

**CUADERNO**  
**Urbanismo**  
ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD

**ARTICULOS ARBITRADOS**

**APUNTES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS  
DE VIVIENDA DESDE LOS ACTORES.  
EL PROGRAMA FEDERAL DE EMERGENCIA HABITACIONAL EN  
EL BARRIO 2 DE ABRIL EN HUMAHUACA (JUJUY, ARGENTINA)**

**Alejandra Potocko**

Licenciada en Urbanismo (UNGS), becaria doctoral CONICET con sede de trabajo en el Instituto de Arte Americano, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA. Doctoranda del Programa de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA. [apotocko@gmail.com](mailto:apotocko@gmail.com).

Resumen

El artículo examina cómo fue el proceso de implementación de una política de vivienda nacional, el Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH), en un caso particular: el barrio 2 de Abril en la ciudad de Humahuaca (Jujuy, Argentina), a partir del estudio de los actores que participaron. Desde esa perspectiva, recomponemos el proceso de implementación de la política en sus momentos. El trabajo discute las lógicas que intervinieron, lo que estuvo en juego en cada momento y cómo se resolvieron en la escala local aquellas cuestiones que la formulación de la política no contempló, como la disponibilidad de suelo.

Palabras clave

Políticas de vivienda, implementación, actores, Humahuaca.

Abstract

The paper examines the process of implementation of a national housing policy, the Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH) in a particular case: 2 de Abril neighbourhood in the city of Humahuaca (Jujuy, Argentina), considering the actors involved in it. From that perspective we reconstruct the process of policy implementation in different moments. The paper discusses the logics involved, what was at stake at all times, and how some issues not covered in the formulation of the policy, such as the availability of land, were resolved at the local level.

Keywords

Housing policies, implementation, actors, Humahuaca.

Apuntes de la implementación de las políticas de vivienda desde los actores.  
El caso del barrio 2 de Abril en Humahuaca (Jujuy, Argentina)

## INTRODUCCIÓN

Los Programas Federales de Vivienda (PFV) —llamados también “planes federales”— constituyen la actual política nacional habitacional. Surgieron en 2003 en el contexto de la profunda crisis social y política que venía atravesando el país desde finales de la década del 90, y que tuvo su máxima expresión en 2001-2002. Numerosos trabajos desde el ámbito académico dieron cuenta de cómo se tradujo la política federal en la escala local, pues, como ocurre habitualmente, existen cuestiones no contempladas en el proceso de formulación que constituyen “cajas negras” en el momento de implementación, que se abren en sus propios campos y reinventan a los programas y a los actores (CARDARELLI Y ROSENFELD, 2000). En ese marco, este trabajo se propone iluminar, a través de un caso particular, cómo fue el proceso de implementación de un PFV, el Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH), desde los actores que participaron. Se propone discutir las lógicas que intervinieron, lo que estuvo en juego en cada momento y aquellas cuestiones que la formulación de la política no contempló, como la resolución de la disponibilidad de suelo.

El caso seleccionado es el barrio 2 de Abril, ubicado en la periferia norte de la ciudad de Humahuaca (provincia de Jujuy, Argentina). Ahí se construyeron 488 viviendas del PFEH entre 2005 y 2013. La implementación de esa política habitacional siguió un proceso de cuatro momentos, que se inició con la demanda de vivienda digna de grupos de población de Humahuaca más o menos organizados, que manifestaron su necesidad a través de diversas estrategias. En un segundo momento se resolvió (de modo distinto según los actores involucrados) la disponibilidad de tierras donde construir las viviendas del PFEH. Luego se procedió al diseño de los conjuntos para finalizar el proceso en su construcción.

El esquema procesual de políticas públicas<sup>1</sup> puede ser utilizado como marco de referencia en este análisis. En ese sentido, la fase que analizamos es una más del largo proceso de desarrollo de la política nacional de vivienda. Dentro de esa política, que surgió para dar respuesta a un problema identificado como público y de carácter federal, la fase que analizamos es la de su implementación en la localidad de Humahuaca, y más específicamente en el barrio 2 de Abril. Sin embargo, ese esquema es solo analítico y no debe considerarse rígido ni utilizarse de manera mecánica (SUBIRATS ET AL., 2008), pues en la realidad los procesos resultan de decisiones no lineales y zigzagueantes.

Desde esa perspectiva, entendemos que la implementación de una política es un proceso complejo, en el cual intervienen diferentes actores, los cuales realizan un conjunto de ac-

---

*1 Esquemáticamente puede graficarse como un ciclo compuesto por las siguientes fases: surgimiento de un problema, percepción del problema, inclusión en la agenda gubernamental, formulación de alternativas, decisión y adopción de un programa legislativo, implementación de los planes de acción y evaluación de los efectos de la política (SUBIRATS ET AL., 2008).*



ciones que se desarrollan en un tiempo determinado y que surgen de una serie no siempre lineal ni coherente de decisiones (ANDERSON, 1997). Así planteada, la implementación de una política puede ser analizada como una “arena” donde coexisten diferentes actores, lógicas y valores (RABINOVICH y CATENAZZI, 2007).

Identificamos a los actores como individuos, grupos de individuos, personas jurídicas o grupos sociales que se presentan y actúan en la implementación de la política pública con homogeneidad interna respecto de los valores e intereses que defienden y los objetivos que persiguen (SUBIRATS ET AL., 2008). Los actores se construyen a lo largo de su intervención en el proceso según determinadas lógicas, es decir, estructuras racionales que implican cierta coherencia entre objetivos, interpretaciones, estrategias y prácticas, y como tales dan cuenta del papel estratégico de las maneras de pensar y de actuar tanto individualmente como de forma colectiva (ALONSO, 2004).

La identificación de los “momentos” como las partes del proceso de toma de decisiones nos permite descomponer el proceso en sus partes para comprender la política desde los actores (HUFTY, 2011) y así dar cuenta de la pluralidad de miradas, intereses y lógicas que están por detrás de lo que está en juego en cada momento. En ese marco, cabría considerar que no todos los actores intervienen de una manera activa y visible en todos y cada uno de sus momentos (SUBIRATS ET AL., 2008), sino que en cada momento cambia la composición de actores y la dinámica de sus relaciones. Este enfoque fue utilizado por NOVICK (2007) para el estudio de la operación urbana de “la Manzana de San Francisco” en Buenos Aires, y para el análisis del Plan Urbano Ambiental de esa misma ciudad (NOVICK Y LAMBORN, 2014), y es recuperado para este trabajo con algunas adaptaciones.

Metodológicamente, articulamos tres fuentes: los documentos oficiales y la “letra” del programa, que dan cuenta de los modelos de gestión utilizados y los lineamientos técnicos de la política; las entrevistas realizadas a actores clave, que iluminan el proceso y los momentos, los intereses y las lógicas, y el análisis territorial que, desde el Google Earth, la cartografía oficial o los relevamientos de campo, permite dar cuenta de la implementación de la política en 2 de Abril desde el espacio construido.

El trabajo se estructura del siguiente modo: primero contextualizamos la política de vivienda; luego describimos el barrio 2 de Abril y su inserción dentro de la ciudad de Humahuaca; a continuación, analizamos el proceso de ejecución de la política en los momentos que lo componen y cerramos el trabajo con unos apuntes del proceso de implementación del

Apuntes de la implementación de las políticas de vivienda desde los actores.  
El caso del barrio 2 de Abril en Humahuaca (Jujuy, Argentina)

PFEH en 2 de Abril y lo que estuvo en juego en cada momento, a fin de discutir cómo la política federal se implementó en la escala local en este caso particular.

### EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA

Los planes federales de vivienda se inscriben dentro de la actual política habitacional nacional que se empezó a implementar en el año 2003. Se propusieron reducir el déficit habitacional y al mismo tiempo contribuir a la generación de empleo e incidir en la reactivación de la actividad de la construcción a través del otorgamiento de financiamientos no reintegrables a las provincias y municipios.<sup>2</sup> Se formularon varios planes<sup>3</sup>; cada uno tiene objetivos y modalidades de gestión específicos que buscan, desde distintas orientaciones, atender a las diversas demandas habitacionales y socioeconómicas de la población beneficiaria.

El PFEH<sup>4</sup> se orienta a esos objetivos generales y prevé que las viviendas sean construidas por cooperativas de trabajo de dos tipos: las que se constituyen a partir de organizaciones sociales —en general denominadas “piqueteras” (CRAVINO Y MUTUBERRÍA LAZARINI, 2009)— y las que se organizan desde los municipios (las “cooperativas municipales”). Esta distinción es relevante pues, a partir de nuestro análisis de la ejecución del PFEH en 2 de Abril, identificamos que cada tipo de cooperativa resuelve de modo diferente la disponibilidad de suelo para ejecutar las políticas de vivienda.

