



*Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Buenos Aires*



MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TESIS DE MAESTRÍA:

“POLÍTICAS HABITACIONALES NACIONALES Y ESCENARIOS
LOCALES. APROXIMACIONES A LA IMPLEMENTACIÓN DEL
PROGRAMA FEDERAL DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS EN LA
CIUDAD DE BUENOS AIRES”

ALUMNO: LIC. FERNANDO MARTÍN OSTUNI – 12ª PROMOCIÓN

DIRECTORA: DRA. HILDA MARÍA HERZER

CO-DIRECTORA: DRA. MARÍA CARLA RODRÍGUEZ

Índice

Agradecimientos	5
1) Introducción	7
1.a) Presentación de la temática y estructura del trabajo	7
1.b) Pregunta de investigación, hipótesis y objetivos	12
1.c) Aspectos metodológicos	14
2) Elementos teóricos y conceptuales para el análisis de la política de vivienda	17
2.a) Breves consideraciones sobre las políticas públicas en el marco de las relaciones entre Estado y Sociedad	17
2.a.1) Aproximaciones a la noción de “estado”	17
2.b) Algunas aproximaciones a los conceptos de hábitat y vivienda, desde una mirada urbana integrada.	18
2.b.1) Debate sobre el concepto de vivienda	18
2.b.2) Relación entre Estado y producción de Viviendas	21
2.b.2.1) Relación entre el Estado y el mercado de viviendas	23
2.b.2.2) El debate “planificación centralizada” vs. “autoconstrucción” en la vivienda	23
2.b.3) Relación entre producción de viviendas y estructura urbana	28
3) Transformaciones sociales y económicas recientes en la sociedad y el territorio urbano	33
3.a) Transformaciones en la estructura social y en la estructura urbana	33
3.b) Aproximaciones al déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires	40
4) Política habitacional en la ciudad de Buenos Aires: antecedentes y tendencias históricas	47
4.a) Antecedentes y tendencias generales en la política habitacional argentina	47
4.a.1) Algunas precisiones sobre la experiencia del FONAVI	52
4.b) Características y tendencias generales en la producción de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires	52
4.b.1) Antecedentes históricos	52

4.b.2) Del retorno democrático a la autonomía porteña... y después	54
4.c) Perspectivas hacia la década de 2000.....	57
5) Programa Federal en la Ciudad de Buenos Aires: desarrollo del caso	59
5.a) Consideraciones y delimitación conceptual respecto del Proceso de Implementación	59
5.b) Programa Federal de Construcción de Viviendas. Características y lineamientos generales	64
5.c) Escenario de implementación: el contexto de lanzamiento	69
5.d) El PFCV en perspectiva. Rupturas y continuidades con el FONAVI	71
5.e) El PFCV en la Ciudad de Buenos Aires	75
5.e.1) Escenario de implementación a nivel local: algunas características clave de la Ciudad de Buenos Aires para la ejecución del PFCV.....	76
5.e.1.1) Requerimientos institucionales y normativos	76
5.e.1.2) Aspectos estructurales en el escenario porteño.....	78
5.e.1.3) El rol del Instituto de la Vivienda de la Ciudad	84
5.e.2) Entramado de actores involucrados en la implementación del PFCV en la ciudad.....	87
5.e.2.1) Relación entre los distintos niveles del estado involucrados: Estado Nacional – Gobierno de la Ciudad	87
5.e.2.2) Intervención del sector privado en el proceso de implementación	90
5.e.2.3) Sobre el rol de la población beneficiaria de las obras construidas por el PFCV	94
5.e.3) Efectos en el territorio: lógicas subyacentes de producción de ciudad	95
6) En foco: análisis de tres experiencias vinculadas al PFCV en la Ciudad de Buenos Aires	103
6.a) La Boca: “la ejecución que no fue...”	105
6.b) Lugano: potenciación de una trama y reactivación de conflictos. Conjunto “De la Victoria”	111
6.c) Parque Avellaneda: la participación de actores no convencionales	122
6.c.1) Características generales de la obra y el entorno urbano	122
6.c.2) <i>La asociación para la ejecución. Relación entre Green S.A. y el Movimiento Territorial de Liberación (MTL)</i>	130

6.c.3) <i>Dificultades en el proceso de implementación: “escala obra”</i>	135
Reflexiones finales	139
Bibliografía, documentos y fuentes	147

Agradecimientos

En primer lugar, quiero agradecer a dos colectivos de investigación fundamentales para el desarrollo de este trabajo. El Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones “Gino Germani” (Facultad de Ciencias Sociales - UBA) ha sido “mi casa” desde hace diez años. Allí comencé el aprendizaje continuo y cotidiano del trabajo de investigación. El Equipo Info-hábitat Metropolitano (Instituto del Conurbano – UNGS) ha sido el lugar donde empecé a construir las preguntas de investigación que, luego de idas y vueltas, recortes y reajustes, guían esta tesis. Los investigadores responsables de estos equipos, comprometidos con la producción de conocimiento y con los valores de la Universidad Pública, han sido los mejores maestros posibles. Va mi reconocimiento a Mercedes Di Virgilio, Adriana Redondo, Raúl Fernández Wagner, Omar Varela, Gabriela Merlinsky y, en particular, a Máximo Lanzetta, responsable de mi iniciación en la investigación y formador permanente.

A Hilda Herzer y María Carla Rodríguez, directora y co-directora de tesis. La rigurosidad, paciencia, dedicación y buena predisposición con la que acompañaron el desarrollo de este trabajo difícilmente puede ser expresado con equivalente justicia. Lo mismo ocurre con mi gratitud y cariño para con ellas. En este punto, corresponde agregar a Cristina Cravino, también maestra, amiga y lectora del borrador. Los méritos que este trabajo pueda tener se vinculan con sus enriquecedoras críticas, sugerencias y comentarios. Por supuesto, las inexactitudes y errores corren exclusivamente por mi cuenta.

A las personas que gentilmente accedieron a ser entrevistadas y compartieron su tiempo, saberes y opiniones, materia prima de suma importancia para este trabajo. Espero que sientan que sus perspectivas han sido tenidas en cuenta y tratadas con el respeto que merecen.

A los compañeros de los espacios de formación, docencia y participación, tres pilares que atravesaron el contexto de producción de la tesis. En particular, a Marcela Imori, Lucas Rozenmacher, Jean-Louis van Gelder, Eva Camelli, Mariano Escobar, María Belén Sopransi, Mariana Marcos, Rodrigo Hobert, Natalia Cosacov, Luján Menazzi, Rodolfo García Silva, Clarisa Betattis, Juan Duarte, María Rosa Silva, Mariana Mendoza, Mariana Gómez, Dhan Zunino Singh, Tomás Guevara y Pablo Vitale. Juan y Pablo, además, aportaron generosamente su conocimiento y tiempo para la confección de los mapas y el registro de las imágenes, respectivamente.

A la Maestría en Administración Pública, sus autoridades, cuerpo docente y personal administrativo. A Federico Costantini y a Marcelo Mutti (también él lector de

la versión preliminar). En ellos, a todos los compañeros y compañeras de la 12ª promoción.

A mis amigos y mi familia, que son la misma cosa.

A Lidia González y Osvaldo Ostuni, mis maravillosos padres. Por enseñarme que hay un poder y una fuerza en la lealtad que sólo nace en el amor; por demostrar que, sin importar lo difícil de las circunstancias, siempre se puede seguir peleando. Ojalá haya aprendido algo. Mientras tanto, a ellos dedico este trabajo.

CAPITULO 1: Introducción

1.a) Presentación de la temática y estructura del trabajo.

Este trabajo se propone indagar acerca de la cuestión de la vivienda construida por el sector público en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)¹, utilizando como eje el actual Programa Federal de Construcción de Viviendas. Lanzada en el año 2004, se trata de una política de alcance nacional llevada a cabo por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, dependiente del Ministerio de Infraestructura y Planificación Federal. El interés en atender al programa aludido se explica por tratarse de la política habitacional de mayor magnitud en décadas. A priori, podría implicar un cambio en el rol del Estado en relación con los problemas habitacionales, traducido en una importante asignación de recursos económicos y técnicos para afrontar la cuestión.²

Los objetivos del programa son, por un lado, reducir el déficit habitacional y, por el otro, generar puestos de trabajo. La totalidad de las obras son financiadas por el Ejecutivo Nacional. Sólo para la primera etapa, se anunció la asignación de \$3.875.000.000 para construir 125.000 viviendas en todo el país, que generarían aproximadamente 360.000 empleos. La Ciudad de Buenos Aires recibiría el 5,2% del total, exactamente 5000 unidades de vivienda. Asimismo, el 11 de Agosto de 2005 se anunció la segunda etapa del programa, previendo la construcción de 300.000 viviendas en todo el país, con financiamiento nacional, aplicado en forma plurianual. La CABA recibiría otras 6000 viviendas; cuando culmine el conjunto del programa, la ciudad contaría con 11000 nuevas viviendas de interés social.

La Ciudad de Buenos Aires ha atravesado en los años posteriores a la crisis de 2001 un proceso de encarecimiento del mercado inmobiliario en general y del suelo urbano en particular. Diversos elementos han intervenido

¹ La Ciudad de Buenos Aires es también la sede del Poder Ejecutivo de la Nación y Capital Federal de la República Argentina.

² Utilizaré la palabra *estado* en minúscula para hacer referencia a su connotación en términos genéricos: el estado como *forma* (Lechner, 1985) o como *relación* (O'Donnell, 1997). El término *Estado* en mayúscula será empleado para denominar al conjunto de estructuras y órganos de gobierno (Estado Nacional, intervención/rol/acción del Estado).

en ese sentido: la migración de los sectores con capital para invertir (o que recuperaban ahorros mediante el “goteo” del “corralito”) del sector financiero al inmobiliario, considerado más seguro; el atractivo de la construcción privada en la inmediata pos-crisis como rubro para obtener una rentabilidad relativamente alta; el creciente peso de las inversiones extranjeras en el sector inmobiliario porteño, ligado por un lado al precio conveniente de Buenos Aires en términos internacionales, y por el otro al desarrollo creciente de las actividades turísticas.

Asimismo, la realidad de los sectores de la población con problemas habitacionales se hacía más compleja. Según los datos del Censo 2001, la Ciudad de Buenos Aires tiene casi diez mil viviendas deficitarias recuperables (casas “B”) y más de siete mil casillas, estas últimas ubicadas principalmente en los barrios denominados habitualmente como “villas”. Otro rasgo que distingue al distrito es una cantidad considerable de población – aproximadamente cuarenta mil hogares- que habita en conventillos, inquilinatos y hoteles pensión.

A pesar de la variedad de situaciones que componen el déficit habitacional porteño, éste tiende a adquirir una expresión territorial que configura un esquema de segregación socio espacial bastante característico de la Ciudad. Tomando la Avenida Rivadavia como una falible línea divisoria, en las últimas décadas se ha fortalecido la imagen de un “norte” donde el sector privado construye viviendas y desarrolla el mercado y un “sur” en el cual son las urbanizaciones informales y la vivienda construida por el sector público algunos de sus rasgos característicos. Salvo excepciones, entre las que se destacan algunas villas o asentamientos (Villa 31 en Retiro, Barrio “Rodrigo Bueno” en Puerto Madero, o las tierras e inmuebles ocupados en la traza de la ex AU 3)³ o las ocupaciones de edificios en desuso, la población con problemas de vivienda adquiere una magnitud significativamente mayor en la zona sur de la Ciudad: con una presencia más marcada de la población en villas en barrios como Lugano, Soldati o en el Bajo Flores, así como de familias alojadas en conventillos y hoteles pensión en La Boca, Balvanera y (aunque

³ Los mapas 1 y 2 incluidos en el capítulo 5 (pp. 99 – 100) puede servir de orientación respecto de la localización de los barrios dentro de la Ciudad.

cada vez menos debido al desplazamiento que genera el desarrollo turístico)
San Telmo

Agregado a la complejidad que plantea *per se* la diversidad de tipologías del hábitat popular en el territorio porteño, el encarecimiento del suelo también ha atravesado su dinámica. En los últimos años, el mercado informal de viviendas se ha encarecido y complejizado. Particularmente, el mayor desarrollo del sub-mercado de alquileres ha sido uno de los rasgos distintivos del período. En suma, la combinación de la precariedad habitacional y el incremento de sus costos afectan doblemente a sectores en situación de vulnerabilidad.

Este escenario plantea varios interrogantes en el momento de pensar en el estudio de un programa de construcción de viviendas. Preguntas que se disparan tanto a partir del análisis sobre los supuestos a partir de los cuales se piensa, diseña e impulsa la política desde el nivel nacional, como en lo que se refiere a sus implicancias en el proceso de implementación en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. ¿Qué tipo de articulaciones entre estado y sociedad se construyen en relación con la provisión de viviendas? Más específicamente ¿cómo se vinculan el estado, el mercado y los actores sociales en la política habitacional? ¿Qué tipo de relación se construye entre uno y otro proceso? ¿Qué sectores sociales aparecen identificados como agentes clave en la implementación de la política habitacional y qué rol desempeñan? ¿Cómo se articulan los niveles del Estado que tienen injerencia directa en este proceso, especialmente el Estado Nacional -nivel desde el cual se financia y construyen las metas del programa- y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) -ejecutor directo y encargado de la implementación a nivel local-? ¿Qué ocurre cuando quienes ejercen el gobierno en dichos niveles no comulgan en términos políticos? ¿Cómo actúa en el conjunto del proceso el sector privado? ¿Qué ocurre con los “beneficiarios”?

Lejos de poder ser respondidas en el ámbito de este trabajo, las preguntas, construidas con el fin de orientar la mirada, recogen algunas vetas de los principales debates llevados a cabo en el ámbito de la investigación social, tanto en temas urbanos como habitacionales. No se trata de dos campos disciplinares separados. Por el contrario, la reflexión sobre dichos procesos está fuertemente articulada, sobre todo en el plano de la construcción

de abordajes conceptuales. Es mi intención, entonces, recuperar esa perspectiva para el análisis del proceso de implementación del PFCV en la Ciudad.

El Programa Federal de Construcción de Viviendas comienza a implementarse en todo el país a partir de 2005. En líneas generales, la Nación se compromete ante las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a otorgar un financiamiento no reintegrable para la construcción en todo el país de ciento veinte mil unidades de vivienda. Según el Convenio Marco, el financiamiento abarca la provisión de vivienda con infraestructura y superficie cubierta mínima. El Estado Nacional financia solamente la construcción de la superficie mínima de la vivienda. Por lo tanto, la provisión de la tierra e infraestructura queda, al menos en un primer momento, a cargo de los estados provinciales o, en su defecto, municipales; en el recorte espacial de esta tesis, la localización de las viviendas es responsabilidad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Aquí se plantea una cuestión de particular importancia, ya que, por un lado, el suelo urbano disponible actualmente en la ciudad es limitado y buena parte de los terrenos de gran tamaño se encuentran ubicados en la zona Sur, sobre todo en los barrios de Parque Avellaneda, Villa Lugano y Villa Soldati. Se trata de barrios donde tradicionalmente el sector privado ha mostrado poco interés en promover desarrollos inmobiliarios, por lo que la vivienda construida por el sector público ha tenido históricamente una presencia importante. El barrio de Lugano es en este sentido un caso paradigmático, ya que además alberga la mayor cantidad de urbanizaciones populares informales de la ciudad.

La implementación del PFCV en la CABA involucra una serie de instancias y de actores variada, desde el Estado Nacional al gobierno de la ciudad, principalmente a través de los organismos específicos que trabajan sobre la cuestión de la vivienda (Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Nación, Instituto de la Vivienda de la Ciudad); desde las empresas constructoras que participan de las licitaciones y de las obras en forma directa, a los productores de insumos para la construcción de manera mediada o indirecta.

También es importante indagar respecto de qué rol ocupan los destinatarios de las viviendas ¿Hay una idea de destinatario en los lineamientos del programa? ¿Se lo concibe como un “beneficiario” o un “derecho-habiente”? ¿Los futuros habitantes juegan un papel activo en su producción y/o elección o reciben la vivienda “llave en mano”? ¿Cómo se plantea la cuestión del recupero de la inversión hecha en las viviendas?

Nuevamente, se trata de interrogantes orientadores, que no podrán ser respondidos aquí en su totalidad. En parte porque para ello sería importante indagar sobre la instancia final del proceso de implementación de un programa de vivienda que es la adjudicación de las mismas. El hecho de que el PFCV todavía esté siendo ejecutado, además de los criterios de extensión establecidos para este trabajo, impide abordar la cuestión de las adjudicaciones con la profundidad necesaria. Pero eso no invalida tener presente la reflexión respecto del “sujeto” de la política.

La investigación integrará distintos niveles. En un primer plano, se trabajará sobre los aspectos teóricos y conceptuales pertinentes para el análisis de la política habitacional. Esto implica recuperar críticamente distintos abordajes sobre la cuestión de la “vivienda” y del hábitat y sobre el rol que desempeña el Estado en relación con las posibilidades de acceder a este bien por parte de la ciudadanía. Para ello, es indispensable revisar el estado del arte, volviendo sobre los debates planteados en los años sesenta y setenta entre distintos investigadores de las ciencias sociales y del urbanismo con respecto a los alcances y las limitaciones de, por un lado, la planificación centralizada de la política habitacional y, por el otro, la autoconstrucción de viviendas por la población.

Un segundo eje intenta reconstruir brevemente las transformaciones sociales y económicas que caracterizan en contexto actual de la sociedad Argentina, haciendo especial hincapié en cómo se explicitan dichos procesos en la Ciudad de Buenos Aires. Para ello, se toman en cuenta los cambios socioeconómicos generales (en particular en los escenarios pre y post crisis de 2001) y los lineamientos en que estas transformaciones se expresan en la estructura y el hábitat urbanos. Debido al objeto de la tesis, aquí se concentrará la atención en la evolución del déficit habitacional, particularmente en la CABA. También es necesario hacer una breve periodización y un análisis

sintético de las intervenciones públicas en materia habitacional anteriores al PFCV en la Ciudad. Se trata de poder interpretar la especificidad del último en función de las tendencias predominantes en la historia reciente de la política de vivienda. Para cada uno de estos aspectos (transformaciones generales y particularidades de la cuestión habitacional en la ciudad) se recuperarán las investigaciones que configuran el estado del arte.

Luego, se avanza en el análisis del proceso de implementación del PFCV en la Ciudad de Buenos Aires. Para ello es menester reconstruir contexto de aplicación del Programa Federal de Construcción de Viviendas, así como también sus principales características. Esto implicará reflexionar sobre el programa en sí mismo, como política pública de alcance nacional, así como también sobre su efectiva implementación en el territorio de la ciudad de Buenos Aires. En cuanto al recorte de las intervenciones, la tesis se concentrará en las experiencias de construcción de vivienda nueva exclusivamente, dejando fuera otras operatorias con financiamiento nacional (por ejemplo, las iniciativas de mejoramiento urbano). En ese apartado también se realiza una construcción *ad hoc* de qué se entiende en este trabajo por *proceso de implementación*. Si bien por tratarse de la revisión de un debate de carácter conceptual, he optado por mantener la sección en este capítulo, en parte porque ordena los ejes con los que analizo la experiencia del PFCV, pero también porque refleja en algún sentido el retorno a revisar los supuestos teóricos para formular la tarea de investigación durante el curso de la misma.

Para poder trabajar con un nivel de reflexión más desagregado, se analizarán tres experiencias específicas de ejecución del PFCV en la Ciudad. En primer lugar, un caso en el que la ejecución encontró una traba que, hasta el momento, no ha sido resuelta e impidió el desarrollo de las obras (“Casa Amarilla”). Luego, una intervención en un área de elevado déficit habitacional, que invita a construir algunos interrogantes respecto de su relación con el entorno urbano inmediato (“Conjunto De la Victoria”). Por último, se estudiará una de las obras más importantes desarrolladas en la ciudad con fondos nacionales en el período, que se destaca además por la participación de actores no convencionales en su ejecución (“Parque Avellaneda”)

Finalmente, se intentará desarrollar una reflexión sobre el PFCV en la ciudad recuperando las preguntas aquí presentadas. Lejos de intentar saldar la

cuestión, el desarrollo de las conclusiones irá acompañado por un esfuerzo por construir nuevas preguntas disparadoras de futuros procesos que continúen esta investigación.

1.b) Pregunta de investigación, objetivos y preguntas hipotéticas.

Preguntas de investigación e hipótesis:

Pregunta:

¿Cómo se desarrolla el proceso de implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires? ¿Qué características asume la ejecución de una política nacional en la escala local?

Hipótesis:

- Los lineamientos y características del PFCV hacen difícil una implementación mecánica a nivel jurisdiccional, a menos que se desarrollen adaptaciones específicas en las diferentes localidades. A su vez, la rigidez de esos lineamientos no propicia el desarrollo de esas adaptaciones.*
- La ausencia de esas adaptaciones puede redundar en reproducir -y eventualmente fortalecer- la tendencia histórica de construir vivienda social en la zona Sur de la Ciudad y, con ello, reforzar el patrón de segregación socioespacial existente.*
- En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, algunos de estos elementos (como la ausencia de financiamiento para suelo urbano y el hecho de construir viviendas “llave en mano”, sin establecer criterios de participación de los beneficiarios), sumados a características del entramado institucional de la CABA (dificultades en el funcionamiento de los organismos pertinentes, rigidez en el marco normativo, crisis políticas) pueden generar una serie de obstrucciones en el proceso de implementación del programa.*

Objetivo General: Describir y analizar el proceso de implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) y su impacto sobre la trama urbana de la Ciudad de Buenos Aires.

Objetivos Específicos:

- 1) Describir y analizar los lineamientos generales y las características del PFCV.
- 2) Indagar respecto de cómo se traducen los aspectos generales en el proceso de implementación en la Ciudad de Buenos Aires. Describir la dinámica de localización de los conjuntos y la distribución de los proyecto en la trama urbana de la Ciudad de Buenos Aires.
- 3) Estudiar la intervención de aspectos que facilitan o dificultan la implementación a nivel local.
- 4) Identificar el entramado de actores que intervienen en el proceso de implementación del programa.
- 5) Analizar qué tipo de relación estado – sociedad se construyó en el marco de la aplicación del PFCV en la ciudad.

1.c) Aspectos metodológicos del trabajo.

1. c.1) Universo, unidades, período histórico, ámbito espacial

El trabajo tiene como objetivo desarrollar un estudio que recupere elementos de carácter descriptivo pero pretende avanzar hacia un análisis de carácter explicativo. La propuesta intenta articular el análisis del proceso de implementación de una política pública de vivienda con el entramado de actores que participan (institucionales, privados, comunitarios). Debido a que los estudios específicos y sistemáticos sobre la política pública aludida son escasos, esta tesis se encuentra todavía en un nivel pionero y en una instancia exploratoria de investigación.

La naturaleza temporal del trabajo lleva a establecer un recorte a partir del período que se inicia luego de la crisis del año 2001, como referencia a un contexto previo cercano en el tiempo y significativo en términos sociohistóricos, llegando hasta la actualidad. Si bien será necesario atender a ciertos elementos previos (al menos desde la descripción), el análisis concentrará la atención sobre un programa actualmente en proceso de implementación. Esto permite observar sobre qué escenario se diseña e implementa el PFCV, puesto en marcha a partir de 2004. El recorte espacial delimita a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como la referencia territorial para la investigación, haciendo hincapié en las áreas donde se detecta mayor presencia del programa.

La estrategia metodológica hizo necesario aplicar una triangulación de abordajes cualitativos y cuantitativos. Lo mismo vale para la construcción de información y utilización de datos: ha sido necesario trabajar con fuentes secundarias y con datos contruidos en el marco del propio trabajo.

La información cualitativa ha sido elaborada en el proceso de investigación específico que esta tesis sintetiza, mientras que los datos de carácter cuantitativo corresponden a información secundaria relevante a partir de la temática elegida. En ambos casos se trata de información pertinente y coincidente con el universo temporal y espacial del estudio emprendido

Respecto del uso de datos secundarios, se ha visto limitado a las posibilidades de acceso a la información pública, que en la materia que aquí se trabaja no se destaca por ser abundante y encontrarse disponible. Como fecha de corte para la actualización de esos datos (grado y montos de ejecución de los recursos) se ha establecido el mes de Diciembre de 2008.⁴ Respecto de las fuentes hemerográficas, se han tomado referencias posteriores a esa fecha siempre que pudiesen aportar información indicativa de posibles tendencias hacia futuro sobre el curso del proceso de implementación.

En cuanto a la información cualitativa, ha sido generada casi exclusivamente a partir de entrevistas a informantes clave. Dado que el objeto de la tesis marcó la necesidad de acceder a conversaciones con profesionales

⁴ Durante los meses transcurridos entre el momento de la entrega de la tesis para su evaluación (Agosto de 2009) y su defensa (Marzo de 2010), he seguido la evolución de los informes de avance sobre la implementación del programa. Debido a que no hubieron durante aquel período modificaciones a los datos consignados, he mantenido las referencias según figuran en la versión del texto entregada al jurado.

que desempeñan roles clave tanto en la función pública como en la actividad privada, la concreción de las entrevistas fue una tarea bastante dificultosa. No obstante, el contenido resultante fue fundamental para el desarrollo del trabajo. Para preservar el anonimato de los entrevistados, las referencias se han establecido reemplazando sus nombres por números. De este modo, el lector puede seguir las opiniones vertidas por cada uno y, al mismo tiempo, se preserva el principio de confidencialidad. Las entrevistas formuladas alcanzaron la saturación de conceptos y contenidos, llegando un punto en el cual la información y perspectivas comenzaban a repetirse. En ese momento se tomó la decisión metodológica de interrumpir el proceso de recolección de información e iniciar el análisis.

Para el procesamiento de los contenidos de las entrevistas se construyó una matriz de análisis cualitativo. En ella se operacionalizaron las variables y conceptos complejos hasta ser traducidos en observables de investigación bajo la forma de preguntas. El análisis de las entrevistas, articulado con la información secundaria, ha sido el principal sustrato para el estudio del proceso de implementación del PFCV en la Ciudad.

Por último, el análisis de la distribución de las obras y proyectos desarrollados con fondo del programa en los distintos barrios de la ciudad, llevó a evaluar la necesidad de incorporar el uso de programas de georreferenciación de la información secundaria, así como también del uso de fotografías. La cartografía permite abordar la distribución de proyectos y recursos del PFCV desde la construcción de una representación gráfica del territorio, mientras que las fotografías se utilizan como herramientas para nutrir la descripción y el análisis de los conjuntos en particular, así como también de su relación con la trama urbana circundante.

CAPITULO 2: Elementos teóricos y conceptuales para el análisis de la política de vivienda.

2.a) Breves consideraciones sobre las políticas públicas en el marco de las relaciones entre estado y sociedad.

2.a.1) Aproximaciones a la noción de “estado”

Siguiendo los planteos de O'Donnell (1977), entiendo por estado el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada; por dominación a la capacidad, actual y potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros. La dominación, como relación social general, es una forma de vinculación desigual entre sujetos sociales que se basa en el acceso a una serie de recursos: apelación a la (posible) coerción física, control de recursos económicos, de información e ideológicos. Esta asimetría en la distribución de recursos se vincula con la articulación desigual de la sociedad en clases sociales. En la experiencia del estado capitalista, dicha desigualdad descansa principalmente (aunque no exclusivamente) en la relación entre el capitalista -como poseedor de los medios de producción- y trabajador -como no propietario- en tanto clases, y en la apropiación desigual que los distintos sujetos sociales hacen del valor creado por el trabajo. El estado aparece entonces como garante de las relaciones sociales, entre ellas las relaciones de producción. Se trataría de un tercer sujeto social que, por medio de sus *instituciones*, actúa como garante de las relaciones de dominación en aquellos casos en los cuales lo que es promesa virtual y subyacente de respaldo a las mismas es invocado para que se efectivice (O'Donnell, 1977).

Así, la dimensión de lo específicamente político (el estado) aparece como co-constitutiva de las relaciones sociales, incluso de las relaciones de producción. En tanto tercer sujeto garante de las relaciones de producción, lo es también de la existencia y reproducción de los dos sujetos sociales “fundamentales” que sostienen esa “ecuación”: la burguesía y los trabajadores asalariados. El estado actúa entonces como un sujeto no capitalista que

garantiza la reproducción de las clases, respaldando a la relación social que las constituye en tales.

De aquí se desprende el papel que el estado desempeña como organizador de la sociedad, actuando como límite negativo de las consecuencias socialmente destructivas de la reproducción de las relaciones sociales capitalistas. En este papel, aparece nuevamente interviniendo como sujeto no capitalista, limitando muchas veces el accionar de las propias clases dominantes en aquellos casos en que pueda poner en riesgo la relación. Aparece entonces como un agente externo a las relaciones “privadas” entre los actores. De este modo, encarna una racionalidad “trascendente”, un “interés general” por encima de los intereses particulares. Esa exterioridad aparente permite que el estado capitalista no sea directamente *de* los capitalistas: consagra la igualdad formal de los sujetos frente a este “tercero” que, escindido, regula sus relaciones. Siguiendo a Oszlak (2004) si el estado es entendido como instancia de articulación de relaciones, “es difícil pensar en relaciones más necesitadas de articulación y garantías de reproducción que las implicadas en una economía de mercado plenamente desarrollada, es decir, en un sistema de producción capitalista” (Oszlak, 2004: 18).

El Estado, para poder existir ya como una formación concreta (como un conjunto de instituciones y aparatos), necesita desarrollar ciertos atributos que definen su condición (“estatidad”), es decir, sus capacidades como instancia de organización del poder y de ejercicio de la dominación política; es “relación social y aparato institucional” (: 16). Por eso, como sostiene Yujnovsky (1984) pensando en el rol del Estado frente a la cuestión de la vivienda, en el momento de analizar los efectos que persigue la acción de las instituciones estatales es importante considerar las relaciones del nivel político – ideológico, “porque trascienden el carácter de programa de satisfacción de necesidades de consumo en el plano habitacional” (Yujnovsky: 25).

2-b) Algunas aproximaciones a los conceptos de hábitat y vivienda, desde una mirada urbana integrada.

2.b.1) Debate sobre el concepto de vivienda.

Para comenzar a problematizar el concepto de “vivienda” es interesante recuperar el a esta altura clásico abordaje del arquitecto inglés John Turner (1977). La “vivienda” no debería limitarse a ser interpretada como una unidad habitacional aislada. En cambio, propone comprenderla como un “proceso”, como una situación que implica una serie de relaciones que se establecen entre “los actores, sus actividades y sus logros” (Turner, 1977: 79). Resulta muy productivo poder pensar la cuestión de la vivienda como una problemática que combina los aspectos físicos o infraestructurales y los sociales y culturales.

Emilio Pradilla (s/f), habla de las características que debiera tener una vivienda para poder ser considerada *adecuada*:

- A) Reunir condiciones mínimas de habitabilidad: solidez estructural; área construida acorde a las necesidades de la familia media; servicios de agua, drenaje y energía eléctrica; asolación y ventilación adecuada; acceso a áreas libres y recreativas y a los servicios de educación y salud para los ocupantes.
- B) Ser reconocida como “patrón” de vivienda tanto por el conjunto de la sociedad, como por sus instituciones y, particularmente el Estado, quien así lo consagra en el discurso oficial de sus políticas.
- C) Que ese “patrón” haya sido asumido por las clases populares como propio en sus reivindicaciones y aspiraciones” (Pradilla, s/f).

La noción de *vivienda adecuada* también articula elementos ligados a los aspectos estructurales con cuestiones sociales y coyunturales. Estos últimos se manifiestan, por un lado, en el reconocimiento de ciertos parámetros por parte del conjunto de la sociedad, que alcanzan cierto “rango institucional”. Este rango institucional puede, por un lado, aparecer en las prácticas -en este caso se trata de prácticas constructivas- promovidas por instituciones de la sociedad civil (organizaciones de base, no gubernamentales, fundaciones vinculadas a los problemas de hábitat). Pero, por otro lado, es el Estado, a través de la construcción de un corpus normativo y de la implementación de políticas, quien tiene la *capacidad real* de hacer efectivo ese “patrón” y de otorgarle estatus legal.

No obstante, la *vivienda adecuada* debe reunir otro requisito, que es el del reconocimiento de la “legitimidad” del patrón, agreguémosle *oficial*, por parte de los sectores que no han alcanzado el acceso pleno a ese bien. Este último punto supone que para poder hablar de una vivienda adecuada es necesario indagar acerca de la posibilidad de la existencia de un consenso entre los distintos actores involucrados más o menos directamente a la problemática, en una sociedad específica. Palabras como *consenso*, y *sociedad* remiten, entonces, a que se trata de características históricas y, por lo tanto, sujetas a cambios en relación con los distintos contextos en que se problematice la cuestión (Oszlak y O’Donnell, 1976).

En este sentido, es interesante el abordaje propuesto por Yujnovsky (1984) del concepto de vivienda. La vivienda involucra una serie de servicios que el autor llama “habitacionales”. Estos servicios habitacionales deben satisfacer necesidades primordiales como el albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad y accesibilidad física. Como estas necesidades varían con cada sociedad y entre los distintos grupos sociales, “las condiciones de vivienda y la política habitacional sólo pueden analizarse teniendo en cuenta las diversas estructuras y relaciones de la sociedad y el estado... [Por lo tanto] el concepto de vivienda debe referirse a los servicios habitacionales proporcionados en un cierto período de tiempo en una *configuración espacial urbana, en un medio ambiente de una sociedad determinada*” (Yujnovsky, 1984: 18-20).

La definición que propone Yujnovsky tiene dos virtudes principales. En primer lugar, su abordaje vincula el concepto de vivienda al desarrollo urbano como problema más general. Esto habilita a trabajar el problema de la vivienda desde una perspectiva integral, permitiendo hablar de la vivienda y de su entorno, “*hábitat o medio ambiente*”. Segundo, explica la importancia de integrar el estudio de la política habitacional a un marco más general, interpretándola como parte del desarrollo de articulaciones complejas y conflictivas entre actores y, a su vez, entre éstos y la dimensión estatal.

Haciendo una lectura cruzada de estos abordajes, se pueden encontrar denominadores comunes a las tres, así como también elementos complementarios y puntos de partida para incorporar nuevas cuestiones. Fundamentalmente, los autores entienden la cuestión del acceso a la vivienda

como “algo más” que obtener una unidad habitacional. Se trata también del acceso a una serie de servicios que permitan satisfacer un conjunto de necesidades mayores, como las redes de infraestructura, un medio ambiente sano, los servicios de salud y educación, y actividades recreativas; de servicios cuyo acceso está ligado a la distribución desigual del “producto social” entre las distintas clases y sectores sociales. La realización del acceso a los servicios tiene un componente ineludible, que es el espacio. Las complejas articulaciones históricas entre estado y sociedad analizadas desde la política de vivienda, hacen necesario tener en cuenta la dimensión territorial de la relación. La cuestión de la segregación socio-espacial es también un componente importante a tener en cuenta en el momento de reflexionar acerca del mejoramiento del hábitat.

2.b.2) Relación entre Estado y producción de Viviendas.

2.b.2.1) Relación entre el Estado y el mercado de viviendas.

Para Topalov (1979), el papel del Estado en relación con la planificación urbana no se explica concibiéndolo como un sujeto racional que persigue la satisfacción del interés general a través de una estrategia (que abarca un conjunto de acciones racionales en relación con esa meta). Más bien, se trata de un conjunto de aparatos que realizan mediante un proceso complejo y contradictorio, el interés general de la clase dominante. De este modo, la política urbana, que no puede reducirse a una actividad de planificación, se convierte en un momento de un proceso social de carácter general, permeado por las luchas libradas por los movimientos sociales urbanos (luchas de clase). La planificación es un componente clave para la realización de la ciudad como valor de uso complejo; como espacio por excelencia de la socialización capitalista de las fuerzas productivas (Topalov, 1979; Castells, 1970; Harvey, 1977; 1982).

Según Castells (1970), los problemas ligados al déficit habitacional son una manifestación estructural de las condiciones en que se producen las viviendas. La “penuria de la vivienda” no es una consecuencia directa de la

urbanización en sí misma, sino que responde a una relación entre oferta y demanda, determinada ella misma por las condiciones sociales de producción de la vivienda entendida como un objeto de mercado⁵. De esto no se desprende, dice Castells, que los déficits de vivienda sean “puramente coyunturales y una simple cuestión de equilibrio entre la oferta y la demanda. Se trata de un necesario desfasaje entre las necesidades, socialmente definidas, de la habitación y la producción de viviendas y equipamientos residenciales” (Castells, 1970: 179). En tanto la especificidad de lo urbano se encuentra en el modo en que remite a los procesos implicados en la reproducción (simple y ampliada) de la fuerza de trabajo⁶, la dificultad de acceder a la vivienda se presenta como un “cuello de botella” persistente, que hace necesaria algún tipo de intervención por parte del sector público.

Una característica específica del sector inmobiliario según Topalov, y particularmente interesante para este trabajo, es que uno de los insumos que utiliza para su producción no es reproducible y puede ser monopolizado: el suelo urbano. La tierra es un “bien finito”, que se agota y no puede fabricarse a voluntad. El suelo utilizado para actividades urbanas en particular necesita de ciertas adaptaciones, como obras de mejora para poder construir, tendido de redes de infraestructura, etcétera. Una vez que el suelo urbano se agota, o en aquellos casos en que el desarrollo urbano lleva a la necesidad de “incorporar” tierra, el suelo rural en las áreas “de borde” cambia de usos. Esto suele estar acompañado de prácticas especulativas, ligadas a la fuerte variación que existe entre el precio de la tierra rural a favor de la urbana (Jaramillo; 1990). El

⁵ Los objetos inmobiliarios, entendidos como mercancías, tienen un valor de uso y un valor de cambio. Como valor de cambio, son producidos por el capital y circulan como capital. Pero la mercancía inmobiliaria es también un valor de uso. La valorización de los capitales del sector inmobiliario tropieza con el hecho que el valor de cambio capitalista del producto es inaccesible a la gran mayoría de la población (Castells, 1970; Topalov, 1979).

