

IMPACTOS SEGREGATORIOS DE LA POLÍTICA HABITACIONAL LLAVE "EN MANO" DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.

Una lectura en clave participativa.

María Cecilia Zapata

CONICET. Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Universidad de Buenos Aires. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires
cecilizapata@gmail.com

RESUMEN

Este artículo analiza los resultados sociales y territoriales de la política de vivienda llave en mano ejecutada en los últimos años en la Ciudad de Buenos Aires. Problematisa, a partir de las dos tipologías de programas llave en mano (de demanda genérica y de demanda específica) cómo impactaron los procesos de diseño y construcción de las viviendas en la etapa del habitar de los destinatarios, y se evalúan los efectos en el uso cotidiano y apropiación que los destinatarios realizan de la vivienda, de los complejos habitacionales y los barrios de inserción. Se quiere dilucidar si estimularon –o no– procesos de integración y/o segregación socio-urbana. Se analizan tres casos: Programa Viví en tu Casa, Programa de Recuperación del Hábitat del Barrio de La Boca y el Programa de Rehabilitación de la Traza de la ExAu3, a partir de la utilización de una estrategia metodológica cualitativa que recupera información proveniente de fuentes de datos primarios y secundarios. Se verificó que, efectivamente, existen impactos en la etapa del habitar que encuentra matices si se trata de programas llave en mano orientados a una demanda específica o genérica y a si existieron o no instancias de participación social en su desarrollo. Programas con destinatarios identificados de antemano e instancias de participación social en las que los futuros destinatarios de las viviendas ejerzan reales tomas de decisión en la política repercuten en una mayor apropiación de la vivienda, el complejo y el barrio de inserción, habilitando mejores posibilidades de integración socio-urbana. En detrimento de esto, políticas de vivienda social formuladas de manera aislada por el Estado, sin contemplación alguna de los destinatarios de lo producido, potencian procesos de desapropiación y mayores posibilidades de segregación socio-urbana para sus destinatarios.

Palabras clave: segregación socio-urbana – participación social – producción autogestionaria – vivienda llave en mano.

ABSTRACT

This article analyzes the results of the housing policy turnkey executed in recent years in the City of Buenos Aires (Argentina), social and territorial terms. Based on the two typologies of turnkey programs that promoted the state (of generic demand and specific demand), problematize how the design and construction processes of the turnkey dwellings impacted in the stage of dwelling of the recipients, and evaluate the effects on the daily use and appropriation that the recipients make of the housing, the housing complexes and the neighborhoods. We want to determine whether -or not- they stimulated socio-urban integration and/or segregation processes. For them, three case studies (Programa Viví en tu Casa, Programa de Recuperación del Hábitat del Barrio de la Boca y el Programa de Rehabilitación de la traza de la ExAu3) are analyzed based on the use of a qualitative methodological strategy that retrieves information from secondary and primary data sources. From the analysis it was verified that there are indeed impacts in the stage of living that finds nuances in the case of turnkey programs oriented to a specific or generic demand and to whether or not there were instances of social participation in their development. Programs with previously identified recipients and instances of social participation in which the future recipients of the houses exercise real decision-making in politics, impact on a greater appropriation of the housing, the complex and the insertion neighborhood, enabling better possibilities of socio-urban integration. To the detriment of this, social housing policies formulated in an isolated manner by the State, without any contemplation of the recipients of the produced, promote processes of expropriation and greater possibilities of socio-urban segregation for their recipients.

Key words: social-urban segregation - social participation - self-managed production - key-in-hand housing.

1 INTRODUCCIÓN¹

En las últimas décadas en Argentina, el acceso a una vivienda estatal por parte de los sectores que no pueden acceder a ella vía el mercado formal se configuró como una nueva (aunque de larga data) problemática urbana. La vivienda estatal no sólo trata de diferentes modos de producción y de relación entre las necesidades de habitabilidad y lo físicamente construido, sino que también trata de la relación entre el habitar y el hábitat como relación cultural (es decir, prácticas de producción de vivienda que ponen en juego ciertas producciones de sentido y ciertos valores y normas colectivamente reconocidos) (Giglia, 2012; Pelli, 2010). Las políticas de hábitat y vivienda ejecutadas desde la esfera estatal, sostiene Oszlak (1991), presentan en su desarrollo un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan la intervención del Estado en relación a la producción de sentidos culturales vinculados a la vivienda, a la distribución/localización de los diferentes sectores sociales en la ciudad y, consecuentemente, con la satisfacción diferencial de ciertas necesidades básicas que impactan en las condiciones de habitabilidad de las familias destinatarias de la política, habilitando el desarrollo de una vida integrada socialmente (Barreto, 2008; De La Mora, 2002) o, a la inversa, impulsando procesos de segregación socio-urbana de sus destinatarios (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001; Rodríguez Vignoli y Arriagada, 2004; Carman, Vieira da Cunha y Segura, 2013).

