



Hábitat Inclusivo

AUTOR/A:

Dra. María Cecilia Zapata
Lic. Florencia Aramburu

Conicet / Área de Estudios Urbanos,
Instituto de Investigaciones Gino
Germani, UBA.

CONTACTO:

ceciliazapata@gmail.com
floraramburu90@hotmail.com

Palabras Claves:

Política habitacional
Vivienda social
Integración social y urbana
Hábitat inclusivo

Key words:

Social housing
Housing policy
Social and urban integration
Inclusive habitat

LA POLÍTICA HABITACIONAL DE “INTERSTICIOS”: UN CAMPO DE DISPUTA FRENTE A LA PRODUCCIÓN MASIVA DE VIVIENDA ESTATAL. LOS CASOS DE CIUDAD DE BUENOS AIRES Y AVELLANEDA.

Resumen

Este artículo analiza la política habitacional desplegada en los intersticios de las ciudades, en términos de su capacidad de generar integración social y urbana. Desde una metodología cualitativa, se demuestra que estas políticas de baja densidad se configuran como una alternativa válida en el recetario de políticas necesarias a ejecutar para abordar el problema habitacional existente en nuestro país.

Abstract

This article analyzes the housing policy deployed in the interstices of cities, in terms of its capacity to generate social and urban integration. From a qualitative methodology, it is shown that these low-density policies are configured as a valid alternative in the recipe book of policies necessary to execute to address the existing housing problem in our country.

Introducción

La producción masiva de vivienda estatal fue ampliamente abordada por la academia desde los estudios urbanos y desde diversos enfoques disciplinares. Todos los análisis coinciden en evaluar la política habitacional masiva de producción de vivienda estatal como un intento fallido de solución al problema habitacional para los sectores populares (Dunowicz & Boselli, 2009; Rodríguez & Sugranyes, 2005; Dunowicz, y otros, 2000; Zapata, 2017). Los grandes artefactos urbanos construidos como soluciones de vivienda actualmente sufren graves procesos de deterioro edilicio y empobrecimiento socio-económico de sus residentes, que los convierten en emblemas de

hacinamiento e ingobernabilidad, y en símbolos de estigma para sus habitantes (Girola, 2007). Incluso, distintos organismos de control denunciaron la situación de precariedad física y legal que sufren los grandes complejos habitacionales construidos por el Estado. Sin embargo, poco se ha dicho de la política de vivienda estatal focalizada o de baja densidad, construida en los intersticios de las ciudades, en términos de su posibilidad de dar solución al problema habitacional que sufren los sectores populares. Si bien tampoco ha sido una tipología de política priorizada por la estatidad, existe un stock de viviendas estatales, insertas en diversas tramas urbanas, que generan un banco de viviendas públicas que merecen atención.

Con esta inquietud, este artículo tiene por objetivo analizar la política habitacional focalizada o de baja densidad de producción de vivienda estatal desplegada en los intersticios de las ciudades, en términos de su capacidad de generar estructuras de integración social y urbana para sus destinatarios. Se busca indagar en el impulso estatal a la construcción de esta tipología de conjuntos insertos en la trama urbana, es decir, prestaremos atención a aquellos conjuntos construidos entre medianeras, que no generan una producción masiva de vivienda estatal, que no rompen con la pauta de manzanas o calles (incluso se insertan en ellos), que no impulsan un proceso de densificación mayor que su entorno, ni marcan diferencias con los diseños constructivos de las viviendas lindantes. Específicamente, para el análisis empírico, se focalizará el estudio en aquella producción de vivienda estatal a corta escala impulsados por el Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV), el Programa de Recuperación de la Traza de a ExAu3 (PRTEAu3) y el Programa de Rehabilitación del Hábitat del barrio de La Boca (PRHLB), de la Ciudad de Buenos Aires y el Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos (PFUVyA) en ciudad consolidada y el Programa Mi Casa, Mi Primera Casa, ejecutados en el Partido de Avellaneda, desde principio de siglo hasta la actualidad⁽¹⁾.

(1) La selección de CABA y Avellaneda para el análisis empírico tuvo que ver con que ambos municipios ejecutaron políticas alternativas a la producción masiva de vivienda estatal.

Para ello se recurrió a la utilización de una metodología cualitativa que habilite un acercamiento interpretativo y naturalista al objeto de estudio, en nuestro caso viviendas estatales; es decir, *un multimétodo focalizado, que involucra un acercamiento interpretativo y naturalista* (Denzin & Lincoln, 1994, pág. 2). Desde el campo interdisciplinario de los estudios urbanos y de las políticas sociales, se realizó un trabajo de recuperación de diversas fuentes de información producidas por las autoras en sus diversos trabajos de tesis

(2) En el marco del Proyecto “Alternative models of housing development programs in Buenos Aires, Argentina”, financiado por la Universidad Johns Hopkins con el Área de Estudios Urbanos del IIGG y Asociación Civil MOI, acordado con el Colectivo de Organizaciones por el Hábitat Popular, y el Proyecto UBACyT 2017 “Transformaciones Territoriales, Políticas Públicas Habitacionales y Acceso a la Centralidad en el AMBA (2003-2016)”.

(Zapata M.C., 2017; 2013; Aramburu, 2020) y sus participaciones en proyectos de investigación⁽²⁾. En este sentido, desde el objetivo de este artículo, se recuperaron entrevistas en profundidad a destinatarios de viviendas estatales de CABA y el municipio de Avellaneda y a funcionarios públicos imbricados en la ejecución de los programas (realizadas entre 2013 y 2019), notas de campo, registros de cuadernos de notas y fotografías recuperadas de diversos relevamientos de viviendas estatales construidas tomadas en los años 2014, 2017 y 2019 por las autoras, y cartografía para habilitar un análisis locacional de las viviendas. Recurrimos a un análisis de tipo temático a partir de la identificación de dimensiones que respondieron a los objetivos de este artículo y a una estrategia de categorización de los datos obtenidos (Sautú, 1999) que resultaron ordenadores del análisis.

A continuación se presentan algunas discusiones teórico-conceptuales sobre la política habitacional y su impacto en la trama social y urbana. En el segundo apartado se presentan las características principales de los programas de vivienda de CABA y Avellaneda bajo estudio. En el siguiente apartado se analizan algunas variables de análisis desde la evidencia empírica para dar cuenta de las posibilidades de integración social y urbana que habilitan estas políticas (modos de producción, escalas arquitectónicas y diseños, actores intervinientes, modalidades de gestión del suelo, capital locacional). Y por último se presentan algunas reflexiones que más que cerrar el artículo plantea nuevos desafíos para la política habitacional.

La vivienda estatal como dispositivo de integración social y urbana. Un abordaje teórico-conceptual.

Castells (1970) explica la falta de vivienda como una manifestación estructural de las condiciones capitalistas en la que es producida. El déficit no es resultado de la urbanización en sí, sino que encuentra su explicación en un desfase en la relación entre la oferta y la demanda de vivienda, la cual es determinada por las condiciones sociales en la que es producida. Pues la vivienda tiene por función original la de ser satisfactor de una necesidad biológica-cultural, pero en el capitalismo asume, además, una función económica, es decir, la de ser un bien intercambiable en el mercado. Se trata de un desajuste entre las necesidades -socialmente definidas- de habitación y la producción de vivienda y equipamientos residenciales como valores de

cambio. Por lo que, la vivienda, dice Jaramillo (1994) cuenta con una doble función, la de ser una mercancía parte de un proceso de acumulación (*valor de cambio*), pero también la de representar una necesidad reproductiva de la fuerza de trabajo (*valor de uso*) y, consecuentemente, un elemento sustancial para la reproducción del propio sistema social.

Por lo tanto, el proceso productivo de la vivienda se desarrolla como cualquier otra mercancía del mercado, es decir, a partir de una inversión inicial en medios de producción y fuerza de trabajo, la construcción de un edificio y, posteriormente, la realización de una ganancia a través de su venta en el mercado y la recuperación de la inversión inicial. Por lo que el acceso a la vivienda está mediada por la capacidad de pago; el mercado sólo provee de viviendas a aquellos sectores de la población económicamente solventes. De allí la necesidad de la integración de las personas al mercado de trabajo y al mercado de bienes urbanos. Pues para quienes no cuenten con los recursos monetarios suficientes para comprar una vivienda, *no hay satisfacción mercantilizada posible...* (Topalov, 1979). Sin embargo, en América Latina, quedan por fuera de esta posibilidad de acceso a la vivienda mercantilizada amplios sectores de la población, pues las dificultades para acceder a la vivienda se presentaron como un “cuello de botella” persistente en el último medio siglo, que reclamó una intervención por parte del Estado (Harvey, 2007).

