

XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2015.

# **Tras las casas, confrontaciones y apropiaciones. Plan Federal de Construcción de Viviendas en Santa Fe.**

Juan Salvador Bordas y Emilia Carla Mosso.

Cita:

Juan Salvador Bordas y Emilia Carla Mosso (2015). *Tras las casas, confrontaciones y apropiaciones. Plan Federal de Construcción de Viviendas en Santa Fe. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-061/44>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## **Tras las casas, confrontaciones y apropiaciones. Plan Federal de Construcción de Viviendas en Santa Fe.<sup>1</sup>**

### **Autores:**

Juan Salvador Bordas (CONICET - GISAU-IIDUTyV-FAUD-UNMdP) bordasjs@gmail.com

Emilia Carla Mosso (CONICET - OEU-FADU-UNL) emiliamosso@gmail.com

### **Resumen**

A mediados del año 2004 en Argentina se lanzó el Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV); propiciando grandes inversiones públicas para la construcción masiva de viviendas y la creación de puestos de trabajo. Así, en el contexto de la crisis social argentina -producto de la reestructuración neoliberal a escala continental- el Plan coadyuvó a la recomposición del orden social y de las alianzas sociales implicadas en su construcción. En Santa Fe, este proceso confluyó con la *reconstrucción urbana* promovida -por diversas fracciones dominantes- tras la crisis producida y profundizada por las inundaciones de 2003 y 2007. Sostenemos que tras el plan, se mantiene inobservada la pugna por la apropiación privada de la renta del suelo; confrontación que hilvanó el desenvolvimiento del instrumento económico-político que promovió la acumulación capitalista.

Analizaremos el proceso de génesis y desarrollo de PFCV, abriendo el proceso de construcción/destrucción de alianzas de diferentes fracciones de clase -como producto de diferentes confrontaciones- para reflexionar *¿Qué procesos sociales, políticos y económicos se desenvuelven tras el acceso al empleo y la vivienda digna?*

El *abordaje metodológico* será de carácter cualitativo, y supone una *estrategia* integrada, de tipo documental, con trabajo de campo de tipo etnográfico.

**Palabras claves:** plan federal / vivienda / confrontación / alianza social / apropiación

---

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte de un proyecto colectivo subsidiado por el FONCyT/ANPCyT, PICT 2013-2053 y condensa un conjunto de avances de investigación individuales y colectivos sobre las políticas y programas de viviendas materializados a principios de siglo XXI en distintas ciudades argentinas, analizando las formas de sociabilidad que (las) posibilitan y sustentan.

## **La situación: un mapa de las confrontaciones.**

A mediados del año 2004 en Argentina se lanzó el Plan Federal de Construcción de Viviendas (desde ahora PFCV); plan que propiciaba grandes inversiones públicas para la construcción masiva de viviendas y la creación de puestos de trabajo. Siendo reconocido como uno de los “*planes más ambiciosos de las últimas décadas*” (Casa Rosada, 29/07/2003), comportaba la concreción de distintas iniciativas, como la “*negociación con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para obtener algunos préstamos para fines concretos*” (La Nación, 19/05/2003), realizadas por distintos gobiernos desde mediados de la década anterior; iniciativas que expresaban, en todo caso, el interés de fracciones empresarias y grupos financieros. Los objetivos del mismo eran la reactivación del aparato productivo a partir de la masiva construcción de infraestructura y obra pública<sup>2</sup>.

En general, las investigaciones sobre el tema coinciden en aceptar acríticamente dichos objetivos atribuyéndole esta eficacia: así se reproduce la hipótesis predominante de que la reactivación económica devino de la intervención/inversión estatal. Estos estudios analizan las consecuencias de PFCV en distintos conglomerados urbanos, los modos de gestión y localización de las viviendas, las prácticas, percepciones y discursos de los “beneficiarios”, etc. (Cravino, 2012). Inclusive han contribuido a fortalecer la tesis hegemónica de que el plan garantizó un enriquecimiento espúreo de sectores inmobiliarios especulativos, tenedores de los terrenos, que se apropian de las plusvalías urbanas<sup>3</sup>.

Diferenciándonos de dichas tesis, sostenemos que tras el plan, se mantiene inobservada **la pugna por la apropiación** de la renta del suelo; confrontación que hilvana el desenvolvimiento del PFCV en su conjunto como el instrumento económico-político promoviendo la acumulación de ciertas fracciones de capital. Desde aquí, pretendemos aportar al análisis acerca desarrollo de las

---

<sup>2</sup> Sucesivamente se anunciaron: 3900 millones de pesos de inversión pública, creación de 360mil puestos de trabajo, 120mil unidades habitacionales proyectadas en 2004, 300mil de 2005, 800 mil viviendas en 2011 y las 1.150.083 “soluciones habitacionales” -terminadas o en ejecución- y finalmente a los 5.175.356 “beneficiarios” (que se muestra en la página de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación - [www.vivienda.gob.ar](http://www.vivienda.gob.ar) según los datos tomados el 12/06/15). Sucede que, además de expresar cierta forma de exitismo político -necesario para la administración de las poblaciones a partir de los aparatos de Estado y de la gestión como motor de dicha administración- dichas cifras en su conjunto expresan, en acto y concretamente operantes, el fetichismo del número: ilusión estadística, ilusión estatal, urbanística (Lefebvre, 1972; Nuñez, 2009). Fetichismo que mantiene como inobservable “*ciertas relaciones sociales, mediadas por objetos, entre la burocracia y la población*” (Nuñez y Bordas, 2013:61).