En el distrito capital de la República Argentina, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA-, incluida en la Aglomeración Gran Buenos Aires) tradicionalmente se ejecutan políticas orientadas a la producción empresarial de viviendas llave en mano (Sepúlveda Ocampo - y Fernández Wagner, 2006; Biglia, Marsili y Vallina, 2008; Rodulfo, s/d; Cuenya, 1997; Fernández Wagner, 2003), un proceso productivo que tiene por objetivo último el lucro y donde la construcción material de los complejos habitacionales necesita de una inversión monetaria total y estar inserto en suelo previamente urbanizado. El ciclo productivo de la vivienda "llave en mano" finaliza con la entrega al destinatario de la vivienda/producto finalizado (simbolizado en la entrega de la llave) (Rodríguez y otros, 2007: 13). Este modo de producción responde a una lógica mercantil dominante donde la vivienda es concebida como una mercancía con valor de cambio, y donde los principales actores del proceso productivo son, por un lado, el Estado en sus distintas áreas (área de proyecto, área de licitaciones, área de certificaciones, área de adjudicaciones) y por otro, las grandes empresas constructoras, con total omisión del destinatario a lo largo del proceso productivo.

Desde fines de los años '50 –años caracterizados por un Estado de Bienestar-, la problemática de la vivienda se comenzó a abordar con una primera generación de políticas habitacionales basadas en una gestión vertical, autoritaria o paternalista de construcción de grandes conjuntos habitacionales orientados a una población genérica con necesidades de acceso a una vivienda (Fernández Wagner, 2007; Biglia, Marsili y Vallina, 2008). Estas políticas fueron realizadas por grandes empresas constructoras e implicaron procesos de re-localización de población, culminando con la entrega "llave en mano" a sus adjudicatarios. Se puede mencionar en este sentido varios programas, como el de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE) de 1966, el Plan de Viviendas Económicas Argentinas (VEA) de 1969, las operatorias FONAVI a partir de 1978, y más recientemente, el Plan Federal de Construcción de Viviendas después de la crisis 2001 o el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario (ProCreAr), línea de Desarrollos Urbanísticos -2012-).

A partir de mediados de los años '80 con la vuelta de la democracia y durante los años '90 –con la consolidación del neoliberalismo en Argentina-, surgen –en paralelo a la generación anterior- una segunda generación de políticas habitacionales caracterizadas por un tipo de gestión participativa institucionalizada donde los habitantes son interpretados por sus representantes políticos) (Pelli, 2007). Comienzan a implementarse políticas de regularización y radicación de tipologías irregulares de habitación con construcciones de pequeña escala, participación formal de los pobladores en algunas instancias del desarrollo de la política (e incluso en algunos casos en la construcción de las viviendas, gestionadas por las propias comunidades y organizaciones no gubernamentales (Fernández Wagner, 2003; Rodulfo, s/d). Algunos ejemplos de este tipo de políticas de atención de demanda específica a nivel local, fueron el Programa Rehabilitación del Hábitat del barrio de La Boca y el Programa de Recuperación de la Traza de la ExAu3, programas que se implementaron con modos de producción llave en mano, en donde sus destinatarios organizados presionaron para ser radicados en sus barrios de pertenencia.

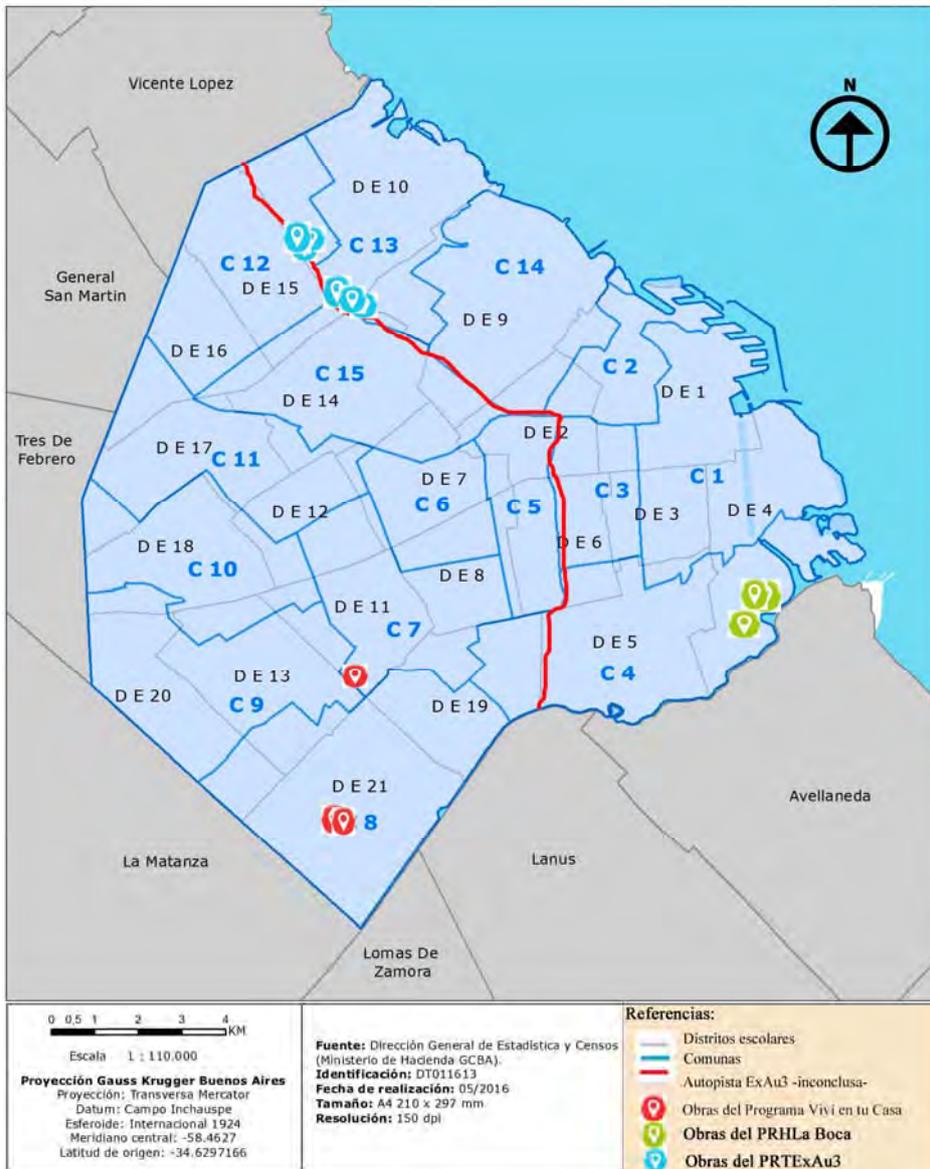
Ahora bien, la ejecución de vivienda estatal no está exenta de consecuencias, pues produce efectos dispares en términos sociales y territoriales ligados a las características del hábitat que se produce, la localización y los servicios

