

## **¿TECHO o TRABAJO? Reflexiones en torno a un programa habitacional en Mar del Plata (2003-2009)**

*María Julieta Calandroni Díaz*

### **RESUMEN**

*En el 2003, con la llegada a la Argentina del nuevo gobierno, se concretó uno de los intentos por dar respuesta al déficit habitacional y la desocupación: el Programa Federal de Emergencia Habitacional. El mismo, fomentó la generación de trabajo genuino por medio de la forma cooperativa para la construcción de viviendas. Junto con su implementación se trajeron aparejados nuevos vínculos y relaciones entre los actores de la escena política y social, los cuales formaron parte del continuo proceso de producción del programa en sí. En este marco nos preguntamos ¿cómo fue este proceso, sus características y resultados?, ¿cómo se produjo la interacción entre los actores? y ¿qué relaciones sociales se generaron? A partir del análisis del programa en Mar del Plata, este trabajo se propone reflexionar en torno a estas prácticas socio-territoriales de acción colectiva, llegando a la conclusión de que tanto el contexto histórico-social, las características socio-habitacionales, las luchas sociales engendradas y los diferentes intereses desencadenados hicieron del “Emergencia Habitacional” un antecedente rico en experiencias de acción colectiva.*

### **PALABRAS CLAVES**

Cooperativismo; lucha social; política de vivienda; organizaciones colectivas; vínculos.

## **ROOF OR JOB? Reflections on a housing program in Mar del Plata (2003-2009)**

### **ABSTRACT**

In 2003, with the arrival to Argentina's new government took shape one of the attempts to respond to the housing shortage and unemployment: the Federal Emergency Housing Program. The same promoted the generation of genuine work through a cooperative to build dwellings. Along with it's implementation brought with it new links and relationships between actors in the political and social scene, which formed part of the ongoing process of producing the program itself. In this sense, we wonder how did this process, characteristics and outcomes? How was the interaction between the actors? And what social relations are generated? From the analysis of the program in Mar del Plata, this work intends to reflect on these social practices territorial collective action, concluding that both the historical and social context, the socio-residential, social struggles engendered triggered and the different interests made the "Emergency Housing" a history rich in experience of collective action.

### **KEYWORDS**

Cooperativism; social struggle; housing policy; collective organizations; links.

---

### **DATOS DEL AUTOR**

María Julieta Calandroni Díaz es Lic. en Ciencias Políticas por la Universidad CAECE sede Mar del Plata. Desde el 2008, es investigadora adscripta del Centro de Estudios del Desarrollo Urbano (CEDU) perteneciente a la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Mar del Plata; formando parte del Grupo de Investigación en Socio-Antropología Urbana (GISAU), cuyo proyecto se denomina: *Formas socio-territoriales de apropiación del habitar en ciudades medias. Etapa I.*

## INTRODUCCIÓN

En el contexto en que se encontraba Argentina a comienzos del siglo XXI, el siguiente trabajo se propone reflexionar en torno al origen y desenvolvimiento del programa de vivienda "Emergencia Habitacional" en la ciudad de Mar del Plata<sup>1</sup> (2003-2009).

Este artículo, plantea algunos avances sobre el estudio de los vínculos y las relaciones sociales en la producción social del habitar en ciudades intermedias argentinas, con el fin de indagar a cerca de las políticas habitacionales y las organizaciones colectivas en esta ciudad bonaerense.

Partiendo de considerar al Estado como "un conjunto dinámico, cambiante, conflictivo, de relaciones entre clases, en una determinada sociedad, que expresan la dominación bajo formas aparentes de consenso, y a los aparatos del Estado como la forma visible en que esta relación se materializa"<sup>2</sup>, nos preguntamos ¿cómo fue el proceso de configuración del Programa Federal Emergencia Habitacional (PFEH), sus características y a qué resultados se ha arribado? ¿Cómo se produjo la interacción entre los actores involucrados? ¿Qué relaciones sociales se generaron a partir de la implementación de este programa?

El objetivo general de este trabajo es el análisis, a partir del caso concreto del PFEH, de las cooperativas de vivienda que fueron creadas para su realización y que, a la vez, son parte de la génesis misma de dicho programa.

Para su desarrollo se realizó un abordaje metodológico que combinó estrategias de tipo documental y trabajo etnográfico, lo cual permitió la observación y recopilación de datos estadísticos

---

Formando parte de este proyecto más amplio, le fue otorgada la beca de estudios 2010 (la cual fue renovada en el 2011) de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC), por el trabajo titulado: *Formas socio-territoriales de apropiación del habitar. Políticas de vivienda y asociaciones colectivas, Mar del Plata 2002-2009.*

En este sentido, el siguiente artículo plantea algunos avances de la investigación que se encuentra llevando a cabo la autora, en el marco de la beca recibida.

generales, como así también, aquellos que se dan en el trabajo cotidiano de las cooperativas y movimientos sociales involucrados. En este sentido, a partir de la información relevada, se intentará dar cuenta del proceso de generación, gestión y ejecución del programa en el Partido de General Pueyrredón.

## **EL PROGRAMA FEDERAL DE EMERGENCIA HABITACIONAL**

### **Contexto de surgimiento**

Desde la década de 1970 y principalmente a partir de la instauración de la última dictadura cívico-militar (1976-1983), en Argentina, se inició un proceso de transformación socio-económico bajo los lineamientos de las políticas neoliberales. A partir de entonces, comenzó una etapa caracterizada por la liberalización económica y la reducción de las funciones de los aparatos del Estado.

Al desmantelamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, le siguió un proceso de apertura económica nunca antes visto, centrado en la valorización de un tipo de capital especial: el financiero (Ciolli y Roffinelli, 2009).

Es decir que la desindustrialización junto con las leyes de flexibilización laboral, debilitaron a las organizaciones sindicales, deterioraron las condiciones de vida de los trabajadores y generaron un creciente índice de desempleo y subempleo en todo el país (Delamata, 2004); situación a la que debe sumársele el acelerado proceso de concentración de la riqueza.

En el caso de las políticas de vivienda, la administración pública cumplía dos funciones: por un lado, oficiaba de facilitador para la actividad del sector privado en este mercado; y por otro, proporcionaba una serie de programas focalizados de alivio a la pobreza que tenían como objetivo, en la mayoría de los casos, brindar infraestructura y equipamiento (ver Peña, 2010 y Martínez de Jiménez, 2000).

