los espacios exteriores, etc. Un ejemplo de este proyecto de vivienda es el barrio Los Perales³⁷ en la Ciudad de Buenos Aires. Para esta misma época, en Rosario fue creado el Servicio Público de la Vivienda (SPV) (Ordenanza Municipal 330/1948), como entidad autárquica de la Municipalidad de Rosario con el objetivo de: fomentar la construcción de casa cómodas e higiénicas de todo orden; disponer la construcción de tales viviendas económicas para empleados y obreros, tanto individuales como colectivas, pero en lo posible individuales; por ejecución directa, licitación o convenios con entidades bancarias o entes públicos; y ceder en propiedad las viviendas individuales y solo en locación las colectivas, entre otros³⁸.

La crisis de 1948-1949, marcó un parteaguas en la orientación de la política habitacional. A partir del Segundo Plan Quinquenal, el peronismo viró su estrategia, produciendo un repliegue del Estado en acciones directas para centrarse en acciones indirectas destinadas a los trabajadores. De ahora en más “los usuarios ya no recibían una vivienda terminada, sino que, administrando un crédito estatal, contrataban o llevaban adelante la ejecución de su unidad” (Ballent, 2005, p.55).

Las acciones directas que prevalecieron privilegiaron la construcción de viviendas colectivas para la venta, debido a su mayor rentabilidad frente a las viviendas individuales y a la necesidad de dar respuestas rápidas al déficit de viviendas. Asimismo, estimularon la acción de asociaciones intermedias, tanto de cooperativas como de gremios. Finalmente, el golpe de Estado que derrocó a Juan Domingo Perón en 1955, y dio inicio a la Revolución Libertadora, marcó el comienzo de una nueva etapa en la política habitacional.

2.4 Impulso empresarial y vivienda colectiva

El período que inició en 1955 se caracterizó, a grandes rasgos, por la vuelta al predominio de los sectores privados. Estos sectores atravesaron un proceso de concentración y, a su vez, de organización a través de la formación de cámaras empresariales, las cuales a lo largo del

³⁷ Heredero de la arquitectura de las ciudades jardín con pabellones exentos (modelo arquitectónico construido en 1920 en Weimar conocido como *Siedlungen*), Los Perales es descendiente de las ideas de conformar comunidades basadas en la igualdad y la solidaridad, promovidas por los reformadores urbanos del siglo XIX y los socialistas utópicos (Aboy, 2005). El componente de solidaridad y sociabilidad aparecía en este barrio en el énfasis puesto en los espacios de uso común exteriores a la vivienda, especialmente en el Centro Cívico compuesto por un correo, comercios, una escuela, una biblioteca, una sede de comisión de vecinos, una pileta y juegos infantiles.

³⁸ De 1948 a 1959 el SPV construyó pequeños conjuntos de vivienda en su mayoría individuales.

período presionaron la dirección de las políticas del Estado en materia de infraestructura y vivienda³⁹ (Yujnovsky, 1974). Asimismo, esta etapa puede ser caracterizada por la llegada de financiamiento de capital externo, la emergencia en la agenda pública del problema de las villas y el fuerte desarrollo de los edificios en propiedad horizontal en forma de departamentos y grandes conjuntos de vivienda (Liernur, 2014).

A partir del derrocamiento del peronismo, la Revolución Libertadora (1955-1958) preconizó una política de créditos basado en el ahorro. Reformó para ello, la Carta Orgánica del BHN en 1957, limitó el capital del Banco a \$10 millones y suprimió el mecanismo del redescuento, aunque de modo gradual para evitar la profundización del conflicto social. La meta, según Yujnovsky (1984), era eliminar el financiamiento de los préstamos hipotecarios por medio del adelanto de fondos del Banco Central y reemplazarlo por las cuentas de ahorro y las cédulas hipotecarias siguiendo una visión asentada en una concepción monetarista del origen de la inflación. Estas medidas, tendieron hacia una drástica reducción de fondos para el financiamiento de la vivienda y a la eliminación del subsidio para sectores de ingresos medios y bajos.

En materia de alquileres, también el régimen inició un proceso de vuelta al mercado de forma paulatina. A fines de 1957, se dictó el Decreto-Ley 2.186 que limitó el control de precios a viviendas y locales de pequeños comercios e industrias, y excluyó del control a las nuevas unidades, los nuevos contratos, a las habitaciones de hoteles, hospedajes, pensiones, etc. Se ampliaron, también, las condiciones de los desalojos, pudiendo, por ejemplo, un propietario iniciar el proceso de desalojo si desease recuperar su vivienda (Yujnovsky, 1984).

En esta etapa, las villas comenzaron a ser objeto de atención proponiéndose su erradicación. Para ello, la recientemente creada Comisión Nacional de Vivienda (Decreto Nacional

³⁹ En el memorial enviado en 1952 por la Cámara Argentina de la Construcción al Poder Ejecutivo, la corporación demandó entre diversos puntos: a) la supresión paulatina de las trabas a las libre contratación de alquileres por las leyes vigentes; b) dejar libertad en la fijación de alquileres y en los precios de venta de las nuevas casas que se construyan; c) fomentar la construcción de viviendas para su venta inmediata, eliminando el impuesto de eventuales en la primera venta en block o por el régimen de propiedad horizontal de las casas construidas en el futuro; d) fomentar un régimen amplio y ágil de crédito inmobiliario para la construcción de viviendas destinadas a la casa propia, a la venta o al alquiler; e) facilitar el desalojo de inquilinos para reconstruir las viviendas dando prioridad a las casas que construya el Estado; f) fomentar la construcción de viviendas provisorias de emergencia para facilitar los desalojos; g) facilitar la importación con créditos destinados a la adquisición de equipos y maquinarias por parte de las industrias materiales de la construcción. En definitiva, la necesidad de establecer un régimen de iniciativa privada en el mercado (mediante la vigencia del sistema de precios y eliminación de los controles estatales) y un aumento de la tasa de ganancia (con la reducción de impuestos, la eliminación de mejoras sociales del sector laboral y el incremento del crédito) (Yujnovsky, 1984).

6.404/1955), conformada por representantes de organismos del Estado, centros profesionales, cámaras empresariales y el sector obrero de la construcción, elaboró un “Plan de Emergencia” inmediato y otro integral (Longoni, 2016). El Plan propuso la construcción de nuevos conjuntos habitacionales mediante la subcontratación de empresas privadas y sistemas constructivos no tradicionales, bajo la concepción de unidad vecinal a través del BHN⁴⁰. Las soluciones ofrecidas, no fueron accesibles al conjunto de los residentes de las villas, generaron hacinamiento y un rápido deterioro físico de las viviendas e instalaciones. En un contexto caracterizado por la política exterior estadounidense “Alianza para el Progreso”, los gobiernos de Frondizi y Guido consolidaron la propuesta desarrollista⁴¹. A fines de 1958, el gobierno de Frondizi lanzó el “Programa de estabilización de la economía argentina” que propuso la restricción del crédito y del gasto público; de ahora en más el financiamiento debía basarse en fondos alternativos. Con ese objetivo durante su gestión y la de Miguel Ángel Guido (1962-1963), se eliminó definitivamente el método del redescuento del Banco Central (año 1959) sustituyéndose por nuevas fuentes de recursos para vivienda: cuentas especiales de ahorro; cédulas y bonos; sistema de ahorro y préstamo; y fondos de origen extranjero. Esta medida tuvo un impacto considerable en la financiación del sector, ya que desde esa fecha hasta 1970, en que se puso en marcha el Plan VEA, el sector público aminoró casi completamente su participación en el mercado de vivienda, quedando restringida la oferta de financiamiento a sectores de ingresos altos y medios-altos (Yujnovsky, 1974). En su reemplazo, la adopción de financiación externa y el sistema financiero privado cobraron importancia en las secciones hipotecarias de los bancos privados y en el sistema de Ahorro y Préstamo. En 1962 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), concedió un préstamo de 30 millones de dólares destinados a cubrir el 50% de un programa de viviendas que se efectivizó en el gobierno de Illia a través del BHN bajo el nombre “Plan Federal de la Vivienda”.

⁴⁰No obstante, inauguraron el signo de las políticas habitacionales implementadas para los sectores populares bajo el modelo de “promoción social”, cuyo objetivo era la readaptación al medio urbano a través de un proceso guiado de reeducación de los habitantes.

⁴¹ El desarrollismo se caracteriza, fundamentalmente, por la propuesta de fomentar la industria pesada sobre la base del capital extranjero junto a la planificación como instrumento para solucionar las dificultades de acumulación. Para una lectura de las diferentes promesas del desarrollo como horizonte político argentino (la propuesta del Consejo Económico para América Latina desarrollada por Raúl Prebisch, la de Frigerio-Frondizi y la de la Alianza para el Progreso), consultar Grondona (2012).

Para poner en funcionamiento la nueva forma de financiación interna e internacional, se reorganizó el aparato estatal⁴². En este marco la provincia de Santa Fe hizo lo propio; mediante la Ley Provincial 5.485/1961 creó el Instituto Provincial de la Vivienda cuyo patrimonio podría estar compuesto por recursos provenientes de operaciones de crédito que realizase con instituciones nacionales o extranjeras (artículo 25 inciso h). Las atribuciones que se le adjudicaron fueron: elevar el nivel de alojamiento de la población por medio de mejoras higiénicas, técnicas, de seguridad sociales y económicas de la vivienda urbana y rural con el objeto de reducir la vivienda inadecuada, insalubre y peligrosa; propender al planeamiento orgánico de las ciudades y los pueblos de la provincia; construir viviendas por administración y/o licitación y estimular a la actividad privada con el mismo fin. A partir de 1971 el Instituto paso a denominarse Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (Ley Provincial 6.690/1971).

Otro elemento significativo de este período fue la adopción de una legislación impositiva que favoreció a la empresa privada, mediante el anonimato de las acciones, las exenciones de réditos con retroactividad y la reducción de la tasa del impuesto de ganancias. Entre 1962-1963 se aprobaron amplias exenciones a las actividades relacionadas con la vivienda económica, cuya definición implicó un gran margen de acción para las empresas constructoras.

Los beneficios otorgados al sector privado continuaron durante el gobierno de Illia (1963-1966). Las primeras medidas en materia de vivienda -expansión del crédito y la producción- respondieron a la necesidad de paliar la crisis económica satisfaciendo, asimismo, reclamos de las entidades privadas nucleadas en la Comisión Central de Asociaciones Privadas para la Reactivación de la Industria de la Construcción (CAPRICO)⁴³. Especialmente los relativos al pago adeudado a los contratistas del Estado, la ampliación del crédito para la construcción

⁴² Desde 1962, las reparticiones administrativas conformadas en el área fueron; 1) el Consejo Nacional de Desarrollo, órgano de planificación general dependiente del Poder Ejecutivo; 2) el BHN, encargado de la programación y ejecución de la vivienda a nivel nacional; 3) la Superintendencia de Ahorro y Préstamo y la Caja Federal, encargadas respectivamente del control y complemento financiero del sistema privado de Ahorro y Préstamo.

⁴³ Algunas medidas solicitadas por CAPRICO se tomaron a lo largo de este período: crédito público del BHN con máximo de ayuda para los sectores de bajos recursos sin capacidad de ahorro; planes de ahorro y préstamo para la vivienda económica de sectores de clase media de bajos recursos; crédito privado con apoyo estatal a los sectores de clase media; créditos destinados a operaciones masivas.

de vivienda y la eliminación de las franquicias impositivas de la construcción de viviendas económicas.

Por otro lado, en 1964, el Consejo Nacional de Desarrollo elaboró una pauta de acción para el período 1965-1969 que fue consolidando entonces la idea de financiar la construcción de conjuntos de vivienda para clases medias-bajas. El informe planteó que: el crédito del sector público debía canalizarse a los grupos de medianos y bajos ingresos, principalmente por medio del crédito para la vivienda; el BHN debía consolidarse como responsable de los programas en el área; debía iniciarse la construcción de conjuntos de vivienda. Para este último punto, se propuso impulsar; un plan de acción directa con fondos del Banco Central, la Caja Nacional de Ahorro Postal y el BHN; el Programa Federal de la Vivienda; el sistema de ahorro y préstamo; la operatoria habitual del BHN.

Enmarcado en estos lineamientos, en 1964 el BHN reorganizó sus planes de préstamo, redujo su número de 6 a 4 y mejoró las condiciones de los préstamos para su integración y amortización. Dentro del sistema, se incorporó el mecanismo de suscripción por contratos globales, destinados a financiar conjuntos de vivienda a ser construidos por organismos públicos o privados (medida requerida por CAPRICO) y, además, los servicios de los préstamos se hicieron reajustables al índice oficial del salario. Por otro lado, mediante adelantos del Banco Central y Fondos de la Caja Nacional de Ahorro Postal se creó un plan de acción directa de construcción de hasta 10.000 viviendas económicas en monobloques destinadas a núcleos de población de ingresos reducidos. Por último, entró en ejecución en 1964 el Plan Federal de la Vivienda. El Plan otorgaba préstamos para la construcción de viviendas urbanas y estaba dividido en 5 categorías, según las entidades que encaraban los proyectos (entidades intermedias -cooperativas o gremios-; organismos de vivienda provinciales o municipales; empresas privadas para sus empleados; planes de esfuerzo propio y ayuda mutua; proyectos especiales, en particular eliminación de villas de emergencia) (Ballent, 2004). Los préstamos no cubrían gastos de terreno, gastos de urbanización o administrativos. En 1968 se renegoció el contrato con el BID y se inició una segunda etapa que contemplaba la construcción de grandes conjuntos habitacionales de más de 300 unidades licitados por el BHN con sus proyectos propios o de entidades gubernamentales y simultáneamente conjuntos de 50 viviendas o más construidas a través del sistema “concurso

de proyecto y precio”, mediante entidades intermedias (Ballent, 2014). Este procedimiento sería retomado por los PEVE y las operatorias FONAVI.

El gobierno de la Revolución Argentina que derrocó a Illia, continuó los programas y modalidades organizativas proyectados por el gobierno de Frondizi (Ballent, 2004). Según Yujnovsky (1984), la Revolución Argentina otorgó a la política de vivienda un importante lugar en las acciones emprendidas para expandir la demanda y para solucionar las condiciones de vivienda de los sectores de más bajos ingresos. Con esa finalidad, el sistema administrativo gubernamental se centralizó en la Secretaría de Estado de Vivienda⁴⁴ que se incorporó al nuevo Ministerio de Bienestar Social (MBS). La Secretaría se encargaría de la planificación y la ejecución quedaría descentralizada en las provincias y los municipios con la intervención de entidades intermedias públicas, nacionales, provinciales, mixtas o privadas.

En esta etapa, la vía escogida para favorecer los intereses empresariales fueron las operatorias masivas de vivienda, donde el sector concentrado fue el que estuvo en mejores condiciones de aprovechar el crédito dirigido a las mismas y las deducciones impositivas. La hipótesis de Yujnovsky (1984) al respecto, es que esta política se halló directamente alentada por los intereses económicos de la construcción en el momento en que se saturó el mercado habitacional para sectores de ingresos altos. Ello se tradujo en la necesidad de abrir nuevas líneas de crédito que abarcasen capas de población de ingresos medios o medios-bajos coincidiendo con la orientación del Estado de ampliar el acceso al crédito a sectores de población de menores recursos relativos. La solución elaborada para ello fue el Plan VEA, al que se sumaron, con menor importancia, programas de acción directa a través de la Secretaría de Estado de Vivienda, y organismos municipales y provinciales donde ocuparon un lugar importante los programas destinados a las villas como el PEVE.

El Plan VEA, fue la primera operatoria nacional masiva de vivienda. En su formulación fueron consultadas CAPRICO y la Cámara Argentina de la Construcción (CAC). La operatoria consistió en el otorgamiento de préstamos para la construcción de viviendas económicas agrupadas, a entidades capaces de acreditar adecuada capacidad técnica, económica, administrativa y legal, destinándose las viviendas construidas a la venta de

⁴⁴ Bajo la competencia de la Secretaría, quedaron el BHN, la Caja Federal de Ahorro y Préstamo para la Vivienda y luego la Superintendencia de Locaciones.

vivienda propia (Ballent, 2014). Se trataba de apoyar la ejecución de planes destinados a los niveles a los que no llegaba la actividad privada. La operatoria financiaba la construcción de grupos habitacionales completos que requerían estudios de infraestructura y equipamiento social. Estas características limitaron la convocatoria a las grandes empresas constructoras⁴⁵, “A estas entidades, el banco les otorgaba un préstamo equivalente al 100% del monto total establecido y aprobado como valor de venta de las respectivas unidades” (Ballent, 2014, p.301). Los adquirentes, por su parte, recibían del BHN préstamos a plazos que dependían del número de dormitorios de la unidad de vivienda adquirida y a tasas de interés que dependían de la categoría del nivel constructivo al que perteneciera. El Plan VEA fue continuado por el Plan 17 de octubre⁴⁶ entre 1973 y 1976 y el Plan 25 de Mayo⁴⁷ entre 1976 y 1977. Luego fue absorbido por el FONAVI.

El PEVE (Ley Nacional 17.605/1967), por su parte, se propuso solucionar el problema habitacional generado por las inundaciones de 1967 y erradicar villas de emergencia en Capital Federal y en el Gran Buenos Aires (Ballent, 2004). Bajo el paradigma del desarrollo comunitario, planteó generar bienestar social en términos habitacionales y también sociales y culturales, alcanzando mejores niveles de sanidad, educación, seguridad y asistencia en las villas. Según Ballent (2004), se propuso no sólo atender el problema social, sino también disponer terrenos ocupados por viviendas precarias para obras públicas y privadas y controlar un grupo social organizado y visto como socialmente peligroso⁴⁸. Construyó y financió grandes conjuntos, bajo la idea de proveer viviendas nuevas y completas y se conformó por dos programas, uno de 56.000 viviendas definitivas y otro de 800 viviendas transitorias a

⁴⁵ Pegoraro (2018) para el caso marplatense problematiza esta aseveración y asegura que a diferencia de Buenos Aires los concursos no favorecieron la contratación de grandes empresas constructoras. Estas desestimaron el interés en estas obras por la imposibilidad de obtener ganancias fluidas y un alto rendimiento económico sumado a la desconfianza en obra pública.

⁴⁶ El Plan 17 de octubre, consistió en la entrega de créditos intermedios para la construcción y de préstamos individuales a las familias con plazos y tasas de interés iguales a los préstamos intermedios. La intervención de la Confederación General del Trabajo (CGT) tuvo una gran importancia en el Plan, llegando a acordar para 1974 la construcción de 24.962 viviendas mediante organizaciones gremiales obreras (Ballent, 2004).

⁴⁷ Continuación del Plan 17 de octubre en el gobierno de Videla. Entre 1976 y 1977 construyó alrededor de 8.400 viviendas.

⁴⁸ Desde el gobierno de Frondizi se constituyeron comisiones vecinales y regionales, como la “Federación de Villas y Barrios de Emergencia de Capital Federal”, que mantenían alianza con otras organizaciones desarrollando acciones reivindicativas, recreativas y sectoriales. Para una lectura de las mismas consultar Ziccardi (1977).

desarrollarse en el lapso de 7 años⁴⁹. Entre 1973 y 1976 el Plan Alborada⁵⁰ continuó los PEVE.

Con el Plan VEA y el PEVE la política de vivienda llevada a cabo por el Estado Nacional adquirió las características desarrolladas por los países centrales “...el Estado constructor a través de sistemas centralizados de provisión de viviendas” (Martínez de Jiménez, 2001, p. 25).

En Rosario, durante el período que va de 1966 a 1976 en materia de políticas de financiamiento y construcción de viviendas de interés social, al accionar del SPV y del BHN se sumó el de la DPVyU. En esos 10 años se produjo un gran incremento de la cantidad de viviendas construidas llegando a triplicar el total ejecutado durante los 38 años anteriores (Viu, 1989). El BHN fue el organismo que mayor cantidad de viviendas construyó en el período (2.712) seguido por la DPVyU (1.070) y el SPV (959) (Viu, 1989). Dentro de las operatorias financiadas por el BHN, ocupó un lugar importante el Plan VEA.

El SPV, por su parte, en el marco de la política de erradicación de villas iniciada por Onganía, construyó conjuntos de más de 20 viviendas localizadas muchas de ellas en la zona sur de la ciudad. Los conjuntos de viviendas colectivas construidos se diferenciaron en tres tipologías: pabellones, pasillos paralelos y disposición en torno al patio (Mateos, 1986). También durante este período, el SPV comenzó la construcción de las Unidades de Realojamiento destinados a relocalizar población villera en el marco del “Plan Alborada”.

A partir de 1977, la implementación del FONAVI consolidó el perfil de construcción de vivienda social colectiva en la ciudad de Rosario.

2.4.1 El surgimiento del FONAVI y su desembarco en Rosario

Como fue mencionado en el apartado anterior, durante los gobiernos militares de la Revolución Argentina, el contexto económico recesivo, la desaceleración de la actividad constructiva, la saturación del mercado inmobiliario (de los sectores con capacidad de pago y acceso al crédito), la asunción de compromisos estatales en obra de vivienda por encima

⁴⁹ Su financiamiento provino del presupuesto nacional y el MBS fue el encargado de coordinarlo. La Secretaría de Estado de Vivienda quedó encargada de los aspectos técnicos del proyecto y el BHN de la faz ejecutiva mediante el llamado a licitación por el sistema proyecto y precio.

⁵⁰ Otorgaba préstamos a los grupos de menor nivel de ingresos para adquirir viviendas en conjuntos habitacionales cuya construcción era promovida por el Estado mediante contrato con empresas privadas. Fue suspendido durante el gobierno de Videla.

de la disponibilidad financiera y la “crisis” del sector de la construcción rodearon el consenso en torno al que surgió el FONAVI (del Río, 2011). Según Yujnovsky (1984) el objetivo de reactivar el mercado al que se ligaban los sectores privados de la construcción y las entidades financieras, así como el objetivo de legitimar el régimen, llevaron al gobierno a instituir al FONAVI como nuevo mecanismo financiero. Su creación, apunta Ballent (2004), señaló el fin de las expectativas en el financiamiento externo del período anterior.

El FONAVI (Ley Nacional 19.829/1972), fue el resultado de un conjunto de pujas y contradicciones entre los sectores empresarios y los sectores profesionales ligados a la construcción, respecto a los objetivos y futuros usos del mismo⁵¹. Se integró por un gravamen del 1,5% sobre la venta de ganado vacuno a faenar, un gravamen de 2,5% sobre las remuneraciones de sueldos y salarios a cargo de los empresarios, más los fondos provenientes de la recuperación de préstamos. Estableció como organismo de aplicación el MBS asistido por un Consejo Asesor Permanente presidido por el subsecretario de vivienda e integrado por el subsecretario general del MBS, un representante del interior del país designado por el MBS, un representante de la Confederación General de Trabajo y otro de la CAC.

En el artículo 3, la Ley 19.829 dispuso que los recursos fueran dirigidos a financiar total, parcialmente o con garantía real de hipoteca, los siguientes rubros: a) la construcción de viviendas individuales y colectivas; b) la adquisición de los terrenos correspondientes; c) obras de urbanización, infraestructura, equipamiento social y otras complementarias; d) el redescuento de créditos hipotecarios provenientes de viviendas construido conforme a las disposiciones de la ley, su reglamentación y operatorias respectivas; e) los datos que demanden las operaciones. La Ley, además, determinó el régimen de reajuste de los préstamos y reservó un cupo no menor al 30% de los recursos anuales para la erradicación de villas de emergencia, rancheríos y viviendas precarias en general.

Según del Río, desde su creación el Fondo se transformó

en un campo de disputa por el control y la asignación de recursos. Las mayores tensiones surgen de la puja entre las distintas opciones disponibles respecto de la distribución de los recursos. Uno de los principales dilemas radicó en definir si los fondos serían destinados a sostener el sistema de financiamiento privado preexistente (subsidio a la demanda) o si se buscaría reforzar el esquema

⁵¹ Entre esos sectores Yujnovsky (1984) menciona la CAC, la Comisión de Construcción de la Unión Industrial Argentina, la Sociedad Central de Arquitectos y el Centro Argentino de Ingenieros.

de acción directa (subsidio a la oferta). Otros puntos de discusión fueron: qué proporción se destina a cubrir compromisos hipotecarios previos y cuánto a reactivar o sostener el sistema. Finalmente, debía decidirse si el Fondo se orientaría a la población de menores ingresos o no y, en el plano constructivo, si se priorizaría o no a los sectores empresarios de capital concentrado (2011, p. 83-84).

Con la vuelta del peronismo al poder, la estructura del Fondo construida por la Revolución Argentina -centrada en el MBS y la Subsecretaría de Vivienda- se mantuvo. Lo que se modificó, mediante el decreto 941 de 1973, fueron las condiciones de reajustes de los préstamos concedidos a través del FONAVI, las cuales, a partir de ese momento, deberían ser fijadas por el MBS y por el Consejo Asesor Permanente. Ésta última entidad, pasaba a estar compuesta por un representante del BHN y dos representantes por la Confederación General de Trabajo y Confederación General Económica desplazando a la CAC como entidad patrocinadora del sector empresario.

Debido a la reducida dimensión de los recursos obtenidos, el FONAVI tuvo una escasa incidencia en la política habitacional durante el primer período de su implementación. El gobierno peronista si bien impulsó una fuerte dinámica de construcción de viviendas, la mayor parte fue realizada con recursos del Tesoro.

El despegue del FONAVI se produjo recién durante el “Proceso de Reorganización Nacional”. El golpe militar de 1976 constituyó, según Oszlak (2017), un punto de inflexión en la tendencia histórica de las políticas estatales respecto al derecho al espacio urbano y el rol del Estado en su promoción, en tanto abandonó el modelo incrementalista de ajustes y compensaciones desarrollado hasta el momento⁵².

La cuestión habitacional durante el gobierno del Proceso sufrió las medidas más generales adoptadas por el Plan de estabilización y apertura económica. En este período, la nueva ley de locaciones urbanas “tendió a asegurar la plena vigencia de las relaciones de mercado entre inquilinos y propietarios” (Oszlak, 2017, p.115), y el estímulo estatal a través del

⁵² En el marco de la doctrina de la seguridad nacional y la prioridad del combate a ideologías y movimientos subversivos que favorecieran el apoyo al comunismo, la cuestión poblacional, urbana y territorial adquirió un rol estratégico. Debía poblarse el territorio de forma equilibrada priorizando las áreas de frontera, evitando las clases peligrosas y las zonas urbanas proclives al ocultamiento y actuación del enemigo como las villas de emergencia, las universidades, las fábricas, los sectores no urbanizados, etc. Estos últimos espacios eran considerados lugares aptos para el desarrollo de disturbios por la concentración y el hacinamiento de una “masa de población proclive al resentimiento y la insatisfacción” (Oszlak, 2017).

financiamiento y la construcción se focalizó, restringiéndose a la vivienda de las clases más desfavorecidas, abandonando simultáneamente, los objetivos de universalidad que se había perseguido desde los años cuarenta en las acciones habitacionales (Liernur, 2014). Según el entonces Ministro de Bienestar Social, Almirante Julio Juan Bardi, existían cuatro sectores que se encontraban en una posición diferente para acceder a la vivienda, frente a los cuales el Estado debía actuar de distintas maneras:

1) aquellos que podían adquirir viviendas con fondos propios, 2) los que podían pagar su vivienda con créditos de la banca privada, que solían ser de entre 5 y 10 años; 3) el sector de “clase media media” (el más numeroso), al cual se lo definía como aquel con una capacidad de ahorro que le permitiría comprar su propia vivienda pero con créditos de larga duración y una baja tasa de interés; y 4) los sectores más desfavorecidos (minoritarios), que no contaban con capacidad de ahorro que les permitiera acceder al crédito bancario (Gaggero y Nemiña, s/f)

De estos cuatro sectores, el gobierno reconocía que sus acciones debían dirigirse sólo a los dos últimos. La llamada “clase media media”, se señalaba, podía acudir al mercado de alquiler o a los créditos del BHN -el cual debía dejar de “otorgar subsidios” para pasar a funcionar como un banco comercial, aunque manteniendo tasas especiales y créditos de larga duración indexados-. Los sectores sin capacidad de pago serían atendidos con los recursos provenientes del FONAVI y por la totalidad de esos recursos. De este modo el financiamiento para la compra de viviendas quedó totalmente segmentado entre los créditos subsidiados del Fondo para los sectores de bajos ingresos y los créditos bancarios comerciales para los sectores medios, a diferencia de la heterogeneidad y la amplia cobertura de los programas de financiamiento estatal existentes en períodos anteriores.

Para poner en funcionamiento el FONAVI, en 1977 se sancionó la Ley Nacional 21.581 que reglamentó de forma acabada su accionar. La Ley, aumentó la contribución del 2,5% de los sueldos y salarios a cargo del empleador al 5% y además agregó los fondos equivalentes al 20% de los importes que los trabajadores autónomos contribuían como obligación previsional. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda sería la encargada de la planificación, de la determinación de prioridades y de las normas para las operatorias respectivas, quedando a cargo de las provincias la ejecución de las mismas. Esta política, marcó una diferencia fundamental con el gobierno anterior: la asignación de cupos a las provincias no obedecería más al objetivo de beneficiar los aliados políticos del peronismo,

sino que, de ahora en más, un sistema tecnocrático determinaría las asignaciones y adjudicaciones.

Por otro lado, la Ley dispuso que la metodología escogida para la asignación de cupos debía tener en cuenta el déficit habitacional relativo y las características socioeconómicas de cada jurisdicción provincial, teniendo por primera vez las provincias su propio cupo de viviendas (Gaité, 2005). Las unidades construidas podrían ser asignadas en venta con un plazo de hasta 30 años, con plazo incierto, en comodato o préstamo de uso. A su vez, definió la vivienda económica, como objeto de financiación y la familia de recursos insuficientes, como destinataria del Fondo (Ballent, 2014). Esta completa disposición organizativa permitió eliminar el Consejo Asesor Permanente y con él a la Confederación General Económica y la Confederación General del Trabajo como actores de la política. Asimismo, la Ley 21.581 eliminó el porcentaje asignado por la Ley 19.829/1972 a la erradicación de villas, estableció los aranceles notariales en el 20% de lo corriente, la obligación de escriturar las viviendas dentro de los ciento ochenta días de su ocupación y la regularización de los barrios y conjuntos construidos. “Con el nuevo ordenamiento legal, el FONAVI se constituyó en un Fondo continuado para el financiamiento de la vivienda, al igual que los similares existentes en México o Brasil” (Yujnovsky, 1984, p.228).

En 1980, los sectores ortodoxos del área económica presionaron para eliminar la contribución del 5% de las remuneraciones. Según estos sectores, era necesario volver al financiamiento de la vivienda desde el Tesoro Nacional mediante la utilización de fondos suministrados por el Impuesto al Valor Agregado (IVA). La eliminación de la contribución fue vehiculizada mediante la Ley Nacional 22.293/1980, la cual cargó la contribución a la población en general a través del IVA representando una tendencia regresiva de la distribución del ingreso, beneficios para el empresariado por la reducción de sus impuestos (Yujnovsky, 1984) y una pérdida de los fondos específicos. Con esta medida, el FONAVI quedó a merced de los recortes que el Ministerio de Economía impuso (Gaité, 2005), tornándose notorio durante 1981 al acordar con la Tesorería un fondo mucho menor a los ejercicios anteriores.

El FONAVI, llegó a financiar durante los años 1979, 1980 y 1981 un promedio de 14.638 viviendas anuales en conjuntos habitacionales distribuidos en todo el país. La operatoria dio acceso a la vivienda a los sectores de bajos recursos, no obstante, dado que las provincias debían responder por la mora y falta de pago de la población teniendo que devolver por

adelantado los fondos a Nación, en la práctica fue eliminado el sector de población con dificultades para enfrentar las cuotas. En lo que refiere a la arquitectura de la vivienda continuó la política de grandes conjuntos y privilegió la vivienda colectiva sobre la individual, experimentando en los diseños la organización de unidades residenciales capaces de generar nuevas formas comunitarias superadoras de los aspectos críticos que se atribuían a la ciudad tradicional (Ballent, 2014). No obstante, a diferencia de los años anteriores, el MBS no brindó la asistencia en la gestión y mantenimiento que demandaban obras de la envergadura y complejidad formal y organizativa de los conjuntos. Ello sumado a un contexto salarial y laboral restrictivo y a deficiencias en la construcción expuso a estos espacios a un rápido deterioro físico y social.

En Rosario, desde 1976 a 1986, la DPVyU comenzó a trabajar con el FONAVI y constituyó la principal ejecutora de conjuntos habitacionales en el período (73%), tal como ilustra el Cuadro 1.

Cuadro 1: Rosario, conjuntos habitacionales construidos, organismos intervinientes, cantidad de viviendas ejecutadas, 1976-1986

Organismo	Cantidad de intervenciones	Cantidad de viviendas	%
BHN	14	1698	11,2
SPV	11	2275	15
DPVyU (FONAVI)	18	11224	73,8
Totales	43	15197	100

Fuente: Extraído de Petronio, Salgado y Viu (1991).

La operatoria FONAVI en la ciudad se caracterizó por su alto grado de homogeneidad: a) se construyó casi exclusivamente vivienda colectiva; b) las viviendas se agruparon en monoblocks dispuestos libremente en espacios abiertos de gran extensión, dando lugar a espacios públicos que fluían entre los edificios de forma continua; c) constituyeron intervenciones de gran envergadura (más de 500 viviendas); d) se localizaron generalmente en áreas periféricas como extensión de la ciudad o en áreas poco consolidadas (Mateos, 1986). A partir de 1978, las licitaciones realizadas por el Fondo incluyeron el terreno, el

proyecto y la construcción a una misma empresa o conjunto de empresas asociadas. Esta disposición incentivó la monopolización de la construcción de viviendas e infraestructura y condicionó, por lo tanto, las opciones de regulación de los organismos estatales encargados de la planificación del crecimiento urbano (Viu, 1989). Como consecuencia, las modalidades de emplazamiento adoptadas y el tamaño de las construcciones, instalaron a los conjuntos como intervenciones desarticuladas de la ciudad (Mateos, 1986).

Durante este período fueron construidos los complejos habitacionales objeto de las intervenciones que analizaremos en los capítulos siguientes: Casiano Casas, Latinoamericano (Foto 1), Acindar (Foto 2), Franchetti, Barrio Sindicato de la carne, Rucci (Foto 3), 7 de septiembre-Emaus, Donado y Mendoza, Grandoli y Gutierrez, , Rouillón y Segui.

Foto 1: Complejo Habitacional Latinoamericano, año 1980



Fuente: Provisto por el Museo de la Ciudad Wladimir Mikielievich

Foto 2: Complejo Habitacional Acindar, año 1981



Fuente: Provisto por el Museo de la Ciudad Wladimir Mikielievich

Foto 3: Complejo habitacional Rucci, Jardín de Infantes, año 1980



Fuente: Provisto por el Museo de la Ciudad Wladimir Mikielievich

2.4.2 Reformar el Fondo

El período de la transición democrática, en materia de políticas habitacionales se caracterizó por la reorientación del financiamiento hacia el mejoramiento de viviendas⁵³ y por el intento de introducir reformas en el sistema de funcionamiento del FONAVI.

Las autoridades de la Secretaria de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, (administradora de los recursos del Fondo) realizaron un diagnóstico de los modos en que éste venía funcionando. Entre los problemas señalados se mencionó: la estructura burocrática e ineficiente orientada a la administración de las obras de construcción y atención a las empresas constructoras, más que la atención a los usuarios; problemas en la adjudicación de las viviendas contraviniendo en muchos casos el espíritu de la Ley 21.581; deficiencias de proyectos y vicios constructivos; plazos de construcción extendidos que incidieron aumentando los costos; pagos de cuantiosas sumas frente a los reclamos de las empresas por inequidad del índice de ajuste; bajo nivel de recupero debido a deficiencias en las actuaciones de los Organismos Provinciales (Martínez de Jiménez, 2001).

En ese contexto, uno de los intentos de reforma del FONAVI se produjo en 1988, año en el que se firmó con el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento un convenio que otorgaba un préstamo de 300 millones de dólares al gobierno argentino para conformar un fondo destinado a la construcción y ampliación de la vivienda y a la reestructuración del sistema (Cuenya, 1997). Entre las condicionalidades exigidas por el Banco estaban: la disminución de los costos de vivienda; el establecimiento de una tipología con terminaciones mínimas; la explicitación de los subsidios entregados y que estos fueran sobre el capital y no a través de tasas o plazos; la incorporación de ahorro previo por parte de los adjudicatarios distinguiendo un ahorro obligatorio con cuotas uniformes y un ahorro adicional voluntario premiado con mayor puntaje (Martínez de Jiménez, 2001); la mejora de los procesos de

⁵³ En el caso del BHN las operatorias orientadas a financiar el mejoramiento de viviendas fueron; a) El Programa Techo que otorgaba créditos para el mejoramiento de la vivienda, la compra de lotes con servicios, la edificación de conjuntos de viviendas nuevas por autoconstrucción; la recuperación de viviendas en centros urbanos históricos y la dotación de núcleos húmedos; b) La Operatoria Experimental HE 420/Centenario que otorgaba créditos a grupos solidarios de entre 5 y 15 miembros para la compra de materiales destinadas a mejorar las viviendas precarias. Era requisito que las familias fuesen propietarias del terreno; c) El Programa Conjuntos por Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua que otorgaba créditos a parejas jóvenes de bajos ingresos para la producción de conjuntos de viviendas nuevas por autoconstrucción (Martínez de Jiménez, 2001).

licitación y la delimitación de criterios transparentes para la asignación de recursos a los Institutos Provinciales de Vivienda; y la cancelación de las obligaciones no cumplidas de los institutos provinciales (Cuenya, 1992).

Estas exigencias, implicaban entre otras cosas, que los intereses ligados a la construcción disminuyeran sus niveles de ganancia y que las burocracias provinciales perdieran la relativa autonomía que habían tenido hasta el momento. Además, suponía la incorporación de criterios de mercado al desenvolvimiento del Fondo, focalizando su accionar hacia sectores restringidos de población, con una disminución de los niveles de calidad y costo de las prestaciones y con una racionalidad donde a cada capacidad de pago correspondía una determinada calidad habitacional. Aunque el Banco otorgó el préstamo, en 1991 se suspendieron los desembolsos y en junio de 1992 el crédito fue cancelado. Según Cuenya (1992), este hecho expresó el poder de los intereses ligados al Fondo.

Durante los gobiernos menemistas, en el marco del amplio programa de estabilización y reforma estructural de la economía se introdujeron importantes cambios en las políticas de vivienda y en el modo de entenderlas. El gobierno, adoptó el enfoque facilitador de la época, consistente en la idea de abandonar el papel constructor del Estado y desarrollar programas donde su participación consistiría en facilitar las actividades relacionadas con la construcción de casas por parte del sector privado (Lentini, 2008).

De acuerdo al entonces Subsecretario de Vivienda, los principios sobre los que debería asentarse la política habitacional de allí en más serían: la descentralización de las acciones públicas y participación de lxs demandantes en la localización, definición y ejecución de las propias soluciones habitacionales; la vivienda como cuestión de obra privada teniendo el sector público que asumir un rol facilitador de las soluciones que la gente se diese asimismo; las soluciones habitacionales debían ser resueltas desde el lado de la demanda y no de la oferta (Martínez de Jiménez, 2001). Dichos principios no eran azarosos, por el contrario, sintonizaron con dos conceptos fuertemente sugeridos por Naciones Unidas y el Banco Mundial (BM) en una serie de documentos y publicaciones realizadas durante los años 90: *enabling* y *partnership*⁵⁴ (Cuenya, 2000).

⁵⁴ *Enabling*, habilitación o facilitación, por un lado, hacía referencia a la necesidad de suministrar un marco legislativo, institucional y financiero, en el cual los emprendimientos del sector privado, de las organizaciones sociales y de los individuos pudieran desarrollar el sector de la vivienda. Por otro lado, la noción del *partnership*

La apuesta al funcionamiento de los mercados mediante la eliminación de las entidades públicas de financiamiento y construcción, la elaboración de un conjunto de medidas e instrumentos que convertían a los préstamos en alternativas atractivas a las entidades financieras⁵⁵ y el diseño de subsidios transparentes para tener mejor impacto en la población pobre, no tardó en concretarse. En Argentina, la reforma del sistema financiero e institucional de la vivienda implicó: la privatización del BHN en 1998; la reestructuración del FONAVI; la descentralización de la administración de los recursos y el establecimiento del Sistema Federal de Vivienda; la promoción del sector privado mediante la constitución de un mercado de títulos inmobiliarios a largo plazo.

La reestructuración del FONAVI, se produjo mediante la sanción de Ley Nacional 23.966/1991, el Acuerdo Interestadual (ratificado por la Ley Nacional 24.130/1992), y la creación del Sistema Federal de Vivienda (Ley Nacional 24.464/1995).