socio-urbanos que se proveen (Rodríguez y otros, 2007). En el marco de estos efectos nos preguntamos si la tipología de los programas (de demanda específica o genérica), las características del diseño y producción de la vivienda llave en mano y las instancias de participación social ¿condicionan el uso cotidiano y apropiación de las mismas por parte de sus adjudicatarios en términos de integración/segregación socio-urbana?

Este artículo busca analizar los resultados sociales y territoriales de la política de vivienda llave en mano ejecutada desde la post-crisis del año 2001 hasta la actualidad en la Ciudad de Buenos Aires. A partir de las dos tipologías de programas llave en mano que promovió de manera diferencial el Estado (de demanda genérica² y de demanda específica³), se busca indagar cómo impactaron los procesos de diseño y construcción de las viviendas llave en mano en la etapa del habitar de los destinatarios. Se busca evaluar los efectos en el uso cotidiano y apropiación que los destinatarios realizan de la vivienda, los complejos habitacionales y los barrios de inserción, a fin de dilucidar si estimularon –o no– procesos de integración y/o segregación socio-urbana. Pues se parte de la hipótesis exploratoria de que estas dos tipologías de programas llave en mano tuvieron efectos diferenciales en el territorio, en términos de apropiación de las viviendas construidas y posibilidades de integración y/o segregación socio-urbana que habilitan para sus destinatarios. La investigación se basa en la experiencia concreta de tres programas "llave en mano" que atendieron a distintos tipos de poblaciones: el Programa de Recuperación de la Traza de la ExAu3 (PRTEExAu3) y el Programa Rehabilitación del Hábitat del barrio de La Boca (PRHLB), que atienden a poblaciones con demandas concretas, y el Programa "Viví en tu Casa", de demanda general⁴.

El PRTEExAu3 tiene por objetivo atender de manera específica el reclamo de vivienda de las familias asentadas de manera informal sobre la traza de la inconclusa Autopista 3 en los barrios de Villa Urquiza y Villa Ortúzar (comuna 12 y 15). El programa proponía diversas alternativas de acceso a la vivienda para esas familias, entre ellas la construcción de vivienda "llave en mano" accesible a las familias mediante un crédito hipotecario a tasa social. Una de las características sobresalientes de este programa fue el alto nivel de participación que tuvieron las familias afectadas en el diseño de la política mediante una mesa participativa en la Legislatura de la Ciudad, participación que luego se diluyó en el proceso de construcción de las viviendas (el cual se ejecutó mediante pequeñas/medianas empresas constructoras sin participación social). A diciembre de 2015, 164 familias vivían en 7 complejos habitacionales finalizados y ya en su totalidad adjudicados (los complejos Estomba 1148, Giribone 840, Giribone 1330, Virrey del Pino 4159, Mendoza y Holmberg y Tomás LeBretón y Holmberg). Restan aún la construcción de 181 soluciones habitacionales.

El PRHLB tiene por objetivo atender específicamente a población asentada en conventillos/inquilinatos radicados en el barrio de La Boca (comuna 4). Este programa proponía resolver la situación habitacional de estas familias a partir de una propuesta de radicación de las mismas en sus barrios de pertenencia, incorporando instancias participativas en el diseño y ejecución de las obras (tanto en las decisiones de proyecto como mano de obra en la construcción de las viviendas) (Guevara, 2012), aunque en la práctica estas particularidades del programa no se concretaron y las obras se concretaron "llave en mano" sin participación social. En diciembre de 2014, 101 familias vivían en 6 complejos habitacionales nuevos radicados en la zona (complejos de Palos 460, Suarez 501, Brandsen 626, Brandsen 660, Arzobispo Espinosa 351 y Alvar Núñez 245). Aún restan la construcción de 103 soluciones, de las cuales –a diciembre 2015– 40 mostraron algún avance de obra y 63 aún están a la espera de asignación de fondos presupuestarios. El programa Viví en tu Casa representa la ejecución a nivel local del Programa Federal de Construcción de Vivienda del Gobierno Nacional). Financia en un 100% la construcción de once mil viviendas nuevas en la CABA a través de fondos no reintegrables girados al Gobierno de la Ciudad. Los destinatarios de esta política son familias de sectores medios o medio-bajos, con ingresos mensuales demostrables superiores al salario mínimo vital y móvil. Da respuesta a presentaciones espontáneas de necesidad de vivienda en el Instituto de la Vivienda de la CABA, por lo que configura como destinatarios a un sector genérico y anónimo y disperso en la ciudad, que se inscribe en un registro de población en situación habitacional deficitaria. De las viviendas comprometidas, a diciembre 2015, unas 580 viviendas se encontraban finalizadas (28,6%) concentradas en 2 proyectos (Complejo Parque Avellaneda y Torres de Lugano); otras 798 se encontraban en obra (39,4%) y siete proyectos adicionales prevén la construcción de unas 648 viviendas.