Durante esta época, el trabajo de las cooperativas también se va a ver obstaculizado, tanto por la falta de apoyo de quienes manejaban la administración del estado, como por la utilización de esta forma de organización por parte de los empresarios

capitalistas, que terciarizaban parte de su proceso de producción a través de las mismas. Es decir que -como puede verse en Roze; 2006- durante este periodo, las cooperativas pierden su doble carácter quedándose únicamente con el empresarial, al servirle al sistema predominante, reproduciendo la explotación de los trabajadores, generando una mano de obra barata y productiva para las empresas privadas.

Frente a este contexto, grupos de desocupados organizados que ya se encontraban trabajando en el territorio, se hicieron visibles en las calles y en la escena política de nuestro país con reclamos de políticas de inclusión, empleo y acceso a la vivienda (Calandroni y Grasso, 2009).

El punto en común de estos movimientos era el *corte de ruta* como mecanismo de reclamo. Los primeros antecedentes de estos “*piquetes*” se encuentran entre 1996 y 1997 en Neuquén y Salta, metodología que prontamente se extenderá por todo el país (Delamata, 2004). Las organizaciones tenían distintos orígenes, sin embargo, desde un principio querían reivindicar su lugar en un sistema que los estaba excluyendo y buscaban una nueva alternativa de diálogo con el poder político dominante, ya no como trabajadores sino como desocupados.

En Mar del Plata, también se produce el primer corte de ruta en 1997. El 21 de junio de ese año, un grupo de alrededor de cincuenta familias realizaron el primer piquete de la provincia de Buenos Aires, el cual se llevo a cabo en la ruta 88 y se extendió por casi una semana (Escudé, 2005).

Ante este reclamo que desde finales de los noventa se venía gestando, el fracaso del gobierno de la Alianza que culminó con la explosión de una crisis generalizada que mostraba la decadencia del modelo, y la salida política que esta tuvo, se tuvieron que generar distintos mecanismos para hacer frente a las diferentes situaciones críticas que se vivían durante los primeros años del nuevo siglo.<sup>3</sup>

En el caso específico de la lucha de los *piqueteros*, aparecieron como respuesta del sector público, los planes de empleo estatales, cuyo ejemplo más significativo fue el *Plan Jefes y Jefas de Hogar*<sup>4</sup>

(Rodríguez, et., 2007). A partir de entonces, los cortes de ruta que surgieron como mecanismo de protesta y resistencia, comienzan a demandar no solamente trabajo genuino sino que agregan el pedido de planes laborales.

Con la llegada del nuevo gobierno en el 2003, se generaron una serie de programas denominados de *Inclusión Social* que pasan a tomar el lugar de estos planes. La idea era la generación de puestos de trabajo a través de cooperativas mediante la incorporación a las mismas de los sectores populares y miembros de los movimientos sociales visibilizados. Justamente el PFEH es el precursor de este tipo de políticas, al combinar la satisfacción de dos necesidades y derechos de la población a través del trabajo colectivo.

### ¿Qué nos plantea el PFEH?<sup>5</sup>

El Gobierno Nacional dio inicio al PFEH en septiembre del 2003 a partir de la firma de un Convenio Marco entre los distintos niveles de administración intervinientes, los Municipios participantes y las organizaciones sociales interesadas en ponerlo en práctica.

El mismo buscaba solucionar la emergencia habitacional y laboral a través de la participación de los beneficiarios del *Plan Jefes y Jefas de Hogar* y desocupados organizados en forma de cooperativas de trabajo, para la construcción de viviendas; (...) permitiendo aplicar fondos actualmente aplicados a subsidios por desempleos en la emergencia, a la generación de un proceso productivo que permita la reinserción social y laboral (Programa Federal de Emergencia Habitacional, 2003).

Los destinatarios pueden dividirse en dos grupos: por un lado los beneficiarios del trabajo, es decir los miembros de las cooperativas, las cuales tenían que estar conformadas por 16 trabajadores desocupados, siendo 8 de ellos titulares del subsidio de desempleo *Jefes y Jefas de Hogar*; y por otro lado, los beneficiarios de la vivienda, para lo cual los municipios debían crear un listado con las personas que no contaran con una casa propia, siendo prioridad los miembros de las cooperativas.

El organismo responsable del programa es el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, siendo necesario un trabajo coordinado entre los tres niveles administrativos. Los gobiernos provinciales y municipales adhieren por medio de convenios, estando los Institutos Provinciales de Vivienda encargados en el área provincial de su implementación y los gobiernos municipales como unidad ejecutora.

El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) es el encargado de regular la conformación de las cooperativas. A través de la Resolución 3026 del año 2006 (ex 2038/03) se establecieron las pautas para su creación y desarrollo, teniendo en cuenta que se trata de una modalidad especial de cooperativas cuya constitución no puede ser previa sino que es el resultante de la aplicación de los distintos programas de inclusión social<sup>6</sup>.

Cada cooperativa conformada<sup>7</sup> tendrá a su cargo la construcción de ocho viviendas divididas en dos etapas. El presupuesto, a partir del 2006, aumentó de \$25.000 a \$35.000 por cada casa construida; a este número debe sumársele un subsidio de \$5000 que será entregado por única vez para conformar el capital de trabajo. El pago es fijo pero es entregado en términos variables, una vez certificado cada avance de obra, siendo los propios cooperativistas los encargados de las compras de materiales y del pago de sus sueldos.

Las viviendas se deben edificar en terrenos cedidos al Instituto de la Vivienda y tener como mínimo una superficie de 43m<sup>2</sup> cubiertos, considerando que puedan ser ampliadas en un futuro. Deben contar de dos dormitorios, una cocina comedor y un baño con revestimiento cerámico tanto en pisos como paredes.