Pero el Estado no es productor de valor de uso desde un posicionamiento meramente voluntarista. Según Topalov (1979), en materia de planificación urbana, el Estado trata de un conjunto de aparatos que realizan, mediante un proceso complejo y contradictorio, el interés de la clase dominante (Thwaites Rey, 2005), no persigue la satisfacción de un interés general de la sociedad. Por lo que en la producción de vivienda desmercantilizada el Estado estimula una brecha para la aparición de submercados de acumulación de capital en el sistema de vivienda (submercados dentro de la obra pública especialmente orientados a la producción de vivienda para los sectores que no pueden acceder a ella vía el mercado) y una multiplicidad de nuevos actores que intervinieron en la producción de la vivienda estatal: empresas de la construcción –grandes y medianas, nacionales y extranjeras-, de producción de insumos de construcciones, actores inmobiliarios, financieros, entre otros (Yujnovsky, 1984). No hay que perder de vista, además, que la producción -a escala masiva- de vivienda se configuró como un dispositivo dinamizador del

sistema económico, generando las condiciones de acumulación para los distintos actores que participan en la producción (Rodríguez M. C., 1998).

Ahora bien, la producción de vivienda estatal, al estar guiada prioritariamente desde una lógica económica, ignoró el rol social de estas viviendas: el de ser integradoras de sectores sociales marginados del sistema económico. Fernández Wagner (2004) argumenta que históricamente hubo una priorización del aspecto económico (financiar el lobby de las empresas constructoras y del resto de los actores intervinientes), e incluso del aspecto político (a partir de la reproducción de prácticas de clientelismo), por sobre uno social. Pues lo que se produce remite a una mercancía –la vivienda materializada- que en su esencia está desvalorizada en sus atributos físico-espaciales y en su valor simbólico. Se trata de un producto degradado que desconoce los valores urbanos y sociales primordiales y prioritarios desde una perspectiva de integralidad⁽³⁾. Por lo que el Estado a partir de normativas y el diseño e implementación de políticas públicas de producción de vivienda estatal resuelve –o agudiza- (O'Donnell & Oszlak, 1981) el problema de la falta de vivienda y/o el acceso a la ciudad, pues establece cómo lo hace, el perfil de los actores que intervienen en la producción, la localización y el perfil de los destinatarios. No obstante, estos procesos no son impulsados por el Estado de manera aislada, sino que se dinamizan en un marco de interacción con otros actores sociales, con distintos niveles de fuerza, que inciden en el alcance y la forma de su resolución.

(3) La perspectiva de la integralidad conceptualiza la vivienda asociada al desarrollo urbano y a las estructuras de oportunidad asociadas a él (Kaztman, 2001). Se distancia de nociones sectoriales “techistas” que conciben a la vivienda como un objeto-mercancía que desmerece su sentido eminentemente social de dos maneras: ocultando su inserción en la ciudad; y negando la función social de la vivienda como satisfactor de necesidades humanas (Zapata, 2017).

Históricamente, desde los años '40, a partir de una *primera generación* de políticas habitacionales, el Estado comienza a intervenir en materia de provisión de vivienda desde un esquema centralizado de producción masivo *llave en mano*. Esta modalidad de producción remite a la construcción directa por parte del Estado de viviendas nuevas, orientadas a la erradicación de poblaciones, en las que intervienen –vía licitación pública- empresas privadas (nacionales e internacionales o mixtas). Los proyectos son concebidos por técnicos estatales sin consultas interactorales, priorizando tipologías de grandes conjuntos habitacionales en barrios autosuficientes, en localizaciones periféricas, en suelo fiscal o privados adquiridos para proyectos puntuales, con deficiente accesibilidad e infraestructura urbana y social. Los destinatarios de las viviendas surgen de una población dispersa, en déficit habitacional, anotada en un listado confeccionado para tal fin por el organismo de vivienda

correspondiente y las viviendas son entregadas una vez finalizado el proceso productivo mediante un acto simbólico de entrega de la llave de la vivienda. A lo largo del tiempo se fueron ensayando distintas tipología de producción (monoblock, gran conjunto habitacional, torres o edificios) que fueron sobre la práctica buscando maximizar la acumulación de capital para los mercados productores, pero a la vez, por sus resultados urbanos, habitacionales y materiales negativos, también fueron buscando mejorar las pautas de integración para sus destinatarios (no siempre con éxito). Inicialmente se impulsaron procesos de producción de viviendas orientados al financiamiento de la oferta mediante estrategias directas de producción de viviendas por parte del Estado, mientras que tras las transformaciones estatales de los años '70 se produjo un corrimiento hacia el desarrollo de políticas de producción masivas de viviendas orientadas al financiamiento de la demanda, es decir, mediante esquemas orientados a la expansión del mercado de hipotecas, centrando el foco en el financiamiento y en la capacidad de pago del cliente.

Imagen 1: Grandes complejos habitacionales de primera generación. Conjunto Soldati (Comuna 8). 1971. 3200 viv. CABA. Conjunto Cardenal Samoré (Comuna 9). 1989. 1218 viv. CABA. Conjunto Nicolás Avellaneda. 1975. 1188 viv. Avellaneda.



Fuente: Tomas propias, 2013 (CABA) y 2019 (Avellaneda).

Esta modalidad de producción masiva de vivienda estatal desatendió dos

cuestiones básicas que luego tuvieron repercusiones a escala social y urbana: la tipología de las viviendas construidas (que por lo general tendió a la homogeneización y gran tamaño) y la localización de la población en el territorio (que por lo general tendió a procesos de relocalización). La expresión de estas desatenciones fueron claras: situaciones de hacinamiento que mostraron el desfasaje entre las características de los grupos familiares y las cantidades de ambientes necesarios para una vida digna, alteraciones de lo construido por los destinatarios para adaptar las viviendas a las reales necesidades familiares (espacios con usos distintos al proyectado, como por ejemplo, balcones o living convertidos en dormitorios) y se constituyeron en promotoras de procesos de estigmatización y segregación social y creadores de fronteras simbólicas entre vecinos de un mismo barrio. A esto hay que adicionarle que la falta de regularización dominial de las viviendas –una falencia estructural de la estatidad local- tuvo por consecuencia tardías y conflictivas organizaciones consorciales, que repercutieron en la falta de mantenimiento de los edificios, en la desapropiación por parte de los destinatarios de las viviendas, los complejos y de los barrios de inserción y relaciones vecinales también conflictivas en cuanto a la gestión de las diferencias (Zapata, 2017).

Ahora bien, la neoliberalización del sistema económico de los años '70, repercutió en procesos de descentralización y terciarización estatal, que en materia habitacional, se expresaron en una *segunda generación* de políticas habitacionales con perfiles productivos y resultados sociales y urbanos significativamente diferentes al de primera generación. La población con necesidades de vivienda se dividió en dos grupos con perfiles diferenciados, aquel con algún ahorro, que serían atendidos por la banca financiera privada o sociedades de ahorro y préstamo con créditos flexibles y, aquel sector de recursos insuficientes que sería atendido mediante financiamiento público de vivienda a través de programas caracterizados por la descentralización. Institucionalmente esta reestructuración repercutió, por un lado, en la descentralización de la ejecución de la política en las escalas municipales de gobierno a partir de la transferencia de responsabilidades y tareas hacia organismos de este nivel, e incluso, a organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales de base o empresas privadas (que asumen responsabilidades en alguna etapa del proceso de ejecución de la política). Y por otro lado, se despliega una política habitacional des-clasada, basada en

(4) En los '70, incluso a partir de la Conferencia Hábitat I (Vancouver, 1976), comenzó a emerger cierto consenso político en relación a la necesidad de reconocer formalmente a los asentamientos populares producidos por sus propios pobladores mediante el otorgamiento de la tenencia en propiedad de las tierras para el mejoramiento de la vivienda.

una lógica de proyecto y orientada hacia la focalización y la radicación⁽⁴⁾. Esta reestructuración incidió en la promoción de una ejecución más “territorializada” de la política de hábitat que abrió –a escala local- el juego a nuevas relaciones sociales y políticas. Estas políticas alternativas encontraron cauce recién en los '90 con la consolidación del neoliberalismo menemista y a partir de la reestructuración de las funciones del Estado, y en el nuevo siglo a partir de la reactivación económica (aunque siempre como una opción marginal y poco impulsada financieramente por la estadidad).