⁶ “La especificidad de lo urbano reside en aquello que connota directamente los procesos relativos a la fuerza de trabajo de modo diferente que en su aplicación directa al proceso de producción [...] el espacio urbano se convierte así en el espacio definido por una cierta porción de la fuerza de trabajo, delimitada, a un tiempo, por un mercado de empleo y por una unidad (relativa) de su existencia cotidiana” (Castells, 1970: 279). La ciudad, entendida desde esta perspectiva, invita a considerar la dimensión de la acción de los distintos grupos sociales como un elemento de peso en la configuración del espacio urbano. En este sentido, la ciudad es producto de dichas acciones y, a la vez, actúa como límite habilitante para las mismas. Como señala Grimson, (2005), la organización territorial, la dinámica de segregación residencial, las tradiciones de acciones colectivas urbanas y muchos otros elementos configuran la imaginación social y política de los grupos y movimientos sociales.

resultado es la fijación de las sobreganancias localizadas en forma de rentas del suelo urbano, presentes en el precio final de las viviendas.

Otra característica que es importante destacar del sector de la construcción es la baja tasa de rotación del capital que se invierte en ésta, entre el período de iniciación y finalización – comercialización del producto. El propio desarrollo del salario en la población tiende a contribuir a esta prolongación de la circulación de la vivienda como mercancía. De allí se desprende la necesidad de un capital que financie ese período de circulación (Topalov; 1979).

Finalmente, hay que tener en cuenta que dadas estas características, incluso durante el período de la industrialización sustitutiva de importaciones y del “Estado de Bienestar” latinoamericano, la literatura menciona la importancia de la autoconstrucción como una modalidad de producción de la ciudad que no pareciera estar, al menos a priori, orientada por la búsqueda de la ganancia. Para Topalov, la persistencia de este sistema era una muestra cabal de “la incapacidad del capitalismo para otorgar viviendas a las capas de la población que tienen salarios más bajos o a las que tienen empleos precarios y que no están incluidas de manera permanente en la esfera de la producción capitalista” (:142-143).

2.b.2.2) El debate “planificación centralizada” vs. “autoconstrucción” en la vivienda

Turner planteaba en los años '70, como cuestión central, la disyuntiva entre los “sistemas administrados centralmente y aquellos autogobernados en el nivel local” para el suministro de vivienda a los sectores pobres (Turner, 1977: 31). Su tesis principal era que los segundos proporcionaban los medios más aptos (y equilibrados en cuanto al consumo de recursos e impacto ambiental) para la provisión de servicios habitacionales satisfactorios.

El autor hacía una dura crítica a lo que denominaba “espejismo desarrollista”, ya que consideraba que perseguía un modelo que no guardaba relación con las diversas realidades locales. Trasladados a la política habitacional, estos cuestionamientos se concentraban en las consecuencias de

la planificación en el marco de estructuras piramidales y tecnologías centralizadoras. Así, construía una díada entre *heteronomía* (entendida como el sometimiento al mandato de un “otro exterior”, sea este un sujeto o una normativa) y *autonomía*: en esta oposición, el primer punto identifica la provisión serial de los servicios personales, al tiempo que el segundo refiere a la acción de los grupos y las asociaciones locales (Turner, 1977).

Los proyectos de vivienda a gran escala son caracterizados como costosos e improductivos en términos de los recursos que requieren para ser llevados a cabo. También se los presenta como antagónicos a la variedad, la pequeña escala y la participación de la población. Los complejos habitacionales constituían, “grandes solares cuajados de bloques uniformes en los que se segregara a las personas” (Turner, 1977: 37). En un fuerte rechazo a política de vivienda de la época, el cuestionamiento se concentraba en las concepciones que entendían a la “vivienda como un artículo de consumo, como una mercancía”, cuya mejor distribución se produciría mediante el uso de estructuras piramidales de crecimiento continuo y tecnologías centralizadoras. Estas estructuras se mostraban impermeables a los aportes locales y a las experiencias más específicas, que involucraban la perspectiva de los beneficiarios-autoconstructores. La falta de contemplación no respondía a una simple cuestión de desinterés, sino que considerar desde estructuras jerárquicas las decisiones y experiencias de “la base” era un contrasentido y culminaba en un comportamiento “antieconómico”. Así, en palabras del autor “los desajustes entre el suministro de alojamientos y la demanda de los mismos serán directamente proporcionales al grado de heteronomía del sistema” (Turner, 1977: 59). A mayor dependencia de servicios jerárquicos, mayores desajustes e inhibición de recursos de los usuarios, y menor y más pobre el suministro de alojamientos resultantes.

Además de criticar la estética, uniformidad y tamaño de las viviendas producidas en condiciones de *heteronomía*, Turner señalaba que su normalización y gran tamaño minaban la posibilidad de contemplar la diversidad de situaciones en que se encontraban los usuarios y adecuarse a éstas. En oposición al “alojamiento tradicional [...] la vivienda actual, relativamente poco duradera, producida a escala gigante y centralmente administrada acelera el agotamiento de los recursos escasos” (Turner, 1977:

64-65). La vivienda producida por el Estado era más susceptible de llegar al colapso administrativo-financiero y físico que la del sector privado comercial. La propuesta alternativa apuntaba a un tipo de planificación que hiciera hincapié en procesos legislativos, limitados a actuaciones imprescindibles para establecer y mantener una distribución equitativa de los recursos entre la población.

Esta mirada quedaba sintetizada en una serie de “principios para la vivienda”: el *principio de autogobierno en la vivienda* (“lo que importa es lo que ésta hace por el usuario y no lo que es”); el *principio de las tecnologías apropiadas para la vivienda* (“su economía es más una cuestión de ingenio personal y local que de productividad industrial controlada centralmente”); el *principio del planeamiento de la vivienda por medio de límites* (“el usuario posee la autoridad última sobre su vivienda, pues la inversión en alojamiento y su posterior cuidado dependen de recursos que solo él es capaz de aplicar económicamente”). Solamente se podría mantener el acceso equitativo a los recursos y evitar su explotación, cuando se establezcan límites a la actuación privada. En definitiva, cuando el planeamiento ejecutivo y centralizado (propositivo) cediera lugar a favor de otro legislativo (proscriptivo) (Turner, 1977: 115).

Las críticas a los planteos de Turner no se hicieron esperar. Algunos autores entienden que las clases populares resuelven sus problemas habitacionales a través de “formas de subsistencia” que les merecen una valoración bastante diferente a la del arquitecto inglés: “lo que denominamos ‘formas de subsistencia’ [no corresponde] al patrón de ‘vivienda socialmente necesaria’. Desde el punto de vista de su valor de uso, estas viviendas se caracterizan por: el hacinamiento y la promiscuidad, la insalubridad, la ausencia de servicios básicos (agua, luz, drenajes, servicios sanitarios) y de equipamientos urbanos (vialidad, escuelas, equipos de salud, etc.), la debilidad estructural y la inestabilidad; por lo tanto ellas no sirven para la adecuada reproducción de la fuerza de trabajo” (Nuñez, Pradilla, Schteingart, s/f: 25). De este modo, la autoconstrucción representa una prolongación de la jornada de trabajo del obrero más allá de lo normal, que no es remunerada. Es un “efecto de la aguda situación de explotación y pauperismo de las masas, desgastador de la fuerza de trabajo, mecanismo eficaz de apoyo a la acumulación de

capital” (:28). Los estados latinoamericanos y las agencias internacionales serían conscientes de esta situación, hecho que explicaría sus impulsos a este tipo de modalidad constructiva.

Como “la parte mayoritaria de la población urbana de América Latina, compuesta por desempleados, subempleados y obreros pauperizados, se encuentra en la imposibilidad de acceder en el mercado capitalista de venta o alquiler a una *vivienda adecuada*” (Pradilla, s/f: 285) ya sea producida por el sector privado o por el sector público, la autoconstrucción sería entonces “junto con el alquiler de cuartos de inquilinato [...] *una única alternativa posible* de solución a la necesidad de vivienda para el enorme *ejército industrial de reserva* y para la gran masa de *obreros pauperizados*, agudamente explotados, cuya existencia es una de las características estructurales del capitalismo dependiente latinoamericano” (Pradilla, s/f: 270).

Para Pradilla, el mejoramiento de la vivienda encarado por los sectores populares que despierta la “[admiración de] los tecnócratas oficiales e investigadores burgueses como Turner”, no es el resultado ni la causa de una supuesta movilidad social, sino la laboriosa acumulación de horas de trabajo y pequeñas inversiones realizada durante largos años de paciente labor. Una vez terminada la autoconstrucción de la vivienda, se pondría de manifiesto que la situación en la escala social no se explica sino por la ubicación en la estructura de empleo. Además de contribuir al desarrollo de una “ideología pequeño burguesa” y de incurrir en mistificaciones demagógicas y populistas sobre la estética y el ingenio constructivo de los pobres, la autoconstrucción constituiría “una alternativa reaccionaria”⁷.

⁷ La afirmación de que la autoconstrucción es una “alternativa reaccionaria” se fundamenta, para Pradilla, en que tiene las siguientes consecuencias: a) mantiene el atraso secular de las fuerzas productivas en la construcción de la vivienda; b) determina elevados costos individuales y sociales de producción de las viviendas y significa un desperdicio considerable de fuerza de trabajo social; c) éste es cargado sobre los hombros de los sectores más pauperizados y/o explotados y no sobre los de sus causantes objetivos: la burguesía; d) significa un alargamiento de la jornada de trabajo del obrero que repercute en el incremento del plusvalor absoluto y desgasta rápidamente su capacidad productiva; e) para el ejército de reserva, significa su automantenimiento lo que beneficia al capital que lo ha generado; f) Eterniza las míseras condiciones de vida de las masas obreras pues objetivamente no puede conducir a la obtención de una vivienda que satisfaga las necesidades consideradas mínimas en el momento actual; g) contribuye a la reproducción de la ideología pequeño burguesa entre las masas autoconstructoras; h) ayuda a mantener las relaciones de dependencias frente al Estado en términos de la regularización de la propiedad y la dotación de servicios, y refuerza su dominio ideológico; i) tiende a eliminar el costo de la vivienda del salario obrero, permitiendo

Algunos investigadores latinoamericanos reconocen el desarrollo diverso según los países de un sector inmobiliario capitalista avanzado, en cuya consolidación el Estado ha tenido una considerable influencia, sobre todo a través de la financiación de la demanda y el apoyo a empresas constructoras. Ellos mismos señalan que, en general, las políticas públicas habitacionales, antes que resolver el problema del acceso a la vivienda, han servido para incentivar el desarrollo capitalista del sector de la construcción, favoreciendo a intereses inmobiliarios (Nuñez, Pradilla y Schteingart, s/f). A estas críticas, podemos agregar, retomando una idea de Peter Ward (Ward, s/f), que la literatura desarrollada desde los años sesenta en América Latina sobre la situación de dependencia de los países llamados “subdesarrollados” implicaba que la pobreza fuera una problemática persistente en la región y no una “fase a superar” (elemento crítico que, para Ward, no había sido suficientemente desarrollado en torno a la discusión sobre la autoconstrucción). De este modo - y treinta años más tarde- vale cuanto menos ser más cautelosos que los propulsores de la autoconstrucción como modalidad que promueve el “ascenso social”.

Para Turner, la discusión planteada en estos términos remite a las diferencias clásicas entre una izquierda y derecha convencionales. Estos argumentos son razonables si se parte del supuesto de que la vivienda puede y debe ser administrada en forma centralizada. El autor rechaza ese planteo, argumentando que supone, explícita o implícitamente, que la problemática habitacional debe ser abordada desde sistemas de provisión y producción a gran escala, independientemente de si estos son públicos, privados o mixtos. Desde la posición de Turner, dicho abordaje supone la implementación de mecanismos improductivos, alejados de las necesidades y perspectivas de los futuros usuarios. Los sistemas centralizados, además, fomentan la conformación de una suerte de bloque corporativo, en el que los roles del sector público, de las empresas capitalistas y de los sindicatos se entrecruzan y amalgaman (Turner, s/f: 99).

Es importante interpretar las posiciones del debate teniendo en cuenta que la polarización que expresa adquiere magnitud durante las décadas del '60

un incremento del plusvalor apropiado por el patrón; j) presiona a la baja del salario real de los trabajadores (Pradilla: 317-318).

y '70. A partir de los años ochenta se flexibilizan los paradigmas predominantes en las ciencias sociales en general, y en la investigación urbana en particular. Diversos enfoques y categorías, sin ser por completo abandonados, fueron menos utilizados para el análisis de las transformaciones sociales en el nuevo contexto histórico.

Habría que agregar que el fenómeno del hábitat popular se ha complejizado y enriquecido, situación que invita a revisar críticamente la producción teórica clásica (Fernández Wagner, 2008). Es interesante el aporte de Rodríguez y Di Virgilio (2007) en cuanto a cómo en las diversas prácticas que intervienen en el desarrollo del hábitat popular (por ejemplo, la autoconstrucción individual, la producción desde colectivos mayores, la producción no lucrativa por terceros) se desarrollan modalidades de articulación que incorporan variantes y matices al esquema dicotómico de “autonomía vs. heteronomía”.

No obstante, entiendo que aquél debate sigue siendo productivo para investigar en la actualidad por dos motivos. Primero, refleja con nitidez las interpretaciones clásicas respecto de la problemática habitacional y del rol del Estado en la producción de viviendas. Segundo, por su pertinencia en relación con el objeto de este trabajo. Analizar el PFCV bajo el tamiz de las perspectivas que aquí se reconstruyen críticamente puede ser una manera de indagar respecto de cuánto de aquella discusión permanece vigente.

2.b.3) Relación entre producción de viviendas y estructura urbana.

Por último, es pertinente retomar una breve reflexión sobre la incidencia de la renta urbana y del precio de las mercancías inmobiliarias en la producción y en los usos del espacio urbano. La posibilidad de convertir una tierra en urbana se vincula con el crecimiento de una sociedad urbana. Asimismo, la propia idea de ciudad presupone una sociedad que es co-constitutiva de su existencia y desarrollo. No obstante, si bien en términos generales la producción de la ciudad y su suelo son ineludibles de los grupos sociales que allí se desarrollan, la propiedad privada de la tierra genera una fragmentación efectiva que condiciona el desarrollo social a partir de la apropiación de plusvalor en la

captación de rentas territoriales. De esta manera, la renta del suelo urbano incide en forma permanente en la conformación del espacio urbano, que se refleja principalmente en la segregación social del hábitat y las actividades que tienen lugar en el ámbito de las ciudades: retomando una expresión de Diego Carrión, "se produce una apropiación desigual en términos sociales de los beneficios que provienen de la tierra"(1989: 182).

Según Bourdieu (2001) las propiedades de las viviendas, entendidas como producto por excelencia del mercado inmobiliario, pueden ser comprendidas sólo a partir de la combinación de sus características objetivas, tanto técnicas como formales, y los esquemas inseparablemente estéticos y éticos de los *habitus* que estructuran su percepción y apreciación. Es así como se conforma lo que llama la *demand real* que los agentes intervinientes en el mercado inmobiliario y que los fabricantes deben tener en cuenta⁸. Así, las posibilidades o restricciones económicas que llevan a las decisiones de compra de un determinado inmueble sólo pueden explicarse y analizarse si se considera la relación existente entre cierto estado de la oferta (propuesta por el campo de producción y de la comercialización) y cierto estado de las exigencias y preferencias inscriptas en las disposiciones de los compradores. Estos últimos, despliegan sus preferencias en el marco de la oferta constituida a partir de sus *habitus* (condiciones para la acción), "llevados a contribuir a las coacciones que padecen" (Bourdieu, 2001: 38).

Este peculiar proceso, que combina las especificidades del suelo urbano y el desarrollo de la construcción con los procesos de conformación de la oferta y los procesos generales de diferenciación social, atraviesa el conjunto de las relaciones que se desarrollan en el espacio urbano. A tal punto que, como señala Clichevsky (1989), permite observar tendencias en las formas de distribución espacial y en el uso del espacio construido según sus distintos

⁸ Bourdieu se refiere específicamente a los fabricantes de viviendas, ya que está analizando la constitución del "mercado de la casa" en Francia, tomando, entre otras cosas, la tendencia según los diferentes *habitus* a inclinarse por el alquiler o la compra, el rol de la publicidad, etcétera. De todas formas, esta reflexión puede ser productiva y, por eso, merece ser recuperada para un análisis de las características del mercado inmobiliario en general, donde los agentes siguen expresando en el territorio sus estrategias de diferenciación social.

destinos. En su desarrollo, opera una instancia colectiva de asignación de usos a las distintas áreas que será construida a partir de las relaciones entre los distintos grupos sociales, pero que se presentará hacia el conjunto como "natural". Dicha cristalización opera como un factor estructurante en el proceso de conformación del espacio urbano.

Entre estos determinantes, si bien podemos encontrar algunos que obedecen a necesidades que hacen al funcionamiento de las actividades que participan en la producción de las unidades urbanas, muchos otros son de tipo convencional, e implican la identificación de determinadas actividades o usos del espacio, así como también a sus "usuarios", con áreas específicas del territorio.

La puja que implica el poder asignar a determinadas áreas usos específicos se acentúa aún más, como señala Clichevsky (1989), según el tipo de agente que actúe en el mercado. Cada uno tiene una estrategia definida respecto de la porción de tierra que produce y/o comercializa. No cuesta imaginar eventuales tensiones entre el Estado, el sector privado, y grupos de la sociedad civil. Por ejemplo, el Estado actúa como regulador del sector privado interviniendo tanto en la esfera de producción del suelo como de su comercialización, en forma directa o indirecta (implementando políticas sobre otros sectores que tengan repercusiones sobre el mercado de tierras). A modo de ejemplo -ya que se trata de un punto que se desarrollará con más precisión en los próximos apartados-, en los emprendimientos llevados adelante para la zona sur en general por distintos organismos gubernamentales, hay intervenciones en materia de inversión en infraestructura, así como también cambios en los códigos de zonificación (industrial, residencial) (Rodríguez, Mera, Bañuelos, 2008). Estas modificaciones, que tienen por objetivo revitalizar áreas degradadas de la ciudad, actúan fundamentalmente como disparador de futuras iniciativas del sector privado, sin existir políticas fuertes en relación con las posibilidades de permanencia de la población de las zonas frente a las posibles presiones del mercado. Lo mismo respecto de las consecuencias de los cambios de zonificación, que tienen una repercusión fundamental sobre las actividades que pueden desarrollarse (así como también, por supuesto, sobre

la articulación de los distintos tipos de renta presentes en todo terreno urbano).⁹ Las intervenciones realizadas por el Estado (o la ausencia de ellas), dado su rol como agente involucrado en la producción de la ciudad, pueden afectar intereses sectoriales de modo determinante en lo relacionado con las situaciones de legalidad e ilegalidad en la tenencia de la tierra. A su vez, la lucha de la población por el derecho a la ciudad define la conducta del Estado en la regulación del suelo, según las coyunturas políticas y el peso relativo de los movimientos sociales.

El accionar del Estado en cuanto a la producción de viviendas también debe ser interpretado desde esta perspectiva. Winograd (1989) destaca cómo “la cuestión del movimiento”, o sea, los usos que los habitantes hacen de la ciudad (transitándola, trasladándose en su seno) ha sido una dimensión desatendida en el desarrollo urbano. Semejante falta de atención atenta contra la posibilidad de un crecimiento integrado y armónico del hábitat,¹⁰ definido éste como “el proceso de organización o transformación del espacio efectuado por los hombres y las colectividades, en la medida en que [se materializan] las actividades económicas, tecnológicas, sociales y culturales requeridas por los contenidos de un momento histórico concreto” (Winograd: 1989: 123). Desde

⁹ Otro ejemplo interesante de cómo interviene el Estado en la configuración de las ciudades puede observarse en la definición de aquello que queda por dentro y por fuera de la legalidad. Clichevsky (1990) destaca de qué modo el Estado delimita qué es legal y qué no lo es en términos urbanísticos y el impacto que ello tiene, por un lado, sobre la población que habita en los asentamientos populares en situación de “ilegalidad”. Por el otro, respecto de la propia investigación académica, que en numerosas oportunidades utilizó el término de “ilegalidad” como si se tratase de una cualidad intrínseca de las urbanizaciones populares y no de un atributo “definido 'desde afuera'” (Clichevsky, 1990: 383). Debido al carácter histórico (y, podríamos agregar, *geográfico*) de un marco normativo, es susceptible de ser cambiado a partir de modificaciones en las correlaciones de fuerza, de innovaciones en el plano de las cosmovisiones teórico-políticas, o, simplemente, pueden presentar diferencias “de lugar a lugar” que se plasman en códigos, acciones y normativas.

¹⁰ Es llamativa la confluencia de la perspectiva de Winograd, referente de la corriente conocida como arquitectura ciudad (Winograd, 1989; Barbagallo, 2002), con algunos de los planteos desarrollados a fines de la década del '60 por el filósofo francés Henri Lefebvre (1969; 1970). Este último comparaba a la ciudad con el lenguaje. Los sujetos no pueden modificar el lenguaje a voluntad, discrecionalmente. Los hombres pueden desarrollar cambios sobre la lengua, pero la reciben como algo “dado”, que se presenta en principio como exterior y que es (re)apropiado en el desarrollo de la vida. En este sentido, presenta la idea de que la ciudad “escribe y prescribe”: es obra de agentes históricos y sociales, es un “producto”. Este “producto ciudad” es lugar y medio de interacciones complejas; aparece como un nivel específico de la realidad social. Lo último no equivale a decir que los procesos sociales generales se desarrollan por encima de la ciudad, sino que ésta constituye una instancia particular de mediación en la que estos procesos se especifican (: 70). Tal interpretación de la dimensión espacial abre la puerta para pensar en su desarrollo históricas y, por lo tanto, en el rol del Estado *-aparato y relación social-* en su configuración.

aquí, el espacio es considerado como “contenedor” -en el sentido de límite habilitante, de condición de posibilidad- de las relaciones sociales.

Esta mirada es interesante para poder pensar en qué tipo de hábitat urbano configura la política de vivienda. La lógica de construcción de conjuntos habitacionales en áreas donde una parte importante del parque habitacional ha sido desarrollada por el sector público redundante en la (re)producción de mecanismos de segregación socioespacial. La tendencia a construir vivienda social en la zona sur de la ciudad de Buenos Aires debe ser estudiada desde esta perspectiva, sobre todo en el momento de analizar qué ocurre con la localización de los conjuntos habitacionales en la actualidad. La decisión de construir en los lugares donde quedan extensiones significativas de tierra, independientemente de su conectividad y de la presencia de equipamientos, en detrimento de avanzar en el desarrollo de conjuntos de una escala más reducida pero diseminados en el territorio y así completar (y complejizar) el tejido urbano constituye, en última instancia, una definición política.

CAPITULO 3: Transformaciones sociales y económicas recientes en la sociedad y el territorio urbano.

En este capítulo se desarrollan sintéticamente dos cuestiones en relación con la política habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. En primer lugar, presentaré una breve reconstrucción de las transformaciones sociales y urbanas de las últimas décadas en el Área Metropolitana de Buenos Aires, haciendo especial hincapié en el caso de la Ciudad de Buenos Aires. La referencia a la escala metropolitana se vincula con la necesidad de recuperar la perspectiva de la “ciudad real”: si bien el caso que aquí se estudia (el PFCV en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) presenta un recorte político administrativo específico, los procesos sociales y urbanos se desarrollan en un territorio que no puede ser circunscrito a estos límites. De este modo, para comprender la dinámica urbana de la Ciudad de Buenos Aires es necesario presentar, aunque sea en pocas palabras, la dinámica metropolitana de la cual forma parte.

En un segundo momento, se analizará cómo se compone el déficit habitacional de la Ciudad de Buenos Aires. Aquí sí es de interés concentrar la atención dentro del ámbito de la CABA, dado que esto último se vincula con poder identificar sobre qué tipo de problemas habitacionales se implementa el PFCV.

3.a) Transformaciones en la estructura social y en la estructura urbana.

La configuración del espacio metropolitano está íntimamente vinculada con la dinámica social generada en el marco de los diferentes ciclos de desarrollo económico. En la Argentina, el quiebre de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) y los drásticos cambios en la estructura social, que reconocen un momento “bisagra” en las políticas impulsadas por la última dictadura militar (período 1976 – 1983), pusieron en escena un patrón de producción de pobreza y desigualdad que impactó notablemente sobre las condiciones de vida en general y sobre las formas que asume el hábitat entre los sectores de bajos ingresos. Semejante proceso alcanza una fuerte visibilidad en la zona metropolitana de mayor densidad del país: el AMBA

(Cohen, 2007; Di Virgilio y Rodríguez, 2007; Portes y Roberts; 2005; Grimson y Cerruti, 2005; Gorelik y Silvestri, 2000; Oszlak, 1991).¹¹

Siguiendo a Portes y Roberts (2005), las políticas de la ISI tuvieron un impacto considerable en el carácter de las ciudades de América Latina. Las inmigraciones internas masivas, el desarrollo de las actividades industriales y comerciales, y el desarrollo de un sector informal (producto del desbalance entre la demanda laboral y la capacidad de absorción por parte del sector formal de la economía) fueron rasgos comunes en las metrópolis de la región.

Este desfase también se produjo en las posibilidades de obtener una vivienda. El crecimiento de la ciudad presionaba sobre el mercado de tierras y vivienda, restringiendo las posibilidades de acceso a dichos bienes por las vías del mercado formal para amplias franjas de la población. La autoconstrucción y el desarrollo de urbanizaciones populares constituyeron formas predominantes del hábitat popular (Portes y Roberts; 2005). Debe destacarse que para estos autores la centralidad económica, social y política de Buenos Aires fue reforzada durante el período de la ISI.

No obstante, las políticas impulsadas por la última dictadura representan un momento de ruptura en el desarrollo de la sustitución de importaciones en el país. La valorización financiera desplazó a la producción de bienes industriales como el eje del proceso económico y de la expansión del capital, articulado con una apertura de la economía argentina (Basualdo, 2006; Cerruti y Grimson, 2005). En cuanto a las políticas urbanas, algunos autores destacan hasta qué punto implicaron una ruptura violenta con “el estilo incrementalista, de conciliación y compromiso, empleado por los gobiernos anteriores”, ya fueran estos civiles o militares (Oszlak, 1991: 28).¹²

¹¹ Di Virgilio y Rodríguez señalan la vinculación entre los cambios en la composición de la pobreza y las posibilidades de acceso al hábitat. Hasta mediados de la década del setenta predominaba la “pobreza transicional” (por alguna necesidad básica insatisfecha). Luego, en la segunda mitad del decenio de los setenta disminuye la pobreza total pero, al mismo tiempo, se triplican los pauperizados y se deterioran las condiciones de vida de los pobres estructurales (Di Virgilio y Rodríguez, 2007). Estos cambios guardan una estrecha relación con las transformaciones en los modos del hábitat popular hacia fines de la misma década.

¹² Otras miradas enfatizan que la significación de la irrupción de la dictadura y sus políticas en cuanto a las transformaciones sociales generales no encuentran un correlato semejante en términos de la cultura urbana (Gorelik y Silvestri, 2000; Gorelik; 2004). No obstante, en el plano de la implementación de políticas estatales hacia la ciudad y sus habitantes, la ponderación de los elementos de ruptura parece contar con evidencia fáctica suficiente.

Uno de los ejes en los que esta reorientación se hizo manifiesta fue el Plan de Erradicación de Villas Miseria de la ciudad de Buenos Aires (Oszlak, 1991; Yujnovsky, 1984). En un inicio se produjo bajo la forma del “desaliento”, impidiendo la construcción de nuevas viviendas y la ampliación de las existentes. Con el correr de los meses, la Municipalidad de Buenos Aires comenzó una política de expulsión y relocalización de la población de las villas. En paralelo, Oszlak (1991) destaca cómo se produjo un encarecimiento pronunciado del mercado inmobiliario formal. En ese mismo período, en la provincia de Buenos Aires se observa la restricción a los loteos sin servicios, otrora llamados “loteos populares”. El requisito de la existencia de los servicios para poder vender suelo urbano encareció el costo de la tierra urbana ostensiblemente, en un contexto de fuerte redistribución regresiva del ingreso.¹³

La combinación de estas iniciativas generó una creciente dificultad en el acceso al suelo urbano y a la vivienda para sectores populares. A principios de los años '80, aún en tiempo de la dictadura, comienza a visibilizarse una diversidad de iniciativas que complejizan las tipologías tradicionales del hábitat popular. En la Ciudad de Buenos Aires se destaca el proceso de ocupación de edificios vacantes en áreas centrales. En el conurbano se originaron los “asentamientos”, cuyo desarrollo continuó y se acentuó durante los años '90. A diferencia de las tradicionales “villas”, los “asentamientos” son ocupaciones organizadas, muchas veces con asesoramiento técnico, que intentan mantener la trama urbana formal (trazado de calles y amanzanamiento) y cumplir con la normativa. Los habitantes las piensan como una solución habitacional permanente e intentan luego obtener la titulación de la tierra y las viviendas.

¹³ Entre los distintos cambios que signaron las posibilidades y las estrategias habitacionales de los sectores populares en el AMBA, especialmente en el Gran Buenos Aires, se produjo en el año 1977 uno muy significativo. A partir de la sanción del decreto ley 8912/77 de la Provincia de Buenos Aires, de reordenamiento territorial y regulación de los usos del suelo, se restringe la posibilidad de lotear tierra para usos urbanos sin los servicios correspondientes. Esta normativa promueve la definición de las distintas áreas y subzonas dentro de los municipios y sus correspondientes parámetros de aprovechamiento de las parcelas, los índices de ocupación, los indicadores de densidad habitacional, el tamaño mínimo de las parcelas, los retiros de las construcciones y los usos del suelo permitidos. Inscrito dentro de un paradigma tradicional del urbanismo, el decreto-ley promueve ocupar la menor cantidad de suelo posible a favor de la construcción en altura y la segregación de usos y funciones. Utiliza criterios uniformes que intentan responder desde una perspectiva particular a los procesos vinculados con el desarrollo de la “ciudad real”.

En la Capital Federal, además del desarrollo de las ocupaciones de edificios en desuso -que se acentúa en los primeros años del período democrático- y la política de erradicación de villas, se observa hacia fines de los años '80 un aumento considerable de los precios de los alquileres. Dicho encarecimiento es un efecto generado por la desregulación de los mismos durante la dictadura militar. La combinación de estas instancias generó una presión considerable sobre sectores en situación de vulnerabilidad habitacional (Oszlak, 1991).

A grandes rasgos, puede decirse que esta tendencia regresiva, iniciada hacia fines de la última dictadura, se mantuvo durante la década del ochenta y se profundizó durante los años noventa. En este período se agudiza la implementación de políticas enmarcadas en los lineamientos del Consenso de Washington. Estas reformas tenían como objetivo modificar algunos aspectos de las relaciones estado – sociedad, que se identificaban con las dificultades para mantener los niveles de crecimiento económico. Principalmente, se trataba de promover una mayor disciplina fiscal, reformas impositivas y privatización de los servicios que estuviesen bajo la égida del sector público, al mismo tiempo que se modificaban los tipos de cambio en pos de una mayor competitividad, se alentaban la desregulación de la economía y la liberalización de las políticas comerciales. Coincidentemente, se abogaba por fortalecer los mecanismos de protección de los derechos de propiedad individual, por avanzar hacia una apertura a la inversión extranjera directa, y por otorgar prioridad del gasto público en educación y salud e implementar tasas de interés positivas pero moderadas (Anderson, 1998; Amin, 1999). Se promovía la flexibilización de ciertos mecanismos institucionalizados y reguladores de la vida económica y social de las naciones, identificados como rígidos y antagónicos con las posibilidades de crecimiento y desarrollo vigentes en la época. Entre ellas se destacan la adopción del régimen de convertibilidad, la privatización de empresas y servicios públicos, la desregulación de los mercados de capitales y laboral, la reforma fiscal y la integración regional.

Como señalan Cerruti y Grimson (2005), dichas medidas incidieron en la crisis de la industria local, así como también en una balanza comercial crecientemente desfavorable. Una de sus consecuencias más visibles y dramáticas fue el crecimiento de los índices de desempleo (del 5,2% en 1991

llegó al 12,2% en 1994 y a más del 18% en 1995), vinculado a la privatización de empresas públicas, la reorganización productiva de las grandes firmas y a la dificultad de las pequeñas y medianas empresas para operar en dicha coyuntura.

La segunda mitad de la década mostró un crecimiento considerable en los niveles de pobreza, que se agudizan en los primeros años de la década actual: en octubre de 2002 los hogares bajo la línea de pobreza en el AMBA llegaban al 42,3% (Cerruti y Grimson, 2005: 93). Se trata de un momento en el que la economía atraviesa un ciclo recesivo, potenciado por la implementación de políticas pro-cíclicas (Damill, 2004). Tanto el área metropolitana como la Ciudad de Buenos Aires mostraron signos evidentes de cómo las transformaciones mencionadas se expresaron en el territorio. Los cambios en el modelo económico reforzaron las tendencias en el proceso de urbanización, donde se destaca la disminución de la importancia relativa de Buenos Aires en el concierto urbano nacional (Meichtry, 2007).

Las privatizaciones tuvieron consecuencias notorias sobre los cambios en la morfología urbana, haciendo más difícil la posibilidad de habitar la ciudad para los sectores de menores ingresos (Cravino, Fernández Wagner, Varela, 2002). Un caso paradigmático corresponde a la privatización del sistema de autopistas. Como señala Cohen (2007) la extensión de las autopistas urbanas y suburbanas con peaje fue una condición necesaria para la expansión del segundo y del tercer anillo del conurbano bonaerense. Estas obras generaron una mejora para el acceso de la población suburbana a la Capital, reduciendo los costos en tiempo de transporte para los sectores de ingresos medios y altos. Pero, al mismo tiempo, incrementaron los precios de los terrenos en los anillos suburbanos, que alentaron a los promotores para la urbanización residencial bajo la modalidad de los barrios cerrados, con servicios de infraestructura propios, dirigidos a sectores de alto poder adquisitivo (Svampa, 2001; 2005).¹⁴

¹⁴ Otro rubro que merece ser destacado es la concesión en la administración del servicio de Obras Sanitarias de la Nación. El convenio establecía que el consorcio privado debía mejorar la administración, así como también realizar las inversiones necesarias para rehabilitar los sistemas existentes de tratamiento y distribución de agua y extender la red de suministro (Cohen, 2007). Dichas inversiones no fueron efectuadas y el servicio volvió a la órbita del sector público.

Esta transformación fue clave en la tardía suburbanización de las elites en el AMBA (Torres, 2001). En concordancia con las crecientes dificultades para acceder a la ciudad para amplias franjas de la población, tuvo lugar una apropiación de mayor superficie urbana por habitante a manos de los sectores sociales altos, que condicionan el espacio residencial contiguo habitado por sectores de ingresos medios y bajos. La suburbanización de los sectores de altos ingresos, configurada por enclaves de baja densidad, plantea una disputa por espacios intersticiales de la periferia, tradicionalmente urbanizados por sectores populares (Clichevsky, 1999).¹⁵ Como resultado de los nuevos emprendimientos aparecieron nuevos y complejos problemas ambientales y urbanos.¹⁶

Así, tanto en la periferia (por la coexistencia física de barrios cerrados y asentamientos populares) como en las áreas centrales (debido a la persistencia -y complejización- de la lógica de segregación socioespacial de la Ciudad) se destaca una fuerte polarización residencial. La expresión de estas asimetrías entre el norte y el sur de la Ciudad de Buenos Aires fue, según Cohen, “la base de la decisión del GCBA en 1999 de establecer programas e instituciones especiales para desarrollar un plan para el sur [...] pero en la actualidad sólo un pequeño nivel de inversión, pública o privada, ha sido realmente realizado en esta área” (Cohen, 2007: 283-284). La extensión de la línea de subterráneos hacia el sur en la década actual, iniciativa que data de comienzos de la década del '90, así como las obras de defensa costera en el barrio de La Boca en la década anterior (Rodríguez, Mera, Bañuelos, 2008), se inscribirían para el autor en esa tendencia.

Algunos autores interpretan estas transformaciones como parte de un quiebre y giro drástico tanto en la política como en la cultura urbana (Gorelik y

¹⁵ Debe destacarse que el mencionado decreto ley 8912/77 incorporaba la figura de los clubes de campo. De este modo, la normativa es un elemento a considerar como “incentivo” para destinar tierra al desarrollo de los countries. Tierras que hasta mediados de los setenta hubiesen sido destinadas a loteos populares se ponen a la venta, sin subdividir ni urbanizar, para countries. De ahí que se configure en algunos lugares la contigüidad entre countries y loteos populares, o terrenos baldíos rezagos de viejos loteos

¹⁶ Para Suárez, Calello y Lombardo (2005) en este contexto se desplegaron nuevas condiciones de expoliación urbanas: “o sea, de la incidencia de la ciudad en el desgaste y deterioro de la fuerza de trabajo [...]. Las dificultades para acceder y salir de un asentamiento, la deficiencia de los transportes, pavimentos, iluminación, señalización, junto a problemas ambientales como la carencia y calidad del agua, de energía, inundaciones, gestión de los residuos y las condiciones sociosanitarias y habitacionales tienden a un agravamiento y/o a un nuevo tipo de expoliación (: 244).

Silvestri, 2000; Gorelik, 2004).¹⁷ Según Gorelik (2004), la concepción de la política urbana que se impone a partir de los años noventa se traduce en una fórmula económica: *la ciudad de los negocios*. Se trata de una cosmovisión que supo trascender la gestiones particulares (aunque se asocie su inicio con la gestión del intendente Grosso) instalándose como sentido común, como clima ideológico de época. Independientemente de estar asociado con tendencias de cambio a nivel mundial, se concibe a ese giro como una respuesta particular, local, de orientación neoconservadora a esa coyuntura, que potencia sus aspectos más negativos y garantiza su reproducción (Gorelik, 2004).