El PFEH, como los demás programas, se gesta en el gobierno nacional. Si bien se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, de donde surgen los fondos, el programa se articula además con otros dos ministerios: el Ministerio de Desarrollo Social, mediante el Instituto Nacional de Economía Social en lo relacionado con la conformación de las cooperativas, y el de Trabajo y Seguridad Social, en la medida en que se articula con programas de asistencia social.

Según la “letra” del programa, su ejecución supone la articulación de los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y local. Desde el nivel nacional se provee el financiamiento no reintegrable, se establecen criterios que deben cumplirse tanto administrativo-financieros<sup>5</sup> como constructivos<sup>6</sup>, y sobre esa base se define la elegibilidad de los proyectos. Las provincias reciben los fondos y los transfieren a los municipios<sup>7</sup>, suscriben convenios específicos con estos, escrituran y recuperan las cuotas. En el caso de Jujuy, las audito-

*2 Unidades político-administrativas en las cuales se organiza el territorio argentino.*

*3 El Programa Federal de Construcción de Viviendas, el Programa Federal de Emergencia Habitacional, el Programa Federal de Solidaridad Habitacional, el Programa Federal Mejor Vivir, el Programa Federal de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica, el Programa Federal de Mejoramiento de Barrios, entre los más relevantes.*

*4 Según datos oficiales, entre 2003 y 2013 (fecha de corte 30/9/2013) el programa construyó 24.943 viviendas, tiene 18.210 en ejecución y 3351 que iniciar. Datos tomados de [www.vivienda.gov.ar](http://www.vivienda.gov.ar).*

*5 En relación con la conformación de cooperativas, aperturas de cuentas bancarias y el costo de cada vivienda con infraestructura.*

*6 La superficie de las viviendas es fijada por el programa en 43 m<sup>2</sup>. Debe contener dos dormitorios, baño y cocinacomedor, y contemplar la posibilidad de crecimiento posterior. Además deben tener los servicios conectados, para lo cual deben estar las obras de infraestructura terminadas (red de agua potable y red de cloacas, la*



Artículos Arbitrados

Alejandra Potocko

*que puede sustituirse con pozo absorbente o digestor).*

*7 Los recursos son transferidos según un procedimiento establecido en el programa del siguiente modo: del gobierno nacional al provincial, del provincial al municipal y del municipal a las cooperativas.*

rías de avance de obra y las transferencias de fondos se realizan a través de una Unidad Ejecutora Provincial —creada *ad-hoc*— que depende del Ministerio de Infraestructura y Planificación. En la escala local, los municipios elaboran los proyectos urbanísticos y de viviendas, realizan los contratos con las cooperativas y la gestión ejecutiva de los fondos. Para la instrumentación del PFEH, se suscribió un Convenio Marco en el año 2003 entre los organismos nacionales y provinciales partícipes, al cual adhirieron las jurisdicciones municipales. Para cada proyecto de viviendas se firma un convenio específico.

Pasados los primeros años en que el PFEH se ejecutaba, una amplia gama de estudios examinaron los PFV desde las ciencias sociales, la antropología, las ciencias políticas, la arquitectura y el urbanismo. Un conjunto importante de trabajos se centraron en el estudio de su formulación, examinando en particular el escenario que se inició en 2003 con una nueva generación de políticas públicas (FERNÁNDEZ WAGNER, 2006; MARICHELAR, 2011; RODRÍGUEZ ET AL., 2007; RODRÍGUEZ, 2010). Si bien esos estudios ponderaron la magnitud de las inversiones realizadas en política habitacional respecto de las décadas anteriores (DEL RÍO, 2011; CRAVINO, 2010; FERNÁNDEZ WAGNER, 2006; OSTUNI, 2010), contrastaron una cuestión no contemplada en los programas: que no incluyen la financiación del recurso suelo, lo cual representa un verdadero desafío para la ejecución de la política (DEL RÍO, 2011; OSTUNI, 2012), en particular para los municipios que deben proveerlo. Esos trabajos estudiaron la formulación de la política habitacional, su contexto, la emergencia y las circunstancias de esos programas desde una visión general.

Otros estudios se centraron en el análisis de casos, poniendo el foco en la implementación de los programas. Desde esa orientación, se analizaron los actores que participan, las decisiones tomadas y las configuraciones espaciales resultantes (BETTATIS, 2012; CRAVINO Y MUTUBERRIA LAZARINI, 2012; MORENO, 2012). Algunos se centraron en estudiar las “cooperativas piqueteras”, que definen como aquellas que se conformaron a partir de las organizaciones sociales de base territorial que surgieron al calor de los movimientos de desocupados en la década de los 90 (CRAVINO Y MUTUBERRIA LAZARINI, 2012). Ciertamente, la mirada puesta sobre la acción colectiva organizada, como las cooperativas y otras formas autogestivas del hábitat (RODRÍGUEZ ET AL., 2007), da cuenta de las modalidades según las cuales actores sociales y programas públicos se articulan, cómo se construyen actores sociales politizados, referentes barriales y liderazgos, y permiten entrever las acciones y contradicciones de un Estado que ya no puede ser pensado como unidad monolítica. También desde los estudios de caso, varios autores se centraron en la recepción de la política, las vivencias y percepciones de los usuarios reflexionando sobre los modos en que

Apuntes de la implementación de las políticas de vivienda desde los actores.  
El caso del barrio 2 de Abril en Humahuaca (Jujuy, Argentina)

se diseñan los programas (BETTANIN, FERME, y OSTUNI, 2011; CRAVINO, DEL RÍO, GRAHAM y VARELA, 2012; CRAVINO y GONZÁLEZ CARVAJAL, 2012).

No obstante, pocos estudios se centraron en la localización y la disponibilidad de suelo para los proyectos de viviendas. DEL RÍO (2011) analizó cómo se resolvió el “componente suelo” en la ejecución del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Provincia de Buenos Aires y cuál fue la localización resultante de los conjuntos habitacionales. Destacó que los gobiernos locales que tuvieron una política activa de adquisición de suelo antes del lanzamiento de los planes federales pudieron aprovechar los programas para el completamiento de la trama urbana, pero en la mayoría de los casos, la provisión de suelo se realizó a través del mercado, lo que generó localizaciones que dificultaron a los habitantes acceder a determinadas externalidades urbanas. También desde el análisis de la localización, VIO (2011) cuestionó que al no contemplar la financiación del suelo, la contribución que los planes federales realizan al valor de uso complejo de la urbanización se reduce por falta de coordinación sectorial para el desarrollo de los barrios y el equipamiento público (escuelas, hospitales, etc.), y en ese sentido argumentó que los programas atienden al déficit cuantitativo habitacional, pero reproducen el “*déficit locacional*” (VIO, 2011: 116).

En resumen, desde diferentes perspectivas varios autores examinaron los planes federales de vivienda. Si recuperamos el esquema analítico del proceso de una política pública, podemos argumentar que mientras unos trabajos se enfocaron en la fase de formulación, otros miraron la implementación. En ese marco, la perspectiva que planteamos permite no solo ver la articulación entre la formulación y la implementación, sino más específicamente iluminar cómo la implementación de la política de vivienda sigue un proceso de decisiones tomadas que podemos restituir a partir de los actores que participaron.

#### BREVE CARACTERIZACIÓN DEL BARRIO 2 DE ABRIL

Hasta el año 2002, en las tierras que hoy ocupa el barrio 2 de Abril, en la periferia norte de la ciudad de Humahuaca (figura 1), no había casas ni calles; todo era “quebrada, cerrito, churqui”, como lo describe la gente del lugar. El suelo no era utilizado para la agricultura ni se veía cercado. Por este motivo es común escuchar que antes ahí “no había nada”.

En los últimos diez años ahí se construyó el barrio de más rápido crecimiento de la ciudad de Humahuaca, con aproximadamente 2000 habitantes<sup>8</sup>, un loteo público de seis manzanas

---

*8 Los datos socio-demográficos y de condiciones sanitarias fueron provistos por los asistentes sanitarios del barrio 2 de Abril, dependientes del Hospital de Humahuaca.*

(Cachacito), 532 viviendas de interés social algunos equipamientos comunitarios y varios asentamientos informales (figura 2).