Mapa 1. Obras finalizadas de Programas llave en mano estudiados. CABA.
 Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por el Instituto de la Vivienda de Ciudad de Buenos Aires.

Para el análisis se adoptó una estrategia metodológica de tipo cualitativa, a partir de un esquema de trabajo emergente (Denzin y Lincoln, 1994; Maxwell, 1996). La recolección de información provino de fuentes de datos secundarios (bibliografía temática, normativas, artículos periodísticos, informes institucionales y datos estadísticos) y primarios (realización de entrevistas en profundidad a informantes claves y a destinatarios de las viviendas construidas y observaciones no participantes en complejos habitacionales construidos por los diversos programas que fueron registrados mediante notas de campo y registro fotográfico), lo que hizo necesario realizar una triangulación de los datos (Denzin, 1978 : 292).

Cada uno de los 3 casos de estudio es abordado desde tres escalas de análisis. Por un lado se presta atención a la etapa de *diseño e implementación de la política* en términos de profundizar aquí en las instancias de participación social existentes. Por otro lado, se analiza la etapa del *diseño y ejecución de las obras* (producción de las viviendas) a fin de indagar los actores sociales que intervienen en ese proceso y a partir de qué tipo de participación social. Y por último, la etapa del *habitar* a fin de evaluar cómo impacto el diseño de la política y la producción de las viviendas en la reproducción de vida de sus destinatarios.

2 LOS MODOS DE EJECUCIÓN Y LAS CONSECUENCIAS DE LA POLÍTICA LLAVE EN MANO BAJO UN ABORDAJE CONCEPTUAL

Se parte de la hipótesis que las modalidades de ejecución que adquiere la política de vivienda social a nivel territorial (programas empaquetados o diseñados a la medida de las problemáticas que buscan resolver, que habilitan –o no– instancias de participación social, que atienden a demandas específicas o una necesidad genérica de vivienda) tienen efectos en los resultados de las políticas, en términos de diferentes grados de apropiación de las viviendas construidas por parte de los destinatarios y niveles de integración y segregación socio-urbana.

Tradicionalmente la modalidad de producción de vivienda social más extendida por parte del estado (en cualquiera de sus niveles) es la de "llave en mano", en la que los destinatarios tienen reservado un rol de receptores pasivos de la política. No obstante, a partir de los años '80, con la recuperación de la democracia tras años de dictadura militar se comienzan a ejecutar en la Argentina políticas habitacionales que contemplan instancias de participación social y atención de demandas específicas de necesidad de vivienda (Fernández Wagner 2007; Biglia, Marsili y Vallina, 2008). Esta transformación se produce en el marco de un proceso de descentralización más amplio y propio del Estado neoliberal, donde responsabilidades y funciones asociadas a la ejecución de la política desde el nivel nacional fueron transferidas a los niveles locales de gobierno provinciales y municipales y a grupos sociales nucleados (en organizaciones de base (Andreanucci, Neufeld y Raggio, 2000). La participación social tenía por función la realización de acciones inmediatas, tales como la organización y/o cooptación de la demanda, distribución de las prestaciones, etc.

La autonomización de la Ciudad de Buenos Aires en 1996 y la crisis económica, social y política que derivó en la crisis del 2001 en todo el país, produjo el surgimiento de experiencias de solidaridad social de base organizadas en torno al reclamo por el derecho al hábitat y a la ciudad. Esto presionó a la aparición –a nivel local– de nuevos instrumentos de políticas que involucraron modalidades populares de producción de vivienda, incorporando además a los destinatarios en instancias de participación social con diversos grados de decisión en la gestión de sus proyectos mediante acciones de asistencia estatal a la autogestión (Rodríguez y otros 2007; Cuenya & Falú, 1997; Catenazzi- y Di Virgilio, 2006; Herzer, Rodríguez, Di Virgilio, Redondo y Lanzetta, 1995).

Entendemos por participación social al fenómeno a través del cual las personas identifican problemas, proponen y negocian alternativas de resolución. Se reconoce que para cada problema existe un abanico de posibles soluciones y que cada alternativa puede responder de manera precisa –o no– a los intereses de determinados actores sociales (De La Mora 1992; 2002). La participación social puede ser promovida o impuesta desde el Estado, o gestionada por éste como resultado de una demanda de la población). Supone asimismo una articulación entre actores, y es concebida como parte del proceso mismo de toma de decisiones de la política pública (Catenazzi y Chiara, 2009).