Autores como Sassen (2007; 1999) o Ciccolella (1999), analizando el caso particular de Buenos Aires, identificaron algunas tendencias características de las “ciudades globales” vinculándolas con los procesos de apertura económica, desregulación y predominio del capital financiero. Las ciudades ven cómo muchas de sus áreas se reacondicionan en función de las lógicas del consumo y de los servicios avanzados, al tiempo que declinan en su rol industrial y de ámbito de vivencias cotidianas tradicionales (Ciccolella, 1999). Para Ciccolella, esa tendencia se expresó en el desarrollo de “una ciudad a tres velocidades”: una primera ciudad “just in time”, “on line”, en tiempo real, conformada por un sector de la población que se desplaza velozmente por autopistas informáticas y de concreto; otra formada por la mayor parte de la población, que se mueve aún según tiempos fordistas por avenidas y calles de tránsito lento; y, por último, la ciudad inmóvil, habitada por los sectores sociales que ven restringidas sus posibilidades de participación en la actividad económica formal.

Herzer y otros (2008) recuperan la pregunta respecto de cómo las intervenciones guiadas por la lógica del sector privado transforman áreas específicas de la ciudad, rompiendo la lógica de la integración, de la “homogeneidad en la heterogeneidad”. En este sentido, la informalidad laboral y habitacional no se conjugan mecánicamente, sino que se entrecruzan configurando un escenario complejo y diverso de posibles inserciones de la población en la ciudad. La acción del Estado a través de la política habitacional, “que privilegia la construcción en espacios vacantes por y sobre el

¹⁷ Los autores entienden a la cultura urbana como aquellas acciones, ideas y representaciones asociadas a los procesos específicamente urbanos (Gorelik y Silvestri, 2000).

mejoramiento del tejido residencial” produce un paisaje urbano fragmentado pero interdependiente (Herzer y otros, 2008: 288). Retomando el análisis de Cuenya (2004), las iniciativas vinculadas a los grandes proyectos urbanos parecen mostrar, desde otra faceta de la intervención estatal, un rumbo en ese mismo sentido.

Si la crisis del año 2001 representó el colapso del modelo de acumulación basado en la articulación de los distintos sectores del poder económico en torno al modelo de convertibilidad (Basualdo, 2001; Pucciarelli, 2001), cabe pensar qué queda de la imagen de “ciudad en tres tiempos”, o de la “ciudad de los negocios”, en la actualidad. Bien vale reflexionar en qué medida la crisis generalizada plantea rupturas drásticas, suaves matices o continuidades en la ciudad y, con ello, en qué grado las interpretaciones previas permanecen vigentes hoy día. Hecha esta salvedad, resulta difícil construir una conclusión taxativa.

Con todo, la lógica de la coexistencia de un patrón de segregación socioespacial histórico con nuevas expresiones urbanas de la fragmentación es un elemento que mantiene plena vigencia cuando se estudia la Ciudad de Buenos Aires. Esto último debe ser un aspecto a considerar en el momento de indagar sobre cómo operan las políticas públicas, y muy en particular la política habitacional, en la configuración del espacio urbano en la actualidad: hasta qué punto su ejecución potencia, mantiene, limita o altera el escenario de fragmentación social y urbana existente.

3.b) Aproximaciones al déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires

Para poder presentar un panorama respecto de las situaciones de criticidad habitacional en la Ciudad de Buenos Aires resulta conveniente establecer qué se entiende por déficit habitacional: a qué tipo de situaciones y realidades hace referencia. El déficit habitacional no es un indicador sin clasificaciones internas sino que se compone de una variedad de situaciones. Siguiendo la clasificación de la SSDUyV (2001), por un lado, incluye las llamadas “viviendas recuperables”, aquellas que tienen al menos un componente deficitario: piso de tierra, ladrillo suelto u otro material, o no tienen provisión de agua por cañería

dentro de la vivienda o no disponen de inodoro con descarga de agua (categoría de viviendas tipo B del Censo). Luego, “viviendas irrecuperables” (categorías de “ranchos” y “casillas” del Censo). Por último, las situaciones de déficit por hacinamiento para aquellos casos en los que habitan más de dos personas por cuarto, incluso en viviendas buenas.

La Ciudad de Buenos Aires presenta un conjunto de especificidades que es importante considerar en el momento de observar el déficit habitacional. La variación en su cantidad de habitantes, así como la conformación del parque habitacional existente, son elementos ineludibles para considerar el marco general de los problemas habitacionales de la ciudad.

En el año 2001 la población de la Ciudad de Buenos Aires ascendía a 2.776.138 habitantes con una densidad promedio de 13.679,6 habitantes por km², mientras que se censó un total de 1.024.231 hogares (Censo 2001). La mayor cantidad de habitantes registrada en el distrito corresponde al censo de 1947 (2.981.043 habitantes). Desde aquella fecha, la población no ha mostrado variaciones significativas, con una leve tendencia al descenso (IAIVA, 2007). La baja más pronunciada se observa en el último período intercensal (1991-2001), del orden del 6,4%. No obstante, la cantidad de hogares entre los dos últimos censos permaneció estable, mostrando un muy leve incremento (1.000 hogares, 0,1%).¹⁸ Posiblemente el crecimiento en la cantidad de hogares esté vinculado con la fuerte presencia de los hogares unipersonales, acaso uno de los rasgos sociodemográficos distintivos de la Ciudad de Buenos. Si se observa el crecimiento de la población a escala metropolitana, su expansión se desarrolló en el bonaerense, disminuyendo progresivamente la incidencia de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires tanto en el aglomerado como en el total del país.

El total de viviendas empadronadas según el último censo llegaba a 1.350.154. Esta cifra arroja un crecimiento del 24,1% en un período de veinte años, tomando como referencia los datos del censo del año 1980. Si bien es un crecimiento menor al del GBA en el mismo período (36,9%) se trata de un

¹⁸ Si se observan las variaciones de población a escala barrial, de los 48 barrios de la ciudad sólo cinco presentan aumentos de población: Nueva Pompeya -13,2%-, Villa Soldati -11,5%-, Villa Lugano -7,2%-, Villa Luro -3,6%-, y Flores -2,5%-. Debe destacarse que, exceptuando a Villa Luro, estos barrios también son los que más crecimiento muestran en cuanto a la cantidad de hogares -entre un 7,2 y un 14,% de nuevos hogares- (IAIVA, 2007).

aumento equivalente a la cuarta parte del parque habitacional en un contexto de descenso de la cantidad de habitantes (IAIVA, 2007). El stock de viviendas ocupadas en la ciudad de Buenos Aires en el año 2001 era de 1.008.867 unidades. En 341.287 de esas viviendas el Censo no realizó la entrevista (un 25% del total). El 9,8% de las viviendas empadronadas se encontraban ocupadas pero con sus habitantes temporalmente ausentes. Pero debe destacarse que las viviendas en alquiler o venta representaron casi el 5% del total de las empadronadas. Esa categoría era del 1,5% en el censo de 1991, lo que marca un crecimiento del 270%.

En el año 2001, el 95,3% de las viviendas porteñas fueron registradas como casas A, casas B y departamentos. El 4,7% restante corresponde a piezas de hotel, pensión, inquilinato y viviendas de calidad precaria. Las casas A (no deficitarias) mantienen el mismo peso relativo en 1980 y en 2001 (23%) con un crecimiento en valores absolutos de aproximadamente 20.000 unidades. En más de la mitad de los barrios la proporción de viviendas consideradas no deficitarias (casas tipo A y departamentos) superan el 95%. Versalles, Villa Devoto, Belgrano y Agronomía alcanzan los porcentajes más altos.

Las casas tipo B, identificadas como viviendas deficitarias recuperables, también aumentan en valores absolutos en el período 1980/2001, aunque la incidencia en el parque es muy escasa (en el año 2001 representan el 1%). En el censo de 2001 esta categoría registró unas 10.000 unidades y más de la mitad ubicadas en Villa Lugano (2.588), Barracas (1.245), Flores (1.086), Nueva Pompeya (997), y Villa Soldati (748). Las viviendas tipo “casilla” (construidas con materiales de baja calidad o de desecho) alcanzaron la cifra de 7.024 viviendas, localizadas principalmente en cinco barrios de la ciudad: Barracas, Villa Lugano, Nueva Pompeya, Villa Soldati y Flores, aquellos en los que también se destaca la presencia de casas tipo B.¹⁹

Además de las casas tipo B y casillas, el Censo 2001 registró alrededor de 37.886 hogares en piezas de inquilinatos y de hoteles y pensiones (3,7% del total). Dichos hogares se ubicaban predominantemente en barrios del centro de

¹⁹ Sin embargo el barrio informal más poblado y emblemático de la Ciudad de Buenos Aires, la Villa 31, se encuentra en la zona de Retiro y Recoleta, en el sector norte de la ciudad. O sea, en el área donde el sector inmobiliario muestra los precios más elevados.

la ciudad: Montserrat, Constitución, La Boca, San Cristóbal, Balvanera y San Telmo.

Las situaciones descritas, combinadas con los hogares que presentan hacinamiento, configuran el déficit habitacional de la Ciudad de Buenos Aires. Los datos del Censo 2001 presentan para la Ciudad de Buenos Aires un déficit habitacional del 6,6%, mostrando así un descenso en relación con el 7,9% que arrojará el Censo 1991 (Ver Cuadros 1 y 2). La baja en el déficit de la Ciudad (del orden del 16%) sería proporcionalmente mayor que la calculada para los partidos del GBA (9%) y, aunque en menor medida, para el total del país (13,6%). Esta diferencia es observable tanto en viviendas recuperables como en irrecuperables, e incluso en situaciones de hacinamiento.

El déficit calculado para el año 2001 se compone principalmente viviendas recuperables: 47% del total de las viviendas deficitarias. Debe destacarse que este tipo de viviendas muestra un crecimiento de cinco puntos en relación con el total de situaciones deficitarias en el período intercensal, lo que da cuenta de un mayor deterioro del parque habitacional. Por su parte, el porcentaje de viviendas irrecuperables en 2001 se ubicaba en el 15,9%, mostrando una leve caída relativa en relación con el Censo 1991. También es importante agregar que el déficit habitacional por hacinamiento llegaba según los datos del último censo casi al 37% de los hogares con problemas de vivienda. Aquí se observa la mayor baja, del orden del 3,5% en relación con el total.

Cuadro 1: Déficit Habitacional en la Ciudad de Buenos Aires, en absolutos y porcentajes, año 1991

Jurisdicción	Año 1991									
	total de hogares	%	total de hogares deficitarios	%	En viviendas recuperables	%	en viviendas irrecuperables	%	con hacinamiento en viviendas buenas	%
Ciudad de Buenos Aires	1023464	100	80495	7,9	33007	3,2	15030	1,5	32458	3,2
Partidos del GBA	2172716	100	646468	29,8	326941	15	196464	9	123069	5,7
Total País	8927289	100	2705530	30,3	1573804	17,6	651766	7,3	479960	5,4

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda (1991)

Cuadro 2: Déficit Habitacional en la Ciudad de Buenos Aires, en absolutos y porcentajes, año 2001

Jurisdicción	Año 2001									
	total de hogares	%	total de hogares deficitarios	%	en viviendas recuperables	%	En viviendas irrecuperables	%	con hacinamiento en viviendas buenas	%
Ciudad de Buenos Aires	1024231	100	67577	6,6	31925	3,1	10761	1,1	24891	2,4
Partidos del GBA	2384682	100	645395	27,1	396146	16,6	138530	5,8	110719	4,6
Total País	10073625	100	2640871	26,2	1646965	16,3	534037	5,3	459869	4,6

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda (2001)

El descenso en los porcentajes tiene un correlato en una baja en las cifras absolutas del déficit habitacional de la CABA. Incluso en casos donde en términos relativos se observa un crecimiento (como en las viviendas recuperables) las magnitudes absolutas expresan un descenso. No obstante, deben destacarse dos cuestiones. En primer lugar, como señalan Rodríguez y Di Virgilio (2007), existe un conjunto de aspectos que hacen a la criticidad habitacional difíciles de cuantificar en la herramienta censal, que a su vez suelen estar desatendidas por las políticas destinadas hacia esta problemática. Segundo, desde 2001 a la fecha se ha intensificado el crecimiento y densificación de las villas en las áreas centrales de la Ciudad (Cravino, 2007).²⁰

²⁰ En este punto es importante destacar que la Ciudad de Buenos Aires presenta ciertas particularidades respecto de otras áreas de la metrópolis. Tanto la expresión cuantitativa como la cualitativa del déficit asumen características diferentes entre la CABA y el GBA. Como

Además, Cravino, Del Río y Duarte (2008) advierten sobre la dificultad de establecer de manera acabada “cuál es la cantidad de villas o asentamientos que se encuentran en la región, o menos aún cuánta población está involucrada en formas de tenencia de su vivienda en condición precaria” (: 87). Esta dificultad se vincula principalmente con la evidencia de inconsistencias y sub-registros en los datos censales. A ello sería necesario agregar la relativa “antigüedad” de la información construida en el año 2001 para ser utilizada como insumo concluyente en la actualidad, tanto para el análisis de los procesos como para el diseño de políticas.

Con todo, la situación que podría diagnosticarse a partir del Censo sigue dando cuenta de una magnitud considerable tanto de personas como de hogares en situación deficitaria. Según las estimaciones realizadas por el proyecto IAIVA (2007), el déficit cuantitativo de la Ciudad de Buenos Aires expresaba en 2001 la necesidad de 15.551 viviendas nuevas (IAIVA, 2007: 66). Además, las investigaciones más recientes darían cuenta que la “tendencia a la baja” en el déficit habitacional trazado a partir de las herramientas censales podría haberse revertido considerablemente (Cravino, Del Río y Duarte, 2008; Rodríguez y Di Virgilio, 2007). A modo de ejemplo, Cravino, Del Río y Duarte (2008) registran en base a fuentes secundarias del año 2005 129.029 personas (37.479 grupos familiares) viviendo en villas y núcleos habitacionales transitorios (NHT) en 27.193 viviendas (Cravino, Del Río y Duarte; 2008: 91). Según ellos, un 38% de los hogares debe compartir la vivienda, dando como resultado un nivel de hacinamiento extremadamente alto.

Los cambios económicos y sociales vinculados al fin de la ISI y a las políticas neoliberales generaron efectos socioterritoriales específicos en la Ciudad de Buenos Aires, vinculados a las orientaciones políticas concretas que allí se desarrollaron. En la agenda de problemas sociales y urbanos la cuestión

señalan Rodríguez y Di Virgilio, mientras que en la ciudad central la cantidad de hogares que se encuentran en situaciones habitacionales deficitarias disminuyó en un 16% entre 1991 y 2001 (cuadro 1), en el Gran Buenos Aires la reducción de los hogares en esa situación fue casi nula (0,16%) (Rodríguez y Di Virgilio et. al, 2007: 70). Lo mismo vale para el componente “cualitativo”. Mientras en la Ciudad de Buenos Aires las situaciones deficitarias se explican mayormente por los hogares que ocupan viviendas recuperables, en el GBA las viviendas irrecuperables adquieren un lugar predominante (cuadro 1).

habitacional supo quedar en una suerte de “visibilidad relativa” en los distintos períodos de la historia reciente. Por un lado, las políticas urbanas “exitosas” de la década del noventa se vinculan con el desarrollo de grandes proyectos urbanos y obras de infraestructura de importante envergadura. Puerto Madero constituye el caso paradigmático, pero también otras iniciativas (como las obras de Defensa Costera en La Boca) podrían inscribirse en ese rubro. Independientemente de sus objetivos y consecuencias, se trata de iniciativas que adquieren un peso específico predominante en la conformación de la agenda de políticas de la ciudad.

En el contexto de crisis previo y posterior al año 2001, el deterioro generalizado del tejido social, el desempleo y la pobreza se expresan dramáticamente en la Ciudad. Allí se evidencia con crudeza el escenario que se fuera configurando en los años anteriores, en el cual las iniciativas estatales y la acción del sector privado potencian la fragmentación en el territorio urbano. Aún así, en aquel escenario la desocupación y el crecimiento de los niveles de pobreza adquieren un lugar central en la agenda de la emergencia.

La cuestión habitacional, presente en ambos momentos, supo ocupar un lugar “intermedio” en la víspera y en la crisis. Si en los ochenta quedaba en evidencia el fin del “modelo expansivo en Buenos Aires” (el fin de los loteos económicos y la radicación en los municipios del Gran Buenos Aires, y, con ello, del acceso a la propiedad y el ascenso social) el peso de la cuestión habitacional crece a medida que se estabilizan el sistema político y la dinámica económica a partir de un contexto de crecimiento sostenido. En ese marco, la cuestión habitacional comienza a adquirir un peso creciente. De los múltiples motivos que pueden tener injerencia en ello hay tres –íntimamente relacionados entre sí- que deben ser destacados.

Primero, la visibilidad persistente de los problemas de vivienda. El repoblamiento y densificación de las villas, la cantidad de población en hoteles pensión y el surgimiento de nuevas ocupaciones en pequeños espacios linderos a vías de ferrocarril o terrenos baldíos, son una expresión cabal del fenómeno en las áreas centrales de la ciudad.

En segundo lugar, el encarecimiento del mercado inmobiliario formal restringe su acceso a una cantidad considerable de la población. La inversión en bienes inmuebles aparece como un rubro tentador para la canalización de

ahorros, luego de la experiencia de la crisis del sector financiero con el colapso del modelo de convertibilidad. La creciente demanda se expresa en el aumento sostenido de los precios, tanto de inmuebles nuevos como usados, e incluso del suelo urbano.

En tercer término, el escenario de recuperación de la economía va acompañado de un conjunto de políticas que tienen como objetivo fomentar ese desarrollo. En ese contexto, la política habitacional vuelve a desempeñar el papel de contribuir a dinamizar la actividad del sector de la construcción y generar puestos de trabajo en una industria que se destaca, entre otras cosas, por su impacto positivo hacia el conjunto de la economía.

Capítulo 4: Política habitacional en la ciudad de Buenos Aires: antecedentes y tendencias históricas

El capítulo que sigue reconstruye brevemente las líneas generales del desarrollo de la política habitacional en la Argentina, haciendo hincapié en las intervenciones estatales en construcción de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. Se trata de poder ampliar la perspectiva histórica en la que el actual Programa Federal de Construcción de Viviendas se inscribe.

4.a) Antecedentes y tendencias generales en la política habitacional argentina.

4.a.1) Algunas precisiones sobre la experiencia del FONAVI

Las acciones estatales vinculadas a la provisión de vivienda fueron creciendo junto con la consolidación de organismos públicos abocados a la materia. La cuestión de la vivienda fue adquiriendo mayor envergadura en la agenda pública primero con la creación de la Comisión Nacional de la Vivienda en 1955, luego con el Fondo Federal de la Vivienda en el año 1959, hasta llegar en 1965 a la conformación de la Secretaría de Estado de Vivienda (Cravino, Fernández Wagner y Varela, 2002; Yujnovsky, 1984).

Con estos antecedentes se impulsó el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) en el año 1972, aunque su instrumentación efectiva llegó cinco años más tarde, en 1977. El FONAVI se definió, desde su concepción, con un esquema altamente centralizado de gestión. La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación (SSDUyV) dictaba sus reglamentaciones, definía los programas a financiar y los criterios generales de selección de los beneficiarios, mientras que los organismos provinciales quedaban a cargo de la ejecución (Cravino, Fernández Wagner y Varela, 2002; Di Virgilio y Rodríguez, 2007). Hasta 1992, cuando se federalizó el sistema, el FONAVI había construido un promedio de 32.000 viviendas al año y representaba aproximadamente \$900 millones del presupuesto nacional.²¹

²¹ Durante la vigencia del modelo de convertibilidad (1991 – 2001) rigió en el país un sistema cambiario de paridad entre el peso argentino y el dólar estadounidense. Por lo tanto, la cifra puede ser interpretada como USD 900 millones.

Si bien desde su creación ha sufrido modificaciones, antes de 1991 este fondo era solventado por aportes y contribuciones de empleadores y trabajadores. Desde ese año pasó a constituirse con el 45% del impuesto a los combustibles (Ansolabehere, 2007; Cravino, 1998; Rodríguez, 1995). En el momento de la transferencia, la autoridad de aplicación del FONAVI quedaba bajo la órbita de la Secretaría de Vivienda, entonces dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social. Además, existía (y existe en la actualidad) una institución federal, el Consejo Nacional de la Vivienda, donde están representados los responsables de los institutos de vivienda de cada una de las provincias. Éstos se reúnen periódicamente para acordar algunos de los criterios básicos de la política de vivienda. Por su parte, cada provincia cuenta con un Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) encargado de desarrollar los proyectos de vivienda y de implementar los distintos programas, ya sean estos nacionales o provinciales. Los IPV se encargan de hacer los llamados a licitación, aprobación de planos y demás instancias administrativas ligadas a la ejecución.

En ese escenario se implementa la descentralización del FONAVI, inscripta en un marco generalizado de fomento a ese tipo de reformas en distintos ámbitos del sector público. Las más recordadas suelen ser las políticas de descentralización del sistema educativo y el traspaso de las escuelas nacionales al ámbito de las provincias, en un contexto de ajuste presupuestario. La descentralización del FONAVI quedó expresada en el Decreto Nacional N° 690 del año 1992.

El impulso a la descentralización puede emparentarse con la perspectiva corrientes propulsoras de los programas de reforma del Estado. Cuenya (2000), analiza de qué modo el rol del Estado en cuanto a la cuestión habitacional gira en pos de intervenir como facilitador del sector privado. De este modo, la reestructuración del FONAVI, la reorganización y posterior privatización del Banco Hipotecario Nacional (BHN) y la promoción del sector privado vía la constitución de un mercado de títulos, constituyen tres ejes que estructuran la reorientación estatal (Cuenya, 2000; Cravino, Fernández Wagner, Varela, 2002).²²

²² Debe destacarse que esta reorientación es coincidente con la perspectiva de distintos organismos multilaterales, principalmente el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de

A comienzos de los noventa había distintos sectores que reclamaban una descentralización, sosteniendo diferentes argumentos. Entre esas voces, algunos investigadores destacan a las organizaciones sociales vinculadas a la problemática del hábitat y su cuestionamiento a los efectos del enfoque centralista sobre la política habitacional.²³

Con todo, los intereses económicos y políticos en los niveles provinciales tuvieron el peso determinante en la decisión de descentralizar el FONAVI. Su reestructuración estuvo signada por las negociaciones de fondos de coparticipación federal entre la nación y las provincias. Así, la descentralización quedó enmarcada en el Pacto Fiscal Federal firmado en Agosto de 1992 (Rodríguez, 1995). La ley reglamentaria (Ley 24.464) fue sancionada recién en marzo de 1995, casi tres años después del acuerdo.²⁴

Debe destacarse que si bien en sus fundamentos el FONAVI contemplaba intervenir en la variedad de problemáticas que componen el déficit habitacional, sus recursos se canalizaban casi exclusivamente a la construcción de viviendas llave en mano (Cuenya, 2000). Una interpretación

Desarrollo (BID). Estas perspectivas promovían, por un lado, el fomento a las soluciones por la vía del mercado. Por el otro, comenzaron a perder sustento los programas de 'lotes con servicios' y 'mejoramiento de asentamientos precarios' que se habían impulsado en la década anterior. Estos eran percibidos negativamente por el organismo internacional, en virtud de su incapacidad para recuperar la inversión.

El Banco Mundial promovió entonces otra serie de mecanismos: regularización de terrenos, promoción del financiamiento hipotecario, racionalización de los subsidios, suministro de infraestructura para urbanización residencial, promoción de la industria de la construcción, etcétera. Según el COHRE, estas políticas se orientaban al mercado de la vivienda "sin tener en cuenta que en los países pobres el problema habitacional incluye factores como ingresos insuficientes, subempleo y desempleo, que dejan fuera del mercado a vastos sectores de la población" (COHRE, 2005: 43-44).

En una dirección diferente se orientaron los programas focalizados que aportaron fondos destinados a infraestructura y equipamiento, tanto en el conurbano (Fondo de Reparación Histórico del Conurbano, Programa de Mejoramiento de Barrios - BID) como en el interior (Promeba)

²³ Este sector criticaba el mecanismo de llamar a licitación para la construcción de viviendas "llave en mano", desatendiendo a las distintas realidades que componen las situaciones de déficit habitacional: además de las viviendas irrecuperables, aquellas que requieren de mejoramientos. En otros casos, el déficit se vincula con el acceso a los servicios urbanos. Ese tipo de situaciones demandan intervenciones que apunten a mejorar el acceso a infraestructuras urbanas y promuevan procesos de regularización dominial (Cravino, 1998).

²⁴ La diferencia en los enfoques sobre la descentralización del FONAVI tiene que ver con qué aspectos de la descentralización observa cada autor. Pareciera ser que los aspectos que la descentralización debía modificar desde la perspectiva de las organizaciones sociales no se produjeron. Algunos autores sostienen que la descentralización de los programas de hábitat – incluyendo los programas de mejoramiento de asentamientos precarios, de apoyo a la autoconstrucción y de fomento a los actores y organizaciones locales – no llegó a conformar nunca una estrategia real de envergadura. Fidel (2004) explica cómo, hasta comienzos la década del noventa, el FONAVI venía achicándose como consecuencia de la reducción de los asalariados y el ingreso.

posible se vincula con la adecuación de este tipo de intervenciones con la capacidad operativa del sector privado ligado a la construcción, así como también por la repercusión que el dinamismo del sector genera en el conjunto de la economía. Desde la perspectiva de la Cámara de la Construcción, el financiamiento público de la vivienda no sólo sería necesario por la importancia social de ésta, sino en tanto “medio irremplazable para el desarrollo sustentable y continuado [que hace posible] el aumento de la productividad y competitividad del país y mejora la calidad de vida de sus habitantes” (Lago, 2006: 1). Además, señala también su importancia como industria generadora de empleo.

En la aplicación de la política de vivienda (en este caso del FONAVI, pero la reflexión puede ser extensiva a otras operatorias, como el PFCV) se observa que, además del sector público, hay por lo menos otros tres sectores diferenciados. Por un lado, las organizaciones sociales que trabajan sobre la cuestión habitacional. Luego, el sector empresarial, que confluye en el proceso orientado por obtener un beneficio económico. Y tercero, el sindicato de trabajadores de la construcción, para quienes los programas de vivienda constituyen una fuente generadora de puestos de trabajo²⁵.

El sector privado no tiene la capacidad de participar de los distintos tipos de déficit del mismo modo. La construcción de viviendas “llave en mano” es una actividad en la que pueden desarrollarse produciendo un bien y obteniendo una ganancia, sobre todo cuando se las produce en gran escala. En cambio, los mejoramientos de vivienda, que pueden implicar agregar un núcleo húmedo (baño y cocina), una habitación, o arreglar el techo de una casa, hacen necesario intervenir en una escala más pequeña que no le permitiría obtener una ganancia equivalente.

Por lo tanto, las posibilidades de resolver los distintos tipos de déficit habitacional desde la lógica de construcción de nuevas viviendas con el sector privado quedan visiblemente limitadas. Es desde ese lugar que las organizaciones comunitarias y de base presionaban por una descentralización

²⁵ En relación con la lógica de acción del sindicato (UOCRA) no he encontrado suficiente material como para desarrollarla en profundidad, ni tampoco para evaluar el peso real que tiene en dicho proceso (aunque presumo que es considerable). No obstante, Ansolabehre (2002) señala que la UOCRA crea un “Instituto de Producción de Viviendas” para poder presentarse a las licitaciones del FONAVI.

del programa²⁶. De algún modo, no es tan difícil rastrear que los cuestionamientos y necesidades de impulsar la modificación mantienen una fuerte relación con las críticas que señalaba Turner a la heteronomía de los proyectos de vivienda estatal y que se han mencionado en el Capítulo 2. La puja por la descentralización tenía, desde la perspectiva de los actores comunitarios, el objetivo de poder acercar la implementación de la política a la escala local. De este modo, las capacidades locales de presionar para que el FONAVI pudiese atender a las complejidades del déficit serían mayores (Cravino, Fernández Wagner, Varela, 2002).

También es importante agregar que desde la mirada de los grupos comunitarios se ponía el acento sobre la sólida organización burocrática del FONAVI y su carácter centralista. Se planteaba como necesaria la flexibilización de algunos mecanismos rígidos en función de la complejidad del problema y del abordaje que de él se hiciera.

Así, el nuevo escenario es ilustrativo respecto de cómo la cuestión de la vivienda va perdiendo predominio dentro de la agenda del Estado, frente a otras que pasan a ser consideradas más urgentes (como, por ejemplo, el desequilibrio de las cuentas provinciales y la reestructuración de los fondos previsionales). En términos presupuestarios, se trataba de un fondo codiciable, susceptible de ser aplicado a otras áreas.²⁷

En las últimas décadas el FONAVI perdió toda referencia como mecanismo de financiación de vivienda social en el AMBA.²⁸ Se convirtió en una fuente de financiación para grupos sociales que todavía conservaban una -reducida- capacidad efectiva de pago (asalariados de clase media baja o la clase media). El programa no llegaba a los sectores que veían prácticamente

²⁶ Incluso, plantearon la posibilidad de ser ellas mismas actores capaces de llevar a cabo la gestión de los programas y los recursos, en forma asociada con el Estado

²⁷ Esta situación invita a pensar qué ocurrió con la capacidad de peso del sector empresario ligado a la ejecución de los conjuntos de vivienda. Una posibilidad es que haya reorientado sus objetivos hacia otras áreas de la industria de la construcción.

²⁸ Debe aclararse que cuando se habla aquí de la implementación de programas y políticas en el AMBA, se está construyendo una generalización. Existen fuertes diferencias y matices en las políticas públicas implementadas en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires. Y, dentro de éste, entre las distintas municipalidades, con diferentes concepciones y políticas acerca de la cuestión de la tierra y la vivienda. En el AMBA, las escasas acciones producto de las políticas habitacionales están confusamente diversificadas, constituyendo por lo general un conjunto de actividades paralelas y adaptables a las modalidades de gestión. En algunos casos son complementarias y, en otros, abiertamente contradictorias.

inaccesible la posibilidad del pago y necesitaban del subsidio, lo que constituía uno de los objetivos del Fondo. Por otra parte, el crecimiento de la población no se acompañó con el acceso a la vivienda. La irrupción de nuevos pobres y la precarización del nivel de vida de los sectores medios fueron factores determinantes en el aumento de la demanda de accesibilidad a una vivienda digna. El impacto de la descentralización sobre las políticas nacionales, sumado a la desfinanciación del FONAVI en el contexto de la aguda crisis de 2001, lleva a una parálisis total de los planes de vivienda en el año 2002. Recién a mediados de 2003 se volvió a realizar una inversión significativa en la construcción y mejoramiento de viviendas (COHRE, 2005).

Otra cuestión que se ha señalado frecuentemente respecto del FONAVI se refiere a las tipologías constructivas. Los conjuntos habitacionales que supo financiar planteaban tipologías muy similares (con pocas variaciones en torno a los espacios privados –departamentos en torres y/o tiras de dos y tres pisos y espacios de uso colectivo). Persiguiendo supuestamente menores costos -que luego no se concretaron- las viviendas ofrecían espacios que tendieron a reducirse progresivamente y, básicamente sin posibilidad de modificaciones.

Asimismo, las especificaciones técnicas de calidad muchas veces se bajaron de manera crítica y, en general, “se eligieron localizaciones periféricas con escasa demanda a nivel urbano” (Di Virgilio y Rodríguez, 2007 :56) De este modo, las operatorias públicas tradicionales, de producción de viviendas “llave en mano”, del FONAVI, continuaron dominando la producción habitacional, pero al articular el Fondo mediante las operatorias de cofinanciamiento de mejoras previstas en la Ley Federal de Vivienda, se acentuó su utilización hacia sectores sociales de mayores ingresos en relación a los más pobres.

4.b) Características y tendencias generales en la producción de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires.

4.b.1) Antecedentes históricos

Si hubiese que ubicar un momento en el cual la política habitacional en Buenos Aires adquiere cierto nivel de autonomía, la creación de la Comisión Municipal de la Vivienda en el año 1967 constituye una situación relevante. La CMV, antecedente directo del actual Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), era la encargada de llevar adelante políticas locales planificadas desde la ciudad, incluso para el área metropolitana. Muchas veces, sus iniciativas presentaban situaciones de superposición con los planes de vivienda promovidos desde el Estado Nacional (Dunowicz, 2000).

En un período signado por la alternancia entre gobiernos de facto y gobiernos democráticos (atravesados por problemas de legitimidad como consecuencia de la proscripción del peronismo) la política habitacional del municipio se mostró oscilante entre dos orientaciones. Por un lado, promovió planes con amplia participación de la población habitante de las villas, por ejemplo, el Plan Piloto de Realojamiento de Villa 7 en el año 1972. Por el otro, llevó adelante iniciativas que apuntaban a la erradicación sistemática y expulsión de la misma hacia fuera de los límites de la ciudad.

Esto último fue uno de los elementos característicos de las políticas urbanas de la dictadura, con un nivel de violencia para con la población sin precedentes. La erradicación y expulsión forzosa de la población de las villas, en un contexto donde las políticas económicas y financieras generales afectaron con énfasis a la población de ingresos medios y bajos, redundaron en restringir las posibilidades de acceso a la vivienda adecuada en un marco de formalidad para amplios sectores de la sociedad (Cravino, 1998).²⁹ En este sentido, vale retomar la idea de “revolución” de la que hablara Oszlak (1991) en su estudio sobre las políticas urbanas de la última dictadura militar. Allí se utiliza el concepto en su sentido original, entendido como un movimiento de retorno a un punto de inicio. En este caso, la idea de retorno a una situación previa, podríamos decir de restauración conservadora y excluyente, resulta sumamente esclarecedora.

Aún así, durante la dictadura no se interrumpió la construcción de vivienda estatal en la Ciudad de Buenos Aires. Según Dunowicz (2000) el paradigma tipológico del período se caracteriza por los grandes conjuntos

²⁹ Más aún, habría que agregar que afectaron a la propia política habitacional. Por ejemplo, el recupero de cuotas del FONAVI por parte de los organismos de aplicación.

habitacionales, pensados como pequeñas ciudades autosuficientes, de alta densidad, dotados de equipamiento comunitario a gran escala y fuerte impacto en la trama y el perfil urbanos. Ballent caracteriza a la producción del período como rica “en experimentación en vivienda masiva y de la mayor complejidad en la historia de los conjuntos habitacionales” (Ballent, 1997 citado en Dunowicz, 2000: 16).

En cuanto a la localización de las intervenciones desarrolladas por la CMV, se destaca la construcción en la zona sur – sudoeste de la ciudad, principalmente en los barrios de Mataderos, Lugano y Soldati. Se trata de un elemento de vital importancia para tener en cuenta en el momento de ponderar algunos de los resultados de los conjuntos: barrios desvinculados de su entorno, estigmatizados por sus amistades y vecinos, prematuramente deteriorados (Dunowicz, 2000).

4.b.2) Del retorno democrático a la autonomía porteña... y después.

Con la vuelta de la democracia y la llegada al gobierno de la Unión Cívica Radical en el año 1983 se introducen cambios parciales en las políticas urbanas. Dentro de ellos se destacan el desarrollo de algunas iniciativas de recuperación de conventillos en áreas centrales (Programa Recup Boca) y, en general, de algunas modalidades alternativas a la construcción de viviendas “llave en mano”: vivienda “semilla” para su posterior mejoramiento, autoconstrucción asistida, rehabilitación de conventillos e inquilinatos junto a planes de regularización dominial. Algunas iniciativas incluso trascienden al primer gobierno democrático, a cargo de la UCR, y permanecen durante la primera intendencia del Partido Justicialista en el año 1989, designada por el entonces presidente Carlos Menem. Paralelamente, se abren algunos espacios de participación para las organizaciones comunitarias vinculadas con la cuestión de la vivienda. De este modo, se revierte la tendencia histórica a la erradicación de las urbanizaciones informales.

En cuanto a la construcción de vivienda nueva, en el año 1984 se cambian en la estructura de los organismos nacionales pertinentes. Básicamente, se crea la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental de

la Nación, dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social. Paralelamente, el FONAVI lleva adelante un proceso de autoevaluación. Así, las resoluciones 92/86 y 95/87 fijan un cupo del diez por ciento (10%) anual para la realización de programas con cooperativas de vivienda, además de la ejecución con empresas. También hay que mencionar a la resolución 93/86, que incorpora la creación del “Programa de Viviendas Progresivas”. En este mismo sentido, en el año 1988 se crean restricciones al tamaño de los conjuntos, estableciendo una cantidad máxima de 250 unidades de vivienda por cada uno (Dunowicz, 2000).

Estas reformas generadas a partir de la autoevaluación, lejos de resolver las dificultades detectadas en la implementación de la política de vivienda para satisfacer la demanda habitacional de la población, avanza en reconocer una diversidad de situaciones y de actores involucrados en la problemática de la vivienda. El reconocimiento de las cooperativas de vivienda como actores relevantes para la producción incorpora una nueva figura además de las empresas constructoras privadas. Asimismo, la limitación en el tamaño en función de ajustar los desfases entre los grandes conjuntos y la trama urbana circundante se vincula con la intención de limitar una práctica constructiva que, independientemente de sus posibles innovaciones en términos tecnológicos, guardaba más relación con la necesidad de optimizar costos y brindar utilidades a los constructores que con los usos posteriores de la vivienda por parte de los beneficiarios.³⁰

Algunos análisis destacan que las condiciones de vida de los sectores de ingresos más bajos y, en particular, de aquellos con dificultades de acceso a la vivienda, no encontraron mejoras sustantivas a su situación. Esto se expresa, por ejemplo, en el crecimiento de población habitante en villas de la ciudad, cantidad que se triplica entre los años 1983 y 1995 (Dunowicz, 2000).³¹

³⁰ Otro elemento que vale la pena destacar es la promulgación del Decreto 1001 del Poder Ejecutivo Nacional en el año 1990. Su contenido dispone la venta de los inmuebles y terrenos fiscales ociosos, planteando para aquellos habitados ilegalmente (villas, asentamientos, inmuebles ocupados) la venta a sus ocupantes a través de créditos. Así, se crea la Comisión Nacional de Tierras Fiscales (Programa Arraigo) como organismo de aplicación de la Ley de Tierras (23.967) para el estudio y puesta en marcha de planes de regularización Dominial (Dunowicz, 2000).