Además del carácter marginal que asumió esta tipología de política en su ejecución, existe cierta vacancia en relación a la recuperación de sus resultados por parte de la academia a los fines de indagar sus impactos en términos sociales y urbanos. Queremos demostrar en este artículo las huellas en materia de política habitacional que dejaron algunas de sus experiencias en dos municipios claves del AMBA: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Avellaneda, a partir del análisis de un conjunto de variables analizadoras de la capacidad de inclusión social que emergen de estas experiencias.

CABA y Avellaneda, dos casos para problematizar políticas de intersticios urbanos.

Estas políticas habitacionales focalizadas o de baja densidad de producción de vivienda estatal desplegada en los intersticios de las ciudades tuvieron distintos escenarios de emergencia en cada una de las ciudades seleccionadas para el análisis que permearon las características que asumieron en la implementación.

La apremiante crisis habitacional de la CABA de los años '80-'90 generó las bases para la ejecución de un conjunto de intervenciones que marcaron un precedente en materia habitacional para las políticas que aquí se analizan. La incipiente participación de base que generó el déficit habitacional local encontró un cauce en los debates que tuvieron lugar tras la autonomización de la Ciudad de Buenos Aires en la Comisión de Vivienda de la recién nacida Legislatura Porteña y en la sanción del artículo 31⁽⁵⁾ de la Constitución local el cual reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado y promueve la participación activa de organizaciones sociales vinculadas al hábitat en la formulación y definición de una agenda de trabajo legislativo.

Esta dinámica participativa tuvo por correlato la sanción de un conjunto de

(5) “Artículo 31. – La ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza

crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. 2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva. 3. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones". (Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1996).

(6) Todos estos casos involucraron instancias de participación social en el diseño normativo y fueron acompañadas por procesos de movilización social.

normativas vinculadas a diversas problemáticas del hábitat popular hacia finales de la década del '90. Por ejemplo, la sanción de la Ley n° 341/00, que atiende a las históricas demandas de producción autogestionaria del hábitat, e institucionaliza e incorpora la participación social de organizaciones sociales de base en la ejecución de la política; la Ley n°324/99 para dar respuesta a la población ocupante de los inmuebles localizados sobre la Traza de la ex autopista 3 (ambos programas analizados en este artículo); entre un conjunto de otras normativas de importancia para la ciudad⁽⁶⁾.

Con posterioridad a la crisis del 2001, estas normativas encontraron un canal de ejecución en el nivel ejecutivo del gobierno local, en la Comisión Municipal de la Vivienda -CMV-. Específicamente, recuperando los casos bajo análisis, la Ley n°341/00 crea el Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV). El mismo tiene por objeto la transferencia directa de recursos estatales a organizaciones sociales de base (agrupados bajo la forma de cooperativa, mutual u organización civil) para la resolución autogestionaria de su problemática habitacional (algo totalmente innovador para la anquilosada modalidad centralizada de producción masiva de vivienda estatal). Facilita el acceso a la vivienda a hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional, colocando la administración de los recursos financieros públicos y las decisiones constructivas de las viviendas en manos de las organizaciones sociales. Lo distintivo de este programa, además de su modalidad productiva, es que el crédito otorgado a las organizaciones sociales financia la compra de suelo urbano (habilitando a los sectores populares la definición de su localización en la ciudad y el acceso a la centralidad), la construcción de obra nueva y/o remodelación y/o reciclaje de inmuebles y la contratación de un equipo técnico interdisciplinario que acompañe el proceso de construcción material (de los conjuntos de vivienda) y social (de la cooperativa). A la actualidad (mediados del 2020), el programa cuenta con un banco de 110 inmuebles adquiridos, en el marco del programa, de los cuales 50 organizaciones sociales ya finalizaron sus obras y habitan en sus conjuntos de vivienda alrededor de 1354 familias (Ver MAPA 1).

Imagen 2: Coop. Uspallata (27 viv. en Parque Patricios), Coop. Sembrar Conciencia (8 viv. Chacarita) y Coop. Casa de Amigos (36 viv., Constitución). PAV. CABA.



Fuente: Tomas propias entre 2014 y 2019.

Por su parte, la Ley n°324/99 crea el Programa de Recuperación de la Traza de la ex Au3 (PRTExAu3) orientado a la radicación de las familias ocupantes de la traza mediante un Plan de Soluciones Habitacionales que combinaba distintas alternativas de acceso a la vivienda entre las que consta la adjudicación de viviendas estatales construidas por la entonces CMV mediante empresas constructoras y entregadas *llave en mano*. Mediante este programa se construyeron 3 conjuntos de vivienda que dieron solución habitacional a 51 familias de las 1033 familias censadas por la unidad ejecutora por aquel entonces. Tras su errático rendimiento, esta línea de intervención encontró continuidad en la sanción de la Ley 3.396/07 (que reemplaza la anterior) la cual ofreció como solución habitacional -en el marco de un proceso de renovación urbana de la traza- la construcción de 5 complejos de viviendas nuevas *llave en mano* para 208 familias más (ya todas adjudicadas) localizadas sobre la misma traza. Esta intervención tuvo por objetivo garantizar la radicación de familias afectadas por el proceso de renovación impulsado por el gobierno local en una de las zonas de la traza que requirió la relocalización de una gran cantidad de población ocupante de inmuebles para la liberalización de suelo (7) (Ver MAPA 1).

(7) Para profundizar en la historiología de este caso, ver Zapata y Belluscio (2018).

Imagen 3: Giribone 1330 (22 viv., Chacarita), Estomba (22 viv., Chacarita), Le Bretón 4252 (32 viv. Villa Urquiza). CABA.



Fuente: Tomas propias en 2014.

Y por último, la movilización política de organizaciones sociales de base del barrio de La Boca también encontró la canalización de sus demandas de hábitat en la reactivación del Programa Recup-Boca a través del nuevo Programa de Rehabilitación del Hábitat del barrio de La Boca (PRHLB) impulsado por la CMV de aquel entonces. Tras el traslado del dominio de 21 conventillos comprados por el Recup-Boca a esta nueva operatoria, se propuso la demolición y construcción de obra nueva de vivienda sobre los antiguos conventillos a través de empresas constructoras contratadas vía licitación (dejando de lado la impronta participativa del Recup-Boca). De las obras proyectadas, sólo se finalizaron 6 conjuntos de vivienda que dieron solución habitacional a 155 familias (Ver MAPA 1).

Imagen 4: Brandsen 626 (12 viv.), Suárez 501 (22 viv.), Palos 460 (30 viv.).





Fuente: Tomas propias en 2015.

Estos tres programas ejecutados en la CABA tienen en común el haber tenido una ejecución errática en el tiempo en función de las distintas gestiones de gobierno que estuvieron a cargo del organismo de vivienda local (la CMV y luego de 2006, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad -IVC- que reemplaza al anterior), las cuales no priorizaron presupuestariamente la ejecución de estas obras. El PAV logró cierto diferencial en términos de resultados cuantitativos a base de la presión ejercida por las organizaciones sociales de base para la continuación de sus obras. Pues evidentemente la organización colectiva funcionó como una válvula de presión hacia la gestión local.

Otro fue el derrotero de la vivienda estatal de baja densidad en el municipio de Avellaneda. En principio, tuvo un origen diferente, pues esta tipología fue ejecutada en el marco de la implementación municipal de los Programas Federales de Vivienda (PFV). En el período bajo estudio, en Avellaneda la intervención habitacional se apoyó en esta política de diseño nacional y gestión local. La misma, fue implementada desde el año 2005⁽⁸⁾ a la actualidad, con algunos cambios pero ininterrumpidamente.

(8) Los PFV ingresaron al municipio a partir del programa de urbanización de Villa Tranquila, donde el Municipio ejecutó las primeras obras de vivienda y después fue extendiendo los Planes Federales hacia otras áreas de Avellaneda.

Los Programas Federales condensaron una batería de líneas programáticas diseñadas por el Estado Nacional que conjuntamente tenían como objetivo la construcción y el mejoramiento de viviendas. Vale precisar que su lanzamiento en 2004 se impulsó tras la crisis social, política y económica del 2001, por lo que esta política se convirtió en una intervención pública con objetivos tanto de generación de empleo e incremento de la actividad económica, como de disminución del déficit habitacional a partir de una inversión de magnitud histórica con especial foco en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y principalmente destinada a la construcción de vivienda nueva.