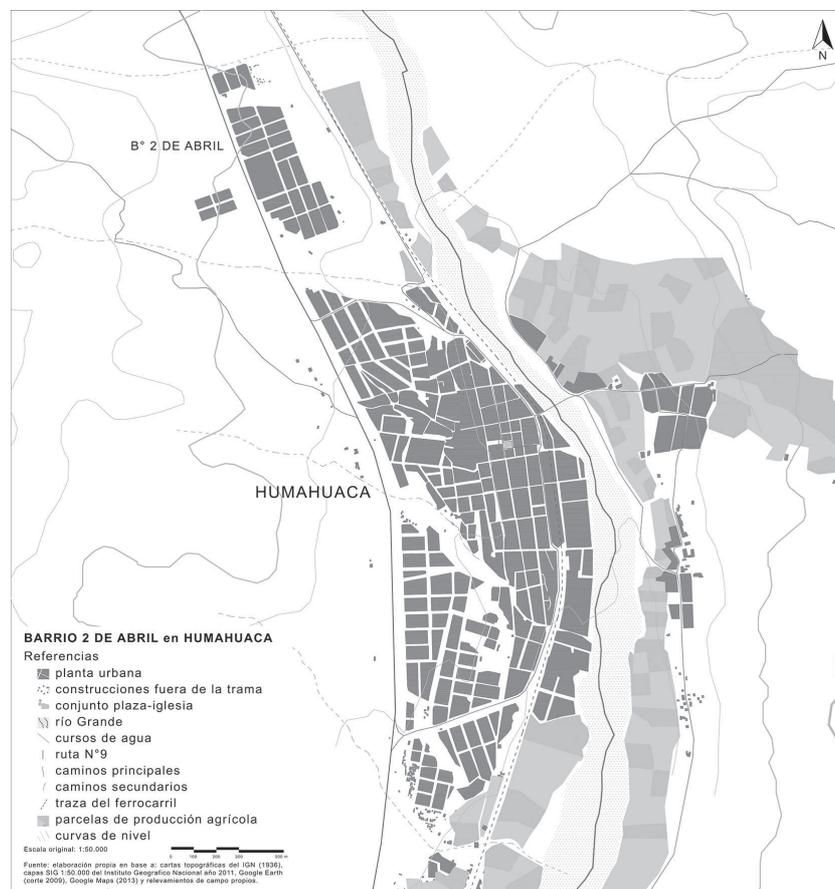


Figura 1. Ubicación del barrio 2 de Abril en Humahuaca. Fuente: elaboración propia

Apuntes de la implementación de las políticas de vivienda desde los actores.  
 El caso del barrio 2 de Abril en Humahuaca (Jujuy, Argentina)



**SECTORES DEL BARRIO 2 DE ABRIL EN 2012**

Referencias

-  espacio construido
-  topografía
-  ruta n°9
-  caminos, calles y huellas

- |                                      |                                |
|--------------------------------------|--------------------------------|
| 1. Loteo Cachacito                   | 9. Asentamiento Soledad        |
| 2. Planta de gas                     | 10. Asentamiento Milagro       |
| 3. Conjuntos de viviendas Tupac      | 11. Asentamiento 20 de Junio   |
| 4. Asentamiento Dignidad             | 12. Asentamiento 8 de Agosto   |
| 5. Conjunto de viviendas municipales | 13. Asentamiento 12 de Octubre |
| 6. Asentamiento Viltipoco            | 14. Asentamiento Oeste         |
| 7. Asentamiento Juana Azurduy        | 15. Asentamiento Iruya         |
| 8. Conjunto de viviendas PFMV        | 16. Loteo Cauкота              |

Escala gráfica: 

Fuente: elaboración propia en base a imágenes Google Earth y relevamientos del CAPS 2 de Abril.

Figura 2. Sectores del barrio 2 de Abril  
 Fuente: elaboración propia

2 de Abril es para Humahuaca el barrio popular de más rápido crecimiento, construido *ex novo* en los últimos doce años. Sin embargo, no es la única forma de crecimiento de esta ciudad, que en el último período intercensal tuvo un crecimiento relativo de población de cerca del 30 % (basado en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos de 2001 y 2010). La expansión urbana de la última década se dio por varios procesos: el completamiento de la trama de barrios periféricos, donde en un principio se ubicaron los conjuntos de vivienda de los Programas Federales (y donde actualmente “ya no hay lugar”), el asentamiento de viviendas de forma irregular en las laderas de las quebradas y a lo largo de los bordes del área urbanizada en todos los barrios periféricos (figura 3), a través de la realización de loteos privados, algunos de los cuales se realizan de forma irregular (sin la subdivisión legal del suelo), y la conformación del barrio nuevo: 2 de Abril.



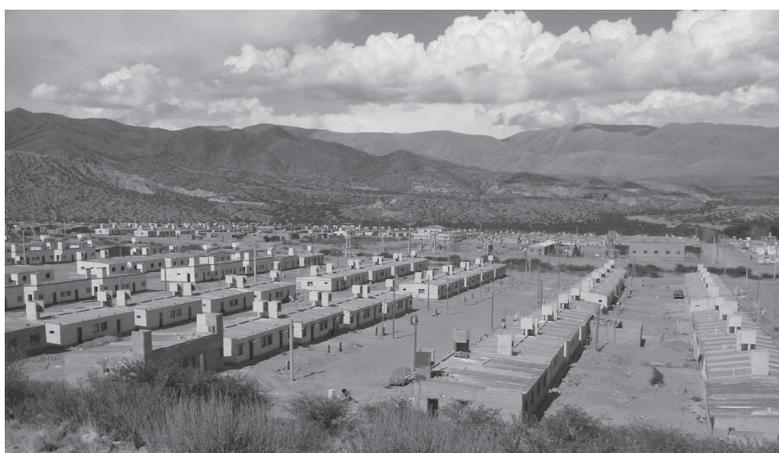
**Figura 3.** Asentamientos en quebradas de la ciudad de Humahuaca  
Fuente propia (fotografías tomadas en mayo de 2011)

Cabe mencionar que estos procesos de crecimiento y de irregularidades jurídicas en la ocupación del suelo tienen que ver con que Humahuaca se encuentra en un territorio más amplio, el de la Quebrada de Humahuaca, declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en 2003. Varios trabajos dan cuenta de las transformaciones que se produjeron

Apuntes de la implementación de las políticas de vivienda desde los actores.  
El caso del barrio 2 de Abril en Humahuaca (Jujuy, Argentina)

en el territorio desde la declaratoria patrimonial (BERGESIO Y MONTIAL, 2008; ALMIRÓN, BERTONCELLO Y TRONCOSO, 2006; CASTRO Y ZUSMAN, 2007; SCHMIDT Y SALLERAS, 2009; TRONCOSO, 2012, entre otros), entre ellos la promoción de la actividad turística, la cual trajo aparejada la valorización del suelo y el consecuente desplazamiento de la población hacia las periferias urbanas (BELLI Y SLAVUTSKY, 2006).

*9 Disponible en [www.vivienda.gov.ar](http://www.vivienda.gov.ar).*



**Figura 4.** Foto del barrio 2 de Abril.  
Fuente propia (fotografía tomada en diciembre de 2011)

## LOS ACTORES

A partir del “Modelo de gestión” detallado en el “Instructivo del Programa Federal de Emergencia Habitacional”<sup>9</sup>, nos dirigimos al campo para realizar las primeras entrevistas a funcionarios del Instituto de Vivienda y Urbanismo de Jujuy, funcionarios de la Municipalidad de Humahuaca, vecinos del barrio 2 de Abril, vecinos del loteo Cachacito y referentes locales de Humahuaca. Sobre la base de esa primera aproximación, identificamos a los actores que participaron del proceso de ejecución del PFEH en 2 de Abril y volvimos al campo a realizar nuevas entrevistas y relevamientos.

Los actores son de los tres niveles: nacional, provincial y local. En la escala nacional, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV), dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, es el organismo que provee los fondos. También en esa escala participaron dos organizaciones piqueteras de alcance nacional: la Federación Tierra y Vivienda (FTV), conducida por Luis D'Elia, y la Organización Barrial Túpac Amaru, conducida por Milagro Sala (en ocasiones, los entrevistados se refieren a estas organizaciones como "D'Elia" o "Milagro").

En la escala provincial identificamos a la Dirección General de Inmuebles (DGI) y a la Unidad Ejecutora Provincial (UEP) y, en la escala local, a la Secretaría de Hacienda, Obras y Servicios Públicos y a la Secretaría de Acción Social de la Municipalidad de Humahuaca. También en la escala local participaron seis cooperativas municipales, integradas por dieciséis cooperativistas cada una (entrevistamos a los presidentes de: El Humahuaqueño Limitada y Río Grande Limitada), y diez cooperativas de la Túpac Amaru sede Humahuaca (también de dieciséis integrantes cada una).