³¹ Es importante mencionar que como consecuencia de la reforma constitucional del año 1994 -en el marco de las negociaciones entre la UCR y el PJ conocidas bajo el nombre de “Pacto de Olivos” la Ciudad de Buenos Aires dejó de ser un municipio y pasó a tener un gobierno autónomo electo por los porteños (Passalacqua, 1995). La constitución de la Ciudad

Mientras tanto, la acción pública en materia de política de vivienda se polariza. Por un lado, las reglas de mercado rigen como criterio para los sectores medios. Por el otro, se consolidan los grandes bolsones de pobreza en los sectores más deteriorados de la ciudad para sectores bajos. Si hasta fines de los años '80 la vivienda social contribuyó de manera “innovadora” –aún con contradicciones y claras limitaciones- a la evolución del hábitat urbano, el retiro progresivo del Estado como ejecutor y constructor altera esa tendencia (Dunowicz, 2000).

No obstante, es importante destacar que la innovación en materia constructiva por parte del Estado también llevó consigo la potenciación de su presencia en la zona sur de la Ciudad. Dicho de otro modo, la localización de sus intervenciones fomenta el desarrollo de un modelo de segregación socioespacial entre el norte y el sur porteños. Al mismo tiempo que la producción de vivienda nueva por parte de la CMV y, posteriormente, del IVC se ve reducida (hasta llegar a un promedio de 400 viviendas anuales) se desarrollan iniciativas de una escala ajustada a las capacidades de algunos actores comunitarios. Un caso paradigmático es el de la operatoria “Programa Autogestivo de Vivienda” (PAV), generado a partir de la aprobación de la Ley 341 de apoyo al desarrollo de cooperativas autogestivas de vivienda (Rodríguez, 2006). Esta ley fue impulsada ya en tiempos de la autonomía porteña, a partir de la conformación de espacios de trabajo integrados por organizaciones populares vinculadas a la cuestión habitacional y sectores del legislativo. La operatoria admite el desarrollo de proyectos habitacionales de escalas variables y con la participación de los destinatarios³². La importancia de este programa reside en que permite desarrollar conjuntos en áreas centrales de la Ciudad, cuestionando la lógica del desarrollo de vivienda social predominantemente en los barrios del sur, aún cuando ésta tuvo un alcance real limitado.

El contexto de crisis alteró el escenario en un sentido negativo. Por un lado, la escasa producción de vivienda nueva se mantuvo. Por el otro, el

Autónoma de Buenos Aires consagra en su artículo 31 el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado.

³² La ley 341 incorpora otros ejes dignos de ser destacados: financiamiento para la obra y para la compra del terreno, así como también para los honorarios del equipo técnico. Además, el pago del crédito comienza una vez que las viviendas se hayan finalizadas y las familias se encuentran habitándolas.

encarecimiento del mercado inmobiliario obstruyó la posibilidad de acceder a terrenos para que las cooperativas de vivienda pudiesen construir en la Ciudad. Estos elementos, conjugados con los efectos de la crisis sobre la sociedad en general y sobre la dinámica urbana específicamente (señalados en el capítulo anterior), agregados a las características particulares de la crisis política de la ciudad de Buenos Aires,³³ establecieron el marco general en el cual se fuera a implementar el PFCV.

A la hora de realizar un balance y pensar en una característica distintiva del parque habitacional de la Ciudad de Buenos Aires construido por el Estado, la *heterogeneidad* aparece como un elemento a destacar. En Buenos Aires coexisten distintos estándares de calidad y tipologías de vivienda. Con el correr de los años, las intervenciones estatales en construcción de vivienda variaron en su magnitud, así como también en cuanto a su densidad; de las viviendas en lote propio y edificaciones de densidad intermedia características de la primera mitad del siglo veinte, a los complejos de grandes torres de las décadas del '70.³⁴

Pero si la heterogeneidad en cuánto a tipologías y calidades puede vincularse con las tendencias y orientaciones arquitectónicas, así como con los cambios en la forma de producción del mercado inmobiliario, hay una dimensión que aparece casi como una constante que destaca a los conjuntos habitacionales de la Ciudad de Buenos Aires: su *localización*. Como destaca Dunowicz (2000), cuando se analiza la circunscripción de las intervenciones en materia habitacional, durante los distintos períodos predomina la tendencia a construir vivienda con financiamiento público en la zona sur del territorio porteño.³⁵

³³ Además del modo en que impactó en la Ciudad la crisis general del país, un trágico incendio acontecido en un concierto de rock que costó la vida de 194 personas disparó un proceso de crisis política que llevó a la destitución del Jefe de Gobierno Aníbal Ibarra en el año 2004.

³⁴ No obstante, debe aclararse que en la década del '80 también se registran conjuntos de baja densidad, caracterizados por viviendas construidas sobre lote propio. El barrio Ramón Carrillo puede ser mencionado como un ejemplo (pero hay que tener en cuenta que fue construido con el fin de relocalizar a las familias que habitaban en el albergue Warnes). No obstante, las tipologías de mayor densidad predominan en el período.

³⁵ Eso no implica la inexistencia de conjuntos de vivienda en los barrios de la zona norte. Los barrios 1º de Marzo y Los Perales, construidos a fines de los años cuarenta por el primer peronismo, constituyen casos concretos de intervenciones ubicadas en barrios "al norte de la avenida Rivadavia". Aún así, la mayor presencia de intervenciones en barrios como Villa Lugano, Parque Avellaneda, Parque Patricios, es destacable. En algunos barrios, por ejemplo Lugano, las distintas acciones estatales son un componente ineludible, hasta podría decirse

4.c) Perspectivas hacia la década de 2000

Cuenya (2000) enfatiza de qué modo a comienzos de la década actual las orientaciones globales de la política habitacional oscilaban entre dos tendencias. Por un lado, la lógica de la facilitación (“enabling”) de la dinámica del sector privado y, con un grado menor de desarrollo, el enfoque de las iniciativas compartidas con distintos tipos de actores sociales (organizaciones no gubernamentales, de base y, en algunos casos, empresas), preferentemente en el ámbito local (Cuenya, 2000). Por el otro, las experiencias llamadas alternativas, como los programas de regularización dominial, las iniciativas de fortalecimiento de actores comunitarios en la producción del hábitat, el desarrollo de los bancos de tierras y las experiencias de microcréditos. Estas últimas, señala la autora, difícilmente pasaron de experiencias piloto.

Podría pensarse que una y otra tendencia tienen como denominador común el hecho de reservar la acción estatal a la facilitación de las prácticas de los actores sociales vinculados a la temática del hábitat. Como se mostraba anteriormente, ambas están presentes en la orientación de la política habitacional argentina en general, y en el caso específico de la ciudad. Sin que esto haya implicado la desaparición absoluta de la construcción de vivienda nueva (léase del FONAVI), el sector público reorientó sus intervenciones en cuanto a la producción de vivienda.

Con estos antecedentes, en el escenario de pos crisis de 2001, la política habitacional recupera cierto peso en la agenda pública. Rodulfo (2008) analiza las características del sector vivienda para desempeñar un papel de importancia en la reactivación de la producción y el empleo a partir de 2003. Su capacidad de movilizar “estamentos y recursos sociales en el nivel nacional, regional y local, como [la generación de] impactos urbanos, sociales y sectoriales” (Rodulfo, 2008: 4), son aspectos que hacen atractivo el desarrollo de iniciativas de producción de vivienda a gran escala.

determinante, en el momento de observar tanto su crecimiento a lo largo del tiempo como el desarrollo de un determinado tipo de tejido urbano.

Es importante indagar respecto de qué perspectivas orientan a los nuevos programas, en particular el PFCV, tanto en relación con sus lineamientos, objetivos y metas físicas, como en la relación que guarda con el contexto social general. Se trata de dos elementos de central importancia en el proceso de implementación de la política, en este caso habitacional.

CAPITULO 5: Programa Federal en la Ciudad de Buenos Aires: desarrollo del caso.

5.a) Consideraciones y delimitación conceptual respecto del Proceso de Implementación

“Las dificultades del gobierno crecen en proporción a la magnitud de sus intentos.”

Aaron Wildavsky

En un comienzo, los estudios pioneros sobre políticas públicas consideraron al momento de la decisión como la instancia primordial para el análisis (Aguilar Villanueva, 2000). Con el tiempo, este recorte demostró ser, en el mejor de los casos, incompleto para poder reconstruir de manera cabal el circuito que comprende el momento del diseño y la consecución de los objetivos de un programa. A partir de ahí, las investigaciones especializadas avanzaron en diferentes caracterizaciones de lo que hoy llamamos “proceso de implementación” (Aguilar Villanueva, 2000).

Siguiendo la perspectiva de Aguilar Villanueva (2000), los estudios clásicos basados en la división dicotómica entre “política y administración” (que supone la existencia de una instancia en la que se toman las decisiones y una estructura jerárquica piramidal que ejecuta esa decisión sin mayores alteraciones) suelen explicar la dificultad en alcanzar los objetivos propuestos por los programas como consecuencia de fallas en el diseño de la política, o debido a la irresponsabilidad y/o falta de idoneidad de los “burócratas”. Desde este enfoque se enfatizan dos momentos un tanto estáticos y poco permeables para poder aprehender las complejidades de un proceso dinámico y complejo. En efecto, como sostiene el autor, “la política, en el momento en que se echa a andar, desata muchas oportunidades y expectativas, poderes, e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones” (2000: 16). Por tal motivo, es importante poder considerar la implementación de una política como un *proceso complejo*, que involucra la participación de diferentes actores y dimensiones, articulaciones armónicas pero también tensiones y

conflictos, que en algunas ocasiones pueden identificarse “a priori” y, en otras, son parte de aquello que Weber (2001) llamaba “consecuencias no deseadas de la acción”.

En este marco, me propongo abordar el análisis del PFCV en la Ciudad de Buenos Aires haciendo hincapié en su proceso de implementación. Para eso, además de identificar los diferentes momentos y escalas que son claves en ese proceso, es importante poder establecer muy sintéticamente qué elementos considero centrales para poder avanzar en la reconstrucción de la implementación del programa.

La literatura clásica abocada al análisis de los procesos de implementación de las políticas ha enfatizado diferentes aspectos. Los pioneros trabajos de la ciencia política norteamericana después de la segunda guerra advertían sobre los diversos factores que afectaban la puesta en marcha de las políticas públicas en un momento diferente al del diseño y la decisión. Entre ellas se destacaban las distorsiones burocráticas, la proliferación de resistencias locales, la existencia de tensiones entre distintos ámbitos del Estado, por mencionar algunas. Trabajos clásicos, como el de Martha Derthick (1972, citado en Aguilar Villanueva, 2000), señalaban las tensiones entre los niveles centrales y locales en el proceso de implementación, sobre todo en las limitaciones del primero para construir consensos sólidos en función de alcanzar sus metas y cumplir con sus objetivos por parte de los últimos. De este modo, los objetivos trazados desde el nivel central aparecen como desproporcionados (“inflados” y “desmesurados”), hecho que contrasta con la factibilidad de la implementación en la escala local. Además, debe destacarse que el trabajo de Derthick tenía como objetivo analizar los problemas en la implementación del principal programa habitacional del presidente estadounidense Lyndon Johnson, “New Towns In-Town”.

A veces desatendiendo la dimensión conflictiva de la política y jerarquizando la importancia de los aspectos legales y normativos, autores como Pressman y Wildavsky (1984) concentraron la atención sobre los encuentros y desencuentros entre los agentes gubernamentales para entender tanto las trabas como los buenos ejemplos de articulación en la implementación. Este enfoque destacaba sobre la complejidad de la acción

conjunta, advirtiendo sobre las múltiples dificultades para compatibilizar objetivos y criterios de funcionamiento. Baradach, tal vez quien estableciera una de las definiciones más precisas de qué se entiende por proceso de implementación, problematizaba al mismo recuperando elementos de la teoría de los juegos para analizar las estrategias, tácticas y recursos de los actores involucrados (Aguilar Villanueva, 2000).

La llamada “segunda generación de estudios” hizo hincapié en la importancia de los *street-level bureaucrats* (una traducción libre pero tal vez acertada sería “los funcionarios del mostrador”) en la concreción de las políticas (Aguilar Villanueva, 2000). Cuestionando la persistencia en entender la implementación como un proceso susceptible de ser ajustado mecánicamente a las estructuras jerárquicas y las delimitaciones de los organigramas, esta corriente destacó la importancia del “desarrollo realista de las decisiones de acuerdo a las condiciones del contexto local (Williams, 1975 citado en Aguilar Villanueva, op.cit: 82).

A partir de esta sintética reconstrucción de las principales corrientes de los estudios en implementación de políticas es importante hacer algunas consideraciones. En primer lugar, todos los abordajes presentan como denominador común el hecho de encarar el análisis de la política pública como un proceso complejo, irreducible al momento de la decisión por un lado, y a la imagen final del balance en relación con los objetivos trazados inicialmente por el otro. Antes que corresponderse con la metáfora de dos “postales”, estáticas y fijas en un tiempo y lugar, podría asimilarse más cómodamente con la de una “película”: a veces (las menos) con un libreto finamente elaborado y pensado hasta en los más mínimos detalles, otras con un guión que pauta las directrices y reserva momentos para la improvisación in situ y, la mayoría de las veces, con un rodaje intenso, atravesado por tensiones y conflictos entre productores, directores, asistentes, técnicos, actores.

No obstante, las distintas corrientes que estudian el proceso de implementación tienen otro denominador común. En general, tienden a asignar mayor importancia a los elementos de conflicto que se producen “dentro” del ámbito circunscrito por la política o el programa que se estudia: el actor local **A** puede presentar trabas o mostrarse indiferente para la implementación del programa generado por el actor central **B**, el gobierno central puede asignar

más recursos a un gobierno municipal o provincial que a otro, o pueden desarrollarse tensiones y competencias entre niveles de gobierno de una jerarquía similar; puede existir una desproporción entre los objetivos trazados y las capacidades técnicas, administrativas y financieras para conseguirlos; pueden existir incompatibilidades en las perspectivas, iniciativas y modalidades de trabajo de quienes están involucrados en la ejecución del programa.

Entender al proceso de implementación como la instancia que se abre a partir de que un programa diseñado se pone en marcha hasta su finalización, analizando el modo en que confluyen en su implementación los distintos actores involucrados, puede implicar la desatención de otros elementos que condicionan su ejecución efectiva. A modo de ejemplo, recuperando la metáfora fílmica, una crisis macroeconómica puede alterar radicalmente las condiciones del rodaje de una película, conduciéndola a una parálisis o llevando a que se realicen ciertos ajustes para que pueda llegar a buen puerto. Este cambio en las condiciones generales puede afectar componentes específicos del film, generando cambios en el guión, en el elenco, o reorientando los mecanismos de distribución y exhibición. Pensando concretamente en el tema que aquí se trabaja, una política habitacional que asigne a un distrito más viviendas de las que puede construir debido a que no cuenta con las tierras suficientes presenta un límite fáctico a su proceso de implementación. Un problema de esta índole es distinto al que se genera a partir de la interacción de los actores directamente afectados.

No se trata de pensar las acciones y los contextos como compartimentos estancos. De hecho, las primeras tienen efectos sobre los segundos y viceversa. Simplemente, intento enfatizar un elemento que considero clave para el análisis de la política pública, particularmente del Programa Federal de Construcción de Viviendas.

De este modo, entiendo al **proceso de implementación** como una *instancia compleja y dinámica en la que intentan materializarse los objetivos y metas de un programa o una política determinada*. A su vez, ese proceso complejo está permeado, por un lado, por *tensiones y conflictos protagonizados entre los distintos actores involucrados* que participan de él en forma más o menos directa. Por el otro, por *contextos y coyunturas* que pueden alterar el *escenario de implementación*.

En primer lugar, quiero analizar los lineamientos generales del PFCV. Dicho de otro modo, indagar respecto de los contenidos y principales directrices presentes en su formulación, en la “letra escrita” del programa, a partir del estudio de sus objetivos principales y específicos, de sus metas, magnitud y presupuesto; de poder identificar qué elementos contempla financiar y qué elementos no, si se establecen criterios para la asignación de las viviendas y para el recupero de la inversión. En síntesis, cuáles son los rasgos que lo caracterizan como política pública y, en particular, que lo distinguen en tanto programa habitacional. El análisis de cada una de estas cuestiones en la formulación del programa permite identificar, además, sus implicancias para la Ciudad de Buenos Aires en el momento del lanzamiento. O sea, en el “momento cero” del proceso de implementación.

Para poder complementar esta dimensión del análisis, es importante recuperar el contexto en el cual el programa es anunciado públicamente. Considerar las implicancias del PFCV en relación con la coyuntura en la que fue formulado es una instancia ineludible para el análisis, dado que arroja luz sobre el modo en que la política habitacional pretende recuperar un lugar de peso dentro de la agenda pública. Debe destacarse que en varios casos este elemento fue jerarquizado de manera espontánea en el discurso de algunos informantes clave entrevistados.

Luego de la reconstrucción de los aspectos generales de la formulación del programa, avanzaré sobre el análisis de qué ocurre cuando el programa comienza a ser ejecutado en el territorio porteño. Básicamente, me interesa indagar respecto de la localización de las obras dentro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el grado de avance de las mismas, así como la relación entre los distintos actores que aparecen involucrados. En este nivel es importante poder identificar posibles dificultades en el proceso de implementación. En caso de encontrarse trabas en dicho proceso, es importante poder discernir en qué medida corresponden con aspectos que se desprenden en forma directa de los lineamientos del programa o con características propias de su ejecución en este distrito.

5.b) Programa Federal de Construcción de Viviendas: características y lineamientos generales

El Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) es una política habitacional diseñada y financiada por el Ministerio de Infraestructura y Planificación Federal de la Nación, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUV). Los objetivos del programa son, por un lado, reducir el déficit habitacional y, por el otro, generar puestos de trabajo. La totalidad de las obras son financiadas por el Ejecutivo Nacional. Sólo para la primera etapa, se han destinado \$3.875.000.000 -aproximadamente USD 1200 millones según la cotización del momento- para construir 125.000 viviendas en todo el país, con el propósito de generar aproximadamente 360.000 empleos.

El PFCV fue lanzado en el mes de Julio del año 2004 y, un año más tarde, se anuncia su continuación en una versión plurianual. Para la primera etapa, la Nación se compromete ante las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) a otorgar un financiamiento no reintegrable para la construcción en todo el país de ciento veinte mil unidades de vivienda³⁶. Se trata de un financiamiento por vivienda con infraestructura y superficie cubierta mínima.³⁷

Con el tiempo, la estructura del programa va presentando cambios, dando origen a la creación de sub-programas. En lo que hace a construcción de vivienda nueva, el PFCV se desagrega en dos sub-programas. Uno de ellos es el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, y está destinado principalmente a iniciativas de urbanización de villas de emergencia. El otro es el Subprograma de Construcción de Viviendas con Municipios, que desarrolla una presencia considerable en las comunas del Gran Buenos Aires. Paralelamente se van anunciando nuevas operatorias desde el Estado Nacional, con el propósito de atender distintas especificidades

³⁶ La información sobre las características del PFCV fue extraída del Convenio Marco firmado entre la Nación y las Provincias. Curiosamente, de los distintos programas actualmente implementados a través de la SSUV, este es el único cuyos objetivos, fundamentos y descripción no están detallados en el sitio web de la subsecretaría.

³⁷ En los anuncios oficiales, el "Plan Plurianual" estaba proyectado para entrar en ejecución en la CABA en el año 2008. Uno de los aspectos que, en un comienzo, parecían distinguirlo del PFCV 1 es el desarrollo de mecanismos de actualización de los montos asignados para las obras. No obstante, como se verá más adelante, algunos informantes clave matizan el funcionamiento de estos mecanismos.

del déficit habitacional³⁸. Aquí se concentrará la mirada sobre los aspectos vinculados estrictamente a la construcción de vivienda nueva y en la Ciudad de Buenos Aires.

Según el convenio marco, la distribución por zonas geográficas y por jurisdicción (o sea, la distribución entre los estados provinciales) que se acuerde tendrá un carácter de inicial, y será ajustada a partir del sexto mes y cada tres meses teniendo en cuenta tres elementos. En primer lugar, la eficiencia en el gasto de las jurisdicciones. Segundo, las características del déficit habitacional y el nivel de desocupación de cada región. Tercero, el cumplimiento de metas en el “Programa Federal de Fortalecimiento y Optimización del Recupero de Cuotas de las Viviendas FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda). Se admite la posibilidad de un financiamiento complementario a cargo de “las Jurisdicciones” en el caso en que estas deban adquirir los terrenos, realizar obras complementarias imprescindibles o incorporen mejoras en sus proyectos.

Hasta aquí, vale la pena remarcar la presencia de la “eficiencia” como criterio de evaluación del gasto en las jurisdicciones. Se trata de un componente que se extiende con fuerza como criterio rector de la implementación de políticas durante los años '90 y, por lo tanto y en este punto, distinguen en cierta medida al PFCV de los programas de vivienda tradicionales.

Los requisitos para la aprobación de los proyectos en la primera etapa del PFCV son:

1. Respetar las superficies cubiertas mínimas (entre 49 y 44m² según la región).
2. El uso de mano de obra intensiva como tecnología preferencial.
3. Un plazo de ejecución de la obra que no exceda los doce meses.

³⁸ Debe mencionarse un programa anterior, el Programa Federal de Emergencia Habitacional (“Techo y Trabajo”). Entre los que se lanzan en ese período vale destacar al Programa Federal “Mejor Vivir”, pensado para consolidar viviendas recuperables que necesitan mejoras. Si bien este último ha tenido un nivel de implementación considerable en la CABA, dada su magnitud y sus implicancias en términos generales de orientación de la política habitacional, las reflexiones se concentrarán sólo sobre el PFCV y, como se mencionaba, sobre la construcción de vivienda nueva. No obstante, en caso de ser pertinente se harán referencias a otras intervenciones.

Las jurisdicciones proponen a la subsecretaría de Desarrollo Urbano y vivienda un listado de proyectos que se encuentran en condiciones de participar del programa. Los financiamientos se conceden en forma individual por proyecto.

Los Institutos Provinciales de la Vivienda deben comenzar el proceso de adjudicación de las viviendas hacia los beneficiarios una vez iniciadas las obras, a fin de que las nuevas unidades puedan ser entregadas inmediatamente después de terminadas. De este modo, siguiendo el criterio subyacente en la letra escrita del programa, las jurisdicciones provinciales se encuentran en condiciones de iniciar el recupero de las cuotas de amortización que pasarán a formar parte de sus recursos propios, dado que, como ya se mencionara, los fondos no vuelven al Estado Nacional.

En cuanto a la distribución de los cupos de cantidad de viviendas por región del país y por jurisdicción, es importante tener en cuenta que, de las ciento veinte mil viviendas que involucra el programa en su primera etapa, el 30,7% están destinadas al área metropolitana de Buenos Aires. Este porcentaje implica una cantidad de 38.000 viviendas, de una superficie mínima de 44m², que suman una inversión total de parte de la Nación de 1190 millones de pesos. Según plantean algunos espacios de articulación de organizaciones sociales vinculadas a la temática del hábitat, esta magnitud llega a tener una escala diez veces mayor a cualquier intervención implementada en los últimos quince años en la región (Foro de Organizaciones de Tierra..., 2005).

Aquí aparece un punto que distingue al programa de otras operatorias de construcción de vivienda pública, principalmente del FONAVI. **El criterio de distribución de los cupos no sigue, en principio, el de la coparticipación federal de la recaudación fiscal.**

Otro elemento que es importante destacar se vincula con un elemento clave para poder pensar en la construcción de viviendas nuevas: la presencia de tierras. En este punto hay que destacar que, como ya se ha mencionado, **el Estado Nacional financia solamente la construcción de la superficie mínima de la vivienda. Por lo tanto, la provisión de la tierra queda por cuenta del estado provincial o, en su defecto, municipal³⁹.**

³⁹ Eso es particularmente importante en el caso de la Provincia de Buenos Aires, debido a la situación de escasez de tierras urbanas aptas para la construcción que atraviesa el Conurbano

Una de las primeras cuestiones que es importante atender en el momento de observar el proceso de implementación del PFCV en la Ciudad de Buenos Aires es dimensionar en forma cabal la magnitud de la intervención. La primera etapa del programa, del modo en que fue formulada en el año 2004, asignaba a la CABA un total de 5.000 unidades de vivienda, de una superficie mínima de 44m², con un costo de \$40.000.- por cada una. De este modo, el monto a financiar alcanzaba \$200.000.000.-, representando el 5,2% del total de los recursos del programa.

La continuación del PFCV en su versión “Plurianual” aprobada en el año 2005 agrega nuevos elementos. A las cinco mil viviendas de la primera etapa se suman otras 6.000 unidades. No obstante, es importante mencionar que los parámetros, tanto en relación con la superficie mínima como con el presupuesto asignado, varían. Así, para las unidades de vivienda del PFCV Plurianual en la CABA establecía una superficie mínima de 55m², con un costo por unidad de \$66.600.-, que arroja un monto total de inversión de \$399.600.000.-. De todos modos, es importante destacar que se trata del 2% del total de los recursos del programa (menos de la mitad del porcentaje relativo asignado para la ciudad en la primera etapa).⁴⁰

De todas maneras, una mirada sobre las cifras originales puede resultar ilustrativa para un primer análisis. En primer lugar, puede advertirse sobre la magnitud total entre las dos etapas: un total de once mil viviendas y \$599.600.000.- (cifra cercana a los USD 200,000,000 según la cotización de la época). Es importante enfatizar esta cuestión en tanto plantea un dilema respecto de dónde se construyen esas viviendas. Debido a que el PFCV no incorpora a priori financiamiento para suelo, se trata de un monto que, para poder ser ejecutado, requiere de la disposición de tierras o, en su defecto, del desarrollo de algún tipo de estrategia para poder obtener dicho recurso. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, donde efectivamente el suelo es caro, queda la posibilidad de que la política habitacional encuentre un cuello de

Bonaerense (Clichevsky, 1999; Foro de Organizaciones de Tierra..., 2005). Por tal motivo, el estado provincial llamó en el mes de marzo a licitación para la construcción de 27.168 viviendas con provisión de tierras y proyecto de urbanización por parte de los oferentes.

⁴⁰ Es importante aclarar que estos precios no se han mantenido constantes, sino que han sufrido modificaciones a partir de procesos de actualización y ajuste. No obstante, como se verá más adelante, los mecanismos de actualización de precios son sumamente complejos. Muchas veces llevan tiempos considerables, que redundan en demoras y, a veces, interrupción de las obras.

botella importante, debido a la relación que se construye entre tres elementos: su *magnitud*, la *rigidez en su implementación* (por ejemplo, en relación con el tipo de actores productivos que supone –empresas constructoras- y con las tipologías y tecnologías constructivas) y la *estructura urbana sobre la que interviene* (el mercado de suelo).⁴¹

El Plurianual presenta cambios en los montos asignados al costo de producción por unidad de vivienda. Estos son sensiblemente mayores (veintiséis mil pesos más) que los anunciados en la primera etapa del PFCV. Se trata de una modificación que, en principio, reconocería los aumentos en los precios de los distintos componentes (desde los materiales de construcción hasta la mano de obra) involucrados en el proceso de producción de viviendas. El desajuste entre el monto original y los precios de mercado representaba un problema para la implementación del programa. En cuanto las licitaciones resultaban aprobadas y adjudicadas, el monto asignado no cubría los gastos. La versión “Plurianual”, además de incrementar los montos, prevé mecanismos de actualización. No obstante, la modificación también podría dar cuenta de un incremento, producto de la negociación con los actores económicos previstos para la ejecución del programa: las empresas constructoras.

Hasta aquí, se advierte sobre las características del programa en función de la descripción y el análisis de sus contenidos formales. En efecto, los elementos que destaco como eventuales limitaciones a las posibilidades de una implementación exitosa, como la cuestión del suelo o el problema de las actualizaciones, tienen un carácter hipotético, basado en la lectura de las investigaciones clásicas sobre la dinámica urbana y la política habitacional en particular por un lado, y en los trabajos sobre la política de vivienda y la situación habitacional de Buenos Aires por el otro. Se trata de contemplar la posible incidencia de estos elementos en el proceso de implementación, de manera de poder encarar la construcción de información a partir de entrevistas a informantes clave y de complementarla con otras fuentes documentales.

⁴¹ Baer (2008) muestra como el precio promedio del suelo se incrementó más de cinco veces en cuatro años: de US\$ 214 en 2002 pasó a US\$ 1014 en 2006. En el barrio de Palermo el incremento de casi diez veces (de US\$ 260 a US\$ 2185) mientras que en La Boca no llegó a duplicarse (de US\$ 144 a 216). La referencia muestra cómo esa apreciación se expresa de manera desigual entre los barrios del norte y del sur de la ciudad.

5.c) Escenario de implementación: el contexto de lanzamiento

Es importante destacar que en las entrevistas a informantes clave aparecen referencias muy fuertes respecto del período previo al lanzamiento del PFCV. Los entrevistados coinciden en señalar de qué modo la salida de la crisis de 2001, en el marco del agotamiento del modelo basado en la convertibilidad, llevó a que, junto con el abandono del tipo de cambio fijo y la devaluación de la moneda, se produjese una reorientación en algunos aspectos de las políticas sociales. El impulso a los espacios de diálogo intersectoriales para discutir y concertar iniciativas paliativas respecto de la crisis, dio origen a distintas respuestas de política pública. El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados es un ejemplo de la situación mencionada como forma de implementar una política que atendiese a la emergencia social en dicho contexto.

Con la llegada a la presidencia de Néstor Kirchner, el esquema sufre ciertas transformaciones. Por un lado, el superávit fiscal brindaba al sector público la posibilidad de desarrollar algunas líneas de intervención propias, sin tener que recurrir al financiamiento externo. Esto último se hizo particularmente visible en el caso de la política habitacional. A diferencia del gobierno de Duhalde -que mantenía una baja curva de inversión en vivienda y presentaba programas sociales protegidos en el marco de los acuerdos de las mesas de diálogo y con apoyo financiero externo- **las nuevas autoridades impulsan programas de vivienda financiados con recursos públicos. Retoman la idea de la transferencia intersectorial de recursos para desarrollar líneas de acción que tengan el propósito, en primer lugar, de generar empleo.**

En este contexto se destaca el Programa Nacional de Emergencia Habitacional, también conocido como “Techo y Trabajo”. Básicamente, la iniciativa generaba cooperativas de trabajo integradas parcialmente por beneficiarios del plan “Jefes y Jefas”, para la construcción de viviendas nuevas. Si bien las características de uno y otro son marcadamente diferentes, el “Techo y Trabajo” marca un antecedente del futuro PFCV

El Programa Federal tiene como una evolución. Comienza en el marco de la crisis con esas operaciones que fueron “Techo y Trabajo”, que lo que

estaban intentando era generar trabajo como fuera. Lo que hacían era grupos de 16 desempleados que hacían cuatro casas, de esos ocho tenían que ser “jefes y jefas”. Paradójicamente esa fue una operatoria de la que se habló muy mal [Entrevista 3]

Algunos de los problemas del “Techo y Trabajo” se vinculaban con los tiempos administrativos para realizar los pagos, una traba importante para el desarrollo de emprendimientos cooperativos, ya que no cuentan con espaldas financieras como para enfrentar las demoras. Al mismo tiempo, la uniformidad de las tipologías presentaba inconvenientes de adaptación a las distintas realidades jurisdiccionales (Rodríguez y Di Virgilio, 2007). No obstante, es importante mencionar que el programa incorporaba algunos elementos positivos, como el acompañamiento profesional para el desarrollo de las cooperativas.

La recuperación de los niveles de empleo permaneció como un tema prioritario en la agenda pública durante la presidencia de Néstor Kirchner. **La política de vivienda aparece como un ámbito desde el cual pueden desarrollarse estrategias para dinamizar la industria de la construcción y generar puestos de trabajo.** Cabe preguntarse respecto de las características de la política habitacional en relación con otras iniciativas del Estado respecto en el desarrollo de la obra pública.

El sector vivienda es un particular sistema del sector construcción. No es lo mismo que hacer una obra pública, un camino, un puente, una infraestructura (hay volúmenes de inversión, plazos, tiempos). Trabaja con una demanda amplia, que parece inagotable, que se renueva todos los años, que está dispersa en el territorio nacional, que con pocos factores de producción puedo instalar al mismo tiempo y en distintos sitios, y que absorbe mano de obra de distinto nivel de calificación (desde el peón a una organización empresaria, calificación técnica, industrialización, fabricación, tecnificación, tengo una gama de alternativas sostenida en el tiempo, etc.). Entonces, el sector vivienda ha sido usado, y no sólo por este gobierno sino genéricamente en nuestras crisis recurrentes, como “parche” [Entrevista 2]

Las particularidades del sector vivienda lo convierten en un dispositivo de política pública productivo en un contexto donde las políticas macroeconómicas generales buscan dinamizar la actividad e incentivar el crecimiento. Su puesta en marcha apela a la capacidad instalada de los institutos provinciales de vivienda para realizar los llamados a licitación, así como también de las empresas constructoras para presentarse y ejecutar las obras. La impronta de “parche” del sector se vincula, además, con otro elemento que lo distingue de otro tipo de obras impulsadas desde el sector público. La construcción de viviendas (si se hace a ritmo sostenido) implica tiempos de ejecución más cortos que, por ejemplo, obras de infraestructura. Por lo tanto, la política habitacional tiene la capacidad de retraerse en el tiempo con facilidad, y adaptarse a diferentes coyunturas económicas y, por qué no, políticas. Esa característica ha sido tenido en cuenta en diferentes contextos y por gobiernos de orientaciones políticas diversas (Winograd, 1988)

5.d) El PFCV y la re-centralización de la política de vivienda. Rupturas y continuidades con el FONAVI

Teniendo en cuenta los aspectos específicos del sector vivienda y sus potencialidades, es importante identificar en qué medida representa una continuidad y hasta qué punto se diferencia de otras intervenciones públicas para la construcción de viviendas. Principalmente, qué tiene en común con el FONAVI y en qué se separa. Debe notarse que, en paralelo al lanzamiento del PFCV, el FONAVI sigue existiendo como línea de política habitacional, aunque en un proceso de creciente deterioro financiero.⁴²

El Plan Federal se lanza con las mismas características del FONAVI anterior a la descentralización [...] Y toma la primera decisión importante que es “voy a seguir con la transferencia de recursos. El FONAVI está ahí. No me interesa”. Desde el punto de vista de su cantidad, al hacer una

⁴² “Que nunca fue abandonado por Santa Cruz. Porque Santa Cruz en los noventa siguió teniendo un volumen altísimo de subsidios, siguió teniendo ese único tipo de política” [Entrevista 2]

pesificación [devaluación de la moneda de \$3.- a US\$1.-], pasa de US\$ 600 millones a pesos. Esto es insignificante para esta política de generar 200.000 empleos [...] La base de este sistema es la transferencia intersectorial de recursos frente a la emergencia. Posibilitada por las facultades de administración excepcionales de los recursos. Porque ¿cuál es la base de una política de emergencia? La centralización. Si yo estoy en emergencia necesito centralizar las decisiones. [...] Entonces ¿cómo es el diseño de la política? Dicen, “tengo dos millones seiscientos mil necesidades; tengo un millón de necesidades por viviendas irrecuperables, un millón seiscientos por necesidades cualitativas, si tengo o no servicios”. Entonces bueno, tengo el sesenta cualitativo, cuarenta cuantitativo. Más ciento veinte mil hogares nuevos que se me forman. Más el hacinamiento por cuarto. Entonces digo, política para los hogares nuevos más el déficit cuantitativo, vivienda nueva. Para el déficit cualitativo, Mejor Vivir. Para los pobres, programas sociales. Marca meta y rubros por tipología de lectura y de construcción de un indicador complejo que es déficit habitacional. [Entrevistado 2]

Aquí aparecen varios elementos. A diferencia del FONAVI, el PFCV es un programa de gobierno. Esto quiere decir que no se trata de un fondo creado por ley, donde se establece cuáles son los mecanismos de financiamiento, el origen de los fondos, y que, frente a un cambio en el color político de la administración requiere de la conformación de una mayoría en el Poder Legislativo para su modificación. **El PFCV es una política específica, en un contexto particular, que se construye en función de objetivos que, a priori, no se restringen a una respuesta diseñada a la medida del déficit habitacional.**

A su vez, los fondos que le dan origen no se originan en un punto específico del presupuesto o en financiamiento externo. Se trata de recursos públicos, producto del superávit fiscal. Ante la caída en la magnitud del FONAVI en términos presupuestarios, su potencialidad como herramienta de reactivación de la industria de la construcción y de generación de empleo es poco significativa. Frente a ello, la posibilidad de generar un nuevo programa, con un presupuesto

equivalente al del FONAVI en sus mejores tiempos, pero además impulsado en el marco de una estrategia de salida de la crisis, resulta mucho más atractiva.⁴³

El contexto de crisis pareciera explicar otro de los elementos que distinguen al PFCV en relación con el FONAVI de los últimos años de la convertibilidad. La asignación de fondos del superávit fiscal se hace posible en el marco de las facultades especiales otorgadas al Poder Ejecutivo para poder distribuir y reasignar partidas del presupuesto nacional. Este elemento, combinado con la definición de objetivos y asignación de metas en política de vivienda fijados por el Gobierno Nacional, pero con impacto en las jurisdicciones y ámbitos locales, implica un giro re-centralizador de la definición de las metas de producción de vivienda por el sector público. A diferencia del FONAVI, que luego de la reforma del año '92 se descentraliza y pasa a ser ejecutado por las provincias, el PFCV establece metas para el conjunto de las jurisdicciones, así como un sistema de premios a quienes las cumplen.