La Ley 23.966, en primer lugar, modificó la composición del organismo encargado de su aplicación, sumando a la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, un Consejo conformado por: un representante de cada uno de los organismos ejecutores provinciales y de la Municipalidad de Buenos Aires; un representante del gremio de la Unión Obrera de la Construcción; un representante de las Cámaras de la Construcción de Viviendas e Infraestructura. El Consejo quedó facultado para dictarse su propio reglamento de funcionamiento y las normas reglamentarias del accionar del Fondo. Simultáneamente, -en el marco de reducción del gasto público que impulsaba el área económica estatal- la Ley eliminó la contribución patronal⁵⁶ y los aportes de los trabajadores autónomos, reemplazándolos por el 42% de la recaudación del impuesto sobre los combustibles líquidos y el gas natural⁵⁷. De no llegar a los 75 millones de dólares por mes calendario, la Ley dispuso que el Tesoro Nacional debería hacer los anticipos para mantener ese nivel de financiamiento. Cravino, Fernández Wagner y Varela (s/f) sostienen que esta modificación implicó el fin de

aludía a la propuesta de crear nuevos escenarios de gestión que permitieran aunar la acción de los gobiernos locales con iniciativas del sector empresarial y de la sociedad civil (Cuenya, 2005).

⁵⁵ Entre ellas; el objetivo de estabilidad macroeconómica, la atención a las leyes que rigen para ejecutar las hipotecas, la simplificación del registro de títulos de propiedad de la tierra, etc.

⁵⁶ La eliminación de la contribución al Fondo del 5% sobre las remuneraciones a cargo de los empleadores, coincidió con la búsqueda de aumentar la competitividad de las empresas mediante la eliminación de los impuestos al trabajo como fuente de recursos.

⁵⁷ Esta medida produjo una reducción del monto anual que percibió el FONAVI de unos 900 millones a 750 (Gazzoli, 2007).

la constitución del Fondo como un seguro solidario de todos los trabajadores que no podían acceder a la vivienda.

En segundo lugar, en una situación de emergencia previsional y de relaciones tensas entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales se firmó el Acuerdo Interestadual ratificado por la Ley Nacional 24.130/1992. El Acuerdo autorizó a la Nación a retener el 15% de la masa de impuestos coparticipables destinados a atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales. A cambio, la Nación remitiría a las provincias una suma fija mensual orientada a cubrir desequilibrios fiscales y los recursos provenientes de cuatro fondos entre los que estaba el FONAVI. En este marco, los gobiernos provinciales comenzaron a temer el recorte de los fondos del FONAVI para atender obligaciones de la deuda externa⁵⁸.

Paralelamente, también surgieron ciertas desavenencias respecto al envío de fondos entre la Secretaría de Vivienda de la Nación y los gobiernos provinciales. Si estos últimos querían el envío sin control a los Institutos Provinciales de Vivienda, la Secretaría de Vivienda buscó instaurar un sistema que asegurase que los recursos se apliquen a los planes de vivienda. Finalmente, el arreglo que surgió de estos desencuentros se plasmó en el Acuerdo Interestadual estableciendo que cada organismo provincial sería encargado del otorgamiento de las aptitudes técnicas y financieras de cada proyecto, como toda otra facultad de orden reglamentario.

En tercer lugar, la Ley 24.464 sancionada en 1995 creó el Sistema Federal de Vivienda. El sistema se constituyó con el FONAVI, la Municipalidad de Buenos Aires y los organismos provinciales, y el Consejo Nacional de la Vivienda -órgano, compuesto por el Poder Ejecutivo, los estados provinciales que adhiriesen a la Ley y la Municipalidad de Buenos Aires, creado para asesorar en temática de vivienda a estos organismos-⁵⁹.

⁵⁸ Según la interpretación del Ministerio de Economía, el Pacto Fiscal Federal permitía realizar quitas mensuales para atender obligaciones de la deuda externa (Cuenya, 1997).

⁵⁹ Entre las finalidades que el Consejo Nacional de la Vivienda tendría la Ley dispuso: “a) Coordinar la planificación del Sistema Federal de vivienda; b) Proponer anteproyectos de normas legales, técnicas ya administrativas para el mejor cumplimiento de los objetivos del sistema federal de vivienda; c) Proponer convenios de colaboración técnica y financiera con otros países o con organismos internacionales; d) Evaluar el desarrollo de los objetivos del sistema federal de vivienda y en particular el avance en la reducción del déficit habitacional y el estricto cumplimiento de lo establecido en la presente Ley; e) Definir criterios indicativos de selección de adjudicatarios de viviendas construidas o créditos otorgado con Fondos del FONAVI; f) Dictar su estatuto interno garantizando la representación de todas las jurisdicciones”(artículo 12).

Entre los cambios más importantes que introdujo el nuevo sistema respecto al modelo anterior, Cuenya (2000) señala:

a) La descentralización de los recursos de FONAVI hacia la Municipalidad de Buenos Aires y las provincias, asignándoles a dichos organismos las facultades para establecer la programación de sus obras e inversiones, definir las características de las obras, determinar la oportunidad de su ejecución, seguimiento y control, y proceder a la adjudicación y administración de los recursos. Asimismo, la Ley autorizó a las provincias a descentralizar la ejecución de las acciones a Municipios, Comunas y Entidades sin Fines de Lucro (cooperativas, mutuales, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones gremiales). Los recursos, serían girados automáticamente y el Consejo Nacional de Vivienda cada dos años debería fijar los nuevos coeficientes de distribución teniendo en cuenta la correcta utilización de los fondos⁶⁰. Por otro lado, con disposiciones específicas⁶¹ la Ley también apuntó a que las provincias construyeran sus propios fondos para dar solución a la problemática habitacional.

b) La gradual reorientación de los recursos desde la producción de conjuntos masivos de viviendas, al crédito individual para financiar la compra, construcción o mejoramiento de la vivienda para las familias sin recursos.

c) El establecimiento de pautas para mejorar el esquema financiero y sanear problemáticas asociadas a la ineficiencia y corrupción en el funcionamiento del FONAVI⁶². Para ello “La Ley determinó plazos para la escrituración de las viviendas adquiridas con créditos del FONAVI, contempló la posibilidad de afectar los recursos asignados a cada jurisdicción como garantía de préstamos a contraer, permitió flexibilizar las carteras hipotecarias para la obtención de recursos adicionales tanto en el país como en el exterior. Finalmente, la Ley

⁶⁰ A pesar de esta disposición los recursos al ser directamente manejados por los tesoros provinciales, sin poder de fiscalización a nivel nacional, convirtieron al FONAVI en un recurso fiscal genérico subordinado a los fines de estabilidad macroeconómica.

⁶¹ En el capítulo IV, la Ley estableció que las jurisdicciones que adhieran a ella tenían la obligación de hacerlo mediante una Ley. Dicha Ley debía contener la creación de un fondo provincial destinado a la construcción de vivienda, para la cual debían crear una cuenta especial donde depositarse los recuperos y la financiación obtenida (Gazzoli, 2007).

⁶² Entre los hechos de corrupción e ineficiencia en el Diario Clarín (1995) se mencionó, el excesivo precio de construcción de las viviendas en comparación con su precio de venta en el mercado, la morosidad de los adjudicatarios- cercana al 50% de los mismos- y el mal uso de los fondos por parte de las jurisdicciones.

también estableció mecanismos de control y parámetros para asignar premios y castigos a la gestión de los gobiernos”⁶³(Cuenya, 2000, p.5).

Barreto (2012) agrega a estas transformaciones, el impulso a las titularizaciones en propiedad como sistema de tenencia de las viviendas y la participación del capital privado en la financiación a través de programas cofinanciados.

En líneas generales, los cambios introducidos generaron una reasignación de roles y beneficios económicos entre los distintos actores tanto públicos como privados. Además, tras la descentralización, el alcance de las transformaciones políticas impulsadas pasó a depender de la voluntad de las provincias, sus alianzas y compromisos con las empresas constructoras y las clientelas políticas (Cuenya 2005). Por otro lado, en cuanto a los perceptores, los sectores que tradicionalmente habían sido atendidos por el Estado, recibiendo subsidios indirectos vía plazos mayores y tasas menores a las del mercado, fueron desplazados como destinatarios predilectos del financiamiento público (Martínez de Jimenez, 2001). En consecuencia, se tendió a una progresiva focalización de los beneficiarios de las políticas habitacionales.

2.5 La vuelta a los complejos del FONAVI

2.5.1 Diagnosticar los conjuntos habitacionales en Rosario: deterioro y precariedad

A partir de los años '80 los complejos habitacionales rosarinos comenzaron a ser objeto de atención académica, política e institucional. El objetivo de conocer y caracterizar su estado infraestructural, urbanístico y social derivó en una serie de trabajos que coadyuvaron a diagramar las claves de lectura en que luego serían inscriptas las problemáticas de los complejos.

La primera serie de trabajos que analizó el tema a fines de los años 80 provino del ámbito académico. Fue realizada por el “Centro Universitario de Investigaciones Urbanas y Regionales” (CURDIUR) y por el “Equipo Para el Estudio de la Vivienda” (EPEV), ambas instituciones inscriptas en la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la

⁶³ Por medio del artículo 5, la Ley dispuso que cada dos años el Congreso de la Nación fijara una nueva distribución de los coeficientes destinados a las provincias teniendo en cuenta la correcta utilización efectuada de los Fondos, el nivel de recupero, el nivel de inversión en obra y la variación del déficit habitacional de acuerdo a cifras del INDEC y del Consejo Nacional de la Vivienda.

Universidad Nacional de Rosario (UNR)⁶⁴. Las investigaciones de estos equipos (Viu 1989, 1990; Petronio, Salgado y Viu, 1992; Petronio, 1991; Salgado Decaroli y Tasinato, 1995; Vidal, 2001; Mateos, 1986), reunieron información dispersa y fragmentaria sobre viviendas construidas en la ciudad con financiación pública desde 1927 hasta 1989, identificaron los organismos ejecutores de las mismas, y analizaron su emplazamiento, organización espacial, normativa, etc. Además, presentaron un relevamiento de los complejos habitacionales abierto a ser completado por dependencias públicas y privadas que dispusieran de documentación ampliatoria⁶⁵.

En el marco de las producciones de ambos equipos, el trabajo de Petronio, Salgado y Viu (1992) resultó significativo en tanto enumeró, por primera vez, cada conjunto habitacional relevado⁶⁶, e ilustró el modo en que la construcción pública de conjuntos habitacionales en Rosario desde sus inicios se ubicó en localizaciones periféricas, incidiendo negativamente en la accesibilidad urbana, en la provisión de servicios infraestructurales y equipamiento comunitario, y en el grado de vinculación con los hechos colectivos de la ciudad.

Según los autores, durante el período que se inició en 1976 y terminó en 1986, la DPVyU se consolidó como la principal⁶⁷ entidad ejecutora de conjuntos habitacionales en Rosario, a través de la realización de 18 intervenciones de un total de 11.224 viviendas financiadas mediante el FONAVI. El 70% de su producción se localizó en terrenos que estaban en el borde ciudad-campo, distribuida en conjuntos habitacionales de una gran magnitud compuestas por alrededor de 600 unidades promedio. Estos grandes conjuntos periféricos,

⁶⁴ Es importante resaltar que estas producciones tuvieron como precedente las Primeras Jornadas Nacionales de Trabajo Sobre Técnicas de Evaluación de Conjuntos Habitacionales, desarrolladas en 1981 por la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Rosario junto a la Subsecretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda del entonces Ministerio de Acción Social de la Nación.

⁶⁵ Desde una perspectiva ligada al urbanismo y a la arquitectura, los trabajos del CURDIUR y del EPEV identificaron los organismos estatales que construyeron vivienda de interés social en la ciudad y estudiaron la localización de los conjuntos en relación a la estructura urbana. Simultáneamente, las investigaciones recuperaron la normativa de diseño implementada en las operatorias, la dimensión de las intervenciones y los problemas asociados a ellas. Su objetivo era evidenciar el rol de la construcción masiva de viviendas como parte activa en el proceso de construcción de la ciudad en el tiempo.

⁶⁶ El relevamiento incluye material gráfico correspondiente a cada conjunto (plano de localización, planta del conjunto y planos prototípicos) e información general de los mismos.

⁶⁷ Entre 1976 y 1986, además de la DPVyU, otras dos instituciones públicas construyeron conjuntos habitacionales en Rosario, el entonces SPV -actualmente Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat- (SPVyH) y el BHN. Del total de viviendas construidas entre 1928 y 1999 (22.709) la DPVyU construyó el 63,43%, el BHN el 31,86% y el SPV el 4,69%.

afirman Petronio, Salgado y Viu, (1992), fueron conformando los nuevos bordes de la ciudad de la década del 70.

Asimismo, los autores compararon las normas de diseño que desarrolló el FONAVI con las normas de diseño de programas anteriores y posteriores, e identificaron un desmejoramiento en las condiciones de vida ofrecidas a los pobladores de los conjuntos por parte Fondo. Los investigadores hallaron que la resolución de la unidad de vivienda en las normas FONAVI rebajó las calidades de diseño con respecto a programas implementados años anteriores, tales como el Plan VEA; redujo la superficie de la vivienda construida y disminuyó la calidad y los tipos de materiales de terminación estipulados, situación que se agudizó considerando que esas superficies sumadas en conjunto tenían “incidencia en la determinación de las áreas de uso común del agrupamiento” (Petronio, Salgado y Viu, 1992: p.16). La decisión de reducir costos, bajo el argumento de las dificultades en el recupero de la inversión también se expresó en los montos destinados al equipamiento comunitario⁶⁸.

Por otro lado, el trabajo de Viu (1990) se concentró en el rol de la normativa y los instrumentos urbanísticos que modelaron la construcción de los conjuntos. Al analizar las resoluciones del FONAVI de 1981 -especialmente la Resolución Reglamentaria 41/1981 y sus anexos de 1982 vigentes hasta 1987- encontró que los enunciados resultaban poco claros, se proponían-admitían estándares mínimos y máximos respecto de las superficies, de los niveles de terminación, y no se proponían ni admitían indicaciones referidas al proyecto urbano y arquitectónico. Ello produjo, según el investigador, que las principales decisiones respecto a la localización de los conjuntos y su relación con el trazado y el tejido urbano quedasen en manos de las empresas constructoras.

En 2005, enmarcado en el proyecto “Pobreza Urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y el Caribe”⁶⁹ de la Comisión

⁶⁸ Según Petronio, Salgado y Viu (1992) las resoluciones, redujeron en un primer momento los recursos orientados a complementar la parquización y construcción de superficie cubierta, para luego proponer un tope máximo de financiación en carácter excepcional, una vez certificada la necesidad solicitada por las áreas competentes.

⁶⁹ El mencionado proyecto se desarrolló entre 2005 y 2006. Su objetivo fue caracterizar la pobreza y precariedad urbana en la región, diseñar políticas y programas nacionales y locales para la superación de la pobreza y la precariedad urbana y diseñar estrategias de financiamiento e institucionalización. A través de la identificación de fortalezas, debilidades y capacidades municipales el proyecto se propuso potenciar las posibilidades de los municipios para que lleven adelante una agenda que favorezca a los grupos más pobres en el acceso al suelo, la vivienda y los servicios públicos, entre otros (Centrángolo, 2007).

Económica Para América Latina y el Caribe, Carla Rodríguez, caracterizó cuantitativa y cualitativamente los conjuntos habitacionales de Rosario⁷⁰, perfiló las condiciones socioeconómicas y urbanísticas de los hogares residentes y analizó las percepciones de los mismos acerca de las condiciones de vida en los ámbitos públicos y privados, internos y externos de las viviendas.

Los resultados de la investigación mostraron una serie de aspectos críticos: situaciones de hacinamiento moderado o profundo, precariedad debida al deterioro de espacios comunes y viviendas -que en algunos casos tenían origen en problemas constructivos, falta de mantenimiento y realización de ampliaciones inadecuadas-, y situaciones de dominio irregular.

Para elaborar una caracterización cualitativa y cuantitativa de los conjuntos estudiados, Rodríguez (2005) desarrolló una tipología que clasificó el estado constructivo general de los complejos en dos grandes categorías de problemas. La primera categoría, problemas de proyecto y ejecución, fue desagregada en: problemas de diseño (1. ausencia de espacios guarda autos; 2. ausencia de tendederos.; 3. niveles de acceso al conjunto por debajo del nivel de la calle); problemas estructurales (1. estructuras metálicas en proceso de oxidación; 2. grietas o rajaduras profundas en paredes; 3. grietas o rajaduras en balcones) y por falta de infraestructura básica y/o equipamiento o servicios (1. posee rajaduras o grietas superficiales; 2. falta de pintura; 3. humedades en mampostería; 4. postigos o aberturas oxidadas o deteriorados; 4. vidrios rotos; 5. portero eléctrico sin funcionamiento; 6. pasillos o ingreso sin iluminación; 7. escaleras sin barandas; 8. escaleras sin iluminación; 9. faltan matafuegos; 10. cañerías en espacios comunes sin reparación con pérdidas).

La segunda categoría de problemas que identificó Rodríguez, problemas de uso, fue agrupada según las siguientes tres variables: de mantenimiento (1. posee rajaduras o grietas superficiales; 2. falta de pintura; 3. humedades en mampostería; 3. postigos o aberturas oxidadas o deteriorados; 4. vidrios rotos; 5. portero eléctrico sin funcionamiento; 6. pasillos o ingreso sin iluminación; 7. escaleras sin barandas; 8. escaleras sin iluminación; 9. faltan matafuegos); por modificaciones constructivas (1. balcones con cerramientos de

⁷⁰ El estudio abarca 90 de los 183 conjuntos construidos entre 1928 y 1999 por la DPVU, el SPV y el BHN. Los complejos que se analizan son torres y tiras de planta baja más dos y tres pisos y complejos con ambas tipologías.

mampostería; 2.construcciones no autorizadas anexas al conjunto; 3.construcciones en espacios comunes no anexos al conjunto; 4.cañerías en espacios comunes sin reparación con pérdidas) y ambientales (1.basura en los espacios públicos colectivos; 2. deterioro general en los espacios verdes privados colectivos; 3.ratas en los espacios públicos colectivos; 4.perros sueltos en el barrio).

Según Rodríguez (2005) ambos tipos de problemas, fallas estructurales y problemas originados en el uso, causaron el estado de precariedad de los conjuntos potenciándose recíprocamente en un circuito de profundización del deterioro que implicó condiciones deficientes de habitabilidad y un aumento de viviendas obsoletas, que aceleraron el fin de su vida útil antes de lo previsto.

La autora, asimismo, encontró características de deterioro y una débil apropiación del equipamiento comunitario y los espacios colectivos de los conjuntos, tanto de uso público (plazas, plazoletas, calles, veredas) como privado (acceso, senderos peatonales, patios de uso común, jardines en fachada, etc.), traducidas en la baja presencia de consorcios conformados, en la generación de basurales y espacios inseguros y en la presencia de avances individuales mediante la realización de construcciones diversas como piezas adyacentes, garajes y cercamientos en las plantas bajas.

Por otro lado, el trabajo de Rodríguez señaló que la mayoría de los conjuntos construidos⁷¹ no contaba con las escrituras de las viviendas. Su causa radicaba en la falta de final de obra y/o reglamento de propiedad horizontal, lo que a su vez obstaculizaba la conformación de consorcios. Para 2001, en Santa Fe solo el 17% del total de la vivienda adjudicada estaba escriturada y los niveles de recupero solo alcanzaban el 20,34%.

Asimismo, la investigación se propuso realizar una caracterización socioeconómica de la población residente en los conjuntos estudiados. Encontró que la mayoría de éstos correspondía a sectores de clase media y media baja, objeto de procesos de empobrecimiento y deterioro en sus condiciones laborales. Además, registró dificultades para organizar los consorcios debido a la baja recaudación de las cuotas, a los bajos niveles de ingreso y a una actitud considerada pasiva de lxs vecinxs. En lo que refiere a la gestión político-administrativa, sostuvo que la intervención pública no previó intervenciones vinculadas con

⁷¹ Frente a esta situación el SPV creó el programa “Escriturar”

la etapa de habitar, rehabilitar y mantener los edificios, quedando librada a la voluntad de lxs vecinxs el mantenimiento de los mismos.

Por último, el informe elaboró un listado de propuestas de intervención pública local para el stock edilicio existente; a) la apertura de un registro de consorcios, mediante la promoción de la iniciativa organizacional; b) la oferta de un menú diverso de acciones, concebido según diagnóstico -participativo- y estructurado con base en dos grandes líneas: 1) rehabilitación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales 2) recalificación del espacio de uso colectivo (con un diseño participativo; recuperación comunitaria de la “historia” barrial como elemento del diagnóstico, etc.).

Tres años después, un convenio celebrado en el año 2008, entre la Sociedad Central de Arquitectos y la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, se propuso realizar un estudio del estado de situación de los planes FONAVI, entre otros, en todo el país y elaborar una propuesta de recuperación. La publicación de Bekinschtein, Calcagno y Risso Patrón sistematizó los resultados obtenidos en 2013. En el caso de Rosario, la investigación analizó una muestra compuesta por ocho conjuntos habitacionales⁷² construidos entre 1982 y 1997 por la DPVyU. Replicando el trabajo de Rodríguez (2005), el estudio trazó un seguimiento longitudinal del mismo universo de análisis para 2008. Entre sus principales hallazgos se destacan:

-Un aumento de la percepción del deterioro de la calidad ambiental de los conjuntos con presencia de basura en los espacios públicos (de un 54% de percepción en 2004 a un 76% en 2008). Un aumento en el porcentaje de vecinxs que se mudarían⁷³.

-Una composición social familiar que se mantuvo estable, con familias nucleares integradas por hasta 5 personas (81% en 2004 y 88% en 2008) y un porcentaje significativo de hogares encabezados por mujeres (27% en 2004 y 21% en 2008). Un perfil ocupacional que se mantuvo estable para dicho período y un perfil educativo que decreció con respecto al de 2004 (con un aumento de 12 puntos porcentuales en 2008).

- Problemas originados en el uso que afectaban de manera severa o muy severa al 97% de los casos relevados, contra un 74% en 2004. Problemas ligados al proyecto y ejecución de los

⁷² Los conjuntos son: Acceso Sur; Seguí y Rouillón (oeste); Seguí y Rouillón (este); Grandoli y Gutiérrez (I); Grandoli y Gutiérrez (II); Grandoli y Gutiérrez (III); UN- 256; Acindar.

⁷³ Según la publicación en 2004 el 40% de las/os que afirmaba el deseo de mudarse en función de las relaciones sociales con el entorno barrial, mientras en 2008 el 67% lo relacionaba a cuestiones de inseguridad.

conjuntos que se mantuvieron estables concentrados en los espacios interiores de uso colectivo -ausencia de matafuegos (94%), humedad (94%), falta de mantenimiento de porteros eléctricos (91%) y ascensores (76%), escaleras sin barandas (64%), etc.-.

-Un avance en el deterioro de los equipamientos comunitarios y los espacios exteriores de los conjuntos. El 100% de los entrevistados en 2008 consideraba que los espacios de uso colectivo se encontraban deteriorados, contra el 62% en 2004 (por presencia de edificaciones particulares, falta de mantenimiento y mala convivencia).

-Un aumento en los consorcios conformados de 3 puntos porcentuales con respecto a 2004. Los hallazgos del informe actualizaron la descripción de la situación de los complejos y contribuyeron a sostener que estos habían empeorado progresivamente en términos de habitabilidad, seguridad en la tenencia y capacidad de integración social. Asimismo, fueron acompañados por un conjunto de recomendaciones generales para un programa de rehabilitación: realizar inversiones en el mejoramiento físico constructivo de los espacios exteriores de los edificios, además de obras en los tabiques sanitarios, cocinas y espacios comunes interiores de los conjuntos; acciones de intervención social destinada a capacitar a lxs usuarixs y su organización vecinal; acciones de normalización legal orientadas a la regularización dominial y la regularización consorcial; soluciones a problemas ambientales; fortalecimiento y capacitación de los equipos técnicos provinciales; formulación de un cronograma de programación, seguimiento y evaluación del proyecto.

La elaboración de estos informes fue posible en un contexto caracterizado por el recentramiento de la cuestión habitacional como objeto de actividad estatal.

2.5.2 Revitalizar el Fondo

Tras la crisis de 2001, el sector habitacional asumió un rol orientado a paliar la grave situación económica y financiera, mediante una fuerte inversión en obra pública (Rodríguez et al., 2007; Barreto, 2012). A partir de 2003 la estructura organizacional de las políticas habitacionales y las políticas de infraestructura urbana y territorial, se centralizó en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS) creado a tal

efecto⁷⁴. La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de este Ministerio fue la que concentró e implementó las acciones habitacionales.

Durante los primeros años de gobierno kirchnerista, como medida de reinserción laboral y de reactivación industrial, el MPFIPyS lanzó el Programa Federal de Construcción de Viviendas con un voluminoso fondo de \$2.500 millones anuales. El Programa, se erigió como eje de un conjunto de subprogramas⁷⁵ orientados a satisfacer diferentes demandas. Entre estos programas estaban el Programa Federal de Fortalecimiento y Optimización del Recupero de cuota FONAVI, el Programa Federal de Reactivación de Obras FONAVI y el Programa Federal de Fortalecimiento de las Áreas de Desarrollo Urbano de los Institutos Provinciales de Vivienda (MPFIPyS, 2015a).

El Programa Federal de Fortalecimiento y Optimización del Recupero de cuota FONAVI, se propuso como objetivo general mejorar, a través de la acción conjunta de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y de los Organismos Jurisdiccionales, la calidad de gestión del Sistema Federal de Vivienda priorizando el recupero de las inversiones FONAVI como fuente genuina de retroalimentación del Sistema. Como objetivos específicos estableció: a) la regularización y puesta al cobro de la totalidad de las viviendas terminadas; b) la agilización de los mecanismos para adjudicar y poner al cobro las viviendas en ejecución; c) lograr en un año duplicar los niveles de recaudación en concepto de Recupero de Cuota FONAVI.

Por su parte, el Programa Federal de Reactivación de Obras FONAVI, en sus etapas I y II, tuvo como objetivo general reactivar los planes de viviendas financiados con recursos provenientes del FONAVI y ejecutados por los IPV, mediante el aporte de un financiamiento no reintegrable del Gobierno Nacional. Como objetivos específicos se propuso: a) Reactivar la construcción de viviendas cuyo margen de avance en obras era de un nivel muy bajo o se encuentra directamente paralizado; b) Promover e incentivar a que dicha reactivación de viviendas se llevase a cabo a través de los recursos del FONAVI con el auxilio financiero de

⁷⁴El gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) modificó la Ley de Ministerios al crear el MPFIPyS con el objeto de impulsar el desarrollo territorial. Éste pasó a concentrar la planificación, ejecución y control de toda la obra pública, de manera que todos los programas financiados por los organismos internacionales de créditos dispersos en distintas reparticiones estatales se trasladaron a su órbita (Barreto, 2012).

⁷⁵ Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios; el Subprograma Federal para el Mejoramiento del Hábitat Urbano, Obras de Infraestructura y Obras Complementarias; y el Subprograma Federal de Terminación de Vivienda.

la Nación; c) Contribuir a la generación de empleo a través de la inserción de mano de obra desocupada dentro del mercado laboral (MPFIPyS, 2015b)⁷⁶.

Finalmente, el Programa Federal de Fortalecimiento de las Áreas de Desarrollo Urbano de los Institutos Provinciales de Vivienda⁷⁷ se propuso fortalecer las áreas de Desarrollo Urbano de los organismos provinciales de vivienda, o a crearlas en caso de que no existieran, mediante el esfuerzo compartido entre la Nación y el respectivo organismo provincial. El Programa se dirigió a las Áreas de Planeamiento o Desarrollo Urbano, de todos los organismos provinciales de vivienda, cualquiera sea su forma legal: Institutos, Direcciones, Programas o Agencias.

Según Fernández Wagner, "...las sucesivas autorizaciones hechas en el año 2000 y 2001 a las provincias respecto a destinar parte de los fondos FONAVI para cubrir déficit en otras cuentas (libre disponibilidad) provocaban que estuviera totalmente paralizado y desfinanciado, al tiempo que había decaído el volumen del fondo" (2006, p.3). Por lo tanto, los programas antedichos significaron un aporte significativo de fondos adicionales a la política habitacional de FONAVI (Barreto, 2012).

2.5.3 Disputas y conflictos con los residentes de los complejos

En este marco nacional de reactivación de programas habitacionales, diferentes acontecimientos provinciales y locales derivaron en que la situación de los complejos fuera retomada por la agenda estatal.

⁷⁶ "En su primera etapa el Programa implicó: -Un aporte de la Nación de \$301.640.965,83 en 12 meses -Un aporte de las Jurisdicciones de \$301.640.965,83 en 12 meses -Reactivación de 24.611 viviendas -Generación de 73.833 puestos de trabajo. En su segunda etapa incorporó como mano de obra para la construcción de las viviendas a los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar pasando formar parte del sector formal del empleo. El Programa Federal de Reactivación en su etapa I y II significó la solución habitacional para 44.000 familias argentinas" (MPFIPyS, 2015b).

⁷⁷ Sus objetivos son: a) Brindar las condiciones para incorporar la dimensión del Desarrollo Urbano en la implementación de los programas de vivienda desarrollados por el Estado, en articulación entre el organismo provincial y los respectivos municipios, contribuyendo al mejoramiento de la calidad del hábitat; b) Contratar profesionales universitarios especializados en Urbanismo y Ordenamiento Territorial, en Sistemas de Información Geográfica, o en temas específicos acordes a las necesidades del lugar como hidráulica, sismos, infraestructura, etc.; c) Adquirir computadoras, periféricos, servidores, impresoras, scanner, plotter u otros equipos informáticos; d) Comprar licencias de programas informáticos gráficos y de sistemas de información territorial; e) Realizar cursos de capacitación y perfeccionamiento dirigidos al personal del organismo de vivienda y de las Municipalidades, orientados a temas de planeamiento urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo; relevamiento, procesamiento y sistematización de información; y manejo de sistemas de información geográfica (MPFIPyS, 2015c).

En primer lugar, el análisis de las ordenanzas y decretos del Concejo Municipal de Rosario permite entrever que el tratamiento la cuestión habitacional de los complejos inició con un problema fiscal: de un lado, la imposibilidad de cobrar la Tasa General de Inmuebles (TGI) a las viviendas FONAVI, debido al incumplimiento en la escrituración de las viviendas a nombre de lxs adjudicatarios, del otro el reclamo de lxs vecinxs por la exoneración del pago de la Tasa. Tras el ingreso de sucesivos expedientes en el Concejo Municipal, la sanción del Decreto Municipal 21.381/2002, dispuso condonar las deudas originadas en el TGI correspondientes a viviendas construidas con planes FONAVI, al efecto de poder regularizar la situación dominial de las mencionadas viviendas. El Decreto Municipal 0879 que lo reglamentó estableció un plazo de 2 años máximo para que la DPVyU y el SPV presenten en la Dirección General de Topografía y Catastro de la Municipalidad de Rosario las copias de las escrituras traslativas de dominio, los planos de mensura y subdivisión correspondientes a favor de lxs adjudicatarixs.

Igual situación se registró en el año 2005 en la ciudad de Santa Fe. Un conjunto de vecinxs, acudieron al Defensor del Pueblo con el objeto de hacer frente, esta vez, a las intimaciones de la Administración Provincial de Impuestos (API) para pagar el impuesto inmobiliario. Estas intimaciones, registraban una retroactividad de 7 años y lxs vecinxs manifestaban nunca haber recibido notificación. En este marco, y tras las reuniones mantenidas entre el Defensor del Pueblo provincial y el presidente de la Comisión de Viviendas de la Cámara de Diputados, en mayo de ese año, ingresó "...un proyecto de ley para condonar la deuda del impuesto inmobiliario a los adjudicatarios de casas construidas a través de la operatoria del Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi) y de los Institutos Municipales de Vivienda; eximiéndolos del pago del mismo hasta tanto se realice la escritura traslativa de dominio a su nombre"⁷⁸ (El Litoral, 2005). Al no estar mensurada ni escriturada la totalidad de terrenos

⁷⁸ En la versión taquigráfica de la Cámara de Diputados del día 30 de noviembre de 2005, se encuentra el proyecto de ley original. Entre sus fundamentos se mencionan: el deber de la provincia de auspiciar la regularización de la inscripción registral de los bienes inmuebles adquiridos por particulares mediante planes del FONAVI; el artículo 6° de la Ley Provincial 11.649, que dispone, conforme al artículo 109 del Código Fiscal, eximir del "pago del Impuesto Inmobiliario a la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo y a los Institutos Municipales de Vivienda por los inmuebles que adquieran o construyan, cuando los mismos tengan vinculación con programas de vivienda y préstamos bajo su esfera de actuación, desde la vigencia de la presente ley hasta que dichos inmuebles sean entregados en posesión a sus adjudicatarios"; y el objetivo del Gobierno provincial de escriturar, dentro de un plazo de dos años, todas las viviendas con mensura adjudicadas a través de los planes FONAVI.

a nombre de la DPVyU, el cobro del impuesto inmobiliario resultaba jurídicamente engorroso.

Estos conflictos administrativos y fiscales instalaron en la legislatura provincial la necesidad de crear un marco normativo para la regularización escritural de las viviendas adjudicadas. De hecho, la ley que recibió media sanción para ser comunicada al Senado en el año 2005, en su artículo 1 ya no proponía la condonación de la deuda⁷⁹ a lxs adjudicatarixs, sino que disponía la realización de un Plan de Regularización Escritural⁸⁰.

En el año 2007, el oficialismo provincial, en ese entonces justicialista, presentó un nuevo proyecto de regularización dominial (Expediente Provincial 19.508/2007). Entre los motivos de la presentación, el documento del proyecto mencionó una serie de perjuicios que se pensaban derivados de los diversos vínculos (alternativos, distintos u opuestos a las reglamentaciones vigentes) entablados por lxs ciudadanxs con los inmuebles. Entre ellos que:

✓Gran parte de quienes habitan las respectivas viviendas no se sienten propietarios de estas y consecuentemente no hacen suyos ni los derechos ni las obligaciones emergentes del derecho de propiedad. ✓La inexistencia de título e inscripción registral facilita, permite y hasta fomenta las transferencias irregulares de los boletos de compraventa, lo cual perjudica tanto al adjudicatario original como al adquirente, y a la propia DPVyU quien se verá sometida a un largo y tedioso proceso de desadjudicación, desalojo y posterior readjudicación, con el consecuente detrimento patrimonial, social y quiebre del sistema solidario de reinversión de las cuotas de las viviendas en nuevos planes sociales. Esto puede hacerse extensivo a los abandonos de hecho de las viviendas y a las ocupaciones fácticas de las mismas. ✓Tanto los estados locales como el Estado provincial se ven también perjudicados en la percepción de los distintos tributos que gravan los inmuebles” (Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, 2008, p.20).

⁷⁹ “Artículo 1º – Se condona del pago del Impuesto Inmobiliario, a los adjudicatarios de viviendas construidas y financiadas mediante operatorias del Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi) y de los Institutos Municipales de Vivienda, hasta la fecha de entrada en vigor de la presente ley” (Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, 2005, p.115). Proyecto original presentado por los diputados Tibaldo, Venesia, Kilibarda, Cura, Dehesa, Cavuto y Urruty

⁸⁰ “Artículo 1º – Dispónese la realización de un Plan de Regularización Escritural dirigido a los adjudicatarios de viviendas construidas y financiadas mediante operatorias del Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi) y de los Institutos Municipales de Vivienda” (Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, 2005, p.115). Proyecto con modificaciones al original, presentado por los diputados Esquivel, Kilibarda, Mascheroni, Liberati, Meotto, Benas, Lamberto, Dehesa, Lacava y Pezz

Como se desprende de la cita, los motivos que enunció el proyecto de ley fueron construidos como problemas de orden subjetivo, administrativo y fiscal. De cara a estos argumentos, el proyecto estipuló que, de sancionarse la ley, los beneficios serían permitir el acceso a la vivienda y concretar el derecho de dominio sobre ellas a lxs santafesinxs, por un lado, y la posibilidad de ampliar las fuentes del financiamiento de la DPVyU para nuevos planes habitacionales, por el otro.

En lo que refiere al articulado, en comparación con los proyectos de 2005, se incorporaron nuevas disposiciones. En primer lugar, la creación de un régimen especial de titularización de las viviendas, construidas en jurisdicción provincial, mediante todos los planes ejecutados por la DPVyU hasta el momento no escrituradas, ampliándose la cobertura más allá de las construidas por operatorias del FONAVI, como estaba previsto en los proyectos presentados anteriormente. En segundo lugar, como beneficiarixs, incorporó desde las personas que acreditaran una situación de regularidad plena, hasta aquellas personas que ocupasen la vivienda, con la condición de habitarla con cinco años de antelación a la publicación de la ley y sin haber incurrido en un delito penal. En tercer lugar, el proyecto de ley estableció el deber de lxs beneficiarixs de adherir al régimen y que la sola adhesión implicaba la renuncia expresa a todo tipo de reclamo por deficiencias o vicios constructivos, así como el desistimiento de todo recurso interpuesto o juicio entablado con la DPVyU. En cuarto lugar, el proyecto flexibilizó las gestiones administrativas locales o provinciales que, efectuadas en la época de construcción de las viviendas, entorpecieran la entrega de escrituras, y también determinó un completo sistema de refinanciación de los saldos adeudados y de revalorización de viviendas a valores actuales del mercado.

Este último punto, incentivó los reclamos de la Asociación Civil de Barrios Fonavi Rosario⁸¹, emergiendo el tercero de los sucesos identificados en el impulso al abordaje de la situación habitacional de los conjuntos. La Asociación, en una nota otorgada al diario La Capital, planteó el temor frente al aumento de las cuotas y los posibles desalojos (La Capital, 2007).

⁸¹ La Asociación inició sus actividades en 1983, con la entrega de las primeras viviendas de calle Lamadrid y Alice. Según versa en su página web “Su actual presidente José Peralta recibe una de ellas y allí comienza su lucha. Ante las irregularidades y necesidades en cuanto a las mentiras de esas cuatro paredes, siendo dueños de nada, porque no poseían escrituras y no había finales de obras. En muchos casos, las viviendas fueron entregadas sin sanitarios, aberturas ni pisos. Sin embargo, por si faltara poco, surgieron otros inconvenientes que con el tiempo se fueron solucionando mediante la ardua tarea de este hombre y su nuevo equipo” (Asociación de Barrios FONAVI, 2016).

Lxs vecinxs sostenían que el proyecto establecía que lxs adjudicatarixs que se atrasaban tres cuotas eran pasibles del desalojo, además que se podría retirar el boleto de compra venta y cambiarlo por un contrato de alquiler, de allí que “uno de los barrios nuestros llevo un cartel inmenso que decía ‘La inmobiliaria más grande de la provincia, la Dirección Provincial de Vivienda’” (Entrevista 1, 4 de septiembre de 2017) y colgó delante de la DPVyu.

El día 28 de noviembre, vecinxs de los FONAVI de Rosario protagonizaron una protesta con corte de calle frente a la DPVyu. En la noticia publicada por el diario *El Ciudadano*, José Peralta, precisó que viajarían ese mismo día a Santa Fe para impedir la aprobación del proyecto. Tras lograr su cometido, los barrios movilizados obtuvieron una copia del proyecto para estudiarlo y el compromiso del presidente de la Cámara de Diputados de no tratarlo hasta no ser consensuado (Entrevista 2, 4 de septiembre de 2017).

Finalmente, un litigio iniciado en el año 2000 por parte de una adjudicataria del barrio Centenario de la ciudad de Santa Fe aceleró el tratamiento estatal de la cuestión. Según el abogado de la adjudicataria en el año 1999 comenzó a realizar una serie de reuniones con vecinos de barrios FONAVI de Santa Fe donde se anotició de la falta de escrituración de las viviendas (Entrevista 3, 7 de agosto de 2017). Del conjunto de casos existentes decidió patrocinar a Norma Chinquini de Maidana quien, después de haber pagado todas las cuotas de su departamento, y haber recibido comprobante de cancelación de deuda no le había sido entregada la escritura de su inmueble. Según el abogado, tras siete años de litigio, el juez con atribuciones en la causa, intimó al gobierno provincial a escriturar las viviendas del barrio en los 90 días que siguieron al 1º de octubre de 2007. El trámite judicial fue obstaculizado a lo largo del período por el Estado “de todas las maneras posibles” (Página 12, 2008), con planteos procedimentales, robo de expedientes, etc. (Entrevista 3, 7 de agosto de 2017). No obstante, la gestión saliente de Jorge Obeid no apeló la sentencia. Esta actitud fue leída como un claro mensaje del gobierno saliente en contra del entrante, ya que esto acarrearía una catarata de juicios contra la provincia (Página 12, 2008). La razón era que, tras la resolución del juez, lxs vecinxs del barrio que no habían litigado y que tuvieran el boleto de compra venta firmado por la provincia, podrían presentar su propio reclamo de escrituración.