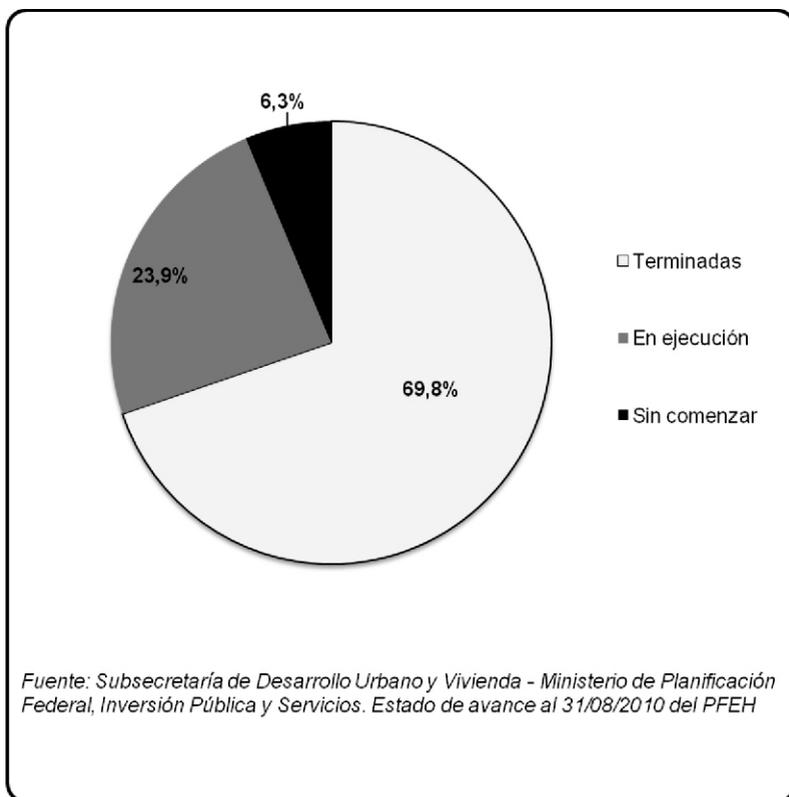
Los entes Municipales tendrán las tareas de distribución de la red eléctrica y alumbrado público, de los nexos de red de agua, cloacas y electricidad, el relleno, compactación y nivelación de los terrenos y la apertura de calles.

## **Breve diagnóstico nacional**

El PFEH combina dos ejes temáticos. El primero de estos es la

construcción de viviendas. En seis años de implementación, las cooperativas 3026 han logrado la construcción de más de 22.500 viviendas en todo el país (INAES, 2008). Como es posible observar en el Gráfico N°1, los datos oficiales dan cuenta que hasta agosto del 2010, casi un 70% de esas casas se encontraban terminadas y entregadas. Sin embargo, el porcentaje restante corresponde a un número de viviendas planificadas por este programa que a más de un año de la conversión del mismo siguen sin dictar final de obra (5.434) o, incluso, algunas no han sido comenzadas (1.439).

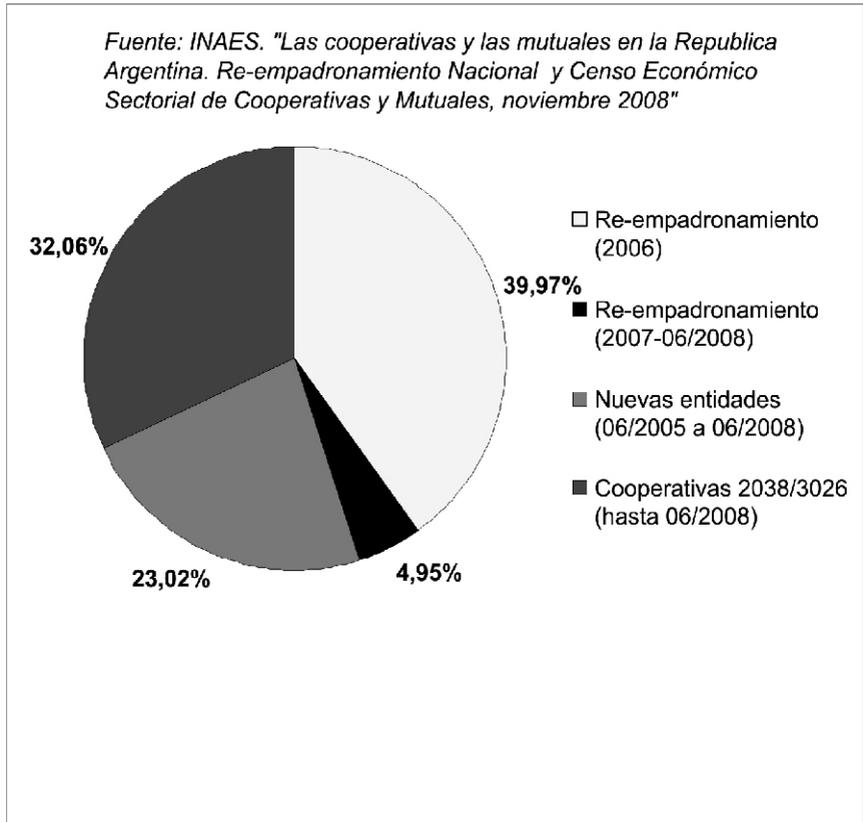
**Gráfico N° 1:** Estado de las viviendas del PFEH (Argentina-2010)



En cuanto al otro eje del programa, el trabajo, se tomarán como unidades de análisis a las cooperativas. En lo que refiere a la última década, se presenta una importante estimulación a la generación de trabajo por medio de estas organizaciones.

De acuerdo con los datos brindados por el INAES, hasta junio del 2008, el total de cooperativas registradas en Argentina era de 12.760. En el Gráfico N°2 se encuentran reproducidos los porcentajes que representan estas entidades de acuerdo a la división que realiza el INAES en relación a sus distintos empadronamientos.

**Gráfico N°2:** Porcentaje de cooperativas registradas en el país (2008)



Como se ha podido visualizar, desde los comienzos del PFEH en Florencio Varela<sup>8</sup> y la sanción de la resolución 2038 del INAES, se han registrado más de 4.000 cooperativas bajo este régimen en casi 500 municipios.

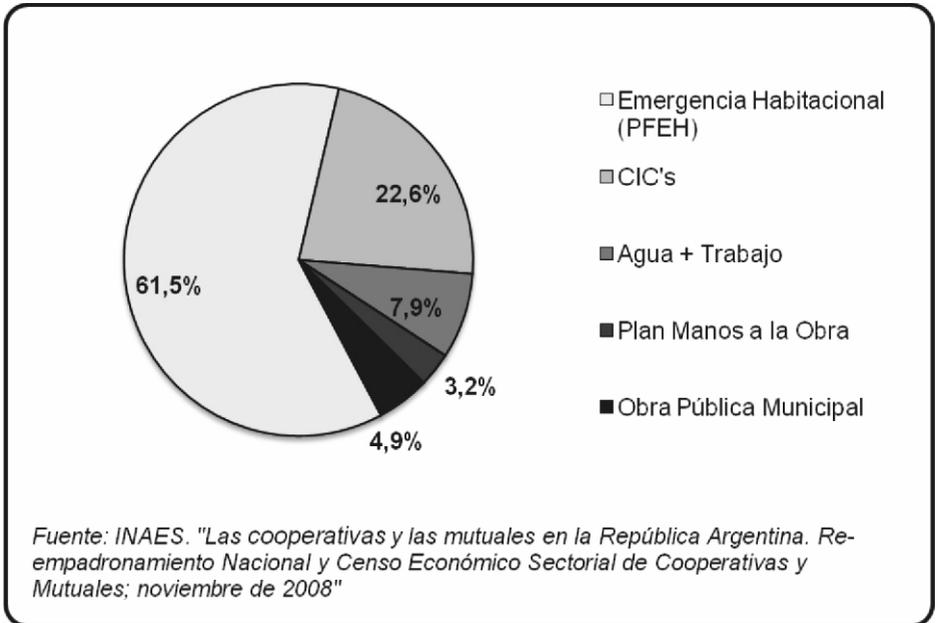
Debido al contexto, el origen de estas nuevas entidades se encuentra estrechamente ligado al trabajo de la construcción, pues, la necesidad del gobierno de generar puestos de trabajo dio lugar a que la obra pública sea una real alternativa, y las cooperativas 3026 fueran la forma organizacional elegida para los trabajos. Sin embargo, estas organizaciones lograron trabajar en otros rubros de la economía, como es posible observar en la Tabla N°1.