Esto último merece ser analizado con un poco más de detenimiento. A pesar que tanto en la definición de los objetivos como en el origen de los fondos es el Gobierno Nacional quien define e impulsa el programa, **la asignación de las cuotas a cada jurisdicción no sigue las pautas de la distribución de los fondos coparticipables. El criterio para asignar las cantidades y los fondos se discutió en el marco del Consejo Nacional de la Vivienda, órgano que reúne a representantes de los Institutos Provinciales de Vivienda de todo el país. El punto de partida para la distribución fue el déficit habitacional registrado en cada jurisdicción.** De este modo, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma, que suelen quedar “rezagadas” en aquella distribución, canalizan más del treinta por ciento de las viviendas a construir. **Los cupos asignados implican un salto importante en la posibilidad de construcción de nuevas unidades de vivienda, no sólo en la Ciudad de Buenos Aires sino incluso a nivel metropolitano**

⁴³ También es importante preguntarse por qué no refinanciar el FONAVI. Una respuesta posible enfatiza la dimensión técnica. El mecanismo de distribución de los fondos (siguiendo la pauta de la coparticipación federal, como se desarrollaba en el capítulo anterior) impediría alcanzar los objetivos de vincular la ejecución con los lugares donde el déficit habitacional tiene mayor magnitud. Otra explicación hipotética, complementaria con la anterior, invita a construir una lectura política respecto de lo que implica para el Gobierno Nacional volver a construir vivienda en el área más poblada de la Argentina (la Capital Federal y los municipios que la circundan).

En la provincia se venían haciendo 2mil viviendas por año. El año que más se habían hecho habían sido 15mil en tiempo de los militares. A partir del PFCV se pudieron hacer 60mil viviendas. [...] Entonces anunciaron un primer tramo de 120mil viviendas. Y la otra novedad es que se definió un cupo por provincia y ese cupo no reproducía la fórmula de la coparticipación (como pasaba con el FONAVI) sino que se definieron en función del déficit. Por los fondos coparticipados Capital y Provincia siempre son castigados. En cambio, con el déficit por ejemplo el AMBA es el 33% del problema. [Entrevistado 3]

Desde la perspectiva de algunos entrevistados, el esquema administrativo que supone el desarrollo de la política de vivienda bajo la figura de un programa nacional en un contexto de emergencia remite directamente a la lógica del FONAVI previa a la descentralización. En este caso, se agregan además algunas dificultades en cuanto a los plazos y tiempos de gestión administrativa en la relación entre las jurisdicciones (en particular la Ciudad de Buenos Aires) y el nivel nacional. Los escollos incluyen, con el correr del tiempo, el problema de los desfases entre los montos originales de las obras y los montos reales en el momento de su ejecución efectiva.

- ...Ahora hay que pedir la cosa de mandarle el papelito, como en la época del FONAVI anterior, a la factibilidad técnica, a la factibilidad financiera, que te dan el permiso y después quedas colgado de cómo redeterminan la Nación, que no es como en la realidad tenés que redeterminar. Entonces ahí empieza. Todo es desfase de los costos de obra, hay un grado de imprevisibilidad bastante importante, entonces el armado del presupuesto es complejo, no es simple, no es lineal porque no puedes inducir que la inflación.... [...] hay legislación que vos no te puedes salir del INDEC...

-¿O sea, el esquema que plantea el programa federal tiene más que ver con el FONAVI previo a la descentralización?

- Sí señor, nada más que tomaron la cosa conceptual pero no tomaron ni siquiera la raíz administrativa que ellos mismos sabían lo que estaban dando, lo que estaban girando, fue hecho medio a la criolla [Entrevista 4]

En la mirada de algunos entrevistados el “hacer a la criolla” remite a lo que consideran es una ausencia de una planificación sostenible en el tiempo respecto de tres ejes que estructuran buena parte de las posibilidades de una implementación exitosa, de parte del nivel nacional hacia las distintas jurisdicciones:

- a) Trabas en la asignación de los fondos en tiempo y forma a los organismos provinciales. Inadecuación de los montos establecidos respecto de los costos reales.
- b) Dificultades en la verificación técnica de los proyectos para su aprobación.

Desde esta línea de razonamiento, los dos componentes construyen trabas en la articulación entre los niveles estatales provinciales y nacionales.

5.e) El PFCV en la Ciudad de Buenos Aires

Lo dicho hasta aquí se vincula exclusivamente con la lectura de la letra escrita del programa (particularmente de sus dos convenios) y la perspectiva de los entrevistados respecto de sus contenidos formales, del contexto de lanzamiento y de algunas características generales en cuanto a su funcionamiento. Ahora, es interesante indagar respecto de la relación entre las cifras anunciadas en los convenios y los niveles de ejecución efectiva que alcanza el programa en la Ciudad de Buenos Aires. Así, para el mes de Junio de 2007 el Instituto de la Vivienda de la Ciudad presentaba un total de \$233.606.474,62 vinculados a obras del Federal 1. La cifra representa un poco más de la mitad del monto asignado para la Capital Federal. En ese monto se incluyen aportes realizados desde el presupuesto del GCBA.⁴⁴ Además, de las 31 obras anunciadas, sólo 13 presentaban algún grado de avance de obra. La imagen contrasta llamativamente con las cifras consignadas en el apartado anterior.

⁴⁴ Según uno de los entrevistados, la relación entre los aportes nacionales y jurisdiccionales del Federal 1 en la Ciudad de Buenos Aires habría sido: 40% proveniente del Estado Nacional y 60% del GCBA. El mismo entrevistado destaca que en la Etapa 2 (o sea, en el Plan Plurianual) dicha relación se habría invertido.

Lo mismo vale en relación con la cantidad de viviendas proyectadas por el IVC y las mencionadas en los convenios. El organismo porteño anuncia un total de 2487 unidades. Este número es significativamente más bajo que las 11.000 viviendas que debieran construirse entre las dos etapas. Estos elementos abren serios interrogantes respecto de la viabilidad de la política en la CABA e invitan a pensar sobre los elementos que intervienen en las dificultades para la implementación.

5.e.1) Escenario de implementación a nivel local: algunas características clave de la Ciudad de Buenos Aires para la ejecución del PFCV

La información construida a partir de las entrevistas aporta elementos clave para el análisis de la implementación del programa en territorio porteño. Cuando se concentra la mirada sobre los aspectos específicos de la implementación del PFCV en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aparecen un conjunto de ingredientes sumamente interesantes para observar el proceso de implementación de una política nacional a escala local. En primer lugar, *los requerimientos institucionales y normativos* de la Ciudad de Buenos Aires para el desarrollo de obras de construcción de viviendas. Segundo, las características de algunos *elementos estructurales para el desarrollo de toda política habitacional: por un lado, los mercados de suelo; por el otro, los actores productivos capaces de ejecutar las obras licitadas*. Tercero, *la dinámica del organismo ejecutor de la política habitacional* en territorio porteño: el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC).

5.e.1.1) Requerimientos institucionales y normativos

En relación con este eje, la Ciudad de Buenos Aires se destaca, en comparación con otras jurisdicciones, por tener un cuerpo normativo con un grado considerable de detalles y altos requisitos para la construcción de viviendas. Los marcos establecidos por el Código de Planeamiento Urbano y por el Código de Edificación fijan los criterios y estándares para la construcción de viviendas en

general, ya sean éstas desarrolladas por el sector privado o por iniciativa del sector público. Además, los mecanismos de control, los estudios de impacto ambiental, el desarrollo de audiencias públicas y la intervención del Poder Judicial son mencionados como elementos intervinientes en un entramado administrativo complejo. Según varios entrevistados, estas diferentes instancias presentan en muchos casos desajustes en relación con las características de la vivienda construida por el sector público. En otros casos, aparecen directamente como trabas en el proceso de ejecución.

Capital Federal es uno de los distritos más antiguos e institucionalizados donde no te dejan hacer una vivienda sin infraestructura y determinadas condiciones normativas, no tenés excepciones. Es una de las pocas jurisdicciones con un cuerpo normativo desarrollado tan a fondo sobre el sector vivienda. En otras provincias es más flexible, “arreglamos y si no sacamos una ordenanza de excepción”. En Capital la gestión no te lo acepta (capaz que a los privados sí, pero no a la propia gestión). Entonces tiene tiempos de trámites, áreas jurídicas. [Entrevista 2]

A eso se nos agregaron nuevas normas, toda la complejidad del impacto ambiental cuando la obra supera media manzana que es una cosa espantosa [...] si las obras requieren cosas de infraestructura sobre todo apertura de vías públicas, aunque no molesten porque la calle vos la abrís en tu manzana igual es de relevante impacto entonces todavía encima va a audiencia pública. Y a eso se le agrego la ley 962 de la ciudad que tiene que ver con todos los temas de discapacidad [...] todo lo que es la superficie común se ha encarecido notablemente sobre todo cuando el destino de la vivienda es para gente de bajo nivel adquisitivo. [...] Yo creo que está bien pero que la vivienda social y la destinada a las clases menos pudientes tienen que tener consideraciones especiales [Entrevista 5]

Aquí aparece un elemento interesante. Si, por un lado, los requisitos y estándares de calidad se mencionan como instancias que hacen más complejo el proceso de implementación del PFCV en la Ciudad, por el otro es ese mismo cuerpo normativo el que estaría garantizando que las obras presenten niveles de calidad

comparativamente mayores a los de otras jurisdicciones (en particular con referencia a los distritos bonaerense). Vinculado a este punto, algunos entrevistados coinciden en mencionar la complejidad en el procedimiento de las audiencias públicas en la Ciudad como un elemento que trava el proceso de implementación.⁴⁵

5.e.1.2) Aspectos estructurales en el escenario porteño

En cuanto a los elementos de carácter más bien estructural, la **ausencia de suelo** y la **situación de las empresas** constructoras en el momento en que se lanza el programa aparecen, en el discurso de algunos entrevistados, como dos barreras que se hacen fuertes para el desarrollo del programa en la ciudad. La reactivación de la industria de la construcción, proceso en el que confluyen las iniciativas del sector público y del sector privado, encuentra cuellos de botella en el encarecimiento de los insumos básicos: cemento, ladrillos y acero. Ante la demanda creciente, los productores de estos insumos básicos incrementan sus precios. Esta cuestión es especialmente difícil de sortear para el Estado, cuya adaptación presupuestaria y actualización de montos presenta tiempos diferentes a los que el mercado demanda.

En Capital, era bastante difícil poner a funcionar el cupo existente porque, primero no tenías tierra. Segundo, no tenías empresas constructoras que hayan salido de la crisis de 2001 sin quebrar o más o menos en condiciones de licitar. Y tercero, aunque en el momento la mano de obra era abundante, para encarar esa magnitud había problemas con la mano de obra, los materiales de la construcción, los ladrillos. Casi todo el sistema productivo no estaba en condiciones para producir en esa escala [...] si hay mucha demanda de ladrillos (los empresarios) no construyen otro horno de ladrillos, aumentan el precio. Y cuando aumentan el precio empiezan a

⁴⁵ No obstante, cabe pensar qué sectores cuentan con recursos para participar de aquellas instancias. Los ejemplos de situaciones de audiencias públicas vinculadas a la ejecución de obras, así como también de presentación de recursos de amparo en relación con el posible impacto ambiental de las mismas, hacen referencia a las acciones de grupos de vecinos que intentan impedir la realización de las obras, antes que de iniciativas de sus posibles beneficiarios (ver Capítulo 6).

retacear la oferta en los corralones entonces aparece ahí una presión entre precio y desabastecimiento. [Entrevista 3]

En algunas entrevistas el tema del suelo se vincula específicamente a las dificultades de articular una política habitacional general para uno de los ámbitos donde el déficit habitacional se hacen más tangible: las villas. Las dificultades que plantean estas urbanizaciones informales son, en primer lugar, la falta de espacio libre para poder liberar terrenos, construir viviendas nuevas y realizar el esponjamiento (reorganización del territorio donde se ubica el barrio siguiendo el amanzanado). Segundo, los tiempos que implica una tarea de estas características serían largos desde la perspectiva de las empresas constructoras.

Las opiniones en torno a la cuestión del suelo en relación con la política habitacional en general, y con el PFCV en particular, expresan diferencias de enfoque que es interesante rescatar. Por un lado, un entrevistado enfatiza cómo la ausencia de financiamiento para suelo del programa constituye una característica negativa. Se trata de una falencia que no se reduce a un programa en particular, sino que atraviesa la política habitacional a nivel global. Expresa la falta de una mirada que integre la problemática del acceso al suelo urbano. La ausencia de un abordaje que contemple la complejidad de los mercados de suelo se articula con el escaso desarrollo de políticas de tierra integradas a los programas de construcción de vivienda nueva.

Es bastante absurdo por qué la política de vivienda no paga la tierra. Porque la tierra es uno de los costos de un edificio, que se prorrotea en el costo final. En todo caso, podríamos decir es que la Nación le podría pedir a las Provincias que pongan la tierra. Pero esa tierra no necesariamente tiene que ser una tierra disponible sino una tierra que hay que comprar. [Entrevista 3]

Otro informante destaca que, en realidad, la ausencia de recursos para la compra de suelo no es una falencia del programa. Partiendo de la base de que el PFCV genera un impacto importante sobre el sector de la construcción (como se veía anteriormente, en el sector proveedor de insumos, en la participación de las

empresas, en la contratación de mano de obra), los cuellos de botella generados durante su implementación producen asimetrías en la captación de beneficios económicos. Los mercados del suelo no estarían exentos de esta dificultad y, de contar con financiamiento para la compra de terrenos, la captación diferencial de los recursos sería todavía mayor.

Si tuviese financiamiento sobre el suelo la apropiación de los beneficios sería todavía más asimétrica. Ésta ha sido una de las características por la cual nunca se ha instrumentado el tema de compra de tierras en el nivel nacional. No están las condiciones mínimas básicas para aplicar políticas urbanas más generales porque la apropiación de los beneficios es capturada. [Entrevista 2]

La captura diferencial de recursos hace referencia a la posibilidad de que se desarrollen negocios privados desde la gestión y ejecución de un programa público. Estaría ligada, por un lado, a los actores económicos con capacidad de presión y negociación sobre el sector público para obtener beneficios extra. Por el otro, con miembros de diferentes áreas del sector público que también desarrollan, de manera más o menos mediada, estrategias para obtener recursos articulándose con (y actuando ellos mismos como) actores económicos.

En este punto es interesante indagar respecto de qué pasa con el suelo urbano en la Ciudad de Buenos Aires. Hasta ahora, algunos de los informantes clave se refirieron al tema como una de las limitaciones existentes para la ejecución del PFCV. No obstante, un entrevistado vinculado a la implementación del programa en la ciudad presenta una mirada diferente. Desde su perspectiva, el suelo no representó una traba para la ejecución del programa.

- Decías que todo lo que se está construyendo en la ciudad es sobre terrenos fiscales.

- Si, digamos del Gobierno de la Ciudad, lo que pasa es que ya se nos están acabando [...] pero para el IVC ya están empezando a comprar tierras.

- Ahora me quedó dando vuelta una cosa, el Federal 1 le asigna la ciudad alrededor de 6000 viviendas ¿puede ser?

- No, inicialmente eran 1000, después se hicieron 1500 y después más o menos... con adicionales llegamos a un valor parecido al que vos decís. Llegamos a eso. Nosotros proyectamos más de 5000 porque el que cumplía tenía premio...
- Proyectamos casi 15000 viviendas en un año, de las cuales lograron adjudicarse 3000.
- Los jueces pararon el resto...esto es todo otro capítulo.
- **O sea, y las trabas tienen que ver con estas cuestiones que ibas mencionando antes...**
- La traba, en ese momento [años 2005 y 2006], el código y las trabas financieras no me acuerdo.
- **¿El suelo no era entonces una limitación para construirlas?**
- Hasta ese momento teníamos suficiente suelo y después nos fueron quitando y después se entremezcló la corporación del sur y problemas... te diría jurídico-políticos del propio gobierno de la Ciudad. [Entrevista 4]

La posibilidad de que existiesen tierras fiscales suficientes para la implementación del cupo de las viviendas no invalida la reflexión respecto de los criterios de selección de los terrenos. Esto vale tanto para las dimensiones de los mismos como para su localización. Algunas opiniones enfatizan que la tendencia a utilizar terrenos de la zona sur se vincula con una lógica de desarrollar el área y, al mismo tiempo, acercar las viviendas a los sectores donde se localiza el déficit. Aún así, la referencia a los precios del suelo también aparece en el discurso.

- Barrios de la zona sur, en principio por qué motivo. Es donde tenés concentrada la mayor demanda. Tenés casi todas las villas en la zona sur de la Ciudad. Si ves el mapa, ahí están el grueso de las villas [...]. Y aparte porque hay una realidad, por el valor suelo y el costo por vivienda te conviene hoy por hoy desarrollar la zona sur. La zona norte tiene un desarrollo propio desde el punto de vista inmobiliario por la misma producción privada. No lo tenés de la misma manera en la zona sur. Por eso la intervención del Estado es mucho más fuerte, hasta que puedas equiparar un poco la zona sur con la zona norte. Tenés más remanente de

tierra, tenés mayores posibilidades y tenés menos especulación inmobiliaria. [Entrevista 4]

Otras miradas contrastan con la lógica de construir en el sur de la ciudad argumentando que se trata de una tendencia a mantener cierta “inercia” en la política habitacional. Es un problema de “falta de creatividad” lo que allí se evidencia, antes que una política definida y coherente.

Subyace un formato absolutamente erróneo que es pensar que vos tenés que tener un terreno grande para poder hacer muchas casas. Ese es el formato que les sirve a las empresas constructoras. Podrían haber comprado lotes de 8,66 mechados en la ciudad y hacer conjuntos de diez, veinte viviendas, en propiedad horizontal. Esa es una buena operatoria para gente que vive en conventillos, inquilinatos.... La CMV, fiel a su historia, tuvo una notable falta de imaginación para ver lo que podía ser el problema de la vivienda popular. Nunca se comprometieron con el problema de los conventillos, inquilinatos y casas tomadas. Y de ninguna manera encararon una política, por ejemplo, de remodelación de edificios antiguos. [Entrevista 2]

El debate sobre las modalidades para obtener (y, podría agregarse, para utilizar) el suelo existente conlleva otros elementos para tener en consideración. En primer lugar, en qué actores se piensa en el proceso de implementación de la política. Aquí no hay novedades si se tiene en cuenta una cuestión básica, que es lisa y llanamente uno de los principales objetivos del programa: dinamizar el sector de la construcción. Entonces, simplemente se trata de agregar que, independientemente de las dificultades de articulación entre los niveles nacional y local, el sector público -incluyendo en esta categoría exclusivamente a las dimensiones implicadas en el recorte territorial de este trabajo, el Estado Nacional y el de la Ciudad de Buenos Aires- desarrolla una práctica coherente en cuanto a la articulación con los actores económicos desde la formulación hasta la implementación del programa.

El otro elemento que es importante notar a propósito de la relación entre la construcción de viviendas y la política de suelo que la acompaña tiene que ver

con la localización. La reflexión introduce un elemento que será retomado más adelante: la cuestión de la segregación socioespacial en la ciudad. La referencia a una posibilidad de construir viviendas en terrenos de menor tamaño, implicando a otro tipo de actores productivos y entrelazando las intervenciones en el tejido urbano existente, plantea la pregunta respecto a dónde se ubican las nuevas intervenciones.

En este sentido, Buenos Aires presenta ciertas características que complejizan el escenario. Como advierte uno de los entrevistados, se trata de una megalópolis, con un mercado inmobiliario sumamente complejo. La política habitacional aparece como una dimensión más dentro de las múltiples formas de producción, reproducción y apropiación del espacio urbano. Aquí los niveles local, nacional y global se articulan de un modo complejo, configurando una dinámica urbana atravesada por múltiples tensiones, algunas nítidas y visibles, otras menos claras y subyacentes.

Buenos Aires es una ciudad global y su mercado trasciende el límite nacional. Los mercados de suelo son locales. Estás en el centro de una ciudad compleja, de una región urbana compleja y además de una región global. Con un sector privado muy fuerte y un sector público que tiene otros fines principales que no son los de vivienda. La vivienda es casi una acción subsidiaria. [...] La tierra no es elástica, es inelástica. Estás compitiendo con la dinámica de otros sectores. La oferta de suelo es limitada y la demanda es múltiple. Estamos mucho más baratos que en Barcelona. Sin embargo son inversores y estudios de Barcelona los que vienen acá. Y de Barcelona, México, los que operan en Capital. Entonces tenés el valor del suelo al valor de esos ingresos o de esos ahorros de esos países. [Entrevista 2]

Una política de tierras fiscales que en términos del IVC es bastante errática. Porque en la medida que la gente sabe que el IVC tiene tierras empieza a presionar para que se la den. Ha pasado en varios lugares. Hay un despilfarro de patrimonio público importante. Ahora creo que en época de Telerman creo que han creado un banco de detección de tierras e inmuebles. Lo que no veo que eso baje operativamente a formar parte de

una política. Creo que más bien se va solucionando a los ponchazos. Todo el mundo va atrás de los inmuebles y usa los recursos que tiene. Los grupos sociales, los concejales, y hay un manejo del inmueble público. Hay mucha tierra nacional. [Entrevista 1].⁴⁶

5.e.1.3) El rol del Instituto de la Vivienda de la Ciudad

Desde la perspectiva de varios entrevistados, el IVC reúne un conjunto de características que lo convierten en un problema en sí mismo en el momento de desarrollar cualquier tipo de intervención en construcción de viviendas y mejoramiento de la situación habitacional de la ciudad. No se trataría de un aspecto atribuible a una gestión en particular, sino más bien de dificultades crónicas en su funcionamiento: trabas burocráticas, lentitud en los procesos administrativos, “tamaño excesivo” del organismo -sobre todo en relación con la magnitud de su producción.

Desde mi punto de vista el IVC es una estructura que habría que demoler y hacer de nuevo. El área de vivienda tiene mucha gente, mucho peso administrativo, han estado veinte veces dando vueltas viendo cómo transformarla. En el período que estamos analizando hubo dos o tres gobiernos diferentes. [Entrevista 3]

Algunas organizaciones que asesoran legalmente a poblaciones con problemas de vivienda coinciden con este diagnóstico. A las falencias mencionadas, agregan una notable rotación en las gerencias y confusión en la delimitación de sus funciones, que redundan en menoscabar la capacidad de respuesta del organismo frente a demandas concretas (COHRE y ACIJ, 2008). Además, destacan la negativa del IVC a brindar información al público.

⁴⁶ *En la gestión del Ing. Selzer todavía estaba Aguas Argentinas. Entonces la infraestructura no se licitó porque estaban en el plan de obra de Aguas Argentinas. Cuando se estatiza Aguas Argentinas en AYSA, por el déficit que deja Aguas Argentinas no le permite a AYSA hacer obras. Entonces hubo que licitar desde el instituto nuevamente las infraestructuras. El caso paradigmático fue el de Zabaleta, que la inauguró Kirchner como presidente cuando Bielsa era candidato. [Entrevista 5]*

Es importante complementar esta opinión con la de aquellos entrevistados con mayor vinculación al organismo aludido. En este sentido es importante indagar respecto que cómo se analizó la situación habitacional al menos desde los entrevistados vinculados al organismo en cuestión. Uno de ellos, que ocupó un cargo de gran importancia en el organismo durante la jefatura de gobierno de Telerman, destaca cómo en realidad la construcción de vivienda nueva, para atender lo que se conoce como “demanda libre” (o sea, la demanda de vivienda nueva generada a partir de presentaciones espontáneas en el IVC, no identificable mecánicamente con una situación habitacional deficitaria específica -ej. habitantes de villas o inquilinatos) no era el eje prioritario de la política habitacional. Desde su discurso, se trataba de vincular la producción de nuevas unidades habitacionales con sectores que presentasen una “demanda organizada”: habitantes de villas e inquilinatos, actores colectivos (sindicatos, cooperativas).

En la Ciudad de Buenos Aires te diría que es más importante... casi el 70% del déficit habitacional es vivienda obsoleta, más que vivienda nueva. Una política de regularizar el parque de vivienda obsoleto sería fundamental. Nosotros le dimos mucho más impulso al tema del Mejor Vivir que a la construcción para demanda libre. Nosotros pusimos cuatro prioridades en la gestión. El Mejor Vivir fue una, las Villas fue otra (que ahora quedó todo parado porque no se sabe quién tiene las villas en la ciudad). El de Sindicatos, que yo firmé un convenio con la CGT para financiar obras para los sindicatos. Y las cooperativas de la 341.
[Entrevista 5]

La construcción de prioridades desde el organismo de la ciudad invita a pensar en una adaptación de los lineamientos generales del Programa Federal en el momento de su implementación en el ámbito local. Esas prioridades se habrían establecido en función de la identificación de tres cuestiones:

- En primer lugar, de la importancia de trabajar sobre el parque habitacional existente con algún tipo de déficit, susceptible de ser mejorado sin que esto implique necesariamente construir nuevas viviendas. Desde la perspectiva del entrevistado, el déficit de la ciudad

se vincula mayoritariamente con este tipo de situaciones. Esta hipótesis involucraba la implementación de otra operatoria financiada por el Estado Nacional: el Programa Federal “Mejor Vivir”, que tiene el propósito de trabajar sobre las viviendas recuperables. Si bien el mejoramiento y la construcción de viviendas nuevas no se excluyen, el diagnóstico enmarca la implementación del PFCV en un contexto donde no puede dar respuesta a una de las líneas priorizadas.

- Segundo, de la existencia de situaciones habitacionales críticas de larga data en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Por un lado, las villas y, por el otro, los conventillos, inquilinatos y hoteles pensión. Las primeras requieren la elaboración de proyectos que contemplen, además de la construcción de viviendas, la urbanización de los barrios. Estas iniciativas son sumamente complejas, dado que necesitan liberar tierras para la construcción de las viviendas de manera paulatina y así poder ordenar la traza urbana. Esto presupone un intenso trabajo con la población, básicamente de concertación, organización y fortalecimiento comunitario.
- Tercero, del papel potencial de ciertos actores sociales para la organización de la demanda de vivienda. En el discurso del entrevistado se explicitan dos situaciones. Por un lado, los sindicatos de trabajadores como socios para la implementación del programa. En este caso, además de estructurar la demanda, las entidades gremiales proveen los terrenos, resolviendo uno de los elementos que el programa no financia. Además, como queda claramente expresado en la cita, al tratarse de trabajadores formales que pagan su cuota a través de un descuento directo de sus sueldos, el nivel de recupero es sumamente considerable. Esto último pone de manifiesto la ausencia de criterios uniformes respecto del recupero de la inversión una vez adjudicada.

Por otro lado, el entrevistado destaca la importancia de las cooperativas de vivienda entre los actores vinculados a la problemática habitacional en la Ciudad. La referencia es a las cooperativas vinculadas a la Ley 341 de la CABA. La posibilidad de vincular una operatoria de la Ciudad de Buenos Aires, con características diferentes del PFCV (a modo de ejemplo, incorpora

recursos para la compra de suelo y financiamiento para los equipos técnicos interdisciplinarios que realicen el acompañamiento de los proyectos), también es llamativa desde el punto de vista de la adaptación del programa a las características del escenario local. En este caso, a partir del reconocimiento de la existencia de actores sociales con potencialidades para su ejecución para vincularla a la implementación del programa, el “Federal” es, al menos desde el discurso, adaptado.

- Mencionabas que participan actores que si uno va a los convenios marco del Federal no estaba siquiera contemplados, está cuestión de los sindicatos, las cooperativas...

- A ver, yo siempre dije lo mismo. El Federal no te dice que no hagas ni que no lo hagas. Eso depende de la política que haga cada jurisdicción. A mí el Federal nunca me dijo podés financiar a un sindicato o no podés financiarlo. Eso fue una decisión mía. En vez de llamar a una licitación en un terreno cualquiera, con una empresa cualquiera, con un registro de postulantes, convocar a un sindicato y decirle “a ver, cuántos afiliados tenés -tantos-, cuántos precisan vivienda -tantos-, bueno, yo te financio una obra de cien, doscientas o trescientas viviendas, ¿para quién? Para tu sindicato”. También es una demanda potencial. Es ir a buscar a quien demanda vivienda y no hacerla en general. No hay diferencia entre un sindicato y una villa. [Entrevista 5]

5.e.2) *Entramado de actores involucrados en la implementación del PFCV en la ciudad*

5.e.2.1) *Relación entre los distintos niveles del Estado involucrados: Estado Nacional - Gobierno de la Ciudad.*

La relación entre los diferentes niveles del Estado, básicamente entre el Nacional y el local tiene diferentes lecturas. Una primera mirada podría vincular los bajos niveles de ejecución del programa con dificultades de orden político en aquella

relación. Algunos de los entrevistados destacan, con razón, la importante crisis política atravesada por la Ciudad de Buenos Aires en el período 2004-2008. La tragedia ocurrida a fines de 2004 en el local de Once “República Cromañón” erosionó velozmente la delicada gobernabilidad del entonces Jefe de Gobierno porteño Aníbal Ibarra. Éste enfrentó un juicio político en la Legislatura de la ciudad, que culminó con su destitución. Lo sucedió en el cargo su vice, Jorge Telerman, que completó el mandato de cuatro años y proyectó su candidatura para mantener el cargo en las elecciones de 2007. No obstante, no llegó a quedar en la segunda vuelta, que enfrentara al candidato del gobierno nacional Daniel Filmus con el referente de centro derecha Mauricio Macri, quien resultara victorioso con poco más del sesenta por ciento de los sufragios.

Los cambios y crisis en el gobierno porteño son mencionados como elementos que ejercieron una influencia más o menos directa sobre las posibilidades de implementación del PFCV. En particular, el modo en que la coyuntura política enfrentó al candidato del Gobierno Nacional con Telerman. Esto último habría sido un elemento determinante en tanto implicó un cambio radical en la relación entre los dos niveles.

Cuando fue la campaña de Jefe de Gobierno era Telerman vs. Filmus, además de Macri. Frente a eso la Nación tomó la decisión de no girar fondos a la Ciudad de Buenos Aires hasta después de las elecciones. Entonces si bien teníamos todo presentado nos comimos siete meses de no tener una no objeción técnica. Se terminó la gestión, no hubo gestión, entonces todo lo que presentamos no tuvo financiamiento. [Entrevista 5]

Aún así, otros matizan esas posibles tensiones. Para ello, señalan de qué manera el PFCV ha sido procesado a nivel de las jurisdicciones, presentando variantes importantes en cada provincia. En esa relación, sin ignorar la posible influencia de los roces y/o las afinidades políticas con el nivel nacional como variables intervinientes, se enfatizan otros elementos. Principalmente, el grado de vigencia de las definiciones construidas en el ámbito nacional cuando pasan por el tamiz de las implementaciones locales. La intermediación de las provincias hace que en la ejecución se observen diferencias de una jurisdicción a la otra.

Tenés un recurso nacional, surge de la Secretaría de Obras Públicas, la Subsecretaría de Vivienda. Esos tipos diseñan una cosa, pero su aplicación no la piensan porque hay una intermediación que son las provincias [...] Las provincias, por otro lado, vienen de casi diez años de diseñar las políticas de vivienda. Ves entonces que las consignas que salen del gobierno central después cambian mucho en las provincias. Por ejemplo, en Córdoba el recobro es central. En cambio, en Buenos Aires con el recobro todo el mundo hace la vista gorda. [Entrevista 3]

En este sentido, la realidad del PFCV en territorio porteño parecería explicarse en gran medida por la visión con la que el estado local encara la situación. En última instancia, podrían agregarse elementos estructurales (ausencia de suelo), pero nuevamente se trata del modo en que esa dificultad es procesada por el ámbito estatal. Nuevamente, la dimensión política de la relación entre los niveles de Gobierno no es percibida en algunos casos como parte del problema.

También genera ruidos incluso cuando la articulación política o los niveles de afinidad política entre la Ciudad y la Nación son mayores. Qué se yo, el Federal no camina en la ciudad, pero cuando se impulsa, quien estaba a cargo era Ibarra. [Entrevista 1]

En segundo lugar, algunos entrevistados vinculados al proceso de implementación de la política de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires desarrollan una mirada que puede complementar la perspectiva hasta aquí trazada. En algún sentido, el propio proceso de autonomización de la ciudad, con el desarrollo de un conjunto de instituciones e instancias administrativas y de control, es percibido como una traba para ejecutar las obras. El desarrollo institucional pareciera estar dissociado de la realidad y de las necesidades de amplios sectores de la población con problemas habitacionales.

Creía que el Gobierno Autónomo de la Ciudad iba a ser beneficioso, yo no noto que haya cambiado mucho, entorpeció más los tramites [...] Antes éramos Nación, teníamos que pedirle permiso al ministro del Interior o a quien corresponda para hacer alguna cosa. La estructura que originó la

propia constitución muy moderna, con todas estas audiencias públicas y todos estos mambos y que todo el mundo tiene derecho a pedir informes, a ver que estamos haciendo, que hicimos, porque, hay gente que no entiende y el ombudsman y eso...no está mal pero viste... [Entrevista 4]

Los sistemas de audiencias públicas e instancias de participación ciudadana, junto con la conflictividad que supone para el entrevistado la sensación de un control creciente sobre los procesos de gestión, se presentan como un elemento que dificulta el proceso de ejecución del PFCV.

En varias entrevistas, la relación entre distintos ámbitos del GCBA (y, podría agregarse, entre los diferentes poderes del ámbito de la Ciudad de Buenos Aires) es presentada como el principal nudo problemático para el desarrollo del PFCV. Es en el ámbito del sector público local, ya sea por su normativa estricta y trabas administrativas, o por los sistemas de control y ámbitos de participación, donde se perciben las mayores dificultades y trabas para la implementación.

5.e.2.2) Intervención del sector privado en el proceso de implementación

En cuanto a la participación del sector privado en la definición de la política, los informantes clave son un tanto más erráticos. Hasta ahora todos coinciden en que las empresas no tuvieron participación en el diseño del PFCV. No obstante, a media que reconstruyen el proceso de implementación del programa, las opiniones iniciales van presentando matices. Por un lado, los objetivos de la política suponen la participación fuerte de las empresas constructoras, dinámica que replicaría las experiencias de la “administración de origen”.

La iniciativa es pública, con un objetivo claro y, además, es una iniciativa que repite una conducta que ha dado resultado en la administración origen que es Santa Cruz. Es bastante probable que de la mano de ese maridaje entre sector público y sector empresario, que existe en todas las provincias, que haya venido de allí algunas de estas ideas también. Creo que el

secretario de obras públicas de hecho es una persona que viene de ese sector. [Entrevista 2]

Por el otro, la situación de las empresas constructoras en el momento en que se lanza el programa no habría sido propicia para pensar en una participación activa en su diseño. La gran mayoría o no se había recuperado de la crisis económica, o había virado hacia otro tipo de iniciativas y negocios. En este sentido, parecería erróneo suponer que el programa, aún cuando puede decirse que interpela al sector de la construcción y lo privilegia en relación con otros actores vinculados a la temática de la vivienda, responde a la presión empresaria. A tal punto que incluso cuando el programa se lanza, la primera sensación del sector es de desconfianza.

Las empresas en realidad estaban muy vinculadas a esta altura (las cámaras, CAVERA⁴⁷) a los emprendimientos y más desvinculadas de esto. Estaban más vinculadas a otras formas de producir con riesgo, a hacer un emprendimiento, venderlo. A otro tipo de emprendimiento inmobiliario. Pero claro, estaban paralizadas por la crisis. [Entrevista 2]

- En el momento en el que se diseña y se lanza el programa, ¿cómo juega el sector privado?

-Con desconfianza. O sea, el anuncio les interesa. Pero en general vos ves que no apuestan. Primero, las que estaban a flote eran pocas. Segundo, les interesaba otro tipo de obra pública. Las obras viales, de energía, gasoducto. Muchos kilómetros de lo mismo. En las obras de vivienda tenés mucho quilombo. Ni que hablar cuando son en lugares donde la gente está viviendo. [Entrevista 3]

Hay que contemplar que los antecedentes inmediatos anteriores al lanzamiento del programa no invitaban, desde la lógica de los actores privados, a responder

⁴⁷ CAVERA es la sigla de la Cámara de la Vivienda y Equipamiento Urbano de la República Argentina.

activamente y con confianza ante una convocatoria de semejante envergadura. Si la magnitud de recursos que el PFCV involucraba era atractiva para pensar en términos de negocios, también daba cuenta del riesgo en que se incurría frente a cambios coyunturales, demoras en la cadena de pagos, cambios en la orientación de la política, crisis, etcétera.

CAVERA tenía mucha más disposición a trabajar en esto. Sin embargo, había una tremenda pérdida de credibilidad en el Estado y en su capacidad de hacer estas cosas. [...] Por ejemplo, las obras que en la provincia les interesaban eran obras viales y cárceles. Que por otro lado también es un momento en el que hubo muchísima obra pública y pocas empresas, entonces las empresas tendían a elegir. [Entrevista 3]⁴⁸

El escenario también tenía otros elementos atractivos para las empresas. No es la vivienda el único rubro en el que la obra pública se reactiva, por lo que en algunos ámbitos los privados pueden estudiar a qué tipo de obra les resulta más interesante presentarse a licitación. Luego, aquellas con experiencia en desarrollar iniciativas del Estado conocen ciertos mecanismos para minimizar sus riesgos. Aquellos capaces de desarrollar estrategias para poder, en el mediano y largo plazo, garantizarse los cobros, pueden ponderar hasta qué punto sea algún nivel del Estado el que corra con el grueso de los riesgos mencionados.