Frente al peligro de tener que pagar importantes multas e indemnizaciones, de no cumplir con el mandato judicial, el gobierno provincial se comprometió a regularizar la situación. El 1º de mayo de 2008 ante la Asamblea Legislativa, el gobernador Hermes Binner retomó el

problema de las escrituras y enunció la decisión de impulsar un programa destinado a resolver las situaciones jurídicas existentes. En noviembre de ese mismo año se sancionó la Ley Provincial 12.953 y fue reglamentada al año siguiente.

De este modo, la cuestión habitacional de los complejos terminó de estructurarse en clave de regularización dominial. Los problemas de recaudación fiscal iniciales pasaron a un segundo plano y el objetivo de concretar el derecho a la propiedad se constituyó en la intervención privilegiada de las acciones que se desarrollarían a partir de 2009.

A lo largo del capítulo se reconstruyó el modo en que la cuestión habitacional se gubernamentalizó en Argentina durante la primera mitad del siglo XX, llegando a implementarse el tipo arquitectónico complejo de vivienda social colectiva como programa estatal en las décadas de 1960 y 1970. En ese camino, se sistematizó el surgimiento del FONAVI, su ligazón estrecha con los intereses del sector empresarial argentino, su desembarco en Rosario, y las tensiones desatadas a partir de los intentos de reformarlo. Tras ello, el capítulo describió la orientación hacia la facilitación, la descentralización, la focalización, y el financiamiento de crédito individual, que a partir de los '90, adquirió la política de vivienda traduciéndose en la paralización y el desfinanciamiento del Fondo. Por último, el apartado recuperó una serie de sucesos que, desde los años '80, tornaron su atención hacia los complejos y terminaron de problematizar el presente de estos en términos de titularización, regularización dominial, y promoción de la organización, la participación y la formación de consorcios para el mantenimiento de los espacios públicos y comunes. Esos sucesos provinieron, por un lado, del campo académico, mediante de la elaboración de documentos de investigación y evaluación que se propusieron diagnosticar los aspectos críticos de los complejos, y del campo político, con el impulso de programas orientados a fortalecer el recupero de cuotas y reactivar los recursos del Fondo. Por otro lado, a partir de un conjunto de disputas y conflictos producidos entre el gobierno provincial, la Municipalidad de Rosario y lxs adjudicatarixs y ocupantes de las viviendas por el cobro de impuestos y tasas, el temor al desalojo y la ausencia de escrituras.

Para dar continuidad a este recorrido, en el capítulo que sigue se aborda la estrategia de regularización dominial, los esquemas morales y epistemológicos que movilizó y las técnicas

empleadas para concretar dichos esquemas. Fundamentalmente, se analiza la Ley Provincial 12.953 con el objeto de detectar la singularidad de sus problematizaciones, los diagnósticos elaborados en torno a los orígenes a los conflictos detectados en los complejos y las propuestas de acción que conformaron el campo discursivo de la titularización y la regularización dominial en la provincia de Santa Fe.

CAPÍTULO III

Concretar el derecho a la propiedad, moldear el sujeto del contrato

Como fue trabajado en el segundo capítulo, una serie de procesos y acontecimientos instalaron en la agenda gubernamental la problemática habitacional de los conjuntos: la reactivación del FONAVI a nivel nacional; investigaciones y evaluaciones sobre el estado del parque de vivienda social construido; y conflictos entre el gobierno provincial, la Municipalidad de Rosario y los habitantes de las viviendas por el cobro de impuestos y tasas, la ausencia de escrituras y el temor al desalojo.

La intervención estatal desplegada en los complejos rosarinos inició en 2008 con la sanción de la Ley Provincial 12.953 “Régimen especial de titularización de viviendas y facilidades de pago de planes ejecutados y administrados por la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo”. La Ley estableció como objetivo general permitir la regularización de las situaciones jurídicas a fin de que lxs beneficiarixs adquieran el dominio pleno mediante el otorgamiento de la escritura traslativa de dominio. Para ello flexibilizó las normas que regían el sistema e incluyó no solo a las familias que hubieran resultado poseedoras o tenedoras de las viviendas por disposición de la DPVyU, sino también a lxs “ocupantes”. Eliminó el requisito de estar al día con las cuotas para escriturar y permitió a los edificios afectados al régimen de propiedad horizontal utilizar los planos de obra como planos definitivos cuando no se contase con estos ni con el final de obra correspondiente.

Todas estas disposiciones orientadas a “concretar el derecho constitucional de propiedad” (Cámara de Diputados, 2008, p.27) se relacionan con una serie de enunciados que atraviesan el discurso estatal. El primero de ellos consiste en la necesidad de “reparar ausencias del Estado” (Cámara de Diputados, 2008, p. 27), “saldar una deuda histórica que se tenía con la escrituración de vivienda” (Entrevista 5, 3 de abril de 2018) y no solamente “resolver un problema de Estado sino, en definitiva, un problema de la gente” (Cámara de Diputados, 2008, p. 26)

El segundo enunciado al que responde, se asienta en el extendido convencimiento de que “quien se siente propietario muestra diligencia y cuidado hacia la unidad habitacional que habita, obrando con mayor responsabilidad respecto a ésta” (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, 2008, p.49) o viceversa, que los grupos familiares que habitan las viviendas sin ningún tipo de vínculo jurídico con las mismas al no sentirse propietarios no

hacen suyos ni los derechos ni las obligaciones que conlleva el derecho de propiedad (Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, 2008, p.20). Se argumenta que: “La escritura entonces de por sí da una diferencia neta en cuanto al compromiso y la responsabilidad que tienen los vecinos en cuidar ese bien que han recibido socialmente del estado” (Entrevista 6, 3 de abril de 2018) y, por lo tanto, que “El beneficio de regularizar esta diversidad de situaciones jurídicas redundará en la integración de los propietarios en pos de obtener también mejoras en su hábitat posibilitando, por ejemplo, el mantenimiento de espacios comunes y la puesta del valor del espacio público entre otros” (Cámara de Diputados, 2008, p. 15).

A continuación, se estudian ambos enunciados, partiendo del supuesto de que son complementarios y estructuran una estrategia de gobierno donde la caracterización de la deuda estatal en términos de escrituración ocupa un lugar central. Dicha caracterización invisibiliza la precariedad edilicia actual del parque residencial construido y las condiciones que lo hicieron posible, una serie de ilegalismos público-privados. A la descripción de esta selectividad en la intervención estatal y en la gestión de los ilegalismos se dedica la primera parte del capítulo.

Tras ello, se avanza sobre el esquema moral y epistemológico que sostiene la intervención: por un lado, la sospecha meritocrática que deposita en la “incivilidad” de los residentes la degradación de los conjuntos y, por el otro, el enunciado que asocia la propiedad a una subjetividad responsable. Se afirma que ambas argumentaciones se asientan en una lectura liberal y jurídica del sujeto contractual, al que se concibe como un sujeto responsable, propietario de sí y de sus bienes. Luego, se recupera la figura del ocupante como sujeto que interpela los objetivos y el alcance del programa para, finalmente, problematizar la informalidad dominial y urbana que atraviesa el hábitat actual de los espacios y las implicancias de formalizar situaciones de precariedad.

3.1 Irregularidades público-privadas: la Ley 12.953

Tal como fue explicitado en la introducción de este capítulo, la Ley 12.953 se sancionó en 2008 con el objetivo de que lxs adjudicatarixs de viviendas construidas por el Estado obtengan la escritura de su inmueble. En 2009, mediante la Resolución 1.836, la Secretaría de Estado del Hábitat creó la Unidad de Ejecución del Régimen de Titularización de viviendas, Ley 12.953⁸² con el propósito de cumplimentar sus objetivos.

Para la escrituración y regularización dominial de las viviendas, la DPVyU desarrolló un procedimiento especial cuya implementación se previó resolver en 3 etapas. Una primera donde un equipo técnico de la DPVyU constata la documentación planimétrica y gráfica del complejo habitacional con el objeto de verificar los complejos que están en condiciones para iniciar el trámite de escrituración. Una segunda etapa donde el equipo social de la DPVyU realiza una entrevista a las familias que habitan viviendas que se pueden escriturar y aprovechan la reunión para requerirle la documentación pertinente, y una tercera etapa donde el organismo provincial confecciona y entrega la escritura (Folleto Programa Esfuerzo Compartido para el Mejoramiento Barrial , s/f; Entrevista 8, 12 de noviembre de 2018)⁸³.

En las entrevistas realizadas y los documentos oficiales analizados, se sostiene en reiteradas ocasiones que la Ley repara la deuda/la ausencia/el abandono del Estado en la entrega de las escrituras traslativas de dominio, tal como enuncia el folleto repartido en los complejos en lo relativo a los 30 años de espera (Foto 4). Las escrituras según la norma de creación del FONAVI (Ley Nacional 21.581/1977) debían otorgarse dentro de los 180 días de ocupación efectiva de la vivienda.

⁸² La Unidad Ejecutora está integrada por dos delegaciones, una que trabaja en el norte de la provincia y otra que trabaja en el sur abocada principalmente a la ciudad de Rosario. La delegación del sur se encuentra compuesta por profesionales de planta (con formación en derecho), personal contratado y pasantes de diversas carreras de la Universidad Nacional de Rosario. Entre las tareas desarrolladas por lxs profesionales se pueden mencionar el asesoramiento jurídico, el dictado de los cursos de capacitación, la celebración de las asambleas constitutivas de consorcio y la coordinación del trabajo de los pasantes (Entrevista 6, 3 de abril de 2018). Las tareas desarrolladas por lxs contratadxs y pasantes, por su parte, son; la realización de relevamientos ocupacionales; la atención al público; la confección de expedientes para diversos trámites (en especial para los trámites de titularización y regularización dominial); la convocatoria a las asambleas extraordinarias para la constitución de consorcios (Entrevista 10, 10 de junio de 2019).

⁸³ Si bien estas tareas aparecen con una cronología secuencial ordenada, en la práctica las acciones desarrolladas por las áreas de la Dirección se superponen, especialmente en lo referido a los relevamientos ocupacionales. Según las pasantes de la Unidad Ejecutora “Otra de las cosas que surgía era que la gente nos decía ‘pero ya vinieron’, incluso nuestros relevamientos se superponían con el del área social que supuestamente relevaban otras cosas, pero nunca supimos las diferencias” (Entrevista 10, 10 de junio de 2019).

Foto 4: Folleto repartido por la Municipalidad de Rosario en los complejos habitacionales intervenidos



Fuente: Municipalidad de Rosario (s/fa)

La sanción de leyes para entregar los títulos de propiedad, como modo de abordar la precariedad de los complejos habitacionales no es privativa de la provincia de Santa Fe, sino también de otros gobiernos provinciales y localidades del país, tal como muestra Relli Ugartamendía (2018) para la ciudad de La Plata y la provincia de Buenos Aires, y el informe

de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (s/f) para la jurisdicción homónima. El Estado Nacional, de igual modo, intentó salvar el incumplimiento en los plazos establecidos para la entrega de escrituras a través de la incorporación de un apartado destinado a la regularización dominial en la Ley que creó el Sistema Nacional de la Vivienda (Ley Nacional 24.464⁸⁴/1995).

En Santa Fe, la dificultad en materia de escrituración radica en que gran parte de los terrenos donde fueron edificados los complejos no se encuentran a nombre del gobierno provincial⁸⁵, en abierta violación de las exigencias previstas por la normativa que rige el funcionamiento del FONAVI (Antik, Nicolau, Taller y Trivisonno, 2013). Según el artículo 9 de la Ley que creó el Fondo, la entonces Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda no autorizaría inversiones en obras que se ejecutasen en terrenos cuyo dominio no estuviera inscripto a favor de los organismos provinciales actuantes.

El incumplimiento de esta disposición, por parte del Estado nacional, provincial y las empresas que construyeron los complejos⁸⁶, fue ampliamente reconocido tanto en la legislación como en los discursos pronunciados por diversos agentes estatales. En este sentido, el exdiputado provincial Raúl Lamberto, con motivo del debate que sancionó la Ley 12.953 explicó que “aquellas empresas que construían concursaban, quebraban, nunca entregaban el final de obra o abandonaban la obra” (Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, 2008, p.31) impidiendo concluir los planos de mensura para ser inscriptos en el

⁸⁴ La Ley Nacional 24.464/1995 creó el Sistema Nacional de la Vivienda en 1995 e incorporó un capítulo titulado “Regularización dominial” en el cual estipuló el plazo de alrededor de un año para regularizar la situación de las viviendas construidas o en ejecución al amparo de las Leyes nacionales 21.581 y 24.130 y sus antecedentes, otorgando las correspondientes escrituras traslativas de dominios con hipotecas. Asimismo, contempló como beneficiarios a los ocupantes que reuniesen las condiciones estipuladas.

⁸⁵ Esta complicación intentó ser resuelta con la incorporación de los artículos 8, 9, 11 y 12 de la Ley 12.953. El artículo 8 faculta al Poder Ejecutivo para disponer la excepción a requisitos, formalidades o exigencias que puedan derivarse de la aplicación de Leyes o reglamentos provinciales o decretos u ordenanzas municipales y comunales para poder otorgar la escritura traslativa de dominio. Lo exceptúa del cumplimiento u obtención de: a) Certificados Catastrales y Declaraciones Juradas de mejoras. b) Permisos y finales de obra a efectos de aprobar las mensuras y divisiones de los inmuebles comprendidos por la Ley. El artículo 9 dispone la utilización de los planos de obra como planos definitivos y el artículo 11 la condición esencial de que los terrenos donde se hubiere emplazado el conjunto habitacional correspondan al Estado provincial, para poder obtener la escrituración que la titularidad del dominio. Por último, el artículo 12 establece que las escrituras de transferencia de dominio serán realizadas por escribanía de Gobierno de la Provincia y por escribanos designados por el Colegio de Escribanos de la Provincia según convenio firmado por dicho Colegio y la DPVU.

⁸⁶ Es pertinente recordar que a partir de 1978 las licitaciones realizadas por el Fondo incluyeron el terreno, el proyecto y la construcción a una misma empresa o conjunto de empresas asociadas. Por lo tanto, éstas tuvieron un rol importante en la irregularidad dominial actual.

registro de la propiedad. Similares argumentos, esgrimió la Coordinación de la Unidad Ejecutora de la Ley,

Si la corrupción nació en un lugar técnicamente hablando nació en los Fonavis. Los Fonavis terminaban su actuación generalmente antes del último certificado, cuando venía el último certificado ya habían dado quiebra entonces no se podía hacer la escritura, el plano, los finales de obra, las terminaciones, los detalles y quedaban entregadas, así como estaban (...) La razón social que tomaba una construcción acá daba quiebra y después tomaba otra construcción acá. No había un seguimiento, tampoco el Estado tal vez estaba tan preparado informáticamente y también la dilución de las capacidades informáticas del Estado en ese momento eran funcionales a seguir teniendo esa problemática (Entrevista 6, 3 de abril de 2018).

La presentación de quiebra de las empresas constructoras antes del final de obra y su reconstrucción, como correlato de la “falta de control administrativo”, constituye una expresión de la diversa gama de irregularidades público-privadas, desarrolladas en torno al Fondo. La bibliografía que aborda el funcionamiento del FONAVI menciona un listado que incluye también: el pago de sobrepagos a las empresas contratistas, obras no ejecutadas cuyos contratos preveían pagos por adelantado, falta de transparencia en la asignación de adjudicaciones de obras y viviendas, especulación con los plazos extendidos de construcción, pagos de cuantiosas sumas por reclamos empresariales de inequidad del índice de ajuste, ausencia de control técnico de la obra, comportamientos corporativos y clientelares, etc. (Bekinschtein, Calcagno y Risso Patrón, 2013; Cuenya 2005; Rodolfo y Boselli, 2015; Martínez de Jiménez, 2001).

En el año 1993, la sanción de la Ley Provincial 11.102 intentó salvar algunas de las dificultades generadas por estas irregularidades. Específicamente, en su artículo 3 determinó que “para el supuesto que hayan quedado pendiente trabajos, obras, planos, o cualquier otra gestión a cargo de las empresas constructoras de los complejos habitacionales, la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo debería intimar a los obligados, y ante su incumplimiento” debería proceder a realizar directamente el trabajo pendiente cuyo costo sería oportunamente requerido a la empresa morosa bajo apercibimiento de ser demandada judicialmente. A pesar de su sanción, la Ley no fue reglamentada y la legislación que le sucedió (Ley 12.953), si bien incorporó el deber de desarrollar las acciones necesarias para la escrituración, no estableció la intimación a empresas morosas en lo relativo a obras

pendientes y reparación edilicia. Tampoco conservó el deber de la DPVyU de realizar labores inconclusas en caso de no proceder los privados.

Contrariamente, la legislación actual exige a quienes quieran adquirir el dominio por el procedimiento en ella previsto, la renuncia a cualquier reclamo por las deficiencias o vicios en la construcción, así como el expreso desistimiento de todo recurso interpuesto o juicio entablado contra la DPVyU o el Estado Provincial (Ley Provincial 12.953, artículo 17). Esta disposición, según el análisis de Antik, Nicolau, Taller y Trivisonno (2013), consagra un caso manifiesto de abuso de derecho ya que explota la necesidad de quien requiere el dominio de su vivienda para hacerle renunciar a reclamos por deficiencias en la construcción que ninguna relación tienen con el dominio.

A pesar de estas disposiciones, a lo largo de la última década lxs vecinxs de los complejos no han cesado de presentar reclamos por problemas en la infraestructura de sus viviendas. Haciendo lugar a las solicitudes, la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe⁸⁷, sostiene en sus informes que no existen instancias claras y efectivas determinadas por la DPVyU para resolver estas cuestiones⁸⁸. La Defensoría detecta una manifiesta falta de respuesta por parte de las empresas e inacción del Estado para resolver inconvenientes vinculados a la defectuosa construcción, siendo que, según ésta “competen a la D.P.V. y U. hacerse cargo de las reparaciones, y luego repetir contra el responsable” (Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, 2013, p. 97). Además, plantea que no sólo en aquellos complejos con varios años de antigüedad, sino también en los que se han construido recientemente,

es insuficiente el control estatal respecto a las empresas constructoras, tanto durante la obra, como después de entregada (período de garantía); sin dejar de mencionar que (...) aparece como

⁸⁷ El análisis de los informes anuales de gestión que elabora la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe resulta pertinente y enriquecedor en la medida en que esta entidad tiene “facultades de control y defensa para la protección de los derechos fundamentales del individuo y la comunidad contra actos irregulares, arbitrarios, ilegítimos, discriminatorios o negligentes de las funcionarios de la administración pública, derechos económicos (protección del consumidor) como en los intereses difusos y colectivos de una comunidad” (Ingaramo, 2018)

⁸⁸ La mención a la inexistencia de instancias claras de resolución de problemas puede encontrarse en los informes anuales de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe en el período que va de 2007 a 2016.

insuficiente también el estudio de solvencia, trayectoria y garantías, previo a la contratación con determinada empresa (Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, 2013, p. 98)⁸⁹

La renuncia tácita a intimar las contratistas y la decisión estatal de asumir como deuda únicamente lo que refiere a la dimensión escritural, anima la pregunta por la selectividad de la ilegalidad perseguida y el privilegio otorgado a la entrega de títulos de propiedad por sobre la reparación infraestructural de los complejos. Para analizar el primer punto es posible recurrir a las nociones foucaultianas de gestión diferencial de los ilegalismos.

3.2 La gestión diferencial de los ilegalismos

En principio, Foucault (2006) denomina gestión diferencial de los ilegalismos al hecho de que no toda acción ilegal es perseguida, sino que ello resulta de un cálculo económico y político. Según el filósofo, hay que concebir el aparato penal como un aparato que administra diferencialmente los ilegalismos y no intenta suprimirlos todos, traza límites de tolerancia, da un cierto campo de libertad a algunos y hace presión sobre otros, excluye a una parte y hace útil a otra, neutraliza algunos y saca provecho de otros. Retomando este concepto, Giavedoni (2012) sostiene que el análisis de los ilegalismos no compete solo a las instancias de justicia penal, sino también a las instancias públicas y privadas que intervienen en el gobierno y gestión de un problema específico.

En el caso analizado, diversas situaciones expresan acciones desarrolladas fuera de la norma: “planos donde figura un terreno baldío en vez de un barrio; reventa informal de las unidades habitacionales; falta de final de obra de los edificios; y casos de familias que han cancelado el saldo y no tienen la escritura, entre otros” (Consejo Nacional de la Vivienda de la RA, 2009). De este conjunto de ilegalismos, la selectividad de la intervención gubernamental se advierte en los esfuerzos destinados a regularizar la condición habitacional de las familias “ocupantes” y escriturar las viviendas adjudicadas, y no así en iniciar acciones judiciales contra las empresas morosas para rehabilitar los conjuntos. Si la informalidad en la habitación de las viviendas es perseguida, porque supone para el Estado largos procesos burocráticos de desadjudicación, desalojo y posterior readjudicación, la judicialización de las empresas constructoras no aparece en los discursos analizados y cuando lo hace se presenta como un

⁸⁹ Estos señalamientos y reclamos presentados por la entidad a la DPVyU no han obtenido respuestas según los informes anuales que elabora la Defensoría.

imposible a concretar debido, entre otros argumentos, al mecanismo de quiebre utilizado por las mismas.

La diferencia en el tratamiento de ambos ilegalismos, consideramos, tiene como sostén una economía moral en torno a los mismos, es decir, una modalidad de producción, circulación y apropiación de normas y obligaciones, valores y afectos (Fassin, 2009) que se caracteriza por condenar escasamente los delitos económicos (Pegoraro, s/f) e insistir fundamentalmente en la sanción y la persecución de las acciones que se apartan de las leyes que regulan el acceso a la propiedad privada.

Dentro del amplio campo de la criminalidad económica, los delitos económicos organizados (DEO) refieren, según Pegoraro, a “negocios legales-ilegales de una cierta complejidad política-jurídica en los que tienen una necesaria participación instituciones y/o funcionarios estatales, que producen una recompensa económica importante y que gozan de impunidad inmunidad social-penal” (2008, p.15). Forman parte del orden social, según el autor, y lejos debilitarlo, lo sostienen, facilitan y fortalecen. Lo característico de este tipo de delitos es que gozan de cierta tolerancia social, no se ubican dentro del campo representacional del delincuente “típico” y, a lo sumo, son vistos como un desliz o una serie de deslices de hombres poderosos (Comba, 2015), de allí su escasa persecución.

En el caso estudiado, varias acciones constituyen indicadores de los entramados irregulares público-privados construidos en torno al Fondo. De parte de las empresas; la declaración de quiebra antes del final de obra y su postulación para nuevas obras públicas (Entrevista 6, 3 de abril de 2018); la no reparación de vicios constructivos aún rigiendo los plazos de garantía de las viviendas⁹⁰ (Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, 2013); la utilización de materiales no correspondientes con lo estipulado en los pliegos de las licitaciones (Auditoría General de la Nación, 2001), etc. De parte de la administración pública: la presencia de personal incapacitado para inspeccionar las obras; la condonación de sanciones

⁹⁰ Sobre este punto, resulta ilustrativo el caso del complejo habitacional ubicado en calle Vuelta de Obligado N°4765 de Rosario. Lxs vecinxs de este complejo recurrieron a la Defensoría del Pueblo en el año 2007 y nuevamente durante el año 2013 por no haber encontrado solución definitiva de parte de la DPVyU a los reclamos edilicios presentados en el año 1995. Según lo informado por la DPVyU a la Defensoría en el año 2013, “en las actuaciones se adjuntó un relevamiento realizado por la inspección en cada una de las unidades que integran el conjunto de 84 viviendas y se confeccionó un cómputo y presupuesto de las tareas a realizar para subsanar los problemas denunciados. No obstante, en esas instancias, la empresa contratista G. y F. S.A. había presentado quiebra, por lo que se solicitó la rescisión del contrato” (Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, 2013, p. 98). Según lxs vecinxs el expediente se inició cuando los departamentos estaban en garantía (La Capital, 2014).

previstas en los pliegos de bases y condiciones (Auditoría General de la Nación, 2001); la tardanza y paralización de los trámites administrativos (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, 2014), etc. Estas prácticas conforman situaciones que generan beneficios económicos para las empresas, por ejemplo, poder concursar futuras contrataciones al no aplicarse sanciones que generan antecedentes en la calificación de la empresa; solicitar el reconocimiento de mayores costos, etc. Asimismo, según las entrevistas realizadas y la bibliografía existente sobre el tema, el funcionariado público también se beneficia de la venta irregular de inmuebles, al adjudicar de forma discrecional viviendas, apartándose de lo previsto en las normas de selección⁹¹. La inmunidad que goza este tipo de delitos, torna inteligible, entonces, la ausencia de acciones legales emprendidas contra los actores protagonistas de las irregularidades cometidas en torno al FONAVI⁹².

Opuesta es la apreciación moral que suscitan aquellas acciones que violan la normativa que regula el acceso a la propiedad privada. El celo con que se custodia, actualmente, la aplicación de la Resolución Provincial 2.198/2001 “Reglamento de adjudicación, ocupación y uso para programas habitacionales”, es un fiel exponente de la escasa tolerancia que registra el incumplimiento de reglamentación que ordena el acceso a las viviendas sociales en la provincia. La Resolución, en su artículo 37 prohíbe a los adjudicatarios transferir o ceder por

⁹¹ Según DERF Agencia Federal de Noticias (2009) “el vacío legal que imperó en los complejos durante las tres décadas anteriores a 2008, “fue el cimiento para que surgiera un mercado negro de compra, venta y ocupación de estos inmuebles; juicios y reclamos al Estado –muchas veces con la complicidad de algunos empleados de la administración provincial–, que desdibujaron el rol de acceso a una vivienda social. Así se gestaron administraciones paralelas que aceitaron un mecanismo oscuro de ocupación ilegal que terminó muchas veces “en una lucha de pobres contra pobres”.

⁹² En contrapartida, otras prácticas consideradas delitos, como el delito de usurpación de la propiedad (Código Penal de la Nación Argentina, artículo 181), no poseen el mismo estatus moral. El informe elaborado por la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada para Argentina (Naciones Unidas, 2011), señala la existencia de una particular proliferación de causas penales por delitos de usurpación en las cuales suelen requerirse desalojos a iniciativa de privados y del Estado. Según la Relatora, el marco normativo argentino en materia de desalojos no garantiza el debido proceso legal. Al contrario, por medio de la Ley 24441, se modificaron los procesos de desalojo a nivel civil (Código Procesal Civil y Comercial de la Nación [CPCCN], arts. 680 bis y 684 bis) y penal (Código Procesal Penal de la Nación [CPPN], art. 238), y se estableció el Régimen especial de ejecución de hipotecas, que creaba — ‘nuevas herramientas que colaboraron en hacer más expeditivos los lanzamientos y restar garantías judiciales para los desalojados’” (Naciones Unidas, Asamblea General, 2011, p. 8). En virtud de esta nueva legislación, en los casos de desalojos motivados en intrusión, en falta de pago o vencimiento del contrato, o en relación con el delito de usurpación, estos pueden requerirse como medida cautelar y previo al dictado de la sentencia. El endurecimiento de los Códigos expresa el desdén social que genera este tipo de acciones, así como también lo hacen ciertos discursos mediáticos y políticos sobre los que se sustentan prácticas de violencia institucional y social. Sobre este punto, es ilustrativa la ocupación del Parque Indoamericano en el año 2010, acontecimiento catalizador de un conjunto de sentidos, afectos y acciones que sancionaron la ocupación del Parque al extremo de producir la muerte de tres individuos tal como analizan Cravino (2014) y Fava (2014).

cualquier título sus derechos y obligaciones sobre la vivienda a terceros. Asimismo, dispone que si el adjudicatario pierde su interés en la vivienda antes de los cinco años de ocupación debe renunciar formalmente al beneficio y devolver las llaves de la unidad libre de ocupantes (artículo 41), o si quiere transferirla previamente a la escrituración, debe proponer candidato a la DPVyU quien se reversa el derecho de admitir o no al mismo (artículo 42). Además, para transferir las viviendas, el Reglamento establece que el adjudicatario

deberá previamente cancelar la hipoteca que grava el inmueble a favor de la D.P.V.yU. Si no le fuere posible la cancelación de la deuda, deberá proponer al interesado a fin de que la D.P.V. y U, autorice la transferencia, debiendo estar al día con el pago de las cuotas emitidas a la fecha de concreción de la misma (artículo 25)

En caso de contravenir alguna de estas disposiciones la DPVyU tiene la facultad para ejecutar la hipoteca, rescindir el contrato de compraventa de la vivienda no escriturada e iniciar acción de desalojo contra el o los ocupantes (artículo 52). Por lo tanto, la ocupación de una vivienda social, sin que medie acto jurídico de la DPVyU, el Municipio o el SPVyH en Rosario, puede ser sancionada con el desalojo.

El Reglamento de Adjudicación, Ocupación y Uso promulgado en 2001 sigue vigente, y es respaldado con el saldo de 200 desadjudicaciones anuales en vivienda sociales, debido en general a operaciones de venta y alquiler prohibidas (Camillato, 2015). Convive, de forma tensionada, por un lado, con la extendida ocupación irregular de las viviendas sociales que demuestra que, aunque prohibida, la ocupación ha sido tolerada en las últimas décadas y, por el otro, con la Ley 12.953 que propone flexibilizar las disposiciones de la Resolución para los complejos e incorporar como beneficiarias de regularización dominial las situaciones de ocupación de hecho no emergentes de ilícitos y no realizadas ante la autoridad de aplicación.

3.3 La reparación selectiva de las deudas

Ahora bien, la desigualdad en el tratamiento de las deudas escriturales e infraestructurales ¿sobre qué argumentos descansa? ¿En qué racionalidades políticas se inscriben estos discursos? Las entrevistas realizadas y los documentos relevados permiten identificar dos series argumentales que mantienen esquemas morales, epistemológicos e idiomáticos propios, pero también poseen elementos en común. La primera serie despliega una sospecha meritocrática sobre lxs residentes de los conjuntos que lxs responsabiliza por su degradación,

mientras la segunda serie adjudica esta situación a la ruptura en el cumplimiento del contrato entre el Estado y los adjudicatarios. Ambos argumentos, sin dejar de señalar la responsabilidad público-privada en la producción de deficiencias edilicias y en la falta de garantía de orden, depositan en lxs residentes los atributos que desencadenaron la situación de precariedad actual de los complejos, individualizando en las familias el origen de la problemática. En este sentido, la lectura que operan se realiza en clave liberal como se verá en los apartados subsiguientes.

3.3.1 Imaginarios sobre “los FONAVI”. La sospecha meritocrática

La primera serie argumental afirma que lxs adjudicatarixs no tenían las capacidades necesarias para convivir en los complejos, descuidando sus viviendas y espacios comunes. Tal como sugiere la Coordinación de la Unidad Ejecutora

el grado de deterioro de los FONAVI se debe en gran parte en que en algunos casos, te lo dicen los vecinos, no fueron entregados en las condiciones que debían ser entregados y también en que en el grueso de la población no estaba capacitados para vivir en comunidad como es un consorcio, corresponsabilizarse en cuestiones elementales como el agua la luz, la seguridad, la limpieza son difíciles de cultivar en familias que no tenían esa estructura porque siempre vivieron en una casa, en el campo o en una villa y las condiciones era más personales de cómo cuidaban su vivienda, su gallinero, su espacio, acá tenés que regirte a normas más generales, el ruido de noche o en la siesta, son todos factores que enrarecen determinado lugar y si no se lo instruyó previamente en las condiciones que tenían que vivir, las responsabilidades que tenían respecto al cuidado de los caños, pallieres, de baldear los pisos...además de que en algunos casos eran malos materiales (Entrevista 6, 3 de abril de 2018).

En sintonía con dicho argumento, en la entrevista realizada a la sección de Inspección de obras de la DPVyU, se afirmó que se cayó

en el error de meter gente a las urbanizaciones sociales en las que no están acostumbradas. Imaginate un tipo de campo que viene que se le terminaba su cosecha, termina su trabajo y se tiene que venir a la ciudad para ganarse el pan, consigue la posibilidad de ir a una unidad habitacional de FONAVI y lo enchufan dentro de un edificio (Entrevista 1, 12 de septiembre de 2017).

Según esta primera serie, las condiciones habitacionales de las familias recién llegadas a los complejos (el desarrollo de la vida en la villa, en el campo o en una casa individual) sumado

a la falta de instrucción, explican el deterioro de los espacios residenciales. De este modo, cierta sospecha moral recae sobre los residentes, quienes -como desarrolla una nota del diario Rosario 12 (Bastús, 2012)- son estigmatizados en la consideración pública como villeros de propiedad horizontal⁹³.

A pesar de estos enunciados, no existen registros estatales sobre las características socio-económicas y las trayectorias de vida de la población inicialmente adjudicataria de las viviendas (Entrevista 8, 12 de noviembre de 2018). Además, a contramano del estigma que pesa sobre lxs vecinxs, el estudio de Cáceres (2004) muestra que la mayoría de los habitantes de conjuntos habitacionales rosarinos no vivía previamente en asentamientos informales o en el campo, sino en viviendas localizadas dentro de la ciudad regular. A pesar de ello la sospecha sobre cierta incivilidad rige el imaginario social sobre estos espacios⁹⁴. En este sentido pueden reconocerse diversos temas en torno a los cuales aparecen los complejos en los titulares y noticias de los medios de comunicación: a) la morosidad en el pago: “La mitad de los adjudicatarios del Fonavi en la provincia son morosos” (La Capital, 1998); “Ocho de cada diez titulares del Fonavi no pagan cuotas” (La Capital, 2001) “Seis mil morosos del Fonavi van a renegociar sus deudas” (Leñini, 2002); b) el deterioro arquitectónico de los complejos, “La aventura de vivir en un Fonavi de esta ciudad” (Tessa, 2005); “Los Fonavis padecen serios problemas estructurales” (La Capital, 2012) “Preocupa el estado de la torre 11 del Fonavi de Grandoli” (Sin Mordaza, 2016); “Unas 60 escaleras corren riesgo de derrumbe en un Fonavi” (Notife, 2017); c) el problema de la inseguridad “Allanan viviendas usurpadas en el marco de la pelea entre los Funes y los Camino” (Rosario Plus, 2018); “Seguridad: la Municipalidad prioriza a los barrios del Plan Abre” (Rosario Plus, 2016) “Así atacan los sicarios en la periferia de Rosario” (Rosario Nuestro, la voz de una ciudad, 2018).

⁹³ Lxs habitantes del complejo ubicado en Ovidio Lagos, Amenábar, Rodríguez y Fontezuela, donde residen unas 6.000 personas, se empeñaron, según la editorial del diario “en deshacer el estigma que los propone como algo más que villeros de propiedad horizontal” (Bastús, 2012).

⁹⁴ Sobre los desajustes entre las exigencias estipuladas para habitar vivienda pública horizontal y las acciones y necesidades de sus usuarios puede consultarse el trabajo de Ferme (2012) a partir del concepto de apropiación simbólica diferencial para el conjunto de vivienda social “Sector Polideportivo” localizado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el artículo Ferme encuentra que los aspectos formales de la apropiación (por ejemplo, la tenencia de título de propiedad) no explican por sí mismos los niveles de deterioro e informalización de los conjuntos. Contrariamente, es la forma de implementación de corte heterónimo del programa desarrollado para el Sector el que provoca diferencias entre las exigencias de las viviendas y las estrategias de reproducción de sus usuarios, dando lugar a un conjunto de modificaciones *ad hoc* de las viviendas que tienden a la informalización del conjunto habitacional.

Los temas que recogen estos titulares contribuyen a moldear una imagen que asocia la tipología arquitectónica complejo habitacional a la falta de cultura, educación, buenos modales (Duhau y Giglia, 2008), así como a la precariedad y a la ilegalidad, pese a que numerosas investigaciones han demostrado la heterogeneidad y complejidad socio-cultural de estos espacios⁹⁵. Lejos de tener en cuenta las dificultades que tornan difícil la gestión vecinal de los servicios comunes de los conjuntos, -la falta de instancias colectivas de administración de los complejos, la inexistencia de instancias claras que resuelvan los problemas de gestión (Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, 2012), las deficiencias en la aplicabilidad de la Ley Nacional 13.512 a las viviendas colectivas⁹⁶ (Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, s/f) y la heteronomía y centralidad con que son construidos (Turner, 1977)-,

El sentido común dominante entre quienes miran desde afuera las unidades habitacionales imputa su estado de abandono y su desorden a los malos hábitos de sus habitantes, quienes son descritos como *sucios, groseros, vulgares, incultos*. Estos rasgos tienden a ser presentados como atributos estables, supuestamente inherentes a su naturaleza (Duhau y Giglia, 2008, p.307).

Y es que en definitiva en la estigmatización de los conjuntos lo que se encuentra sujeto a estigma no es tanto la vivienda colectiva sino la vivienda económica. Esta última, se asocia a la idea de una condición de incapacidad de los habitantes para comprar una vivienda con sus propios recursos y tener que recurrir a programas estatales de vivienda (Duhau y Giglia, 2008). Al respecto los estudios sobre el tema señalan que,

En Italia y en Francia, quienes se ven en la necesidad de recibir una vivienda otorgada por los organismos públicos, son vistos no solo como los más pobres, sino como los más débiles y socialmente ineptos. En el caso de México, el estigma alude también a la condición de necesidad de quien tiene que aceptar un peor es nada, pero dentro de una relación con el Estado más

⁹⁵ Sobre esta dimensión puede consultarse la tesis doctoral de Girola (2008).

⁹⁶ Según el informe de la Defensoría, “El régimen de propiedad horizontal, a pesar de sus numerosas disposiciones de orden público, de restricciones al dominio individual y de creación de vínculos asociativos, es una institución eminentemente de derecho privado que no ha sido pensada, diseñada o estructurada con el propósito de organizar la prestación de servicios públicos a miles de personas que habitan en los complejos” (Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, s/f, pág. 12). La mayoría de los destinatarios de los planes públicos de vivienda no han habitado antes en viviendas que demanda la necesidad de una organización comunitaria y la convivencia en espacios comunes de uso o circulación. De allí las dificultades para su administración.

connotada en sentido paternalista y más aceptada como algo natural (Duhau y Giglia, 2008, p. 305).

El estigma y la sospecha moral que se erige hoy sobre los habitantes de los complejos es extensivo, al conjunto de beneficiarixs de políticas sociales. Ambos, son resultado de una coyuntura que se caracteriza por promover dinámicas de individuación y políticas del individuo.

Al decir de Merklen (2013), durante los últimos decenios se observa en Europa y América Latina la instauración de una serie de medidas cuyo objeto es la producción del individuo en sí. Si la denominada modernidad organizada (desarrollada alrededor del período 1930-1980) consideraba al individuo como un punto de partida, como un resultado de su integración colectiva, derivado de las regulaciones sociales de tipo universalistas, las políticas contemporáneas del individuo tienden en cambio a su producción. “se centran hoy en la producción del sujeto individual e intentan comprometer a toda persona para que se asuma como un sujeto al mismo tiempo ‘activo’ y ‘responsable’” (Merklen, 2013, p. 46). Su objetivo no es la integración de las personas a la vida social, sino más bien una intervención sobre el otro con el propósito de transformar cada sujeto en un individuo autónomo, activo y seguro de sí mismo frente a los riesgos. La vida en sociedad se concibe, en estas intervenciones, según el modelo de un juego de competencia generalizada y de luchas indeterminadas, donde los individuos que han malogrado sus estrategias sociales son sujetos que necesitan ayuda para reanudar la pelea.

Políticas del individuo y demandas de individuación (manifiestas en el deseo de libertad individual, de autonomía en la determinación de la propia biografía y de voluntad de ser sí mismo) generan un terreno fértil para la proliferación de la sospecha meritocrática, la cual establece que quienes se encuentran en una mala situación económica o social es debido a que no han hecho el suficiente esfuerzo para salir de ella. La sospecha que pesa sobre los individuos en general y sobre lxs beneficiarixs de políticas sociales en particular, los señala como personas vagas, perdedoras, especuladoras. Siguiendo a Campana Alabarce,

la crítica social realizada en nombre de la igualdad tropieza con la crítica moral del mérito, según la cual las víctimas de las desigualdades más flagrantes son presuntamente responsables de su suerte (esto es, la “sospecha meritocrática”, al decir de Dubet). Esto es así porque la meritocracia

se sustenta en el supuesto falaz de que todos y todas somos iguales y, por lo tanto, que quienes llegan a una mejor situación son quienes más se esfuerzan (2018, p. 449).