**Tabla N°1:** Cooperativas de trabajo 2038/3026 de acuerdo a la actividad que realizan (Argentina-2008)

<b>Cooperativas de trabajo por actividad que realizan</b>	<b>Cantidad</b>	<b>%</b>
Gráfica	4	0,10
Agro	5	0,13
Gastronomía	5	0,13
Artesanías	8	0,21
Varias	15	0,39
Textil	89	2,31
Red de agua	304	7,90
Construcción	3418	88,83
Total	3848	100,00

Otra forma por la cual se pueden dividir a las nuevas cooperativas es distinguiéndolas según el programa en el que participan. Tal situación es relativa ya que en la práctica muchas entidades trabajan conjuntamente en varios de ellos. Lo que se observa en el Gráfico N°3 es una concentración de alrededor del 84% de las cooperativas en dos programas principalmente. El que se destaca es el PFEH, en el que se encuentran participando 2.365 organizaciones (61,5%).

**Gráfico N°3:** Porcentaje de cooperativas de trabajo 2038/3026 según programa de inclusión social (Argentina-2008)



Con estos datos se muestra la importancia relativa que ha tenido esta política habitacional, en relación a los demás programas con esta línea de trabajo, que no sólo propiciaron la generación de nuevos empleos sino que también brindaron una continuidad para muchas cooperativas que estaban vinculadas al PFEH<sup>9</sup>.

## Emergencia Habitacional en General Pueyrredón

En el caso del Partido de General Pueyrredón, el PFEH se viene implementando desde el año 2003, al igual que a nivel nacional. Hasta finales del 2009, de acuerdo con los datos publicados por la administración nacional, en Mar del Plata habían sido construidas 24 viviendas. Como se muestra en la Tabla N°2, de ellas, la mitad se encontraban finalizadas, mientras que las otras 12 presentaban un 90% de avance de obra. Las mismas, ya habían sido adjudicadas pero no podían ser entregadas porque aún no se encontraban terminadas las instalaciones de agua y cloaca, como mencionaba uno de los cooperativistas consultados:

*“Nosotros tenemos que dar final de obra a esas 4 casas, que si no se ha dado es por culpa del Municipio...”* (entrevista personal a un trabajador cooperativista).

**Tabla N°2:** Viviendas construidas por el PFEH en el Partido de General Pueyrredón

<b>Programa Emergencia Habitacional en Mar del Plata</b>	
<b>Descripción u objeto</b>	<b>Avance</b>
12 viviendas	100%
12 viviendas	90%

*Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Estado de avance al 31/08/2010 del PFEH.*

En este punto, es necesario hacer un paréntesis ya que se ha encontrado una diferencia entre lo representado por las estadísticas nacionales obtenidas y los datos recogidos directamente por parte de los involucrados a nivel local. De acuerdo con uno de los dirigentes del movimiento que mayor injerencia tuvo

en la llegada del PFEH en esta ciudad, en las negociaciones iniciales se habían prometido 60 viviendas para que sean construidas en Mar del Plata con un monto total de \$1.200.000 para esta primera etapa. Pero en la realidad, las mismas, nunca se lograron.

Según la información suministrada directamente por el encargado del seguimiento técnico de los programas de vivienda de la Municipalidad, en una primera fase fueron proyectadas 24 viviendas que se llevaron a cabo en dos etapas. Entre el 2003 y el 2004 tres cooperativas pertenecientes a la FTV comenzaron a trabajar, construyendo, en esta primer etapa, un total de 12 casas repartidas equitativamente.

De estas tres primeras experiencias de cooperativas 3026, solamente una logró poner en práctica la segunda etapa prevista por el programa con cuatro casas más en el 2006, las otras dos se disolvieron. A esta se sumaron otras organizaciones sociales formando sus propias cooperativas; es decir que de las doce casas restantes, cuatro fueron construidas por la Cooperativa San Ameghino (FTV), cuatro por una cooperativa creada por la Corriente Clasista y Combativa (CCC) y cuatro por una del Movimiento Teresa Rodríguez (MTR).

“En la primera etapa, de las 12 primeras viviendas, dos cooperativas no quisieron seguir adelante por problemas internos (...), problemas de grupo y de liderazgo. Entonces intentamos reforzar las cooperativas, tuvimos muchas crisis financieras (...). Entonces, todo eso generó crisis y seguimos adelante con otras dos cooperativas.” (entrevista personal a dirigente FTV Mar del Plata).

Luego de esta primera fase fue diagramada una segunda con 16 casas más divididas en 2 etapas. Sin embargo, sólo se llevó a cabo la primera de estas por medio de 2 nuevas cooperativas pertenecientes una a la FTV y otra al Movimiento Barrios de Pie, las cuales tuvieron a su cargo 4 viviendas cada una. Ya en una última fase, se planificaron 12 casas más de las cuales sólo 4 fueron realizadas a través de la cooperativa organizada por el Polo Obrero. (Para una mejor comprensión ver Tabla N°3)

Tabla N°3: PFEH en el Partido de General Pueyrredón (2003-2009)

PFEH en el Partido de General Pueyrredón						
Fase	Etapas	Cooperativa	Organización a la que pertenece	Viviendas	Barrio	Estado de obra
1°	1	Tradición I	FTV	4	Alto Camet	Terminadas
		Tambo II	FTV	2	La Herradura	Terminadas
		San Ameghino	FTV	2	Hipódromo	Terminadas
	2	Amanecer de la Casa	MTR	4	Santa Rosa del Mar	Terminadas
		A trabajar	CCC	4	El Martillo	Terminadas
		San Ameghino	FTV	4	El Martillo	Terminadas
2°	1	Renacer	FTV	4	El Martillo	Terminadas
		Libres del Sur	Barrios de Pie	4	El Martillo	Terminadas
	2	-	-	8	-	Nunca se comenzaron
3°	-	Los Horneros	Polo Obrero	4	El Martillo	Terminadas
		-	-	8	-	Nunca se comenzaron

Fuente: entrevista personal con el Arq. Daniel Rocaman, Dr. del Departamento de Arquitectura, Secretaría de Planeamiento Urbano, Partido de General Pueyrredón

Para que esto pueda llevarse a cabo, la FTV cedió las matriculas de las cooperativas disueltas a la CCC y a Barrios de Pie; mientras que por otro lado se negociaron las matriculas para las cooperativas del Polo Obrero y del MTR.