[El PFCV] las dinamiza pero dentro de aquella óptica donde el Estado corre todos los riesgos. La empresa corre riesgos pero se contrata dos buenos abogados, dos buenos contadores, y bueno a la larga va a cobrar. [Entrevista 2]

No obstante, ante un cambio brusco en el rumbo de la política o en la velocidad con la que circula el flujo financiero del programa, las empresas pueden quedar

⁴⁸ Aún así en una entrevista se hace referencia a la presencia cotidiana de las cámaras en los organismos que intervienen en la cuestión de la vivienda tanto en la Provincia como en la Ciudad de Buenos Aires: “La gente de las cámaras está permanentemente en los institutos. En La Plata, por ejemplo, uno los ve todo el tiempo” [Entrevista 1]. Si bien esto no invalida los comentarios de los otros entrevistados, sirve para matizar algunas afirmaciones.

en una situación de vulnerabilidad relativa. Sobre todo aquellas de menor tamaño y con un respaldo financiero más débil para poder hacer frente a las demoras e interrupciones en los pagos. Esta situación se ha hecho particularmente clara durante el año 2008.

A nivel local la relación entre el sector privado y el sector público en el marco de la implementación del PFCV tampoco es tan sencilla de desentrañar. En ese sentido, los discursos de los entrevistados describen la participación de las empresas de los procesos licitatorios como “normal”. Se trataría de un proceso administrativo corriente, en el que ambos sectores están habituados y que luego, en la etapa de la ejecución, supone una vinculación más o menos cotidiana, más o menos conflictiva, pero que no ofrece mayores sorpresas.

Paralelamente, aparecen referencias a ciertos cambios en la composición de las empresas que participan en función de los tiempos políticos del GCBA. Algunas empresas (cuyos nombres no se especifican en las entrevistas) se presentan a las licitaciones en momentos en que un grupo político en particular participa de la conducción del gobierno local. Cuando el contexto cambia, aparecen otras. No hay explicaciones claras para esta cuestión, pero no deja de ser un tema que se explicita

- ¿Que evaluación hacés de cómo participan las empresas en el Federal?

No, no participan porque eso es un financiamiento que te dan a las jurisdicciones, muy politizada en este momento [...] Las empresas aparecen normales

- ¿Las empresas son las mismas que se presentan siempre?

Más o menos, cada ciclo político cambian las empresas.

- ¿Cómo es eso?

No sé, unas serán peronistas de derecha, otras de centro, otras de izquierda, otras serán radicales, no sé cómo es eso pero durante años trabajas con una empresa.

- Son las mismas que trabajaban con el FONAVI por ejemplo...

No, hemos ido variando por etapas. Toda esta etapa democrática ha sido muy curioso eso. Una etapa que había “ta, ta, ta, ta” permanentemente estaban esas empresas y no es que las otras no existieran pero no

aparecían, de repente vino otra etapa con “ti, ti, ti, ti” y alguna sobrevive de eso y sigue presentándose. Políticamente son muy variadas, están influidas también por la política, más cerca del tema, más cerca de negociar fuera del ámbito técnico y del ámbito inclusive institucional del propio instituto creo. No sé, no me toco nunca ese tema. [Entrevista 4]

5.e.2.3) Sobre rol de la población beneficiaria de las obras construidas por el PFCV

Los entrevistados coinciden respecto de la ausencia de una idea clara de beneficiario en la letra del programa. En la referencia a la reducción del déficit habitacional, antes que una idea clara de destinatario (o sea, del futuro *habitante*, percibiendo sus usos y necesidades) se hace referencia a un sector de la población con problemas de vivienda, expresado en los índices de déficit habitacional. Claramente no hay allí caracterización de actores colectivos que trabajen la problemática habitacional (cooperativas de vivienda, organizaciones sociales, movimientos territoriales, organizaciones villeras).

Sobre esta base, los informantes realizan diferentes reflexiones. Hay quienes destacan que la cuestión de la figura del beneficiario debiera haberse revisado en alguna instancia de balance del Federal 1, antes de lanzar el Plurianual. La necesidad de la revisión tendría diversos motivos, desde la importancia de avanzar en formas de planificación integrales, racionalizar el criterio de inversión y evaluar el impacto de las obras concluidas. En cuanto a la idea del beneficiario y su rol, la necesidad de considerar nuevamente los criterios se fundamentaría a partir del modo en que el programa impacta en las expectativas de la población con problemas de vivienda. Las situaciones de conflicto e intento de ocupación de viviendas a estrenar (o con un grado de avance considerable) se vincularían, entre otras cuestiones, con el crecimiento de la demanda en los contextos específicos y con la incapacidad de reconocer un rol activo por parte de esas poblaciones.

Al plantear tan fuertemente la imagen objetivo de esta vivienda se abrieron una cantidad de expectativas de demanda en todos los sectores sociales.

Entonces el tema de la demanda creció a lo largo y a lo ancho del país. [...] Por ejemplo, surge el tema de las villas. Pero también dentro de la misma óptica del Federal. En la presentación López [Secretario de Obras Públicas de la Nación] planteó “voy a hacer viviendas nuevas”... va a hacer la relocalización de la gente. [Entrevista 2]

Esta perspectiva aporta un elemento sumamente interesante. La ausencia de una mirada integral respecto del destinatario final de las unidades de vivienda lleva a la desatención respecto de un elemento básico de suma importancia: la localización de la población en el territorio. Esto último genera una variedad de problemas. La ausencia de la perspectiva de los destinatarios puede concluir en una dificultad para desarrollar raíces, para apropiarse del bien transferido (o sea, de la vivienda) y, con ello, a su venta informal y abandono.

Recuperando la idea de la “relocalización de la gente” en el territorio, es interesante pensar cómo la ausencia de una problematización de la idea de destinatario y la falta de una mirada integral sobre la cuestión del suelo y su relación con la vivienda confluyen en el momento de pensar qué tipo de ciudad se produce desde la política habitacional.

Si yo relocalizo gente sin que intervenga la decisión de la gente estamos haciendo algo que nosotros criticamos. [Inaudible] con tal arbitrariedad que es relocalizar gente. Cuando se habla de relocalización parece que está siempre vinculado a una villa. Pero estamos relocalizando gente adentro de la ciudad, porque esta vivienda nueva va a hogares que están viviendo en algún lado, con sus padres o donde fuere. Estamos relocalizando y lo hacemos en el lugar donde podemos y al que le toca. Entonces, esa falta de apropiación social de la decisión trae después una falta de apropiación del bien, del producto. [Entrevista 2]

5.e.3) *Efectos en el territorio: lógicas subyacentes de producción de ciudad*

En este punto es importante detenerse para observar cómo se distribuyen territorialmente los proyectos de obras del PFCV. O sea, ver en qué barrios se planea construir vivienda con financiamiento del programa. Lo primero que debe mencionarse es que, de lo que puede observarse a partir de la información sobre las obras específicas, **casi la totalidad de los proyectos se localizan en barrios de la zona sur de la ciudad.**

CUADRO 3: Distribución presupuestaria de las obras del Programa Federal de Construcción de Viviendas, por barrio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Expresión en absolutos y porcentajes.

Barrio	Monto (\$)	Monto (en %)	Monto (USD)	Cantidad de proyectos	Cantidad de Viviendas
Lugano	\$78.625.981,00	33.66	26,208,660.33	10	765
Soldati	\$16.517.897,00	7.07	5,505,965.67	3	182
Parque Patricios	\$6.814.178,09	2.92	2,271,392.70	1	57
Parque Avellaneda	\$76.880.091,80	32.91	25,626,697.27	4	940
Pompeya	\$14.549.206,17	6.23	4,849,735.39	2	181
La Boca	\$519.864,82	0.22	173,288.27	1	8
Flores	\$34.365.786,52	14.71	11,455,262.17	6	321
Chacarita	\$1.505.152,97	0.64	501,717.66	2	15
Almagro	\$2.177.590,09	0.93	725,863.36	1	18
Otros (NHT Zavaleta)	\$1.650.725,78	0.71	550,241.93	1	0
Total	\$233.606.474,00	100	77,868,824.67	31	2487

Fuente: Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires –Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación

Un elemento base para destacar se vincula con la cantidad de viviendas en relación con las metas físicas del PFCV. Según el cuadro 3, el número de viviendas nuevas involucradas en los proyectos (2487) representa el 49% de las que se asigna a la Ciudad de Buenos Aires en el convenio marco

correspondiente a la primera etapa del programa (5000 viviendas).⁴⁹ La diferencia en las cifras no encuentra una explicación contundente en las referencias de los entrevistados. Se vincula con distintos aspectos: desde demoras en la aprobación de nuevos proyectos y dificultades vinculadas a los marcos normativos locales (ver capítulo 6, sección 6.a) hasta desfasajes en los costos presupuestados y los reales. Independientemente de ello, es notoria la diferencia entre las metas proyectadas a priori y las que se construyen en la mediación local.

Retomando la pregunta sobre la ubicación de los conjuntos, la distribución por barrio que presenta el cuadro 3 es reveladora. Con excepción de los barrios de Almagro y Chacarita, el resto de las áreas en las que hay algún tipo de planificación de construcción de viviendas se ubican en la zona sur. Además, las obras asignadas en aquellos apenas alcanzan el %1,5 del monto total presentado por el IVC.⁵⁰

También es relevante observar cómo se distribuyen los proyectos entre los distintos barrios. El que recibe un porcentaje mayor es el barrio de Lugano, seguido de cerca por Parque Avellaneda; sumados, ambos superan el sesenta por ciento del monto total de los contratos. Luego sigue el barrio de Flores con poco menos del quince por ciento. Cabe destacar que las obras se ubican en la zona sur del mismo, principalmente en el sector que se conoce como “Bajo Flores”.

Gráfico 1

⁴⁹ Debe agregarse que se trata de las viviendas proyectadas con aprobación presupuestaria, pero no de las efectivamente construidas. Muchos de esos conjuntos todavía están en proceso de ejecución.

⁵⁰ Es importante destacar que los montos presentados en el cuadro 2 expresan magnitudes mayores a las financiadas por el PFCV según el convenio marco, así como también diferencias en cuanto a la relación entre presupuesto total y cantidad de viviendas por barrio. (Por ejemplo, la vivienda promedio costaría alrededor de \$82.000 en Parque Avellaneda, mientras que en Lugano se ubicarían por encima de los \$100.000.) Estas diferencias se explicarían por tres cuestiones. La primera, ya mencionada, es que la ciudad también realiza aportes complementarios para el desarrollo de las obras. En segundo lugar, las variaciones se explicarían por las actualizaciones y redeterminaciones en los precios, que no son homogéneas para el conjunto de las obras en ejecución. En tercer lugar, las diferentes tipologías plantean costos distintos: un dúplex individual presenta un costo más elevado, una tira de planta baja y dos o tres niveles se ubica en un lugar intermedio, mientras que la torre es más barata en costo por unidad de vivienda.



En el gráfico 1 puede observarse cómo en esos tres barrios se concentra el grueso de la intervención pública. Las otras áreas en las que se construye o se proyecta construir captan magnitudes menores de los recursos provenientes del PFCV. Habría que mencionar que se trata de barrios más cercanos al centro de la ciudad, donde posiblemente sea más difícil (o más costoso) obtener terrenos para poder llevar a cabo las obras.

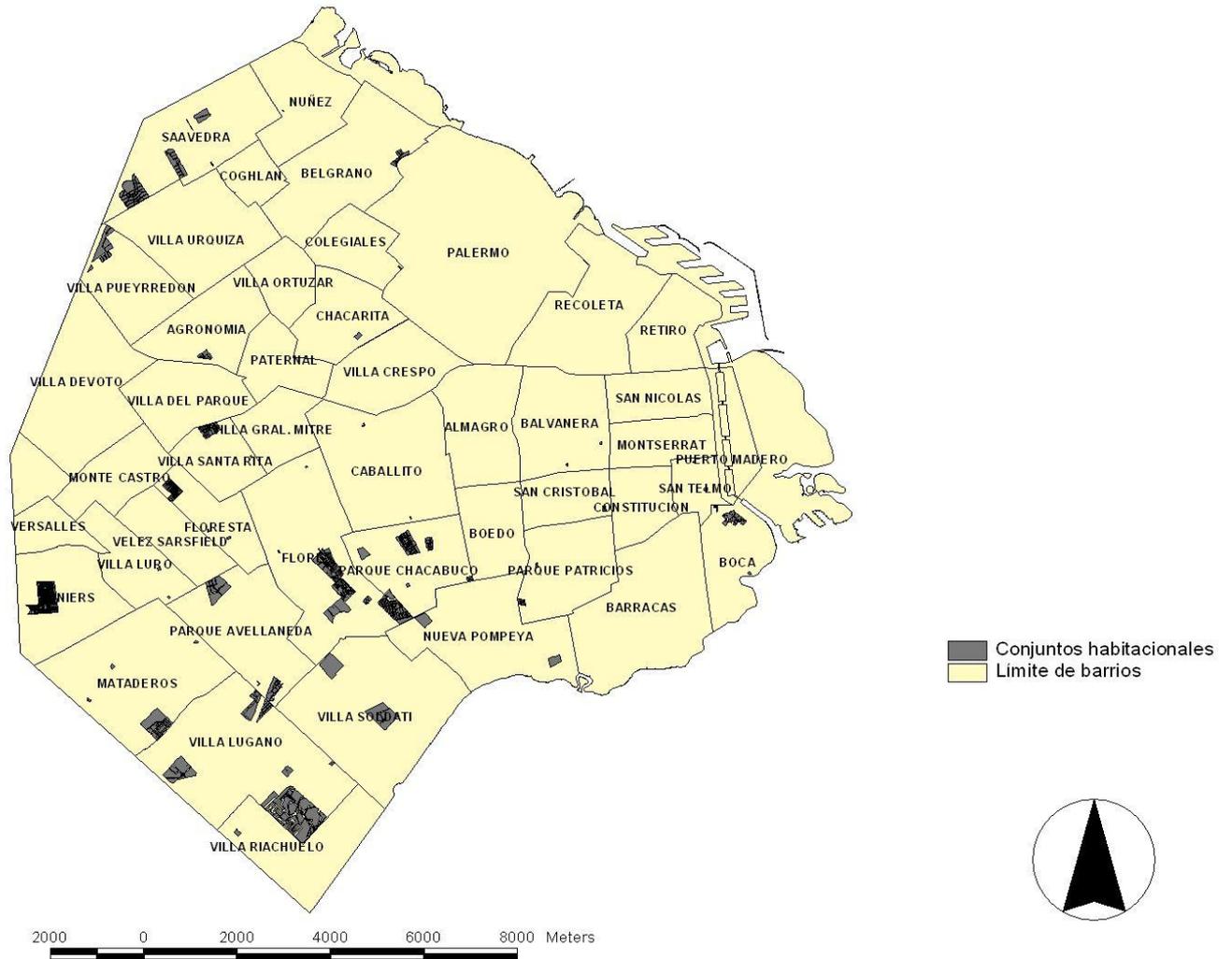
Lo antedicho adquiere un carácter todavía más explícito en los mapas 1 y 2. En el primero, se observan las construcciones de vivienda llevadas adelante por el estado en la Ciudad de Buenos Aires anteriores al PFCV.⁵¹ Allí se observa claramente cómo el Sur de la ciudad ha sido el destinatario predominante de las intervenciones estatales para desarrollar vivienda para trabajadores. Con todo, su distribución en el territorio a lo largo de la historia muestra algunas iniciativas desarrolladas en el área norte de la ciudad.

El mapa 2 permite observar la distribución de los proyectos y la cantidad de viviendas en el plano de la Ciudad. Como se presenta en los cuadros, los distintos barrios que conforman el sur de la ciudad, principalmente el área sudoeste son aquellos donde se proyecta construir la mayor cantidad de viviendas. Debe destacarse que el barrio de Parque Avellaneda supera en cantidad de viviendas a Villa Lugano (que capta la mayor cantidad de proyectos). De este modo, la interpretación de los dos mapas en perspectiva

⁵¹ El mapa 1 incluye la totalidad de los conjuntos construidos entre 1907 y 1997. Es importante aclarar que no figuran las intervenciones desarrolladas con financiamiento público pero en el marco de operatorias de autogestión, como las viviendas construidas por coopeartivas de la Ley 341. Básicamente, se trata de construir una imagen georreferenciada de las intervenciones de manera de poder verificar la tendencia en la localización de la vivienda nueva construida por el sector público con empresas.

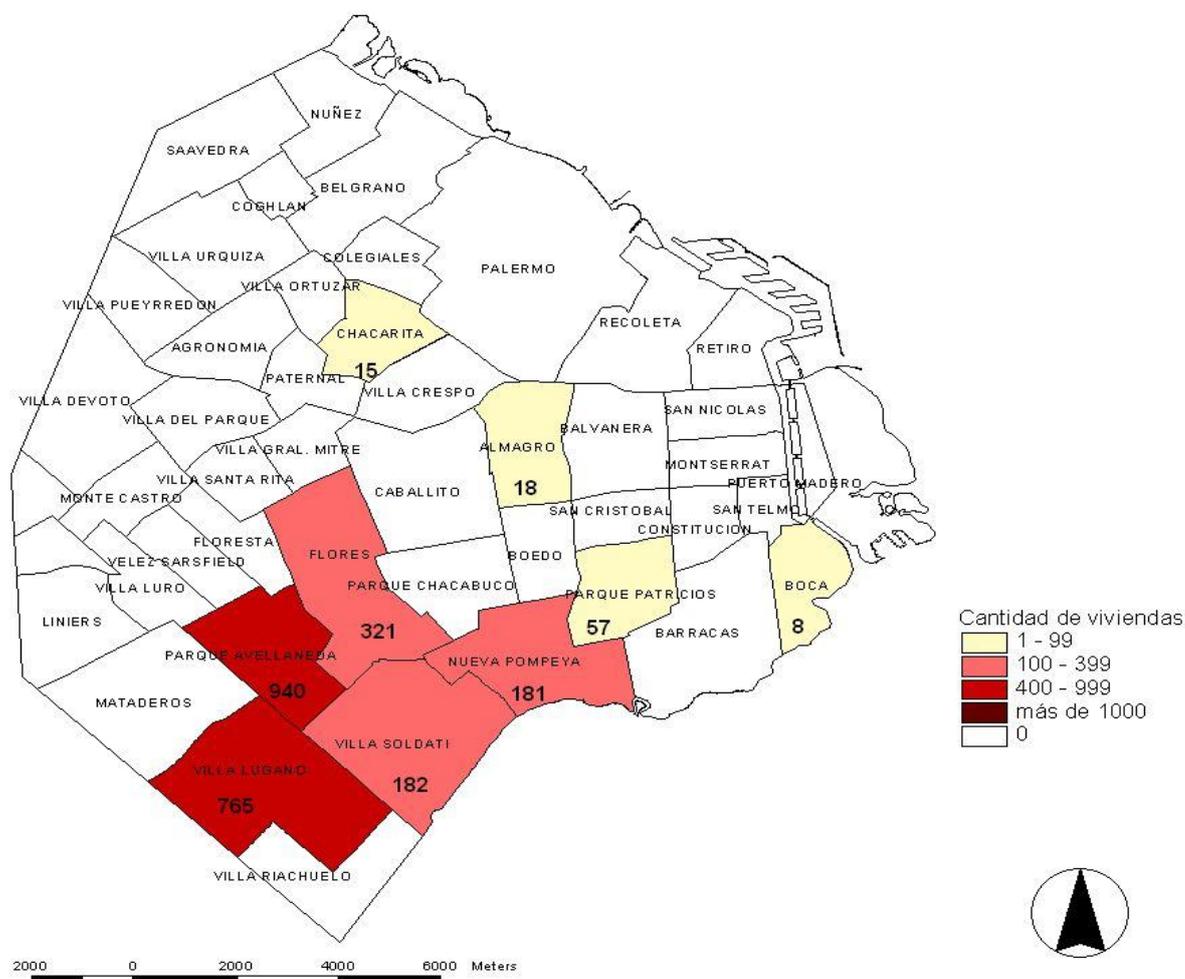
permite observar cómo la política actual refuerza el patrón histórico de construcción de vivienda social en el área Sur.

Mapa 1: Conjuntos habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires (previos al PFCV)



Fuente: Elaborado en base a datos del IVC y Dsig (GCBA)

Mapa 2: Distribución de proyectos y cantidad de viviendas del PFCV en la Ciudad de Buenos Aires



Fuente: Elaborado en base a datos del IVC y Dsig (GCBA)

Cuando se pregunta a los informantes clave sobre la localización de las obras, las percepciones sobre la cuestión presentan diferencias dignas de destacar. Para algunos, más vinculados a la ejecución del programa, la localización de las intervenciones en barrios del sur de la ciudad se vincula con un enfoque global de las gestiones tendiente al desarrollo del área. No obstante, no

pareciera haber un lineamiento tan explícito para explicar por qué las obras van a estos barrios y no a otros.

En cambio, otros entrevistados relacionan la cuestión de la localización en los barrios del sur con la ausencia de una política de captación de suelo. El hecho de que no exista una mirada estratégica sobre la cuestión de la tierra llevaría a que se reproduzcan los patrones tradicionales de segregación socioespacial de la Ciudad de Buenos Aires. El desafío consistiría en pensar otros mecanismos de captación de suelo antes que recurrir a la tierra fiscal existente.

Hay dos cosas ahí. Una, cuál es la incidencia tolerable para que sea vivienda social. La incidencia de un lote de diez por treinta no es tan grande si te vas a Mataderos, a cualquier lugar de zona sur, a La Boca, a algunas zonas de Villa Crespo. En los barrios normales conseguir un terrenito de diez por treinta, donde podés construir cuatro pisos... En cuatro pisos resolvés ocho departamentos tranquilo. Suponte que tuviese setenta metros, serán cuatrocientos mil dólares de costo. ¿No podés gastar cuarenta, cuarenta y cinco mil dólares en el terreno? Es el quince por ciento, es todavía una incidencia barata... Si te vas a otros barrios la incidencia llega a ser trescientos...

¿Pero vos decís que esos terrenos de cuarenta mil dólares se consiguen hoy?

Sí, hay que buscarlos. Tenés que comprar una casita, demolerla, hacer otra de planta baja y cuatro pisos y metés ocho unidades o más. Eso es lo que hay que hacer, asumir que la tierra tiene un costo y ver cómo prorratearlo en lo que te van a devolver y lo que no. [Entrevista 3]

Sin embargo, habría que matizar la afirmación de la existencia de terrenos a precios accesibles. Las dificultades que encuentran muchas cooperativas de vivienda de la ciudad para poder conseguir suelo sobre el cual construir resulta ilustrativo de que los precios del mercado están sumamente altos (ver nota N° 33).

Es importante pensar en cómo los elementos no contemplados en el momento de diseño se trasladan en las distintas etapas del proceso de implementación y, así, llegan a tener efectos específicos sobre la configuración

de la estructura urbana de la ciudad. Aquí se visualiza en la persistencia del sector público construyendo viviendas en barrios donde el sector privado se ha mostrado reacio a desarrollar iniciativas. Áreas como Lugano o Villa Soldati, donde además las urbanizaciones populares tienen un peso específico considerable en el paisaje urbano (y también en términos demográficos), ven reforzada la presencia de la vivienda social.

Capítulo 6: En foco: análisis de tres experiencias de proyectos del PFCV en la Ciudad.

En este capítulo se avanza sobre el análisis de la implementación del PFCV en un nuevo nivel de desagregación. A las reflexiones respecto de su orientación como programa desarrollado desde el Estado Nacional, y de los elementos involucrados en el proceso de implementación a escala de la Ciudad de Buenos Aires, se hace necesario agregar un tercer nivel de observación: las obras ejecutadas. Esto permite identificar nuevas dimensiones y elementos no percibibles en las instancias anteriores. Se trata de hacer foco en una escala puntual con el propósito de observar cómo se especifican los lineamientos generales y propios de la ciudad en obras concretas, con localizaciones específicas. Este nivel de análisis pretende así arrojar luz sobre cómo se explicitan las características “macro” y “mezzo” del programa en una escala “micro”, donde pueden aparecer elementos ausentes en los otros niveles.

Además de las características de ejecución de las obras, se consideran aspectos de la relación entre los conjuntos y su *entorno urbano* inmediato: el barrio. En el capítulo 5 se evaluaba en qué medida la distribución de las obras del PFCV refuerza la tendencia a construir vivienda social en los barrios de la zona Sur de la Ciudad, acentuando un patrón de segmentación socioterritorial.

Otro criterio para la elección de las obras ha sido la *tipología constructiva*. Los proyectos que aquí se analizan se corresponden con las dos tipologías predominantes de construcción de vivienda mediante financiamiento estatal en las últimas décadas en la Ciudad de Buenos Aires. Por un lado, tiras de viviendas en edificios de planta baja y dos y tres pisos. Por el otro, torres de departamentos. Ambas tipologías se combinan con obras de diferente magnitud y alcance, con una densidad alta o intermedia. Dicho de otro modo, en la ciudad no se construyen viviendas en lote propio –tipología de programa predominante en los distritos del conurbano bonaerense- debido a las superficies que ello requeriría.

Para poder dar cuenta de las dimensiones referidas (la magnitud de la obra, la relación con el entorno urbano y la tipología constructiva) se han elegido tres experiencias que las combinan de manera particular. De este modo, se concentrará la mirada en función de aquellos aspectos que resulten más ilustrativos para ver las especificidades de la implementación del programa.

En primer lugar, se reconstruye la experiencia del proyecto conocido como “Casa Amarilla”, en el barrio de La Boca. El uso de la palabra “proyecto” no es casual, dado que se trata de un conjunto que no llegó a construirse. Su anuncio generó una sucesión de situaciones conflictivas que redundaron cuanto menos en la parálisis y modificación de la propuesta original, que, de haber encontrado un cauce para ser implementada, hubiese sido la más importante llevada a cabo en el marco del PFCV en la Ciudad de Buenos Aires. Este caso puede servir para indagar a nivel “micro” algunas de las trabas esbozadas en el análisis general a escala urbana.

Luego, se observa la relación entre un conjunto de 128 viviendas ubicado en el barrio de Lugano con su entorno urbano inmediato. En este caso, el eje del análisis se ubicará en reconstruir qué tipo de reacción genera la construcción de vivienda en un área con elevados niveles de déficit habitacional.

Por último, se analiza un conjunto de 474 viviendas en el barrio de Parque Avellaneda. Aquí se prestará especial atención al análisis de la obra, dado que se trata de la ejecución del conjunto de mayor magnitud con financiamiento del PFCV. Además, en la construcción de las viviendas se destaca la participación de una organización social como sub-contratista de una empresa constructora tradicional. Este criterio se combina con la ubicación del conjunto en el barrio de Parque Avellaneda, aquel que más cantidad de viviendas del PFCV ha recibido.

6.a) La Boca: la ejecución que no fue...

De los barrios de la zona Sur en los que se han efectuado intervenciones urbanísticas con el objetivo de promover su recuperación, tal vez sea La Boca aquél que haya captado mayor cantidad de recursos e inversión en obra pública. Como caso paradigmático se destaca la construcción de la Defensa Costera durante la década del '90. Esta intervención tuvo el doble propósito de mitigar el riesgo de inundación en las inmediaciones de Vuelta de Rocha y, al mismo tiempo, recuperar el entorno barrial y realzar los usos turísticos del área de influencia de Caminito (Herzer, 2008).

En el momento en que se destinan nuevamente recursos para la construcción de viviendas, parecía que La Boca correría igual destino. En el año 2005 el IVC presentó un proyecto para construcción de viviendas en los terrenos de "Casa Amarilla", ubicados entre las calles Avda. Brown (al 600), Puerto de Palos, Martín Rodríguez al 600, Py Margall 900 y Arzobispo Espinoza. La iniciativa fue conocida como "Programa "Viví en tu casa"". No se trataba de un proyecto financiado únicamente por el GCBA: también participaba el Estado Nacional, a través del Programa Federal de Construcción de Viviendas.



Imagen 1: Proyecto Casa Amarilla. Fuente: GCBA

El Instituto lanzó una primera inscripción para la cual era necesario cumplir con una serie de requisitos: demostrar residencia en la Ciudad de Buenos Aires, demostrar ingresos en relación con el tipo de vivienda a la que se accedería (entre los \$1.100 y \$2.200), no ser propietario de inmueble apto para vivienda ni haber sido adjudicatario de ninguna otra operatoria del IVC.⁵² La forma de pago establecía un financiamiento a 30 años, con una tasa de interés nominal anual entre el 2% y el 4%. En base a estos criterios, se realizó una selección, quedando un listado de pre-adjudicatarios de las futuras viviendas. El proyecto final fue de 1.231 unidades habitacionales, de tamaños que iban desde el monoambiente a departamentos de tres dormitorios.

El edificio conocido como “Casa Amarilla” es una réplica del que construyera el almirante Guillermo Brown. Actualmente, funcionan allí el Instituto Browniano y el Departamento de Estudios Navales dependientes de la

⁵² Según comentarios de un entrevistado, la cantidad de personas que concurrió a la primera inscripción habría llegado a 25.000. De ese total, alrededor de 4.300 personas habrían quedado en el listado final de pre-adjudicatarios. No obstante, no queda claro si esa cifra incluye al total de los grupos familiares o únicamente a los eventuales titulares. De ser esta última opción, es llamativo que el listado de pre-adjudicatarios es tres veces mayor a la cantidad de unidades a construir.

Armada. Los terrenos ubicados alrededor de dicho inmueble, en el polígono trazado por las calles mencionadas anteriormente, constituyen el área sin construcciones más extensa del barrio. Se destacan por su buena conectividad tanto respecto del centro de la Ciudad como de la zona sudeste del conurbano bonaerense, ya que la Avenida Alte. Brown conforma una importante arteria de tránsito.

El proyecto habitacional desarrollado por el IVC hubiese hecho de La Boca el barrio con más viviendas asignadas de toda la ciudad. Si se lo compara, por ejemplo, con la cantidad de viviendas proyectadas para ser construidas en Parque Avellaneda, el proyecto de Casa Amarilla las supera en casi trescientas unidades de vivienda (940 contra 1231).

No obstante, el anuncio generó resistencias en diversos grupos de vecinos. Algunas organizaciones del barrio plantearon que se estaba afectando para la construcción de viviendas a la última extensión importante de terrenos libres en el área. Su ejecución efectiva generaría un impacto ambiental considerable para los boquenses.

Desde esa posición, se presentó una impugnación a la realización de las obras, que dio lugar a una intervención judicial, interrumpiendo el proceso licitatorio. El juez interviniente ordenó la realización de un estudio de impacto ambiental, para constatar si las obras efectivamente podían tener consecuencias negativas sobre el entorno urbano inmediato. Esto ocurre en un momento en el que el proyecto ya había sido presentado a la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Nación, y contaba con la no objeción técnica.

La posibilidad de que la evaluación técnica del impacto de las obras desactivase el conflicto no se verificó en la práctica. Según uno de los entrevistados, se había llegado a posiciones encontradas entre las autoridades del IVC durante los últimos tiempos de la gestión de Aníbal Ibarra al frente del GCBA y los vecinos.

Esto llevó una discusión muy grande en la época de Selzer, donde se llevaron las posturas a situaciones extremas. Los vecinos que no querían ni una vivienda y que proponían construir la misma cantidad de viviendas en terrenos sueltos como para recomponer la trama, y Selzer que decía “no voy a recomponer la trama, lo único que quiero son las mil doscientas viviendas de casa amarilla”. [Entrevista 5]

Para la gestión siguiente al frente del IVC (ya con Jorge Telerman como Jefe de Gobierno) la traba al proceso de ejecución de las obras de Casa Amarilla representó una asignatura a resolver. En un primer momento, se abrió una instancia de negociación entre las nuevas autoridades y los vecinos. Aparentemente, habrían llegado al acuerdo de que, por un lado, si el resultado de las pericias técnicas fallara que las obras no serían de relevante impacto, el proyecto de “Casa Amarilla sería llevado adelante con la cantidad de viviendas pautadas”. Por el otro, las autoridades del IVC se comprometían a desarrollar proyectos de menor escala, que tuviesen el doble propósito de construir nuevas viviendas y recomponer el tejido urbano.

El estudio de impacto ambiental “dio positivo” para la construcción de las viviendas. Cumplida la etapa de evaluación, se procede a la convocatoria de la audiencia pública para difundir y discutir los resultados de la pericia ambiental. Aquí se produce otro inconveniente. La primera de las audiencias pautadas fue impugnada por inconvenientes respecto del lugar establecido para celebrarla.⁵³ Realizada finalmente la audiencia, resultó favorable respecto de los resultados del estudio de impacto ambiental, lo que dejó el “camino allanado” para la apertura de los sobres de licitación.

⁵³ *“Hubo un pedido de impugnación de parte de la Audiencia Pública con lo cual no se pudo terminar, porque decían que el lugar no era relevante. La ley de audiencias públicas tiene un montón de complicaciones, te dice que tiene que ser un lugar propio del GCBA cerca de la zona que se hace el estudio. En realidad lugar propio no hay, salvo el palacio municipal el resto son oficinas alquiladas. Se había alquilado un club para que tuviese capacidad, que cumpliera con las normas de seguridad, a treinta cuerdas de Casa Amarilla. Pero hubo alguien que presentó una denuncia diciendo que no era un lugar propio del Gobierno de la Ciudad, y que quedaba lejos. Entonces se suspendió la audiencia pública en la mitad, hubo que retomarla.” [Entrevista 5]*

En esta instancia aparece una nueva traba al proceso de implementación. La licitación, efectuada en el año 2004, culmina con una apertura de los sobres en 2007, tres años más tarde. Allí queda expresado el desfase entre los montos originales (aquellos que figuraban en la licitación) y los costos en el momento de la apertura. Este desfase no podía ser subsanado utilizando los mecanismos previstos en la normativa que regula la obra pública, ya que incluso la actualización de montos allí prevista no resultaba suficiente para subsanar la brecha entre los montos presupuestados y los reales.

Frente a esta situación, las autoridades del IVC dieron intervención a la Procuración General de Gobierno para buscar un dictamen que habilitase a complementar el presupuesto necesario con recursos del propio GCBA. Pero el fallo no llegó antes del cambio de gobierno.

Durante el año 2008 el proyecto tampoco encontró un cauce fluido para su implementación. Las acciones judiciales de parte de los vecinos continuaron, esta vez por la mora en la ejecución de las obras.

En este período se agrega, además, una nueva dimensión al conflicto, vinculada al destino de las tierras. Aparentemente, una parte de los “terrenos de Casa Amarilla” fue cedida a distintos organismos públicos, además de al Club Atlético Boca Juniors. Sobre esta cuestión, asociaciones del barrio realizaron presentaciones judiciales pidiendo la parquización del área.

Paralelamente, la gestión de Macri cambia los parámetros del proyecto. En primer lugar, deja caer la licitación, convocando a una nueva en el marco del “Programa Plurianual de Construcción de Viviendas”. Lo que se busca con esta acción es actualizar los costos de referencia para la construcción de las viviendas. Segundo, la magnitud del nuevo proyecto es sensiblemente menor. Se trataría de algo más de cuatrocientas viviendas. Aún con estas modificaciones, hacia fines de 2008 no había anuncios firmes respecto de la realización de las obras. En lo que va del año, la justicia se ha pronunciado nuevamente en relación con el tema. Mas en esta ocasión, instando al poder ejecutivo a la inminente construcción de las viviendas (Página/12, 12-06-2009).

Hasta ahora, la frustrada ejecución del proyecto “Casa Amarilla” es ilustrativa de la compleja trama de actores e intereses que se entrecruzan a partir de la política de vivienda y sus efectos -reales o potenciales- en la configuración del espacio urbano. Bien vale remarcar algunos rasgos que pueden enriquecer ciertos aspectos señalados en los niveles nacional y regional del análisis de la implementación del PFCV.

El conflicto reiterado entre los poderes ejecutivo y judicial, reflejado como uno de los escollos para el proceso de implementación, adquiere aquí llamativa nitidez. La observación con un grado mayor de minuciosidad en el caso de La Boca permite ver cómo las presiones desde el poder judicial hacia el ejecutivo oscilan entre dos posiciones irreconciliables: la ejecución y la no-ejecución de las obras.

Esto último agrega otro elemento al que mencionaban algunos entrevistados respecto de los conflictos que el entramado normativo e institucional supone para la ejecución de una política pública de gran escala en materia de vivienda. La orientación opuesta en las acciones del poder judicial se vincula con las perspectivas de los diferentes tipos de actores sociales atravesados por la posibilidad de la construcción del proyecto. Por un lado, los vecinos pre-adjudicatarios de las viviendas. Por el otro, distintas asociaciones vecinales, organizaciones comunitarias, no gubernamentales y actores individuales que se opusieron a la construcción de las torres objetando la preservación del predio como pulmón verde.

Los pre-adjudicatarios conforman un grupo que se constituye a partir de una demanda insatisfecha por parte del Estado. En el caso que aquí se observa, es el propio Estado el que, ante el anuncio de las obras y su pre adjudicación, *agrupa* la demanda de las familias y sienta las bases para que, frustrado el proceso de ejecución, éstas se organicen y presenten reclamos colectivos.

La coalición de grupos se aglutina en oposición al proyecto y presenta otras características. Su composición es sumamente heterogénea. En ese espacio confluyen desde agentes inmobiliarios hasta comedores populares,

ferias de artesanos y clubes barriales, asociaciones mutuales, sociedades de fomento y agrupaciones del Club Atlético Boca Juniors, por mencionar sólo algunos casos.⁵⁴ Esta diversidad permite que, discursivamente, los grupos sean percibidos desde la mirada de algunos entrevistados y de los medios de comunicación como “los vecinos”. Esa identidad aglutina un conglomerado más amplio, que no puede reducirse a la cuestión de la vivienda, pero que tiene en común el desarrollo de actividades en mismo territorio barrial, aún desplegando lógicas de acción diferenciadas.

Tal vez otro elemento que permita amalgamar las diferentes perspectivas y construir un consenso se vincula con el modo en que los grupos que confluyen en la oposición al complejo habitacional construyen una propuesta alternativa, conservando el propósito original: construir vivienda social en La Boca. Las organizaciones logran conciliar la preservación del espacio verde y la trama urbana con la reivindicación por el desarrollo de proyectos habitacionales de menor escala y más diseminados en el territorio. No se trata de un discurso clásico NIMBY⁵⁵, sino que se elabora una propuesta alternativa que vincula el desarrollo del hábitat y el mejoramiento del tejido urbano⁵⁶.