La sospecha meritocrática opera un desconocimiento de las características que moldean la existencia social. Al partir de una concepción liberal de los sujetos, desconoce la condición precaria como condición socio-ontológica que caracteriza la vida y los cuerpos (Butler, 2006) e individualiza en los sujetos la capacidad de conducir su propia condición precaria (Lorey, 2016)⁹⁷. Esta lectura obtura el entendimiento de la precariedad como condición existencial que nos expone a los demás y al mismo tiempo nos hace dependiente de ellos. Niega el hecho de que la precariedad se encuentra desigualmente distribuida y naturalizada y que, a su vez, es producida activamente por ciertas regulaciones políticas, jurídicas y económicas. Al mismo tiempo exige a los más débiles que se movilicen, que se activen, en contextos caracterizados por la inactividad económica y el debilitamiento de los soportes que garantizan la vida social. El resultado de este mandato es cierta institucionalización y legitimación de la precariedad en tanto responsabiliza a los sujetos por su condición.

3.3.2 “Exceptio non adimpleti contractus”. Ser propietario, ser responsable: construir el sujeto del contrato

Además del argumento que adjudica el origen de la degradación de los conjuntos a la especificidad cultural de los residentes, una segunda serie argumental asocia la falta de mantenimiento de estos al incumplimiento de los deberes y derechos asociados al contrato celebrado entre el Estado y los adjudicatarios. El discurso estatal sostiene que al no haber sido escrituradas las viviendas, los vecinos no tuvieron un encuadre legal que los contenga impidiendo constituirse en sujetos comprometidos y responsables en el cuidado de ese bien que recibieron del Estado. La falta de escrituras, se señala,

⁹⁷ Lorey (2016), retomando a Foucault, sostiene que la individualización es el presupuesto de gobierno de los cuerpos y del sí mismo que desarrolla la **gubernamentalidad** occidental liberal a finales del siglo XVIII. El individuo es conminado a aprender que su condición precaria produce determinadas circunstancias sobre las que puede influir y por ello debe desarrollar una relación consigo mismo creativa y productiva en la que el propio cuerpo, la propia vida, el propio sí mismo, la propia condición precaria se torna maleable. Debe aprender a prestar atención a lo propio por lo cual los vínculos con los demás se ven disueltos. Estas técnicas de sí liberal-gubernamentales en un principio propias de la clase burguesa, se desplazan hacia finales del siglo XIX hacia el conjunto de la población.

generó un gran deterioro digamos de todas las cuestiones legales, tanto de los derechos como de las obligaciones, se desvirtuó y eso trajo en consecuencia lo que siempre la gente refiere, que en un comienzo tenían los consorcios, pagaban las expensas, que había un orden respecto de las cuestiones comunes y después al generarse todo ese deterioro, era como dejar de tener pautas o un esquema dentro del cual manejarse empezaron a regir los criterios del sálvese quien pueda, la Ley del más fuerte y así se llegó ahora a una situación anárquica, cada uno hace lo que quiere, se construye irregularmente, el otro se apropia de otro pedazo, si quiere hacer una terraza con una piscina arriba se la hace, pero deviene de eso, porque los dejaron con un limbo frente a un encuadre legal (Entrevista 5, 3 de abril de 2018).

Este “limbo legal” al que fueron abandonados lxs residentes de los complejos derivó, según este argumento, en una serie de prácticas orientadas a incumplir lo contratado con el Estado, una suerte de "exceptio non adimpleti contractus"⁹⁸. Según el Informe de la Defensoría,

Desde un análisis sociológico y conductual, puede decirse que la falta de escrituración del inmueble, genera muchas cuestiones adversas a nivel de conducta socialmente esperada, ya que la incertidumbre del ocupante de la unidad habitacional, al considerarse sin la debida legitimación formal de sus derechos -propiedad-, genera la misma inconsistencia en la asunción debida de su responsabilidad frente a las obligaciones a su cargo, como la conservación de la unidad habitacional, el no pago de las expensas que retroalimenta la falta de conservación del edificio, etc. Una suerte de aplicación de lo que jurídicamente se conoce como ‘exceptio non adimpleti contractus’; que en la realidad social que se constata a diario se refleja como un fuerte sentimiento de ‘yo no cumplo porque la provincia no cumple conmigo’ (no escritura, no hace nada respecto al usurpador que daña mi propiedad, no impide las construcciones clandestinas, etc.). Se requiere entonces que el Estado cumpla el rol ejemplificador y la ‘regla de oro’ contemplada en todas las tradiciones sociales: cumplir y hacer cumplir la Ley, si se pretende que el ciudadano la cumpla”. (Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, 2012, p. 126).

El análisis de ambos discursos permite entrever, en primer lugar, un supuesto que establece que la condición propietaria, como condición legal, otorga certidumbre a los individuos

⁹⁸ La "exceptio non adimpleti contractus" es un concepto jurídico que se fundamenta en el principio de la buena fe contractual disponiendo que quien no cumplió con aquello a lo que se obligó no puede reclamar el cumplimiento de su parte del contrato. La doctrina identifica la "exceptio non adimpleti contractus" dentro de las llamadas excepciones dilatorias para retrasar en el tiempo la posibilidad del actor de solicitar la ejecución del contrato (Presidencia de la Nación, Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, 2019).

generando una conducta responsable con la vivienda, mientras, a la inversa, al no estar legitimadxs mediante el título, lxs residentes no tienen seguridad y por lo tanto no conservan la unidad habitacional, no pagan expensas, no cuidan el edificio, etc.

El enunciado que asocia a la propiedad una subjetividad responsable que invierte en el cuidado de su vivienda, se encuentra presente en los debates sobre titulación⁹⁹. Según Ostuni y Van Gelder (2009), las tesis a favor de la regularización, entre otros argumentos¹⁰⁰, afirman que los títulos de propiedad son una condición necesaria para que los residentes construyan la seguridad suficiente en la tenencia como para poder realizar mejoras en sus viviendas. Recuperando algunos de los aportes del “paradigma de los derechos de propiedad”, estas tesis sostienen la idea de que las personas no destinan recursos si los frutos de su inversión no están protegidos en forma adecuada. Ello se desprende del entendimiento de que “Los derechos de propiedad privada protegen contra la transgresión a través de la capacidad de invocar a la autoridad coercitiva del Estado en caso de que estos sean violados” (Ostuni y Van Gelder, 2009, p. 204). Por tal motivo se espera que los títulos incentiven “la inversión en una vivienda y de ahí a la mejora de los asentamientos informales” (Ostuni y Van Gelder, 2009, p. 204). Se supone, entonces, que existe una relación positiva entre legalización de la tenencia, seguridad en la tenencia e inversión y cuidado de la vivienda. Los derechos legales individuales, bajo este paradigma, son una precondition esencial para estimular la inversión¹⁰¹.

Uno de los principales promotores de la entrega de títulos a los asentamientos informales, Hernando De Soto (2000), sostiene que la propiedad formal genera seis beneficios diversos

⁹⁹ Si bien estos debates tienen como objeto privilegiado de intervención y estudio a los asentamientos informales, los argumentos que despliegan también se encuentran presentes en los programas destinados a regularizar jurídicamente viviendas sociales construidas por el Estado.

¹⁰⁰ Dos argumentos más pueden identificarse en las posturas que promueven la titulación. El primero de ellos sostiene que los residentes de los asentamientos en situación de ilegalidad o de semi-legalidad debieran recibir las escrituras de sus viviendas de manera tal de poder participar del sistema económico formal y acceder a los beneficios del mercado. El segundo argumento establece que la seguridad legal obtenida a partir de la propiedad formal permite el acceso a los servicios públicos (infraestructura, agua y saneamiento) que de no contar con el título se dificulta dado que los proveedores de estos servicios, en general, “reticentes a prestar el servicio en barrios que no tienen un estatus legal claro, debido a los altos costos de operación, a la baja tasa de recupero de costos y el nivel de riesgos asumidos” (Van Gelder, Ostuni y Endress, 2005, p. 177).

¹⁰¹ Respecto de esta relación Ostuni y Van Gelder (2009) señalan que, si bien lxs residentes de los barrios estudiados se expresan en general por el deseo de tener la escritura, los títulos de propiedad no son percibidos necesariamente como una condición para invertir en la vivienda, sino, más bien, como una manera de escapar a la discriminación, como un medio de ascenso social y como un modo de dejarle “algo” a sus descendientes. La inversión en mejoras se vincula más con mejorar la calidad de vida y el bienestar a medida que aumentan los recursos económicos familiares, que con la obtención de la escritura.

para la generación de capital, dentro de los cuales uno de ellos consiste en volver responsable a las personas, sacarlos del anonimato y la informalidad en que se encuentran para tornarlos individuos responsables. Sobre este aspecto, Mosso (2017) señala que De Soto le otorga un lugar central al contrato como elemento generador de deber y responsabilidad, y postula que para “éste [el contrato] se entiende mejor cuando compromete a la propiedad mediante una hipoteca, un embargo preventivo, o cualquier otra forma de seguridad que proteja a las demás partes contratantes” (De Soto, 2000 en Mosso 2017).

La apuesta a estructurar la relación de lxs residentes de los complejos y el Estado en términos de contrato constituye la premisa sobre la que se asienta la propuesta de regularización dominial santafesina, así como los discursos que la sostienen. Si el informe de la Defensoría de Pueblo señala que el incumplimiento de lo contratado por parte del Estado genera una conducta de excepción a lo pactado por parte de los residentes, una especie de “exceptio non adimpleti contractus”, la apuesta consiste, entonces, en afianzar el cumplimiento de los términos del intercambio. Hacer que el Estado cumpla y haga cumplir la Ley -otorgue el título de propiedad privada, detenga la usurpación que daña las viviendas e impida las construcciones clandestinas-, para garantizar la conducta socialmente esperada del individuo propietario, una conducta responsable. La construcción del sujeto jurídico del contrato asoma como horizonte de intervención de la apuesta regularizadora. Ahora bien, ¿Qué supuestos epistemológicos implica esta apuesta? ¿Cuál es el sujeto que se pretende construir? ¿Qué rol cabe al Estado en este marco?

3.4 Las bases liberales de la Ley

Los discursos que establecen cuál debe ser el accionar de la DPVyU, son informados por la matriz epistemológica del pensamiento político liberal. Éste provee, por un lado, una conceptualización sobre la relación Estado-sociedad en términos de contrato, por el otro, una concepción del sujeto como un individuo propietario de bienes y propietario de sí mismo (un sujeto consciente y por tanto responsable) y, por último, una definición del Estado como garante de la ley y, fundamentalmente, de la realización de los intereses individuales -vida, propiedad, libertad, y seguridad-.

En principio, si bien “el liberalismo es un mundo de tensiones” (Laval y Dardot, 2013, p. 29), Macpherson (2005) sostiene que es posible reconocer en esta tradición teórica el origen

de un discurso que comienza a pensar la sociedad como formada por relaciones de intercambio, un hato de individuos libres e iguales que se relacionan entre sí como propietarios de sus propias capacidades y de lo que han adquirido mediante el ejercicio de las mismas. Las relaciones entre seres humanos se conciben en este ideario, en base a la idea de contrato, idea que supone que gran parte de las interacciones humanas responden a un intercambio voluntario de mercancías o servicios entre personas.

Proyectar un orden contractual fundado sobre la igualdad de los sujetos, tal como hace el liberalismo, es posible gracias a la definición del individuo como propietario de sí mismo. Dentro de la tradición democrático-liberal, es John Locke quien conceptualiza al sujeto como un individuo propietario de sí, libre en tanto propietario de su propia persona o de sus capacidades sin que deba nada por ellas a la sociedad (Macpherson, 2005). Según Balibar (2013) los escritos lockeanos inventaron la categoría moderna de consciencia y fundaron una relación íntima entre consciencia, identidad, propiedad y ciudadanía. El autor sostiene que una parte esencial de la argumentación lockeana, reposa sobre la idea de que la consciencia es un operador de apropiación del sí mismo, y apropiarse quiere decir identificarse indisociablemente con y adquirir, por lo tanto, transformar en una propiedad privada¹⁰².

Siguiendo el hilo argumental de Locke (2003), en el estado de naturaleza los individuos libres e iguales en tanto propietarios de sí, comprenden cuál es su propio interés, reconocen ciertas obligaciones morales y pueden realizar contratos con independencia del Estado. Debido a la inclinación de la mayoría a alejarse de la Ley de la razón, emerge un estado incierto e inseguro en el disfrute de los derechos individuales. De allí la necesidad, sostiene Locke, de una sociedad política que garantice las instituciones de la propiedad, sancione leyes fijas, conocidas y aceptadas por consentimiento común, establezca un juez conocido e imparcial para decidir sobre las diferencias, y la fuerza necesaria para apoyar la sentencia cuando esta sea justa (Locke, 2003).

La sociedad política, adquiere, en este paradigma, la forma de un artificio diseñado para la protección de la propiedad y para el mantenimiento de una relación de cambio debidamente

¹⁰² “La ‘consciencia’, es la que me apropia a mi mismo, al apropiarme de todas las ideas de las cuales yo soy ‘consciente’ (de las cuales me acuerdo, y que retengo en mí), y por lo tanto me hace propietario de mí mismo a través de mis pensamientos” (Balibar, 2013, p. 136). Es únicamente por la consciencia que una personalidad se extiende en sí misma hacia el pasado, más allá del presente, y se vuelve responsable de sus actos los reconoce como tal y se los imputa a sí misma. A su vez, ser propietario de sí mismo, es la condición que torna posible la constitución de la propiedad privada, a través del trabajo personal.

ordenada. Ambos, intercambio y propiedad, constituyen el fundamento del pacto social y justifican la existencia del Estado el cual tiene los deberes esenciales de ser guardián del orden público y garante de los derechos y de los bienes de los individuos, vedándosele, en principio, inmiscuirse en las otras esferas, económicas y sociales. En caso de no garantizar los fines para los cuales es constituido el pueblo esta absuelto de prestar obediencia.

La forma en que el pensamiento liberal, bajo la pluma de Locke, concibe al sujeto, al Estado y al contrato atraviesan la intervención propuesta por la Ley de regularización dominial en diversos momentos. En primer lugar, cuando se exhorta al Estado a cumplir y hacer cumplir la ley a cambio de que los habitantes de los complejos la cumplan, la relación entre el Estado y los residentes se piensa en términos de contrato y, por lo tanto, de intercambio tal como lo hace el liberalismo. Asimismo, el rol que se postula debe desempeñar la DPVyU (entregar la escritura, encauzar al usurpador que daña la propiedad, e impedir las construcciones clandestinas), se acerca a la concepción liberal del Estado de seguridad, un Estado que debe proteger las personas y sus bienes y garantizar el orden. De no cumplir ese deber, lxs residentes tienen la potestad de no cumplir lo contratado, de allí la interpretación de la actitud de los residentes en términos de “*exceptio non adimpleti contractus*”. Por último, la concepción de sujeto que se pretende sean los residentes, un sujeto capaz de realizar contratos y ajustarse a la Ley, un sujeto consciente y responsable de sí, portador de ciertos derechos pero, fundamentalmente, de un conjunto de obligaciones, también permea la intervención en clave liberal. De allí, la apuesta a afianzar la constitución de sujetos jurídicos y morales provistos tanto de derechos como de obligaciones, propietarixs de si y propietarixs de sus bienes.

Ahora bien, la intervención pensada bajo el modo en que piensa el liberalismo el contrato, en apariencia voluntario y libre entre dos términos equivalentes interesados y propietarixs de sí, vela el carácter forzado e interesado de este. Encubre un sistema de intercambio donde el que da obliga, y se sitúa en una situación de superioridad sobre el que recibe, tal como anota Mauss (2012). Soslaya la violencia originaria que caracteriza todo contrato jurídico en tanto concede a cada parte el derecho de recurrir a la violencia contra la otra en caso de que alguna viole el contrato (Benjamin, 2007) y desdibuja las desigualdades materiales al caracterizar a los sujetos de forma homogénea, totalizando la diversidad existente y naturalizando históricos y sutiles modos de sujeción.

Así, la lectura liberal que despliega la intervención regularizadora opera las siguientes totalizaciones; homogeiniza las subjetividades a las cuales se dirige; despliega una interpretación a-histórica que desconoce los múltiples procesos sociales, económicos y legales que conformaron la situación actual de los espacios abordados; interpela a los sujetos a constituirse como sujetos responsables bajo la matriz del propietario de sí/propietario de bienes.

No obstante, estas instancias de subjetivación no existen sin reveses, sin tensiones y resistencias. La figura del ocupante, en este sentido, cuestiona en términos prácticos el corazón de la intervención en la medida en que desafía sus presupuestos y alcances.

3.5 Desafiar el orden jurídico: la ocupación y el mercado inmobiliario informal

Las familias “ocupantes” desafían el orden reglamentario dispuesto para concretar el acceso a la propiedad privada por varios motivos: a) violan las condiciones de transacción estipuladas para acceder a las viviendas; b) por lo tanto, escapan al contrato que asocia obligaciones y derechos a la condición habitacional; c) su regularización supone largos procesos burocráticos que muchas veces resultan trancos por la elevada rotación habitacional que caracteriza este tipo de viviendas. Su existencia, entonces, tensiona la forma en que el Estado propone resolver la relación de las familias con el mercado de vivienda y con el sistema de propiedad.

La Ley 12.953, además de establecer como beneficiarios del régimen especial de titularización de viviendas los adjudicatarios y firmantes originales del boleto de compraventa o sus sucesores universales o por transferencia aprobada por la DPVyU, incorpora como posibles de titularización a una amplia gama de situaciones habitacionales. Estas comprenden: las familias que recibieron las viviendas por transferencias de anteriores adjudicatarios, sin que la cesión haya sido aprobada por la DPVyU; quienes hayan alquilado o recibido en comodato o por cualquier otro título se encontrasen en tenencia del inmueble y el adjudicatario hubiera incumplido su obligación de ocupación efectiva; finalmente, al mero ocupante de hecho del inmueble, estableciéndose como límite para dicha ocupación que datare de 5 años anteriores a la fecha de publicación de la Ley, que no emergiere de un ilícito

penal y que asumiese el pago de las deudas pendientes del inmueble¹⁰³. Todas estas posibilidades de regularización ilustran el mercado informal de alquiler y venta tejido alrededor de los complejos los últimos años.

Si bien el concepto de mercado inmobiliario informal (Cravino, 2012), es una categoría recurrentemente utilizada para describir la situación de los asentamientos informales, es posible encontrar puntos en común con la forma en que se accede a la vivienda en los complejos habitacionales rosarinos. En principio, Cravino define al mercado inmobiliario informal como,

transacciones inmobiliarias mercantilizadas que no están ajustadas a las normas legales y urbanas, que no se convienen estrictamente a la lógica económica de la comercialización de inmuebles formal y cuyos actores interactúan por fuera de las regulaciones económicas legales y constituyen un entramado diferente al del mercado formal (2012, p. 101).

Este tipo de mercado tiene, según la autora, como condición esencial que la propiedad del suelo no esté registrada a nombre del que la vende o alquila.

En lo que refiere al marco legal¹⁰⁴, la investigadora sostiene que el mercado inmobiliario informal se caracteriza por el hecho de que las transacciones de compra-venta y de alquiler no implican el arriendo y la transferencia con un título de propiedad perfecto, es decir, con respaldo legal para captar la renta, sino una transferencia o alquiler de uso de hecho de un inmueble. Además, aunque ilegales estas operaciones se conciben en muchas circunstancias como legítimas y pueden hacerse tanto de palabra como a través de un documento escrito entre las partes. En estas situaciones el Estado no regula ni capta un valor ni se constituye como herramienta de garantía.

¹⁰³ Asimismo, el artículo 3 de la Ley dispone como requisitos comunes para todas las categorías beneficiarias el pago regular de las cuotas hasta el nuevo inicio del plan de pagos, no ser adjudicatario de otra vivienda otorgada por la DPVyU o propietario de otro inmueble y acreditar el nivel de ingresos del grupo familiar.

¹⁰⁴ El mercado inmobiliario informal registra otros tres grandes rasgos de orden económico, urbanístico y social. En cuanto al factor económico, Cravino (2012) sostiene que estas transacciones se caracterizan por estar contaminadas por lógicas que no son solo las de la ganancia. En cuanto a la variable urbana los productos que se transan no se ajustan necesariamente a las normas de suelo urbano (normas de constructibilidad, dimensiones mínimas, material utilizado, etc.) y, a su vez, existe una tendencia a transformar dinámicamente el inmueble. Por último, en lo que refiere a la dimensión social de las transacciones, en éstas no actúan agentes intermediarios típicos como las inmobiliarias, por el contrario, son más relevantes las redes sociales existentes entre los barrios o los contactos cara a cara para acceder al suelo o la vivienda.

Estos rasgos caracterizan el modo en que se accede informalmente a la vivienda en los complejos rosarinos. El suelo donde se erigen muchos de los conjuntos presenta diversas irregularidades urbanas. Cuando es propiedad del Estado sucede en algunas ocasiones que los complejos están contruidos en un macizo de tierras sin subdividir, o la superficie con trámite de subdivisión se encuentra incompleta por falta de aprobación de alguna documentación, de inscripción, etc., o también sucede que la superficie con destino a espacio público adquirió otro destino (Bekinschtein, Calcagno y Risso Patrón, 2012). Por otra parte, también se registran situaciones en que los complejos se encuentran asentados sobre inmuebles de privados con procesos de expropiación inconclusos (Entrevista 6, 3 de abril de 2018). En consecuencia, en todas estas circunstancias las transferencias de dominio de los inmuebles a favor de los adjudicatarios tampoco pueden realizarse, aunque estos hayan finalizado de pagar las cuotas del plan de vivienda en el que están inscriptos.

A este primer nivel de informalidad producida por el Estado, se suma un segundo nivel donde la producción de informalidad se asocia a la venta, cesión, transferencia o intercambio de viviendas por parte de familias que no tienen boleto de compraventa emitido por la DPVyU ni tampoco adjudicación formal de esta última entidad. La entrevista realizada al Área Social de la DPVyU permite reconocer este funcionamiento:

Nosotros llamamos que son habitantes irregulares. Se trabajo mucho en sacar el término ocupantes irregulares. Creemos muchas veces que tiene una connotación más negativa, digamos ¿Qué implica ocupar una vivienda? Que alguien usurpa esa vivienda, se asienta en forma violenta cuando sabemos que digamos en Argentina, y más en Santa Fe, que es lo que uno conoce, el acceso a la vivienda no es tan fácil. Entonces la familia debe buscar distintas estrategias de sobrevivencia y en eso buscar un lugar donde habitar. Muchas veces ocurre esto. Son ventas ilegales o alquileres, a veces los titulares están alquilando la vivienda y las familias suelen recurrir a eso o por desconocimiento de que son viviendas sociales, de que no se pueden alquilar, comprar o porque lo necesitan no tienen otra alternativa. Entonces muchas veces ese término ocupante, también a las propias familias les molesta que los llamen así. Ellos te dicen yo en verdad no rompí la cerradura, no me metí, sino que bueno en el acto de una compra, a veces tienen boletos de compraventa hecho por escribanos particulares que para nosotros no tienen validez, pero bueno el habitar sería un habitar irregular. Nosotros lo que buscamos es regularizarlos mediante la adjudicación para elaborar la escritura y el título de propiedad a futuro. (Entrevista 8, 12 de noviembre de 2018).

La compra, la venta y el alquiler irregular de las viviendas, que la trabajadora social asocia a la necesidad o al desconocimiento de las reglas que ordenan la adjudicación de viviendas, aunque no están sujetas a los términos que exige la reglamentación de la DPVyU, son percibidas por los residentes como actos que legitiman la tenencia. Especialmente, el acto de comprar el inmueble es asumido como una acción que otorga legitimidad a la condición habitacional. De allí el enojo que suscita el mote “ocupante” que las familias asocian a la usurpación, a la violencia y, fundamentalmente, a la ilegalidad. El uso de la categoría ocupante que el Área Social de la DPVyU intenta problematizar, engloba una multiplicidad de situaciones cuyo rasgo común es no estar anclado al orden jurídico, pero no necesariamente haber usurpado/ocupado la vivienda.

Otro elemento que se desprende de la entrevista realizada es que muchas de las familias que compraron la vivienda a un tercero que no es el Estado desisten volver a pagar su compra o alquiler, se niegan por tanto a iniciar el trámite de titularización. Las familias ocupantes

Muchas veces viven en la unidad, a veces cinco años, sin abonar nada. Pero lo que te decía llega tarde el Estado, compraron hicieron una inversión de dinero a los antiguos titulares, por cinco años no pagaron cuotas y llegamos nosotros a decirles que tienen que pagar como un alquiler, no quieren obviamente. Entonces nosotros en la medida de lo posible tratamos de argumentarlo en el informe social. Si vemos que no pueden pagar los pasamos a comodato y sino tratamos de que vayan a compraventa (Entrevista 8, 12 de noviembre de 2018).

En este punto, es posible afirmar, parafraseando a Azuela (1995), que después de haber tolerado las ventas prohibidas por Ley, el Estado cobra a los residentes por la regularización de una posesión por la que ya habían pagado en el mercado informal. Desde el punto de vista económico y social, lxs “ocupantes” son los grandes perdedores ya que deben pagar dos veces por una vivienda deteriorada y vivir muchos años con el estigma de ser irregulares.

Por otro lado, en caso de no poder afrontar la compraventa de la vivienda y registrar una condición habitacional irregular, la DPVyU ofrece otras dos figuras de adjudicación: el comodato y la locación. La locación es similar a un alquiler, se firma por dos años y se otorga cuando las familias no tienen ingresos suficientes para solevantar las cuotas de compraventa. El comodato, por su parte, también se firma por dos años, se dirige a las familias que no pueden afrontar una cuota de alquiler y tampoco de compraventa, y consiste en el abono

únicamente de un seguro de incendio. Según la entrevistada esta figura contractual se parece mucho a un préstamo (Entrevista 8, 12 de noviembre de 2018).

La condición de los inmuebles y los intentos de formalizar sus regímenes de tenencia si bien garantizan cierta seguridad frente a la posibilidad del desalojo, ilustran, asimismo, el carácter injusto e inflexible del derecho cuando, por ejemplo, se obliga a pagar dos veces por la misma vivienda.

Asimismo, la insistencia en legalizar las situaciones irregulares expresa la función conservadora del derecho. Según Benjamin (2007), el interés del derecho por monopolizar la violencia de la persona aislada no tiene como explicación la intención de salvaguardar fines jurídicos, sino más bien la de salvaguardar el derecho mismo. Existe, por lo tanto, implícito en toda ilegalidad un carácter de creación jurídica, por ello el Estado teme esta función creadora del derecho. El corrimiento de la Ley representa una amenaza por su simple existencia fuera del derecho.

En el caso estudiado, el ocupante, aunque no haya ejercido la violencia como modo de ingresar a la vivienda es una figura que amenaza y subvierte con su mera existencia el orden legal que regula la vida en los complejos y los sujetos que se pretende habiten esos espacios: propietarios de sí, que mediante su esfuerzo se convierten en propietarios de sus bienes y en seres jurídicamente responsables. Los ocupantes resultan intolerables al orden jurídico estatal en tanto lo cuestionan, de allí la necesidad de construir diversos tipos de contrato (comodato, locación, compraventa) que los adscriban, que otorguen derechos, pero también fijen obligaciones. Ahora bien, asegurar la tenencia no supone necesariamente garantizar condiciones habitacionales adecuadas, como se verá a continuación.

3.6 La formalización de lo informal. La dimensión urbanística

En el apartado anterior se trabajó el hábitat informal que caracteriza la actualidad de los complejos desde la situación de tenencia de la vivienda. Ahora bien, el hábitat informal, como bien desarrolla Clichevsky (2000), también se vincula con las condiciones urbano-ambientales de su desarrollo. En el caso estudiado la irregularidad urbanística puede definirse como la construcción de espacios por fuera de la normativa existente y los problemas que se desprenden de ella: achicamiento de los espacios de circulación, dificultades en el acceso

rápido a las viviendas, construcción sobre tendidos de servicios públicos, conflictos entre vecinos, etc.

En el caso rosarino, gran parte de las viviendas que componen los conjuntos no se ajustan a lo estipulado en los planos iniciales de construcción. A pesar de las restricciones del diseño original se constata una tendencia a transformar dinámicamente los inmuebles. En ese sentido se producen diversas acciones de apropiación del espacio común a través de la expansión de los departamentos de las plantas bajas, mediante la construcción de piezas, jardines, locales comerciales o cocheras, etc.

Foto 5: Barrio Casiano Casas, construcciones irregulares en espacios públicos



Fuente: La Capital (2013)

Foto 6: Barrio Grandoli y Gutiérrez, construcciones irregulares en espacios públicos



Fuente: Sin Mordaza (2019)

Estas modificaciones violan lo establecido en los reglamentos de copropiedad y entran en conflicto con la Ley de Propiedad Horizontal que establece que esas modificaciones deben ser ratificadas por la mayoría absoluta de los copropietarios. Se derivan, en gran parte del hecho de que el producto "vivienda social" no fue concebido para que las familias puedan adecuarlo a sus necesidades. Su diseño no se pensó para ofrecer oportunidades de ampliación y mejoramiento, tal como sostienen Rodríguez y Sugranyes (2004). Por lo tanto, se puede afirmar, siguiendo a Ferme (2012), que las exigencias que este tipo de hábitat presenta a sus usuarios producen activamente los procesos de deterioro prematuro e informalización del conjunto habitacional.

Igual peso tiene en la degradación de los conjuntos el hecho de que los programas de vivienda social se implementan en general sin considerar su posterior conservación. Según Dunowicz y Hasse (2009)¹⁰⁵ el parque de vivienda social ha sido diseñado y construido

¹⁰⁵ Según los investigadores, es necesario introducir el concepto ciclo de vida, para superar la sola consideración de costo del período de obra, y dar importancia económica a la operación y mantenimiento de los edificios.

a corto plazo, con una relación ‘economía de obra, costo de uso’ basada en falsas economías iniciales, que trasladan los costos de reparación a los futuros usuarios, sin posibilidad de absorberlos. Hoy puede constatarse que este enfoque elevó los costos de conservación, impidió un mantenimiento apropiado y aceleró la degradación de las viviendas y de su entorno (Dunowicz y Hasse, 2009, p. 87)

Para los investigadores, la falta de previsión del mantenimiento de los complejos tras su construcción es un factor determinante en el negativo desempeño de la vivienda social, aunque no es el único. Dunowicz y Hasse (2009) mencionan también el desconocimiento de usuarios y administradores de los aspectos legales y técnicos de la conservación edilicia, los imprecisos reglamentos que regulan el funcionamiento de los consorcios y la falta de regularización en el dominio de las viviendas sociales, como factores que disminuyen las condiciones de habitabilidad y seguridad de las viviendas y acortan su vida útil.

El Programa Esfuerzo compartido para el Mejoramiento Barrial desde su creación en el año 2013 (Resolución de la Secretaría de Estado del Hábitat 0025) se propone abordar parte de estos problemas junto a las empresas de servicios públicos provinciales Aguas Santafesinas S.A. y la Empresa Provincial de la Energía. Se encuentra compuesto por cuatro grandes ejes de acción: titularización de viviendas, formación de consorcios, fomento de la solidaridad entre vecinos para el cuidado de los espacios públicos y realización de obras menores de infraestructura, saneamiento y recuperación de espacios comunes (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, s/fa). Bajo este último eje se plantea abordar la irregularidad urbanística de los complejos de vivienda social a través de la recuperación de plazas y playones, la refacción de aceras y veredas, la eliminación de barreras urbanas, la limpieza de áreas comunes, y la pintura de fachadas. En el año 2014 se incorpora como programa operativo del Plan de Intervención Integral en Barrios, más conocido como Plan Abre (Decreto Provincial 2.940/2014).

Tanto la consideración de un mantenimiento sustentable como la revisión y el mejoramiento de los controles de calidad en el proceso de diseño asumen un destacado rol para la conservación del patrimonio habitacional. Al igual que los controles de calidad en la etapa constructiva.

Los edificios, conceptualmente, no suelen ser considerados como unidades integrales que se desplazan en el tiempo, por lo que no se suele incorporar la dimensión tiempo al manejo de la gestión del edificio. Según Dunowicz y Hasse (2009) en el ámbito de la arquitectura se enseña a crear nuevos objetos, y se relega el mantenimiento y las acciones preventivas a un segundo plano.

En la ciudad de Rosario, el programa interviene en nueve complejos habitacionales: Supercemento, Grandoli, Sindicato de La Carne, Rouillón y Seguí, Latinoamérica, Casiano Casas, Acindar, 7 de septiembre, Rucci.

Mapa 1: Rosario, complejos intervenidos por el Programa Mejoramiento Barrial



Fuente: Extraído de Rosario Noticias (2016)

En sus primeros años de gestión desarrolló acciones en las áreas comunes y los espacios públicos de los complejos con la realización de poda, escamonda, repotenciación del alumbrado público, señalización, estabilizado y apertura de calles y refacciones generales en los espacios verdes (Gobierno de la provincia de Santa Fe, 2013; La Capital, 2014). Incorporó, asimismo, obras hidráulicas para mejorar los desagües pluviales y la provisión de agua potable, y acciones como el hidrolavado, mejoramiento y pintura de muros y fachadas

de diversas torres habitacionales (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2015; Rosario Noticias, 2014a).

Foto 7: Complejo Habitacional Parque Field II, antes y después de las mejoras realizadas por el Programa Esfuerzo Compartido para el Mejoramiento Barrial



Fuente: Rosario Noticias (2014b)

En el mes de mayo de 2017, mediante el Decreto Provincial 1.246, se autorizó el mejoramiento edilicio de diversas viviendas que aborda el Plan Abre. A través del Decreto, el Ministerio del Desarrollo Social, como ente Coordinador del Gabinete Social, y ente ejecutor del Plan Abre quedó facultado a otorgar subsidios a grupos familiares en situación de emergencia social para realizar intervenciones tendientes al mejoramiento del hábitat a través de la provisión de mano de obra y materiales. Según la Subsecretaría provincial del Plan Abre, Nodo Rosario (Defensoría del Pueblo, 2017), estas acciones y subsidios se otorgan fundamentalmente a hogares vulnerables radicados en asentamientos informales para la mejora o construcción de núcleos sanitarios. Aún no se ha registrado el desarrollo de acciones de mejoramiento habitacional en complejos habitacionales, por lo tanto, las fallas

estructurales de los complejos siguen concibiéndose como problemas que deben resolver individualmente las familias residentes.

Estas actuaciones abren un interrogante respecto al peligro de formalizar condiciones habitacionales inadecuadas, ya que si bien la intervención apunta a brindar seguridad jurídica en la tenencia no garantiza la habitabilidad de las viviendas, es decir que se ofrezca un espacio adecuado de vida a sus ocupantes.

A lo largo del capítulo, se problematizaron los enunciados que privilegiaron las acciones gubernamentales destinadas a concretar el derecho de propiedad de lxs residentes de los complejos por sobre el abordaje de la degradación infraestructural de los mismos. En este sentido, se recuperó la posibilidad de realizar obras pendientes, tanto por parte del Estado como por parte de las empresas deudoras (Ley Provincial 11.102), y su aplazamiento con la sanción de Ley Provincial 12.953. Tras ello, se analizaron los esquemas morales que justificaron este aplazamiento, la sospecha que responsabiliza fundamentalmente a los residentes por el descuido de los espacios habitacionales en función de sus trayectorias residenciales, y los enunciados que aseveran que el título de propiedad garantiza conductas responsables.

En este recorrido, se encontró que la apuesta a estructurar la relación de lxs residentes de los complejos y el Estado en términos de contrato constituye la premisa sobre la que se asienta la propuesta de regularización dominial santafesina. Una propuesta que hunde su fundamentación epistemológica en términos liberales y entiende que: a) el Estado debe, fundamentalmente, cumplir y hacer cumplir la ley a cambio de que los habitantes de los complejos la cumplan mediante el cuidado de sus espacios y b) lxs residentes deben constituirse como sujetos jurídicos y morales provistos tanto de derechos como de obligaciones, propietarios de sí y propietarios de sus bienes.

Las consecuencias de estas premisas de pensamiento y acción fueron: 1) el desplazamiento de la responsabilidad empresarial en la producción de la informalidad dominial; 2) la inexistencia de instancias claras para dirimir los conflictos; 3) la emergencia de un mercado inmobiliario informal que perjudica a los ocupantes que deben efectuar una doble compra de la vivienda; 4) la ausencia de acciones orientadas al mejoramiento habitacional y el

mantenimiento de los complejos; 5) la privatización e individualización en las familias por las situaciones de precariedad habitacional que atraviesan actualmente.

La entrega de escrituras traslativas de dominio, así como la regularización de las familias ocupantes funcionó como una tecnología de gobierno inscrita en una racionalidad liberal, bajo el supuesto de generar sujetos responsables, sujetos propietarios. Los consorcios, por su parte, como se verá en el próximo capítulo, hicieron la suerte de tecnologías de agencia interviniendo activamente en la generación de sujetos capaces de convivir, negociar, organizar el cuidado de sus espacios, tomar créditos para realizar arreglos y responsabilizarse por el mantenimiento de las obras que realice el Estado en sus complejos.

CAPÍTULO IV

De la participación al esfuerzo compartido con los pobres urbanos

En el capítulo 3 recorrimos las premisas morales y epistemológicas que sustentaron la política de regularización dominial como modo privilegiado de abordar la problemática de los complejos. Este capítulo pretende estudiar los programas orientados a organizar lxs vecinxs e intervenir en sus espacios.

En el año 2013, comenzaron a implementarse en los complejos rosarinos una serie de acciones enmarcadas en el Programa Esfuerzo Compartido para el Mejoramiento Barrial. Éste planteó como objetivos generales fomentar la participación y el compromiso de lxs vecinxs de los complejos de vivienda social colectiva para el cuidado de los espacios públicos y comunes; mejorar las condiciones de convivencia urbana; identificar y ejecutar obras menores de infraestructura y saneamiento. La apuesta a fortalecer la participación responsable, promover la autogestión, y el esfuerzo compartido, devino el horizonte privilegiado de las intervenciones desplegadas en los complejos, horizonte que se consolidó con la incorporación del Programa en 2014 al Plan Abre. A continuación, se estudian las tecnologías de gobierno y los efectos de subjetivación que ambos pusieron a funcionar. Para ello se desarrolla un itinerario organizado en torno a dos herramientas de análisis; la genealogía y la microfísica.

La primera parte del capítulo recupera en clave genealógica la incorporación del principio de participación y de autogestión en las discusiones y los programas habitacionales desarrollados a partir de los años 50. Reconstruye el modo en que dichos principios conformaron el campo de adversidad de la vivienda llave en mano; luego presenta el enfoque del Desarrollo Humano como saber general que orientó la implementación de los instrumentos de participación y autogestión en Argentina, a través de los programas de mejoramiento barrial; por último, analiza su desembarco en las estructuras burocráticas santafesinas y rosarinas a partir del Programa Rosario Hábitat y de la creación de la Secretaría de Estado del Hábitat.

La segunda parte del capítulo emprende un análisis microfísico del Programa Esfuerzo Compartido y del Plan Abre, es decir, analiza el modo en que la estrategia de gobierno sobre los complejos cobró cuerpo en ciertas prácticas, técnicas e instrumentos de intervención sobre lxs habitantes. Para ello sistematiza e indaga las acciones desplegadas en los complejos

habitacionales: la ejecución de obras menores de saneamiento en espacios públicos; la formación de consorcios; el desarrollo y capacitación en técnicas de mediación y de organización consorcial.

4.1 El adversario de la vivienda como producto terminado: la participación popular, la autoconstrucción y la autogestión

El paradigma de entrega de vivienda llave en mano, bajo el formato de grandes conjuntos habitacionales, emergió en Europa y América anglosajona en el período de entreguerras y adquirió fuerza en la etapa de reconstrucción que siguió a la Segunda Guerra Mundial y al *boom* de la natalidad de los '60 (Girola, 2008). En América Latina esta tendencia desembarcó con posterioridad, en un primer momento para dar solución al problema de los asentamientos populares (cangrejales, favelas, villas miserias, barriadas, etc.) (Fernández Wagner, 2001) y luego con el objeto ampliar el acceso a la vivienda de sectores medios, medios bajos, tal como fue observado con el FONAVI para el caso argentino (ver Capítulo 2).