<sup>3</sup> No nos queda claro aún a qué proceso social remite dicha conceptualización. Pareciera ser que omiten la pregunta de Karl Marx “¿Hace acaso mucho tiempo que se disipó la ilusión fisiocrática de que la renta del suelo surgía de la tierra, no de la sociedad?”, omitiendo el aspecto fundamental de que toda renta es apropiación de plusvalía, es decir, que emerge de la explotación capitalista del trabajo humano, es decir, de la producción.

políticas públicas urbanas partiendo de una doble necesidad: la necesidad de estudios sistemáticos sobre la cuestión habitacional y la necesidad de una reflexión –intensa y extensa– sobre las dimensiones históricas, políticas y económicas implicadas en la *producción del espacio*. En este marco nos proponemos indagar ¿Qué procesos sociales, políticos y económicos se desenvuelven tras/con el Plan Federal?

¿Cómo abrir(lo) entonces? En trabajos anteriores<sup>4</sup> sostuvimos que Plan Federal fue producto y proceso de la construcción de alianzas sociales<sup>5</sup> de distintas fracciones en pugna. Pugnas de alianzas cambiantes desenvueltas en Argentina en el contexto de crisis económica emergente desde mediados de los 90's, principalmente. Venimos sugiriendo que esta alianza “*confluyó en fortalecer programas sociales destinados a la emergencia habitacional, como una forma de recomposición política y económica, y de contención social, expresada bajo el paraguas del Plan Federal de Viviendas, mediante el cual se financiaría la construcción de viviendas para las fracciones sociales más desfavorecidas*” (Nuñez y Bordas, 2013:71). Pretendemos realizar una apertura del problema, estallado la linealidad del proceso, a partir de desbrozarlo como proceso de lucha social, como campo donde se libran confrontaciones de apropiaciones y expropiaciones, de construcción y destrucción de fuerzas sociales.

Afirmamos que, en el contexto de la crisis social argentina -producto de la reestructuración neoliberal a escala continental-, el Plan coadyuvó a la recomposición del orden social y de las alianzas sociales implicadas en su construcción. En Santa Fe, este proceso confluyó con la *reconstrucción urbana* promovida -por diversas fracciones dominantes- tras la crisis producida y profundizada por las inundaciones de 2003 y 2007 (Bordas 2012, 2014, Bordas y Mosso, 2014). En este trabajo, analizaremos el desarrollo de Plan Federal entendido como un conjunto de operaciones tanto epistemológicas como prácticas<sup>6</sup>. Empíricamente, buscamos contribuir, a nivel exploratorio, con una periodización del surgimiento y desarrollo de diversas políticas urbanas y habitacionales, desarrolladas como lucha interburguesa<sup>7</sup>. Postulamos que -tras el *acceso a la*

---

<sup>4</sup> “Luchas por y en el espacio urbano. Tomas de vivienda en Santa Fe”. (Bordas, Mosso, 2014)

<sup>5</sup> Esta alianza deviene de las transformaciones económicas iniciadas en las últimas décadas del Siglo XX conocidas como neoliberalismo, ajustes específicos espacio-temporales hegemónicas a escala global.

<sup>6</sup> En la producción académica -en sociología urbana- evidenciamos la (re)producción acrítica de diversos obstáculos epistemológicos que mantienen como inobservables los procesos de construcción de las políticas públicas-urbanas-habitacionales. Obstáculos que se reproducen aritméticamente a partir de una concepción *cosificada* de Estado, fetichizándolo.

<sup>7</sup> Siguiendo a Balvé et.al., lucha interburguesa expresa los enfrentamientos de “distintos sectores del capital por detentar el papel protagónico que les permita conducir el proceso” (2006:223). Noción que nos permite desarmar la idea de clase social como un bloque homogéneo, de intereses unitarios plenamente acordados. Esta diferenciación -simultáneamente divergente y convergente-

*vivienda-* se ha mantenido inobservado un proceso generalizado de apropiación privada de la *renta urbana* (Jaramillo, 2009), *produciendo y reproduciendo condiciones deshumanizantes de vida de la población “beneficiaria”*.

### **Tácticas para la construcción de otra ilusión: lo jurídico.**

En base a reflexiones iniciadas en trabajos anteriores, sostenemos que Plan Federal es producto de una serie de negociaciones que vincularon a organismos estatales e internacionales, empresas, sindicatos y usuarios que, como momento táctico -e instrumento en la construcción de lo social- expresa la victoria de unas fracciones sociales -en alianza- sobre otras. Siguiendo a Marín, “*el orden jurídico expresa una correlación de fuerzas y por lo tanto un ‘estado del poder’ [es decir es] el resultado del triunfo y la consolidación del dominio*” de las alianzas cambiantes (1998:5) de fracciones sociales.<sup>8</sup>

Como cristalización del proceso iniciado desde el Gobierno de la Alianza<sup>9</sup> -donde se venía sosteniendo la idea de un *Plan Federal de Infraestructura* financiado con fondos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con contrapartidas nacionales y provinciales-; atravesado por el gobierno de Duhalde y sus sucesivas reuniones con dirigentes del sector de la construcción -Directivos de la Cámara Argentina (CAC) y de la UOCRA (La Nación, 08/01/2002); las coordinadas de dicho plan económico fueron el leit motiv del proselitismo electoral que llevó al propio Kirchner al gobierno. En la contienda que tuvo a Rodríguez Saá, Menem y Carrió como sus principales adversarios venía siendo publicitada la necesidad de un acuerdo social<sup>10</sup>, un proceso de pacificación del “caos” -que ciertas fracciones sociales se representaron- desencadenado por denominada la *crisis*.<sup>11</sup>

---

es característica del desarrollo desigual y combinado, en sus articulaciones espaciales y temporales. Esta noción nos permite abrir el complejo y trabado proceso de construcción del orden social como proceso de enfrentamientos multi-escalares.

<sup>8</sup> Sin embargo, sigue quedando pendiente, y lo asumimos como un proceso de apertura e indagación colectivas, por conocer cuáles fracciones y en cuáles alianzas, ganan y pierden. Y preguntarse, aún más, cuáles fueron las pre-condiciones y cuáles las condiciones de la victoria de las alianzas sociales emergentes.