Parece poco probable que el proyecto de más de mil doscientas viviendas en Casa Amarilla prospere. Incluso si se tiene en cuenta la aprobación técnica en términos de impacto ambiental, los argumentos en favor de proyectos habitacionales más armónicos con el barrio tienen solidez. Además está decir que, a priori, no serían excluyentes con los planteos de los vecinos pre-adjudicatarios.

Desde otra óptica, subyace el siguiente interrogante: de haber sido un proyecto habitacional promovido y desarrollado enteramente por el sector privado, con empresas constructoras y promotores inmobiliarios (locales y

⁵⁴ Tanto el listado completo de organizaciones como el proyecto alternativo pueden consultarse en <http://www.lauridumbre.com.ar/vidaurbana/vu-0007.htm> (entrada 05/03/2008).

⁵⁵ La sigla refiere a la frase “not in my back yard” (“en mi patio trasero, no”) y refiere a los fenómenos de resistencia de habitantes de un determinado lugar a la instalación de actividades o grupos que son percibidos como nocivos o peligrosos.

⁵⁶ Para el desarrollo del proyecto alternativo las organizaciones contaron con el apoyo técnico profesional de la Carrera de Arquitectura de la Universidad de Morón.

externos al barrio) involucrados ¿hubiese sido tan eficaz la resistencia de los distintos tipos de actores barriales? Para evitar el riesgo de construir hipótesis contra fácticas, simplemente queda planteada la incógnita.

6.b) Lugano: potenciación de una trama y reactivación de conflictos. Conjunto “de la Victoria”

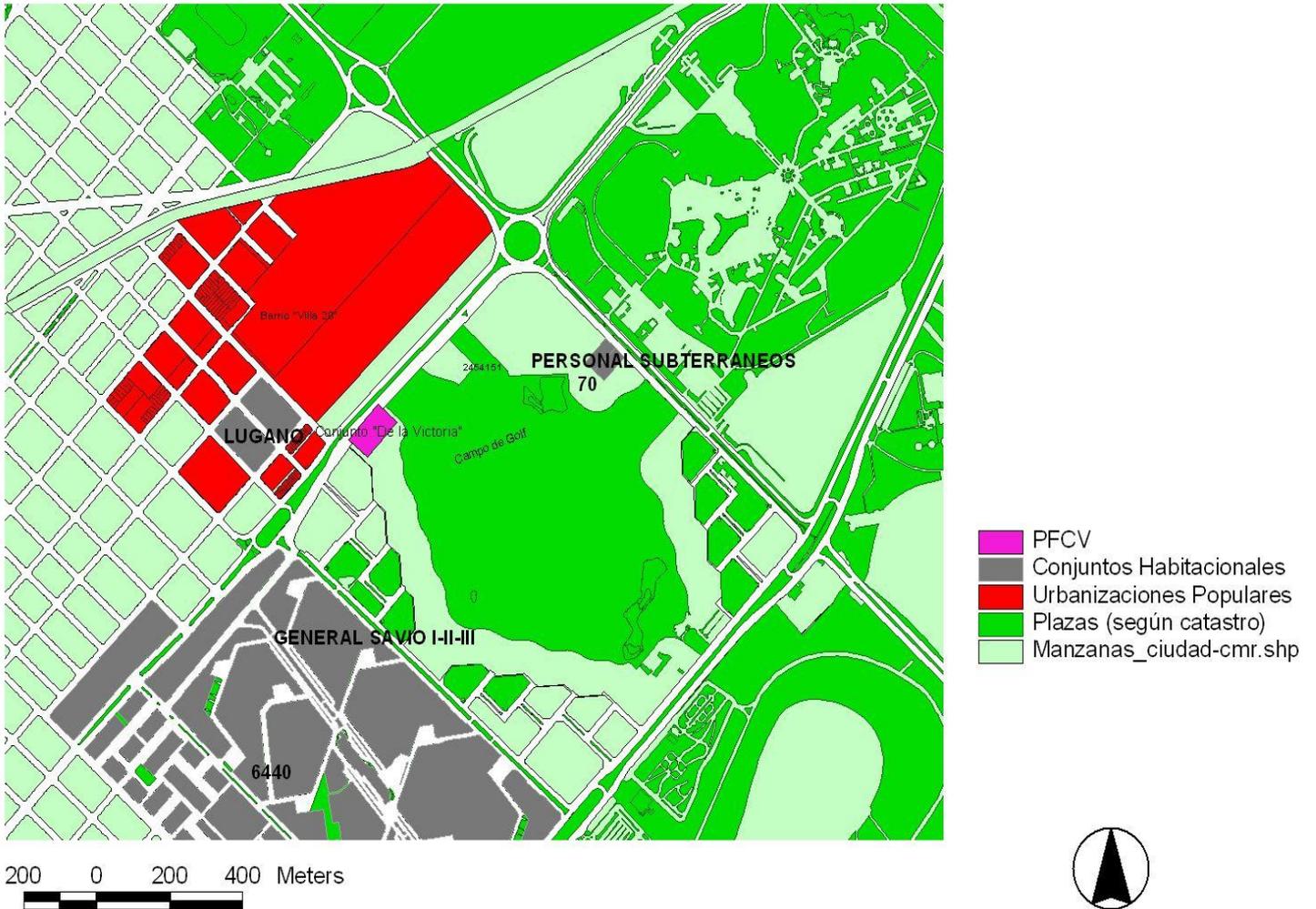
El barrio de Villa Lugano se ubica en el sector sudoeste de la Ciudad de Buenos Aires, entre las Avenidas General Paz, Eva Perón, Escalada, Coronel Roca y las calles Lisandro de la Torre y Unanue. Se trata de uno de los barrios más jóvenes de la ciudad: los comienzos de su urbanización data del año 1908, ligado al desarrollo de los frigoríficos, los mataderos, las tosqueras, la extensión del ferrocarril Belgrano Sur a instancias de José Soldati (promotor del loteo de las tierras) y, posteriormente, del Aeródromo (Di Virgilio, Gil, Ostuni y otros, 2009). Con el tiempo también se desarrollaron en la zona las industrias metalúrgica y textil.

A partir de la década del cincuenta del siglo veinte, la zona se densifica gracias a la formación de urbanizaciones precarias y el emplazamiento de conjuntos urbanos de vivienda social. En la actualidad, Villa Lugano es el barrio de la Ciudad que concentra el mayor número de barrios informales. Allí se ubican cuatro de las 23 villas existentes en la Ciudad: Villa 15 “Ciudad Oculta” y Núcleo Habitacional Transitorio Avenida del Trabajo, Villa 17 Barrio “Pirelli”, Villa 19 Barrio “INTA” y Villa 20. La Villa 20 es la segunda urbanización popular de mayor tamaño en la Ciudad de Buenos Aires, por la cantidad de población que concentra (19,2% del total de la población en villas).⁵⁷

⁵⁷ Según datos del último Censo, entre 1991 y 2001 la población de Lugano creció un 6,4%, ascendiendo en la actualidad a 107.322 -- crecimiento que se explica fundamentalmente por el aumento de población en villas de emergencia. En este mismo sentido, el Plan Urbano Ambiental marcaba en el año 1999 que, con la excepción de unas pocas localizaciones, el barrio muestra un patrón de predominancia de población con nivel socioeconómico bajo (PUA, 1999)

La existencia de gran cantidad de espacios vacíos propició la construcción de edificios y urbanizaciones promovidas por el sector público. Si bien las primeras construcciones de conjuntos fueron promovidas por organizaciones sociales (fundamentalmente la cooperativa “El Hogar Obrero”), los desarrollados por iniciativa estatal tienen una presencia importante en Lugano. Dichos conjuntos se construyen a partir de la década de 1970 e incorporan una gran cantidad de habitantes, que en su mayoría no pertenecen a la población original del barrio. Entre las obras desarrolladas en aquellos años se destacan los barrios General Savio I y II -denominados habitualmente “Lugano Uno y Dos”-, Cardenal Samoré y Piedrabuena (Dunowicz, 1999). Siguiendo a Di Virgilio (2007), debe destacarse que la cantidad de viviendas sociales existentes en este sector revela la poca importancia que el mercado le asignó a la construcción residencial y la importancia del Estado como protagonista en la conformación territorial.

Mapa 3: Conjunto "De la Victoria"



Fuente: Elaborado en base a datos del IVC y DSig (GCBA)

Las referencias sobre el peso de la vivienda social en la configuración urbana de Lugano brindan herramientas para reconstruir el contexto en el que se desarrollan nuevos conjuntos habitacionales. En particular, resulta de interés observar una obra ubicada en la intersección de la Avenida Fernández de la Cruz y la calle Pola (según datos catastrales: Unidad 7, Manzana 116B, Parcela 1), lindera con el Parque de la Victoria (ver Imagen 1). Por ese motivo,

se llamará al conjunto con el nombre del parque entrecomillado, dado que permite establecer con facilidad una referencia general a la zona y, a su vez, identificar eficazmente dónde se ubica dentro de ella. Este conjunto de 128 viviendas responde a la tipología de planta baja y tres pisos, distribuidos en dos módulos, cada uno de ellos con los espacios correspondientes para cocheras.



Imagen 2: Conjunto “De la Victoria”, visto desde Av. Cruz en dirección oeste (Foto: Pablo Vitale).

La parcela donde se ubican las viviendas forma parte de las áreas amanzanadas del Parque de las Victorias. Si bien en los planos catastrales los cuatro vértices del predio afectado como parque podrían ser utilizados como vivienda, la demanda de los vecinos llevó a que esas áreas conservaran su uso como espacio verde. De hecho, el conjunto limita hacia el Oeste y Sur con el parque, en cuya dirección se destaca a lo lejos la presencia de los conjuntos

General Savio I y II; hacia el Norte con las vías del Premetro (que corren paralelas a la Avenida Cruz) y hacia el Este con el Campo de Golf (ver Mapa 3 e Imagen 3).



Imagen 3: Conjunto "De la Victoria" desde el Campo de Golf. En el fondo y a la izquierda de la imagen sobresale el conjunto Gral. Savio. (Foto: Pablo Vitale)

El Parque de la Victoria posee una reja perimetral con una abertura de acceso de aproximadamente cien metros hacia el Oeste del conjunto. A su vez, el complejo de viviendas también se encuentra cercado por una reja (con custodia de una empresa de seguridad privada). Para facilitar el acceso a las viviendas, sus habitantes utilizan una abertura en la reja del parque ubicada justo donde comienza la estación del Premetro, dado que la Calle Pola no tiene hasta ahora un acceso abierto hacia el terreno. (Ver imagen 3)

Las dificultades en la accesibilidad a las viviendas expresan la escasa problematización de su uso en el momento de entregarlas a sus habitantes. Si en un plano teórico el concepto de vivienda ha sido complejizado a partir de la necesidad de incorporar la dimensión de su habitabilidad y uso por parte de la población (como se mostraba en el **Capítulo 2**), y esa perspectiva integral aparece en los discursos de los decisores, la observación de los casos específicos invita a alertar sobre el hiato entre los discursos y representaciones y los resultados concretos de los productos de la política habitacional.



Imagen 4: Acceso generado por los habitantes del conjunto “De la Victoria” cercano con la estación del Premetro. Se observa un camino asfaltado que se interrumpe en las rejas paralelas a las vías. (Foto: Pablo Vitale)

Conviene detenerse un poco más en la caracterización general de la zona. Cruzando la Avenida Cruz se destaca la presencia de un terreno de extensiones considerables, utilizado como depósito de automotores de la Policía Federal Argentina. Detrás de él (hacia el norte) se ubica la Villa 20. Hacia el Oeste, entre las calles Pola, Cruz, Battle y Larrazabal (una superficie equivalente a aproximadamente doce manzanas) se destacan, en primer lugar, la presencia de un conjunto de viviendas correspondiente al mismo tipo de tipología (planta baja y tres pisos) que el “de la Victoria”. Estas viviendas forman parte de una intervención realizada sobre la Villa 20. En segundo lugar, terrenos y viviendas que tienen hoy el tradicional tejido amanzanado pero

formaron parte del predio de la Villa, a tal punto que junto con la dirección actual conservan la identificación de número de casa y manzana anteriores.

Aquí, es importante advertir respecto de cómo el conjunto “de la Victoria” refuerza la presencia de vivienda social en Lugano. La continuidad en la tendencia al desarrollo de intervenciones en la zona plantea la pregunta respecto de cómo las acciones del Estado generan, reproducen, potencian y/o acompañan la dinámica de segregación socio-espacial de una ciudad.

Podrían esgrimirse observaciones contrarias a ésta. Tanto en el plano de la discusión académica como en las observaciones de los actores involucrados en la implementación del PFCV, hay quienes reivindican que el Estado construya en las áreas donde el mercado no interviene, entendiendo que se trata de dirigir las acciones hacia los lugares donde la necesidad de viviendas nuevas es manifiesta. Debido a la falta de interés del sector privado para desarrollar el mercado inmobiliario en algunas áreas de la ciudad (y, habría que agregar, para los sectores con menor capacidad adquisitiva de la sociedad), correspondería al Estado suplir esa falencia.

La observación en profundidad del desarrollo de conjuntos habitacionales en Lugano invita a revisar esos debates y los supuestos en los que descansan, al menos con el propósito de abrir algunos interrogantes. En particular, cabe pensar, por un lado, en qué medida la acción estatal constituye una respuesta efectiva a la demanda generada en el déficit habitacional del área; por el otro, si, en el marco de un proceso de implementación signado por las trabas, demoras y consecuentes apuros en la ejecución de las obras, no terminan desarrollándose iniciativas que reactivan la demanda insatisfecha de la población.

El caso que aquí se observa resulta, en este sentido, ilustrativo. En la noche del día 10 de Julio de 2008 un grupo de vecinos de Villa 20 intentó ocupar las viviendas. En los días previos, el IVC había comenzado el proceso de adjudicación a familias provenientes de Villa La Dulce. Ante esa situación, algunos vecinos avanzaron sobre el conjunto, algunos con el propósito de

ocupar las unidades que todavía estaban vacías; otros, para dar visibilidad a su reclamo de vivienda frente a las autoridades del IVC. El predio contaba con custodia policial, cuyas fuerzas se vieron ampliadas ante la llegada de efectivos de dos comisarías y de la guardia de infantería. Con todo, los enfrentamientos ocurrieron durante buena parte de la madrugada del 11 de Julio, hasta que los vecinos fueron desalojados. Hasta aquí, la dimensión fáctica del conflicto.

En los días previos habían circulado entre los vecinos de la Villa 20 diferentes versiones respecto de quiénes serían los ocupantes de las viviendas. Algunos medios recogieron los ecos de esas versiones, que hablaban de la llegada de vecinos de la Villa 31 y del barrio de Villa Soldati (Diario Perfil, 12/07/08). Frente a esa posibilidad, los habitantes de Villa 20 manifestaban su “bronca de que venga otra gente [...] quieren meter gente de otras villas, cómo lo vamos a permitir si es acá mismo, tendríamos que estar nosotros.” (Diario Página/12, 12/07/08). La proximidad de las viviendas recién terminadas y sin ocupar con la villa más grande de Lugano, donde muchas familias pagan alquileres elevados por una habitación, eran, como tituló un matutino, “una tentación irresistible”. Dicho de otro modo, expresaba de manera cabal la vejación del derecho a la vivienda.

El conflicto suscitado lleva automáticamente a indagar sobre el motivo para construir viviendas frente a un área con serios problemas habitacionales y no tomar en cuenta a sus habitantes como eventuales adjudicatarios. Algunos entrevistados vinculados con la ejecución del PFCV en distintos momentos responden que las viviendas efectivamente tenían destinatarios asignados, aunque no correspondieran con vecinos de los barrios aludidos: los habitantes del conjunto “de la Victoria” provenían en su mayoría de Villa La Dulce.

Villa “La Dulce” fue un asentamiento que se desarrolló durante el año 2001, a partir de la toma de unos terrenos linderos con una fábrica de chocolates (de ahí su nombre) ubicada en el Bajo Flores. La ocupación no encontró una respuesta inmediata, lo que allanó el camino para la judicialización y, luego, el desalojo de las familias que allí habitaban.

Sin embargo, la intervención judicial también accionó en favor de las familias desalojadas. Con posterioridad a la expulsión del predio, se llegó a un acta de compromiso de solución habitacional con el Gobierno de la Ciudad durante la gestión de Ibarra (Diario Página/12, 12/02/08). Pasado un año de firmada el acta, las familias desalojadas no habían obtenido una respuesta a su problema de vivienda. Por tal motivo, en el año 2002 el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) presentó un recurso de amparo que fue admitido por la justicia.

El amparo encontró eco recién en 2006, cuando las viviendas comienzan a construirse con fondos del PFCV. En esta circunstancia se expresa aquello que mencionan distintos entrevistados sobre la compleja relación que existe entre los distintos poderes e instituciones, que atraviesan la implementación de las políticas públicas. En este caso, las demoradas viviendas para los habitantes de Villa La Dulce recién son construidas en el momento en que se adquieren recursos específicos nacionales para la construcción de viviendas.

En esa intervención ya se establece de antemano quiénes serán los adjudicatarios, al menos parcialmente. No obstante, la ubicación de las viviendas en la proximidad de Villa 20 establece una situación de tensión, en tanto los habitantes de la última no eran destinatarios prioritarios de las nuevas unidades. Según uno de los entrevistados, que se encontraba en funciones en el IVC en el momento de la construcción del conjunto, el tema de los adjudicatarios presenta otros componentes.

Esas viviendas arrancaron en la gestión anterior como demanda libre, para el registro de postulantes. Posteriormente hubo una orden judicial. Cuando se desocupó Villa La Dulce, se firmó un acuerdo [para entregar viviendas] y se acordó que iban a ser esas viviendas. De las 128, 70 eran para gente de Villa Dulce. Después se firmó un acuerdo con los vecinos de Villa 20 por la gente que estaba afectada por el Polo Educativo. Saco a la gente del Polo Educativo, van a esas viviendas, y libero las tierras

para construir el Polo Educativo. Y después hubo una cooperativa del programa de autogestión, que era la Cooperativa Antares, una cooperativa de discapacitados. La verdad era que cuando vos veías a los tipos era imposible que construyeran su propia vivienda. Entonces se firmó un convenio por el cual aparte se les dio créditos individuales y al resto se les pre-adjudicaron viviendas de las 128. Con lo cual se completaron las 128 viviendas con Villa La Dulce, Villa 20 del Polo Educativo y Antares [...] nunca tuvieron como destino la Villa 20. La Villa 20 tenía como destino las tierras de la Policía Federal. En esas tierras hay un proyecto de 1600 viviendas... [Entrevista 6]

Según el entrevistado, el Conjunto “de la Victoria” habría visto alterado su destino original de ser adjudicado a familias incorporadas en el listado de demanda del IVC. La orden judicial estableció la prioridad en la asignación de las viviendas. Con la mitad de las viviendas ya pre-adjudicadas, el criterio para completar el conjunto fue continuar con familias identificadas por situaciones problemáticas específicas, en lugar de completarlo con personas inscriptas en el registro de postulantes. Los casos de la cooperativa de discapacitados y las familias afectadas por la liberación de tierras para la construcción de un polo educativo en Villa 20 se inscriben dentro de esa lógica.

Aquí es importante detenerse en la relación del Conjunto “de la Victoria” y la Villa 20. Uno de los argumentos esgrimibles para no adjudicar las 128 viviendas enteramente a los habitantes de ésta última sería el esgrimido por el entrevistado: los terrenos para realizar una intervención que apunte a la urbanización de la villa son los que utiliza la Policía Federal Argentina. Esa extensión permitiría construir una primera tanda de viviendas y, paulatinamente, ir avanzando en la reubicación dentro del mismo barrio. Un conjunto de 128 viviendas no reúne la cantidad de unidades habitacionales necesarias para apoyar una intervención que apunte a la urbanización total de una villa habitada por siete mil familias.

Sin negar la lógica de tal argumento, allí mismo se explica en parte cómo se desata el conflicto. Los terrenos que la PFA utiliza como depósito de autos no han sido afectados a la urbanización de Villa 20. Hasta el día de hoy siguen manteniendo su uso. El proyecto de urbanización del barrio no ha tenido a la fecha concreción alguna. En ese escenario, la construcción de un conjunto a escasos metros, y su pre-adjudicación a familias provenientes de otros barrios, interviene re-activando la demanda latente frente a la ausencia de una respuesta a los problemas de vivienda de los vecinos de Villa 20.

También vale ampliar la reflexión respecto de la motivación para construir el conjunto. En este caso, la intervención del poder judicial contribuye a conformar un orden de prioridades dentro de la agenda del IVC. Además, la magnitud de la obra que pudiese dar respuesta a las familias de Villa La Dulce es sensiblemente menor a encarar un proyecto de la escala de las necesidades habitacionales de Villa 20. Aquí queda expuesta nuevamente la ausencia de una mirada global sobre el fenómeno del suelo urbano y de la relación entre las obras y el entorno. Junto con el mencionado conflicto con los vecinos, los resolubles problemas de accesibilidad de los habitantes del conjunto invitan a pensar que se trató de construir las obras, respetando los parámetros de calidad que rige la normativa, donde se pudiese y con la mayor celeridad posible.

6.c) Parque Avellaneda: la participación de “actores no convencionales”.

En el barrio de Parque Avellaneda, sobre la Avenida Castañares y la calle Saraza a la altura 4200/4300, se encuentra ubicado un predio de propiedad del Instituto de la Vivienda de la Ciudad. Parque Avellaneda es, como se señalaba anteriormente, el barrio de la Ciudad de Buenos Aires en el que más viviendas se construyen con fondos del PFCV. Las 940 viviendas proyectadas para el sector se ubican en el predio mencionado. Se trata de veinte torres, a construir

proyectos con financiamiento del PFCV para Parque Avellaneda realizan la presencia del Estado desarrollando el parque habitacional bajo una tipología (grandes torres) cuyo tejido contrasta con el que predomina en el resto de la ciudad.

El refuerzo de la presencia de conjuntos en el área invita a advertir sobre la habitabilidad futura en relación con la existencia de equipamientos, básicamente comerciales y educativos. A modo de ejemplo, los nuevos edificios no prevén espacios para usos comerciales donde se adquieran bienes y servicios para el quehacer cotidiano de las familias.

Las obras rondan en montos del orden de los diecinueve millones de pesos cada una; dos de ellas son de 226 viviendas y las otras dos de 244. Las torres ubicadas sobre la calle Saraza, distribuidas en dos obras de cinco torres cada una, presentaban en junio de 2007 señales de avance disímiles. Cada una de esas obras fue adjudicada a una empresa distinta. La obra ubicada en las parcelas del lado “este” del predio (a cargo de la empresa Regam) mostraban un nivel inicial de avance con las bases estructurales de las primeras plantas construidas (ver imagen 6). Mientras tanto, el proyecto a construir en las parcelas linderas (empresa Performar S.A.), ubicadas en el sector noroeste del predio, no mostraban señal alguna de avance de las obras en la fecha mencionada. De hecho, no se habían siquiera iniciado.

A diferencia de las torres proyectadas sobre la calle Saraza, los diez edificios ubicados sobre la avenida Castañares sí presentaban en Junio de 2007 cierto nivel de avance en las obras. A fines de 2008 mostraban un nivel de avance considerable (ver imagen 5). En este caso, las dos obras (de poco más de doscientas viviendas cada una) fueron adjudicadas a una misma empresa, Green S.A. El proceso licitatorio presentó ciertas particularidades que van a redundar en la especificidad de la totalidad de la obra, acaso el mayor proyecto de construcción de viviendas llevado adelante por el IVC en el marco del Programa Federal.

Cuando se lanza el llamado a licitación para la construcción de las torres de Parque Avellaneda, se presenta un conjunto de empresas (Green S.A. entre

ellas). De las distintas constructoras, la que elabora el presupuesto más bajo para la ejecución de las obras posee características que la distinguen de las demás. Se trata de una organización desarrollada a partir de la experiencia de un movimiento territorial integrado fundamentalmente por población de personas desocupadas: el Movimiento Territorial de Liberación (MTL).



Imagen 5: Complejo de torres construido por Green S.A., con el MTL como subcontratista principal (Foto: Pablo Vitale).



Imagen 6: Obra de Green/MTL (izq.), obra de Regam (der.) con un grado de avance menor. En el centro de la imagen (hacia el fondo) se destaca el conjunto Barrio Samoré (Foto: Pablo Vitale).

A partir de la experiencia de trabajar con desocupados, de fuerte desarrollo en el marco de la crisis de 2001, el MTL prioriza como estrategia organizativa la creación de espacios de formación de su población con el propósito de la capacitación en oficios y de la recuperación de la cultura del trabajo. En ese contexto, ejecuta un ambicioso proyecto a través de una cooperativa de viviendas constituida en el marco de la ley 341 de la Ciudad de Buenos Aires. Bajo la figura de la cooperativa de vivienda, el MTL elaboró un proyecto de construcción de 350 viviendas en el barrio de Parque Patricios a ser materializado por una empresa constructora propia. Esta empresa tiene la particularidad de que no media entre sus integrantes la búsqueda de una ganancia, sino que está se reparte entre sus miembros. De este modo, el proyecto fue llevado adelante y la “empresa social” adquirió un grado

considerable de consolidación de su estructura organizativa, así como también en la formación de sus integrantes en oficios. Tan es así que luego siguió presentándose a diferentes licitaciones públicas para obras requeridas por distintos niveles del Estado.

Así es como la constructora “Emetele S.R.L.” (figura legal de la organización social para encarar proyectos de construcción) llega a presentarse a la licitación para la construcción de cuatrocientas setenta y cuatro viviendas en el barrio de Parque Avellaneda⁵⁸. En el momento de evaluar las presentaciones, fue la empresa del MTL la que presupuestó el monto más bajo para llevar adelante el proyecto. No obstante, por no reunir los requisitos de respaldo financiero para llevar adelante la obra, fue descalificada en el momento de la adjudicación.

Finalmente, Green S.A. resultó ganadora. Esta empresa constructora, con sede en la Provincia de San Luis, cuenta con experiencia de ejecución de proyectos de obra pública. Tanto en obras de infraestructura como en construcción de viviendas, Green ha participado en diversos programas (desde viviendas del FONAVI hasta infraestructuras del PROMEBA) principalmente en provincias cuyanas (San Luis, San Juan, Mendoza). Las obras de la Avenida Castañares, representan la primera experiencia de participación de esta empresa en obras en territorio porteño.

El IVC lanza los llamados a licitación con un ante proyecto. En él se establecen las características generales del proyecto: su ubicación, tipología, dimensiones. A partir de allí, las empresas interesadas elaboran un proyecto ejecutivo basado en el ante proyecto del instituto. El proyecto ejecutivo presenta una propuesta de resolución técnica de la obra, definiendo instalaciones, terminaciones y tipo de ambiente, así como también el presupuesto que la obra representa. Al igual que el ante proyecto del IVC, el proyecto ejecutivo debe atenerse a lo establecido por el Código de Edificación de la Ciudad de Buenos Aires, donde se establecen, por mencionar algunos ejemplos, las pautas de metros cuadrados mínimos por ambiente para vivienda

⁵⁸ Vale agregar que en las entrevistas vinculadas con esta experiencia en particular, las referencias al MTL como constructora mencionan a “la cooperativa”.

nueva, las condiciones de accesibilidad para personas discapacitadas, la cantidad de cocheras.

En este escenario, Green S.A. y Emetele S.R.L. confluyen. La última se convierte en el subcontratista principal de la obra, mientras que la primera conserva su lugar de contratista principal frente al IVC. Green S.A. se encarga del proyecto y de la dirección de obra y la provisión de los materiales necesarios para la construcción, mientras que Emetele S.R.L. asume bajo su responsabilidad el proceso de ejecución de la obra. Esto último abarca todo el proceso de ejecución, desde las fundaciones de cada edificio hasta su terminación. Emetele a su vez emplea subcontratistas para ciertos puntos específicos de la obra, como la elaboración de la playa de estacionamiento y la instalación de cerámicos. No obstante, articula las subcontrataciones con la capacitación de su propio personal en las tareas que hoy por hoy terceriza. De este modo, el proceso de obra es al mismo tiempo un ámbito de capacitación de los recursos humanos de la cooperativa.

Para poder avanzar en el análisis específico de las particularidades del caso es importante poder reconstruir sintéticamente las características generales de la obra. Brevemente, se trata de un proyecto que tiene el propósito de construir un total de treinta y cinco mil metros cuadrados de superficie, 474 viviendas, distribuidas en diez torres de planta baja y nueve pisos.

Las viviendas son en su mayoría departamentos de 2 y 3 ambientes. No obstante, en dos torres hay monoambientes y departamentos de dos habitaciones diseñados para personas con movilidad reducida. Sus dimensiones varían entre los 45 y los 55m². Salvo en estas torres, los baños incluyen bañera y las dimensiones oscilan entre los 75 y 85m². Cada edificio cuenta con dos cajas de ascensores y dos puertas de incendio, instalaciones de calefacción, ventilación, cocheras cubiertas y descubiertas.

6.c.2) La asociación para la ejecución. Relación entre Green S.A. y el Movimiento Territorial de Liberación.

Es interesante indagar cómo se produce la asociación entre la empresa Green y la constructora Emetele. En las entrevistas realizadas a sus respectivos equipos profesionales, no hay referencias explícitas respecto de cómo se produjo su asociación: si Green contacta al MTL o viceversa o si el IVC los presenta. Pero sí destaca que finalmente MTL le pasa su presupuesto a Green. En las entrevistas con personal técnico de Green parecería que una tercera instancia los presenta.

“Se le ofreció a Green que fuera a conocer al MTL, porque Green no lo conocía, que era una cooperativa, lo llevaron a ver la obra de producción del Mega [Monteagudo] que estaban trabajando en ese momento. Cerraron los números en cuanto a los contratos y a la ejecución de la obra. El MTL es el [sub]contratista principal, en estos momentos hay otros rubros que han entrado pero sigue siendo la cabeza de la subcontratación y la ejecución de la obra” [Entrevista 8]

En la decisión de avanzar con el MTL como subcontratista principal habrían jugado dos elementos de peso: por un lado, el hecho de tener experiencia previa en ejecución de obra de vivienda de envergadura, elemento visible en el proyecto construido en el marco de la ley 341 de la CABA. Por el otro, el presupuesto del MTL para encarar la construcción de las viviendas proyectadas para Parque Avellaneda.

De este modo, la parte profesional de Green entiende que el esquema de trabajo entre ellos y el MTL ha funcionado bien, sin mayores inconvenientes. Las diferencias de criterio que pudiesen existir se vinculan a la dinámica propia del rol que cada uno juega en términos de contratista y subcontratista principal. Básicamente, en aspectos referidos a metodologías de ejecución, de

construcción o de avance de obra. Pero son cuestiones presentadas como “normales”, que “hubieses tenido con cualquier subcontratista a lo largo de una obra”.

Desde la perspectiva de los profesionales del equipo técnico del MTL, una vez finalizado el primer proyecto de vivienda, la capacidad instalada de la “empresa social” o “cooperativa” hace necesario buscar nuevas obras para mantener dinámica la estructura organizativa y los puestos de trabajo.

“Después Monteagudo se acaba, como en cualquier obra. Y como es una constructora hay que salir a buscar nuevos trabajos. Y en eso licitamos esa obra que ahora estamos haciendo la mano de obra, que entre comillas la ganamos porque era el precio más bajo pero no teníamos capacidad financiera para hacerla. Entonces entramos como subcontratista principal del que salió segundo, que fue esta empresa Green.” [Entrevista 7]

Recuperando los abordajes sobre el análisis de la lógica de los distintos tipos de actores (Herzer y Pírez, 1993) se trata de dos actores económicos que presentan diferencias que es importante destacar. Green se inscribe dentro de la perspectiva clásica de un actor que orienta sus decisiones y acciones orientado por la búsqueda de la ganancia. Desde allí, se vincula con otro actor económico (MTL) en función de los criterios de capacidad operativa y costo.

MTL también constituye un actor económico. Desarrolla un conjunto de capacidades con el propósito de competir en el mercado con otras empresas del rubro de la construcción. No obstante, el hecho de que la empresa constructora surja a partir de un proceso de construcción política y organizativa con una población integrada predominantemente por desocupados le imprime a sus iniciativas de actividad productiva matices propios.

En primer lugar, comparte con cualquier actor económico la orientación de sus acciones en el mercado guiado por el criterio de competir con otros actores en pos de obtener una ganancia. Desde el punto de vista de su

presentación al proceso licitatorio, se maneja como una empresa constructora tradicional del rubro, participando de una compulsa donde la mejor relación precio-calidad se queda con la realización de la obra.

No obstante, las acciones respecto del mercado se encuentran motivadas por otros objetivos últimos: consolidar un espacio de organización colectiva, recuperar la cultura del trabajo en sus integrantes (predominantemente población sin antecedentes de trabajo formal) y promover su acceso al trabajo estable. La orientación de sus iniciativas no se construye desde la motivación a obtener una ganancia de carácter capitalista, sino de mantener y, en lo posible, generar puestos de trabajo para los miembros de la organización. El hecho de que la búsqueda y apropiación desigual de la ganancia no sea el leitmotiv del MTL es un elemento que debe ser tenido en cuenta en el momento de caracterizarlo como un actor económico, debido a que también reúne características propias de los actores comunitarios. Además, en ese marco se desarrollan ámbitos de capacitación y formación en los oficios de la construcción, de manera de fortalecer las capacidades de los integrantes para poder quedar mejor posicionados en el mercado laboral.

Vale detenerse un momento sobre cómo está organizada la estructura de la cooperativa de trabajo. La componen, por un lado, un cuerpo de profesionales encargados de la dirección. Se trata de tres arquitectos, uno a cargo de dirección de obra, otro responsable de realizar los cómputos y certificación y un tercero de seguimiento y evaluación de la productividad. Por otra parte, está el cuerpo de trabajadores. La obra tiene dos capataces divididos por sección o parcela. Uno de ellos es el capataz general de la obra. Después de los capataces, siguen en la estructura los punteros, encargados de cada una de las torres. Luego, los oficiales, que constituyen un rubro donde a su vez hay una división jerárquica interna. En la base de la misma se encuentra el escalafón más bajo del conjunto de la cooperativa, el ayudante. Por encima de este, el medio oficial. Después, el oficial general y en la cúspide, el oficial especializado.

Como uno de los objetivos del MTL es fortalecer las capacidades de sus integrantes en tanto trabajadores, éstos pueden ir formándose en la construcción e ir adquiriendo nuevos roles. Por ejemplo, hay casos en los que un ayudante llega a convertirse en puntero y continúa su preparación para llegar a ser capataz en un período de tiempo inferior al año y medio.

Otro elemento llamativo lo constituye la participación de mujeres en la obra. Aproximadamente el diez por ciento de quienes trabajan en el “proyecto de Lugano” son mujeres. Este porcentaje supo llegar al 40% y fue descendiendo a medida que avanzaba el proceso de obra y cambiaba la composición de la calificación requerida. No obstante, existen casos de mujeres que desempeñan roles de responsabilidad dentro de la estructura jerárquica de la obra (por ejemplo, el de puntera).

Los aspectos de capacitación y formación en los oficios de la construcción que desarrolla el MTL en el marco de la obra son destacados positivamente, incluso por los profesionales de la empresa Green. El aspecto “social” del trabajo del subcontratista principal es un elemento que distingue a ésta cooperativa de otras organizaciones similares.

“Es una obra que ha estado muy ordenada, gracias a Dios en el último tiempo mucho mejor. Se ha trabajado codo a codo con la gente del MTL, en realidad es una sola empresa en este momento. Ha funcionado bien, la cooperativa ha asumido responsabilidades muy importantes y ha acompañado esas responsabilidades. Tengo bastante experiencia con cooperativas de trabajo y no todas funcionan igual. Entonces esta ha realmente cumplido su función. Más allá de la parte política, la parte del trabajo, una parte social muy importante, porque tenemos gente que han sacado de la villa y están trabajando codo a codo y en distintas funciones (plomería, electricidad) [...] hemos trabajado sobre la gente que quiere mejorar, dando mayor impulso y responsabilidades” [Entrevista 8]

Junto a la capacitación de los trabajadores, el profesional destaca otros elementos satisfactorios. El orden en la ejecución de la obra y la buena articulación son cuestiones enfatizadas, al punto de marcar que Green y MTL conforman, en términos operativos al menos, “una misma empresa”. Para poder llegar a ese nivel de articulación la capacidad operativa demostrada por el MTL en términos de “acompañar las responsabilidades” que el proceso de obra conlleva ha sido una pieza fundamental. La formación de los recursos humanos y el cumplimiento de los compromisos en calidad de subcontratista constituirían una suerte de círculo virtuoso.

Desde la perspectiva de los profesionales del MTL la mirada es menos romántica. En lo que respecta a la relación entre los equipos técnicos de la dirección de obra y la ejecución, el vínculo también se destaca como correcto. Pero esto no se traslada al conjunto de la relación entre contratista y subcontratista. Aquí juegan otros elementos en tanto la relación entre las dos empresas es de carácter asimétrico. Esa asimetría se expresa claramente en la cuestión de los pagos.

“Porque a nosotros nos paga Green y a Green el IVC. Ellos nos pagan siempre al último día. Hoy nos tendrían que estar pagando y la gente no cobró. Tiene que ver con una ecuación financiera. [...]Yo creo que otra empresa le hubiese parado la obra. No aguantaba tanto desastre de pago. También creo que a otra empresa no le hubiese llevado tantos meses de obra. Porque le parás la obra antes, lo dejás en pelotas antes. Porque incumplieron en cosas. En otras, no. Son así los juegos de la constructiva”. [Entrevista 7]

En esta mirada sobre el vínculo entre Green y el MTL se expresa una imagen menos idealizada. Se trata de la relación entre una subcontratista y la contratista principal de una obra de construcción de viviendas. Aquí las tensiones son percibidas como parte del proceso previsible, como “reglas del juego”. Algunos compromisos se cumplen, otros no. Esto último no invalida que

los profesionales del equipo técnico del MTL también enfatizan las dificultades propias, principalmente en relación a las implicancias del desarrollo de un modelo de organización del trabajo donde la figura tradicional del patrón queda ocluida.