La base conceptual que atravesó la provisión de vivienda llave en mano, postuló que los problemas habitacionales se originaban en la escasez de vivienda adecuada en el mercado, por ello el Estado debía ampliar la oferta mediante el desarrollo de “Respuestas industriales, masivas, planificadas centralizadamente por expertos y hegemónicas por las tecnocracias, las burocracias estatales y la vinculación –a través de licitaciones de obras– con el sector privado de la construcción” (Lenitini, 2008, p. 668). Desde un punto de vista arquitectónico, este paradigma se inspiró en la vanguardia moderna liderada por Le Corbusier y su concepción de la vivienda como una máquina de habitar que debía dar paso a la racionalización, la industrialización y la prefabricación como procesos estructuradores en su construcción. Como apuesta estatal-arquitectónica, los conjuntos habitacionales se propusieron generar formas comunitarias de vida para recuperar la doble armonía perdida en la metrópoli moderna, hacia adentro de la comunidad (con servicios comunes y culturales para las necesidades de cada vecindad) y hacia afuera en la naturaleza (Gorelik, 2008).

El paradigma de vivienda llave en mano, comenzó a recibir fuertes críticas en el momento en que adquirieron relevancia en América Latina los programas de “autoconstrucción y autoayuda” (AA/AC) como estrategia de intervención en los asentamientos informales. Éstos fueron impulsados inicialmente por la Unión Panamericana y recuperados luego por la Alianza para el Progreso del gobierno de John. F. Kennedy (1961) (Kozak, 2016; Gorelik, 2008).

En los años '50 la Unión Panamericana diagnosticó que los Estados de la región no podían resolver el déficit de vivienda con los escasos recursos que disponían y, asimismo, que los grandes conjuntos habitacionales de vivienda pública eran insuficientes, inadecuados y funcionales al crecimiento de los barrios de invasión. El modelo superador, que propuso el consenso técnico estadounidense -dominante en las instituciones panamericanistas- postuló el ideal anglosajón de suburbanización residencial, como alternativa a la concentración metropolitana, y como instrumento capaz de promover hábitos del trabajo colectivo y reforzar los lazos comunitarios concebidos débiles en las poblaciones carenciadas de los países subdesarrollados, a causa del asistencialismo estatal y la desmoralización provocada por las condiciones miserables de su vidas en la ciudad (Gorelik, 2008)¹⁰⁶.

A partir de los años '60, el modelo de la AC/ACC fue difundido por los sucesivos gobiernos norteamericanos a través de agencias propias y de su incidencia en la conformación de las agendas de organismos multilaterales (Kozak, 2016). En el contexto de guerra fría, el programa de ayuda económica, política y social para América Latina Alianza para el Progreso ofreció a los países latinoamericanos créditos subsidiados destinados a promover programas de AC/AC, con el objetivo de contrarrestar la influencia de la revolución cubana. Estos programas resultaban atractivos ideológicamente al gobierno norteamericano, ya que se vinculaban con la promoción de la propiedad privada individual y el ideal de superación personal a través del trabajo, en oposición al socialismo latente que representaba la vivienda pública colectiva en la tradición de la unidad de habitación modernista.

Fueron, no obstante, los escritos y las propuestas del arquitecto inglés John. F.C. Turner¹⁰⁷ los que se constituyeron en símbolo del modelo de autoconstrucción y autogestión y contribuyeron a instalarlo en la cultura arquitectónico-urbanística mundial y latinoamericana.

¹⁰⁶ El estatuto colonial de Puerto Rico permitió a los técnicos estadounidenses viabilizar la propuesta de construcción con “esfuerzo propio y ayuda mutua”. En este marco, se desarrollaron experimentos de rehabilitación de arrabales con acciones de saneamiento de tierras e instalación servicios a cargo del gobierno portorriqueño, y acciones de autoconstrucción de viviendas en base a planos-tipo muy sencillos con posibilidad de crecimiento futuro a cargo de las familias (Kozak, 2016).

¹⁰⁷ Según Kozak (2016), Turner había entrado en contacto con las experiencias de autoconstrucción latinoamericanas a través del Eduardo Neira Alba, un arquitecto peruano que participó en una experiencia coordinada por Naciones Unidas en Puerto Rico en 1955. Alba le entregó un informe sobre el problema de las urbanizaciones populares en Arequipa que proponía aprovechar el esfuerzo de las viviendas autoconstruidas en las barriadas por medio de una asistencia técnica dirigida y enfocada en la ayuda mutua de los residentes, a quienes se les podría demostrar como el trabajo conjunto les permitiría construir sus casas de modo más eficiente y económico.

El razonamiento de Turner partió de una serie de estudios realizados en México, Estados Unidos y Perú donde propuso pensar que la pobreza, a contramano del concepto de “cultura de la pobreza” (Lewis, 1959), encerraba una gran racionalidad, pues los pobres no estaban quietos y sin esperanza, sino todo lo contrario, trabajaban para mejorar su situación, construían sus barrios y viviendas, ahorran, si no tenían empleo generaban una actividad, aunque realizaban estas tareas en condiciones de precariedad (Fernández Wagner, 2001). Por lo tanto, para Turner, donde los gobiernos localizaban el problema (los asentamientos pobres) se encontraba la solución; bastaba cambiar el punto de vista, situarse desde la mirada del usuario y ponderar su autonomía en la configuración de su hábitat.

Opuesto a toda forma centralizada de provisión de vivienda, a la que concebía autoritaria y elitista, el formato del conjunto habitacional se le figuró a Turner como una “una arquitectura horrible, socialmente alienante y técnicamente incompetente” (Kozak, 2016). Contra el supuesto de la vivienda como un producto consumido una vez terminado, sugirió entenderla como parte de un proceso social que desarrollan los usuarios. La alternativa que elaboró se organizó en torno a tres principios para la vivienda que sintetizaron las bases económicas, psicológicas y sociales de su posición:

- a) cuando los usuarios controlan las decisiones más importantes y son libres para aportar su propia contribución al diseño, construcción o administración de su vivienda, ambos, proceso y medio ambiente producidos, estimulan el bienestar individual y social. Cuando los usuarios no tienen control sobre las decisiones claves, ni son responsables de ellas, el alrededor del alojamiento puede convertirse en un impedimento para la realización personal y una carga para la economía.
- b) La cuestión importante acerca de la vivienda no es lo que esta es, sino lo que esta hace por la vida de las personas, la satisfacción de los usuarios no está necesariamente relacionada con la imposición material de estándares de construcción.
- c) Las deficiencias y las imperfecciones en la vivienda son infinitamente más tolerables si ellas son de su propia responsabilidad que si ellas son de otros (Fernández Wagner, 2001, p. 61).

Estos principios, si bien fueron discutidos y criticados por una serie de investigadores, como Emilio Pradilla (1982)¹⁰⁸ y Rod Burgues (1982)¹⁰⁹, también fueron compartidos por un heterogéneo conjunto de sectores. Por un lado, los postulados de Turner se convirtieron en política oficial y marco teórico de organizaciones multilaterales como el Banco Mundial (BM) en las propuestas de ayuda mutua y autoconstrucción asistida. Por otro lado, estas propuestas coincidieron con posiciones y prácticas comunitaristas próximas a la militancia social en las propias poblaciones, tal como ilustran las iniciativas de urbanización de favelas impulsadas por sectores de la Iglesia cercanos a la corriente de la Teología de la Liberación en Brasil (Gorelik, 2008). Por último, los principios elaborados por Turner fueron compartidos por una serie de organizaciones no gubernamentales y movimientos populares que entendieron la noción de participación popular como un modo de incluir a lxs usuarixs en los procesos determinantes de sus viviendas y hábitats. La confluencia de estas corrientes ideológicas heterogéneas en el terreno de la participación popular tuvo como plataforma común el rechazo que suscitaban los conjuntos habitacionales. Por lo tanto, si en un punto hubo acuerdo, fue en torno a los conjuntos como portadores de imágenes monumentalistas del Estado, universalistas de la sociedad, y verticalistas de las decisiones (Gorelik, 2008). La participación popular, como agenda a incorporar en las acciones estatales, logró consenso a nivel internacional y llegó a moldear las recomendaciones elaboradas por la Primera Conferencia Mundial sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I) realizada en Vancouver en 1976. Allí se propuso promover el protagonismo social como motor del desarrollo a través de una serie de premisas:

- 1) Planificación y planificadores deben estar en contacto cercano con la gente, con respecto a las aspiraciones expresadas por los pobres y sus potencialidades de autodeterminación.

¹⁰⁸ Pradilla (1982), desde una perspectiva marxista, sostiene que la autoconstrucción como solución al problema de la vivienda no hace más que incrementar la explotación y retrasar la lucha por la liberación de los sectores populares. Asimismo, plantea que la naturaleza individualista del acto de autoconstruir promueve una ideología cuya preocupación central es obtener la propiedad privada del suelo, preocupación cercana a las reivindicaciones pequeño-burguesas (Fernández Wagner, Los asentamientos informales como cuestión. Revisión de algunos debates, 2009)

¹⁰⁹ Burgues (1978) plantea que los principios que elaboró Turner formaban parte de una serie de prejuicios reaccionarios arraigados en el sentido común de las clases altas inglesas, quienes bajo el concepto de autoayuda presumían que lxs pobres debían ser alentadxs a realizar por ellxs mismxs mucho de lo que en la actualidad esperaban que otras personas hagan por ellos (Kozak, 2016).

- 2) Las comunidades deben participar en la planificación, implementación y manejo de los asuntos de sus vecindarios.
- 3) Las normas para la vivienda, la infraestructura y los servicios deben estar basadas en las necesidades sentidas y prioritarias de la población.
- 4) Las medidas legislativas, institucionales y financieras deben estar orientadas a facilitar la participación de la gente para conocer sus propias necesidades para los servicios sociales.
- 5) La participación pública es un derecho de todos, y especiales esfuerzos deben ser hechos para expandir y profundizar el rol de las organizaciones comunitarias, de trabajadores, de inquilinos, y vecinales (Barrios, 2014, p.78).

Las políticas que emergieron de este consenso incluyeron programas de lotes con servicios y proyectos de autoconstrucción, vivienda núcleo, mejoramiento de asentamientos precarios, programas de regularización de la tenencia, y acceso a la asistencia técnica, financiera y de gestión, entre otras (Cuenya, 1997).

En Argentina, los programas de mejoramiento de asentamientos precarios, de apoyo a la autoconstrucción o de fomento de las organizaciones y actores locales no llegaron a conformar una estrategia de gran envergadura en esos años¹¹⁰. Según Cuenya (1997), ello se debió a que el problema de los asentamientos precarios no adquirió la dimensión que tuvo en otras ciudades latinoamericanas y, paralelamente, a que se impuso el FONAVI como modelo único de política habitacional¹¹¹. Recién a fines de los '80 y principios de los años '90 se gestaron las condiciones que permitieron desbloquear la retórica de la participación y la autogestión en la construcción del hábitat. La singularidad que adquirieron en este período

¹¹⁰ Uno de los programas que en Argentina se inspiró en estas ideas fue el sistema Asistencia Técnica, Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua (ATEPAM). Se apoyó en las recomendaciones realizadas por el BID consistentes en el despliegue de programas de ayuda mutua, autoconstrucción y organización solidaria de los esfuerzos individuales. "El ATEPAM preveía la participación de quienes serían los dueños de las viviendas con asistencia técnica, que entendían beneficiaría a técnicos, que ponen a prueba su labor para guiar el proceso, y a los futuros dueños, cuya participación se realizaría motivada por la obtención de su vivienda, estableciendo otro tipo de vínculo con la comunidad y con su hábitat. El programa ponderaba la participación de los beneficiarios y depositaba en ella la posibilidad de superar los problemas que pudieran surgir a partir de su inexperiencia. El espíritu del programa se enmarcaba entre las iniciativas de la Alianza para el Progreso" (Barrios, 2014, p. 80). La propuesta del sistema ATEPAM, sin embargo, no se concretó ni en la etapa de diseño de los proyectos ni en su ejecución.

¹¹¹ El sistema de provisión de vivienda llave en mano cristalizó en Argentina en un contexto en que las políticas de financiamiento de la oferta eran severamente cuestionadas en el ámbito internacional y en que se abrían paso las llamadas "políticas alternativas", con participación de la población, impulsada por los organismos de Naciones Unidas (Cravino, Fernández Wagner, & Varela, S/F).

fue su incorporación en los programas de mejoramiento barrial de asentamientos irregulares, destinados a luchar contra la pobreza y fortalecer los lazos comunitarios.

4.2 De la participación popular como reclamo de autonomía a la participación como estrategia de gestión de la pobreza urbana. El enfoque del Desarrollo Humano

La participación popular que los movimientos de base de los años '60 y '70 promovieron como forma de lograr autonomía y desarrollo inclusivo, a partir de los '90 pasó a concebirse como malla de contención de la pobreza. Técnica amortiguadora de los problemas de creciente exclusión social generados por las estrategias económicas de ajuste estructural y reforma del Estado implementadas en los países latinoamericanos (Álvarez Leguizamón, 2008). La promoción de la participación comunitaria devino un componente fundamental de los programas de alivio a la pobreza, los cuales, en el campo habitacional adquirieron la forma del mejoramiento barrial bajo el enfoque del Desarrollo Humano¹¹² (Gigli, 1999; Cuenya, 1997).

En principio, el paquete de ajuste estructural y reforma del Estado fue impulsado a fines de los años ochenta por organismos multilaterales de crédito, fundamentalmente por el BM y el BID, como condición de refinanciación de la deuda que habían contraído los países de la región. Las agencias multilaterales de crédito sostenían que era necesario reducir el déficit fiscal mediante una serie de medidas macroeconómicas que continuaban los postulados del Consenso de Washington: reducción de la protección arancelaria de la industria y la agricultura; liberalización de los precios; desregulación del sistema financiero; desregulación del comercio internacional; racionalización del Estado.

La implementación de estas medidas en Argentina significó la descentralización de las responsabilidades del Estado, la privatización de los servicios públicos y la desregulación del mercado de trabajo. En materia urbana y habitacional, supuso, por un lado, la privatización de las empresas estatales de luz, gas, agua, y residuos domiciliarios y, por el otro, la emergencia de la tercera generación de políticas habitacionales basadas en la facilitación¹¹³ y en el financiamiento de la demanda.

¹¹² De ahora en más DH.

¹¹³ Ver Capítulo 2.

Si bien las políticas macroeconómicas desplegadas por las estrategias de ajuste lograron reducir el déficit fiscal, lo hicieron a costa de; un aumento del índice de desempleo; el incremento de la informalidad; la concentración de la riqueza; la regresión en la distribución del ingreso; el alza en el número de pobres; la emergencia de una nueva pobreza de clase media (Gigli, 1999). Asimismo, las políticas privatizadoras y desregulatorias incluidas en la reforma del Estado produjeron; la pérdida de derechos sociales; el traspaso de la responsabilidad del bien común a la sociedad civil y al capital social; la actualización de viejas formas de extracción colonial de la riqueza a través de la apropiación y expropiación de ahorros y recursos energéticos; la creciente injerencia de organismos internacionales de crédito en las políticas locales; la des-gubernamentalización de la intervención social (Álvarez Leguizamón, 2008).

En este contexto de grave crisis económica, el BM, el BID y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) comenzaron a promover la implementación de programas de alivio/lucha contra la pobreza, con el objetivo de lograr gobernabilidad y contrarrestar el descontento social generado por las medidas que estos mismos organismos habían propulsado (Álvarez Leguizamón, 2001). En el campo habitacional los objetivos de la nueva cruzada se desplegaron con los llamados Programas de Mejoramiento Barrial (PMB). Los PMB inauguraron el entendimiento de los asentamientos informales no sólo como un problema de urbanismo o de vivienda, sino como un problema de pobreza y por ende de política social (Sepúlveda Ocampo & Fernández Wagner, 2005; Rosenstein, 2008). La caracterización que éstos desplegaron sobre el problema de los asentamientos fue realizada desde el enfoque del DH, enfoque, hasta ese momento, inexistente en las estructuras gubernamentales argentinas abocadas al problema de la vivienda.

El enfoque del DH pone el énfasis en dos aspectos “por un lado, en las ‘capacidades’ de los pobres y la consecuente promoción de la participación y la autogestión de la pobreza; por el otro, en los ‘mínimos biológicos’ como nivel de flotación de la tolerancia social para con la pobreza” (Campana, 2014, p. 81). Según este enfoque, el Estado debe garantizar servicios públicos básicos, una oferta mínima, elemental, que permita asegurar umbrales de subsistencia a partir de los cuales cada jugador(a) estará librado(a) a su habilidad de transformar en activos sus capacidades. Se trata de cubrir las llamadas necesidades básicas insatisfechas (NBI) y reforzar las redes de solidaridad entre los pobres con el objetivo de, por

un lado, transferir responsabilidades públicas al ámbito privado y local, a la comunidad y a las familias y, por el otro, de lograr la cohesión social necesaria para garantizar las condiciones de estabilidad política que faciliten las reformas neoliberales (governabilidad). En un contexto de progresiva desocialización, -es decir, de traslado de la protección social a la sociedad civil y al mercado- tal como fue el contexto generado por la implementación de las estrategias de ajuste, el enfoque del DH instaló un discurso que anima a la comunidad a hacerse cargo de las escasas acciones de protección social que el financiamiento internacional destina a las mismas (Álvarez Leguizamón, 2008). Las redes de sociabilidad primaria- cuyos sustentos son los soportes de proximidad, la vecindad, la amistad, el parentesco ampliado por medio de formas de reciprocidad e intercambio como la ayuda mutua- comenzaron a ser interpeladas en términos de fortalecer la comunidad. De este modo, prácticas milenarias de sectores populares, desplegadas para sobrevivir a la dinámica excluyente del capitalismo, fueron incorporadas para mitigar situaciones de carencia y vulnerabilidad. La comunidad fue redescubierta como instancia donde las controversias pueden resolverse sin enfrentamiento y por común acuerdo, como el espacio que al tiempo que brinda a los pobres la posibilidad de contención económica, social y afectiva, permite también gestionar localmente los conflictos y evitar su propagación como riesgo para el conjunto social reduciéndolo a diferencia de opiniones (Aguilar, Alú, Dimarco, Grondona, & Montero, 2006).

En este marco, el incentivo a la participación para la autogestión de los programas sociales devino una tecnología básica para regular la pobreza (Álvarez Leguizamón, 2001). La participación y la recuperación de la voz de los pobres comenzó a promoverse como forma de empoderamiento, siguiendo un diagnóstico similar al elaborado por Turner sobre la necesidad de valorar la experiencia, las habilidades, los conocimientos que encierra la pobreza. Según el BM, la participación de los pobres debe orientarse a fortalecer su capacidad asociativa y organizativa, es decir, su capital social¹¹⁴, entendido este último como el conjunto de instituciones, redes horizontales, redes informales, etc., que mantienen unida a la sociedad y contribuyen a su cohesión. A través de la participación y el refuerzo del capital

¹¹⁴ El concepto de capital social que impulsó e impulsa el BM y otros organismos de desarrollo, es entendido de manera amplia como las normas, instituciones, redes horizontales, informales, asociaciones, que mantienen unida a la sociedad. Este concepto no tiene, según Álvarez Leguizamón (2008), el objetivo de fortalecer la emancipación de los pueblos, sino compensar las fallas del mercado y el retiro del Estado de sus anteriores responsabilidades.

social, se busca tornar a los sujetos responsables y activos en el diseño de los programas, en las auditorias de los mismos y en su sostenibilidad en el tiempo. Según Álvarez Leguizamón (2008), en la visión de los organismos internacionales, las capacidades organizativas y autogestivas de los pobres deben reforzarse ya que se desea que estos no dependan permanentemente de los programas de asistencia social, sino que el gasto social opere como inversión social. Por ello también, se selecciona a los más competitivos, quienes puedan tener un efecto de demostración ejemplarizante sobre los demás.

Los objetivos que estructuran el enfoque del DH desembarcaron en Argentina bajo las coordenadas de los PMB financiados por el BID. Como veremos a continuación estos introdujeron nuevos temas y modelos de gestión en las estructuras estatales abocadas al problema de la vivienda que luego llegaron a moldear acciones como las destinadas a intervenir los complejos rosarinos. Especialmente en lo que refiere al objetivo de promover la participación para la autogestión, el fortalecimiento de la comunidad para el sostenimiento de las obras, y el diálogo y el consenso como forma de sobreponerse a los conflictos.

4.3 Los Programas de Mejoramiento Barrial en Argentina y Rosario. Filosofía y objetivos de intervención

A principios de 1995 la Subsecretaría de Vivienda (en aquel entonces radicada en la Secretaría de Desarrollo Social) comenzó a formular los PMB para obtener financiamiento del BID. Los PMB se pusieron en marcha en 1997¹¹⁵.

Los destinatarios de este tipo de programas fueron definidos a partir de una serie de criterios sociales, urbanos, ambientales y legales que suponen una doble focalización; por una parte, una focalización a nivel poblacional, donde se identifican las familias susceptibles de ser consideradas como población objetivo (grupos familiares que tienen un nivel de ingreso mínimo que los ubica en el primer quintil de la población, donde al menos más de la mitad de la misma tiene NBI); y por otra parte, una focalización espacial, centrada en la

¹¹⁵ Inicialmente los PMB fueron concebidos como un subsidio del Estado Nacional a la población y a las provincias, pero en 1996, durante las negociaciones para la firma del contrato de Préstamo entre Argentina y BID, el Ministerio de Economía estableció que, para todos los programas con financiamiento externo, se requería endeudamiento de las provincias. Esta decisión provocó que solo algunas provincias pudieran firmar, entre ellas Santa Fe. Los programas fueron implementados entre los años 1999 y 2003 por el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, a partir de 2003 por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SDUV), en la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y a partir de 2016 por la Secretaría de Infraestructura Urbana en el marco del Ministerio del Interior Obras Públicas y Vivienda.

delimitación de un territorio con condiciones de pobreza homogéneas (Fernández Wagner, Varela, & Silva, 2004)¹¹⁶.

Como fue analizado en el apartado 4.1, los PMB retoman viejos conceptos teóricos desarrollados en el campo de la consolidación de asentamientos urbanos irregulares, e incorporan “nuevos aditamentos conceptuales y objetivos macro estructurales, tales como los de contrarrestar la inseguridad urbana, favorecer la gobernabilidad y tratar de manera integral el problema de la pobreza” (Romagnoli y Barreto, 2006, p. 153). Sus fundamentos, se asientan en dos aspectos: 1) un concepto de vivienda como un proceso evolutivo de integración física y social a la ciudad a ser resuelto participativamente con sus habitantes, es decir, un énfasis en la noción de hábitat participativo; 2) el entendimiento de la pobreza como un problema multidimensional que no puede ser abordado por políticas sectoriales, sino que requiere políticas integrales, diversificadas y focalizadas que fortalezcan el capital humano y social de la comunidad. Sus acciones habitacionales se estructuran en base a dos ejes principales: “el otorgamiento de alguna forma de seguridad en la tenencia para los habitantes de asentamientos irregulares y la integración socio-espacial de estas áreas con la estructura y la sociedad urbana” (Rosenstein, 2008, p. 61). En general, se implementaron e implementan a escala nacional y a escala local.

En la ciudad de Rosario, a partir de 2002 las formas que asumieron los PMB fueron el Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares en Rosario, más conocido como Rosario Hábitat¹¹⁷ (PRH), y el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)

¹¹⁶ Para la elegibilidad de los proyectos los requisitos en la fase 1 fueron: *sociales*, 75% de la población con NBI; dos años de residencia de la población; 70% de hogares en capacidad de pagar préstamos con el 25% de su ingreso; *legales*, barrios localizados en terrenos de propiedad pública o adquiridos por los ocupantes; *ambientales*, el barrio no está afectado por una alta vulnerabilidad a procesos naturales o situaciones antrópicas y no compromete áreas de valor ecológico; *técnico-económicos*, barrios emplazados dentro del límite urbano y comunicados con el centro por vías transitables todo el tiempo y factibles de dotar con agua potable energía eléctrica y soluciones sanitarias, el número de lotes urbanizados por el programa no podrá exceder el 10% del número de familias que habita en el barrio; *institucional-financieros*, convenios de transferencia de fondos con las provincias (Brakarz, Greene y Rojas, Ciudades para todos: la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios, 2002).

¹¹⁷ El Programa Rosario Hábitat comenzó a implementarse a mediados de 2002 tras la aprobación del contrato de préstamo del BID N°1307/OC-AR en 2001. El Estado Nacional se erigió como prestatario y el Municipio de Rosario como entidad ejecutora. Intervino en 11 asentamientos irregulares. Su objetivo fue “encauzar los procesos de ocupación informal y mejorar la calidad de vida de la población de asentamientos irregulares de Rosario, promoviendo la integración física y social de dichas áreas informales a la ciudad formal mediante mejoras en la infraestructura urbana, oferta de servicios sociales y regularización de las propiedades de las poblaciones beneficiarias” (Tamburrini, s/f, p. 266).

que continuó acciones pendientes del PRH en dos barrios de la ciudad¹¹⁸ (Adler, Benasso, & Martin, Informe de Terminación de Proyecto, 2012). En los Cuadros 2 y 3 se presentan los objetivos tanto sociales como físicos que plantearon ambos programas.

Cuadro 2: PRH. Intervenciones físicas y sociales, objetivos específicos

OBJETIVOS ESPECÍFICOS
Intervenciones físicas
<ul style="list-style-type: none"> * Ordenamiento y reestructuración del tejido urbano * Provisión de Infraestructura básica y equipamiento comunitario * Mejoramiento habitacional * Construcción de viviendas nuevas para la relocalización de familias * Regularización dominial
Intervenciones sociales
<ul style="list-style-type: none"> * Acciones de promoción de la participación de los beneficiarios en la gestión de los proyectos para el refuerzo de las redes sociales * Acciones sociales integrales de atención para niños, adolescentes y sus familias * Generación de trabajos e ingresos * Fortalecimiento institucional mediante el monitoreo, evaluación y difusión del programa

Fuente: Elaboración propia en base a Tamburrini (s/f).

Cuadro 3: PROMEBA. Intervenciones físicas y sociales, objetivos específicos

OBJETIVOS ESPECÍFICOS
Intervenciones físicas
<ul style="list-style-type: none"> * Proveer y completar redes de infraestructura básica con conexión domiciliaria, núcleo sanitario completo * Regularizar las situaciones de dominio, entregando a cada familia su título de propiedad * Relocalizar familias que se encuentran en sectores urbanos de riesgo * Llevar a cabo acciones de mitigación ambiental * Consolidar los espacios públicos e incorporar infraestructura privada de saneamiento básico
Intervenciones sociales
<ul style="list-style-type: none"> * Estimular los procesos de organización social y desarrollo comunitario autosustentable, que asegure la participación activa de estas comunidades en la identificación, priorización, diseño, ejecución, y monitoreo, operación y mantenimiento de las inversiones financiadas por el Programa * Promover el desarrollo de procesos de organización barrial y autogestión comunitaria, para que los destinatarios participen activamente y sostengan en el tiempo las acciones de mejoramientos de su barrio (legales, sociales, urbanos y ambientales). * Promover iniciativas comunitarias vinculadas al trabajo y a la capacitación en oficio.

Fuente: Romagnoli y Barreto (2006)

¹¹⁸ Los barrios fueron: Itatí Norte y Sur y La Cerámica.

Los objetivos sistematizados en los Cuadro 2 y 3 retoman saberes y dispositivos propios del enfoque del DH. En este sentido, las intervenciones físicas que se proponen proveer infraestructura básica, ordenar el espacio, -para garantizar la continuidad de la trama urbana, la circulación y por tanto el funcionamiento de la ciudad-, y brindar equipamiento comunitario, se inscriben en la premisa de que al Estado corresponde solo garantizar una oferta mínima de servicios públicos. Por su parte, las intervenciones sociales que promueven la participación de lxs beneficiarixs en la gestión de los proyectos, para reforzar las redes sociales y el sostenimiento de las obras, vehiculizan la apuesta de fortalecer el capital social y humano y las redes de solidaridad entre los pobres para asegurar su autogestión y la sostenibilidad de la inversión estatal, ejes impulsados por el enfoque del DH¹¹⁹.

El hincapié en estos objetivos (participación, autogestión, responsabilidad) señala también la importancia que paulatinamente asume la corresponsabilidad en el tratamiento del problema de la vivienda en coincidencia con el enfoque facilitador y subsidiario del Estado patrocinado por las instituciones internacionales y nacionales desde fines de los 80. La filosofía que enmarca estas apuestas concibe que el mercado es el espacio por principio encargado de la construcción de vivienda. Por lo tanto, al Estado corresponde entender cómo éste funciona, limitarse a flexibilizar la normativa urbana y brindar ciertos servicios urbanos básicos. Sobre este postulado es ilustrativa la conferencia brindada por el representante del BID, Dr. José Brakarz¹²⁰ con motivo del taller organizado por el PRH el año 2002 en Rosario.

Según Brakarz (2004), el origen de la informalidad urbana debe ser interpretado como una falla de mercado, es decir, las personas que viven de manera informal son la expresión de una demanda insatisfecha de tierras y viviendas a precios accesible que los mercados no están en condiciones de atender porque de alguna manera se han elitizado. En este marco, el Estado debe entender el mercado y buscar formas de abaratar los productos haciéndolos más accesibles, lo que difiere de la tradicional estrategia de entregar subsidios, viviendas o

¹¹⁹ Sobre la participación de lxs beneficiarixs, el PRH sostiene que con el protagonismo activo de lxs vecinxs se busca que estos logren desarrollar ciertas capacidades: de conocerse a sí mismos, reconocer sus necesidades y el contexto en el que están insertos; de fijar objetivos y diseñar alternativas de solución a sus problemas; de ejecutar, llevar adelante y evaluar las acciones para cumplir los objetivos que se han planteado; de consensuar, etc. (Tamburrini, s/f). Se visualizan entonces objetivos coincidentes con la estrategia que promueve el enfoque del DH, especialmente, capacitar y responsabilizar a los sujetos para su autogestión, e impulsar la participación de lxs “beneficiarixs” para lograr la auto sustentación de los programas, es decir, su sostenibilidad en el tiempo.

¹²⁰ Brakarz, participó en diciembre de 2002 del taller “Gestión del Hábitat y Gobiernos Locales” organizado por la Municipalidad de Rosario.

proveer lotes con servicios. Sobre dicha estrategia, el consultor plantea que la construcción de viviendas realizada por el sector público es una actividad propia del sector privado y, por lo tanto, ineficiente cuando es conducida por el Estado; asimismo, que la provisión de lotes con servicios demuestra inconvenientes ya que generalmente los lotes provistos se ubican en zonas alejadas de la ciudad. Frente a estas dificultades, Brakarz sostiene que el rol que debe desempeñar el sector estatal sólo puede ser flexibilizar las regulaciones urbanas (patrones de subdivisión, de ocupación, de reserva de áreas públicas), instituir normas de construcción más liberales, designar áreas para desarrollo de bajo costo, y brindar infraestructura. En definitiva, se trata de abordar la informalidad urbana como un problema de pobreza, apoyar a las personas en sus necesidades de hábitat básicas, proveyendo infraestructura, y en sus necesidades de generar ingresos, con componentes de capacitación y formación de microemprendimientos. En continuidad con estas premisas, Brakarz sostiene que los mejoramientos apuntan; en su faz de política social principalmente a las NBI; como política urbana a la integración de ambas ciudades, formal e informal, a través de paquetes mínimos de servicios que busquen mejorar la calidad de vida; como política de vivienda a convencer a los gobiernos de financiar infraestructura urbana de uso colectivo y no soluciones particulares para cada familia.

En el marco de estas coordenadas los PMB desembarcaron en el territorio argentino y rosarino y modificaron no solo el entendimiento y abordaje del problema habitacional sino también las formas burocráticas de intervenir sobre el mismo.

4.4 La adquisición de nuevos saberes técnicos subjetivos: la animación socio cultural

A pesar de los logros e inconvenientes que acompañaron las intervenciones de los PMB¹²¹ en Rosario y en otras localidades argentinas, las evaluaciones coinciden en señalar que a

¹²¹ En la evaluación ex post realizada sobre el PRH se señala que: a) los mejores resultados se alcanzaron en la provisión de mejoramientos y soluciones habitacionales, en el acceso y disponibilidad de servicios básicos de infraestructura; b) los productos de salud, educación y seguridad obtuvieron una apreciación de menor consideración por estar ligados a factores independientes del programa; c) se verificó un limitado alcance de las acciones de fortalecimiento de capital social, medido en niveles satisfactorios de confianza y buenas relaciones entre vecinos y baja asociatividad y nivel de participación en las organizaciones y actividades comunitarias (Adler, Benasso y Martin, 2012). Para el caso de Buenos Aires Fernández Wagner, Varela, & Silva (2004) detectaron que: a) la focalización socio-espacial genera conflictos con los entornos no mejorados; b) las intervenciones basadas en el supuesto que la actuación en áreas de pobreza está exenta de las formas del mercado produce un gran impacto en el mercado del suelo en estas áreas, con importantes consecuencias sociales; c) la población objeto definida por el Programa y las obligaciones de la población de pagar la tierra, las tasas, impuestos y servicios amenazan la sustentabilidad del programa ya que hay vecinxs que no podrán

partir de su implementación se produjo una transformación en los formatos de gestión frente a los modos tradicionales de actuación en este campo (Adler, Benasso y Martin, 2012; Fernández Wagner, Varela y Silva, 2004; Arqueros Mejica, Zapata y Gil y de Anso, 2008). Fundamentalmente, se indica que los gobiernos locales aumentaron la escala de las actuaciones públicas e incorporaron metodologías de trabajo que buscaron involucrar la participación de la comunidad.

En el caso rosarino, la consultora ProHábitat XXI¹²² contratada para la adecuación organizacional del SPV, introdujo los conceptos de participación, deber de implicación, negociación y mediación como elementos fundamentales en los mejoramientos barriales bajo el paraguas del enfoque de la Animación Socio Cultural. La Animación Socio Cultural fue conceptualizada por la entonces Directora General del SPV, María Isabel Garzia, como un conjunto de prácticas sociales que tienen como finalidad estimular la iniciativa de la participación de las comunidades en el proceso de su propio desarrollo y en la dinámica de su vida sociopolítica. Según Garzia (2004), con prácticas grupales activas, flexibles y lúdicas este instrumento, busca dinamizar y animar a los ciudadanos para que construyan sus propios canales de participación en la sociedad y fortalezcan su comunidad. Su propósito final es que la población asuma como propio el programa y continúe el mejoramiento del hábitat, el fortalecimiento de las redes sociales y de la comunidad cuando el Estado se haya retirado del barrio.

ProHábitat XXI afirma que es indispensable para el diseño de acciones integrales el uso de las herramientas que brinda la Animación Socio Cultural; concertación de objetivos, toma de decisiones, planificación de acciones y resolución de conflictos con comunidades y

pagar luz, ni gas, ni tener su terreno propio; d) el programa comienza su desarrollo en plena época del auge de las privatizaciones de empresas de servicios públicos acompañadas de desregularización y eliminación de los controles del Estado sobre las prestaciones, quedándole a los concesionarios un aporte hecho por el Programa. Romagnoli y Barreto (2006) también señalan que los criterios de elegibilidad resultan restrictivos. De acuerdo con los cálculos del Programa Arraigo realizados para el año 2004, del millón de hogares asentados en villas y asentamientos irregulares, sólo 100 mil de ellos lo estaban sobre tierras fiscales nacionales, el resto se asentó en tierras privadas. El criterio urbano de elegibilidad exige ciertas localizaciones y prefactibilidad de servicios públicos que muchos asentamientos no disponen y que requieren de acciones de ordenamiento que los gobiernos locales no pueden llevar adelante solos.

¹²² ProHábitat XXI menciona en su sitio web que realizó las siguientes tareas para el SPV: “Formulación del Programa de Recuperación Integral de Asentamientos Irregulares de la Ciudad de Rosario. Negociación ante el Banco Interamericano de Desarrollo y Ministerios Nacionales para su aprobación. Adecuación Organizacional del Servicio Público de la Vivienda para la ejecución del Programa. Puesta en marcha y gerencia Inicial del Programa, Coordinación Ejecutiva del Programa. (incluyendo acciones de Desarrollo Humano Sustentable e Implementación de una Política de Tierras)” (ProHábitat XXI, 2019).

grupos de beneficiarixs de programas de hábitat. Entre las disciplinas que la informan, se menciona la pedagogía, la educación social, la sociología, e incluso el *marketing* cultural. Si bien la consultora sostiene que esta tecnología es una materia principalmente de acción, de trabajo directo y diario establece que es necesario que lxs beneficiarixs de los programas implementados logren:

Desarrollar su capacidad de conocerse a sí mismo, de reconocer sus necesidades y recursos y el contexto en el que está inserto; Desarrollar su capacidad de fijarse objetivos y diseñar alternativas de solución a sus problemas; Desarrollar su capacidad de ejecutar, llevar adelante y evaluar las acciones dirigidas a cumplir los objetivos que se han planteado (ProHábitat XXI, 2019).

Con el desarrollo de estas capacidades, la consultora sostiene que la animación a través de la participación es la herramienta adecuada para la transformación social, ya que permite gestar corresponsabilidad favoreciendo la motivación y la implicación en el proceso de construcción colectiva. Así, la intervención deja de ser impuesta por un agente externo y a raíz de decisiones colectivas que la acompañan, pasa a ser una intervención conjunta entre el Estado y la comunidad destinataria, generando una sensación de apropiación de la intervención que se erige como garantía de su realización.

La incorporación de estas técnicas se verificó entre las lecciones aprendidas que mencionó el PRH en su informe final. Según este último, ante los conflictos suscitados en el marco de la implementación del programa debió desarrollarse mayor participación,

El tratamiento de los conflictos de intereses en cada comunidad ante las decisiones que afectan a cada familia (adjudicación de soluciones habitacionales, traslados, corrimientos o beneficios sociales), se procesaron con la mayor participación posible, convocando a los afectados, transparentando los intereses de cada sector y promoviendo una mediación y negociación que permita, no sólo completar el proyecto, sino fortalecer la generación de redes y la sostenibilidad futura de la vida comunitaria al transferir a la población este método de resolución de conflictos (Adler, Benasso y Martin, 2012, p. 15).

Tal como reconstruyen Arqueros Mejica, Zapata, y Gil y de Anso (2008), frente a un primer escenario caracterizado por la falta de compromiso y el escepticismo por parte de la población, el SPV se propuso, en una segunda etapa, crear un nuevo vínculo entre las autoridades y la comunidad local. Si bien el informe no menciona la Animación Socio

Cultural como técnica para lograr el compromiso buscado, es posible encontrar en la metodología de talleres con los residentes de villas y asentamientos varios puntos en común con ésta. Los talleres según el SPVyH promovieron un compromiso directo de los usuarios en la interacción horizontal con los representantes del Programa, el cual permitió que lxs vecinxs delimitaran y manifestaran por sí mismos los problemas del barrio y las soluciones adecuadas, fortaleciendo la unión y la solidaridad entre los mismos. Además, la mediación y las negociaciones, sostiene el informe final, fueron fundamentales para concluir los proyectos, reforzar las redes locales y garantizar la sostenibilidad de la vida comunitaria. Sostenibilidad posible gracias, también, a la adopción de lxs vecinxs de muchos de estos mecanismos en la resolución de sus conflictos diarios.

El deber de implicación, la participación responsable, la mediación en la resolución de conflictos pasaron a incorporarse como técnicas de trabajo de los organismos rosarinos abocados al problema de la vivienda y, asimismo, como una serie de cambios psico-sociales, de hábitos y mentalidades que el Estado debía promover y lxs vecinxs aprender. Estos saberes burocráticos fueron en 2011 incorporados a nivel provincial con la creación de la Secretaría de Estado del Hábitat y pasaron a estructurar los principales programas destinados a abordar los complejos habitacionales.

4.5 Una nueva concepción en el abordaje de la vivienda: Inclusión y Participación

En diciembre de 2011 el gobierno de la provincia de Santa Fe creó la Secretaría de Estado del Hábitat (SEH), una estructura con rango ministerial orientada “a promover una política habitacional abarcativa, integradora, inclusiva y participativa” (Secretaría de Estado del Hábitat, Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2019a). El objetivo de modificar el paradigma de acceso a la vivienda llave mano por el concepto de hábitat, sostuvo la Municipalidad de Rosario (2014), tuvo la finalidad de priorizar el acceso al suelo y un modelo donde el Estado no pone todo el esfuerzo, construye el plan de viviendas y lo sortea, sino tienen mayor participación el sector privado y lxs posibles beneficiarixs. En este sentido, la creación de la Secretaría implicó una serie de transformaciones respecto al modo en que la provincia desde mediados de la década del ‘40 gestionó su política de vivienda.