<sup>9</sup> La Alianza fue una concertación de partidos políticos que se unificó a la UCR, el FREPASO y otras fuerzas menores, tras el objetivo de ganar las elecciones presidenciales, cuestionando la corrupción imperante durante los gobiernos de Carlos Menem en Argentina.

<sup>10</sup> Sugerentemente el diario La Nación titulaba “Roosevelt inspira a varios de los candidatos” (15/03/2003). Bajo el subtítulo de “Programa para un Estado Fuerte” enumeraba las medidas implementadas “*en los primeros 100 días*”: a) fuerte intervención del Estado en la economía y en la creación de empleo; b) Derogación del patrón oro evitando “*el riesgo de quiebra del sistema financiero [...] similar a la pesificación en la Argentina, aunque la Corte Suprema lo avaló*”; c) Restricción de la producción agropecuaria para sostener los precios; d) Regulación de la actividad industrial, con la creación de convenios sobre salarios

Esta alianza se instrumentaliza en julio de 2004, año en que se firma el convenio marco del PFCV I entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y abriendo nuevas bifurcaciones temporales en la construcción/destrucción de territorialidades sociales. Así, en el contexto de la crisis producto de la reestructuración neoliberal a escala continental, Plan Federal de Viviendas constituyó uno de los instrumentos económico-políticos centrales<sup>12</sup> de la recomposición del orden social operada: atando acumulación y disciplinamiento como dialéctica de la heteronomía.

Sintéticamente, el convenio del año 2004 -conocido como PFCV I-, se firmó con el “*objeto de dar solución al problema habitacional de sectores desprotegidos de la sociedad en los centros poblacionales con más fuerte déficit de viviendas*” (Art. 1)<sup>13</sup>. Con el fin de “*proseguir con la política nacional destinada a dar solución al problema*” (Art. 1), en agosto de 2005 se firmó el PFCV II por un total de 300mil unidades de vivienda<sup>14</sup>. La aparición del PROMEVI<sup>15</sup> en este

---

mínimos y topes de jornadas laborales, para incentivar el empleo; e) “*Estableció socorros federales para los 16 millones de desempleados*”; f) “*Diseñó un plan de obras públicas de rutas, caminos rurales, represas, puentes, edificios públicos, juzgados, cárceles, que aún forman parte de la infraestructura de los Estados Unidos y que dieron empleo masivo*”; g) Articuló un plan de forestación y obras ambientales, “*que empleó a jóvenes pobres y sin trabajo ni formación, coordinado por las fuerzas armadas*”.

<sup>11</sup> Frente a la depresión económica y de la crisis financiera, se había instalado y consolidado la idea de un programa de obras “*para un Estado fuerte*”, es decir, con fuerte intervención e inversión de fondos públicos a fin de re-activar la economía y, consecuentemente con esto, “*atacar también los problemas de pobreza, falta de empleo y recesión*” (La Nación, 15/03/2003).

<sup>12</sup> Andrés Asiain y Agustín Crivelli afirman que el “*tipo de Cambio Industrial Competitivo, haciendo especial referencia a las políticas implementadas relativas al fortalecimiento del mercado interno y el aumento del nivel de independencia financiera externa*” permitió una “*dinámica de creación de empleo se verificó en la totalidad de los sectores de la economía, a partir de un modelo de desarrollo productivo que en particular alentó el desempeño de las actividades más intensivas en mano de obra. El mayor porcentaje de crecimiento de la mano de obra asalariada se dio en la Construcción (101,8%), siendo de especial relevancia el rol desempeñado por los diversos proyectos de inversión pública, seguida por los servicios financieros e 12 inmobiliarios (52,7%), hoteles y restaurantes (50,3%), la industria manufacturera (35%), transporte, almacenaje y comunicaciones (34,3%) y el comercio (33,4%).(MTEySS, 2010). El vertiginoso crecimiento económico en el período 2003-2009 produjo una fuerte expansión de las oportunidades ocupacionales. El resultado de esto fue una sostenida disminución de la tasa de desocupación (la cual pasó de 17,4% a 8,8%), en un contexto de expansión de la población económicamente activa*” (2012). A contraluz de este análisis, podemos leer la centralidad que va adquiriendo -para la reproducción del capital- las inversiones que permitan apropiación de rentas del suelo, es decir al capital inmobiliario.

<sup>13</sup> Los objetivos establecidos de este plan eran: a) revertir el déficit habitacional; b) fortalecer el proceso de reactivación económica de la industria de la construcción; c) disminuir el índice de desempleo; d) capacitar recursos humanos; y, e) mejorar la calidad de vida de los hogares, en la última de las instancias. Asimismo, estableció que los “*financiamientos se concederán en forma individual por proyecto*” (Art. 9) según listados propuestos por los institutos de vivienda provinciales y serían evaluados según el cumplimiento de: a) las superficies mínimas de 44 y 49 m<sup>2</sup> (sólo en la Patagonia) y los “*Estándares Mínimos de Calidad para Viviendas de Interés Social*”. b) la utilización preferente de mano de obra intensiva (Art. 6). Asimismo, la distribución geográfica-provincial propuesta sería ajustada según: a) la **eficiencia del gasto**; b) el **déficit habitacional y el nivel de desocupación**; y, c) el cumplimiento del **Programa de Recupero de Cuotas de FO.NA.VI**.

<sup>14</sup> Este plan buscó atender “*con especial énfasis en la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI)*”. Además, de ampliar la cantidad de unidades, aumentaba las superficies mínimas por unidad de 44 a 55m<sup>2</sup> y de 49 a 60m<sup>2</sup> en la patagonia. Para el otorgamiento se establecían compromisos de cumplimiento, eficiencia de gestión (presentación, aprobación, licitación y contratación) y de gastos (utilización efectiva de los recursos) de la etapa de construcción de las unidades asignadas por PFCV I y conjuntamente con la ejecución del Programa de Mejoramiento de Viviendas (PROMEVI) (Art. 4).