Aún así, en lo que respecta a las faltas de parte del contratante se vinculan principalmente con el cumplimiento de los pagos en tiempo y forma. Las trabas en los mecanismos de pago son un elemento de peso en la explicación de las tensiones, aún cuando se identifica una cadena de pago mayor.

6.c.3) Dificultades en el proceso de implementación: “escala obra”

Sobre la cuestión mencionada en relación con los problemas en la formulación de los pagos, el equipo técnico de Green no niega las tensiones. Pero aparecen vinculadas a las dificultades para obtener los fondos de parte del Estado. Este elemento es considerado uno de los principales impedimentos y una traba para la ejecución de la obra. La demora en los pagos, el aumento de los costos y las dificultades para obtener redeterminaciones en los montos generan cuellos de botella que según los profesionales son sumamente difíciles de sortear.

“...la obra pública tiene algunos vaivenes que se atrasan algunos pagos, redeterminaciones, la inflación ha sido un problema muy serio en el tema de materiales y de mano de obra. Porque, un ejemplo, esta obra se licitó en junio de 2005 y estamos en 2008. Y la inflación ha sido atroz [...] Se ha trabajado a veces en negativo para poder continuar con la obra porque no salían las redeterminaciones en tiempo y forma que acompañaran a la evolución de los precios con lo que vos estabas cobrando por certificado. A veces gastabas más que el certificado para poder seguir con una línea de producción.” [Entrevista 8]

Desde el discurso de la empresa contratista, la redeterminación de precios a la que llega el Estado nunca alcanza a dar cuenta de los aumentos reales. En este punto la referencia a la ausencia de credibilidad en las mediciones del INDEC es explícita. Esta situación conlleva a que para poder mantener las obras en funcionamiento las empresas deben bajar la curva de productividad. Si los plazos se extienden en demasía los costos fijos aumentan y la utilidad del proyecto se ve reducida. Para la perspectiva empresarial, el cuello de botella redundante en una fuerte dificultad para la realización del movimiento empresarial y financiero, a tal punto que puede afectar incluso la existencia misma de la empresa.

La dificultad financiera es presentada como un problema que trasciende la ejecución específica de obras del Programa Federal dentro del territorio de la Capital Federal. Es interesante destacar que sobre este eje el personal técnico de Green presenta una lectura propia sobre las dificultades del PFCV en cuanto a su diseño y a sus metas.

“Las políticas de vivienda tienen que estar acompañadas por la parte financiera. Y en este caso en el Plan Federal creo que no pasó. No acompañó. Supongo que también está el hecho de que no se pensó que iba a haber una inflación tan atroz como hubo y también sacar de las cuentas del Estado para pagar esas diferencias no estaba previsto. Y también eso te hace procesos de inflación [...] El Plan Federal era una gran inversión. Se jugaron a hacer un montón de casas y no sé si conviene decir ‘vamos a hacer un mega-plan de cincuenta mil viviendas’ cuando podés hacer veinte o treinta. Es preferible que digas que hacés veinte o treinta y las hagas. Esa es la historia general.” [Entrevista 8]

Aquí los problemas financieros aparecen mirados desde una perspectiva que combina dos cuestiones. Por un lado, la que se vincula directamente con la celeridad en la asignación de los fondos para hacer frente a las obras. Por el

otro, los efectos mismos que genera la acción pública sobre la inflación, en este caso en el rubro específico de la construcción. Se enfatiza la falta de ponderación de las dificultades económicas y financieras que llevan al desarrollo de desfasajes entre los costos y los montos asignados para hacer frente a la ejecución. En el caso concreto se especificarían características generales correspondientes tanto al enfoque como al diseño del programa en cuanto a uno de sus objetivos principales: dinamizar la industria de la construcción.

En cuanto al personal técnico del MTL, el elemento financiero también es señalado como la principal traba para la ejecución de las obras: “el Instituto certifica hoy el trabajo que hiciste el mes pasado con el precio de dos meses atrás. Entonces tenés cuatro meses en el aire que a veces no los podés sostener.” (Entrevista 7). Además, se destaca un aspecto en relación con las redeterminaciones que se había mostrado ausente en el análisis del contenido del programa, así como también en el resto de las entrevistas a informantes clave.

- “En el medio los precios de los insumos de la construcción fueron variando, además de la inflación y eso. ¿Hay mecanismos de redeterminación?

- Sí, por la UOCRA. Aumenta la mano de obra de la UOCRA y nos redeterminan. Igual está vinculado a que aumente más del diez por ciento, como es la obra pública. Hay una cantidad de índices que vos aplicás a tu obra, que todos los meses actualizás con esos índices cada material. Y de un mes al otro [si la sumatoria] te da por encima de un diez por ciento de aumento, podés redeterminar precios. Si no te da por encima del diez por ciento de aumento, no podés redeterminar. Igual se iba a cambiar, no sé cómo es la situación, pero es el límite. Que ahí es donde está la capacidad financiera de la empresa para bancarse los aumentos sin redeterminar el precio.” [Entrevista 7]

La cita expresa con claridad la importancia de la capacidad financiera de las empresas para sostener los huecos en la asignación de los montos. Esto se hace particularmente visible en el hecho de que para que la redeterminación se efectivice no sólo juega la variable tiempo sino que también intervienen mecanismos de reconocimiento de la magnitud en los aumentos de los costos. Por encima de cierto porcentaje se reconocen los cambios en los costos; por debajo de ellos, los asume el ejecutor.

Con todo, independientemente del énfasis hecho sobre las capacidades y los requisitos de respaldo financiero para las empresas que resultan adjudicatarias de los procesos licitatorios, el desfasaje entre los tiempos de acceso al financiamiento y la necesidad de enfrentar los pagos para mantener la obra en funcionamiento se traslada así a los distintos eslabones que participan de la ejecución de los proyectos de vivienda. Resulta llamativo contemplar de qué modo un actor que participa del PFCV en calidad de subcontratista por no reunir los requisitos financieros suficientes para ser el contratista principal y ganar la licitación termina de todos modos afrontando cuellos de botella por la complejidad y el desfasaje existente en los pagos.

La referencia a que “otra empresa hubiese parado la obra” aparece como un indicio para reflexionar respecto de cómo juega la especificidad del MTL en tanto actor económico / comunitario. Pareciera ser que la particularidad de combinar los dos elementos intervino a favor de la continuidad de la obra en un contexto financiero adverso. Según el entrevistado, la necesidad del MTL de preservar las fuentes de trabajo llevó a que mantuviese la obra en funcionamiento, soportando la presión de la interrupción de los pagos a niveles que una empresa constructora tradicional no hubiese tolerado. Vale pensar si, en este caso, el hecho de que la orientación del actor económico no pueda reducirse a la búsqueda de la ganancia en términos convencionales no pueda ser un elemento que, indirectamente, redunde en la posibilidad de sostener la ejecución frente a los pagos erráticos del sector público.

Reflexiones finales

Estas reflexiones se ordenan del siguiente modo. En primer lugar, se realiza un balance respecto de los lineamientos generales, alcances y dificultades del PFCV en cuanto a las metas y objetivos que se definen desde su formulación. Luego, se avanza en considerar de qué modo intervienen los elementos específicos del escenario local –Ciudad de Buenos Aires- en el proceso de implementación. Para ello se hace referencia a las experiencias desarrolladas en las obras estudiadas.

Hacia un balance general del PFCV

Atendiendo a sus características y lineamientos generales, puede decirse que el PFCV marca un giro de ciento ochenta grados en lo que respecta a la generación y lanzamiento de políticas de construcción de viviendas nuevas *strictu sensu* (entendidas como unidades habitacionales), no sólo en la Ciudad de Buenos Aires sino en el AMBA. Si durante los '90 al déficit habitacional se le agregaba la ausencia de una política de construcción de casas nuevas para los sectores populares, la magnitud de las metas físicas establecidas para el programa marca un cambio de rumbo de suma importancia. Vale pensar hasta qué punto la decisión del sector público de impulsar una intervención de tamañas dimensiones, no constituye un motivo de peso para incorporar la cuestión del acceso a la vivienda y del mejoramiento del hábitat en un lugar de importancia dentro de la agenda pública.

Pero también conviene detenerse un segundo y reflexionar respecto de en qué medida el “giro-recentralizador” que expresa es viable para el desarrollo de un proceso de implementación exitoso, en términos de consecución efectiva de las metas físicas que el programa fija.

Por un lado, es el Estado Nacional el que impulsa el PFCV. Es también quien aporta los fondos, fija los objetivos, establece en el convenio marco cuáles son los alcances y las aplicaciones de las partidas y con qué criterios debe ser evaluado (eficacia y eficiencia).

Por otro lado, las posibilidades de implementación del programa implican que esos criterios sean reapropiados en el ámbito local. Concretamente, las variantes que incorporan criterios propios (ya sea complejizando la cuestión del financiamiento del terreno o, como en algún momento del capítulo 5 se sugiere, a partir de la aplicación de los fondos del programa para financiar operatorias locales) pueden ser interpretadas como un “síntoma” de la dificultad que encuentran las políticas planificadas en forma centralizada para adaptarse a las realidades locales.

A lo largo de este trabajo se han podido observar las características generales del PFCV bajo el tamiz del desarrollo general de la política habitacional en una perspectiva histórica de mediano plazo. Esa reconstrucción aporta claridad en cuanto a las posibles continuidades y rupturas con otras iniciativas de política habitacional. Si se observa el escenario trazado por Cuenya (2000) respecto de la orientación general de las políticas habitacionales a nivel regional previo a la crisis, podría decirse que en el contexto de post-crisis el PFCV recupera algunos de los principios que orientaron el primer ciclo del FONAVI (previo a su descentralización). Las referencias sobre las características (y capacidades) del sector vivienda como “parche” en las situaciones de crisis explicarían esta continuidad.

No obstante, siguiendo esta línea de reflexión, es importante notar que el PFCV presenta una desventaja en relación con el FONAVI. Mientras este último es un fondo nacional creado por ley, el rango institucional del PFCV, mirándolo desde la lógica de una política de estado, es mucho más endeble, ya que se trata de un programa creado por el actual gobierno. Por lo tanto, su continuidad queda librada a los avatares de la coyuntura política. O, incluso, económica, pues la existencia de fondos para sostener el PFCV descansa en la estrategia de niveles altos de superávit fiscal.

En cuanto a los actores privilegiados por la orientación de la política, el PFCV está orientado para que los proyectos sean llevados a cabo fundamentalmente por empresas constructoras privadas. Independientemente de los matices y los grises que se desarrollan al calor de la relación entre el sector público y el sector privado, el tradicional vínculo construido entre ambos podría verse fortalecido. Seguramente en este punto reside el principal elemento que explica la ausencia de una problematización acabada del rol del

destinatario en el proceso de implementación del programa: los objetivos priorizados en el momento del diseño y del lanzamiento consisten en dinamizar la industria de la construcción y generar puestos de trabajo.

Continuando con el análisis de la orientación global del programa, debe destacarse que en el mismo se enuncia claramente la lógica de construcción de “unidades de vivienda”. Esto podría implicar una falta de atención hacia la vivienda “como proceso” o, dicho de otro modo, la ausencia de una mirada que contemple la articulación entre la vivienda y su entorno: el hábitat. Un abordaje parcial de la problemática puede redundar en una suerte de estrategia focalizada, que no incorpore la cuestión del acceso al conjunto de servicios urbanos (educación, salud, transporte).

La Ciudad como escenario de implementación.

Para poder analizar de qué modo esos objetivos generales se implementan en la Ciudad de Buenos Aires es ineludible tener presente que existen múltiples mediaciones entre el nivel del diseño y el de la ejecución. Tal vez a la ausencia de una mirada integral respecto de los futuros habitantes (quiénes son, qué hacen, qué necesidades tienen), deba sumarse la escasa elasticidad que los lineamientos globales del programa suponen para la implementación en el ámbito local. Desde la ejecución por empresas que desconfían en un primer momento de la iniciativa, a la falta de financiamiento para suelo urbano (pasando por la propia magnitud de las metas físicas del programa para el territorio porteño), una primera mirada podría presentar estos elementos como límites al desarrollo del PFCV en la ciudad. La distancia respecto de las metas iniciales y los proyectos efectivamente aprobados podría apoyar esa hipótesis. Quizá fuese posible argumentar, recuperando los planteos de John Turner, que la planificación *heterónoma* se contrapone necesariamente con la posibilidad de incorporar las experiencias locales en la ejecución de la política. No obstante, habría que matizar esa afirmación y contemplar las especificidades del escenario en que esta política habitacional se implementa. En este punto intervienen aspectos vinculados al contexto general (coyunturas políticas y económicas) y a la realidad local.

Estas mediaciones adquieren nitidez en el análisis de los distintos elementos ligados al proceso de implementación del PFCV, en particular *en la* Ciudad de Buenos Aires. Dicho de otro modo, de los elementos que distinguen a la ciudad como escenario para la ejecución. En este sentido, la presencia de marcos normativos estrictos es presentada en general por los informantes como uno de los elementos que traba para la ejecución. Además, las intervenciones del poder judicial, las instancias de control y participación ciudadana son identificadas como elementos que complejizan su dinámica.

En otros casos, se pone el acento sobre el escaso desarrollo de una perspectiva propia por parte del IVC para adaptar el contenido de la política a las circunstancias, posibilidades y necesidades del medio local. La elaboración de proyectos de gran envergadura que luego encuentran escollos para su ejecución (La Boca), o refuerzan la presencia de vivienda social en el área sudoeste (Parque Avellaneda, Villa Lugano) se relaciona para algunos con la escasa creatividad del organismo para generar estrategias que agilicen la implementación y optimicen los recursos.

Con todo, uno de los elementos identificados como escollos que reúne mayor consenso entre los entrevistados es el de los marcos normativos. No obstante, en relación con esto último se construye una paradoja interesante. En la misma medida que exigen un conjunto de parámetros e imponen requisitos que pueden trabar procesos de implementación, los marcos normativos fijan criterios mínimos de calidad superiores a los de otras jurisdicciones. Las diferencias establecidas por los distintos entrevistados entre la calidad de la vivienda financiada por el PFCV en la Ciudad y en la Provincia de Buenos Aires apoyarían esta afirmación.

En este punto habría que agregar la importancia de los elementos coyunturales. Como se ha señalado, en tanto política de gobierno financiada con el superávit fiscal, el PFCV es particularmente vulnerable a los cambios en el contexto económico y político. El conflicto respecto de cómo financiar ese superávit (particularmente visible durante 2008) paralelamente a un reflujo en la asignación de los fondos nacionales hacia las jurisdicciones, constituye un elemento estructural que es importante atender, sobre todo cuando se hace referencia, como en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, a las dificultades en la actualización de los montos.

En relación con el tipo de actores productivos en los que se piensa para el proceso de ejecución, el escenario local también aporta elementos de interés. Retomando la experiencia de los proyectos y obras particulares estudiados, la asociación entre la empresa Green y el MTL constituye un caso llamativo, sobre todo cuando se observa la evolución de la obra ejecutada por estos dos actores en comparación con los conjuntos vecinos, también con financiamiento del PFCV. Mientras en el primer caso las obras muestran un nivel de avance considerable (aún con atrasos en relación con los plazos originales) las otras presentan un retraso importante. Vale reflexionar sobre la potencialidad que presenta una posible flexibilización de los criterios respecto de los actores económicos en los que se piensa en el momento de apelar a la política habitacional como “parche” para el desarrollo económico. Contemplar la participación de organizaciones sociales puede ser una herramienta de fortalecimiento de los colectivos no empresariales con buenos resultados en ejecución de obra.

Otro de los ejes que es importante atender, sobre todo cuando se pone la atención en el proceso de implementación e impacto del programa en la Ciudad de Buenos Aires, se refiere a la ausencia de financiamiento para suelo urbano. Una de las hipótesis de trabajo de esta tesis consistía en vincular las dificultades de implementación del PFCV con la ausencia de una estrategia clara de cómo intervenir en el mercado inmobiliario en general y en el de suelo urbano en particular; básicamente con la “falta de suelo” para desarrollar las metas físicas del programa en la ciudad.

En este punto, ha sido llamativa la perspectiva de algunos entrevistados en cuanto a la existencia de suelo disponible para la localización de los nuevos proyectos. Tales expresiones invitan a matizar la hipótesis inicial. O, mejor dicho, a reformular ese presupuesto, sobre todo a partir del análisis del programa en la escala de la obra y su relación con el entorno. El uso del suelo disponible conlleva a la construcción de grandes conjuntos en áreas alejadas, mientras que flexibilizando los criterios de escala podrían encararse obras de un tamaño menor, que completen el tejido urbano existente y sean, a su vez, atractivas para empresas de menor tamaño y cooperativas de trabajo.

La ausencia de una problematización respecto de la ubicación de los nuevos conjuntos expresa la dificultad de complejizar la relación entre la

política habitacional y el desarrollo urbano. Dicho de otro modo, entre el rol del estado en la construcción de viviendas y su papel como “productor” de la *ciudad*. En el caso específico aquí estudiado, y retomando la dinámica histórica de la acción estatal en la construcción de vivienda, esto conlleva una consecuencia muy visible: la continuidad de la práctica tradicional de construcción de vivienda social en las áreas donde el sector privado ha mostrado poco interés.

Los barrios del sur, en especial Lugano y Parque Avellaneda, son claros receptores de viviendas nuevas. Los casos aquí estudiados plantean interrogantes respecto de varias cuestiones. Primero, sobre la producción de equipamientos que acompañen el desarrollo de los conjuntos. Con excepción de la construcción de un establecimiento educativo lindero a los conjuntos de Parque Avellaneda, no se observa una mirada integrada en cuanto a la necesidad de promover el desarrollo de equipamientos comerciales, sanitarios, recreativos y comunitarios en un contexto de densificación habitacional. Esto último conlleva el riesgo de saturar el equipamiento existente o, lo que es tal vez peor, de generar viviendas en lugares donde hay otros déficits además del estrictamente habitacional.

Hacia la construcción de nuevos interrogantes sobre el objeto de investigación. Balance final y perspectiva.

Las reflexiones teóricas sobre la dinámica urbana, los procesos de segregación socio-espacial, y el rol de las políticas públicas mantiene su pertinencia en el caso aquí estudiado. Además de las complejidades del proceso de implementación, la ausencia de una mirada integral corre el riesgo de que, aún en el desarrollo de vivienda social dentro de la Ciudad de Buenos Aires, los conjuntos promuevan el aislamiento de la población. Ya sea por la ausencia de equipamientos o por los problemas de conectividad, la mayor cercanía geográfica de áreas centrales no necesariamente rompe la lógica de fragmentar el territorio. Queda abierto el siguiente interrogante: el hecho de apelar a la política de vivienda como herramienta para la reactivación económica (en particular del sector de la construcción) ¿invalida la posibilidad

que incorpore una mirada urbana y social integrada y evite generar territorios segregados y fragmentados? ¿Se trata de enfoques o prioridades excluyentes, o pueden acaso ser complementarios? En caso de poder integrarse, ¿cuáles son los requisitos para que se los combine?

La necesidad de intervenir sobre los mercados del suelo con un criterio equitativo y progresivo, que promueva la inclusión y no reproduzca los patrones vigentes de segregación socioespacial, requiere de, cuanto menos, la construcción de una perspectiva que contemple qué tipo de ciudad se está construyendo. Pues la lógica del mercado inmobiliario urbano sí actúa sobre el conjunto de la ciudad, trascendiendo los límites políticos y administrativos. Por estos motivos, es importante que esa mirada metropolitana no quede restringida a los límites estrictos de las jurisdicciones que la integran.

En el contexto actual, donde el PFCV todavía está en proceso de implementación, puede arriesgarse que hay algunos *actores* que ya aparecen como *beneficiados*. En primer lugar, el sector que produce insumos para la construcción (cemento, hierro, arena y demás materias primas y productos de escasa elaboración). Segundo, las empresas constructoras que participan en las licitaciones y la ejecución de las obras. Aunque corren el riesgo de quedar en una situación incómoda a partir de las trabas en la cadena de pago y los costos diferenciados, captan buena parte de la transferencia de recursos que se ejecutan en el marco del programa. En el último lugar de esta cadena se ubica la fuerza de trabajo vinculada a la construcción. La recuperación de puestos de trabajo y la recomposición salarial no invalidan su alta vulnerabilidad en relación con una retracción en la dinámica del sector.

Por último, es importante hacer una última observación. La participación de los sectores beneficiarios y de los distintos tipos de organizaciones comunitarias está ausente por completo en la elaboración del PFCV. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la experiencia de Casa Amarilla permite ver cómo, nuevamente de modo paradójico, la misma institucionalidad que presenta escollos en el proceso de implementación garantiza instancias mínimas de participación de distintos actores sociales. Aún más, los espacios de participación parecen ser aprovechados con mayor comodidad por los grupos sociales que, aunque de orientaciones e intereses variados, se aglutinan en función de su identidad barrial.

Cuesta imaginar qué ocurre con la población beneficiaria de las nuevas viviendas. Sin dudas que implica el acceso a un bien preciado, tanto por lo que representa en términos materiales y simbólicos. No obstante, debido a que el programa se encuentra todavía en proceso de ejecución y, por lo tanto, el grueso de las adjudicaciones de las viviendas en la Ciudad de Buenos Aires no han tenido lugar, quedan abiertos un conjunto de interrogantes respecto de la apropiación, de la consolidación del uso y goce de una vivienda definitiva, por parte de los futuros habitantes. Incorporar esas miradas queda como tarea pendiente para una investigación futura.

El avance del programa muestra cómo la población vinculada a la problemática habitacional se ve interpelada por el mismo. En dos casos tan diferentes como los pre-adjudicatarios de Casa Amarilla y los habitantes de Villa 20, se expresa de manera cabal un modo particular de interacción entre sociedad y estado: la (re)activación de la demanda frente a una cuestión socialmente problematizada como consecuencia de una iniciativa del sector público. En qué medida ese vínculo conflictivo adquiere un cariz de mayor envergadura es un dilema sujeto a las posibilidades de articulación y acumulación de los distintos grupos de interés.

Será difícil desarrollar una política habitacional sostenible y que promueva el acceso efectivo de la población con problemas de vivienda sin incorporar a los sujetos concretos como agentes relevantes en el proceso. El acceso a la vivienda, y al conjunto de servicios urbanos que ésta implica, necesita de la participación activa de los actores comunitarios, de las experiencias y prácticas de los propios pobladores. Solo así podrá romperse con la riesgosa lógica de generar un recurso para un tercero considerado “pasivo” (por acción u omisión) por un saber pretendidamente técnico. Los viejos conjuntos construidos en dictadura son el máximo exponente de miradas que, atenuadas, no dejan de estar presentes en ciertos espacios de decisión.

Bibliografía, documentos y fuentes

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis (2000); *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México D.F.

Amin, Samir (1999); “El Capitalismo Global”, s/ed., s/l, en: material bibliográfico del Taller “Carácter social de los procesos económicos” (cátedra Khavisse-Arceo), carrera de Sociología, UBA.

Anderson, Perry (1998); “La ideología neoliberal”, en: *El Rodaballo*, N°2, Buenos Aires.

Ansolabehere, Karina (2007); “Argentina... Provincias, Instituciones e incertidumbre: el derrotero de la descentralización de las políticas sociales”, en: Alonso, Guillermo (editor); *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Prometeo, Buenos Aires.

Baer, Luis (2008); “La producción reciente del espacio residencial en la Ciudad de Buenos Aires. Un análisis desde la dinámica del mercado inmobiliario formal en los 2000”, ponencia presentada en el Seminario Internacional “Ciudad y programas de hábitat”, 4 y 5 de Diciembre, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Barbagallo, José (2002); *Ciudad y arquitectura. Apuntes para la cultura urbana y el quehacer disciplinario*. Ed Kliczkowski. Buenos Aires.

Basualdo, Eduardo (2006); *Estudios de historia económica argentina de mediados del siglo XX a la actualidad*, Siglo veintiuno de Argentina, Buenos Aires

- **(2001);** *Sistema Político y modelo de acumulación en la Argentina*, Universidad Nacional de Quilmes, FLACSO, Idep, Bernal - Buenos Aires

Bourdieu, Pierre (2001); *Las estructuras sociales de la economía*, Manantial, Buenos Aires.

Castells, Manuel (1970); *La cuestión urbana*, Siglo XXI, México D.F..

Carrión, Diego (1989); "Las rentas territoriales urbanas", en: Lungo, Mario (comp.); *Lo urbano: teoría y métodos*, Educa, San José.

Cerrutti, Marcela y Alejandro Grimson (2005); "Buenos Aires, neoliberalismo y después", en: Portes, Alejandro, Bryan R. Roberts y Alejandro Grimson (editores): *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, Prometeo, Buenos Aires.

Ciccolella, Pablo (1999); "Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires: grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa", en: *Eure*, diciembre, año/vol. 25, número 076, Pontífica Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

Lichevsky, Nora (1989); "Ciudad y tierra urbana", en: Lungo, Mario (comp.); op. cit

- (1990); *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Cohen, Michael (2007); "Convertibilidad, crisis y desafíos para el futuro: 1991–2006", en: Gutman, Margarita y Jorge Enrique Hardoy; *Buenos Aires 1536-2006. Historia urbana del Área Metropolitana*, Ediciones Infinito, Buenos Aires.

COHRE (Centro por el Derecho a la Vivienda y contra Desalojos) (2005); *El derecho a la vivienda en Argentina. Informe misión de investigación, 2004*, s/ed., s/l.

COHRE y ACIJ (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia) (2008); *Informe sobre la situación y funcionamiento del Instituto de la Vivienda de la Ciudad*, s/ed., Buenos Aires.

Cravino, María Cristina, Raúl Fernández Wagner y Omar Varela (2002); "Notas sobre la política habitacional en el área metropolitana de Buenos Aires en los '90", Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto del Conurbano.

Cravino, María Cristina (2007); *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*, UNGS, Los Polvorines

- (1998); "Los asentamientos del Gran Buenos Aires. Reivindicaciones y contradicciones". En: Neufeld, María Rosa y Santiago Wallace. et. al (comp.)

Antropología social y política. Hegemonía y poder: un mundo en movimiento.
Eudeba, Buenos Aires

Cravino, María Cristina, Juan Pablo Del Río y Juan Duarte (2008); “Un acercamiento a la dimensión cuantitativa de los asentamientos y villas del Área Metropolitana de Buenos Aires”, en: Cravino, María Cristina (organizadora); *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*, Ed. UNGS, Los Polvorines.

Cuenya, Beatriz (2004); “Grandes proyectos y teorías sobre la nueva política urbana en la era de la globalización. Reflexiones a partir de la experiencia de la ciudad de Buenos Aires”, en: Cuenya, Beatriz, Carlos Fidel e Hilda Herzer (comps.); *Fragmentos Sociales. Problemas Urbanos en la Argentina*, Siglo veintiuno de la Argentina, Buenos Aires.

- **(2000);** “Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX”, en: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/abcue.html> (entrada: 06/10/2008).

Damill, Mario (2004); *Macroeconomía y políticas económicas en la Argentina. Una introducción*, CEDES, Buenos Aires.

Di Virgilio, Mercedes, Fernando Ostuni, Laura Gil, Carolina Perea y Pablo Vitale (2008); “Historia socio-urbana del barrio de Lugano”, s/ed., Buenos Aires.

Dunowicz, René (coord.) (2000); *90 años de vivienda social en Buenos Aires*, Programa de Mantenimiento Habitacional, FADU – UBA.

Fernández Wagner, Raúl (2008); *Democracia y ciudad. Procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas (1983-2008)*, Biblioteca Nacional – Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires – Los Polvorines.

Fidel, Carlos (2004); “Orientación y particularidades de la política económica, social y habitacional en la Argentina. La década del 90”, en: Cuenya, Beatriz, Carlos Fidel e Hilda Herzer (ob.cit.).

Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Pcia. de Buenos Aires (2005); *Talleres Zonales. Norte, sur y oeste*, s/ed., s/l.

Gorelik, Adrian y Graciela Silvestri (2000); “Ciudad y cultura urbana, 1976-1999: el fin de la expansión”, en: Romero, José Luis y Luis Alberto Romero; *Buenos Aires. Historia de Cuatro Siglos*, Tomo 2, Altamira, Buenos Aires.

Gorelik, Adrian (2004); *Miradas sobre Buenos Aires. Historia cultural y crítica urbana*. Siglo Veintiuno editores Argentina, Buenos Aires.

Grimson, Alejandro (2005); “Prefacio”, en: Portes, Alejandro, Bryan R. Roberts y Alejandro Grimson (editores): *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, Prometeo, Buenos Aires.

Harvey, David (1977); *Urbanismo y desigualdad social*, Siglo XXI, México D.F.
- **(1982)** *The limits to capital*, Blackwell, Oxford.

Herzer, Hilda, Mercedes Di Virgilio, Adriana Redondo y Carla Rodríguez (2008); “¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas”, en: Herzer, Hilda (organizadora); *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*, Espacio Editorial, Buenos Aires.

Herzer, Hilda y Pedro Pérez (1993); *Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina*. CNUAH - HABITAT, Nairobi.

Jaramillo, Samuel (1990); *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, Ed. Universidad de Los Andes, Bogotá.

Lago, Fernando (2006); “La construcción como herramienta de crecimiento continuado”, en: *Cámara Argentina de la Construcción, 54º Convención Anual*. Disponible en: http://www.camarco.org.ar/DL_Publicaciones (última entrada: 28/11/2008).

Lechner, Norbert (1985); “Aparato de estado y forma de estado”, en: Labastida, Julio y Martín del Campo; *Hegemonía y Alternativas Políticas en América Latina*, Siglo XXI, México D.F.

Lefebvre, Henri (1969); *El derecho a la ciudad*, Editorial Península, Barcelona.
- **(1970)**; *La revolución urbana*. Alianza editorial. Madrid

Meichtry, Norma (2007); “Emergencia y mutaciones del sistema urbano”, en: Torrado, Susana (compiladora); *Población y bienestar en la Argentina del*

primero al segundo centenario. Una historia social del siglo XX, Editorial Edhasa, Buenos Aires.

Núñez, Oscar, Emilio Pradilla y Marta Steinghart (s/f); “Notas acerca del problema de la vivienda en América Latina”, en: Pradilla Cobos, Emilio (comp.); *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, Xochimilco.

O’Donnell, Guillermo (1977); *Apuntes para una Teoría del Estado*, Buenos Aires, Doc. CEDES/G. E. CLACSO N°9.

Oszlak, Oscar (1991); *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Ed. HVMANITAS – CEDES, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (2004); *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Ed. Ariel, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar y Guillermo O’Donnell (1976); *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación*, Doc. CEDES/G. E. CLACSO N° 4.

Passalacqua, Eduardo (1995); *La autonomía de Buenos Aires*, CEA-CBC, UBA, Buenos Aires.

Portes, Alejandro y Brian Roberts (2005); “La ciudad bajo el libre mercado”, en: Portes, Alejandro, Bryan R. Roberts y Alejandro Grimson (editores): *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, Ed. Prometeo, Buenos Aires.

Pradilla, Emilio (s/f); “Autoconstrucción, Explotación de la Fuerza de Trabajo y Políticas del Estado en América Latina”, en: Pradilla Cobos, Emilio (comp.); *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, Xochimilco.

Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1984); *Implementation*, edición digital disponible en: http://books.google.com.ar/books?id=oV0yetu_GSQC&printsec=frontcover (última entrada: 30/05/2009).

Pucciarelli, Alfredo (2001); *La democracia que tenemos*, Libros del Rojas, Buenos Aires.

Rodríguez, María Carla, Mercedes Di Virgilio, Marcela Vío, Fernando Ostuni, Valeria Procupez, Marian Mendoza y Betsy Morales (2007); *Políticas del hábitat, segregación socioespacial y desigualdad en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, AEU-IIGG/Grupo Argentina-PSH (MOI-FVC-SEDECA), Buenos Aires.

Rodríguez, María Carla, Gabriela Mera, María Carla Bañuelos (2008); “Intervención – no intervención: ciudad y políticas públicas en el proceso de renovación del Área Sur de la Ciudad de Buenos Aires”, en: Herzer, Hilda (organizadora), ob. cit.

Rodríguez, María Carla (1995); *Política habitacional y reestructuración del estado*, Tesis de Maestría en Sociología Económica, UNSAM, Buenos Aires.

- **(2006);** *Autogestión, políticas de hábitat y transformación social*, Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Rodulfo, María Beatriz (2008); “Una revisión de la política habitacional en la Argentina de 2008”, mimeo, Buenos Aires.

Sassen, Saskia (1999); *La Ciudad Global*, Eudeba, Buenos Aires.

– **(2007);** *Una sociología de la globalización*, Editorial Katz, Buenos Aires.

Suárez, Francisco, Tomás Calello y Rubén Lombardo (2005); “La dimensión sociocultural de los problemas urbanos”, en: Di Pace, María (directora) y Horacio Caride Bartrons (editor); *Ecología de la ciudad*, UNGS – Prometeo, Los Polvorines – Buenos Aires.

Svampa, Maristella (2001); *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios cerrados*, Editorial Biblos, Buenos Aires.

- **(2005);** *La brecha urbana*, Capital Intelectual, Buenos Aires.

Topalov, Christian (1979); *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*, Edicol, México.

Torres, Horacio (2001); “Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990”, en: *EURE*, vol. 27, nº. 80, Santiago de Chile.

Turner, John (1977); *Vivienda: Todo el poder a los usuarios*, Editorial H.Blume, Madrid.

- **(s/f)**; “Issues in Self-Help and Self-Managed Housing”, en: Ward, Peter (ed.); *Self-Help Housing. A critique*, s/ed/., s/l.

Ward, Peter (s/f); “Introduction and Purpose”, en: Ward, Peter (ed.); *Self-Help Housing. A critique*, s/ed/., s/l.

Weber, Max (2001); “La 'objetividad' cognoscitiva en la ciencia social y la política social (1904)” en: *Ensayos sobre metodología sociológica*, Amorrortu, Buenos Aires.

Winograd, Marcos (1989); *Intercambios*, Espacio editora. Buenos Aires.

Yunjovsky, Oscar (1984); *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Documentos y legislación:

Ley 8912/77 de la Provincia de Buenos Aires.

Ley 23967/91 de la Nación Argentina.

Ley 341/98 de la Ciudad de Buenos Aires

Ley 962/02 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Ley 24464/95 de la Nación Argentina

Código de Edificación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Código de Planeamiento de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Comisión de la Vivienda de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Informe sobre situación de viviendas de Casa Amarilla.

Convenio Marco del Plan Federal de Construcción de Viviendas (2004): obtenido en sitio web www.vivienda.gov.ar (última entrada: 30/04/2009).

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Dirección General de Sistemas de Información Geográfica (DSIG), GCBA – bases de georreferenciación.

Dirección Nacional de Políticas Habitacionales (2001); “Diagnóstico de la situación habitacional urbana”, obtenido en sitio web www.vivienda.gov.ar (entrada: [28/04/2008](http://www.vivienda.gov.ar))

Proyecto “Indicadores y aplicación de información sobre la vivienda en Argentina” (IAIVA; 2007);

Informe elaborado en virtud del Convenio firmado entre la Universidad Nacional de Quilmes y la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación 2005/2006. Disponible en www.vivienda.gov.ar (última entrada: 30/04/2009).

PUA (Plan Urbano Ambiental)– Documento Final (disponible en: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/planeamiento_obras/copua/plan_urbano_ambiental.php)

Artículos periodísticos:

Diario La Urdimbre: <http://www.laurdimbre.com.ar/vidaurbana/vu-0007.htm> (entrada 05/03/2008)

Diario Crítica de la Argentina, 26/06/2008; “Los barrios se hundeeeen”; autora: Candelaria Schamun.

Diario Perfil, 12/07/2008; “Toma de viviendas y batalla en Lugano”; autora: Laura Gambale

Diario Clarín, 12/07/2008; “Incidentes en un intento por usurpar viviendas sociales”, sin firma.

Diario Página/12, 13/01/2007; “La Boca, diseñada por sus vecinos”, sin firma.

Diario Página/12, 02/06/2008; “Auditorías y fallos en contra”; sin firma.

Diario Página/12, 02/06/2008; “Economía da las chapas”; autor: Eduardo Videla.

Diario Página/12, 02/06/2008; “El IVC, sin planes de vivienda para el Sur”; autor: Eduardo Videla.

Diario Página/12, 02/06/2008; “Menos funciones, más críticas”; autor: Werner Pertot.

Diario Página/12, 12/07/2008; “Pelea entre pobres por un techo”; autor: Pedro Livcovich

Diario Página/12, 12/07/2008; “Un fallo sin antecedentes”; autor: Pedro Livcovich.

Diario Página/12, 12/07/2008; “Eran una tentación irresistible”; autor: Pedro Livcovich

Diario Página/12, 12/06/2009; “Para Boca que lo mira por TV”; autor: Werner Pertot.

Diario La Nación, 18/12/2008; “El plan federal de viviendas demandará \$ 3900 millones”; sin firma.

Entrevistados:

Lic. Clarisa Betattis (urbanista, coordinadora del Subprograma Federal de Villas y Asentamientos Precarios de la Provincia de Buenos Aires, investigadora en temas de hábitat en el AMBA)

Arq. Miriam Rodulfo (ex Directora Nacional de Desarrollo Urbano, Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, especialista en temas habitacionales)

Arq. Alfredo Garay (urbanista, ex Subsecretario de Vivienda y Urbanismo de la Provincia de Buenos Aires, se desempeñó como funcionario en áreas de vivienda y desarrollo urbano de diversos municipios del conurbano bonaerense y de la ex Municipalidad de Buenos Aires)

Arq. Eduardo Velazco (ex Gerente de Proyectos del Instituto de la Vivienda de la Ciudad, GCBA)

Arq. Claudio Freidin (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, ex presidente del IVC - GCBA)

Arq. Gabriela Egreira (MTL)

Arq. Alfredo Giménez (Green S.A.)

Dra. Albertina Maranzana (Comisión de Vivienda – Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)