A pesar de la distribución de cupos entre áreas del país que surgió de los convenios marcos iniciales, el esquema de asignación efectiva de los PFV fue por medio de convenios específicos de obra acordados entre las jurisdicciones y el Gobierno Nacional. Las jurisdicciones presentaban los proyectos de obra y el Estado Nacional se reservaba la competencia de aprobación de los proyectos; una vez otorgados el financiamiento tenía un desembolso procesual, conforme avance de obra. Las jurisdicciones tenían en sus manos la planificación y el diseño de los proyectos, el llamado a licitación, la gestión de su financiamiento, la selección de los destinatarios y la adquisición del suelo. Este carácter protagónico de los niveles municipales hizo que hubiesen formas ampliamente diversas de ejecutar la misma política de vivienda, tomando la magnitud y el diseño de los proyectos un cariz fuertemente local (Cravino, 2012; Di Virgilio, Aramburu, & Chiara, 2016; Ostuni, 2010; Vio, 2010; Aramburu, 2020).

En el caso de Avellaneda, a diferencia de lo ocurrido en otros partidos del AMBA, todos los proyectos presentados fueron desarrollados desde la municipalidad en coordinación directa con el Estado Nacional, siendo menor la función del Instituto de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA). Una de las mayores dificultades para avanzar en el desarrollo de la política a nivel municipal fue la falta de presupuesto destinado a la adquisición de lotes (el financiamiento de los PFV únicamente cubría la superficie mínima de las viviendas estipuladas), por lo que para acceder a los cupos de viviendas y al presupuesto que el programa ofrecía, los municipios tenían que sortear las dificultades de adquirir o gestionar suelo urbano, en el menor tiempo posible. Otro elemento que surgió con el PFV fue la importancia de la “eficiencia” y “eficacia” en la gestión de los recursos y los tiempos de concreción de obra. Las jurisdicciones tenían plazos para el desarrollo de las obras, sino perdían los cupos o se les limitaba el desembolso de fondos.

Para sortear estas dificultades de gestión, Avellaneda fue desarrollando diversas modalidades de ejecución de los PFV. Una de ellas fue la construcción de conjuntos de vivienda estatal insertos en la trama del municipio, que se cuegan en la traza como pequeños proyectos de obra -también llamados por un técnico municipal como el “chiquitaje” de Avellaneda-. Tal como veíamos en el ejemplo de CABA, para esta tipología no solamente se utilizaron predios insertos en la trama urbanizada y consolidada, sino que también se priorizaron pequeños lotes que compartían medianera con otros inmuebles,

quedando insertos en distintas manzanas. De este modo, se generaron complejos de entre 18 y 70 unidades de vivienda.

Imagen 5. Complejo de Viviendas Programa Federal "Irala y Vértiz" (Localidad Dock Sud). Entrada Calle Virrey Vértiz y a izquierda y derecha continua la trama residencial. Entrada Calle Irala y a izquierda y derecha continúa la trama (45 viviendas).

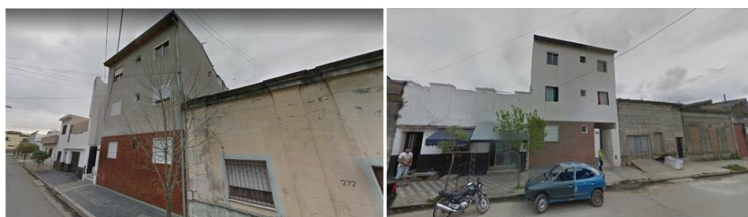


Fuente: Tomas propias tomadas en 2019 y extraídas de google earth.

A diferencia de los casos vistos para CABA, el origen de este tipo de proyectos está empujado por la búsqueda municipal de "encontrar intersticios donde operar" con los PFV, poniendo foco en la escasez de predios, y aún más de predios grandes (Aramburu, 2020). Así, un proyecto con pocas viviendas fue una solución que habilitó la construcción de vivienda estatal y el acceso a cupos del PFV en un municipio mayormente consolidado. Por otro lado, la elección por la pequeña escala también se vinculó con la posibilidad del financiamiento al que podía acceder el nivel municipal y la escasa independencia económica para el costeo de estas obras. Al depender del presupuesto nacional, un gran complejo de viviendas podría quedar inconcluso ante el retraso de los desembolsos o cualquier problema de esta índole, en cambio un proyecto pequeño tiene mayores posibilidades de ser financiado por la gestión local. De este modo, en el caso de Avellaneda, ante

el requerimiento de generar márgenes de acción para intervenir y acceder a los cupos del PFV, los complejos de vivienda de mediana densidad fueron una opción válida para el ejecutivo municipal.

Imagen 6. Programa Federal. Complejo de Viviendas “Pasaje Aldaz” (Localidad Avellaneda Centro). Entrada Pasaje Aldaz y entrada calle Chacabuco (51 viviendas).



Fuente: extraído de Google Earth.

En concreto, Avellaneda cuenta con 191 viviendas construidas bajo esta modalidad sobre un total de 2385 viviendas resueltas a partir de los PFV. En la asignación de viviendas la política combinó destinatarios que venían de ser relocalizados de asentamientos o barrios en proceso de urbanización (9), con otros que accedían a la vivienda por demanda espontánea o por ser parte de sindicatos u organizaciones que de una u otra manera había logrado acordar cupos de vivienda con la gestión municipal (por ejemplo vía la donación del suelo como el caso de la Coop. Isla Maciel Ltda). Sin embargo, esta modalidad de intervención fue dejándose de lado en la etapa más reciente. En parte, disminuyó el presupuesto que se destinó desde el Estado Nacional, limitándose la posibilidad de nuevos proyectos y mismo poniéndose en juego la ejecución de los vigentes. Pero además, tampoco fue la modalidad priorizada en la gestión local de la política, la cual comenzó a priorizar proyectos orientados a densificar a partir de edificios en altura (de 10 y 12 pisos), con mayor escala de viviendas y destinados directamente a sectores medios con capacidad de pago anticipado.

(9) En algunos casos registramos cierta preocupación por mantener la cercanía en las relocalizaciones, teniendo en cuenta el perfil del destinatario. Ejemplo de ello es el caso “Aldaz”, donde los habitantes, en su gran mayoría provenientes de Villa Tranquila, fueron relocalizados a pocas cuadras del barrio de origen y también a pocas cuadras del área del Centro de Avellaneda.

CUADRO 1: Conjuntos habitacionales de baja densidad estudiados.

PROGRAMA	LOCALIZACIÓN	CANT. DE PROYECTOS	CANT. DE VIV.
PAV	CABA	51	1354
PRTE _{Ex} AU3		8	259
PRHLB		6	155
PFV	Avellaneda	6	235
Total		71	2003

Fuente: elaboración propia.

Políticas habitacionales de intersticios: un análisis de sus capacidades de integración social.

A partir del análisis de un conjunto de variables intencionalmente seleccionadas en los casos de estudios precedentes, este apartado pretende analizar la capacidad de generar condiciones de integración urbana y social para los usuarios de conjuntos de vivienda estatal producidos por las políticas habitacionales focalizadas o de baja densidad desplegadas en los intersticios de las ciudades de Buenos Aires y Avellaneda.

Tras la descripción hecha de los casos es posible problematizar si las políticas habitacionales focalizadas o de baja densidad objeto de este artículo replican la lógica de producción de la tipología urbano-arquitectónica predominante de las políticas centralizadas de producción estatal *llave en mano* (Zapata, 2017; Wagner, 2007). En primer lugar, una diferenciación que se desprende de las políticas de construcción de vivienda descriptas es que no conformaron grandes conjuntos habitacionales, ni condensaron un gran número de unidades. El resultado de ello es que tampoco concentraron una densidad poblacional mucho mayor a la de su entorno, ni se diferenciaron abruptamente del mismo por su diseño, tampoco rompieron con la pauta de las manzanas interrumpiendo calles y generando un trazado particular. La producción de estas viviendas implicó mayormente un trabajo al interior del pulmón o de la manzana preexistente, es decir fue una intervención que implicó un completamiento de la trama a partir de sus intersticios en vez de la ejecución de vivienda en grandes parcelas. Por ende se distinguen de las intervenciones de construcción de viviendas que se registraron en el pasado, y mismo de aquellas de primera generación con que convivieron en un período similar en la ciudad (Ostuni, 2010; Najman, 2018).