<sup>15</sup> El Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas, está destinado a la “*terminación, ampliación / refacción de la vivienda ( ) cuando, a partir de su propio esfuerzo, haya iniciado la construcción de su vivienda única, y que no tengan acceso a las formas convencionales de crédito*”. En <http://www.vivienda.gob.ar/mejorvivir/descripcion.html>.

plan habilitó, a partir del análisis de las diferencias, a inteligir el ciclo de confrontaciones desenvueltas durante ese año. ¿Cuáles eran esas diferencias?

En primer término, asumiendo que el financiamiento nacional cubría el ciento por ciento (100%) del costo de la vivienda y de su infraestructura, se disponía de un “*financiamiento complementario a través del SUBPROGRAMA FEDERAL DE MEJORAMIENTO DEL HÁBITAT URBANO, OBRAS DE INFRAESTRUCTURA Y COMPLEMENTARIAS, destinado a la ejecución de obras imprescindibles*” (Art. 5). Es decir, se suponía -o expresamente se sabía- de las precarias condiciones infraestructurales de las localizaciones<sup>16</sup>, de suelos baratos y sin servicios, considerándose una “solución” ejecutiva y financiera que, en última instancia, consolidaba el proceso de valorización del suelo.

En segundo término, se estableció que la licitación pública, contratación y adjudicación podría hacerse “*por medio de entidades intermedias de reconocida trayectoria y solvencia, siempre que estén en condiciones de aportar terrenos donde se ejecutarán las obras*” (Art. 9). Es más, en el “Manual de ejecución” (Disposición 53/2010) se establecía que “*cuando los terrenos sean provistos por el oferente, deberán consignarse...los requisitos que establecerán los pliegos para que dichos terrenos sean considerados aptos por el ‘ENTE EJECUTOR’*”.

En su combinación, estas cláusulas libraban al interjuego de la burocracia estatal-empresarial -y su reproducción profunda como estatalidad- la apropiación de la renta del suelo.

En la indagación detenida y minuciosa de estas acciones -que operaban con el trasfondo de las disposiciones sobre los terrenos para las obras- donde podemos comenzar a explicarnos cómo el proceso de licitación, construcción y adjudicación de las viviendas estuvo permeado por un conjunto de dispositivos de heteronomía, puestos en juego por distintas expresiones de la estatalidad (Núñez, 2010; 2011; Núñez y Ciuffolini, 2011; Bordas, 2014); y comenzar a entender qué fracciones y qué alianzas encarnaron dicho proceso. Es decir, cómo se constituye esa argamasa -bastante menos diferenciada que en su apariencia pseudoidentitaria- de sindicatos, empresas, aparatos de estado; en los términos de Nuñez (2009), ni sindicalistas, ni empresarios, ni burócratas: estatalidad. Y hacer observable también que “*los intereses particulares de las*

---

<sup>16</sup> En la provincia de Santa Fe, para las primeras “licitaciones se contempla la construcción de las viviendas, obras de infraestructura y en algunos casos la provisión de los respectivos terrenos” (El Litoral 21/01/2005). Al tiempo que “una comisión de seis personas trabaja (...) evaluando las propuestas presentadas, ubicando los terrenos ofertados en el plano de la ciudad para saber cuáles son los servicios esenciales que se necesitan” (El Litoral 27/01/2005).

*personificaciones que lo protagonizaron se velaron bajo diversas formas de violencia, corrupción e impunidad por parte de las fracciones sociales dominantes, representando acumulación económica para las empresas y deshumanización e indefensión para denominados beneficiarios” (Nuñez y Bordas, 2013:71).*

### **Todas al norte o la pérdida del norte<sup>17</sup>: dialécticas del espacio y su producción en Santa Fe.**

El reparto de las obras ubicó a la provincia de Santa Fe como la segunda tanto en cantidad de unidades y como de conjuntos. Según los datos de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda<sup>18</sup>, esta provincia recibió 127 (7,86%) planes -sólo debajo de Córdoba con 183 (11,32%)- y 10460 (10,38%) unidades de vivienda -sólo debajo de Buenos Aires con 18765 (18,62%) unidades. En la ciudad se construyeron 15 conjuntos, 10 de los cuales contaban con más de 100 unidades. Sin contabilizar los terrenos necesarios para infraestructuras y espacios verdes comunes requeridos, según el caso, cada conjunto necesitaba de tenedores propietarios (fiscales o privados) de fracciones de suelo superiores a las 2 hectáreas (Tabla 1). En total, la construcción de los conjuntos necesitaba 55 hectáreas de suelo urbano, o, como veremos adelante, urbanizable.

ID	N de Obra	Empresa	Vivienda	Parcial	Acumulado	% avance	Lote (ha)
1	PFCV SANTA FE 48	UTE1	300	11.03%	11.03%	100	6.00
2	PFCV SANTA FE 136	TECSA	300	11.03%	22.06%	100	6.00
3	PFCV SANTA FE 138	COEMYC	300	11.03%	33.09%	100	6.00
4	PFCV SANTA FE 55	MUNDO	279	10.26%	43.35%	100	5.58
5	PFCV SANTA FE 56	N.J. GUERECHET	270	9.93%	53.27%	100	5.40
6	PFCV SANTA FE 126	VFM	234	8.60%	61.88%	95,93	4.68
7	PFCV SANTA FE 135	MUNDO	219	8.05%	69.93%	100	4.38
8	PFCV SANTA FE 111	C.I.C. SA	180	6.62%	76.54%	77,31	3.60
9	PFCV SANTA FE 113	TECSA	180	6.62%	83.16%	99,94	3.60
10	PFCV SANTA FE 32	OLIVA	118	4.34%	87.50%	0,49	2.36
11	PFCV SANTA FE 125	VFM	87	3.20%	90.70%	84,29	1.74
12	PFCV SANTA FE 124	TECSA	66	2.43%	93.13%	95,44	1.32
13	PFCV SANTA FE 114	TECSA	65	2.39%	95.51%	100	1.30
14	PFCV SANTA FE 137	TECSA	64	2.35%	97.87%	100	1.28
15	PFCV SANTA FE 89	UTE1	58	2.13%	100.00%	100	1.16
<b>Total de unidades</b>			<b>10</b>	<b>2720</b>			<b>54.40</b>

UTE1: INAR-MUNDO-ROVELLA CARRANZA  
Plan Federal de Construcción PFCV  
Actualización Junio 2015

Tabla 1. Síntesis de conjuntos, empresas, unidades y terrenos necesarios para las obras. Ciudad de Santa Fe

<sup>17</sup> Ambas expresiones corresponden a títulos de notas publicadas por El Litoral los días 08/08/2006 y 13/04/2005.