En la conformación de 2 de Abril y en la resolución de la disponibilidad de tierras donde ejecutar el PFEH participó Ana, una referente local de relevancia que se fue construyendo a lo largo del proceso como jefa de asentamientos, líder barrial y luego militante piquetera. En este entramado de actores, no es de soslayar que participó activamente un grupo de familias humahuaqueñas, agrupadas por barrios y organizadas por Ana.

Vemos que hay actores públicos y privados. Dentro de los públicos, entendemos al Estado no como un único actor, sino como un *puzzle* complejo de instituciones donde su acción resulta de actividades dispersas y en ocasiones contradictorias (LAGROYE, 2002), con lo cual, incluso dentro de un mismo nivel, conviene caracterizar a cada uno de los actores, su participación en la implementación de la política, y realizar una primera caracterización de sus intereses y recursos.

La SSDUyV es el organismo del gobierno nacional que tiene una participación más directa en la fase de implementación del PFEH, a través del área institucional del programa. Suscribe los Convenios Específicos con el IVUJ y la Municipalidad de Humahuaca, aprueba los proyectos, transfiere los fondos y realiza los seguimientos de la operatoria. La SSDUyV tiene como objetivo aportar los fondos para la construcción de viviendas y que esta reduzca el déficit habitacional del país. En este sentido, y en primera instancia, podemos decir que "mide" su accionar con la cantidad de soluciones habitacionales terminadas, en ejecución

Apuntes de la implementación de las políticas de vivienda desde los actores.  
El caso del barrio 2 de Abril en Humahuaca (Jujuy, Argentina)

y para iniciar.<sup>10</sup> Si analizamos el proceso de ejecución del programa, podemos decir que sus recursos son financieros.

<sup>10</sup> Ver: [www.vivienda.gov.ar](http://www.vivienda.gov.ar).

Para la ejecución del PFEH, el IVUJ suscribe el Convenio Específico entre la SSDUyV y la Municipalidad de Humahuaca, adjudica las viviendas e instrumenta el recupero de las cuotas. Como la SSDUyV, el IVUJ tiene entre sus principales funciones otorgar soluciones habitacionales a la población que habita en la provincia de Jujuy. En tal sentido, su interés por el PFEH es por la cantidad de viviendas construidas, familias beneficiadas, etc. Su recurso es su capacidad de gestión.

También en la escala provincial, encontramos a la “Unidad Ejecutora Provincial” que depende del Ministerio de Infraestructura y Planificación (como el IVUJ) y audita a los municipios en la ejecución del PFEH. Articula los niveles nacional y municipal en la aprobación de proyectos, certificados y la transferencia de fondos. Sintéticamente, una vez aprobado el contrato entre el municipio y la cooperativa, recibe los fondos de Nación y los transfiere al municipio a medida que recibe los certificados de obra, los evalúa contrastándolos con los avances de obra y “gira” los fondos para las siguientes etapas. La UEP además asiste a los municipios en la elaboración del proyecto urbanístico y de viviendas. Su recurso es su capacidad de gestión técnica del programa.

En el marco de las políticas de vivienda, la DGI de la provincia de Jujuy es el organismo encargado de tramitar las tierras a pedido del municipio: hace los estudios de títulos, presta conformidad si corresponde y realiza las transferencias de dominio. La DGI tiene un recurso muy valioso, que es ser la autoridad sobre el tema tierras.

Túpac Amaru es una organización barrial indigenista de la provincia de Jujuy con sedes en otras provincias de Argentina. Surgió en el seno de la Central de Trabajadores Argentinos, y fue fundada por su actual dirigente Milagro Sala. La ideología política de “la Túpac” está representada por las figuras de Túpac Amaru, el Che Guevara y Evita Perón. Desde 2005 la organización participa activamente de la ejecución del Programa Federal de Emergencia Habitacional conformando cooperativas de trabajo.

La Federación Tierra, Vivienda y Hábitat es una amalgama heterogénea de organizaciones de base que se integró a la Central de Trabajadores Argentinos y también formó una alianza con la Corriente Clasista y Combativa (SVAMPA Y PEREYRA, 2009), ambas importantes organizaciones piqueteras con fuerte presencia en la provincia de Jujuy. La FTV se moviliza

fundamentalmente por la lucha por la tierra y la vivienda. Tiene una mesa a nivel nacional presidida por Luis D'Elía. Como Túpac Amaru, la FTV conforma cooperativas a través de las cuales construye proyectos de viviendas del PFEH.

En ambos casos sus intereses giran en torno de la construcción de viviendas para resolver situaciones de déficit habitacional de sus afiliados, que además se vinculan con el anclaje territorial de sus modos de conducción política. Las organizaciones piqueteras cuentan con el recurso de la negociación política, posible por la aplicación de diversas estrategias de movilización, entre las que se encuentran en primer lugar los piquetes o cortes de ruta.

Dentro de la Municipalidad de Humahuaca, se identifica al intendente como un actor que “consigue” los recursos financieros para ejecutar la política de vivienda. Se mueve en la arena política a nivel provincial. Como áreas de gobierno locales partícipes de la implementación del programa operan la Secretaría de Hacienda, Obras y Servicios Públicos, que realiza todas las tareas técnicas relacionadas con la gestión de tierras y la elaboración de los proyectos urbanísticos y de viviendas, con el apoyo del IVUJ, y la Secretaría de Acción Social, que se encarga de las tareas administrativas relacionadas con la conformación de las cooperativas municipales y la documentación de los beneficiarios del programa. Desde el municipio informan que *“hace rato dejamos de trabajar con el IPV [IVUJ]. El IPV licitaba y la empresa construía como quería. Lo que se busca ahora es trabajar sólo con cooperativas”* (Rolando, funcionario de la Municipalidad de Humahuaca), iluminando un conflicto de escalas de actuación.

Las cooperativas municipales son conformadas por beneficiarios del Programa Jefes y Jefas Hogar, y su organización se realiza por la Secretaría de Acción Social de la Municipalidad. Las cooperativas son fuerza de trabajo, y si bien les ha tomado un tiempo poder organizarse, hoy son un recurso muy valioso para aquellas que perduraron.

Finalmente, identificamos un grupo de familias demandantes cuyo interés es “acceder a la vivienda digna”. Están aquellas familias que participaron de las primeras ocupaciones en los barrios periféricos de Humahuaca y que, bajo la coordinación de Ana, aplicaron distintas estrategias de reclamo. Su recurso es, como en las organizaciones piqueteras, su capacidad de movilización, aunque sin una organización piquetera por detrás.

Apuntes de la implementación de las políticas de vivienda desde los actores.  
El caso del barrio 2 de Abril en Humahuaca (Jujuy, Argentina)

LOS MOMENTOS

La ejecución del PFEH en 2 de Abril siguió un proceso (figura 5) cuyo inicio lo podemos situar en el año 1999, cuando un grupo de familias de Humahuaca se comenzaron a asentar en áreas desocupadas dentro de la ciudad: quebradas y bordes de la trama urbana, principalmente en los barrios periféricos. Los asentamientos, que consistían en pequeñas casillas construidas precariamente, fueron aumentando en cantidad.



Este primer momento del proceso, que denominamos de *demanda*, es relatado en detalle por Ana, un personaje relevante entre los movilizados para acceder a una vivienda digna. Se destacó por su capacidad de organizar a los distintos grupos de asentados, identificándolos a cada uno con su barrio de pertenencia. Ana también organizó un piquete en la Ruta Nacional N.º 9 en la localidad de Humahuaca, que duró dos días.

Figura 5. Esquema del proceso de implementación del PFEH en 2 de Abril  
Fuente: elaboración propia

El asentamiento y el corte de ruta son vistos por Ana como estrategias de las familias para reclamar una vivienda digna. Se trató de asentamientos en reclamo de vivienda y no de asentamientos realizados como una alternativa de hábitat. Es decir que las familias asentadas no pretendían radicarse en esos lugares donde se asentaron, sino que el hecho de asentarse es traducido por ellos como una estrategia aplicada para que el gobierno les otorgara “un papel o algo concreto para donde ser reubicados” (Rolando, vecino de Cachacito), “hacer eso para que nos den después un lugar... un lote (...) Era para que ellos te ubiquen después” (Mirta, vecina de Cachacito).