En primer lugar, al adquirir rango ministerial, el gobierno provincial jerarquizó la importancia institucional otorgada al área. A diferencia de las reparticiones gubernamentales

históricamente instituidas como órganos dependientes de otros ministerios en su diálogo con el Poder Ejecutivo de Santa Fe¹²³, la Secretaría se estableció como organismo dependiente del Gobernador de la provincia. En segundo lugar, la creación de la SEH supuso una reorientación del concepto de vivienda al de hábitat y la incorporación de un rol más amplio que el que tradicionalmente había tenido la DPVyU como ejecutora de vivienda terminada construida a través del FONAVI. En este sentido, las políticas de habilitación de nuevo suelo urbano, de administración de lotes con servicios, de planificación territorial local y metropolitana, y de elaboración de programas integrales de acceso al suelo y posesión segura, ganaron terreno como ejes de trabajo sobre el desarrollo de programas de construcción de vivienda individual y colectiva. En tercer lugar, la Secretaría asumió el objetivo de ampliar la participación de la ciudadanía en la definición de las políticas habitacionales y de compartir el esfuerzo con todos los actores sociales intervinientes. Este lineamiento introdujo una innovación en el modelo de gestión desarrollado hasta el momento, modelo caracterizado por implementar un concepto de vivienda como objeto terminado sin participación del usuario (Tonini, 2010). La solidaridad, equidad, inclusión, integralidad, sostenibilidad, participación ciudadana, cooperación y corresponsabilidad pasaron a conformar las dimensiones a incorporar para garantizar un Hábitat para la Inclusión (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, 2012).

En este marco más amplio de transformaciones, los actuales ejes de acción que asume la Secretaría son: el suelo como eje estratégico¹²⁴; la construcción del hábitat como dinamizador social¹²⁵; la planificación y la articulación como mecanismos motores; la inclusión y la

¹²³ La Comisión Provincial de Vivienda Popular creada en 1938 (Ley Provincial 2607) dependió del Ministerio de Hacienda y Obra Pública (Ley Provincial 5485/1961), el Instituto Provincial de la Vivienda del Ministerio de Obras Públicas y la DPVyU del Ministerio de Bienestar Social (Ley Provincial 6690/1971)

¹²⁴ Este eje consiste en la implementación de acciones orientadas a la identificación, captación y aplicación de tierras a emprendimientos urbanísticos integrales, coordinando esfuerzos con gobiernos locales y actores del sector privado. Jerarquiza la función social del suelo como visión estratégica y el acceso a suelo urbano de calidad por parte de sectores poblacionales que actualmente no encuentran solución habitacional en el mercado formal. Sus herramientas son: el Banco de Tierra, instrumentos de captación de suelo y plusvalía, regularización dominial y titularización.

¹²⁵ La construcción del hábitat como dinamizador social consiste en el impulso “a la participación amplia de todos los sectores, incentivando el aporte técnico, académico, de conocimiento y de gestión para garantizar el proceso. La capacidad de gestión y regulación del Estado, la de articulación de las organizaciones intermedias, la visión y el esfuerzo del emprendedor privado y el trabajo del beneficiario, todos movilizados en el esfuerzo común de construir nuestro espacio para vivir. Herramientas: Asistencia técnica a la urbanización, Articulación para provisión lotes con servicios e infraestructura, Construcción y financiamiento de soluciones habitacionales, Asistencia financiera para la adquisición de suelo, urbanización y viviendas” (Secretaría de Estado del Hábitat, 2019).

participación. Estas dos últimas directrices enmarcan las acciones estatales destinadas a abordar los complejos habitacionales.

El eje planificación y articulación promueve el uso de herramientas de planificación estratégica y urbanística para el desarrollo del hábitat, integrando las visiones locales, metropolitanas y regionales. Busca articular y coordinar los esfuerzos de gestión y los recursos materiales y económicos de todos los sectores, impulsando el concepto de esfuerzo compartido “incluso”¹²⁶ con los propios beneficiarios. Las intervenciones planificadas y conjuntas entre el gobierno provincial, los gobiernos locales, las organizaciones intermedias, los actores privados y los beneficiarios, son concebidas como instrumentos capaces de garantizar los mejores resultados. Las herramientas que dispone esta línea son; acuerdos públicos privados; capacitación en normativa y planeamiento urbano; innovación tipológica y flexibilidad de soluciones; promoción del asociativismo y la autogestión (Gobierno de la provincia de Santa Fe, Secretaría de Estado del Hábitat, 2019b).

El eje inclusión y participación, por su parte, propone gestionar una política de hábitat de manera integral e inclusiva, que repense cada uno de los aspectos que intervienen en el proceso de construcción de hábitat y vivienda y visualice la diversidad de realidades, situaciones y necesidades que existen en la ciudadanía. A su vez, impulsa la gestión participativa que supone, para la Secretaría, promover procesos autogestionarios, de capacitación, participación responsable, organización y solidaridad activa de los pobladores. Estas acciones buscan contribuir a fortalecer las prácticas comunitarias, el ejercicio directo de la democracia, la autoestima de los participantes y una convivencia social más vigorosa (Gobierno de la provincia de Santa Fe, Secretaría de Estado del Hábitat, 2019b).

Los objetivos de fortalecer la participación responsable, el esfuerzo compartido, la autogestión, la solidaridad, la convivencia y el autoestima de lxs participantes forman parte de los horizontes que trazaron los programas de formación de consorcios, mediación y creación de mesas de gestión barrial implementados en los complejos habitacionales rosarinos.

A continuación, se reconstruye la forma en que en los complejos la participación devino esfuerzo compartido para la autogestión, el fortalecimiento de la comunidad se instaló como

¹²⁶ Comillado del Gobierno de la provincia de Santa Fe, Secretaría de Estado del Hábitat (2019)

malla de contención para la precariedad y la sostenibilidad de las obras, y la mediación se constituyó en técnica privilegiada de gobierno del conflicto social.

4.6 Fomentar la solidaridad vecinal, apuntalar el esfuerzo colectivo y canalizar el conflicto social y urbano: el “Programa Esfuerzo Compartido para el Mejoramiento Barrial”

Como fue mencionado en reiteradas ocasiones, el Programa Esfuerzo Compartido para el Mejoramiento Barrial se creó el 23 de abril de 2013 con el objetivo general de habilitar herramientas de coordinación necesarias para fomentar la participación y el compromiso de lxs vecinxs de Complejos Habitacionales de Vivienda Social Colectiva en el cuidado de los espacios públicos y comunes, y mejorar las condiciones de convivencia social y urbana. A través de la coordinación entre el Estado Provincial y Municipal y los distintos entes prestadores de servicios públicos, el Programa se propuso identificar y ejecutar obras menores y de saneamiento en espacios públicos y/o comunes (recuperación de plazas, playones, aceras, veredas, señalización, eliminación de barreras urbanas, limpieza, reparaciones y pinturas de fachadas, entre otras acciones) sobre la base del esfuerzo compartido con lxs vecinxs residentes. Éstxs, a través de los Consorcios debían contribuir a mejorar el compromiso con su propio entorno.

Como objetivos particulares el programa estableció: continuar con la implementación del Régimen del Titularización de viviendas conforme a la Ley 12953; promover programas de formación y capacitación para los consorcios de propietarios en los distintos complejos para la constitución e inscripción del reglamento de copropiedad y administración; fomentar la solidaridad entre vecinxs a través de una participación social organizada que privilegie el esfuerzo colectivo por sobre el esfuerzo individual.

El diagnóstico que animó la intervención mencionó entre sus principales motivaciones: a) La complejidad que revisten los complejos debido a su tramado entremezclado de espacios de dominio público y privado; b) La falta de pertenencia y compromiso respecto del cuidado, preservación y mantenimiento general de los espacios de uso común y/o público por parte de lxs vecinxs y habitantes reclamando la intervención del Estado en los conflictos sociales y particulares de habitabilidad; c) La existencia de proyectos anteriores (programa de titularización de viviendas) orientados a mejorar las pautas de convivencia y organización

entre vecinxs de los complejos, encontrándose en los mismos un canal adecuado para lograr una mayor pertenencia, responsabilidad y compromiso en el cuidado de sus viviendas particulares y de los espacios públicos y comunes de los barrios. Especialmente, las capacitaciones en materia de formación de Consorcios de Propietarios, atendiendo a una mayor y mejor organización legal y administrativa de los núcleos habitacionales y a posibilitar un mecanismo de participación y canalización de soluciones a problemas de orden social y urbano de los mismo; d) La necesidad de asistir desde las distintas áreas y Entes estatales provinciales al uso y mantenimiento de los espacios públicos y comunes y a la mejora en la provisión de energía y servicios, que hacen a la salubridad e higiene, por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos; e) La misión que tiene la SEH de mejorar el hábitat de manera integral y coordinada con actores públicos y privados promoviendo la mejora de la calidad de vida de la población, garantizando el derecho a la ciudad y la vivienda y el derecho al medio ambiente sano.

La modalidad operativa que estableció el Programa consistió en la formalización de convenios marco de articulación de políticas de hábitat y vivienda entre el Estado provincial y municipal en los que se debe indicar el alcance de cada intervención, la modalidad que adoptan las mismas, la distribución de cargas entre las partes y la forma de participación de lxs vecinxs. Se determina, asimismo que serán priorizados para la formulación de convenios aquellos complejos habitacionales que cuenten con Consorcio de Copropietarios conforme a la Ley de Propiedad Horizontal.

La Resolución comentada, constituye un mapa de los principales elementos que componen el Programa. En una suerte de continuidad con los discursos que justificaron la sanción de la Ley 12.953, el Programa problematizó el presente de los complejos en términos de compromiso y conflicto vecinal, es decir, sostuvo que los problemas de convivencia y de apropiación generaron el descuido y la falta de mantenimiento general de los espacios comunes y públicos. Para aumentar el sentido de pertenencia y canalizar los problemas de orden social y urbano propuso desarrollar tres acciones operativas: 1) mejora de los espacios públicos y obras menores de saneamiento; 2) formación de consorcios; 3) educación en técnicas de mediación. En los apartados siguientes se describe en detalle cada una de estas acciones. No obstante, antes es necesario mencionar que en el año 2014 los complejos FONAVI pasaron a formar parte del universo territorial y poblacional seleccionado por el

Plan Abre¹²⁷, plan de origen provincial, fundamentalmente, dirigido a los asentamientos informales e implementado en barrios mayoritariamente caracterizados por “su segregación espacial y funcional respecto del resto de la ciudad” (Gobierno de la provincia de Santa Fe, Gabinete Social, 2019, p. 55).

El Plan Abre se propone recuperar los vínculos sociales en barrios priorizados por sus altos grados de vulnerabilidad social y violencia interpersonal¹²⁸. Entiende que la complejidad que adquiere la problemática social actual se debe a un conjunto de causas multidimensionales e interrelacionadas: el incremento de la violencia interpersonal, la inseguridad en el barrio, el retraimiento de la participación, la escasez de espacios públicos para la convivencia, el debilitamiento de los lazos sociales, sumado a problemas de infraestructura y dificultades de accesibilidad a servicios públicos. Los objetivos que establece para los espacios donde se implementa son:

1. Mejorar la calidad de vida en los barrios mediante la generación de obras de infraestructura estratégicas y vinculadas a la mejora del hábitat, el equipamiento barrial, el saneamiento y al acceso a luz y agua seguras.
2. Fortalecer las redes sociales del barrio promoviendo el encuentro, la participación y la convivencia en el espacio público, como estrategias para prevenir la violencia y garantizar la seguridad ciudadana.
3. Implementar dispositivos interministeriales orientados al abordaje de las trayectorias de vida de los niños, adolescentes y jóvenes para promover su inclusión social, cultural, educativa y laboral (en el caso de los jóvenes), generando y fortaleciendo sus lazos familiares, institucionales y entre pares.

¹²⁷ El Plan Abre (Decreto Provincial 2.940/2014) surgió “como un instrumento de gestión gubernamental capaz de materializar las visiones en decisiones y acciones que transformen positivamente la vida de las personas de los barrios en clave de desarrollo humano” (Gobierno de la provincia de Santa Fe, Gabinete Social, 2019, p.34). Se propone abordar la problemática social en los grandes núcleos urbanos de la Provincia de Santa Fe y coordinar las intervenciones de diferentes áreas y niveles del Estado (Gabinete Social de la provincia de Santa Fe, 2014). A través de una estrategia integral sustentada en la coordinación entre diversas áreas que conforman el Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe y los gobiernos locales, su finalidad es recuperar vínculos sociales en barrios priorizados de las ciudades de Santa Fe, Rosario y sus áreas metropolitanas.

¹²⁸ El Plan detectó los barrios a intervenir a partir de un estudio basado en índices poblacionales, habitacionales, sanitarios, educativos y hogares con NBI.

4. Impulsar la constitución de Mesas de Gestión Barrial como espacios de participación ciudadana y de diálogo con autoridades locales y provinciales, a fin de priorizar en conjunto los problemas a resolver (Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe, 2014)

Si la mejora del hábitat y la convivencia en el espacio público a través de la participación estaban presentes en el Programa, la prevención de la violencia y el logro de la seguridad aparecieron como componentes novedosos en el diagnóstico y la intervención destinada a abordar los complejos por parte del Plan. Sin perder de vista estos elementos, a continuación, se analizan las acciones desarrolladas en los llamados FONAVI.

4.6.1 Obras para los espacios públicos, créditos para los espacios compartidos

Uno de los ejes de intervención que desplegó el Programa, fue el saneamiento y la mejora de las áreas comunes y los espacios públicos de los complejos a través de dos modalidades: por un lado, mediante la articulación con empresas de servicios públicos y cooperativas de trabajo, y, por otro lado, mediante la entrega de créditos a los consorcios.

4.6.1.1 La mejora del espacio público: la garantía de la cohesión e integración social

La primera modalidad se propuso garantizar la cohesión urbana con obras en los espacios públicos financiadas por el gobierno provincial y el gobierno local. Ambas jurisdicciones se encargaron de articular con la empresa Aguas Santafesina S.A., con la Empresa Provincial de la Energía y con las cooperativas inscriptas en el Registro Municipal de Cooperativas de Trabajo. En algunas ocasiones los vecinos aportaron materiales y la Municipalidad de Rosario mano de obra por ejemplo en el barrio 7 de septiembre, donde el Estado puso a disposición el trabajo de las cooperativas y lxs vecinxs aportaron los materiales de impermeabilización para los techos (Entrevista 9, 7 de junio de 2019).

De 2011 a 2015 las obras realizadas en los barrios FONAVI incluyeron: poda, escamonda, repotenciación del alumbrado público, señalización, estabilizado y apertura de calles, refacciones generales y equipamiento de los espacios verdes, obras hidráulicas para mejorar los desagües pluviales y la provisión de agua potable, hidrolavado, mejoramiento y pintura de muros y fachadas (Municipalidad de Rosario, s/fb).

Además de la provisión de servicios básicos, el espacio público ocupó un lugar central en las intervenciones, bajo el entendimiento de que fortalecer y profundizar las redes de convivencia barrial conlleva necesariamente mejoras en la calidad del espacio público. Según

el Plan Abre, las obras de infraestructura físicas y las condiciones del entorno (accesibilidad, iluminación, etc.) influyen en la percepción de seguridad en el barrio, así como las condiciones del espacio público influyen en el debilitamiento de los lazos sociales los cuales, a su vez, inciden en el incremento de la violencia (Nieto y Weyrauch, 2015). Por lo tanto, rehabilitar estos espacios apareció para la gestión de gobierno como una herramienta fundamental para recuperar vínculos, tejer redes y mejorar la convivencia. Si el acceso a servicios domiciliarios (agua potable, electricidad y saneamiento), se postuló, contribuye a conformar un mejor hábitat familiar, la existencia de servicios comunitarios, se afirmó, contribuye a mejorar el entorno inmediato en el que tienen lugar las redes de convivencia y participación y las condiciones de accesibilidad al barrio a la integración territorial de los mismos en el espacio urbano (Salvia, Tinoboras y van Raap, 2018).

La relación causal entre mejora del espacio público, mejora del lazo social y disminución de la violencia, se filia con la preocupación por la integración, la cohesión social urbana y la gobernabilidad que a partir de los '90 motivó las recomendaciones de organismos internacionales como el BID, la CEPAL y la Comisión Europea, así como desarrollos teóricos provenientes del campo de la investigación social urbana latinoamericana¹²⁹. Según Nari (2015), en los abundantes documentos publicados por las instituciones europeas,

se señala de manera insistente que las políticas de CS son aquellas que desarrollan identidad, construyen solidaridad y sentido de pertenencia, establecen horizontes de esperanza, crean

¹²⁹ En la ciudad de Rosario esta perspectiva desembarcó a través de la impronta de iniciativas como URB-AL, de la Unión Europea (Nari, 2015), un programa de cooperación regional, que involucra a gobiernos subnacionales de la Unión y de América Latina, creado inicialmente para desarrollar redes sobre la base del intercambio de experiencias de políticas urbanas y contribuir al objetivo de promover la cohesión social (European Commission, 2019). Con motivo de la visita que realizó la delegación de la Unión Europea a la provincia de Santa Fe en 2015, el embajador de esta entidad en Argentina afirmó que “Santa Fe es una provincia ‘con lazos muy estrechos con Europa, y tiene una particular relación con la Unión Europea, sobre todo a través de distintos programas de cooperación, como el Urbal’. Y agregó: ‘Tenemos un vínculo institucional muy fuerte, en particular con Rosario, por eso estar aquí hoy es enormemente satisfactorio y coherente’” (Notife, 2015). En Rosario, el Proyecto URBAL B/ Red 9 “Sistema intermunicipal de Capacitación en Planificación y Gestión Local Participativa”, financió el Módulo de Capacitación Local “Planificación Estratégica, Descentralización y Presupuesto Participativo”, organizado por la Secretaría General de la Municipalidad de Rosario los días 6 y 8 de mayo de 2008. En la provincia de Santa Fe el Proyecto URB-AL III contribuyó a realizar el Plan Estratégico Provincial destinado a la regionalización y descentralización “así como a la planificación estratégica y la participación ciudadana como políticas públicas decisivas a los efectos de incrementar la cohesión social y territorial en la provincia” (Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III, 2013, p. 71)

situaciones de igualdad de oportunidades y generan en la comunidad relaciones de confianza, poniendo el énfasis en las expectativas sobre el colectivo (Nari, 2015, p. 26).

El sentido de pertenencia y el fortalecimiento de lo común, se afirma en estos documentos, puede concretarse en el uso y goce de espacios compartidos en la ciudad, en el acuerdo respecto de valores de convivencia, en la participación en instancias deliberativas, en el combate a la violencia, etc. Por ello, las intervenciones territoriales deberían; orientarse a fortalecer los lazos sociales y comunitarios desde la generación y ampliación de los espacios públicos; promover una visión compartida acerca de la ciudad; difundir un sentimiento de arraigo al lugar; estimular la capacidad de organización y movilización de los ciudadanos para la promoción de su autonomía y la del territorio (Nari, 2015).

Las amenazas que este enfoque identifica para la cohesión social urbana son la segregación territorial y la exclusión social. Se afirma que la conformación de áreas o barrios socialmente homogéneos promueve sentimientos de exclusión y de desarraigo territorial que profundizan los problemas de desintegración social ya que disminuyen las oportunidades de encuentro entre distintos sectores y clases sociales. En las áreas donde se concentran lxs pobres, la dimensión subjetiva de la segregación se expresa en sentimientos de marginalidad, abonando una espiral o círculo vicioso del que se hace muy complejo salir.

Desde el campo académico latinoamericano, Kaztman (2007) sugiere que los barrios de la nueva pobreza urbana devienen focos territoriales de anomia cuya presencia contribuye a la erosión de la calidad de las relaciones sociales en las ciudades. Estos barrios, según el investigador, activan mecanismos de reproducción ampliada del aislamiento social como; a) el rechazo a los jóvenes en sus postulaciones de trabajo cuando se conoce su lugar de residencia; b) el desplazamiento de los hogares que pueden oficiar de transmisores de los patrones normativos de la sociedad global a otros barrios; c) la tendencia de lxs de afuera a evitar estos vecindarios. Todos estos procesos aumentan la permeabilidad de lxs pobres urbanos a estructuras ilegítimas de oportunidades para acceder a metas de consumo establecidas socialmente, y, acarrear, según Kaztman, el desarrollo de conductas adictivas y delictuales, maternidad adolescente, deserción escolar, desempleo, etc.

En una línea argumental similar, Ziccardi (2012) plantea que en contrapartida a una concepción de ciudad de derechos —con lugares de encuentro, de socialización y convivencia urbana—, en los espacios periféricos o segregados, la ciudadanía se repliega en

su privacidad creando un escenario propicio para el desarrollo de la violencia e inseguridad urbanas. Por ello los espacios públicos pasan a ser componentes valorados por su potencial para generar procesos de socialización, contrarrestar las fuertes tendencias sociales disgregadoras y activar el sentido de identidad y de pertenencia, contribuyendo a revalorar la vida comunitaria en las periferias urbanas de las ciudades (Ziccardi, 2012).

La lectura que despliega el Plan Abre sobre la relación entre barrios pobres, debilitamiento del lazo social, inseguridad y violencia urbana se inscribe en el enfoque de la cohesión social urbana antes mencionado. La importancia que atribuye a la necesidad de recuperar vínculos mediante el fortalecimiento de los espacios públicos, con acciones como la recuperación de plazas, playones, apertura de calles, mejora de iluminación etc., confirman esta orientación¹³⁰.

Ahora bien, desde una perspectiva crítica, Álvarez Leguizamón (2011), postula que este enfoque parte de un supuesto que sostiene que estas poblaciones no están insertas en la sociedad cuando en realidad los sujetos que las conforman lo están bajo fuertes lazos de subordinación. Según esta autora, el concepto de cohesión social aplicado a las políticas sociales y a la representación sobre la pobreza, se liga fuertemente a “la *economización* de los lazos de solidaridad no mercantil por la medio del concepto y dispositivo de intervención del *capital social*, a la focalización en las cuestiones de *vulnerabilidad social* y no de la estructura social y a la *visión subjetiva de la pobreza*” (Álvarez Laguizamón, 2011, p. 256), todos ellos tomados como base de las políticas promovidas por los organismos internacionales y el discurso del DH.

La preocupación discursiva por la cohesión e integración social ofrece un parecido de familia, según Álvarez Laguizamón, a las reflexiones de la teoría de la modernidad en América

¹³⁰ En este sentido, en el año 2018 en el barrio Grandoli y Gutiérrez a partir de un diagnóstico centrado en la situación creciente de violencia generada por la disputa de clanes delictivos ligados al narcomenudeo y por el fenómeno de usurpaciones de las viviendas, el Plan Abre creó el Dispositivo Multiagencial de Abordaje Territorial de las Violencias integrado por: el Ministerio Público de la Acusación; el Ministerio de Seguridad; el Ministerio de Desarrollo Social; la Secretaría de Estado del Hábitat; la Secretaría General; la Secretaría de Gobierno; la Secretaría de Desarrollo Social; el Servicio Público de la Vivienda y Hábitat; la Secretaría de Control y Convivencia; la Secretaría de Producción, Empleo e Innovación; la Secretaría de Economía Social. Además de los tres ejes de intervención desplegados en los barrios que aborda el Plan (Convivencia y Participación, Infraestructura y Hábitat, y ABRE Familia- se incorporó un cuarto eje Regulación y Control. Bajo el paraguas de este eje se realizaron 24 allanamientos, se inició un relevamiento casa por casa y comenzó la demolición de construcciones ilegales que estaban en el espacio público (Gobierno de la provincia de Santa Fe, Gabinete Social, 2019).

Latina, que ponían el énfasis en la funcionalidad de las redes y estrategias como formas de “integración y adaptación” al mundo moderno. Asimismo, la cohesión social se convierte en una receta retórica para reconocer la ruptura de los lazos que habían generado los derechos sociales o para visibilizar las viejas formas de discriminación étnico social en América Latina pero sin que se proponga modificar los procesos que las producen, Su consecuencia es la reproducción de la visión que sostiene que los problemas de pobreza o exclusión son de los individuos y se deben a falta de cohesión social cuando en realidad son fruto de las relaciones de dominación y explotación social local en el marco de relaciones geopolíticas de transferencia de excedentes hacia países centrales. Se visualiza en este punto una motivación similar a las estrategias de lucha contra la pobreza analizadas más arriba, la preocupación por el logro de cierta gobernabilidad y por la reducción del riesgo social que acarrearán las poblaciones pobres.

Por otro lado, como política habitacional, la mejora del espacio público y el espacio común se filia también con la orientación más general que en los últimos años busca imprimirse a la política de vivienda para los pobres urbanos, tal como vimos en los apartados sobre el enfoque del DH y los PMB: que los gobiernos financien infraestructura urbana de uso colectivo y no soluciones particulares para cada familia. El discurso que habilita estas prácticas sostiene que al Estado corresponde un rol subsidiario del funcionamiento del mercado habitacional; la vivienda es pensada como una cuestión de obra privada, por lo tanto, el sector público debe asumir un rol facilitador de las soluciones que la gente logra para sí misma. En el caso de los complejos, este discurso se acentúa por el hecho de que ya fue construida y otorgada una vivienda subsidiada a un grupo familiar, por lo tanto, la posibilidad de financiar el mejoramiento habitacional del espacio privado no aparece dentro de los marcos de pensamiento que despliega el programa. En todo caso, se sostiene, corresponde a las familias el mantenimiento de sus viviendas.

Con Echeverría Ramírez (2003) se puede afirmar, entonces, que el discurso del espacio público debilita el de la vivienda; ante la premisa de que lo colectivo y lo social ocurren desde la trama de espacios públicos, la vivienda deja de ser prioritaria para la planificación urbana y la política social. En consecuencia, se movilizan proyectos urbanos en torno a parques, caminos, edificios públicos, que -sin desconocer su importancia- desdibujan la posibilidad de fortalecer los sistemas de vida que desarrollan en el espacio grupos humanos específicos

de acuerdo con sus prácticas sociales y productivas, y sus maneras de habitar. “Todo ello redundaba en una asignación presupuestal estatal que se orienta a la infraestructura y los espacios públicos, debilitando su inversión en vivienda” (Echeverría Ramírez, 2003, p. 12). Mas aún en los casos en los que el mejoramiento habitacional fue necesario primó el criterio moral del esfuerzo a través de la entrega de créditos.

4.6.1.2 La mejora de los espacios comunes: el esfuerzo compartido a través del crédito

La segunda modalidad, de mejora de espacios comunes, consistió en la entrega de créditos. Desde 2014, se otorgaron créditos en los casos en que la reparación edilicia y funcional de ciertas partes y cosas comunes -como ascensores, tanques de agua, escaleras, techos o perdidas de gas-, resultaban costosas y no eran afrontables para los consorcios. Para acceder al crédito, las torres, tiras y monoblocks rosarinos debían cumplir con el requisito de tener su consorcio conformado, sus libros de actas rubricados en el registro de la propiedad y una organización vecinal robusta (Entrevista 9, 7 de junio de 2019). El financiamiento del crédito fue realizado con partidas del gobierno provincial en función de lo recaudado con las cuotas FONAVI. Con una tasa del 6% anual, se comenzaban a devolver una vez que la obra había sido concluida con un plazo de hasta 10 años. Teniendo en cuenta el valor de la inversión, se desembolsaba un anticipo del 70% y luego el saldo contra el avance de la obra efectivamente constatado. A lxs vecinxs correspondía contratar el servicio a realizar y negociar las condiciones de pago establecidas por la SEH.

Según la entrevista realizada a la Unidad Ejecutora de la Ley 12.953, la entrega del crédito exige una serie de pasos por parte de lxs vecinxs: 1) la realización de una asamblea consorcial solicitando autorización para tomar un crédito; 2) la presentación de tres presupuestos de obra a ser testeados por los órganos burocráticos de la DPVyU; 3) la elaboración de una fianza donde cada unx de lxs vecinxs que conforman el consorcio se responsabilizan por la deuda total que deben abonar. La posibilidad de concretar estos pasos es concebida, por la DPVyU, como una garantía de la organización y solidez de los consorcios para la postulación del crédito.

La entrega del crédito fue pensada como un acompañamiento del Estado al esfuerzo que lxs vecinxs deben hacer. Al respecto, resultan ilustrativas las palabras del Secretario de Estado del Hábitat, frente los reclamos por fugas de gas en los complejos¹³¹,

Las refacciones en las redes de gas son objeto de financiamiento en el marco del programa, siempre que exista un consorcio o que el mismo se encuentre en proceso de constitución y haya disposición de los vecinos del barrio. Aquí no se trata de que el Estado salga a resolver la demanda o el reclamo de los vecinos con subsidios o aportes, sino de que los acompañe en el esfuerzo compartido para resolver los problemas sobre la base del compromiso y la participación de todos (Rosario 3, 2013).

Si bien en la práctica los créditos entregados se asemejaron a un subsidio -ya que no se dispusieron sanciones en los casos en que las cuotas resultasen impagas, ni tampoco herramientas de seguimiento del estado de los mismos- (Entrevista 9, 7 de junio de 2019), lo interesante de esta modalidad fue la apuesta a construir cierta subjetividad ligada al esfuerzo, al compromiso y a la previsibilidad que acompañan la toma de un crédito.

Retomando a Nietzsche, Lazzarato (2013) postula que el crédito/la deuda, como práctica de subjetivación, apuestan a generar un hombre capaz de prometer, un hombre en condiciones de hacerse cargo de sí mismo, un sujeto individual responsable frente a su acreedor y en deuda con él. Fabricar un hombre capaz de mantener una promesa, significa construirle una memoria, dotarlo de una interioridad y de una conciencia que pueda oponerse al olvido, sugiere Lazzarato, por ello la deuda implica un trabajo ético-político de constitución de un sujeto cuya conducta y tiempo quedan neutralizados a la espera del cumplimiento del del pago¹³².

Según el autor, el crédito/la deuda, reflejan una relación de fuerza fundada en la propiedad y, por tanto, en la asimetría. Para Lazzarato, la deuda es una relación económica indisociable

¹³¹ Los reclamos se suscitaron a partir del miedo generado frente a la explosión de un edificio situado en calle Salta. El 6 de agosto de 2013, una fuga de gas natural provocó el estallido y posterior derrumbe de un edificio ubicado en la calle Salta de la ciudad de Rosario. En total 22 personas perdieron la vida y 66 resultaron heridas.

¹³² Como la memoria que se debe fabricar no es una memoria del pasado sino del futuro, el otorgamiento de un crédito obliga a calcular lo incalculable, los comportamientos y acontecimientos futuros. De este modo la deuda funciona no solo como un dispositivo económico sino también como una técnica securitaria de gobierno tendiente a reducir las conductas de los gobernados ya que, al objetivar el tiempo de éstos, dispone de antemano, toda posibilidad de elección y decisión que encierre el futuro. El tiempo es neutralizado, bajo el yugo de la deuda, y con éste es neutralizada, también, la capacidad de crear nuevas posibilidades, materia prima de todo cambio político social o estético (Lazzarato, 2013).

de la producción de una condición existencial que se liga a la responsabilidad y a la culpabilidad de la propia suerte. Su efectividad, reside en que en la deuda el poder no se representa como represivo, el deudor en apariencia es libre de tomar deuda, pero sus actos, sus comportamientos deben plegarse a los marcos definidos por la deuda que ha contraído, por lo tanto, solo se es libre en la medida en que se asume el modo de vida compatible con el reembolso sea en dinero o en comportamientos.

Como práctica estatal, en la coyuntura neoliberal que caracteriza los territorios latinoamericanos, la deuda continúa e intensifica el proceso de privatización de los servicios sociales del Estado, vale decir, su transformación en terreno de acumulación. Los derechos sociales paulatinamente se transforman en deudas y los receptores de políticas sociales en deudores que no solo tienen que hacer su reembolso en dinero contante y sonante sino también en actitudes, proyectos, compromisos subjetivos, etc. Así, el crédito se acompaña de una evaluación moral del deudor por el acreedor donde lo evaluado es la acción del pobre en la sociedad, su estilo de vida, su comportamiento, sus valores y su existencia misma. Esto se debe a que, en definitiva, el marco afectivo en el que se despliega la relación acreedor/deudor, sostiene Lazzarato (2013), es el de la hipocresía, el cinismo y la desconfianza. Por ello, la tarea principal que realiza la deuda consiste en la construcción de un sujeto y su conciencia; de un ser que cree en su propia individualidad y que se erige en garante de sus acciones y manera de vivir y es responsable por ello.

La entrega de un crédito como antítesis de la entrega de un subsidio, tal como se desprende del discurso del Secretario de Estado del Hábitat, confirma el objetivo de moldear un sujeto del esfuerzo, un vecino capaz de hacerse responsable de sus acciones actuales y futuras, a través de un pago que lo ata a lo colectivo, que lo liga al desarrollo de cierta capacidad organizativa y a la convivencia con otros. Asimismo, el crédito funciona como una herramienta que apunta al logro de una apropiación colectiva del complejo, un sentido de pertenencia que se proyecte en el tiempo, en un contexto caracterizado por altos niveles de rotación habitacional y por tanto de informalidad dominial. La conformación de consorcios, como se verá a continuación, complementan esta estrategia.

4.6.2 “Los consorcios, el desafío de la autogestión”¹³³ y el desafío de la apropiación

Con el propósito de mejorar la convivencia, la organización de lxs vecinxs y su sentido de pertenencia con los complejos, la DPVyU implementó otras dos técnicas consistentes en: a) la constitución de consorcios, b) la realización de cursos de capacitación con el componente de formación en materia consorcial y de mediación. Ambas actividades fueron desarrolladas por los equipos que conforman la Unidad Ejecutora.

Gobernar a través de la comunidad: los consorcios, lxs vecinxs y el barrio

La formación de consorcios fue concebida por el gobierno provincial no solo como un requisito legal, sino, fundamentalmente, como la principal herramienta a través de la cual generar organización y convivencia; la oportunidad para que lxs vecinxs se junten, se organicen, incorporen ciertas habilidades y se comprometan en el cuidado de su edificio y barrio¹³⁴. Al respecto, resultan ilustrativas las palabras del entonces coordinador del Distrito Oeste de la ciudad de Rosario,

‘La idea es volver a tejer los vínculos sociales entre vecinos. El armado de consorcios en los FONAVIS, es una tarea ardua pero que beneficia a los vecinos porque genera participación ciudadana, trabajo y compromiso para mantenerlos y mejorarlos. A partir de ahora, tendrán que estar organizados, peticionar arreglos, gestionar reclamos de índole edilicia y poder administrar un fondo común para reparaciones, con la asistencia del Estado’ (Rosario Noticias, 2014b).

Asimismo, el consorcio fue pensado como un instrumento para darle a lxs habitantes de los complejos la posibilidad de reclamar a las empresas de servicios -ya que “es distinto que vaya una persona cualquiera a reclamar que está tapado el desagüe cloacal, que vaya el consorcio” (Entrevista 10, 10 de junio de 2019). También para garantizar la sustentabilidad de las obras a través de su organización. Tal como sugiere la coordinación de la Unidad Ejecutora,

...primero la organización, sin organización no podemos hacer un curso, una capacitación, una reformulación de la gente en cuanto a sus responsabilidades en la cloaca, en el agua, en el cuidado del parquecito interno, del pasto, del polideportivo. Hay que buscar como primero organizamos

¹³³ Subtítulo de la noticia publicada por Rosario Noticias (2014a) sobre las mejoras realizadas en los complejos.

¹³⁴ Según el Gabinete Social (2019) en los barrios de viviendas sociales desde el año 2014 se constituyó un total de 344 consorcios.

socialmente para que después la obra del Estado sea sustentable, de lo contrario se va a destruir todo de vuelta en poco tiempo y va a faltar una partida (Entrevista 6, 3 de abril de 2018).

Desde mediados de 2014, la conformación de consorcios fue incorporada como pilar de trabajo de la Unidad Ejecutora, a través de la labor territorial realizada por lxs pasantes y profesionales de esta dependencia. Las tareas que lxs pasantes realizaban consistían en:

primero poner unos papeles de propuesta de la asamblea, informar a todos los vecinos de que se trataba, creo que era con 15 días de anticipación y después se hacía la asamblea propiamente dicha (...) se terminaba haciendo un consorcio al que supuestamente seguíamos, acompañábamos la composición de consorcios y los principales conflictos que tenían ellos (Entrevista 10, 10 de junio de 2019).

Según las entrevistas realizadas, en las asambleas constitutivas de consorcio se explicaba en qué consistía la asamblea, de qué manera debía funcionar y los beneficios derivados de no pagar una administración privada: la posibilidad de organizarse, autogestionarse y ahorrar gastos.

Los consorcios, no obstante, “se caían en dos semanas” (Entrevista 10, 10 de junio de 2019) debido a un conjunto de razones, argumentaron las entrevistadas: resultaban forzados, ya que tanto las fechas como los horarios pautados para la realización de las asambleas extraordinarias eran fijadas según la conveniencia de lxs trabajadores de la dependencia; la intervención era puntual y no se sostenía en el tiempo -en Rosario los consorcios no tenían un seguimiento tras ser conformados, a diferencia de la delegación norte¹³⁵; no era una demanda de lxs vecinxs (Entrevista 10, 10 de junio de 2019). De igual modo, la Coordinación de la Unidad Ejecutora sostuvo que la duración de los consorcios era endeble y los primeros 200 consorcios se hicieron relativamente rápido, pero una vez que comenzaron a funcionar empezaron las consultas,

con problemas que tienen, que hay que volver a hacer asambleas porque se separaron, porque no pudieron cobrar las expensas, porque se murió el titular, porque no saben cómo continuar, arrancan

¹³⁵ Al respecto, la Coordinación de la Unidad Ejecutora sostuvo que “Lo que pasa es que requiere de un esfuerzo de sostenimiento importante que yo creo que la ciudad de Santa Fe que es menos barrios y es más fácil, por ejemplo, desde la UE de santa Fe hacen un seguimiento, cuando saben que esta por vencer el mandato de un consejo de administración llaman, preguntan qué va a pasar, cuando hacen la asamblea. Y acá no nos da la estructura para ese trabajo” (Entrevista 9, 7 de junio de 2019).

con problemas porque se divide el consorcio, quieren que vayamos de vuelta para que reformulemos un consorcio. O sea, es un trabajo para que la llegada nuestra, de la carrera siempre se corre más, cuando juntamos uno más, es un problema que tenemos a futuro (Entrevista 9, 7 de junio de 2019.)

A pesar del fracaso en el sostenimiento de los consorcios, la insistencia en su conformación se relaciona con el objetivo de lograr la autogestión de los vecinos, uno de los ejes fundamentales que estructura el trabajo de la SEH, Inclusión y participación. Tal como fue comentado en el apartado 4.5, este eje entiende que una política de hábitat participativa es aquella que promueve procesos autogestionarios, la capacitación, la participación responsable, la organización y la solidaridad activa de los pobladores, los cuales contribuyen a fortalecer las prácticas comunitarias, la autoestima de los participantes y una convivencia social vigorosa (Gobierno de la provincia de Santa Fe, Secretaría de Estado del Hábitat, 2019b).

El incentivo a lxs vecinxs para que se autogestionen, es decir, se autoorganicen, aprendan a administrar la vida interna de los complejos, ahorren gastos, mejoren su convivencia y puedan realizar reclamos a través de los consorcios, se relaciona con uno de los pilares fundamentales del arte de gobierno neoliberal, a saber, el ejercicio del gobierno político bajo la premisa de que el Estado debe intervenir lo menos posible, lo más discretamente, en los procesos económicos (Foucault, 2008) y, por el contrario, lo más activamente sobre la comunidad.

Según Rose (2007), tras la crisis del Estado de bienestar se configura una nueva matriz de gobierno que encuentra en la comunidad su punto de apoyo y blanco privilegiado. El desplazamiento de lo que concibe como el gobierno desde el punto de vista social (propio del Estado de bienestar) hacia el *gobierno de y a través de la comunidad* porta una serie de características novedosas para el autor. En primer lugar, si lo social era imaginado como un espacio unificado, territorializado a través de una nación, y el gobierno era pensado bajo una matriz de solidaridad donde todos los individuos eran contenidos bajo la forma ético-política de la noción de ciudadanía social, actualmente lo que aparece es una diversidad de comunidades (morales, virtuales, etc.) que dominan nuestra lealtad y que son construidas de modo localizado, heterogéneo, superpuesto y múltiple. En segundo lugar, si lo social estaba atravesado y era constituido por vectores éticos donde la responsabilidad individual siempre

estaba atada a determinaciones externas (la clase, la historia de vida, los cambios en el mercado laboral, etc.), los vectores éticos bajo el signo de la comunidad interpelan al sujeto como un actor individualizado, atomizado y moral, con lazos de obligación y responsabilidad respecto de su conducta, organizados en base a ataduras únicas, localizadas y específicas con su familia y comunidad particulares. En tercer lugar, si las prácticas que ensamblaron lo social conllevaron proyectos de identificación donde la persona era entendida como parte de una única sociedad nacional integrada, la comunidad propone elementos de identificación que parecen más directos, matrices de afinidad que parecen más naturales, espontáneas, y, sobre todo, que están basadas en el propio interés.