<sup>18</sup> dSponibles en



Lanzadas estas licitaciones del PFCV, las fracciones dirigentes hacen (re)aparecer otra escasez, concurrente y consecutiva al déficit de viviendas antes instalado: ahora, “*escasean terrenos donde construir las casas*”, lo que dejaba preveer “*un conflicto entre la Nación, las provincias y los municipios*” por la incapacidad de aportar terrenos, cuestión que tendrían que realizar “*los privados o los vecinos*” (La Nación, 27/09/2004). En la prensa local santafesina se afirmaba que la inversión “enfrenta la disponibilidad de terrenos” (El Litoral, 24/09/2004). Se ocultaba la existencia más de 140ha de terrenos disponibles por el cambio de uso de la portuaria y el sistema ferroviario (70 ha de la zona portuaria, 60ha en FFCC Santa Fe Cambios y 10ha en FFCC Belgrano), que son los *terrenos mejor servidos* de la ciudad<sup>19</sup>. Entre tanto, se anunciaba que las viviendas se ubicarán: “*en terrenos de la ex avenida de Circunvalación (en su vieja traza norte), y en otros predios que son propiedad del gobierno provincial*”

Dicho mensaje ajustó más la representación de las *reconstrucciones, recuperaciones y reubicaciones necesarias*. En el Honorable Concejo Municipal se debatía acerca del “proyecto de recuperación urbana” de los 7 km de terrenos lineales desafectados -en 1995- de dicha obra vial. Se argüía una situación compleja dominialmente por lo “*heterogénea y desordenada: coexisten tierras de Vialidad Nacional con otras de jurisdicción provincial y terrenos privados, además de asentamientos irregulares y sectores consolidados*” (El Litoral, 30/11/2004).

Verificada esta disponibilidad, cabe preguntarse entonces por qué y cómo, finalmente, las licitaciones realizadas el año siguiente -por 1.500 viviendas y obras de infraestructura- incluyeron la provisión de terrenos por parte de las empresas oferentes. Es decir ¿qué estaba en disputa? y ¿cómo se desarrollaron las confrontaciones?

Hacia diciembre de 2004, la Dirección Provincial de Vivienda de Santa Fe envía un proyecto a la municipalidad de modificación de la zonificación obedeciendo, planteaba, a “*dos situaciones de distinto origen: a) La necesidad de zonificar la ex traza Norte de la Avda. de Circunvalación en virtud de su desafectación según lo dispuesto por la Dirección Nacional de Vialidad; b) La*

---

<sup>19</sup> Blanca Gioria caracteriza estas áreas como las de más alto “valor urbano, próximas al centro histórico, administrativo, comercial y financiero de la ciudad de Santa Fe, de fácil accesibilidad y disponibilidad de servicios, vinculadas al paisaje natural a través del río y la zona costanera y que además cuentan con edificaciones significativas que forman parte del patrimonio histórico de la ciudad”. Ver en <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-448.htm>

*constante y creciente demanda de urbanizaciones de tierras...que ha dado origen a diversas autorizaciones de excepción otorgados por ese Honorable Cuerpo más las urbanizaciones con planes de vivienda de promoción social”.*

Es interesante remarcar que -en torno al “agotamiento” de los terrenos- el Ejecutivo Municipal propone, a través del mensaje 49 (VT-04-12-09): a) la recategorización de distintos distritos como residenciales, sobretudo el gran banco de tierras utilizando -y disponible- como R.U.I. (Rural Intensivo) destinados a la explotación agropecuaria intensiva (Zona de Quintas)<sup>20</sup>; b) la modificación de las medidas de lotes, considerando “*conveniente para las urbanizaciones con planos de vivienda oficiales*<sup>21</sup> en los distritos R5” establecer las “*dimensiones mínimas de lotes: 10 m de frente – 200 m<sup>2</sup> de superficie. No se admiten subdivisiones con parcelas internas*”; y, c) la modificación de las exigencias de infraestructura mínima a efectos del mejoramiento de las condiciones del hábitat.<sup>22</sup>.

Este proyecto es aprobado la semana siguiente sin modificaciones por los ediles del oficialismo, el Partido Justicialista. Como respuesta, en el inter-juego institucional desplegado en el Concejo Deliberante, la Unión Cívica Radical planteaba una oposición a la re-zonificación de la ex-traza con el argumento de darle un “buen uso estratégico” por significar: “*la oportunidad de disponer sobre el territorio acciones estratégicas que tengan que ver con una ciudad digna que intenta que el día de mañana todos sus habitantes tengan una calidad de vida similar. Aquí cuando se hizo el Parque del Sur o el Parque Garay alguien pensó que esos terrenos no iban a ser utilizados para uso residencial sino que se iba a hacer un parque y no se permitió que se avanzara en urbanizaciones, precarias o no precarias*” (Sr. Schneider)

Mientras otro, recostándose en el documento “Transformar Santa Fe”<sup>23</sup>, sostenía la necesidad de creación de una *Unidad Municipal de Planificación Urbana y Territorial* para “*orientar el desarrollo de la ciudad de Santa Fe, concebido como proceso integral, consensuado y*

---

<sup>20</sup> Regularizándose la “*situación y reconocer esa tendencia de crecimiento se propone incluir a las citadas urbanizaciones en el Distrito R5 y rezonificar aquellos sectores aledaños que los estudios urbanísticos realizados aconsejan incorporar a la trama urbana de uso residencial*”

<sup>21</sup> En otro apartado de la ordenanza se refiere a planes de “gestión estatal”.