*11 No es intención de este trabajo analizar los motivos, aunque destacamos que todos los entrevistados hacen referencia al exponencial aumento del precio del suelo en la Quebrada de Humahuaca en los últimos años, en particular desde que fue declarada Patrimonio de la Humanidad en 2003.*

*“Y se cansó la gente que venía de años y años... y en reclamos de vivienda digna empezamos a hacer asentamientos. Hemos comenzado asentándonos en el barrio Alto Independencia” (Ana, referente local).*

*“Cuando nos vinimos a vivir fue por un asentamiento que se hizo acá en distintos barrios de Humahuaca, que querían ya tener su casa propia y no había terreno, entonces tuvieron que asentar, y ya con eso el gobierno de la provincia de Jujuy empezó a (...) despacharlos más acá, porque allá en el centro no hay lugar ya para ir a encontrar una casa” (Mirta, vecina del barrio).*

Algunas familias asentadas y otras que no llegaron a esa instancia realizaron presentaciones espontáneas ante el municipio, tanto individuales (por nota) como a través de organizaciones de vecinos. Ahora bien, ¿cuál era su situación habitacional crítica? Según las fuentes consultadas, los precios de los alquileres habían aumentado considerablemente y por falta de espacio se encontraban en situación de hacinamiento. El crecimiento poblacional de la ciudad y la “falta de suelo” habrían llevado a esa situación crítica.<sup>11</sup>

Entonces, por una o ambas vías (asentamiento/presentación), el momento de la demanda tuvo como actores partícipes a las familias que se encontraban en situación de déficit habitacional. En un caso, agrupadas por barrios y coordinadas a través de la figura de Ana como referente local que comenzaba a tomar forma (quedó como “jefa de los asentamientos”, según sus propias palabras para “bajar a San Salvador de Jujuy a hablar con las autoridades o responsables directos”, Entrevista a Ana). Los distintos niveles de gobierno tuvieron una participación muy pasiva, sin intención paliativa ni combativa hasta que se produjo el corte de ruta en el año 2000, cuando “las autoridades provinciales” anunciaron que les darían una solución habitacional y que las familias iban a ser reubicadas (pero sin definir, hasta ese momento, dónde).

*“Como no se acercaban para darnos una solución, solo venían para decirnos que nos vayamos, que estábamos afeando el pueblo, y demás... decido hacer corte de ruta. Hago asamblea, y reúno a todos... porque yo era representante de todos los asentamientos, pero a su vez, elegí un delegado de cada asentamiento (...) Después de dos días y dos noches que estábamos puestos en la ruta, con carpas... se acercaron las autoridades provinciales, en la cual hemos llegado a un acuerdo. Que tengamos paciencia, que se iba a dar una solución, pero que no se iba a quedar la gente en el lugar, sino que los iban a reubicar” (Ana, referente local).*

Apuntes de la implementación de las políticas de vivienda desde los actores.  
El caso del barrio 2 de Abril en Humahuaca (Jujuy, Argentina)

Luego de aproximadamente un año de estos hechos, el gobierno provincial realizó un loteo fiscal en la periferia norte de la ciudad, al que llamó Cachacito.<sup>12</sup> A partir de ese loteo inicial de seis manzanas, se desarrolló el barrio 2 de Abril.

Pasó el tiempo. Las viviendas, que eran en un principio casillas de materiales precarios, pasaron a ser construcciones sólidas, casitas permanentes de adobe. Pero de lo que carecía el incipiente barrio era de algo fundamental para el desarrollo: el agua. Tras sucesivas demandas, sin recibir respuesta y sin más recursos que la movilización, los demandantes aplicaron otra estrategia: “Entonces se llamó, se hizo una nota y vino el señor este, el periodista de Buenos Aires.<sup>13</sup> Entonces por intermedio de él, nos dieron un caño, largó la empresa Agua de los Andes, un caño comunitario. Que era acá para la gente. Ya había por lo menos veinte o veinticinco familias viviendo acá. Por intermedio de él se consiguió el agua. Y después se consiguió la luz” (Mirta, vecina del barrio).

A partir de este momento, en que el barrio se consolidaba, se inició momento en que se resolvió la *disponibilidad de tierras* para la ejecución del PFEH por uno de dos posibles caminos: uno para la construcción de viviendas realizada por cooperativas de Túpac Amaru y otro para aquellas construidas por cooperativas municipales. En el primer camino, cobró mayor importancia Ana, quien, militando para la FTV y con la previsión de que esta organización conseguiría fondos para ejecutar el programa, comenzó a cercar tierras circundantes a Cachacito expandiendo ese loteo inicial (figura 6). Se trató de tomas de tierras ilegales realizadas para la ejecución de políticas de vivienda. Luego de dos años, como la FTV no había conseguido recursos, Ana pasó a militar para la Túpac y “ella [Milagro Sala] decide que acá se va a hacer vivienda” (entrevista a Ana).

*“Empiezo yo a militar para Luis D’Elía en la Federación Tierra y Vivienda. Milité ahí dos años también consiguiendo tierras para familias pobres que no tenían viviendas dignas. Entonces sigo avanzando Cachacito, tomando tierras y poniendo familias ahí (...) Cuando entro a militar en la CTA (Túpac-Amaru) con la Milagro Sala, ella decide que acá se va a hacer vivienda. Es por eso que se hicieron viviendas. Pero estas tierras han sido logradas por nosotros... y no por la Milagro, sino militando para la FTV”* (Ana, referente local).

*“Las ONG primero se asientan y después preguntan de quién es”* (Roland, profesional técnico del IVUJ).

*12 Según explican el secretario y el director de Obras Públicas de la Municipalidad de Humahuaca, en la planificación del crecimiento de la ciudad se preveía que la zona mejor ubicada y con mayor posibilidad de extender los servicios era al oeste de la ruta, en terrenos de la “Finca Veira y Colorado”, pero cuando el Estado quiso expropiar esas tierras, se inició un juicio de sucesión muy largo, que demoró las tramitaciones. Por lo tanto, se decidió lotear en Cachacito.*

*13 Se acudió a la prensa como forma de escrache: el noticiero Telenoche realizó una nota sobre la situación del barrio.*

La afirmación de Roland da cuenta de la forma de proceder de las organizaciones, diferente del camino de las cooperativas municipales, en el cual el gobierno local consideró posible ejecutar recursos ya comprometidos (con la firma del Convenio Marco en 2003) a través del PFEH para construir viviendas de interés social. Si bien la localización no estaba definida en 2003, los fondos ya estaban asignados. La expansión de la ciudad en el entorno de Cachacito se transformó en una oportunidad para disponer de suelo para construir las viviendas. En el proceso contado por los funcionarios municipales, una vez conocida la demanda y decidida la ejecución del programa se gestionaron las tierras: se solicitó a la DGI un estudio de títulos, se realizaron mensuras y nivelaciones. Esta tarea de “buscar la tierra” fue compartida por el Municipio y las cooperativas que ya estaban conformadas.

*“En la medida en que nosotros buscamos las tierras y vemos que hay espacio nos trasladamos inmediatamente a la Dirección General de Inmuebles. Allí constatamos si esas tierras están, son tierras fiscales. Si son fiscales no hay problema, de acuerdo a lo que digan los planos allá en Inmuebles. Si son fiscales inmediatamente se los utiliza. Pero si hay una duda, o se da cuenta de que hay una prescripción adquisitiva, ahí ya buscamos por otro lado”* (Hugo, funcionario de la Municipalidad de Humahuaca).

[¿A uds. ya les dicen la localización que tiene que tener?] *“Nosotros la buscamos... El terreno lo tenemos que buscar nosotros, por intermedio del municipio”* (Hugo, presidente de cooperativa municipal).

**Figura 6.** Esquema de la expansión del loteo Cachacito a partir de las tomas de tierra realizadas.  
Fuente: elaboración propia sobre la base de imágenes Google Earth, 2004, 2009 y 2012



Apuntes de la implementación de las políticas de vivienda desde los actores.  
El caso del barrio 2 de Abril en Humahuaca (Jujuy, Argentina)

En síntesis, el segundo momento en que se resolvió la disponibilidad de tierras para ejecutar el PFEH fue diferente según se tratara de cooperativas de la Túpac Amaru o cooperativas municipales. El momento se inició a partir de la confluencia de diferentes intereses y decisiones: en el primer caso, confluyeron la decisión de realizar el loteo en Cachacito (un lugar que ofrecía un amplio terreno más o menos plano para la expansión), el interés de Ana de movilizarse por la causa “vivienda digna” y la intención de la FTV por construir viviendas ahí. Como resultado de este momento, las tierras tomadas estaban a disposición para construir viviendas, pero como los recursos no llegaron, desde la FTV se llegó al punto de inflexión en que Ana pasó a militar para la Túpac. Su dirigente decidió construir viviendas ahí, y se gestionaron los fondos del programa para realizarlo.