Es decir que de las ocho cooperativas que formaron parte del PFEH, solamente una, San Ameghino, pudo completar las dos etapas previstas por el programa de cuatro casas cada una.

Más allá de los números, el PFEH marca un precedente en el Partido de General Pueyrredón en cuanto a la relación del municipio con los movimientos sociales, y como otra alternativa de desarrollo de políticas urbanas y de obras públicas a través del

trabajo por medio de cooperativas logrando la finalización de 36 viviendas<sup>10</sup>.

Las primeras casas fueron construidas de a pares dispersas en distintos barrios, todos ubicados en la periferia de la ciudad. Por lo tanto, de esta primera fase del PFEH es posible encontrar viviendas en los barrios Alto Camet, La Herradura, Hipódromo y Santa Rosa del Mar. Las restantes viviendas se encuentran todas ubicadas en un mismo predio situado en el barrio El Martillo; en este no sólo se encuentran casas de este programa sino que también de otras políticas habitacionales, incluso se ha construido un Centro Integrador Comunitario.

En este último tiempo, el PFEH se reformuló. A pesar de esto, las cooperativas siguieron trabajando en otros programas; incluso, en el 2010, comenzó lo que podría ser una cuarta fase (con otro nombre), para la construcción de las 41 viviendas de las “familias sin techo”<sup>11</sup>.

Para mediados del 2011, de acuerdo con lo publicado por el INAES, en el Partido de General Pueyrredón se encontraban registradas 326 cooperativas de las cuales 281 manifestaban como su objeto social al trabajo. De estas cooperativas, como pudo mencionar uno de los funcionarios municipales consultados, 64 son entidades creadas bajo la reglamentación de las Resoluciones 2038 y 3026; siendo 42 de ellas del rubro de la construcción y 22 pertenecientes a la actividad textil.

En cuanto a puestos de trabajo, desde el Municipio se informa que se han generado casi 2.000 puestos de trabajo entre todos los programas que se están implementando en la ciudad. Específicamente, en lo que fue el PFEH, participaron 8 cooperativas compuestas por 16 miembros por lo que se estaría hablando de aproximadamente 128 trabajadores; sin embargo, esto no puede ser afirmado, ya que el número varía teniendo en cuenta la rotación de los miembros de estas entidades y la falta de continuidad de muchas de ellas.

Es importante destacar el papel activo que jugaron, desde un comienzo, las organizaciones sociales, principalmente la FTV, no tan así el rol del Gobierno Municipal. Esta organización fue la que

tomó la iniciativa y se movilizó para lograr que el municipio sea incluido entre aquellos en los que estaban dadas las condiciones para que este programa pueda desarrollarse. Para lograrlo, no sólo se organizó internamente y consiguió los trabajadores para conformar las primeras cooperativas, sino que también funcionó como mediador entre los distintos niveles de gobierno.

De acuerdo a lo que ellos mismos comentaron: “en realidad se le hizo trampa al Estado Municipal porque para poder traer el programa a Mar del Plata, lo que nos planteaba el Municipio es tener conformadas las cooperativas, y lo que nos planteaba Nación era tener la tierra a disposición. Así que acá dijimos que las cooperativas ya estaban listas, y allá dijimos que la tierra estaba. Fue un proceso paralelo y logramos el objetivo finalmente, y trajimos la conformación de cinco cooperativas a Mar del Plata” (entrevista personal a Dirigente FTV Mar del Plata).

Entre los años 2003-2004 la FTV obtuvo las primeras 5 matriculas para comenzar a trabajar. Una de ellas fue cedida a la Municipalidad a cambio de mejores terrenos para la construcción de las viviendas. A pesar de esto, nunca se puso en funcionamiento:

*“Le entregamos una cooperativa al Municipio que se les cayó, no pudieron sostener teniendo todo el aparato y nosotros seguimos adelante con cuatro cooperativas (...) Ellos tenían la gente para conformar una cooperativa pero no les había interesado este proyecto y no habían gestionado ante el Estado Nacional traerlo...”* (entrevista personal a Dirigente FTV Mar del Plata).

Tal situación, es interesante mencionarla ya que evidencia la falta de participación y compromiso que la administración municipal de turno tuvo porque se circunscribe a Mar del Plata en este programa de inclusión social pese a la alarmante situación habitacional de más de la mitad de la población de la periferia.

Hoy, entre un 15 y un 20% de la población de Mar del Plata habita en 219 asentamientos precarios y villas, dispersos por la ciudad, en situación de extrema pobreza, y fuentes oficiales estiman la cantidad de 11 mil familias en situación de emergencia habitacional (Núñez, 2010).

Lo que merece destacarse es que no sólo los resultados deben medirse en cuanto a la cantidad de viviendas construidas o el número de cooperativas que se encuentran funcionando; existen resultados cualitativos que tienen que ver con el entramado social propio de este programa y las distintas relaciones visualizadas en el transcurso de su implementación.

Como se venía diciendo, la relación con el municipio desde un comienzo fue conflictiva. El desinterés demostrado por quienes estuvieron al frente de este programa desde la administración pública municipal fue motivo de diferentes reclamos que llevaron a las distintas organizaciones sociales a mantener una lucha constante.

A partir de esta situación, se generó una interacción constante entre estos dos actores. Por un lado, las organizaciones sociales realizaban manifestaciones, cortaban calles y tomaban entes municipales para que se tomaran en cuenta sus reclamos. Y por otro lado, las distintas dependencias municipales involucradas intentaban dar soluciones puntuales a esos reclamos puntuales.

Una significativa respuesta que expresa esta situación es la que nos brindó uno de los trabajadores consultados frente a la pregunta de cómo se consiguen los trabajos para las cooperativas: “(...) el trabajo es peleado, no es que nos llaman para decirnos, no es que vienen y te dan el trabajo, lo peleamos.”