La diversidad de modalidades de participación social en una política pública puede ser muy amplia y su abordaje teórico proviene de diferentes perspectivas paradigmáticas. Retomando a Rofman (2007), las diferencias paradigmáticas pueden ir desde enfoques liberales que jerarquizan el aporte de eficiencia y transparencia que supone la participación de actores no gubernamentales en la gestión, hasta discursos transformadores que visualizan en esa participación la posibilidad de hacer oír la voz de sectores sociales empobrecidos en la toma real de decisiones hacia un ejercicio pleno de ciudadanía. Los resultados de dicha participación –por tanto– pueden ser diversos, ya que existen experiencias de efectivo empoderamiento de los grupos destinatarios y de ampliación de los mecanismos democráticos, hasta casos en los que la participación es reducida a formas tuteladas y controladas de involucramiento, que proponen un aumento de la legitimidad de la dominación política. Pelli (2007) advertía sobre esta cuestión de la falsa participación de los adjudicatarios en los programas destinados a resolver el acceso a la vivienda social, pues funcionarios estatales o técnicos de organizaciones sociales (empoderados de un saber técnico, profesional y en una posición de mayor poder en la estructura social) actúan convencidos de estar trabajando en amplios marcos participativos porque existen espacios de opinión de los destinatarios o instancias de "aprobación" de lo que los técnicos y/o profesionales pensaron por ellos. Pero dichas experiencias entendidas como participativas y efectivamente así presentadas distan de ser un proceso de real participación, pues aquí se concibe a la participación social como una instancia de genuina toma de decisión por parte del destinatario de la política, desde una escala de valores propia, no subsumida a la del funcionario estatal o el profesional de turno.

Pero como se dijo anteriormente, la ejecución de la política habitacional, haya -o no- tenido instancias de participación, tiene impactos en términos de apropiación y modos de habitar. Para Lefebvre (1971) el habitar implica modelar, formar, poner su propio sello, apropiarse de un espacio. Giglia (2012) y Heidegger (1994) ven el habitar como la necesidad que tiene el ser humano de manipular su entorno para apropiárselo en base a sus propios patrones culturales y sus propias necesidades de uso, es decir, un modo de construir su existencia en relación con el entorno. Estos abordajes entienden el habitar en relación dialéctica con la práctica de la apropiación. La apropiación del espacio implica habitarlo en el sentido más puro de su término, adaptándolo a sus propias necesidades en función de sus esquemas culturales. Ese entorno moldeable para el hombre es la vivienda. No obstante, no siempre la vivienda logra adecuarse a las necesidades de habitabilidad y los patrones culturales de sus usuarios. Esta inadecuación es más recurrente cuando se trata de viviendas de interés social. Bourdieu (2001) plantea que la posibilidad/capacidad de domesticación del espacio por parte del usuario de una vivienda social se limita a las características de un espacio que ellos no diseñaron. Pues la forma que adquiere una vivienda condiciona inevitablemente –aunque no completamente- la relación de sus usuarios con ese espacio, y finalmente es el espacio construido el que domestica al usuario de la vivienda.

Este planteo no se limita a una incompatibilidad de lo físicamente construido a los modos de habitar de los usuarios de las viviendas sociales. El espacio habitable también es expresión de un determinado modo de habitar, que a la vez expresa una determinada relación social en términos culturales. Por el hábitus socio-espacial que tienen incorporado (Bourdieu 2001), los habitantes de una ciudad identifican las diferencias existentes en los espacios posibles, y a la vez, perciben y reconocen con exactitud cuáles tipos de hábitat son más acogedores –socialmente hablando- que otros, conocen las reglas que gobiernan en cada tipo de hábitat y la correspondencia que existe entre determinados espacios habitables y sectores sociales específicos. En el imaginario de los pobladores urbanos existe una graduación de espacios habitables que poseen distintos grados de habitabilidad y, por ende, un distinto prestigio social frente a otros, imaginarios que repercuten en prácticas de integración o, por lo contrario, de segregación socio-urbana. Cada persona reconoce su posición en la ciudad y también identifica la posición del otro, lo que permite colocarse en el espacio a partir de la relación que tiene con los demás y del tipo de espacio que habita. Por lo que los tipos de hábitat construidos (en nuestro caso las viviendas llave en mano) adquieren suma importancia en la configuración diferencial del acceso a bienes socio-urbanos de la ciudad, porque a la vez, (re)producen procesos de segregación y/o integración socio-urbana hacia los destinatarios de la política habitacional.

Partamos de la base de reconocer que la Ciudad de Buenos Aires, territorio en el que se ejecutaron los programas llave en mano analizados, trata de un tipo específico de ciudad, la ciudad neoliberal, la cual se caracteriza por abruptos cortes en su trama urbana y se reproduce en base a una dinámica de fragmentación urbana y de contrastes socio-espaciales marcados territorialmente. En este proceso el Estado, en lo que respecta a la implementación de políticas habitacionales, adquiere un rol fundamental en la definición de los accesos diferenciales a los bienes socio-urbanos propios de la ciudad y, en consecuencia, a las estructuras de oportunidad vinculadas a ella (Kaztman, 1999), pues a partir de sus políticas no hace más que reproducir o mitigar dinámicas de segregación y/o integración socio-urbana para los destinatarios de sus programas.