En el segundo caso, el momento se inició con la decisión de ejecutar el Programa en Humahuaca (decisión que se plasmó en un convenio-marco). Ante la posibilidad de disponer de las tierras del entorno de Cachacito, se realizaron las gestiones para construir las viviendas, y el momento finalizó con la decisión de ejecutar el PFEH en 2 de Abril a través de la firma del Convenio Específico. Es decir que, según se tratara de cooperativas piqueteras o municipales, el orden de decisiones que llevó a la resolución de la disponibilidad de tierras para la ejecución del programa estaba invertido: para las piqueteras, se asumía que los recursos llegarían y se buscó la tierra; en cambio, para las municipales, estando ya los recursos comprometidos, se resolvió la disponibilidad de las tierras.

*“El intendente va a Jujuy, hace las consultas en los distintos ministerios, y si existe la posibilidad de construcción nos avisa a nosotros. Nos dice ‘vamos a tener tantos fondos para esto, o se va a hacer la construcción a través de tal institución’”* (Hugo, funcionario de la Municipalidad de Humahuaca).

*“Ahora tenemos plata parada en las cooperativas. Tenemos la plata, pero no tenemos tierra”* (Rolando, funcionario de la Municipalidad de Humahuaca).

*“Hay varias obras que no se pudieron ejecutar en la Quebrada de Humahuaca por falta de tierras... se terminaron readjudicando a otras localidades”* (María Ester, profesional técnico del IVUJ).

*“Tierra es un problema muy serio en Humahuaca. No hay tierra donde construir viviendas. Por más que vengan los programas, hay dinero pero no hay tierras. El municipio no tiene”* (Hugo, presidente de cooperativa municipal).

Manifestada la demanda, contando con los recursos económicos y la tierra para ejecutar el programa, el tercer momento en el proceso corresponde a la fase de *diseño del proyecto*. Esta tarea la realizó la organización Túpac Amaru (a escala provincial, no local) o el municipio, según el caso.

El nivel local articuló con la UEP, para que esta tramitara ante la SSDUyV las aprobaciones de proyecto técnico y financiero (las “no-objeciones”), a fin de dar curso a la primera transferencia de fondos de Nación a Provincia y de Provincia al Municipio. En este sentido, los actores que mencionaron a este como un proceso central de la implementación de la política fueron el municipio y la UEP. Los demás entrevistados (Ana, cooperativas de Túpac Amaru o cooperativas municipales) no registraron este momento o lo hicieron de una forma muy diluida.

*“Esos son proyectos que se presentan a nivel provincia y a nivel nación. Creo que, si no me equivoco, ellos [“Provincia”] te dan el formato a seguir. A nosotros [Túpac sede Humahuaca y cooperativas] nos llegan los planos”* (Alejandro, Túpac Amaru sede Humahuaca).

*“En realidad nosotros articulamos con la Provincia. Ellos [Túpac Amaru] imagino que lo hacen con Nación. Nosotros, con la Provincia”* (Hugo, funcionario de la Municipalidad de Humahuaca).

*“Aunque ellos [Túpac Amaru] muy poco se acercan a la municipalidad. Por gestiones que hacen directamente, no sé... me imagino que a través del Instituto de Vivienda y Nación”* (Hugo, funcionario de la Municipalidad de Humahuaca).

*“La organización [Túpac Amaru] funciona con sede en Jujuy, así que ahí vienen técnicos, tienen a los demás y trabajan con Nación. Nosotros acá lo que los ayudamos es en el hecho de tramitar para conseguir también las tierras, o sea todo el apoyo desde el Municipio y todos los recursos, digamos todos los recursos que vienen de la Nación han ingresado desde el Municipio. En ese sentido, bueno... ese digamos el control, la fiscalización... Sí hemos tenido auditorías para que la gente, digamos, venía a ver las carpetas como corresponde. Hasta ahora no hemos tenido ninguna observación”* (Jorge, funcionario de la Municipalidad de Humahuaca).

En síntesis, en el momento de diseño, la Túpac Amaru, desde su sede provincial, o el municipio, según el caso, se abocaron a realizar el proyecto de viviendas. Si bien todas las

Apuntes de la implementación de las políticas de vivienda desde los actores.  
El caso del barrio 2 de Abril en Humahuaca (Jujuy, Argentina)

viviendas responden a los lineamientos técnicos de la letra del programa, el diseño utilizado para los conjuntos realizados por la Túpac y el Municipio es diferente. Más aún, la Túpac implementó, a lo largo de los años, tres diseños distintos (figura 7). En este momento también se realizaron las tareas administrativas de conformación de las cooperativas<sup>14</sup> y de confección de las carpetas de los beneficiarios de viviendas.

Respecto de los beneficiarios, la letra del PFEH estipula que la mitad de las viviendas construidas por etapa sean adjudicadas a cooperativistas y la otra mitad quede a disposición para ser adjudicadas según los listados de población con déficit habitacional que tiene la Municipalidad según sus propios relevamientos. No obstante, en el caso de las cooperativas de Túpac, todos los beneficiarios se decidieron dentro de la misma organización. En este sentido, no hay viviendas construidas por la Túpac adjudicadas a no afiliados a ella.

*14 Las cooperativas de la Túpac Amaru están conformadas por afiliados a la organización (pagan una cuota mensual de cinco pesos —valor en diciembre de 2011—) que participan de “copas de leche” (actividades de asistencia comunitaria que son la base organizativa de la organización barrial).*



[¿Cómo se decide quién accede a una vivienda?] “El tema de ser integrante, estar con la organización, antigüedad, colaborar... van viendo. También cuidan mucho la necesidad, la gente, la cantidad de hijos... cada delegado habla con ‘su copa’, sus quince, veinte o treinta integrantes, y entre ellos deciden la urgencia de cada uno. Por ejemplo, se decide a esta copa se le va a entregar tantas viviendas de esta etapa, y ellos dicen, van consensuando... la copa decide que a esta persona...” (Alejandro, Túpac Amaru sede Humahuaca).

Figura 7. Fotos de las viviendas construidas por la Túpac  
Fuente propia (fotografías tomadas en mayo de 2011)

“Se hace un estudio a través de la Secretaría de Acción Social sobre la situación de esas familias. ¿Cuántos hijos tienen? Del papá o la mamá, ¿cuál trabaja? O ¿trabajan los dos? ¿Qué ingreso mensual tienen? ¿Dónde están viviendo ahora? ¿Alquilan? ¿Están en una

*pieza prestada por algún vecino o por algún familiar? Todo se hace a través de estudio”* (Hugo, funcionario de la Municipalidad de Humahuaca).

Una vez realizado el proyecto, el hecho de contratar a las cooperativas de trabajo (sean estas de Túpac Amaru o municipales) dio paso a la primera transferencia de fondos para comenzar con la fase de *construcción de las viviendas*. Fue clave la participación de la UEP para certificar los avances de las obras y liberar nuevos pagos de la Municipalidad, transfiriendo fondos según el avance de las obras para las cooperativas. Este momento es independiente de qué tipo de cooperativas construyeron las viviendas.

*“La entidad que nos controla es el municipio, tanto las etapas, la certificación de servicios. También el dinero que viene para las viviendas viene a través del municipio. El municipio es el ente que hace eso”* (Alejandro, Túpac Amaru sede Humahuaca).

*“Desde el 2007 baja de Nación al municipio y a Túpac. Antes no pasaba por el municipio”* (Rolando, funcionario de la Municipalidad de Humahuaca).

Con esto, a diferencia de lo que plantean CRAVINO y MUTUBERRÍA LAZARINI (2009), a partir de un estudio que realizaron de la ejecución del PFEH en un municipio del conurbano bonaerense, en Humahuaca los fondos son transferidos desde el gobierno nacional a las cooperativas a través de la Municipalidad, y no directamente a los dirigentes de la organización.

El momento finalizó con la entrega de las obras y la adjudicación de las viviendas. Este punto, si bien aparece muy débil en el relato de los entrevistados, para el discurso político es muy importante, y así lo reflejan las notas de prensa del IVUJ (adjudica e inicia el recuperero) y de la Municipalidad de Humahuaca (está presente en la adjudicación).

#### APUNTES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA EN 2 DE ABRIL

Del análisis que presentamos de los actores, sus intereses y lógicas, y los momentos del proceso de ejecución del PFEH en 2 de Abril, podemos anotar algunos apuntes. En primer lugar, en este caso la implementación de la política nacional de vivienda se desarrolló como un proceso de cuatro momentos: el de la demanda, la resolución de la disponibilidad de la tierra, el diseño y la construcción.