La situación que se visibilizó fue la siguiente; en un principio se produjo una lucha cuyo fundamento era la creación de trabajo genuino, a la que le siguió la respuesta que surgió desde el gobierno nacional con la creación de cooperativas especiales para la puesta en práctica de programas de obra pública; lo que sucedió después, tiene que ver con la adaptación propia del PFEH en el territorio marplatense, donde las luchas que formaron parte constitutiva de este programa buscaban una solución puntual para las dificultades que emergían de la cotidianeidad de la puesta en práctica.

*“La gran cantidad de desocupados que hay en este país nos ha llevado a los que hemos combatido a las cooperativas desde que se iniciaron a convertirnos en cooperativas también, para poder*

*trabajar porque si no, no existe el trabajo, no lo tenemos, y trabajamos a mitad de precio de lo que sería un sueldo.*" (entrevista personal trabajadora cooperativista).

Por su parte, al Municipio no le interesó el desarrollo de este tipo de programas, lo cual quedó totalmente evidenciado tanto con las trabas que pusieron para su llegada a Mar del Plata, con el poco desarrollo como política habitacional dentro del partido, y como cuando supieron utilizar los obstáculos burocráticos y las faltas de presupuesto para mantener una relación basada en el conflicto, la lucha y la "supuesta" solución al problema planteado, dilatando y corriendo de eje a los movimientos de su reclamo original.

Las organizaciones sociales terminaron exigiendo en sus actos por la generación de puestos de trabajo, aumentos salariales, llegada de presupuesto y/o materiales, sin darse cuenta que seguían siendo funcionales al sistema que los excluía ya que se desdibujaba la figura de la cooperativa como alternativa al modelo de trabajo capitalista, al mismo tiempo que se perdía a la vivienda como el otro fin de este programa.

*"Acá fue suerte porque la mayoría tenía casa. Acá lo que quiere mucha gente es trabajar (...) Un puesto de trabajo para nosotros es mucho."* (entrevista personal a Presidente de una de las cooperativas).

Es posible diferenciar el accionar de aquellas organizaciones más cercanas al gobierno nacional que privilegiaron el dialogo, y aquellas opositoras que no recelaron en el momento de plasmar su lucha en la calle y unirse para lograr mejores resultados; pudiéndose visibilizar relaciones entre las diferentes organizaciones.

Fueron los mismos trabajadores que al ser consultados hicieron esta distinción. Sin embargo, se trató de una diferenciación que caracterizó más a las organizaciones sociales que a las cooperativas en sí mismas, puesto que entre los trabajadores de todas las cooperativas se pudo observar un grado de cooperación, principalmente en los momentos en que se necesitó ejercer presión ante la administración municipal.

*"En esto estamos juntos y por otro lado estamos bastante divididos.*

A veces coincidimos también un poco con ellos (...) Nosotros para conseguir el trabajo tuvimos que unirnos con ellos porque nuestra organización no nos quiso apoyar. Cuando fuimos en busca de trabajo y subsidio, hasta ni la bandera quisieron que llevemos, peleamos a nivel cooperativa.” (Trabajador cooperativa de la FTV haciendo referencia a su relación con la cooperativa de la CCC).

En cuanto a lo que surgió en el interior de cada cooperativa entre sus trabajadores, pese a las dificultades y las situaciones conflictivas que ya hemos planteado, también existieron relaciones solidarias y de ayuda mutua:

“Ha sido una cosa que se implementó a través de la falta de trabajo, donde hay gente mayor que lamentablemente no van a conseguir trabajo, como está la situación, en alguna empresa o algo. Además, se han capacitado muchachos; acá hay muchachos que no han trabajado nunca con la cuchara, empezaron a trabajar y han aprendido.” (entrevista personal trabajador cooperativista).

“Se les enseñaba a gente que no sabía y salían aprendiendo, la capacitación era en la obra. Sólo cinco eran albañiles.” (entrevista personal ex trabajador cooperativista)

## **Viviendas y situación urbana**

El número de viviendas es notablemente inferior al de aquellas construidas por programas que contratan para esto a empresas constructoras. Al mismo tiempo, por medio del trabajo de campo efectuado, se ha podido observar que la calidad de las mismas no alcanza los umbrales mínimos de aceptabilidad para una vivienda digna. No es algo que pueda extenderse a todos los casos, pero ha sido posible encontrar viviendas construidas por este programa con problemas de infraestructura, filtraciones de agua e inundaciones, sin terminaciones, entre otras falencias de la obra en sí.

Tal situación tiene relación con otra de las realidades que fue parte de la cotidianeidad de la implementación del PFEH, la extensión en los plazos previstos para la obra; lo cual por otro lado, generó un desfase significativo entre el monto otorgado por vivienda y el monto real de construcción; aparte del desfase con el que se inicia

el programa cuyo presupuesto era menor que el otorgado para la construcción de viviendas similares a través de otros programas.

A estos problemas presupuestarios hay que sumarles la discontinuidad en la entrega del dinero, que en muchos casos provocaba baches en los que los miembros de las cooperativas o bien tenían que seguir trabajando sin cobrar y buscar, otras “changas” complementarias, o provocaban el paro momentáneo de la obra, los conflictos internos y el alejamiento de algunos trabajadores que tenían que salir en búsqueda de otra alternativa más redituable para mantener a sus familias.

Tanto la falta de presupuesto como la discontinuidad de la entrega de estos recursos y su consecuencia en la rotación constante de los miembros de las cooperativas son algunas de las razones por las que se podrían explicar los problemas de infraestructura ya que es una secuela directa de una falta en la calidad de los materiales y la mano de obra.

En el caso de los terrenos otorgados por el Municipio, hay una gran diferencia entre los de las primeras ocho y los del resto de las viviendas. Se podría decir que se logró un avance, puesto que los primeros terrenos cedidos por el Municipio se encuentran dispersos y en las afuera de la planta urbana de la ciudad de Mar del Plata.

Justamente uno de los primeros conflictos surgidos fue la demora por parte del Municipio en la entrega de estos terrenos que si bien estaban a disposición, en la mayoría de los casos necesitaron de distintos tipos de adecuaciones; lo que dependió directamente del Gobierno Municipal. “Estuvimos un año esperando los terrenos del Municipio, peleamos mucho por ello” (ex Presidente de cooperativa).