Tanto Clichevsky (2000) como Rodríguez Vignoli (2001) definen la segregación residencial en términos de distanciamiento y separación de grupos de población de una comunidad, a partir de la concentración de un grupo social o sector en una zona específica de la ciudad conformando áreas socialmente homogéneas (segregación socio-espacial), o a partir de la ausencia de integración de grupos sociales en espacios comunes a varios grupos, es decir, un grupo social no se mezcla con el resto aunque esté diseminado en varias partes de la ciudad (esto origina zonas homogéneas en un contexto heterogéneo, lo que probablemente dificulte la interacción o encuentro -al menos- con otros grupos sociales (que puede denominarse exclusión). Sabatini (1999) agrega una tercera dimensión a la segregación vinculada a la percepción que los actores tienen de la segregación de los otros residentes urbanos en el territorio⁵. Por lo que en la ciudad neoliberal, la proximidad o distancia de los sectores sociales en el territorio se consolida como elemento reproductor de las desigualdades sociales (Rodríguez Vignoli y Arriagada, 2004). Pues quienes habitan en un espacio urbano caracterizado por la pobreza y rodeado de población pobre, circunscriben sus horizontes de posibilidades, sus redes y sus probabilidades de movilidad social ascendente, como también disminuyen las posibilidades de interacción con otros sectores socio-económicos (Yujnovsky, 1984). De esta

manera, las distancias expresan no sólo las desiguales oportunidades de acceso a los bienes materiales y servicios ofrecidos por la ciudad, sino que también expresan las desigualdades simbólicas que se generan en su interior.

En esta misma línea, Carman, Vieira da Cunha y Segura (2013: 17) retomando a Lamont y Molnár (2002), argumentan que las fronteras sociales son las que remiten a las diferencias sociales que se manifiestan en el acceso y distribución desigual de los recursos materiales y no materiales de la ciudad y de sus oportunidades sociales; mientras que las fronteras simbólicas son aquellas que remiten a distinciones conceptuales efectuadas por los actores sociales para clasificar objetos, gentes, prácticas, tiempos y espacios. No obstante existe una relación entre este tipo de fronteras, que aunque no es lineal ni supone algún tipo de correlación, las fronteras simbólicas pueden condicionar a las fronteras sociales, del mismo modo como estigmas territoriales definen a habitantes de determinadas tipologías de hábitat desfavorecidas en gran parte de sus interacciones cotidianas en base a una supuesta relación directa existente entre espacio, pobladores y valores morales (por ejemplo, a las personas que viven en villas y asentamientos o, incluso, en viviendas sociales).

Por lo tanto, la segregación socio-urbana no se limita a una desigual distribución de los bienes y servicios que produce la ciudad a nivel territorial, sino que trata además de un fenómeno que se encuentra permeado por imaginarios, categorizaciones y límites sociales y simbólicos, que muchas de las veces permanecen a pesar de que hayan desaparecido las fronteras sociales. Además, Kazzman (2001), desde una perspectiva morfológica, agrega que la integración de un barrio también puede ser abordada desde sus posibilidades de integración arquitectónica y de circulación en el espacio de inserción, pues la instalación de un nuevo barrio popular o un gran complejo de viviendas o una villa podrían interrumpir el estilo y paisaje de un barrio. Esta interrupción física de la trama urbana del barrio en el que se inserta tendería a reforzar al nuevo fragmento urbano –distintos al existente- con una carga de estigmatización negativa que impacta en términos de segregación.

3 LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA “LLAVE EN MANO” BAJO ANÁLISIS

3.1 Etapa de diseño e implementación de la política

Que los programas “llave en mano” hayan sido diseñados de manera participativa dependió casi de manera exclusiva de dos grupos de factores: i) del tipo de destinatario, de demanda específica o general, y ii) de los contextos históricos de surgimiento y la disputa de fuerza existente entre los principales actores sociales intervinientes a nivel sectorial. En este sentido, hacia mediados de los años '90 existió en la Ciudad de Buenos Aires un escenario favorable al accionar de organizaciones sociales de base vinculadas al reclamo por una vivienda digna. Las mismas lograron, por un lado, introducir sus reclamos en normativas que dieron origen a programas de peso en el marco de la cartera de políticas de la Comisión de Vivienda de la Ciudad (actual Instituto de Vivienda de la Ciudad), entre ellas la Ley 324 de Recuperación de la Traza de la ExAu3 y, por otro, reactivar intervenciones que se venían ejecutando de manera errática en conventillos e inquilinatos del barrio de La Boca.

Este escenario permeable a la participación social se nutrió a la vez de otros fenómenos sociales. En primer lugar, hacia la mitad de la década del '90 la Ciudad de Buenos Aires se encontraba agobiada por una crisis habitacional que afectaba a casi unos 350 mil porteños (Rodríguez y otros, 2007) y hacía eco en inquilinatos, conventillos y hoteles-pensión y casas tomadas. Dicha crisis visibilizó a un conjunto de organizaciones de base vinculadas a esta problemática que contaban con un alto grado de organicidad interna y alta capacidad de canalización de la demanda existente a nivel territorial. En el marco de este escenario de crisis también se estaba gestando por aquellos años la autonomización de la ciudad, que culminó en la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (octubre de 1996). Dicha constitución, en su artículo 31^o, estableció la implementación de política habitacional que permitiera el acceso a una vivienda digna y un hábitat adecuado y, en su ejercicio, habilitó la apertura de espacios de participación a nuevos actores sociales en la definición de la agenda pública. Además, el proceso mismo de autonomización exigió la creación de un poder legislativo local que contó con una Comisión de Vivienda encargada de realizar un seguimiento de las políticas habitacionales orientadas a viviendas “de interés social”, villas y barrios carenciados. Este espacio se constituyó en un elemento clave que logró canalizar en su interior los debates entre el poder ejecutivo y las organizaciones de base que reclamaban políticas que los tengan por destinatarios. Estos procesos de participación multi-actoral dieron por resultado políticas de atención a demandas específicas, tales

como la Ley 148, definitiva de los marcos y procedimientos de urbanización de las villas de la ciudad; la ley 324 destinada a los habitantes de la Ex-Au3 mediante la "Mesa de Delegados de la Ex-Au3" (objeto de análisis en este artículo); ley de mejoramiento de los conjuntos habitacionales construidos con financiación pública y otras leyes puntuales para complejos específicos –como Soldati, Illia–; declaración del estado de emergencia del barrio de La Boca e intervención en conventillos (que fue el puntapié para la ejecución del programa bajo estudio); la ley 341 de Autogestión de la Vivienda a través de cooperativas de vivienda, entre otras (todas denominadas más arriba de segunda generación).