Sin embargo, no por ello el diseño particular implicó un quiebre (a excepción de los proyectos autogestionarios, como se verá más adelante), de hecho en líneas generales las políticas habitacionales descritas replican la lógica de producción masiva de los programa *llave en mano*, pero a otra escala. Tanto los conjuntos habitacionales construidos en Avellaneda como el PRTEXAu3 y el PRHLB de la CABA fueron diseñados y planificados por los técnicos de los organismos locales de gobierno. Las empresas constructoras sólo intervinieron en el modo de resolución de esos diseños en el espacio y en la definición de las terminaciones de obra, más no en el diseño estructural de las viviendas. Esta modalidad de producción *persigue un fin de lucro, conlleva una lógica de desarrollo territorial donde los pasos para la concreción del emprendimiento habitacional suponen una inversión total, orientada hacia la materialización de la vivienda como un producto, sobre un suelo urbanizado (...) y el ciclo productivo finaliza con la entrega [llave en mano] del producto/vivienda* (Rodríguez, y otros, 2007, pág. 13). Este modo de producción responde a una lógica mercantil –dominante–, donde la vivienda es concebida como mercancía, por su valor de cambio.

No obstante esto, en estos dos casos de la CABA, por tratarse de políticas focalizadas, y en la mayoría de los casos analizados de Avellaneda, las familias destinatarias de las viviendas estaban definidas con antelación al proceso de diseño de los conjuntos de viviendas, por lo que los proyectistas de las unidades ejecutoras tenía una noción de los perfiles poblacionales destinatarios para producir diseños más ajustados a las necesidades habitacionales de los futuros usuarios. Asimismo, durante los procesos de producción de las obras, las familias destinatarias fueron invitadas a instancias de participación informativas sobre el avance de sus proyectos, lo que habilitó el seguimiento de la ejecución de la obra ejecutada por la empresa constructora contratada por parte de los futuros beneficiarios. Incluso, en algunos casos, esto habilitó instancias de definición social de detalles menores de obra (carpinterías, espacios de circulación internos u opciones de carácter estético).

A pesar de estos diferenciales que genera una política alternativa, el trabajo de campo realizado mostró que esta ventaja no fue del todo aprovechada por los proyectistas estatales, pues los diseños de la viviendas en lugar de responder a las necesidades habitacionales de las familias (por ejemplo, con cantidad de espacios acordes a las necesidades cuantitativas), respondieron a

criterios guiados, por un lado, a una lógica economicista -propia de la vivienda estatal *llave en mano*- vinculada a una ecuación de optimización de los recursos invertidos mediante una baja de la calidad constructiva y una maximización cuantitativa de las soluciones habitacionales obtenidas, y, por otro lado, a una lógica estrictamente arquitectónica orientada a lograr la integración urbanística de lo materialmente construido a la trama urbana de inserción (premisa, esta última, que cumplió ampliamente con su cometido, pues los diseños de los complejos habitacionales de baja densidad logran “perdersse” en la trama urbana). Por lo que los diseños concebidos mostraron mayor adaptabilidad a las características barriales (los complejos que no generaron rupturas con la trama urbana siendo respetuosos de las escalas constructivas barriales –en el caso de PRTE_xAu₃ y de las viviendas del PFV en Avellaneda- y los patrones culturales predominantes del barrio –rescatando en perfil estético de los conventillos en el PRHLB-).

Las tipologías adoptadas en los casos de Avellaneda refieren a prototipos particulares que se diseñaron para cada lote, con edificios bajos de planta baja y dos pisos, en su gran mayoría con posibilidad de circulación interna (ver Imagen 5 y 6). En base a lo observado en el trabajo de campo, ello brindaba la posibilidad de “aprovechar” los fondos de los terrenos. El tamaño de los complejos fue de 18, 32, 45 y, el más grande, de 78 viviendas. En los casos de análisis encontramos mayormente departamentos de 3 ambientes (de 61 mts²), pero también de 2 ambientes, de 4 ambientes (de 70 mts²) y hasta 5 ambientes (de 77 mts²). En todos los casos implicó la construcción de obra nueva, no hubo mejoramiento de los antiguos inmuebles existentes. Por su parte, en CABA, las tipologías adoptadas por nuestros casos de estudio fueron tiras o pabellones de planta baja y 2 o 3 pisos de altura sin ascensor o edificios pequeños de no más de 9 pisos, insertos en la trama de manzana, entre medianeras colindantes (ver Imagen 3 y 4). Los conjuntos construidos mediante el PRTE_xAu₃ constaron de edificios que rondaron entre las 7 y las 40 viviendas promedio, con departamentos de 2 (de 44 mts²), 3 (de 48 mts²) y 4 ambientes (de 55 mts²). Todos los edificios contaron en planta baja con departamentos preparados para personas con capacidades diferentes y con amplios pasillos de circulación y espacios comunes apropiados mediante prácticas decorativas de sus propios usuarios. Además, muchos de los departamentos de planta alta contaron con balcones aterrizados y los departamentos ubicados en la planta baja con amplios patios privados (por

ejemplo, de 18 metros de largo en el caso de Estomba 1140). Estas tipologías se repitieron en los demás casos de análisis con una significativa diversidad en sus diseños.

En todos los casos de estudio, sea cual fuere la operatoria, el modo de producción de los conjuntos de viviendas estuvo bajo control empresarial, es decir, la producción de las unidades habitacionales fue ejercida por empresas constructoras que accedieron a la producción vía procesos licitatorios. No obstante ello, en las entrevistas fue posible rastrear diferencias vinculadas a la escala de las empresas que participaron en estas licitaciones. La escala de las obras (y su baja productividad) se presentó como uno de los factores determinantes del tamaño de la empresa a licitar, ya que en función de las características que asumen las obras se requirieron empresas con determinadas condiciones de infraestructura física, técnica y financiera, convirtiéndose esto en un filtro. En este sentido, al tratarse de complejos de escalas pequeñas, las empresas que participaron en estos procesos licitatorios también fueron más chicas y no requirieron de un capital económico voluminoso para el respaldo de la obra (pues se requiere menor cantidad de mano de obra, menos seguros de vida, un inferior acopio de materiales y también se reducen los gastos de servicios). Esta particularidad habilitó el ingreso al sistema de la obra pública a un conjunto de pequeñas (casi familiares) y medianas empresas constructoras, cooperativas de trabajo, obra y/o construcción e -incluso- contratistas por oficio, que no solían estar habituados a trabajar con la estatidad. Estos nuevos actores del sistema de producción de vivienda impulsaron un proceso de diversificación de los actores económicos que intervienen en estos procesos de construcción de vivienda pública e impulsó la generación de nuevos nichos económicos de producción, usualmente concentrados en grandes empresas constructoras.

Ahora bien, las políticas focalizadas o de baja densidad habilitaron también una modalidad de producción alternativa a la *llave en mano*, esta es la producción autogestionaria del hábitat, la cual encontró cause a través del PAV en la Ciudad de Buenos Aires. Por su parte, la producción autogestionaria de hábitat supone un *proceso paulatino de inversión del Estado* (10) *mediante la transferencia de recursos a organizaciones sociales para la ejecución de procesos productivos de hábitat orientados al desarrollo de los sujetos adjudicatarios. La producción de la vivienda es resultado de un proceso desarrollado bajo la promoción y el control directo de organizaciones sociales*

(10) Esto implica a su vez una transformación de la propia institucionalidad estatal (Rodríguez, y otros, 2007)

(11) Los ETIs están formados por un área de arquitectura, una social, una contable y una legal, para asesorar y acompañar a las organizaciones sociales a lo largo de todo el proceso constructivo de sus obras.

que, sin fines de lucro, participan de todas las etapas de la producción de la vivienda: diseño, construcción y habitar; mediante estrategias de capacitación, manejo de información, participación en las decisiones y socialización de responsabilidades (Rodríguez, et al., 2007; Pelli, 1994). Lo hacen desde una lógica que prioriza el valor de uso desde una visión integral del hábitat por sobre su valor de cambio. Los diseños de los conjuntos tuvieron una alta variabilidad, que dependió de algunos factores específicos. Uno de ellos es la modalidad de trabajo del profesional arquitecto de los Equipos Técnicos Interdisciplinarios (ETIs)⁽¹¹⁾ contratado por las organizaciones sociales. A diferencia de la producción *llave en mano*, el diseño de estas viviendas estatales es llevado adelante por estos arquitectos con instancias de consulta y revisión por parte de las cooperativas quienes incluso, en algunos casos rechazaron ciertos diseños y solicitaron modificaciones sustantivas a los fines de lograr mejores adecuaciones a sus gustos y necesidades. Inclusive, hubo cooperativas con alto grado de participación interna, que lograron transitar procesos de diseño participativo en talleres colectivos, en donde los usuarios definieron sus viviendas desde pautas culturales propias y con el acompañamiento (desde un rol técnico) de los profesionales.