Apuntes de la implementación de las políticas de vivienda desde los actores.  
El caso del barrio 2 de Abril en Humahuaca (Jujuy, Argentina)

Aunque conocida e histórica es la situación de déficit habitacional en Argentina, el momento de la demanda en nuestro caso de estudio permitió a las familias demandantes de vivienda y tierra en Humahuaca manifestar, a través del liderazgo de Ana, un problema reconocido como público, y para el cual se demandó una solución por parte del Estado. Es decir que en ese momento se gestó el *issue* en la escala local, que derivó en la realización del loteo Cachacito primero y la ejecución del PFEH después.

En el PFEH participaron cooperativas de organizaciones piqueteras (en el caso de 2 de Abril, la Túpac Amaru, que a través de sus diez cooperativas construyó 440 viviendas) y municipales (en 2 de Abril participaron seis cooperativas que construyeron 48 viviendas). Según se trate de un tipo u otro de cooperativas las que construyen, la operatoria para resolver la disponibilidad de tierras fue diferente. En un caso, se realizó una toma en el entorno de Cachacito y luego se gestionaron los recursos para ejecutar el programa. En el otro, existiendo la disponibilidad de recursos y vista la posibilidad de acceder a las tierras de 2 de Abril, se realizaron las tramitaciones ante la DGI. Es decir que una cuestión no contemplada por el programa (la disponibilidad de tierras) fue resuelta de manera diferente según el tipo de cooperativas que intervinieron en su ejecución. De modo tal que en el segundo momento se manifestó la articulación entre la política y los sectores sociales a través de coaliciones entre actores (por ejemplo, entre Ana y la FTV), en las cuales lo que se definió fue la tierra para implementar el PFEH.

El tercer momento, el del diseño de los proyectos, fue realizado en un caso por la organización piquetera y en otro por la Municipalidad, según cada tipo de cooperativa; pero la operatoria fue la misma en ambos casos: presentaron ante la UEP los proyectos para su elevación a la SSDUyV para su aprobación. De ese modo, los lineamientos técnicos del programa impusieron cómo se debe traducir espacialmente la política en el territorio. Con una operatoria similar se desarrolló el momento de la construcción. Lo que fue diferente fue la definición de los listados de beneficiarios, un tema planteado ambiguamente en la letra del programa (RODRÍGUEZ *ET AL.*, 2007) y que abre un eje de indagación sobre la adjudicación de las viviendas que excede lo planteado en este trabajo.

Un momento pasó a otro cuando confluyeron decisiones. Como puntos de inflexión del proceso, esas instancias decisivas son significativas, pues cambiaron el curso de las acciones. Por ejemplo, entre la demanda y la toma de tierras, la realización del loteo de Cachacito fue una medida que Ana vio como una oportunidad, y resolvió realizar las tomas de tierra. Entre la demanda y la gestión de tierras formal que realizó la Municipalidad de Huma-

huaca con la DGI, la decisión de adherirse al PFEH a través del Convenio Marco —es decir la disponibilidad de los fondos económicos— fue lo que habilitó al municipio y las cooperativas a “buscar” tierras y considerar las posibilidades de intervenir en el entorno de Cachacito. Entre que se resolvió el tema de las tierras y se diseñó el proyecto urbanístico y de viviendas, por el camino de las cooperativas de la Túpac, fue determinante la decisión que Ana atribuye a Milagro Sala de construir las viviendas (quien habría gestionado por otro proceso los recursos ante el gobierno nacional). Por el camino de las cooperativas municipales, el hecho clave fue la firma del Convenio Específico una vez gestionadas las tierras (lo cual confluyó con el dictamen de la DGI).

Ahora bien, ¿qué es lo que estuvo en juego en cada momento? Queremos identificar las lógicas que motivaron a los actores a actuar como lo hicieron. En la demanda, para los asentados se trataba de su posibilidad de acceder a suelo o vivienda. Para Ana, en cambio, estaba en juego más que eso: su construcción como referente local y, más aún, como una delegada política con fuerte anclaje territorial, capaz de representar a la población humahuagueña de bajos recursos, aquella que demandaba “vivienda digna”. Para el municipio, con estos hechos se definían modos de ocupar el suelo y, en consecuencia, formas de transformar y construir el territorio local.

En el segundo momento, el municipio vio la posibilidad de disponer de tierras en 2 de Abril para construir viviendas del PFEH. Ana, en cambio, ponderaba su construcción como líder barrial y luego como militante de la FTV y de la Túpac.

Los actores que realizaron el proyecto urbanístico y de viviendas en el momento del diseño tuvieron como horizonte de sentido la aprobación por parte de la SSDUyV para que se concrete la primera transferencia de fondos. En la construcción también se encontraba en juego la sucesiva presentación de certificados conforme avanzaban las obras, para que se siguieran transfiriendo fondos, con el fin último de terminar y adjudicar las viviendas a sus beneficiarios.

Más ampliamente, en todo el proceso se encontraba en juego la posibilidad de varios actores de construirse como piezas clave de la política nacional de vivienda. Algo no menor, en la medida en que la coyuntura de la política habitacional permite a los actores de la escala local reproducir sus intereses, sobre todo considerando la magnitud de los recursos económicos en cuestión. Desde ese punto de vista, hay que destacar cómo a lo largo de los dos primeros momentos del proceso se construyó Ana, que pasó de ser una referente local

Apuntes de la implementación de las políticas de vivienda desde los actores.  
El caso del barrio 2 de Abril en Humahuaca (Jujuy, Argentina)

con capacidad organizativa a una militante de dos organizaciones piqueteras. Nos resultó interesante indagar sobre este actor y por qué había organizado los asentamientos. Ana nos contó que se movía por un *“interés social (...) por la necesidad de la gente”* (entrevista a Ana) y porque tenía conocimiento de lo que era un asentamiento porque había vivido en San Salvador de Jujuy y los fines de semana visitaba a una tía que vivía en la villa; *“entonces por eso yo tenía noción de lo que es un asentamiento”* (entrevista a Ana). De modo tal que Ana tenía una experiencia acumulada (RAUBER, 1995) que le permitió en un lugar y momento específicos cohesionar a diferentes familias con una demanda común (la tierra) en una estrategia de reclamo, y de ese modo continuar acumulando experiencia mientras construía su liderazgo.

Otro actor que se construyó en el proceso de implementación del PFEH es la organización barrial Túpac Amaru, fundamentalmente en la escala local (sede Humahuaca), que no existía antes de que se conformara 2 de Abril, y cuya presencia en el barrio fue posible por el espacio que la misma organización se armó, transfiriendo fondos para construir viviendas y posibilitando que allí residieran afiliados. Se trata así de un actor con un fuerte anclaje territorial que encontró en lo local una fuente de cohesión y de poder y en el barrio, el espacio para la acción colectiva (MERKLEN, 2005).

Finalmente, consideramos que el municipio cobró relevancia en la medida en que adquirió nuevas responsabilidades respecto de otros programas y otras políticas habitacionales. Cabe mencionar que los proyectos de otros PFV se diseñan y gestionan bajo la órbita del IVUJ, con lo cual el municipio tiene poca injerencia. En este sentido, coincidimos con CRAVINO (2010) en que más que un proceso de recentralización, el PFEH implica una descentralización controlada.

Recomponer el proceso de implementación de las políticas de vivienda en la escala local nos permitió dar cuenta de la multiplicidad de actores que intervinieron en su desarrollo, que se fueron construyendo a lo largo del proceso, y cómo se fueron resolviendo algunas cuestiones de la implementación no previstas o planteadas ambiguamente en la “letra” del programa. Además, pudimos iluminar dos particularidades de este caso. La primera es que la disponibilidad de tierras para ejecutar el programa a través de las cooperativas piqueteras se resolvió con tomas de tierras. La bibliografía sobre los PFV no registró esta modalidad de operar de las organizaciones piqueteras para la ejecución del PFEH en el conurbano bonaerense. La segunda es que, a diferencia de lo que sucedía en el conurbano bonaerense, en este caso las cooperativas piqueteras recibieron los fondos del programa a través del municipio.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALMIRÓN, Analía; BERTONCELLO, Rodolfo y TRONCOSO, Claudia Alejandra** (2006). "Turismo, patrimonio y territorio. Una discusión de sus relaciones a partir de casos de Argentina". En: *Estudios y perspectivas en turismo*. Centro de Investigaciones y estudios turísticos, Buenos Aires.
- ALONSO, Osvaldo** (2004). "La lógica de los actores y el desarrollo local". En: *Revista Pilquen*. Centro Universitario Regional Zona Atlántica, Universidad Nacional del Comahue, Viedma.
- ANDERSON, James** (1997) *Public policymaking*. Houghton Mifflin Company, Boston.
- BELLI, Elena y SLAVUTSKY, Ricardo** (2006). "Consecuencias prácticas de la patrimonialización de la Quebrada". En: *Revista de Antropología*. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- BERGESIO, Liliana y MONTIAL, Jorge** (2008). "Patrimonialización de la Quebrada de Humahuaca: identidad, turismo y después...". Ponencia presentada al *Encuentro pre-Alas 2008 - Preparatorio del XXVII Congreso Alas Buenos Aires 2009*. Organizado por la Universidad Nacional del Nordeste del 24 al 26 de septiembre de 2008 en la ciudad de Posadas, Argentina.
- BETTANIN, Cristina; FERME, Nicolás y OSTUNI, Fernando** (2011). "La cuestión del habitar. Reflexiones sobre la dimensión autoritaria de las políticas habitacionales: rupturas y continuidades en las experiencias de los residentes en conjuntos urbanos de la Ciudad de Buenos Aires". En: Di Virgilio, M.M., Herzer, H., Merlinsky, G. y Rodríguez, M.C. (Ed.) *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*. Café de las ciudades, Buenos Aires.
- BETTATIS, Clarisa** (2012). "De villa a 'barrio'. La (re) urbanización de villas y asentamientos". En: Cravino, M.C. (Ed.) *Construyendo barrios. Transformaciones territoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines (Buenos Aires).
- CARDARELLI, Graciela y ROSENFELD, Mónica** (2000). "Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales". En: Duschatzky, S. (Ed.) *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Paidós, Buenos Aires.
- CASTRO, Hortensia y ZUSMAN, Perla** (2007). "Redes escalares en la construcción de los patrimonios de la humanidad. El caso de la patrimonialización de la Quebrada de Humahuaca (Jujuy, Argentina)". En: *Espaço e Tempo*. Universidad de San Pablo, San Pablo.