La sanción de la Ley 324 que dio origen al Programa de Recuperación de la Traza de la ExAu3 instituyó la intervención de actores no-estatales en la toma de decisiones de la política, el establecimiento de las prioridades de la misma y de la asignación de recursos logrando, por un lado, la consolidación de las organizaciones sociales como espacios de representación y, por el otro, la elaboración de sus demandas y su canalización en términos de política de atención a una demanda específica, donde los actores de base territorial –con demandas concretas de vivienda– desarrollaron reales procesos de toma de decisiones que se materializaron en el diseño del programa.

El Programa de Rehabilitación del Hábitat de La Boca, si bien nace en el año 2000 para una población también específica (los pobladores que habitaban en conventillos declarados en emergencia habitacional del barrio de La Boca), surge a partir de la formulación unilateral del presidente de la Comisión de Vivienda de la Ciudad (CMV), sin participación de los destinatarios del programa en el diseño. Esta clausura a la participación se explica por varios motivos. En primer lugar, esta operatoria es una reformulación de un programa previamente existente en la Comisión, el Programa Recup Boca, el cual se caracterizó por organizar la alta participación de base existente en el barrio a través de la conformación de la Asociación Mutual Esperanza. Esta asociación tenía por objetivo concretar estrategias de mejoramiento en conventillos y gestionar y administrar el sistema de recuperos del programa mediante la conformación de un fondo que financie la ejecución de obras en el barrio. Hacia 1999 la CMV decidió cerrar el programa por problemas insalvables en la ejecución de la regularización dominial de los conventillos refaccionados (por incompatibilidades de carácter normativo). Ello repercutió en la desarticulación de la Mutual Esperanza, cuya desaparición impactó fuertemente en el entramado de organizaciones sociales que participaban del Programa, produciendo la fragmentación y dispersión de los adjudicatarios. El conflicto dejó poco margen para la constitución de un nuevo programa con instancias de participación social, por lo que el diseño del PRHLB fue totalmente unilateral y significó un desplazamiento formal de una política de tipo articulada de representación de los vecinos afectados hacia un modelo de ejecución tradicional de la política habitacional "llave en mano" y sin participación, orientada a la construcción de vivienda nueva en los lotes donde anteriormente se localizaban los conventillos. Cunill Grau (1995) ya advertía sobre los "peligros" de la articulación social con el Estado, argumentando que estas instancias no siempre repercuten en una real participación social ni logran recrear las demandas de los vecinos, sino que muchas veces fortalecen las asimetrías de la representación social redundando en un debilitamiento de la sociedad civil.

Por su parte, el Programa Viví en tu Casa surge en el año 2004, no a partir de una iniciativa o demanda territorial como en otros dos programas bajo análisis, sino que nace en el marco de los programas formulados para canalizar a nivel local la descentralización presupuestaria y operativa del Programa Federal de Construcción de Vivienda diseñado por el Gobierno Nacional, sin participación de los gobiernos locales ni de los destinatarios. Los destinatarios son una población genérica que se presenta al Instituto de la Vivienda (ex CMV) solicitando vivienda y se inscribe en un registro de espera. Esta falta de injerencia del gobierno local en el diseño del programa tuvo sus impactos en términos de las posibilidades de implementación del programa en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), pues el programa no financia suelo urbano, no contempla cuestiones normativas claves de jurisdicción local y requerimientos constructivos exigidos en el Código de Planeamiento Urbano y de Edificación local, ni alternancia en las tipologías de las viviendas. La intervención de organismos de control en la ejecución del programa evidenciaron los desajustes que existieron entre el diseño de la política a nivel nacional y las particularidades de su ejecución a nivel local.

Los tres casos de estudio evidenciaron que las características que asumió el diseño de los programas llave en mano definieron el devenir de la implementación y producción de las viviendas, lo que en última instancia va a tener impacto en las posibilidades de segregación o no de la población destinataria en la etapa del habitar. No obstante, es

posible identificar algunos matices según si se trata de programas orientados a una población específica, como la de la ExAu3 o La Boca, o a una población genérica como la del programa Viví en tu Casa.

3.2 Etapa del diseño y ejecución de las obras (producción de las viviendas)

En relación al PRTE_{ExAu3}, que tuvo altos niveles de participación de las organizaciones sociales de la traza en la redacción de la Ley 324 y el diseño del programa, en la etapa de ejecución de las obras, se verificó una desarticulación de la participación pre-existente a partir del modo en el que se decidió construir las viviendas: llave en mano. Con este modo de producción, las decisiones vinculadas a la producción de la vivienda no estuvieron asentadas en los propios destinatarios de las unidades habitacionales, sino en los funcionarios de la Unidad Ejecutora del programa, en las diversas gerencias del IVC (como el área de proyectos, de licitaciones, etc.) y en las empresas constructoras que generaron los procesos licitatorios. En este esquema, los destinatarios no tuvieron espacios asignados para la toma de decisiones. No obstante este modo de producción no aportó a la generación de espacios de participación social para las organizaciones de base, desde el gobierno local se convocó a reuniones informativas o consultivas en las que se les mostraba a los futuros destinatarios los proyectos de obra y se les informaba de los avances de la misma. Pero esta práctica no hizo más que tergiversar espacios de supuesta participación con procesos consultivos o informativos de validación que lejos estuvieron de instancias de tomas de decisiones por parte de los destinatarios sobre su futuro habitar.