El tamaño promedio de los conjuntos cooperativos es de poco más de 20 unidades habitacionales por proyecto, habiendo conjuntos de 8 viviendas hasta unos pocos de más de 100 (sólo 2: Coop. el Molino-MOI con 100 viviendas y Coop. Emetele-MTL con 326 viviendas). Si bien, estas viviendas, al ser viviendas estatales también deben cumplir con los estándares mínimos de calidad establecidos por la estatidad, la gran mayoría de los conjuntos superaron ampliamente estas condiciones mínimas y se verificó una mayor adopción de lo físicamente construido a las necesidades habitacionales de los destinatarios de las viviendas y en mayor consonancia con sus patrones habitacionales e identidad cultural (Giglia, 2012; Pelli, 2007). De los 50 conjuntos cooperativos analizados, sólo dos tuvieron unos pocos departamentos de 1 ambiente de entre 38 y 42 mt² (Cooperativa Corralito y Uspallata) y la mayoría de ellas tuvieron departamentos de 2 y 3 ambientes que fueron de 50 a 75 mt² y varias cooperativas tuvieron departamentos de 4 y 5 ambientes que llegaron hasta los 98 mt². También se registraron departamentos que contaron con espacios de crecimiento interno, como la cooperativa Luz y Progreso, Alto Corrientes, 28 de Junio, El Palomar, es decir espacios construidos a doble altura para futuras ampliaciones que desee

hacer las familias. Es relevante la conceptualización de vivienda en términos de proceso en la que se insertaron estos conjuntos con posibilidad de ampliación de las viviendas, pues esta concepción de la vivienda se distancian de la idea de vivienda como resultados, para concebirla como un espacio que crece y se modifica a la par que las familias que las habitan. La participación social en las tomas de decisión de los procesos de diseños se configuran como momentos claves y habilitantes de otras formas de materializar la vivienda digna.

En relación a los procesos productivos, hubo organizaciones que implementaron modelos autogestionarios mediante cooperativas de trabajo o empresas autogestionarias o bien contratando pequeñas empresas constructoras (en muchos casos cuasi-familiares o contratistas por oficios), desplegando estrategias de autoconstrucción en algunas etapas o modalidades de ayuda mutua, colectiva y organizada -como parte de la producción autogestionaria- con el fin de abaratar costos y maximizar la utilización del crédito recibido por el PAV en una mejora de las calidades de los materiales constructivos. La producción autogestionaria también habilitó -entonces- la incorporación de nuevos actores económicos -de distintos tamaños- al sistema de vivienda local y, además, prácticas de reducción de costos (en tareas sencillas de obra, compras colectivas de materiales, etc.). La flexibilidad que aporta la autogestión tuvo por resultados viviendas construidas a gusto, medida y necesidades de las familias destinatarias. Esto tuvo expresión en una fuerte correlación entre necesidades habitacionales y características físicas de las viviendas y la inexistencia de alteraciones de lo físicamente construido en los 50 proyectos habitados. La producción autogestionaria, además generó un proceso de eficientización del gasto de los recursos del Estado. Pues el ahorro generado por la producción autogestionaria representó el 40% promedio en relación a las obras ejecutadas al mismo tiempo por el PRTEXAU3 y el PRHLB (Zapata, 2017).

El financiamiento de todos los programas analizados fue con fondos públicos, de instancias nacionales (a través de la descentralización de los fondos del PFV), en algunos casos con apoyo de recursos locales de gobierno, o a través de la recaudación de impuestos específicos, u otras fuentes como organismos internacionales de crédito, y, por lo general, con recuperó parcial o total de inversiones estatales. Específicamente en los casos de producción autogestionaria de vivienda, las propias cooperativas complementaron los

recursos estatales con recursos propios orientados a mejorar las calidades de los materiales o a sustentar las terminaciones de obra que no son contempladas por el crédito estatal.

Asimismo, lo que resulta importante resaltar de la escala de las operatorias – en su mayoría pequeñas- es que no produjeron una ruptura con la trama urbana existente en la que se insertaron –al igual que los otros casos analizados-. Lo que se registró es que el impacto urbanístico de los complejos habitacionales construidos fue bajo y favoreció la renovación del tejido degradado de la ciudad. Incluso, los conjuntos cuya tipología fueron edificios, se insertaron en entornos barriales similares, habilitando una mixtura de estas viviendas estatales con el resto de la trama urbana. Las escalas y características de estos complejos favorecieron, en consecuencia, la integración social de sus adjudicatarios al entorno en el que se insertaron, habilitando un aprovechamiento igualitario de las ventajas comunitarias y urbanas que posibilitó una buena localización territorial (Katzman, 2001), pero además, evitando o mitigando procesos de estigmatización social por parte de los habitantes de los alrededores por el simple hecho de ser edificios de vivienda estatal.

Esto nos lleva a reflexionar sobre los modos en los que gestionó la vacancia de suelo por la estatidad local, pues el acceso al mismo se configura como una de las variables claves a prestar atención en el análisis de las restricciones y “cuellos de botella” asociados a la implementación de la política habitacional en áreas centrales –principalmente CABA, pero también para el caso del Municipio de Avellaneda-. Entre los casos descritos es posible destacar algunos elementos comunes. En principio, tal como se puede ver en el MAPA 1, los complejos de baja densidad habilitaron una mayor distribución de la política habitacional en la trama urbana de la ciudad, generando diseños distintos, insertos en la trama y diseminados en el territorio. Si observamos los casos de Avellaneda, sobretudo las intervenciones localizadas en Dock Sud y Avellaneda Centro, donde muchos de los predios tenían origen fabril atravesados por quiebras –consecuencia de los reiterados procesos de desindustrialización y su impacto en el área-, o mismo el caso del PAV⁽¹²⁾, el PRTExAU3⁽¹³⁾ o el PRHLB⁽¹⁴⁾, podemos distinguir que la propuesta, además, habilita a recomponer la trama urbana de los barrios (a partir del uso de predios “suelos” o en desuso). De este modo, sin ser necesariamente lo que sucede en todos los casos, es un tipo de intervención pública que permite

(12) El banco de inmuebles comprado mediante el PAV por las organizaciones remite mayoritariamente a fábricas en desuso, inmuebles en mal estado que fueron elegidos y comprados por las mismas cooperativas.

(13) El banco de inmuebles del PRTExAU3 remite a las viviendas expropiadas por la

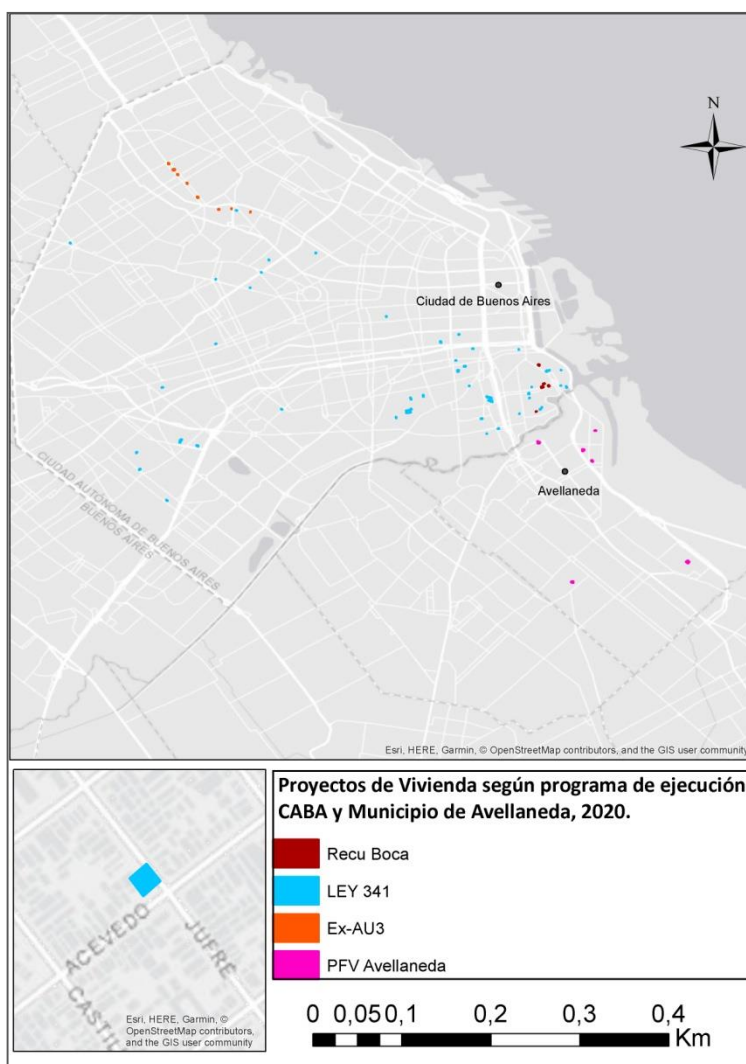
dictadura militar sobre la que sería la traza de la frustrada autopista 3 y que tras la recuperación democrática fueron ocupados de hecho por familias con necesidades de vivienda.