En cuanto a los terrenos de El Martillo, lograr su obtención ha sido un triunfo de las cooperativas y las organizaciones sociales, ya que se trata de un suelo apto, con una ubicación dentro del ejido urbano y que cuenta con todos los servicios a disposición. Estas tierras ya eran propiedad del Municipio, sin embargo no habían sido otorgadas hasta después de observar los primeros resultados del programa. Según un miembro de una de las organizaciones que fue consultado, “la Municipalidad tenía tierras, las había comprado en

el año 1992 (...) para un supuesto plan de 2500 viviendas. Precisamente esas tierras donde ahora se están realizando el Plan Dignidad, el Plan Techo y Trabajo (haciendo referencia al predio del Martillo). Nos había sido en su momento ocultada la existencia de las tierras (...) Tierras había, lo que faltaba era la voluntad política de la administración”.

## **REFLEXIONES FINALES**

Para ir finalizando, una de las primeras reflexiones, es que el contexto histórico en el que se diseñó y comenzó a ser implementado el PFEH es un elemento fundamental para entender su desenvolvimiento y los resultados arribados. Del análisis de los datos recabados se puede inferir que aquella situación general en la que se encontraba el país en el momento de la generación de este programa -que como se detalló fue el producto de un periodo- en lo particular de lo sucedido en General Pueyrredón, fue también un freno destacado para la implementación de esta política que implicaba un cambio en la manera de relación de los actores y de la implementación de políticas habitacionales.

Uno de los puntos que se resalta a lo largo de todo el análisis es la preponderancia ganada por el eje “trabajo” por sobre la “vivienda”. Si bien se trata de una política que se implementa desde el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, en lo que se refiere específicamente a lo visibilizado en este partido bonaerense, la necesidad de trabajo sobrepasa la necesidad de vivienda dando lugar a un papel más activo de los niveles de gobierno relacionados con este fin.

En este sentido, hay que destacar que no es requisito que los miembros de las cooperativas imperiosamente necesiten una vivienda, mientras que si todos deben ser desocupados. A partir de esto, es que es posible considerar que muchos de los trabajadores no llegan a pensar al cooperativismo como una alternativa al modelo que los excluyó sino que lo ven únicamente como una alternativa de emergencia hasta que ese mismo modelo logre incluirlos nuevamente al sistema. Sus luchas siguen siendo por

trabajo o por aumento de sueldos, mientras que las viviendas no son terminadas o se construyen con varios déficits de infraestructura.

Los años de políticas individualistas son difíciles de borrar y marcan un precedente muy importante en la relación entre los distintos niveles de gobierno y las organizaciones sociales. Precisamente, esta realidad es una de las principales causas por las que se dificulta la producción de estos colectivos autogestionarios de trabajo pensados a largo plazo.

Con el afán de cumplir con los requisitos para la conformación de las cooperativas se han incorporado a personas con objetivos puntuales que no llegan a internalizar los idearios originales del cooperativismo. Muchos de los trabajadores que han formado parte de estas cooperativas han primado sus necesidades personales por sobre la construcción de una organización que busca el cambio a partir de valores solidarios.

Otra de las cuestiones que hay que subrayar es la diferencia entre el interés manifestado por las organizaciones sociales y aquel mostrado por el Municipio. Definitivamente se trata de una política que se fue construyendo e implementando a partir de la lucha constante y del intercambio entre los distintos actores. Muchas veces esto sirvió para fortalecer, otras acentuaron debilidades, pero siempre se trató de un proceso que motivó la organización ya que todo lo que se fue ganando se tuvo que pelear contra el desinterés demostrado por la administración municipal.

Por otro lado, aunque los trabajadores logren asumir los pilares de la autogestión y ponerlos en práctica, la Administración del Estado es la encargada del envío de recursos; situación que limita la capacidad de producción colectiva y que en ciertos casos es generadora de conflictos que desmotivan al conjunto.

Se han podido observar dificultades para desarrollar nuevas maneras de relacionarse con los gobiernos de turno, ya que en cierta medida siguieron reproduciendo un accionar propio de las décadas anteriores. En cierto modo, continúa sucediendo lo que ya venía visualizando Escudé (2005) cuando al referirse a los inicios del “piqueterismo”, hacía referencia a que los movimientos se

habían dado cuenta de que el corte de ruta era una buena metodología para la obtención de recursos, y no sólo para hacer visible su reclamo por trabajo genuino. Pues, una vez que entró en juego la figura de los planes sociales, estos pasaron a ser el logro más importante de las distintas luchas piqueteras, dejando de lado su real objetivo.

Entonces, los reclamos y las presiones que antes se hacían para obtener uno de estos planes pasaron a hacerse por la creación de más cooperativas o de aumento del presupuesto y sueldos.

Por lo tanto, lo que se produjo fue la consolidación de una relación en la que cada vez que se generaba un problema, las organizaciones sociales movilizaban a sus miembros, mientras que la administración pública municipal, trataba de dar respuesta a ese puntual reclamo para apaciguar la lucha y mantener una relación que podría semejarse al clientelismo tradicional<sup>12</sup>.

Esto, no siempre ha sido así. En casos precisos ha sido interesante ver como los movimientos sociales se apropian de los recursos y los utilizan, no sólo para la construcción, sino también para afianzar su cooperativismo incipiente. Esta situación, puede visualizarse en los momentos en que esos recursos dejan de llegar, cuando los trabajadores ponen en evidencia su propio sistema de relaciones y sus herramientas de autogestión intentando que repercuta lo menos posible en su trabajo.

En síntesis, lo que se pudo observar es un círculo que se retroalimentó continuamente. El desinterés del municipio que sumado a las cuestiones burocráticas del programa generaban discontinuidad en el trabajo y desfasajes en los presupuestos; esta consecuente irregularidad de los trabajadores que junto a la sobrevaloración del “trabajo” sobre la “vivienda” se reflejaba en la calidad de la infraestructura de las mismas; la falta de congruencia entre las necesidades reales y lo que terminaba realizándose; todo esto fue nutriéndose constantemente y dando lugar a las particularidades reflejadas en este trabajo.

La conjunción de todos estos factores ha generado que los resultados de la implementación del PFEH difieran de sus objetivos iniciales. No obstante, lo importante sería que estas bases de

acción no sean vistas como un cúmulo de ideas utópicas compartidas por los representantes más importantes de cada movimiento sino que se traduzcan a los trabajadores de las cooperativas, de manera tal que, no sigan reproduciendo las prácticas características del sistema capitalista tras la fachada de una organización cooperativa.

Por lo tanto, si bien este programa mutó, sigue presente por medio de otros programas lo cual nos permitiría seguir analizando esta nueva modalidad de políticas para observar aquellas falencias que pudieron ser superadas y aquellas otras que siguen actualmente.