Apuntes de la implementación de las políticas de vivienda desde los actores.  
El caso del barrio 2 de Abril en Humahuaca (Jujuy, Argentina)

**CRAVINO, María Cristina** (2010). “Percepciones de los nuevos espacios urbanos en Buenos Aires. Un análisis del Plan Federal de Viviendas desde la perspectiva de los receptores”. En: *Dearq*. Universidad de los Andes, Bogotá.

**CRAVINO, María Cristina y GONZÁLEZ CARVAJAL, María Laura** (2012). “El barrio son los vecinos. La (re) urbanización de villas y la perspectiva de sus habitantes”. En: Cravino, M. C. (Ed.) *Construyendo barrios. Transformaciones territoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines (Buenos Aires).

**CRAVINO, María Cristina y MUTUBERRIA LAZARINI, Valeria** (2009). “Cuando el Estado conforma cooperativas: entre la cooptación y la autonomía”. Ponencia presentada al *IV Congreso de RULESCOOP y III Jornadas sobre cooperativismo y asociativismo*. Organizado por la Universidad de la República del 9 al 11 de septiembre de 2009 en la ciudad de Montevideo, Uruguay.

**CRAVINO, María Cristina y MUTUBERRIA LAZARINI, Valeria** (2012). “Del piquete a la cooperativa de vivienda. La cooperativa como herramienta política y de trabajo autogestivo para la producción de viviendas”. En: Cravino, M.C. (Ed.) *Construyendo barrios. Transformaciones territoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines (Buenos Aires).

**CRAVINO, María Cristina; DEL RÍO, Juan Pablo; GRAHAM, María y VARELA, Omar David** (2012). “Casas nuevas, barrios en construcción. Percepciones de los habitantes y vida cotidiana”. En: Cravino, M. C. (Ed.) *Construyendo barrios. Transformaciones territoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines (Buenos Aires).

**DEL RÍO, Juan Pablo** (2011). “El lugar de la vivienda social en la ciudad. Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes”. Tesis doctoral. Doctorado en Geografía, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

**FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl** (2006). “Interrogantes sobre la sustentabilidad de la política habitacional Argentina”. Ponencia presentada al *Seminario Iberoamericano de ciencia y tecnología para el hábitat popular. Construcción y participación del conocimiento*. Organizado por la Universidad Católica de Córdoba los días 29 y 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2006 en la ciudad de Córdoba, Argentina.

**HUFTY, Marc** (2011). "Investigating Policy Processes: The Governance Analytical Framework (GAF)". En: Wiesmann, U. y Hurni, H. (Eds.) *Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives*. NCCR North-South / Geographica Bernensia, Bern.

**LAGROYE, Jacques, FRANÇOIS, Bastien y SAWICKI, Frédéric** (2002) *Sociologie politique*. PRESSES DE SCIENCES PO ET DALLOZ, París.

**MARICHELAR, Gabriela** (2011). "La implementación del Plan Federal de Emergencia Habitacional en la Provincia de Buenos Aires. Lectura crítica de un programa complejo". En: *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. Prometeo, Buenos Aires.

**MERKLEN, Denis** (2005) *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Gorla, Buenos Aires.

**MORENO, Valeria** (2012). "La construcción del techo, el trabajo por facciones políticas. Entramados relacionales en la implementación del programa de Emergencia Habitacional". En: Cravino, M. C. (Ed.) *Construyendo barrios. Transformaciones territoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines (Buenos Aires).

**NOVICK, Alicia** (2007) "El caso de estudio de Buenos Aires. Interrogantes y primeros resultados de investigación". NCCR North South, Buenos Aires.

**NOVICK, Alicia y LAMBORN, Will** (2014). "Temas y problemas de la planificación en Buenos Aires. Notas sobre el Plan Urbano Ambiental". En: Walter, J. y Pando, D. (Eds.) *Planificación estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*. SACP, Buenos Aires.

**OSTUNI, Fernando** (2010). "Políticas nacionales y escenarios locales. Reflexiones sobre la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires". En: *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

**OSTUNI, Fernando** (2012). "Aproximaciones a una no implementación. El Programa Federal de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires". En: Cravino, M.C. (Ed.) *Construyendo barrios. Transformaciones territoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines (Buenos Aires).

**RABINOVICH, Adriana y CATENAZZI, Andrea** (2007). "La Planificación Urbana desde las decisiones tomadas: un análisis de lo que está en juego en las intervenciones que se concretan". Ponencia presentada al XXX ENCUENTRO RNIU, *Pensar la ciudad: miradas*

Apuntes de la implementación de las políticas de vivienda desde los actores.  
El caso del barrio 2 de Abril en Humahuaca (Jujuy, Argentina)

y desafíos a la realidad latinoamericana. Organizado por la Universidad Autónoma del Estado de México, Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII), Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa y Universidad de Guadalajara del 17 al 19 de octubre de 2007 en la ciudad de México.

**RAUBER, Isabel** (1995). “Actores sociales, luchas reivindicativas y política popular”. En: *Documentos*. Centro de recuperación y difusión de la memoria histórica del Movimiento Popular Latinoamericano, La Habana.

**RODRÍGUEZ, María Carla; DI VIRGILIO, María Mercedes; PROCUPEZ, Valeria; VIO, Marcela; OSTUNI, Fernando; MENDOZA, Mariana y MORALES, Betsy** (2007). “Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros”. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires.

**RODRÍGUEZ, María Carla** (2010). “Las políticas habitacionales argentinas post 2001: Entre la gestión de la ‘emergencia’ y la emergencia de la producción autogestionaria”. En: *Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

**SCHMIDT, Mariana y SALLERAS, Lucila** (2009). “Chaco salteño y Puna/Quebrada jujeña: políticas públicas y pueblos indígenas, entre la negación y el reconocimiento”. Ponencia presentada a la *VIII Reunión de Antropología del Mercosur (RAM)*, organizada por el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) y la Escuela de Humanidades de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) del 29 de septiembre al 2 de octubre del año 2009 en la ciudad de Buenos Aires, Argentina.

**SUBIRATS, Joan, KNOEPFEL, Peter, LARRUE, Corinne y VARONNE, Frederic** (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel, Barcelona.

**SVAMPA, Maristella y PEREYRA, Sebastián** (2009) *Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras*. Biblos, Buenos Aires.

**TRONCOSO, Claudia Alejandra** (2012) *Turismo y patrimonio en la Quebrada de Humahuaca. Lugar, actores y conflictos en la definición de un destino turístico argentino*. Pasos, Tenerife.

**VIO, Marcela** (2011). “Política habitacional y producción de la Ciudad Metropolitana. Análisis de las contribuciones del Programa Federal de Construcción de Vivienda al desarrollo urbano de los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires”. En: Rodríguez, M. C. y Di Virgilio, M. M. *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. Prometeo, Buenos Aires.

**WARREN, Carol** (2001). “Qualitative interviewing”. En: *Handbook of Interview Research: Context & Method*. SAGE PUBLICATIONS, Thousand Oaks (California).