<sup>22</sup> Que se listaban en “*Nivelación y limpieza de terreno; Apertura, desagüe, cordón cuneta y mejorado de calles, asegurando el libre escurrimiento de las aguas; Forestación de calles y espacios verdes; Red eléctrica de baja tensión y alumbrado público; Tendido de red domiciliar de agua potable por extensión de la red existente o por perforación y bombeo con torre tanque de reserva; Pavimento y desagüe de una de las calles principales de la urbanización, y acceso pavimentado que comunique dicha calle con alguna otra calle pavimentada del entorno*”

<sup>23</sup> Un desarrollo de cómo, quiénes y para qué se construyó este documento puede verse en Bordas, 2014.

*sustentable, y revertir las condiciones de vulnerabilidad de la ciudad*”, afirmando que la improvisación “*va a terminar definiendo, al aprobarse este proyecto, los graves problemas que la ciudad de Santa Fe va a tener en los próximos 25 años*” (Sr. Henn).

En el debate, los ediles justicialistas contestaban que era el momento de aprovechar la oportunidad de la “inyección” e “inversión directa de la Nación”, a título de subsidio para “poder derribar pasillos estrechos y conformar barrios a través de una verdadera promoción comunitaria, con todos los servicios esenciales”, poniendo en su lugar las 1500 viviendas. El oportunismo los llevaba a preguntar “¿la vamos a desperdiciar?”. Hediger continuaba: “*aquellos que accedan a la vivienda van a tener que devolverle ese dinero a la Provincia, más el dinero que pongan la Provincia y el municipio en los demás estamentos que hacen a la provisión de agua, electricidad y otros servicios*”. Nuevamente queda en evidencia el carácter de los terrenos: sin servicios, suelo barato: y cómo se procesa históricamente la periferización.

Finalmente, el debate se desplaza a otro ámbito, abriendo un nuevo momento de pertrechamiento teórico donde las confrontaciones se revestirán con otros ropajes e instrumentos: técnicos, expertos, etc. Aparecen publicadas diversas notas periodísticas donde participan el Presidente del Colegio de Arquitectos, investigadores y otras voces autorizadas. Citamos este elocuente extracto de opinión: “*Más allá de la traza la ex traza de la circunvalación, a la altura del 7900 se abre prácticamente otra mitad de la ciudad, donde se construyen y proyectan planes de viviendas, en medio de una infraestructura que aún está por diseñarse*”.<sup>24</sup>

Esta noticia expresa un momento de la lucha política, económica e ideológica resuelta como proceso licitatorio, a partir de presentaciones de propuestas y pliegos que duplicaban homogéneamente los costos por unidad estipulados, el fracaso sistemático de las licitaciones por falta de oferentes, y otras tácticas burocráticas, de ofensivas, contraofensivas y contraofertas.

---

<sup>24</sup> *Es indiscutible que hacia el norte se manifiesta claramente el crecimiento de la ciudad. Es allí donde se proyectan los nuevos planes habitacionales y donde se producen asentamientos que luego toman la forma de un barrio. Cuando en diciembre se suspendió la licitación de 1.500 viviendas en el marco del Plan Federal, en razón de las onerosas propuestas presentadas por las empresas, la Municipalidad encontró una "segunda oportunidad" para planificar. Profundizó la coordinación con la provincia e hizo foco sobre ese amplio sector de ciudad que se abre más allá de la traza. Así fue que se volcaron a un plano los conjuntos de viviendas en construcción y los proyectos nuevos, se evaluaron la red vial y de desagües, y el acceso a espacios verdes y servicios comunitarios. El resultado fue trasladado a un plano, donde quedaron delimitadas las viviendas en construcción y la probable ubicación de otras nuevas, como también la existencia o ausencia -según el caso- de infraestructura". Se consolida el crecimiento en el norte. El desafío de pensar la ciudad, El Litoral, 13/04/2005.*

Paradójicamente, en estos terrenos se localizaron sólo las 132 viviendas del PFEH, las únicas construidas por cooperativas organizadas desde los aparatos de estado<sup>25</sup>. Entonces, ¿qué estaba sucediendo con la escasez terrenos?



### **Enfrentamientos que pliegan de la estatalidad: “contraoferta busca salvar las licitaciones”<sup>26</sup>**

Según la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo de la Provincia de Santa Fe, durante el primer año de aplicación del Plan se realizaron 134 licitaciones con más de 16.000 viviendas en 90 localidades de la provincia. Esta operatoria tuvo algunas particularidades: **i)** debido a la “falta de terrenos” se licitaron en primer lugar aquellas obras con terrenos provistos por la Repartición o la Jurisdicción correspondiente, y luego las obras en que las empresas debían proveer el terreno en su oferta; **ii)** las primeras licitaciones utilizaron el precio tope para las viviendas y presupuesto estimativo para las infraestructuras. Sin embargo, debido a los altos costos de los terrenos e infraestructuras, se dieron de baja las licitaciones -en Santa Fe y Rosario - y “se procedió a licitar nuevamente con presupuestación por separado de los terrenos, las obras de infraestructura de

<sup>25</sup> Como aspecto adicional, se argumentaba que esos programas eran promovidos como parte de una política social integral ya que significaban la conformación de “32 cooperativas con desocupados y beneficiarios de planes sociales” (VTHCM 22/03/2007); dicho de otra forma a partir de estas se comenzaba a “recuperar la dignidad del trabajo a más de 500 santafesinos”.