(14) Los inmuebles afectados al PRHLB remiten a los 21 conventillos que adquirió el estado local en el marco del programa Recup Boca en los años '90. Se trataba de un conjunto de inmuebles en muy mal estado o incluso afectados por derrumbes.

(15) Con la localización no nos referimos a una mera ubicación en el espacio físico; sino que implica la ocupación de un determinado lugar en una configuración urbana que ofrece de forma desigual una serie de ventajas en términos de acceso a recursos y oportunidades económicas, sociales y culturales. Es en este sentido que la localización configura el "capital locacional" (Abramo, 2003) con el que cuentan las familias.

vincular una propuesta de construcción de vivienda, con recomposición o mejoramiento del tejido urbano preexistente. Además de esto último, a través de las entrevistas realizadas verificamos que la localización de las viviendas estudiadas tanto en Avellaneda como en CABA generaron para los destinatarios de estas políticas la adquisición de un capital locacional (Abramo, 2003) diferencial que habilitó el acceso a diversas estructuras de oportunidad ligadas a la centralidad que facilitaron el desarrollo de sus vidas cotidianas (15).

MAPA 1: Localización de las viviendas estatales de media densidad estudiadas. PFV (Avellaneda) y PAV, PRTE_{Ex}AU3 y PRHLB (CABA) y ejemplificación inserción en trama, 2020.



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, la intervención en terrenos “suelos” en los intersticios de la ciudad, en áreas de relativa centralidad (ver MAPA 1) permite matizar la presunta “escasez” de suelo urbano disponible para la ejecución de la política de vivienda (vinculados a los “cuellos de botella” en la implementación de la política de vivienda tanto en la Ciudad como en el Conurbano Bonaerense). Dando cuenta de otra tipología de suelo “vacante” en la ciudad, con predios de pequeñas dimensiones vinculados a antiguas actividades fabriles, cambios de uso y recuperación de inmuebles antiguos, abandonados o sin uso en áreas centrales o intersticiales. Este punto brinda también una salida en vista a la producción de nuevos proyectos, donde con un criterio que habilite de manera combinada una escala más pequeña de obra y la gestión de inmuebles intersticiales se tiende a evitar la construcción de grandes complejos de vivienda en áreas periféricas (allí donde aún existen predios “grandes” disponibles⁽¹⁶⁾), generando en la mayoría de los casos la reiteración de la trama urbana existente y la reinscripción de procesos de segregación o la asignación de vivienda social en áreas privadas de infraestructura, servicios y/o equipamiento (del Rio, 2012; Ostuni, 2010; Clichevsky, 2007).

(16) Siguiendo a Ostuni (2010) actualmente el suelo de gran tamaño disponible en CABA es limitado y en gran medida se encuentra ubicado en la zona sur, sobretodo en Villa Lugano y Villa Soldati, área que a su vez ha sido el destino tradicional de la vivienda construida por el Estado, teniendo actualmente una presencia importante. Por su parte, Avellaneda es una ciudad que también se encuentra mayormente consolidada, con escasos predios de gran tamaño disponibles, excepto aquellos cercanos a la Reserva Ecológica, donde emergen problemáticas vinculadas con la extensión de servicios públicos, la llegada de equipamiento y la cota de inundación (Aramburu, 2020). Por lo cual, recurrir a estas áreas implicaría en el caso de CABA reforzar un proceso de segregación preexistente y en el caso de Avellaneda construir viviendas privadas de servicios y con probables problemas ambientales.

Algunas reflexiones/desafíos.

Este artículo tuvo por objetivo analizar la política habitacional focalizada o de baja densidad desplegada en los intersticios de las ciudades, en términos de su capacidad de generar estructuras de integración social y urbana para sus destinatarios. A partir de una metodología cualitativa, se prestó atención a aquellos conjuntos de mediana densidad, construidos entre medianeras, que no generaron una ruptura con la pauta de manzanas y la trama preexistente.

Estas políticas habitacionales de baja densidad de producción de vivienda estatal desplegada en los intersticios de las ciudades destinados a la radicación de población de asentamientos irregulares/villas y realojamiento de población de conventillos o ocupantes de inmuebles en sus barrios de origen se caracterizaron por tener diversos resultados: intervenciones de soporte a viviendas mediante mejoramientos u obra nueva, a través construcciones de baja y media complejidad (también de baja productividad), orientadas a promover integración barrial. Las escalas, los diseños y el capital

locacional que ofrecen estos proyectos de baja escala habilitan a sus usuarios procesos de apropiación tanto de las viviendas como de los complejos, que generan un diferencial significativo en materia de política habitacional.

En relación a la integración urbana, al ser complejos de baja escala y mediana densidad construidos mayormente en predios pequeños e inmuebles “suelos”, habilitaron intervenciones en áreas con localizaciones intersticiales, más centrales a las áreas usualmente asignadas a las viviendas *llave en mano*. A diferencia de los complejos clásicos de la *primera generación* de política habitacional, estos permitieron la consolidación y el mejoramiento de los entornos barriales donde se implementaron. Al evitar diseños de grandes dimensiones, con modificación del amanzanamiento y rotura de la trama, esta tipología se insertó en entornos barriales similares, habilitando una mixtura de estas viviendas estatales con el resto de la trama urbana.

En esta misma línea, la implementación de este tipo de políticas habitacionales permite matizar la presunta “escasez” de suelo urbano disponible para la ejecución y construcción de viviendas estatal. Pues las operatorias analizadas dieron cuenta de otra tipología de suelo “vacante” en la ciudad, no únicamente aquella periférica, sino más vinculada a áreas centrales o intersticiales, pero en inmuebles que atravesaron cambios de usos, o requieren mejoramiento tanto por su antigüedad, como haber estado sin uso o abandonados. De este modo, es un tipo de intervención pública que permite vincular una propuesta de construcción de vivienda estatal, con la consolidación o mejoramiento del tejido urbano preexistente y que, indirectamente, también evita procesos de segregación social hacia sus destinatarios a partir de la reasignación de la vivienda social en grandes predios en áreas periféricas y/o en áreas con limitado acceso a equipamiento o servicios.

En los casos trabajados, el financiamiento fue con fondos públicos, de instancias nacionales o locales de gobierno, complementados, muchas veces a través de la recaudación de impuestos específicos, u otras fuentes como organismos internacionales de crédito o de los propios destinatarios. La decisión y planificación fue centralizada en los organismos de vivienda local, salvo en los conjuntos construidos de manera autogestionaria, en las que estas decisiones quedaron en mano de las organizaciones sociales y dependieron de grado de organización de cada una de ellas. Los actores que intervinieron en los procesos de construcción fueron pequeñas empresas

constructoras locales deshabitadas a lidiar con el Estado, escasas (pero con peso) cooperativas de trabajo, o los propios usuarios organizados (a través de prácticas de autoconstrucción y/o ayuda mutua), habilitando la incorporación de nuevos actores económicos al sistema de vivienda. Las posibilidades de integración social que generaron estas políticas para sus destinatarios se explican por el abordaje integral que proponen, pues lograron resultados sociales más satisfactorios que la política de producción masiva de hábitat.