## BIBLIOGRAFÍA

CALANDRONI, J. y GRASSO, M. (2009). Programas de vivienda y organizaciones sociales, ¿relación clientelar o autogestión? El caso de las cooperativas de construcción en Mar del Plata. Ponencia presentada en: V Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto Gino Germani.

CIOLLI, V. y Roffinelli, G. (2009). Aproximaciones al cooperativismo de trabajo del siglo XXI. Límites y desafíos. Periferias, año 13 (N° 18).

DELAMATA, G. (2004). Los Barrios desbordados. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires. Buenos Aires: Eudeba, Libros del Rojas.

ESCUDE, C. (2005). Los piqueteros: prebenda y extorsión en los estratos marginales de un Estado parasitario. Universidad del CEMA (Serie de documentos de trabajo N° 287, Área Ciencia Política). URL [www.cema.edu.ar/publicaciones](http://www.cema.edu.ar/publicaciones).

GIROLA, M. (2007). Procesos de apropiación del espacio y sociabilidad vecinal en un gran conjunto urbano situado en la ciudad de Buenos Aires. ANTHROPOLOGICA, año XXV (N° 25).

IBARLUCIA, M. (1995). Las cooperativas de vivienda. Buenos Aires: Intercoop Editora Cooperativa Ltda.

INAES. (2010). Cooperativas de Trabajo. Aspectos doctrinarios, normativos e institucionales de las cooperativas de trabajo en el marco de la Resolución 3026/06. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación.

----- (2008). Las cooperativas y las mutuales en la República Argentina. Reempadronamiento Nacional y Censo Económico Sectorial de Cooperativas y Mutuales. Buenos Aires. URL [www.inaes.gov.ar](http://www.inaes.gov.ar).

INSTITUTO de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (2003). Programa Federal de Emergencia Habitacional ex Techo y Trabajo. La Plata: Ministerio de Infraestructura. URL [www.vivienda.gov.ar](http://www.vivienda.gov.ar).

NÚÑEZ, A. (2009). Abrir la política urbana y las identidades sociales. Ni empresarios, ni burócratas, ni vecinos: estatalidad profunda y estatalidad extensa. Economía, Sociedad y Territorio, Vol. IX. México: El Colegio Mexiquense, A. C.

----- (2010): Los sin techo. Una experiencia de lucha por la vivienda, en Mar del Plata. En: Sugranyes, A. y Mathivet, C., Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias. Chile: HIC.

O' DONNELL, G. (1997). Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismos y democratización. Buenos Aires: Paidós.

PEÑA, P. (2010). Regulación dominial urbanística de conjuntos habitacionales y gestión municipal en el Partido de General Pueyrredón. En: Ferrari, M. y Núñez, A., Pasado y presente de la Mar del Plata Social. Mar del Plata. Eudem.

REBÓN, J. y ANTÓN, G. (2007). Formas de lucha y construcción de ciudadanía: la acción directa en la Argentina reciente. En: Ocampo Banda, L. y Chávez Ramírez, A., Voces y letras insumisas: reflexión sobre los movimientos populares en Latinoamérica. Argentina: Aleph/Insumisos.

RODRÍGUEZ, M.; DI VIRGILIO, M.; PROCUPEZ, V.; VIO, M.; OSTUNI, F.; MENDOZA, M. y MORALES, B. (2007). Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros. Buenos Aires. Instituto de Investigaciones Gino Germani.

ROZE, J. (2006). Cooperativas y expansión de territorios. Entre la solidaridad y las leyes de la acumulación del capital. Misiones: CONICET.

SVAMPA, M. y PEREYRA, S. (2003). Entre la ruta y el barrio. Buenos Aires. Biblos.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

<sup>1</sup>Mar del Plata es la ciudad cabecera del Partido de General Pueyrredón. Se encuentra ubicada en el sudeste de la provincia de Buenos Aires, Argentina, y cuenta con una población de 618.989 habitantes de acuerdo con el censo poblacional del 2010. Se trata de uno de los aglomerados urbanos más importantes de esta región así como de uno de los puntos turísticos de mayor relevancia a nivel nacional

<sup>2</sup>Utilizo el concepto de Estado expuesto por Núñez (2009) quien toma e interpreta el mismo a partir del concepto de Roze (2003)

<sup>3</sup>Para un análisis exhaustivo del contexto y la crisis del 2001, ver Rebón y Antón (2007); Girola (2007); Escudé (2005); Svampa y Pereyra (2003); entre otros autores

<sup>4</sup>El Programa estaba dirigido a los jefes y/o jefas de hogar que se encontraban desocupados; estos beneficiarios recibían \$150 por mes a cambio de lo cual debían brindar una contraprestación de entre cuatro y seis horas diarias

<sup>5</sup>La información descrita en este apartado ha sido sintetizada del Programa Federal Emergencia Habitacional en sí mismo y de datos recabados por medio de las entrevistas realizadas a informantes claves

<sup>6</sup>Ver Resoluciones 2038/03 y 3026/06 del INAES

<sup>7</sup>Posteriormente para referirnos a las cooperativas creadas bajo las regulaciones del INAES 2038/03 y 3026/06 se hará como “cooperativas 3026”

<sup>8</sup>En este Municipio bonaerense se registraron las primeras cooperativas bajo el marco del PFEH, constituyéndose como la primera experiencia de construcción de viviendas a través de la contratación directa de las nuevas entidades promovidas por el Gobierno Nacional – Para una mejor comprensión ver INAES (2008)

<sup>9</sup>A nivel nacional se están llevando a cabo otros proyectos de desarrollo urbano y social en los cuales la mano de obra es brindada por cooperativas 3026. Entre ellos: el Programa que se encarga de la construcción de los CIC’s, el Programa Agua + Trabajo, el Programa Manos a la Obra y trabajos de mantenimiento urbanístico

<sup>10</sup>Este dato ha sido corroborado tanto por la Administración Municipal competente como por las propias organizaciones sociales intervinientes; por lo tanto, se infiere que los datos obtenidos desde las estadísticas nacionales se encuentran desactualizados. Sin embargo, es oportuno marcar justamente ese detalle puesto que estas incongruencias contribuyen al desarrollo del trabajo y sus conclusiones.

<sup>11</sup>Con este término se hace referencia a la organización conformada por familias

en emergencia habitacional, residentes del barrio Pueyrredón, que hicieron visible su situación tomando el complejo de viviendas del Plan Dignidad cuya obra había sido paralizada por la empresa constructora; siendo desalojados luego de una violenta represión policial - Para una mejor comprensión ver Núñez (2010)

<sup>12</sup>Para comprender el significado de este término ver O' Donnell (1997)