<sup>26</sup> Titular del Diario el Litoral (enero de 2005).

nexo y conjunto y también las de vivienda, reservándose la Repartición la posibilidad de adjudicar *indistintamente* uno o todos los rubros licitados, según los intereses provinciales, municipales o comunales” (Consejo Nacional de La Vivienda, 2005), **iii**) la provincia se haría cargo de la redeterminación de precios por la aplicación de la Ley Prov. N°12046, recibiendo a su vez el reconocimiento a través del Decreto Nac. N°1295 Nacional, por lo que toda diferencia en más que tengan los costos de obra serían cubiertos con el presupuesto provincial.

En mayo de 2005, bajo el Decreto N° 0754, se decide “aumentar la capacidad en la especialidad "Arquitectura y Ejecución Anual" para aquellas empresas que participen en las licitaciones de obras financiadas por el PFCV y el PROMEVI. Las razones expuestas señalan que hasta esa fecha se habían concretado 49 licitaciones que debieron declararse desiertas por falta de oferentes en 14 de ellas, y de las 35 restantes, se realizaron 21 donde solo se presentó un empresa, lo que según lo expresado en el boletín del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe, “estaría desvirtuando la necesaria compulsa de precios sin una real puja entre Empresas Contratistas”.<sup>27</sup>

Tal es la preocupación por dicha situación que se teme porque “este fenómeno no se agrave con el transcurrir de las Licitaciones”.<sup>28</sup> Pero entonces, con todas las facilidades previstas para los numerosos llamados a licitaciones ¿A qué se debe esta participación -prácticamente nula- de las empresas contratistas en las licitaciones?<sup>29</sup>

La resolución decretada por consiguiente establece en su Art. °1, “Que las empresas que tengan un desempeño que haya sido valorado mínimamente como "bueno" por los Organismos Técnicos

---

<sup>27</sup> Esta situación provocó ciertas inquietudes descritas en el decreto ya que, como señala el mismo, “*en las principales ciudades de la Provincia se evidencia un marcado resurgimiento de la obra privada, verificado a través de los permisos de edificación otorgados, como así también, mediante la observación de las obras en propiedad horizontal que se encuentran en ejecución*”, sumado a una serie de *facilidades* propuestas como “*que la gran cantidad obras que se están licitando o que se licitarán a corto plazo en la Provincia, ha coadyuvado a crear condiciones como para las que las Empresas puedan seleccionar las obras de su interés, realizando ofertas por encima del precio oficial; inclusive licitaciones que abarcan una cantidad razonable de unidades habitacionales (40 viviendas en la mayoría de los casos) para que puedan presentarse las pequeñas y medianas Empresas; y visto que las Empresas inscriptas en el registro de Licitadores de la Provincia de Santa Fe con capacidad en la especialidad 'Arquitectura'*”, para presentarse en las licitaciones en marcha suman 102, no obstante cuando se analiza la cantidad de Empresas en condiciones de participar en más de una compulsa; y que, aún así “*en muchos casos no ha habido oferentes ( ) originando la necesidad de proceder a efectuar un segundo llamado por falta de interesados, sin tener garantías que esta gestión de compulsas lleguen a tener respuestas*”.

<sup>28</sup> “Las autoridades de la Dirección Provincial de Viviendas no se resignan a perder las licitaciones cuyos sobres se abrieron a fines del año pasado y que le significaron un verdadero mal trago. En aquella ocasión, se abrieron lo sobres para la construcción de 1500 viviendas para Santa Fe y Rosario, pero la sorpresa fue que todas las empresas coincidieron en presentar ofertas muy por encima del presupuesto oficial.” (Diario el Litoral, enero de 2005).

<sup>29</sup> “No voy a aceptar de ninguna manera que haya acuerdo entre algunas firmas para levantar los precios de las casas” expresó Obeid en diciembre de 2004 al abrirse los sobres para 1.500 viviendas para Rosario y Santa Fe. (Reportaje en Diario Digital de Santa Fe -NOTIFE; 29/12/2004).

correspondientes para Obras Públicas ejecutadas en los últimos dos años en la Provincia, verán incrementada en forma automática su Capacidad Técnica de Contratación Individual "Arquitectura" y su Capacidad de Ejecución Anual".

Sin embargo, al parecer esta situación no fue única en el país: ante una situación similar, en la Provincia de Buenos Aires se dictó el Decreto N° 78/05 al efecto de facilitar el ingreso de las pequeñas y medianas empresas a las licitaciones de obras relacionadas al Plan Federal y de esta manera cumplir con los compromisos asumidos con la firma de los convenios precitados. En este marco, generadas estas modificaciones, excepciones y beneficios en favor de las constructoras se destraban las licitaciones hacia mediados del año 2005.

### **Conclusiones y aperturas. Del análisis de la operatoria a la acción estratégica en y por el espacio.**

*“¿Hace acaso mucho tiempo que se disipó la ilusión fisiocrática de que la renta del suelo surgía de la tierra, no de la sociedad?”*

*Karl Marx*

En la apertura de este trabajo afirmamos que Plan Federal es producto y proceso de construcción de alianzas sociales de distintas fracciones en pugna; que, tras el fetichismo de las casas; mantiene inobservada la apropiación privada de la renta del suelo. En este sentido, nuestra intención fue la de reconstruir el proceso político y social de Plan Federal mediante hechos, confrontaciones y acciones que permitieran abrir el proceso.

Luego de esta apertura sostenemos que, gracias al plan organizado y justificado por la “alarmante” necesidad de revertir la crisis económica mediante la generación de trabajo digno en la industria de la construcción; y la urgencia de satisfacer necesidades básicas como una vivienda *digna*, se ha mantenido oculta la pugna por la apropiación de la renta urbana; siguiendo a Marx, la apropiación como “*parte del excedente social, y más específicamente de la plusvalía, extraída por los capitalistas a los asalariados*” (Jaramillo, 2009). Trás las casas, la renta de la tierra.