Las lógicas colectivas de la comunidad, son traídas aquí para articularse con el ethos individualizado de la política neoliberal: elección, responsabilidad personal, control sobre el propio destino, autopromoción y autogobierno. En una segunda imagen, la comunidad es promovida como un antídoto para las depredaciones combinadas de las fuerzas del mercado, del gobierno central remoto, de las autoridades locales insensibles, mediante nuevos programas de regeneración de localidades delimitadas paradigmáticamente: las áreas desventajadas de las grandes ciudades [Etzioni, 1993; Atkinson, 1994]. Aquí nuevos modos de participación vecinal, de compromiso y de *empowerment* local y de residentes, debiendo tomar sobre sus propias vidas, habrán de, según se piensa, reactivar la auto-motivación, la auto-responsabilidad y la confianza de sí bajo la forma de una ciudadanía activa al interior de la comunidad que se autogobierna (Rose, 2007, p.123)

Las lógicas de la comunidad, como se desprende de la cita, son retomadas como formas de promover autonomía y autogobierno a través de la regeneración de lazos, fundamentalmente, entre poblaciones pobres. En este sentido, afirma Rose, es posible encontrar programas gubernamentales que tratan de regenerar barrios marginales apuntalando la autoconfianza y el orgullo de sus residentes, motivando sus filiaciones, para que produzcan consecuencias deseables para todos y cada uno. El Programa Esfuerzo Compartido para el Mejoramiento Barrial, dentro del marco más general del Plan Abre, es uno de ellos.

La comunidad como espacio de gobierno y como espacio a través del cual gobernar, asume en el caso estudiado la figura del complejo habitacional y del barrio. Ambos espacios son

presentados como territorios desintegrados por procesos de pobreza, exclusión y violencia¹³⁶, territorios que es necesario regenerar, y que, lejos de ser inertes, tienen un lugar fundamental como actores enérgicos en la co-construcción de las políticas desarrolladas.

En el diagnóstico que realiza el Plan Abre, el barrio¹³⁷ es considerado como una oportunidad para el desarrollo y para integrar la ciudad en términos de cohesión social y equidad urbana (Gobierno de la provincia de Santa Fe, Gabinete Social, 2019). Como espacio-social contrapuesto al asentamiento irregular, el barrio es definido como parte de la ciudad formal al contar con una serie de atributos físicos (apertura de sus calles a la circulación; presencia de servicios básicos, equipamiento urbano e infraestructura; indicadores ambientales aceptables) y una serie de atributos sociales (presencia de espacios públicos de referencia) que lo diferencian de aquella. Los complejos de vivienda social que no cuentan con alguno de estos atributos (por tener espacios públicos degradados y ocupados) si bien son diferenciados de los asentamientos irregulares, comparten con estos una situación de “exclusión del resto de la ciudad, en condiciones de marginalidad física, social y económica” (Gobierno de la provincia de Santa Fe, Gabinete Social, 2019, p. 59). Por ello, desde la perspectiva del gobierno provincial, deben ser abordados con diversas obras físicas y sociales que les permitan formalizar su condición barrial.

En este marco, el Plan Abre y el Programa Esfuerzo Compartido constituyen al vecino como el actor indispensable en la recuperación de la cohesión perdida. Portador de una supuesta neutralidad política, la figura del vecino aparece ligada en el discurso gubernamental, a la convivencia, a la participación en los espacios públicos, y a un sentido de pertenencia, afecto y compromiso para con la vivienda y con el barrio donde habita¹³⁸, un factor de cohesión

¹³⁶ Sobre este punto el Gabinete social del Gobierno de la provincia de Santa Fe, plantea que “Pensar el territorio en clave del Plan ABRE implica interpretar las diferentes realidades generadas por la pobreza, la exclusión y la violencia; ofrecer un marco de posibilidades diversas desde lo cultural para generar una relación mutua de confianza entre el Estado y la sociedad; promover la autonomía de las personas y no su dependencia; trabajar con la comunidad y el barrio desde una perspectiva abarcativa y abordar las soluciones posibles” (2019,p. 27).

¹³⁷ Según Gorelik (2010), a diferencia de la tradición europea donde los barrios son cerrados, redondos, y repiten un ritual ancestral que les devuelve la representación de un origen común, el barrio en Buenos Aires es la aparición de un fenómeno preciso ligado a la modernización; la novedosa construcción de un espacio público local que reestructura la identidad de los sectores populares del suburbio en un territorio donde participan un cumulo de actores e instituciones públicas y privadas, fundamentalmente la escuela, la sociedad de fomento y el club y que se organiza en torno a un parque.

¹³⁸ Sobre el concepto de vecino en la cultura argentina son interesantes los trabajos de Fava (2014) y el Taller Hacer Ciudad (2011). A raíz de la ocupación del Parque Indoamericano en 2010, Ricardo Fava (2014) reflexiona sobre la manera naturalizada en que la figura del vecino fue asociada al sujeto representativo de la clase media argentina. Clase concebida por la “sociología científica” como factor de progreso en lo económico,

social. Se vislumbra de este modo, una interpelación que apuesta a: 1) lograr una apropiación del sujeto con el barrio donde vive; 2) promover la identificación de lxs habitantes de los complejos con una moralidad asociada a mantener una conducta responsable, organizada a través de los consorcios, pulcra y cuidadosa de los espacios públicos y comunes que habita, propensa a garantizar condiciones de convivencia urbana y social armoniosas y presta a participar en el espacio público; 3) estimular sentimientos de confianza, afecto y mejorar la autoestima. En ocasiones a la figura del vecino se superpone la del ciudadano, no obstante, el ciudadano, a diferencia de aquel, es entendido como un sujeto que, en tanto autónomo, logra desprenderse del interés que lo liga inmediatamente al territorio donde desenvuelve su vida -el barrio- y es capaz de participar, consensuar y planificar el conjunto más amplio de la ciudad.

En la tarea de conformar al barrio y a los complejos habitacionales como marcos identitarios de las conductas arriba enumeradas, el Programa encuentra en los consorcios una tecnología de gobierno fundamental ya que estos permiten organizar los sujetos, vincularlos con lazos de obligatoriedad y en el mismo movimiento promover su autonomía y autogestión. Como figura jurídica, el consorcio funciona como una “comunidad de soberanía limitada” - “como un pequeño país”¹³⁹ (Rosario Noticias, 2014c) , reflexiona una consorcista santafesina- ya que posee su propio Reglamento de Copropiedad y Administración (en el cual se detallan los derechos y obligaciones de los propietarios) y, mediante asamblea, puede redactar un reglamento interno de competencia local que estipule las pautas de convivencia cotidiana (Demoy et al, 2011). El consorcio, en este sentido, se erige como una técnica que permite construir cierto orden. Tal como sugieren vecinas del barrio Latinoamérica tras conformar sus consorcios en 2012,

‘Nos fuimos encarrilando, y hoy estamos organizados. Antes no había reglas de convivencia. Ahora -cotejan-, ante una filtración, o ruidos molestos, o expensas impagas, se habla con el vecino,

promotor de la modernización y la vida urbana, caracterizada por una ética individual que premiaba el esfuerzo y el ascenso social a través del trabajo y/o la educación, y por el ensayismo social, como individualista, indecisa, falta de acción política y espectadora de la vida social. El Taller Hacer Ciudad (2011), analizando el mismo proceso, sostiene que el vecino, tras la ocupación del Parque Indoamericano, se convirtió en cedula básica de un nuevo discurso sobre lo público en la ciudad cuyo reverso amenazante es el invasor y usurpador. El vecino emergió como una identificación policlasista en torno a valores como la propiedad, el miedo, el consumo y la seguridad.

¹³⁹ Palabras pronunciadas por una vecina del barrio Latinoamérica, con motivo del reconocimiento realizado a lxs integrantes de la mesa barrial de su complejo.

y si no se allana, vienen las mediadoras, y si no, se va a juicio. Ya logramos el desalojo judicial de uno muy problemático. Ahora tenemos los mismos derechos de quienes viven en los edificios que miran al río' (Bastús, 2012).

El consorcio funciona como una especie de contrato que al ser incumplido puede ser remedado en instancias de mediación e instancias judiciales similares a las que pueden acudir los sectores sociales de mayores niveles de ingreso que viven frente al río. Opera territorializando y localizando la gestión de los conflictos al depositar la responsabilidad por su solución en lxs habitantes de cada complejo.

El Estado, en este marco, asume un rol de socio. En tanto Estado socio alienta a los sujetos a organizarse para auto-gestionarse; se convierte en un promotor y garante de soluciones tendientes a paliar problemas respecto de los cuales, paradójicamente, no parece hacerse, ni considerarse, responsable. Opera como un facilitador de caminos, como un promotor, un propulsor de actividades que deben desarrollarse en el barrio, "Su acción es hacer que los otros hagan" (Grinberg et al., 2012, p.164). Por ello impulsa los consorcios; no se trata de subsidiar lxs vecinxs o de acompañarlxs indefinidamente en la resolución de sus conflictos sino de que "las personas participen activamente en la mejora de su calidad de vida, creciendo en autonomía y autoorganización para superar limitaciones y carencias —materiales y simbólicas— producto de un sistema económico y político injusto y desigual" (Gobierno de la provincia de Santa Fe, Gabinete Social, 2019, p. 27). Para promover "la autonomía de las personas y no su dependencia" (Gobierno de la provincia de Santa Fe, Gabinete Social, 2019, p. 27) el Plan Abre y el Programa Esfuerzo Compartido para el Mejoramiento Barrial desarrollan dos instancias más; la formación en materia consorcial y en técnicas de mediación.

4.6.2.1 Agenciar a lxs vecinxs; la promoción de la participación, el diálogo y el consenso

Los cursos de capacitación para consorcistas de barrios sociales fueron dictados desde el año 2010 hasta el año 2014. Estaban destinados a las personas habitantes de los distintos barrios que manifestaran su interés en participar en la administración de los consorcios (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, s/fb). Con una duración de alrededor de 40 horas cátedra, lxs abogadx de la Unidad Ejecutora impartieron clases teóricas y talleres organizados en diferentes módulos; un módulo jurídico (sobre la ley de propiedad horizontal, la formación

del consorcio, el consejo de administración, los distintos tipos de asambleas, etc.); un módulo contable (sobre la inscripción de empleados, pedido de presupuestos, contrataciones, fondos); un módulo de mediación (destinado a transmitir técnicas para la resolución de conflictos relacionados con la vida en comunidad) (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, s/fb); un módulo democrático (sobre cómo formar una asamblea, qué es el quórum, cómo sesionar) (Gobierno de la provincia de Santa Fe, Secretaría de Estado del Hábitat, 2019). Con cada uno de estos módulos, el gobierno provincial planteó el objetivo de llevar a terreno una ayuda para la organización de lxs vecinxs y brindar métodos de resolución de conflictos que puedan ser utilizados internamente. Asimismo, instalar capacidades otorgando especial relevancia a la formación en “herramientas democráticas y tomando como principal expresión de estas el diálogo y el consenso¹⁴⁰” (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, s/fb). Los cursos funcionaban, entonces, como instrumentos orientados a crear sujetos autónomos, modelando conductas responsables y participativas y sujetos propensos al diálogo, a la confianza y a la resolución de conflictos.

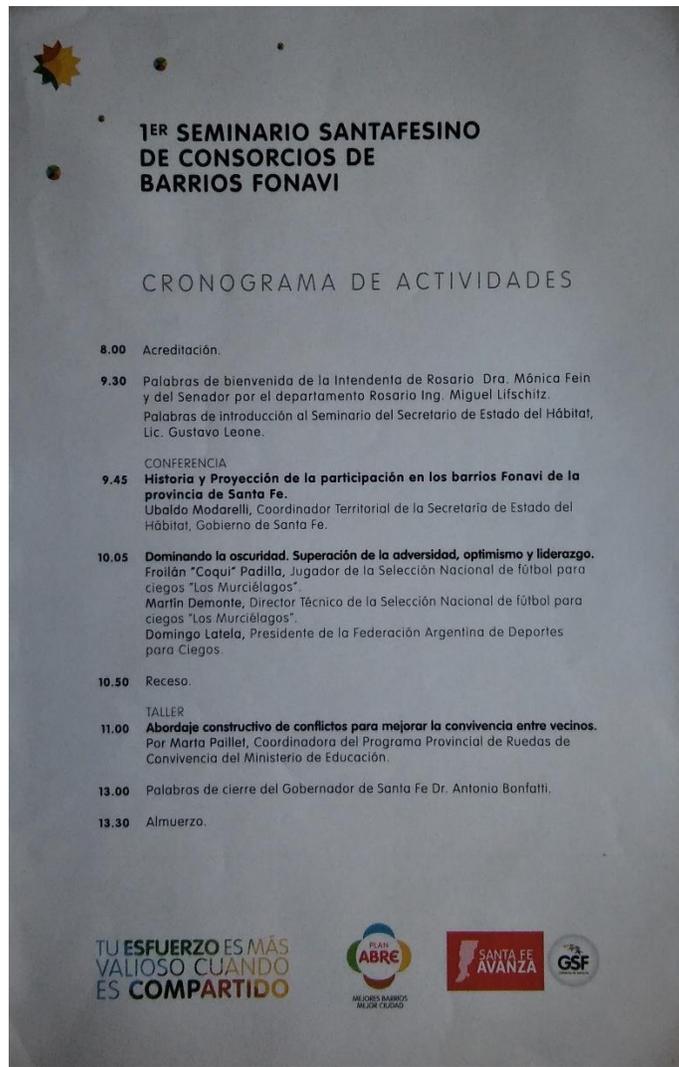
De cara a una definición de política social clientelar, presentada como generadora de sujetos dependientes, y asociada a los programas de transferencia monetaria, el Plan Abre se declaró partidario de un modelo de política pública orientado a producir la autonomía y emancipación de lxs ciudadanxs. En este punto la idea de impulsar la participación de las personas en la mejora de su calidad de vida, para que éstas crezcan en autonomía y autoorganización y superen sus limitaciones, se constituyó como una tecnología de agencia privilegiada (Dean, 1999; Campana, 2012b).

Las tecnologías de agencia trabajan sobre los individuos con el objetivo de construir ciudadanxs activxs, responsables, autónomxs. Dentro de ellas, las tecnologías de ciudadanía nos comprometen como ciudadanxs libres, como consumidores responsables e informados, como miembros de comunidades autogestionarias y actorxs en movimientos sociales democratizadores, y como agentes capaces de asumir el control de nuestros propios riesgos (Dean, 1999). Engloban “múltiples técnicas de *empowerment*, consulta y participación que suelen ponerse en juego cuando ciertos individuos, grupos y/o comunidades se identifican como ‘población-objetivo’” (Campana, 2012b, p. 70).

¹⁴⁰ Mayúsculas del documento.

El “Primer seminario santafesino de consorcios de barrios sociales”, realizado el 30 de abril de 2015, se desplegó como un acontecimiento ilustrativo de las tecnologías de agencia encaminadas a motorizar conductas consideradas propias de la ciudadanía. Organizado con la finalidad de que “vecinas y vecinos intercambien experiencias y promuevan acciones futuras en base al compromiso y la solidaridad con la organización y la participación” (Rosario Noticias, 2015) el Seminario estableció un cronograma de actividades donde se incluyó un bloque denominado “Dominando la oscuridad. Superación de la adversidad, optimismo y liderazgo”- coordinado por integrantes de la Selección Nacional de fútbol para ciegos “Los Murciélagos” y por el Presidente de la Federación Argentina de Deportes para Ciegos-, y otro bloque con formato taller titulado “Abordaje constructivo de conflictos para mejorar la convivencia entre vecinos”, dictado por la Coordinadora del Programa Provincial de Ruedas de Convivencia (Ministerio de Educación).

Foto 8: Carta invitación dirigida a lxs vecinxs con motivo del 1° Seminario santafesino de consorcios de barrios FONAVI



Fuente: Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (2015)

Ambos bloques apuntaron a generar confianza entre lxs vecinxs y a sensibilizar sobre la importancia del esfuerzo colectivo y la participación para el logro de ciertos metas comunes. Según las entrevistadas,

A: habló una mediadora con imágenes. Me acuerdo que había un número. Era una historieta. Había dos personas mirando un número en la imagen, uno decía que era un seis y el otro un nueve y entonces la mediadora decía que cada uno tiene su punto de vista y su verdad. Y narraron una situación que era que dos hermanos, uno quería comerse una naranja y la otra quería hacer jugo... y era una pelea interminable...ah... porque les dieron a las personas un ejercicio para hacer que

era ese conflicto, y les decían a los vecinos ‘¿qué pensás que podría haber sido la solución?’. Se hizo como una cuestión grupal de discusión de ese tipo de trabajo práctico.

B: yo quería decir que ese seminario tenía que ver con cómo generar o imponer, modos con los cuales confiar en el otro, generar como una especie de... porque la mediación apunta un poco a eso, a dejar de pensar que uno tiene la razón...

A: la formación de consorcios también apunta a generar confianza

B: claro, como la confianza en el otro. Entonces, el caso más claro es la persona ciega que tiene que correr, supongo como confiar en el equipo

A: y apuntar a la sensibilidad también. A esta cosa de sensibilizar, gente ciega con discapacidades que llegaron a ser campeones de fútbol entonces era como un ejemplo de que a pesar de las dificultades se puede lograr algo y en equipo, porque ninguna individualidad hubiese podido alcanzar el logro (Entrevista 10, 10 de junio de 2019).

Como indica una de las pasantes, el Seminario además de apuntar a generar solidaridad y confianza también impartió herramientas prácticas sobre cómo lograr acuerdos y resolver conflictos a través de técnicas de mediación. La encargada de brindar formación en esta dimensión fue la Coordinadora del programa Ruedas de Convivencia.

El programa Ruedas de Convivencia se propone “construir una mejor convivencia en la escuela -sobre la base del diálogo, el respeto y la construcción de acuerdos entre pares- como estrategias para evitar que detonen casos de violencia” (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Ministerio de Educación, 2012). Sus coordinadoras sostienen que la construcción de convivencia se realiza a través de un encuentro reflexivo donde se produce un diálogo que tiene las garantías de respeto, la opinión libre y el derecho a la palabra. Las ruedas se desarrollan como mínimo cada 15 días, en un lugar predefinido, con un tutor, un moderador y un registrador, de forma de que las cuestiones discutidas no se dispersen. En la rueda lxs participantes ejercen la palabra, y deben cumplir con ciertas normas, por ejemplo, escuchar a lxs otrxs, hablar de a uno a la vez, y respetarse. La confianza es considerada clave para construir vínculos diferentes. Por otra parte, las ruedas no son presentadas como meras catarsis grupales, sino como abordajes constructivos y colaborativos de resolución de conflictos. “El lema de las ruedas podría resumirse así: no se aceptan protestas sin propuestas. Aquel que plantea una protesta tiene que hacer, también, una propuesta superadora” (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Ministerio de Educación, 2012). El intento de trasladar el modelo de la rueda a los complejos se inscribe en la estrategia de

edificar nuevas relaciones sociales democráticas, instalando capacidades de escucha, de respeto, y circulación horizontal de la palabra para dirimir conflictos, comprender las diferencias y colaborar en la elaboración de acuerdos. Las tecnologías de agencia adquieren su cabal sentido en este marco.

4.6.3 La mediación en la resolución de los conflictos. El empoderamiento

La educación en prácticas de mediación fue concebida por la DPVyU como un método capaz de generar capacidades similares a las provistas por el modelo de la rueda, con el beneficio de evitar gastos derivados de la contratación de abogados y otros requerimientos extrajudiciales. Según el Manual otorgado en los cursos de formación de consorcistas, la mediación se caracteriza por ser: un procedimiento rápido y flexible; voluntario, económico (en tiempo, dinero y energía); informal; confidencial; basado en la cooperación; con acento en el futuro; orientado a llegar a un acuerdo mutuamente aceptable (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, s/fb). Está compuesto por una serie de etapas y objetivos.

Cuadro 4: Curso de formación consorcistas de barrios sociales. Módulo de Mediación, etapas y objetivos

Etapas	Objetivos
1) Introducción	Distender a las partes Explicar el procedimiento Generar confianza
2) Narración	Compartir información Escuchar Escucharse
3) Esclarecimiento	Superar posiciones Concientizar las partes Reconocer intereses comunes
4) Generación de alternativas	Sugerir y explorar acciones
5) Acuerdo	Desarrollo de mejores alternativas de acuerdos negociados

Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno de la Provincia de Santa Fe (s/fb)

El Manual afirma que el proceso de mediación genera *empowerment*, es decir, la confianza de cada parte en sí misma para tomar decisiones respecto a sus problemas¹⁴¹. De modo inverso, sostiene que es necesario que las personas cuenten con un grado aceptable de confianza en sí mismos -que les haga sentir que tienen capacidad de decidir, entender, analizar, reflexionar-, para desarrollar una interacción positiva y resolver sus conflictos. A pesar de la circularidad del razonamiento planteado, lo que se vislumbra es el modo en que ciertas técnicas de las disciplinas psi son retomadas para conducir la conducta de lxs vecinxs, asegurar su autonomía y poder de decisión, es decir, empoderar los sujetos.

La idea de empoderamiento, según Mitchell Dean (1999), se asienta en aspectos participativos de las tradiciones democráticas y preserva, cuando no radicaliza, el objetivo de autonomía y auto-determinación proveniente de diversas variantes del liberalismo. Sugiere que el valor de los arreglos políticos se puede medir por el grado en que permite que todxs participen en los procesos de toma de decisiones. En América Latina, el empoderamiento fue promocionado por las organizaciones internacionales de crédito como un componente importante para reducir la pobreza y la excesiva desigualdad y definido como un proceso que incrementa los activos y la capacidad de los pobres, así como los de otros grupos excluidos, para participar, negociar, cambiar y sostener instituciones responsables ante ellos que influyan en su bienestar (Murillo, 2008). Según Murillo (2008), el empoderamiento, pone el acento en los sujetos, no ya como ciudadanos, sino en tanto participantes o negociantes, y cambia, de este modo, la naturaleza de la relación ciudadano-Estado, “El ciudadano ya no es pensado abstractamente como un sujeto individual con derechos universales, sino focalizado en relación a su agrupamiento relacional con otros” (Murillo, 2008, p. 135).

Entre los principios básicos que promociona el empoderamiento, se encuentran: el principio de dar un lugar a la sociedad civil, entendida como “el escenario en el que se reúnen las personas con el fin de velar por sus intereses comunes, no para lucrar o ejercer el poder

¹⁴¹ Entre sus principales desafíos el Plan Abre plantea “empoderar a las personas de los barrios para que sean protagonistas del plan, fortalecer los espacios de articulación territorial y participación ciudadana para lograr una mejor comunicación y la generación de confianza entre los actores involucrados en los procesos. Asimismo, la formación continua de los equipos en los territorios: a través del seguimiento y capacitación constante de los operadores territoriales, implicando necesariamente un esfuerzo de coordinación y trabajo entre el gobierno provincial y los gobiernos locales, además del acompañamiento de las instituciones comunitarias de los barrios en un rol de aliadas estratégicas” (Gobierno de la provincia de Santa Fe, Gabinete Social, 2018, pág. 77).

político” (BM, 2002a,p.12), compuesta por ciudadanxs razonables, que actúan en tanto sujetos morales y no en tanto seres políticos; la sugerencia de adaptarse a las características de cada realidad local, promoviendo el aprendizaje, a partir tanto de los aciertos como de los errores, respetando las diferencias y buscando el consenso de modo realista; y el impulso a una mayor actividad de los sujetos a través de la promoción del diálogo, el reconocimiento de los conflictos y la búsqueda de consensos (Murillo, 2006).

La mediación como tecnología de empoderamiento, en el caso analizado, parte de una lectura individual de lxs vecinxs que entiende que estxs adolecen de ciertos comportamientos, educación o cultura y, por tanto, deben incrementar su poder de confianza, su autoestima, su capacidad de decisión y negociación para salir del estado de dependencia o asistencia estatal en el que se encuentran. Opera, de este modo, un desplazamiento del sujeto a constituir; ya no se trata del ciudadano, sino del buen vecino, un sujeto moral, pobre o vulnerable, pero activo en la autogestión de los conflictos que lo rodean, en la generación de consensos a través del dialogo.

En términos estratégicos, con la mediación se busca que lxs vecinxs se apropien del conflicto y no lo deleguen a un tercero. Como sugiere un profesional de la UE,

S: Como la idea es decir bueno “hace propia tu vivienda, apropiate”, darle la titularización, también es apropiate del conflicto, manejalos vos mismo y no lo delegues. Nosotros a veces le ponemos el ejemplo a la gente... se genera el efecto del teléfono descompuesto, cuando yo le doy las instrucciones a mi abogado, mi abogado habla con el otro abogado más allá de los intereses distintos que puedan tener, él escucha algo distinto de lo que le dije, puede tener otra idea, es distinto que las partes dialoguen cara a cara y eso también es como apropiarse del conflicto y no delegarlo a un tercero (Entrevista 9, 7 de junio de 2019)

La educación en técnicas de mediación constituye el último mojón en la estrategia destinada a lograr la autogestión de los conjuntos y la identificación de lxs vecinxs con las viviendas que habitan. Como fue trabajado en el tercer capítulo, la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe en sus sucesivas actuaciones detectó la inexistencia de instancias claras y efectivas determinadas por la DPVyU para resolver diversas cuestiones. Al respecto, las pasantes entrevistadas desarrollaron una apreciación similar,

B: si yo tuviera que responder donde estaba el problema primero diría que nada era claro. No había una claridad jurídica de a quien le correspondía la vivienda ni arreglar las cosas. Cada vez que había una situación había un gran reclamo dirigido a cualquiera, a todos o al Estado.

A: y tampoco se podían dar las condiciones jurídicas, no estaba la justicia ahí, es decir, hay una ley particular de PH que tiene normas, pero si no las cumplen no había sanción

B: por eso generaba como medio tierra de nadie, así se generaban los conflictos porque daba todo igual entonces ahí molestaba la exigencia moral. Como daba todo igual porque de golpe va a importar que cumplan con las normas...(Entrevista 10, 10 de junio de 2019).

La sensación de tierra de nadie, falta de justicia, ausencia de orden, intentó ser resuelta a través del aliento a lxs vecinxs a asumir esa responsabilidad y gestionar su conflictividad. Mediante el entrenamiento en prácticas de mediación y la posibilidad de que lxs vecinxs acudan a los centros de mediación de los distritos, la promoción de capacidades de diálogo escucha, negociación, reconocimiento de intereses comunes y de prospectiva, el gobierno provincial apuntó a suplir obligaciones otrora consideradas propias de la acción estatal.

El presente capítulo se propuso recorrer el modo en que la participación responsable, la autogestión, y el esfuerzo compartido, devinieron principios privilegiados en las acciones estatales elaboradas para los complejos. La primera parte del capítulo sistematizó las críticas que desde los '50 recibió el paradigma de provisión de vivienda llave en mano bajo el conjunto habitacional, en función de los principios de participación popular y autogestión. A partir de los '70 estos principios pasaron a hegemonizar la agenda internacional en materia habitacional y postularon que los Estados deberían acercarse a las aspiraciones de lxs pobres, potenciar su autodeterminación y promover la participación de las comunidades en la planificación, implementación y manejo de los asuntos de sus vecindarios. Las políticas que emergieron de este consenso incluyeron, entre otros, programas de mejoramiento de asentamientos precarios.

Los programas de mejoramiento barrial comenzaron a implementarse en Argentina, a partir de los años 90, bajo el enfoque del DH. En un contexto caracterizado por la promoción de acciones de alivio/lucha contra la pobreza, éstos impulsaron el entendimiento de los asentamientos informales como un problema de pobreza a ser intervenido mediante la

promoción de la participación y la autogestión de comunidad, y la provisión de servicios públicos básicos. Se trataba de cubrir las llamadas necesidades básicas insatisfechas y reforzar las redes de solidaridad entre los pobres con el objetivo de, por un lado, transferir responsabilidades públicas al ámbito privado y local, a la comunidad y a las familias, y, por el otro, de lograr la cohesión social necesaria para garantizar gobernabilidad. En este marco, las redes de sociabilidad primaria comenzaron a ser interpeladas en términos de fortalecer la comunidad y el capital social. La comunidad fue redescubierta como espacio capaz de brindar a los pobres contención económica, social y afectiva, y de gestionar localmente los conflictos y evitar su propagación como riesgo para el conjunto social reduciéndolo a diferencia de opiniones. Asimismo, a través de la participación y el refuerzo del capital social, se buscó tornar los sujetos responsables y activos en el diseño de los programas, en las auditorias de las mismos y en su sostenibilidad.

Los PMB desembarcaron en Rosario mediante del PRH y el PROMEBA retomando saberes y dispositivos propios del enfoque del DH. A partir de su implementación se incorporaron en la agenda burocrática local y provincial metodologías de trabajo que buscaron involucrar la participación de la comunidad en la autogestión del hábitat y de los conflictos. La recuperación del enfoque de la Animación Socio Cultural por parte del SPV y de los ejes Planificación y Articulación e Inclusión y Participación, por parte de la SEH, ilustraron esas transformaciones. Ambas entidades, impulsaron la implementación de técnicas de mediación; de gestión participativa; la promoción de procesos autogestionarios, de capacitación, participación responsable y organización y solidaridad activa de los pobladores; el concepto de esfuerzo compartido; y el objetivo de fortalecer prácticas comunitarias, el ejercicio directo de la democracia y la autoestima de los participantes.

En los complejos, estos conceptos se vehiculizaron mediante el desarrollo de obras de saneamiento y recuperación de espacios públicos, programas de formación de consorcios y educación en materia de mediación. Tal como fue observado, la implementación de obras fue moldeado por el enfoque de la cohesión social urbana. Con él ganaron terreno los conceptos de promover la participación de lxs habitantes de los barrios marginales y el rol del Estado orientado financiar infraestructura urbana de uso colectivo y no soluciones particulares para cada familia. El reverso de estas acciones fue un oscurecimiento de los bajos niveles de habitabilidad que caracteriza el parque de vivienda social construido. Más aún, en los casos

en que se dispuso el mejoramiento habitacional de los espacios comunes, primó el criterio moral del esfuerzo a través de la entrega de créditos. Como fue analizado en el apartado 4.6.1, el crédito vehiculiza prácticas de subjetivación orientadas a forjar personas capaces de hacerse responsables de sus acciones actuales y futuras. En el caso de los complejos, con los créditos se buscó desarrollar capacidades organizativas, conductas responsables y previsibles, y una apropiación y ligazón al complejo en un contexto caracterizado por altos niveles de rotación habitacional.

La conformación de consorcios, por su parte, exhortó a lxs vecinxs a autoorganizarse, aprender a administrar la vida interna de los complejos y ahorrar gastos. Su objetivo más global fue apuntalar la autogestión de la vida colectiva e individual. En este marco las lógicas comunitarias, bajo la figura del barrio, fueron retomadas como; herramientas para regenerar lazos y lograr una apropiación de los sujetos con el territorio donde viven; garantizar la sostenibilidad de las obras; promover la figura del buen vecino; localizar y territorializar la gestión de los conflictos.

Por otro lado, los cursos de formación en materia consorcial hicieron la suerte de tecnologías de ciudadanía y se propusieron conformar sujetos autónomos y activos. En este sentido, para edificar nuevas relaciones sociales democráticas, impartieron herramientas prácticas para lograr acuerdos sobre la base del diálogo, el respeto, la opinión libre y el derecho a la palabra. Finalmente, mediante la mediación se buscó empoderar a lxs residentes de los complejos como actores capaces incrementar su poder de confianza, su autoestima, su capacidad de negociación y de resolución de conflictos. Al Estado, en este contexto, le fue asignado el rol de acompañar el esfuerzo, compartirlo y promoverlo.

CAPÍTULO V

Reflexiones finales

“Para poner la casa en orden” fue el titular que anunció, en el año 2008, una serie de medidas impulsadas por la gestión de Hermes Binner para resolver las situaciones jurídicas existentes en los complejos habitacionales construidos por el FONAVI. El trabajo de investigación se propuso analizar ese conjunto de prácticas de gobierno (discursos, saberes, técnicas, instituciones, dispositivos, etc.) desarrollados sobre la cuestión habitacional de los complejos en Rosario durante el último decenio. Esto es, indagar cómo se pensó, representó y significó la cuestión habitacional de los mismos, qué sucesos la hicieron inteligible, y cuáles fueron los instrumentos, los procedimientos y las técnicas desarrolladas para intervenir las problemáticas diagnosticadas con el objeto de administrar o regular las conductas de sus habitantes.

Para emprender esta tarea, el Capítulo I explicó el marco teórico escogido para el análisis, la grilla analítica de la **gubernamentalidad**. Presentó, las diferencias conceptuales que esta perspectiva mantiene con los abordajes institucionales y estructurales del problema de la vivienda y precisó las categorías centrales del enfoque (poder, gobierno, sujeto, racionalidades políticas, tecnologías de gobierno y genealogía). Además de trazar el esquema general en que fue desarrollada la investigación, con este capítulo se buscó aportar, de forma clara y sistemática, una perspectiva de análisis poco explorada y utilizada en el campo de los estudios urbanos.

El Capítulo II apuntó a relevar los sucesos, conflictos y prácticas que hicieron posible la emergencia de una serie de saberes, discursos, diagnósticos y técnicas de intervención sobre los complejos rosarinos. A partir de una mirada genealógica, reconstruyó el modo en que la cuestión habitacional se gubernamentalizó en Argentina llegando a implementar el tipo arquitectónico complejo de vivienda social colectiva como programa estatal en las décadas de 1960 y 1970; sistematizó el surgimiento del FONAVI, y su estrecha ligazón con los intereses del sector empresarial argentino, su desembarco en Rosario, y las tensiones desatadas a partir de los intentos de reformarlo. Describió, asimismo, la orientación hacia la facilitación, la descentralización y la focalización que, a partir de los ‘90, adquirió la política de vivienda traduciéndose en la paralización y el desfinanciamiento del Fondo. Por último, el capítulo recuperó tres series de sucesos que, a partir de los años 80, tornaron la atención

hacia los complejos y terminaron de problematizar su presente en términos de titularización, regularización dominial, y promoción de la organización, la participación y la formación de consorcios. Esos sucesos provinieron, por un lado, del campo académico, con la elaboración de documentos de investigación y evaluación que diagnosticaron los aspectos críticos de los complejos. Por otro lado, del campo político institucional con el impulso de programas orientados a fortalecer el recupero de cuotas y reactivar los recursos del Fondo a partir de 2003. Finalmente, desde el campo social y territorial, con los conflictos producidos entre el gobierno provincial, la Municipalidad de Rosario y lxs adjudicatarixs y ocupantes de las viviendas por el cobro de impuestos y tasas, el temor al desalojo y la ausencia de escrituras. El Capítulo III se adentró en una de las apuestas que estructuró la estrategia de gobierno desarrollada para los complejos: el objetivo de otorgar el derecho de propiedad y moldear el sujeto del contrato. En este camino, en primer lugar, el capítulo reconstruyó la normativa que privilegió las acciones destinadas a la titularización y la regularización dominial de los inmuebles, por sobre el reclamo de rehabilitación infraestructural de los mismos. Luego, explicitó la economía moral que sustentó ese abordaje. Por un lado, la inmunidad social y política que registran los DEO y la escasa tolerancia que suscitan aquellas acciones que violan la normativa que regula el acceso a la propiedad privada, por otro lado, la sospecha meritocrática que deposita en las trayectorias de lxs residentes el descuido de sus espacios habitacionales. Tras ello, el capítulo indagó el esquema epistemológico liberal que organizó en términos de contrato la propuesta de regularización dominial santafesina exhortando al Estado a cumplir y hacer cumplir la ley a cambio de que lxs habitantes de los complejos la cumplan y asuman un comportamiento responsable asociado al ser propietarixs de sí y propietarixs de bienes.

Las consecuencias de estas premisas de pensamiento y acción fueron diversas: el desplazamiento de la responsabilidad empresarial en la producción de la informalidad dominial; la inexistencia de instancias claras para dirimir los conflictos; la emergencia de un mercado inmobiliario informal que perjudicó a lxs familias ocupantes que deben efectuar una doble compra de la vivienda; la ausencia de acciones orientadas al mejoramiento habitacional y el mantenimiento de los complejos; la privatización e individualización en las familias por las situaciones de precariedad habitacional que atraviesan actualmente.

El Capítulo IV, desde una perspectiva genealógica y microfísica, se abocó al estudio de la promoción del compromiso, la participación y el esfuerzo compartido de lxs vecinxs en el cuidado de sus espacios habitacionales. La primera parte del capítulo reconstruyó el modo en que los principios de participación popular y autogestión pasaron a hegemonizar la agenda internacional en materia habitacional y postularon que los Estados deberían acercarse a las aspiraciones de lxs pobres, potenciar su autodeterminación y promover la participación de las comunidades en la planificación y manejo de los asuntos de sus vecindarios. Luego, describió la forma en que estos principios estructuraron los programas de mejoramiento barrial implementados en Argentina y en Rosario en un contexto caracterizado por la promoción de acciones de alivio/lucha contra la pobreza. Organizados bajo el enfoque del DH los PMB impulsaron el entendimiento de los asentamientos informales como un problema de pobreza a ser intervenido mediante la promoción de la participación y la autogestión de comunidad, y la provisión de servicios públicos básicos. La comunidad fue presentada como espacio adecuado para brindar a lxs pobres contención económica, social y afectiva, gestionar localmente los conflictos y responsabilizar los sujetos en el diseño de los programas y en su sostenibilidad.

En Rosario la implementación de los PMB incorporó en la agenda burocrática local y provincial metodologías de trabajo que buscaron involucrar la comunidad en la autogestión del hábitat y de los conflictos. Tanto el SPV como la SEH impulsaron: técnicas de mediación; de gestión participativa; la promoción de la autogestión, la capacitación, y solidaridad activa de los pobladores; el concepto de esfuerzo compartido; el ejercicio directo de la democracia y la autoestima de los participantes.

En los complejos, estos conceptos se vehiculizaron mediante el desarrollo de obras de saneamiento y recuperación de espacios públicos, programas de formación de consorcios y de educación en materia de mediación. La implementación de obras en los espacios comunes orientó el financiamiento hacia la provisión de infraestructura urbana de uso colectivo y no hacia soluciones particulares para cada familia. En los casos en que se dispuso el mejoramiento habitacional de los espacios comunes, primó el criterio moral del esfuerzo a través de la entrega de créditos. La conformación de consorcios, por su parte, se propuso apuntalar la autogestión de la vida colectiva e individual y exhortó a lxs vecinxs a autoorganizarse, aprender a administrar la vida interna de los complejos y ahorrar gastos.

Por otro lado, los cursos de formación en materia consorcial hicieron la suerte de tecnologías de ciudadanía y se propusieron conformar sujetos autónomos y activos. Finalmente, mediante la mediación se buscó empoderar a lxs residentes de los complejos como actores capaces de incrementar su poder de confianza, su autoestima y su capacidad de negociación. El Estado, en este contexto, asumió el rol de acompañar el esfuerzo, compartirlo y promoverlo.

Todas estas prácticas encontraron resistencias y reveses. La Asociación Civil Barrios FONAVI intervino activamente en la defensa del derecho a la vivienda frente al intento de cobrar tasas e impuestos provinciales sin las correspondientes escrituras, así como en el debate parlamentario que dio origen a la Ley 12.953. La Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe mediante sus actuaciones problematizó el vacío reglamentario que aún caracteriza la vida diaria en lo complejos. Por último, las familias que resistieron iniciar el trámite de regularización desafiaron y aún continúan tensionando la forma en que el Estado propone resolver la relación de las familias con el mercado de vivienda y con el sistema de propiedad.

Con el trabajo realizado la tesis se propuso desnaturalizar, a través de la reconstrucción histórica y del análisis político, las relaciones de poder y saber que han llevado a configurar el gobierno de la cuestión habitacional de los complejos en clave de escrituración, participación y esfuerzo compartido. Lejos de desvalorizar estos ejes *a priori*, pretendemos abrir una serie de interrogantes a futuro que permitan desmoralizar las actuaciones y pensar en esquemas que des-individualicen las responsabilidades y contemplen la complejidad histórica que derivó en el estado actual infraestructural, jurídico y social que caracteriza estos espacios.

El derecho a una vivienda adecuada es fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales y, por lo tanto, el Estado tiene un rol fundamental en garantizar no solo la seguridad jurídica en su tenencia sino también que las viviendas ofrezcan espacios adecuados para la salud, la comodidad y la seguridad contra riesgos infraestructurales. Crear conocimiento al respecto constituye, para nosotras, la primer tarea ética para avizorar nuevas formas de pensar el acceso a la vivienda y el rol del Estado en ese marco.