Lo que estas políticas evidencian es que respuestas más próximas de las reales necesidades de sus destinatarios logran una mayor eficiencia de los recursos del Estado, a la vez que construyen intersticios de ciudades vivibles dignamente para sectores sociales que de otra manera no tendrían acceso a una vivienda. La ejecución de políticas habitacionales sensibles a la diversidad de las poblaciones con necesidad de vivienda se configura -entonces- como un desafío para los ejecutivos locales, y la escala de estas políticas focalizadas o de baja densidad se configura como una alternativa válida en el repertorio de políticas necesarias a ejecutar para abordar la magnitud del problema que tenemos en nuestro país. Incluso políticas que promuevan instancias -reales- de participación social habilitan procesos colectivos de concreción del derecho al hábitat y a la construcción de ciudades más democráticas y justas.

En un escenario como el actual, en el que la política habitacional vuelve a ser el motor del desarrollo económico del país, es primordial asumir el desafío de buscar alternativas más integradoras socialmente hablando a la producción masiva de vivienda estatal. Incluso, políticas de hábitat sensibles que logren captar diversidades de género, étnicas, socioeconómicas y necesidades de reproducción de la vida cotidiana diversas que contribuyan a construir ciudades reales.

Bibliografía

ARAMBURU F. (2020). "Los Programas Federales de Vivienda y las estrategias de adquisición de suelo urbano para su concreción: un análisis desde el caso del Municipio de Avellaneda en el Conurbano Bonaerense (2005-2015)". Tesis para optar por el título de magister. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

ABRAMO, P. (org.) (2003). "A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas". Sette Letras. FAPERJ, Río de Janeiro.

CASTELLS, M. (1970). "La cuestión urbana". México D.F.: Siglo XXI.

CLICHEVSKY, N. (2007). "La tierra vacante "revisitada". Elementos explicativos y potencialidades de utilización". Cuaderno Urbano, 6, 195–220. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/3692/369236767010.pdf>

CRAVINO, M.C. (Comp.) (2012). "Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los programas federales de vivienda en el AMBA (2004-2009)". Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento.

DEL RÍO, J. P. (2012). "El lugar de la vivienda social en la ciudad: Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes". La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la Plata.

DENZIN, N. K., & LINCOLN, Y. S. (1994). "Introduction: Entering the field for qualitative research". En D. N. (Comp.), Handbook of qualitative research". (págs. 1-18). California: Sage Publications.

DI VIRGILIO, M. M., ARAMBURU, F., & CHIARA, C. (2016). "Los Planes Federales de Vivienda en el Conurbano Bonaerense. Un derrotero por los barrios del Municipio de Avellaneda". En M. C. Rodríguez & M. M. Di Virgilio (Eds.), "Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas En principales áreas metropolitanas de Argentina, 2004-2015 (AMBA y Córdoba) (pp. 165–206)". Buenos Aires: Espacio Editorial.

DUNOWICZ, R., & BOSELLI, T. (2009). "La calidad y la conservación de la vivienda social. Bases para el aseguramiento de la sustentabilidad del hábitat". En V Encuentro Nacional y III Encuentro Latinoamericano sobre Edificios y Comunidades Sustentables. Recife: Universidade Federal de Pernambuco.

DUNOWICZ, R., BOSELLI, T., GERSCOVICH, A., VILLAVEIRÁN, F., JONES, P., & ZOTELO, S. (2000). "90 años de Vivienda Social en la Ciudad de Buenos Aires". Buenos Aires: Ediciones de Arte Gaglianone.

FERNÁNDEZ WAGNER, R. (2004). "La construcción y deconstrucción histórica de lo social en el acceso a los bienes y servicios del hábitat". (U. d. Chile, Ed.) Boletín del Instituto de la Vivienda, 19(50), 13-22.

GIGLIA, Á. (2012). "El habitar y la cultura. Perspectivas teóricas y de investigación". Barcelona: Antropos Editorial.

GIROLA, M. F. (2007). "Procesos de apropiación del espacio y sociabilidad vecinal en un gran conjunto urbano". *Revista Anthropologica*, XXV(25), 131-155.

HARVEY, D. (2007). "Breve historia del Neoliberalismo". Madrid: Editorial Akal.

JARAMILLO, S. (1994). "Hacia una teoría de la renta del espacio urbano". Bogotá: Ed. Universidad de los Andes - Instituto de Geografía Agustín Codazzi.

KAZTMAN, R. (2001). "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos". *Revista CEPAL*(75).

NAJMAN, M. (2018). "Construcción de vivienda social ¿Motor para la inclusión? Impactos sobre el territorio y las estructuras de oportunidades de sus habitantes". Tesis para optar por el título de magister. Buenos Aires: FLACSO.

O'DONNELL, G., & OSZLAK, O. (1981). "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación". Buenos Aires: Doc. CEDES – G.E. CLACSO.

OSTUNI, F. (2010). "Políticas nacionales y escenarios locales. Aproximaciones a la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires". Tesis para optar por el título de magister. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Pedro B., Campari G., Di Virgilio M., Rodríguez C. y Zapata C. (2020). "Construcción autogestionaria de hábitat por cooperativas: derecho a la ciudad y la centralidad en la Ciudad de Buenos Aires. Ley 341/00". Buenos Aires: PIUBAMAS (Programa Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires). Recuperado de: <http://www.tlps.com.ar/wp-content/uploads/2020/08/Construccion-autogestionaria-de-habitat-por-cooperativas.pdf>

PELLI, V. S. (1994). "Autoconstrucción: El camino hacia la gestión participativa y concertada del hábitat". En V. S. Pelli, M. Lugo, G. Romero, & T. Bolívar. "Reflexiones sobre la autoconstrucción del hábitat popular en América Latina". Resistencia del Chaco: Universidad Nacional del Nordeste.

PELLI, V. S. (2007). "Habitar, participar y pertenecer. Acceder a la vivienda, incluirse en la sociedad". Buenos Aires: Edit. Noduko.

RODRÍGUEZ, M. C. (1998). "Descentralización de la política habitacional: consideraciones sobre las reconfiguraciones de las relaciones estado-mercado en el nivel local a partir de dos estudios de casos". En 3º Jornadas Internacionales Estado y

Sociedad: La reconstrucción de la esfera pública. Buenos Aires.

RODRÍGUEZ, M. C., DI VIRGILIO, M., PROCUPEZ, V., VIO, M., OSTUNI, F., MENDOZA, M., & MORALES, B. (2007). "Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socio-espacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires". Buenos Aires: AEU-IIGG/FSOC-UBA y HIC-AL.

RODRÍGUEZ, A., & SUGRANYES, A. (2005). "Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social". Santiago de Chile: Ediciones SUR.

RODULFO, M. B. (2003). "La situación habitacional y las políticas públicas". Mimeo. Recuperado el 7 de Febrero de 2014, de Urbared: <http://www.urbared.ungs.edu.ar/pdf/pdf-articulos/c2.pdf>

SAUTÚ, R. (1999). "El método biográfico". Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

THWAITES REY, M. (2005). "El estado: notas sobre su(s) significado(s)". En M. Thwaites Rey, & A. M. López, Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Buenos Aires: Prometeo.

TOPALOV, C. (1979). "La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis". México: Edit. Edicol.

VIO, M. (2010). "Política habitacional y producción de la Ciudad Metropolitana. Análisis de las contribuciones del Programa Federal de Construcción de Vivienda al desarrollo urbano de los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires". En M. M. Di Virgilio (Ed.). "Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar". (pp. 106–136). Ciudad de Buenos Aires: Prometeo.

YUJNOVSKY, O. (1984). "Claves políticas del problema habitacional argentino. 1995-1981". Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

ZAPATA, M. C. (2017). "La política habitacional porteña bajo la lupa. De los programas llave en mano a la autogestión del hábitat". Buenos Aires: Edit. Teseo. Recuperado de: <https://www.teseopress.com/politicahabitacional/>

ZAPATA, M. C. (2013). "El programa de autogestión para la vivienda: el ciclo de vida de una política habitacional habilitante a la participación social y del derecho al hábitat y a la ciudad". Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA). Recuperado de: <http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/textos/documentos/dji36.pdf>

ZAPATA M.C. y BELLUSCIO S. (2018). "De la Autopista 3 al Barrio Parque Donado-Holmberg (Buenos Aires, Argentina): Una larga disputa por el espacio urbano". En Quid16, Revista del Área de Estudios Urbanos. Instituto de Investigaciones Gino Germani (Universidad de Buenos Aires). N°9. Pp. 60-90. Recuperado de http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2807/pdf_21