De esto desprendemos al Plan como un instrumento económico y político personificado por ciertas fracciones de la sociedad, que, en la confrontación por instalar un tipo de relaciones sociales -a través del *déficit*, los *beneficiarios*, la *solución habitacional* -, siguiendo a Marín (1987), “*construye un discurso, una lectura de esos procesos cuya función fundamental ( ) es*

*producir inmediatamente una capacidad de iniciativa, de categorizar, conceptualizar, describir esos procesos de manera tal que los sectores sociales que los constituyen quedan sin nada”.*

¿Qué personificaciones se confrontan? ¿Quiénes se apropian?

Desde los aparatos del estado provincial y municipal, las vestiduras del funcionariado rasgadas por las partidas presupuestarias y la concreción de las obras; en las empresas constructoras, el capital compitiendo por la adjudicación de las obras, mediante el boicot de las licitaciones obtienen la ampliación de la capacidad de las empresas y la dotación de terrenos; confrontaciones entre burocracia municipal y los “beneficiarios” de las viviendas; y, también la guerra entre los propios “beneficiarios”, los inscriptos por la adjudicación los que toman de las viviendas, alquileres entre ellas y reventas. Personificaciones transmutadas en diferentes formas del poder: la OUCRA, como sindicato productor, UPCN, ADUL, AMSAFE, como sindicatos beneficiarios del reparto; empresas constructoras y muchas de ellas monopolizadoras como MUNDO, TECSA, UTE1, COEMYC, N.J. GUERECHET, VFM, C.I.C. SA; fracciones de la población sobrante cooptado en cooperativas, fracciones sociales organizadas como partidos políticos, fracciones capitalistas detentores de los medios de prensa. Se trata de luchas políticas, económicas y sociales en continuo movimiento; de la construcción y destrucción permanentemente de alianzas sociales. Un enfrentamiento constante tras las casas, en su construcción y en su adjudicación, por la apropiación de la renta de la tierra: el plus-valor transfigurándose en heteronomías.

Es en la indagación detenida y minuciosa de estas acciones donde podemos comenzar a explicarnos cómo el proceso estuvo permeado por un conjunto de dispositivos de heteronomía, puestos en juego por distintas expresiones de la estatalidad (Núñez, 2010; 2011; Núñez y Ciuffolini, 2011; Bordas, 2014); y comprender así qué fracciones y en qué alianzas se encarnaron dicho proceso. Es decir, cómo se constituye esa argamasa -bastante menos diferenciada que en su apariencia pseudoidentitaria- de sindicatos, empresas, aparatos de estado; en los términos de Núñez (2009), ni sindicalistas, ni empresarios, ni burócratas: estatalidad. Y hacer observable también que *“los intereses particulares de las personificaciones que lo protagonizaron se velaron bajo diversas formas de violencia, corrupción e impunidad por parte de las fracciones sociales dominantes, representando acumulación económica para las empresas y deshumanización e indefensión para denominados beneficiarios”* (Núñez y Bordas, 2013:71).

## Bibliografía

- Asiain Andrés y Crivelli Agustín (2011): “Políticas anticíclicas en Argentina. Un análisis comparado de su implementación bajo el régimen de Convertibilidad y de Tipo de Cambio Industrial Competitivo”, en “Los dos modelos económicos en disputa”, Prometeo, 2011.
- Bordas, Juan Salvador (2012): *Las políticas urbanas en y de la inundación en Santa Fe del año 2003. Continuidades y Transformaciones*. Tesis de Grado. Indédita.
- Bordas, Juan Salvador; Mosso, Emilia Carla (2014): “*Luchas por y en el espacio urbano. Tomas de vivienda en Sante Fe.*”, X Bienal del Coloquio de transformaciones territoriales territoriales AUGM. Córdoba, Argentina.
- Cravino, Cristina (organizadora) y otros (2012): “*Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*” Editorial: Coedición UNGS - Ciccus. Colección Cuestiones metropolitanas N° 09.
- Lefebvre, Henri (1976): *Espacio y política. El derecho a la ciudad II*. Ediciones 62. Barcelona.
- Marín, Juan Carlos (1996): *Conversaciones sobre el poder (una experiencia colectiva)*. Buenos Aires: Instituto Gino Germani, Oficina de Publicaciones CBC, UBA
- Marín, Juan Carlos (2009): *Cuaderno 8*. Ed. PICASO/Colectivo Ediciones Ed. PICASO/Colectivo Ediciones. Buenos Aires.
- Marx, Karl (2012): *El Capital. Tomo I. Volumen III*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Núñez, Ana ([2006] 2012): *Lo que el agua (no) se llevó. Política urbana: poder, violencia e identidades sociales*. Buenos Aires: El Colectivo ediciones
- Núñez, Ana (2009a): *Abriendo la política...urbana. Ni empresarios, ni burócratas, ni vecinos: estatalidad profunda y estatalidad extensa*, En Revista *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. X, N° 30, mayo-agosto. México: El Colegio Mexiquense
- Núñez, Ana (2007): *Política urbana y proceso de estatalidad*”. En *Confluências. Revista interdisciplinar de sociologia e direito*, N° 9. Brasil: Universidade Federal Fluminense
- Núñez, Ana y Roze, Jorge (2011): *Reflexiones sobre falacias conceptuales y acciones concomitantes en políticas urbanas y sociales en Argentina*, en Revista *Theomai. Estudios sobre sociedad y desarrollo*, N° 23, primer semestre. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes
- Núñez, A. y Ciuffolini, A. (comp.) (2011): *Política y territorialidad en tres ciudades argentinas*. Buenos Aires: El Colectivo ediciones
- Zemelman, Hugo (2001): *Pensar teórico y pensar epistémico: Los retos de las ciencias sociales latinoamericanas*. Universidad de México. México DF.