Finalmente, como programa de investigación a futuro consideramos importante abordar las siguientes dimensiones. En primer lugar, los efectos que a escala barrial generó la promoción de la participación. Si bien, como vimos a lo largo del trabajo ésta se inscribió en la estrategia de promover la autogestión de lxs vecinxs, pensamos que los efectos que generó merecen una indagación cualitativa de mayor profundidad. En segundo lugar, creemos necesario estudiar las dinámicas que asumió la gestión provincial del FONAVI. Si en sus inicios, la especificidad programática del Fondo conllevó una lectura homogénea y uniforme del territorio nacional, restan relevar las particularidades que el gobierno santafesino logró o no otorgarle en su despliegue local. Finalmente, se impone, como objetivo de más largo alcance, analizar el modo en que la vivienda social y el hábitat emergieron como campos específicos de reflexión y acción a escala provincial. En este sentido, la conformación de la Comisión Provincial de la Vivienda Popular en 1938, la creación del Instituto Provincial de la Vivienda en 1961 y de la Secretaría de Estado del Hábitat en 2011 estarían señalando la progresiva gubernamentalización de la cuestión habitacional en Santa Fe. Ésta aún se encuentra inexplorada y podría otorgar nuevas pistas de lectura que enriquezcan el abordaje en esta tesis realizado.

Referencias bibliográficas

- Aboy, R. (2005) *Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los Perales.1946-1955.*Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, P. L. (2014): *El hogar como problema y como solución. Una mirada genealógica de la domesticidad a través de las políticas sociales. Argentina (1980-1940).* CABA, Argentina: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Aguilar, P., Alú, M., Dimarco, S., Grondona, A., & Montero, A. (2006). Empoderamiento, lazo comunitario y construcción de subjetividades. Aproximación a la estrategia de lucha contra la pobreza en documentos del Banco Mundial. En Murillo, S. (Coord.), *Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social* (pp. 55-78). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Ediciones del CCC.
- Aguilar, P., Glozman, M., Grondona, A. y Haidar V. (2014). ¿Qué es un corpus? En *entramados y perspectivas. Revista de la carrera de sociología*, vol 4. Num.4, 36-64
- Álvarez Leguizamón, S. (2001). Los cambios operados en la concepciones de gestión de programas sociales a partir del financiamiento internacional. *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.* Buenos Aires.
- Álvarez Leguizamón, S. (2008). *Pobreza y desarrollo en América Latina. El caso de Argentina.* Salta, Argentina: Universidad Nacional de Salta.
- Álvarez Laguizamón, S. (2011). Gubernamentalidad neoliberal y focopolítica en América Latina: los programas de transferencia condicionadas ¿Políticas de cohesión social con los pobres? En C. Solano Barba, & N. Cohen, *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina* (pp. 251-285). Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Antik, A. S., Nicolau, N. L., Taller, A., & Trivisonno, J. B. (2013). *Políticas públicas, viviendas e instrumentos jurídicos. Breve análisis de los instrumentos jurídicos que pueden emplearse en las políticas públicas destinadas a fomentar el acceso a la vivienda de la población de menores recursos.* Rosario, Argentina: Diseño, Producción Gráfica y Editorial, Facultad de Derecho - Universidad Nacional de Rosario.
- Arqueros Mejica, S., Zapata, C. y Gil de Anso M.L (2008) Programa Rosario Hábitat: Complejidades de una solución integral para los asentamientos. En V Jornadas de Sociología, UNLP, 10, 11 y 12 de diciembre. La Plata, Argentina.
- Azuela, A. (1995). Vivienda y propiedad privada. (U. N. México, Ed.) *Revista Mexicana de Sociología*, 57 (1- Orden jurídico y espacio urbano), 35-51.

- Balibar, E. (2013). *Ciudadano sujeto. Volumen 1: El sujeto ciudadano*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Ballent A. (2004). Conjunto Habitacional. En Liernur, J. F. y Aliata, F. *Diccionario de Arquitectura en la Argentina. Estilos, obras, biografías, instituciones, ciudades*. Buenos Aires, Argentina: AGEA.
- Ballent, A. (2009) *Las huellas de la política: vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955*. Bernal, Argentina: Prometeo.
- Ballent, A. y Liernur, J. F. (2014). *La casa y la multitud: vivienda, política y cultura en la Argentina moderna*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Barreto, M.A. (2012) Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007). *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*. Vol. 5, No. 9, 12-30.
- Barreto, M.A. y Lentini Mercedes (2015) (Comp.) *Hacia una política integral del hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Café de las Ciudades
- Barrios, R. (2014) Entre la incapacidad de acción y la autonomía. Miradas sobre la participación popular en políticas de vivienda y hábitat en las décadas del 60 y 70 en Argentina. Los aportes de John Turner y Víctor Pelli *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad* - Vol. 16 - N.º 16. 69-086.
- Bekinschtein, E., Calcagno, L. y Risso Patrón, D.P. (2013) *Proyecto Rehabitar: hacia un programa de rehabilitación de los grandes conjuntos habitacionales construidos por el estado*. Buenos Aires, Argentina: Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo.
- Benjamin, W. (2007). *Conceptos de filosofía de la historia*. La Plata, Argentina: Caronte Filosofía.
- Brakarz, J. (2004) La experiencia reciente en Programas de Mejoramiento de Barrios en Municipalidad de Rosario *Seminario Taller. Gestión del Hábitat y Gobiernos Locales*. Rosario, Argentina: Municipalidad de Rosario.
- Burchell, G., Gordon, C. y Miller, P. (Ed.) (1991). *The Foucault effect. Studies in Governmentality: with two lectures by and an interview with Michel Foucault*. Chicago, USA: The University of Chicago Press.
- Butler, J. (2006). *Vida precaria. El poder del duelo y la violencia*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Cáceres, S. (2004). *Vivienda pública y espacio socio-urbano. Los conjuntos habitacionales de Rosario entre 1945 y 1991*. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Mar del Plata Mar del Plata, Mar del Plata.

- Campana, M. (2010). La Asistencialización de la Salud Pública. La atención primaria de la salud en el Municipio de Rosario. (Tesis de Doctorado). Universidad Nacional de Rosario, Rosario.
- Campana, M. (2012a). *Medicalizar la asistencia, asistencializar la salud*. Rosario, Argentina: Prohistoria Ediciones
- Campana, M. (2012b). El "buen gobierno local": la apuesta descentralizadora, la apuesta territorial y la apuesta participativa en el Municipio de Rosario. En M. Campana, & J. Giavedoni, *Estado, gobierno y gubernamentalidad. Notas sobre la razón gubernamental neoliberal en Argentina* (pp. 57-84). Rosario, Argentina: Ediciones DelRevés.
- Campana, M. (2014). Desarrollo humano, producción social de la pobreza y gobierno de la pobreza. *Trabajo Social*, 79-89 .
- Campana Alabarce, M. (2018). Pagar la deuda social. La degradación del sistema público estatal de protecciones sociales en Argentina. *Cuadernos de Trabajo Social*(31), 445-453.
- Castro-Gómez, S. (2010) *Historia de la gubernamentalidad. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*. Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores.
- Clichevsky, N. (1996) *Política social urbana*. Buenos Aires, Argentina: Espacio Editora.
- Clichevsky, N. (2000). *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.
- Comba, A. (2015). ¿De qué hablamos cuando hablamos de Delito Económico Organizado? Algunas reconstrucciones y reflexiones teóricas. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Consejo Nacional de la Vivienda de la RA. (2009). Se entregan las primeras escrituras del Plan de Regularización de Viviendas Sociales en Santa Fe. Revista del Consejo Nacional de la Vivienda de la R.A.(29).
- Cravino, M. C. (2006). *Las villas de la Ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cravino, M. C. (2012). Debates sobre los asentamientos informales en América Latina. En M. C. Cravino, *Repensando la ciudad informal en América Latina* (pp. 13-115). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cravino, M. C (2014) (org.) *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos. La ocupación del Parque Indoamericano*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Cravino, M. C., Fernández Wagner, R., & Varela, O. (2002). Notas sobre la política habitacional en el área metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina: Instituto del Conurbano, UNGS.
- Cuenya, B. (1992). Políticas habitacionales en la crisis. El caso de Argentina (1992) *Revista Vivienda*, 3(3), 36-46.
- Cuenya, B. (1997). Descentralización y política de vivienda en Argentina. En B. Cuenya, & A. Falú, *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina* (pp. 15-39). Buenos Aires: Colección CEA - CBC Universidad de Buenos Aires.
- Cuenya, B. (2000) Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX *Boletín CF+S* 29/30. 239-247.
- Dean, M. (2006) *Governmentality. Power and Rule in modern society*. Londres, Inglaterra: Sage Publications.
- del Río, J.P. (2011). El lugar de la vivienda social en la ciudad. Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes. (Tesis de Doctorado). Universidad Nacional de la Plata, La Plata.
- del Río J. P. (2015) La vivienda social y la cuestión urbana. Consideraciones teóricas para el análisis de las políticas de hábitat. *estudios del hábitat* | Vol. 13 (1). 76-92.
- Deleuze, G. (2008): *Foucault*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Demoy, B. Ferme, N., Raspall, T., Rodríguez, M.F. (2011). Entre la organización y la desorganización. La administración consorcial en el Conjunto Urbano Soldati. Ponencia presentada en las VI Jornadas de Jóvenes investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani 10,11 y 12 de noviembre de 2011.
- De Soto, H. (2000). *El misterio del capital*. Lima, Perú: El Comercio.
- Di Virgilio, M. M. y Guevara, T. (2014) Gentrificación liderada por el Estado y empresarismo urbano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires *Revista Estudios Sociales Contemporáneos* (11), 12-23.
- Duhau, E. y Giglia, A. (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México: Siglo XXI editores.
- Dunowicz, R. (2001) *Proyectar para mantener*. Recuperado de: https://digital.cic.gba.gov.ar/bitstream/handle/11746/650/11746_650.pdf?sequence=6&isAllowed=y
- Dunowicz, R., & Hasse, R. (2009). Diseño y gestión de la vivienda social. *Revista INVI*, 20(54), 85-104.

- Echeverría Ramírez, M. C. (2003). Hábitat versus vivienda: Mirada crítica sobre el viviendismo. *Seminario Foro-Internacional "La construcción del hábitat popular: Experiencias de intervenciones urbanas, arquitectónicas, tecnológicas y pedagógicas"*. Santa Fe de Bogotá, Colombia: Departamento de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de La Gran Colombia.
- Equipo para el estudio de la vivienda (2001) *Vivienda financiada por el estado en Rosario. 1989/1999*. Rosario, Argentina: UNR Editora.
- Fassin, D. (2009) *Moral Economies Revisited*, *Annales. Histoire, Sciences Sociales* 6 (64th Year), 1237-1266.
- Fava, R. (2014) La clase media entre la historia y la cultura. Representaciones sociales sobre los "vecinos" en el conflicto con los "ocupantes" durante la toma del Parque Indoamericano. En Cravino M.M.C (org.) *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos. La ocupación del Parque Indoamericano* (pp.87-111). Los Polvorines, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Ferre, N. D. (2012). Apuntes para repensar los procesos de deterioro prematuro e informalización en el conjunto de vivienda social en altura "Sector Polideportivo". *Quid* 16 N°2. 193-212.
- Fernández Wagner, R. (2000) Teorías en hábitat y vivienda. Documento elaborado para la Maestría en Hábitat y Vivienda. UNMDP y UNR.
- Fernández Wagner, R., Varela, O., & Silva, M. R. (2004). La complejidad ausente en los programas de intervención socio-espacial inscriptos en el paradigma de la reducción de la pobreza. El caso del PROMEBA en el Gran Buenos Aires. *II Congreso Nacional de Políticas Sociales*. Mendoza.
- Foucault, F. (1988) El sujeto y el poder. *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 50, No. 3. 3-20.
- Foucault, M. (1992) *Microfísica del poder*. Madrid, España. La Piqueta.
- Foucault, M. (1994) ¿Qué es la Ilustración? [Qu'est-ce que les Lumières?]. Recuperado de: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/15889/1/davila-que-es-la-ilustracion.pdf>
- Foucault, M. (1995): Crítica y Aufklärung en *Revista de Filosofía ULA*, 8. Recuperado de: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/15896/1/davila-critica-aufklarung.pdf>.
- Foucault, M. (2008) *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires, Argentina: FCE.
- Foucault, M. (2009) *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires, Argentina: FCE.
- Foucault, M. (2014). *Defender la sociedad*. Buenos Aires, Argentina: FCE.

- Gaite, A. (2005) *Desarrollo urbano y vivienda. Introducción al estudio de la acción del Estado*. Buenos Aires, Argentina: Nobuko.
- Garzia, M. I. (2004) Gerenciamiento de programas de mejoramiento del hábitat. La experiencia del Programa Rosario Hábitat. Rosario, Argentina: Municipalidad de Rosario.
- Gazzoli, R. (2007) *Vivienda social. Investigaciones, ensayos y entrevistas*. Buenos Aires, Argentina: Nobuko.
- Giavedoni, J.G. (2012). *Gobernando la pobreza. La energía eléctrica como dispositivo de gestión de los sectores populares*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Gigli, J. M. (1999). Neoliberalismo y Ajuste Estructural en América Latina. *Revista del Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo*.
- Girola, F. (2008) Modernidad histórica, modernidad reciente. Procesos urbanos en el Área Metropolitana de Buenos Aires: los casos del Conjunto Soldati y Nordelta. (Tesis de Doctorado). Universidad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Gorelik, A. (2008). La aldea en la ciudad. Ecos urbanos de un debate antropológico. *Revista del Museo de Antropología*, 73-96
- Gorelik, A. (2010) *La grilla y el parque: espacio público y cultura urbana en Buenos Aires 1887-1936*. Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes
- Gordon, C. (2015). Racionalidad gubernamental: una introducción. Nuevo itinerario. *Revista Digital de Filosofía*, Vol.10, num. X, 1-58.
- Grinberg, S., Gutierrez, R. y Mantiñan, L. (2012). La comunidad fragmentada: gubernamentalidad y empoderamiento en territorios urbanos hiperdegradados. espacios, *Estudios de Biopolítica* N°7, 154-172.
- Guevara, T.A. (2015) ¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires, 1996-2001. México DF, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Herzer, H. (2012) (comp.) *Barrios al sur. Renovación y pobreza en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina: Café de las Ciudades.
- Ingaramo, M.A. (2018) "Estado y políticas sociales en el espejo del enfoque de los derechos humanos". El caso de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe. Preparado para presentar en el Congreso 2018 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, LASA, Barcelona, España del 23 de mayo al 26 de mayo de 2018.
- Kaztman, R. (2007). La calidad de las relaciones sociales en las grandes ciudades de América Latina: viejos y nuevos determinantes. *Pensamiento Iberoamericano*, 177-205.

- Kozak, D. (2016). John F.C. Turner y el debate sobre la participación popular en la producción de hábitat en América Latina en la cultura arquitectónico-urbanística, 1961-1976. *Revista URBANA*, 8(3), 49-68.
- Laval, C. y Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona, España: Gedisa.
- Lazzarato, M. (2013) *La fábrica del hombre endeudado. Ensayo sobre la condición neoliberal*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.
- Lemke, T. (2002). Foucault, Governmentality, and Critique. *Rethinking Marxism*, Vol 14 Num 3. 49-64.
- Lenitini, M. (2008). Transformaciones de la cuestión social habitacional: principales enfoques y perspectivas. El caso de Argentina en el contexto latinoamericano. *Economía, Sociedad y Territorio*, VIII (27), 661-692.
- Lentini, M. (2015) La Política de Vivienda como Política Social. En Barreto M.A. y Lentini, M. (comp). *Hacia una política integral del hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*. (pp.115-143). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Café de las Ciudades.
- Leñini, D. (16 de 10 de 2002). Seis mil morosos del Fonavi van a renegociar sus deudas. *La Capital*.
- Locke, J. (2003). *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*. Buenos Aires, Argentina: Losada.
- Longoni, L. (2016) El concurso "SUMMA '70. La vivienda de interés social". Proyectos y Utopías Urbanas en Argentina. (Tesis de Maestría). Universidad Torcuato Di Tella, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Lorey, I. (2016) *Estado de inseguridad. Gobernar la precariedad*. Madrid, España: Traficantes de sueños.
- Macpherson, C. B. (2005). *La Teoría política del individualismo posesivo: de Hobbes a Locke*. Barcelona, España: Trotta.
- Maricheral, G. (2015). Políticas habitacionales y políticas urbanas, una relación conflictiva. A: Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo. "VII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Montevideo, junio 2015". Barcelona: DUOT.
- Mateos, A. (1986) Vivienda de interés social: la acción directa del sector público en la ciudad de Rosario. Rosario: Centro de Estudios Universitario Rosario de Investigaciones Urbanas y Regionales.
- Martínez de Jiménez L.M. (2001) La situación habitacional y la política de vivienda desarrollada en la Argentina en las dos últimas décadas. Documento elaborado para la Maestría en Hábitat y Vivienda UNMDP y UNR.

- Mauss, M. (2012). *Ensayo sobre el don. Forma y función del intercambio en las sociedades arcaicas*. Buenos Aires, Argentina: Katz .
- Merklen, D. (2013). Las dinámicas contemporáneas de la individuación. En R. K. Castel, *Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?* (pp.45-77). Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Mosso, E. (2017) Políticas {neoliberales} de regularización dominial del suelo urbano. *aCuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad - Vol. 22 - N° 22*. 91-110.
- Murillo, S. (2006) Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino desde Blumberg a Cromañón. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Murillo, S. (2008) Producción de pobreza y construcción de subjetividad. En Cimadamore, A.D. y Cattani A. D. *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina* (pp. 41-77). Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores.
- Mussetta, P. (2009) “Foucault y los anglofoucaultianos: una reseña del Estado y la gubernamentalidad” *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol 51, N° 205.37-55.
- Nari, P. O. (2015). *Ciudades des-tramadas: Políticas locales de Cohesión Social Urbana. Un estudio comparado de políticas públicas locales en territorios excluidos y aportes de diseño*. Valencia: (Tesis de Doctorado), Universitat Politècnica de Valencia, Valencia. Recuperado de <https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/62206/NARI%20-%20Ciudades%20des-tramadas.%20Pol%C3%ADticas%20locales%20de%20Cohesi%C3%B3n%20Social%20Urbana.%20Un%20estudio%20comparado%20d....pdf?sequence=1>
- Nieto, C., & Weyrauch, V. (2015). *Caso de estudio sobre el uso del conocimiento en el sector público en América Latina: La creación del sistema de monitoreo para el Plan Abre de la provincia de Santa Fe, Argentina*. Recuperado de Politics & Ideas: http://www.politicsandideas.org/wp-content/uploads/2015/06/CasoSanta-Fe_Agentes-del-cambio_PI.pdf
- O' Donnell, G. (1977) Apuntes para una teoría del Estado. Recuperado de: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/O%20DONNELL%20Guillermo%20-%20Apuntes%20para%20una%20teoria%20del%20estado.pdf>
- Ostuni, F. (2007) Del FONAVI al 'Federal'; transformaciones socio-urbanas y respuestas estatales. Algunas reflexiones sobre la política habitacional. Buenos Aires, Argentina: Centro de Documentación en Políticas Sociales.
- Ostuni, F. y Van Gelder, J.L. (2009) No sé si legal... ¡Pero legítimo es! Percepciones sobre seguridad en la tenencia y títulos de propiedad en barrios informales del Gran Buenos

- Aires. En Cravino, M.C. (org.) *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires* (pp. 201-229). Los Polvorines, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Oszlak, O. (2017) *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Sáenz Peña, Argentina: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Oszlak, O. y O' Donnell, G. (1995) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación en *Redes*, vol 2 núm.4. 99-128.
- Pegoraro, J. (2008) Las paradojas del control social punitivo en *Delito y Sociedad*, n°25, 7-33.
- Pegoraro, V. (2018) La producción de viviendas económicas en Mar del Plata. Planes oficiales, sindicatos y construcción durante la década de 1970. Ponencia presentada en las XI Jornadas de Economía Crítica 6, 7, 8 septiembre de 2018 Universidad Nacional del Litoral.
- Petronio, G. (1991) *Recuperación de los espacios colectivos de conjuntos habitacionales de bajo costo*. Rosario, Argentina: Ediciones A y P.
- Relli Ugartamendía, M. (2018) Política de regularización del hábitat popular urbano: provincia de Buenos Aires y partido de La Plata, 1983-2015 (Tesis de Doctorado) Universidad Nacional de la Plata, La Plata.
- Rigotti, A. M. (2011) *Vivienda para los trabajadores. El municipio de Rosario frente a la cuestión social*. Rosario, Argentina: Prohistoria Ediciones.
- Rodríguez, M.C. (1998) Consecuencias del proceso de reestructuración estatal en la política habitacional. Dos estudios de caso: la provincia de Mendoza y la ciudad de Buenos Aires. (Tesis de Maestría) Universidad de General San Martín, San Martín.
- Rodríguez, M.C (2005) Caracterización del parque habitacional de vivienda social adjudicada y su población residente en la ciudad de Rosario (Argentina). Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Rodríguez M.C y Di Virgilio, M.M (2006) Reseña de investigación. Producción Social del Hábitat en el AMBA. *Revista Población de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires. 60 - 62}
- Rodríguez, M.C y Di Virgilio, M.M (2007). *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el AMBA*. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.
- Rodríguez M.C., Di Virgilio, M.M, Procupez, V. Vio, M., Ostuni, F., Mendoza, M. Morales, B. (2007) Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de

- Buenos Aires: historia con desencuentros. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Rodríguez, A., y Sugranyes, A. (2004). El problema de vivienda de los "con techo". *Revista eura*, XXX (91), 53-65.
- Rodulfo, M.T y Boselli, T. (2015) Política habitacional en Argentina y desigualdades territoriales. *Vivienda y Ciudad* N°2. 30-41.
- Roldán, D. (2012). Políticas municipales y estrategias sociales. Segregación urbana, identidades, vecinalismo y politización. Rosario durante la entreguerra. En Bonaudo, M. S. (directora) *Imaginario y prácticas de un orden burgués. Rosario, 1850-1930. Tomo II. Instituciones, conflictos e identidades. De lo "nacional" a lo local* (pp.41-61). Rosario, Argentina: Prohistoria ediciones.
- Romagnoli, V., y Barreto, M. (2006). Programas de Mejoramiento Barrial. Reflexiones sobre fundamentos y pertinencia de sus objetivos a partir de un análisis del PROMEBA (Argentina) y su implementación en la ciudad de Resistencia (provincia del Chaco). *Cuaderno Urbano* (5), 151-176.
- Rose, N. (2007) ¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno. *Revista Argentina de Sociología*, vol.5, num 8, 111-150.
- Rose, N, y Miller, P. (1992). Political Power beyond the State. Problematics of Government". En *The British Journal of Sociology*, vol. XXXXIII, n°2, 173-205.
- Rosenstein, C. (2008). El Programa Rosario Hábitat y la Integración como factor de mejora en la calidad de vida. El caso del asentamiento "La Lagunita". *Estudios del hábitat* , 59-73.
- Salgado, M., Decaroli, M.y Tasinato. J. (1995) Integración al contexto urbano de conjuntos habitacionales para la población de bajos recursos en Rosario en EPEV *Alternativas para la vivienda ante la crisis del modelo aplicado por el Estado para la producción de la vivienda popular*. Rosario, Argentina: UNR Editora.
- Salvia, A., Tinoboras, C., & van Raap, V. (2018). *Territorio y políticas públicas integrales en la Provincia de Santa Fe. Diagnóstico, avances y desafíos del Plan Abre 2014-2018*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Educa.
- Schteingart, M. et al. (1974) La política de vivienda en Argentina desde 1880, Buenos Aires: Summa, N° 72
- Sepúlveda Ocampo, R. P., & Fernández Wagner, R. (2005). *Estudio sobre las políticas nacionales de vivienda popular en Latinoamérica*. Buenos Aires/Santiago de Chile: CENTRO COOPERATIVO SUECO (SCC). OFICINA REGIONAL PARA AMERICA LATINA. Recuperado de <file:///C:/Users/walter/Downloads/IPolíticas%20Vivienda%20A.Latina.pdf>

- Subirats, J. (1988) Notas acerca del Estado, la administración y las políticas públicas. *Revista de estudios Políticos* (Nueva Época) Núm. 59. 173-197.
- Subirats, J. (1992) *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, España: Ministerio para las Administraciones Públicas Secretaría General Técnica Instituto Nacional de Administración Pública.
- Subirats, J. (2001) El análisis de las políticas públicas. *Gac Sanit*, 15 (3), 259-264.
- Suriano, J. La huelga de inquilinos de 1907 en Buenos Aires en AA.VV. *Sectores Populares y vida urbana*, Buenos Aires: CLACSO.
- Taller Hacer Ciudad (2011) *Vecinocracia (re)tomando la ciudad*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Tinta Limón.
- Tessa, S. (25 de 4 de 2005). La aventura de vivir en un Fonavi de esta ciudad. *Rosario 12*.
- Thomasz, G. (2010) Derecho a la cultura y derecho a la vivienda en Buenos Aires Un estudio antropológico acerca del derecho a la ciudad. (Tesis de Doctorado). Universidad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Tonini, R. (2010) Políticas de vivienda en la provincia de Santa Fe en la década de los '90. (Tesis de Maestría) Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- Topalov, C. (2004) “De la cuestión social a los problemas urbanos: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX”. En: Danani, C. comp.: *Política social y economía del trabajo*. Buenos Aires: UNGS/OSDE/Altamira.
- Torre, J.C y Pastoriza, E. (2002). La democratización del bienestar. En: Torre, J. C. *Los años peronistas (1943-1955)* (pp. 257-312). Buenos Aires, Argentina: Sudamericana.
- Valverde, M., Levi, R. (2006). Gobernando la comunidad, gobernando a través de la comunidad. *Delito y sociedad*, Vol.1, num.22, 5-30.
- Vidal, D., Salgado M. y otros (2001) Vivienda financiada por el estado en Rosario 1989-1999. Rosario, Argentina: UNR Editora.
- Viu, D. (1989) La Vivienda Masiva en la Construcción de la Periferia (1927-1989). Rosario. Centro Universitario de Investigaciones Urbanas y Regionales.
- Viu, D. (1990) Normativa y Normalidad a través de la vivienda masiva. Rosario 1899-1982. Rosario, Argentina: Centro Universitario de Invstigaciones Urbanas y Regionales.
- Yujnovsky, I. (2004). Vida cotidiana y participación política: «la marcha de las escobas» en la huelga de inquilinos, Buenos Aires, 1907. *Feminismo/s* 3. pp. 117-134
- Yujnovsky, O (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

Zapata, M. C. (2012). El Programa de Autogestión de la Vivienda: ¿una política habitacional habilitante del derecho a la ciudad? (Tesis de Maestría), Universidad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/colecciones/saladelectura/index.php>

Ziccardi, A. (1977). Política de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963-1973) (Tesis de Maestría) CEUR-Di Tella, Buenos Aires.

Ziccardi, A. (2012). Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México. *Gestión y Política Pública*, 187-226.

Documentos de organismos públicos consultados

Adler, V., Benasso, N., & Martin, M. (2012). *Informe de Terminación de Proyecto*. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37235446>

Auditoría General de la Nación. (2001). Informe de auditoría de aplicación de fondos nacionales correspondientes al Fondo Nacional de Vivienda (FO.NA.VI.) transferidos durante el año 2000 a la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo de la provincia de Santa Fe. Buenos Aires. Recuperado el 28 de 02 de 2019, de https://www.agn.gov.ar/files/informes/2002_208info_0.pdf

Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, 33 Reunión, 23° Sesión Ordinaria, 30 de octubre de 2008.

Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (s/f). *Programa de Rehabilitación y Puesta en Valor de Conjuntos Urbanos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recuperado el 5 de 3 de 2019, de <http://www.defensoria.org.ar/noticias/informe-de-la-defensoria-sobre-conjuntos-habitacionales-en-la-ciudad-de-buenos-aires/>

Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe. (2018). *Políticas Sociales y Derechos Humanos a nivel local. Evaluación del estado de avance en Rosario en 2017*. Santa Fe, Argentina: Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe.

Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe. (2014). *Informe anual 2014*. Recuperado de https://www.defensoriasantafe.gob.ar/sites/default/files/adjuntos/informes/informe2014_web1.pdf

Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (2015) 1° Seminario santafesino de consorcios de barrios FONAVI. Cronograma de actividades.

Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe. (2014). Plan ABRE. Plan de Intervención integral en barrios. Gobierno de la provincia de Santa Fe, Argentina. 2014-2015.

Congreso Nacional de Programas Innovadores para Mejorar la Calidad de Vida.
Guanajuato, México.

Gobierno de la Provincia de Santa Fe. (s/fa). Folleto Programa Esfuerzo Compartido para el Mejoramiento Barrial. Gobierno de la provincia de Santa Fe.

Gobierno de la Provincia de Santa Fe. (s/fb). *Curso de Capacitación para consorcistas de barrios sociales. Dictado dentro del Programa Esfuerzo Compartido para el Mejoramiento Barrial.* Santa Fe, Argentina: Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Gabinete Social (2018). *Plan Abre. Política social integral en barrios.* Rosario, Argentina: Gobierno de la provincia de Santa Fe.

Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Gabinete Social. (2019). *Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan Abre de la provincia de Santa Fe.* Rosario, Argentina: Gobierno de la provincia de Santa Fe.

Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Ministerio de Educación. (9 de 10 de 2012). Ruedas de convivencia: una experiencia que pone a rodar otra forma de convivir en el aula. Recuperado de https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/noticias_educ?nodo=146392

Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado (2012). *Hábitat para la inclusión.* Santa Fe, Argentina: Gobierno de la Provincia de Santa Fe, urb-al III.

Municipalidad de Rosario (s/fa) Folleto repartido por la Municipalidad de Rosario “¿Vivís en un FONAVI?

Municipalidad de Rosario. (s/fb). *Informe de gestión 2011-2015.* Recuperado de https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/informe_gestion.pdf

Municipalidad de Rosario (2014) Programa de Escrituración de Viviendas Sociales. Guía de Saneario Posesorio y de Regularización Registral de Viviendas Sociales Rosario-Santa Fe.

Naciones Unidas. (2011). Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto, Raquel Rolnik. Recuperado de <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/03/Informe-Relatora-sobre-vivienda-adecuada-misi%C3%B3n-a-Argentina-2011.pdf>

Tamburrini, M. C. (s/f). Una ciudad con calidad de vida. Inclusión social y espacio público. En M. d. Rosario, *Políticas para la gobernabilidad* (257-345). Rosario: Municipalidad de Rosario.

Páginas Web consultadas

Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe. (12 de 8 de 2018) Informes anuales. Recuperado de <https://www.defensoriasantafe.gob.ar/informes>

Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Secretaría de Estado del Hábitat. (25 de 4 de 2019a). *Hábitat y Vivienda. Política de Hábitat y Vivienda.* Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/173957>

Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Secretaría de Estado del Hábitat. (30 de 4 de 2019b). *Hábitat y Vivienda, Ejes de gestión.* Recuperado de [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/173961/\(subtema\)/173957](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/173961/(subtema)/173957)

Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Secretaría de Estado del Hábitat. (3 de 6 de 2019). *Curso Básico de Formación de Consorcionistas.* Recuperado de <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/144363>

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2015a) Programa Federal de Fortalecimiento y Optimización del Recupero de cuota FONAVI. Recuperado de: <http://www.vivienda.gob.ar/fortalecimientofonavi.php>

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2015b) Programa Federal de Reactivación de Obras FONAVI. Recuperado de <http://www.vivienda.gob.ar/reactivacion/objparticulares.html>

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2015c) Programa Federal de Fortalecimiento de las Áreas de Desarrollo Urbano de los Institutos Provinciales de Vivienda. Recuperado de <http://www.vivienda.gob.ar/fortalecimientoipv.php>

Presidencia de la Nación, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (15 de 7 de 2019). *La excepción de incumplimiento contractual.* Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/jose-nicolas-diaz-funes-excepcion-incumplimiento-contractual-dacj930046-1992-11-11/123456789-0abc-defg6400-39jcanirtcod>

ProHábitat XXI. (23 de 5 de 2019). *ProHábitat XXI. Consultores en gestión de proyectos.* Recuperado de http://prohabitat.com.ar/?page_id=19

ProHábitat XXI. (23 de 5 de 2019). *La participación en las intervenciones de mejoramiento del hábitat.* Recuperado de <http://prohabitat.com.ar/?p=126>.

Normativa consultada

Decreto Provincial 2.940/2014, crea el Plan de Intervención Integral en Barrios.

Ley Nacional 9.677/1915, crea la Comisión Nacional de Casas Baratas.

Ley Nacional 13.512/1948, Propiedad Horizontal.

Ley Nacional 17.605/1967, Plan de Erradicación de Villas de Emergencia.

Ley Nacional 19.929/1972, crea el Fondo Nacional de la Vivienda.

Ley Nacional 21.581/1977, Régimen de financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda.

Ley Nacional 24.130/1992, Acuerdo entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales.

Ley Nacional 24.464/1995, crea el Sistema Federal de Vivienda.

Ley Provincial 2607/1938, crea la Comisión Provincial de la Vivienda Popular.

Ley Provincial 5.485/1961, crea el Instituto Provincial de la Vivienda.

Ley Provincial 6.690/1971, crea la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo.

Ley Provincial 11.102/1993, “Inmuebles construidos bajo el régimen del FO.NA.VI.: deberán ser escriturados dentro del plazo de 180 días a contar de la vigencia de la presente ley.

Ley Provincial 12.953/2008 “Régimen especial de titularización de viviendas y facilidades de pagos de planes ejecutados y administrados por la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo”.

Ordenanza Municipalidad de Rosario 330/1948 crea el Servicio Público de la Vivienda.

Resolución de la Secretaría de Estado del Hábitat 1836/2009 crea la Unidad Ejecutora de la Ley Provincial 12.953/2008.

Resolución de la Secretaría de Estado del Hábitat 0025/2013 crea el “Programa de Esfuerzo Compartido para el Mejoramiento Barrial”.

Noticias consultadas

Bastús, L. (29 de 7 de 2012). Un consorcio para ejercer los derechos. *Rosario 12*. Recuperado el 28 de 2 de 2019, de <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-34880-2012-07-29.html>.

Camillato, M. (15 de 10 de 2015). La provincia desadjudica 200 casas por año por irregularidades en su uso. *V24*. Recuperado de <https://www.venado24.com.ar/santafe/c105-politica/la-provincia-desadjudica-200-casas-por-ano-por-irregularidades-en-su-uso/>.

DERF, Agencia Federal de Noticias. (3 de 5 de 2009). Santa Fe: El gobierno provincial inició un plan de regularización de Fonavi.(Crítica Santa Fe). Recuperado de <https://www.derf.com.ar/santa-fe-el-gobierno-provincial-inicio-un-plan-regularizacion-fonavi03-mayo-2009-critica-santa-fe-n262361>

El Litoral (36 de 6 de 2005) Quejas de vecinos de los FONAVI por las intimidaciones de la API *El litoral*. Recuperado de: <http://dns4.ellitoral.com/index.php/diarios/2005/06/23/metropolitanas/AREA-04.html>

Gobierno de la Provincia de Santa Fe (14 de 1 de 2015). Comenzaran nuevas obras en el FONAVI de Grandoli y Gutiérrez. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/211214/>

La Capital (9 de 10 de 1998) La mitad de los adjudicatarios del Fonavi en la provincia son morosos.

La Capital (31 de 8 de 2001) Ocho de cada diez propietarios de FONAVI no pagan las cuotas.

La Capital (28 de 11 de 2007) Los habitantes de viviendas Fonavi se niegan a escriturar sus casas. *La Capital*. Recuperado de http://archivo.lacapital.com.ar/2007/11/28/ciudad/noticia_430156.shtml.

La Capital. (31 de 3 de 2012). Los Fonavis padecen serios problemas estructurales. Recuperado de <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/los-fonavis-padecen-serios-problemas-estructurales-n362392.html>

La Capital (16 de 2 de 2013) El barrio Fonavi donde construyen cocheras en el espacio público. Recuperado de <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/el-barrio-fonavi-donde-construyen-cocheras-el-espacio-publico-n431243.html>

La Capital (3 de 5 de 2015). Avanzan las mejoras en las viviendas Fonavi de la ciudad. Recuperado de <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/avanzan-las-mejoras-las-viviendas-fonavi-la-ciudad-n445009.html>

Notife. (21 de 2 de 2017). Unas 60 escaleras corren riesgo de derrumbe en un Fonavi. Recuperado de <http://notife.com/534537-unas-60-escaleras-corren-riesgo-de-derrumbe-en-un-fonavi/>

Página 12 (9 de 2 de 2008) Una escritura después de casi ocho años de litigio. *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-12256-2008-02-09.html>

Rosario 3. (25 de 8 de 2013). Gas en Fonavis: la provincia ofrece créditos para refacciones. *Rosario 3*. Recuperado de <https://www.rosario3.com/noticias/Gas-en-Fonavis-la-provincia-ofrece-creditos-para-refacciones-20130825-0014.html>

Rosario Noticias. (7 de 7 de 2014a). Plan Abre. Mejoras en los FONAVI de la ciudad: un plan para poner en valor y generar compromiso. *Rosario Noticias*. Recuperado de <http://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/4243/title/Mejoras-en-los-FONAVI-de-la-ciudad%3A-un-plan-para-poner-en-valor-y-generar-compromiso#.V36-5NLhDMw>

Rosario Noticias. (16 de 06 de 2014b). El Programa de mejoras en el Fonavi Parque Field II ya benefició a más de mil viviendas. Recuperado de <https://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/5825/title/El-Programa-de-mejoras-en-el-Fonavi-Parque-Field-II-ya-benefici%C3%B3-a-m%C3%A1s-de-mil-viviendas>

Rosario Noticias. (20 de 12 de 2014c). El barrio Latinoamérica recibirá obras por \$ 7,5 millones. *Rosario Noticias*. Recuperado de <https://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/19241/title/El-barrio-Latinoam%C3%A9rica-recibir%C3%A1-obras-por-%24-7%2C5-millones>

Rosario Noticias. (30 de 4 de 2015). Mejoras en Fonavi: Fein y Bonfatti celebraron avances junto a cientos de consorcistas. Recuperado de <http://rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/27766/title/Mejoras-en-Fonavi%3A-Fein-y-Bonfatti-celebraron-avances-junto-a-cientos-de-consorcistas->

Rosario Nuestro, la voz de una ciudad. (8 de 5 de 2018). Así atacan los sicarios en la periferia de Rosario. Recuperado de <https://rosarionuestro.com/asi-atacan-los-sicarios-en-las-periferias-de-rosario/>

Rosario Plus. (12 de 9 de 2016). Seguridad: la Municipalidad prioriza a los barrios del Plan Abre. Recuperado de <https://www.rosarioplus.com/ensacoycorbata/Seguridad-la-Municipalidad-prioriza-a-los-barrios-del-plan-Abre-20160912-0033.html>

Rosario Plus. (9 de 2 de 2018). Allanan viviendas usurpadas en el marco de la pelea entre los Funes y los Camino. Recuperado de <https://www.rosarioplus.com/ensacoycorbata/Allanan-viviendas-usurpadas-por-la-disputa-entre-los-Funes-y-los-Camino-20180209-0007.html>.

Sin Mordaza. (22 de 9 de 2016). Preocupa el estado de la torre 11 del Fonavi de Grandoli. Recuperado de <https://sinmordaza.com/noticia/382814-preocupa-el-estado-de-la-torre-11-del-fonavi-de-grandoli.html>

Sin Mordaza (5 de 1 de 2019). En Rosario hubo 667 intervenciones para liberar espacio público en 2018. Recuperado de <https://sinmordaza.com/noticia/588875-en-rosario-hubo-667-intervenciones-para-liberar-espacio-publico-en-2018.html>

Entrevistas realizadas

Entrevista 1, Área de Planeamiento y Desarrollo Urbano, 12 de septiembre de 2017.

Entrevista 2, Asociación Civil Barrios Fonavi, 4 septiembre de 2017.

Entrevista 3, Abogado de la Sra. Chiquini de Maidana, 7 de agosto de 2017.

Entrevista 4, Legislador Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe período 11/12/2007 a 10/12/2011, 8 de noviembre de 2017.

Entrevista 5, Coordinación Jurídica de la Unidad Ejecutora de la Ley 12.953/2008, 3 de abril de 2018

Entrevista 6, Coordinación Territorial de la Unidad Ejecutora de la Ley 12.953/2008, 3 de abril de 2018

Entrevista 7, Área notarial Ley 12.953/2008, 31 de octubre de 2018.

Entrevista 8, Área Social de la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo, 12 de noviembre de 2018.

Entrevista 9, Coordinación Jurídica de la Unidad Ejecutora de la Ley 12.953/2008, 7 de junio de 2019.

Entrevista 10, Pasantes Unidad Ejecutora de la Ley 12.953/2008, 10 de junio de 2019.

Entrevista 11, Programa de Escrituración de viviendas sociales, Secretaría General de la Municipalidad de Rosario, 11 de junio de 2019.