“El programa funciona en el CGP nº15, al costado. Ahí se hacían reuniones, cada tanto íbamos y hablábamos con los funcionarios. [¿Entonces ustedes podían ver los planos? y en algún momento ¿les explicaron cómo iba a ser?] Si, si vos pedías te explicaban pero era bastante claro, íbas a averiguar y lo veías. [¿Te iban informando sobre cómo iba el avance de la obra?] Si, te informaban cómo iba el trámite, todo. [¿Qué temas trataban? ¿Algo vinculado con la vivienda?] Si, temas vinculados con la vivienda, a cómo iba la ley, cómo se podía presionar, ese tipo de cosas, con quién había que hablar para acelerar...” (Entrevista E6. Destinatario Complejo Giribone 1330. PRTE_{ExAu3}. CABA).

Esta concepción de participación esgrimida por la gestión en la etapa de producción de las viviendas es radicalmente opuesta al ejercicio de reales instancias de toma de decisiones por parte de los destinatarios en las definiciones de sus viviendas, en la que ellos transiten por instancia de empoderamiento o de enriquecimiento en términos de representación social, en la que ellos sean decisores de los diseños estéticos de sus viviendas, la localización y su habitar (siempre acompañados de profesionales que nutran estas tomas de decisiones). Estas instancias de falsa participación legitimaron prácticas de corporativización del aparato estatal (Cunill Grau 1995) y clientelismo político (De La Mora 1992).

El PRHLB mostró un desarrollo similar al programa anterior, pero atravesado por un entramado de implementación bien complejo debido a la desarticulación de la Mutual Esperanza y su impacto en la ejecución del programa. Ante este conflicto, la ejecución de las obras se canalizó mediante el modo de producción llave en mano, de licitaciones y obra pública con empresas constructoras, donde los adjudicatarios de las viviendas cumplieron un rol meramente receptivo del producto vivienda. Fueron los agentes burocráticos los encargados de los procesos y trámites administrativos y los que acompañaron las decisiones tomadas a un nivel superior de gobierno. No obstante, una funcionaria del programa nos aseguraba que existieron prácticas de participación a partir de las cuales se hacían informes sociales, se contabilizaban las familias que pagaban los cánones (Entrevista H. CABA. Julio 2014), remitiendo nuevamente a la falsa concepción de participación citada anteriormente.

En lo que respecta al Programa Viví en tu Casa, su ejecución también siguió las características propias de una planificación tradicional para los programas llave en mano, pero con límites adicionales por haber sido diseñado por otro nivel de gobierno, desconocedor de las particularidades locales. Los destinatarios de las viviendas no jugaron ningún rol en el proceso productivo, incluso, por tratarse de una demanda general, en instancia de obra ni siquiera existían definiciones de quienes serían los destinatarios de las viviendas. Una vez definido el cupo de viviendas para cada jurisdicción (el cual es determinado por el Consejo Nacional de Vivienda tomando como criterio el déficit habitacional de cada distrito), el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) define los territorios fiscales que afectará al programa, la Gerencia de Proyecto del IVC diseña los ante-proyectos

constructivos (a partir del cual se definen las características generales del proyecto: ubicación, tipología y dimensiones –sin previsión alguna de las características de las familias que habitarán en esas viviendas) y desde la Gerencia de Licitaciones se efectiviza la licitación de obra. Las empresas que deseen participar formulan un proyecto ejecutivo en base al anteproyecto del IVC que presente una propuesta de resolución técnica de la obra, defina instalaciones, terminaciones, tipo de ambientes y costos de la obra. A partir de allí la propuesta que mejor se ajuste a lo solicitado en el anteproyecto es la adjudicada para la construcción de la obra, la cual va avanzando en base a certificaciones de avances de obra que van liberando los fondos comprometidos para su ejecución. Se trata entonces de un proceso administrativo al que tanto funcionarios como empresarios –de la construcción- están habituados.

Ahora bien, aunque el programa Viví en tu Casa estaba originalmente orientado a satisfacer una demanda general y/o espontánea que se presentaba en las ventanillas del IVC, a partir de un cambio de gestión local en el año 2006, para algunas operatorias como Casa Amarilla o Parque Avellaneda se habilitó la intervención de organizaciones intermedias que presenten una “demanda organizada”. Es decir, actores colectivos como sindicatos, gremios y/o cooperativas de trabajo pasaron a desempeñar un rol en el proceso de implementación de las operatorias vinculado a la organización de las poblaciones demandantes de vivienda (tareas administrativas con los destinatarios de las viviendas, realización de censos, cobro de cánones, reuniones informativas de avance del programa, etc.). Pero, además de estructurar la demanda, estas organizaciones –como el caso de Casa Amarilla- aportaron los terrenos para asentar las obras dando solución a uno de los elementos que el Plan Federal de Vivienda no financiaba y que era de difícil solución para el gobierno local (la tenencia de suelo urbano o los fondos para acceder a suelo en la CABA, que es muy caro). Todos los entrevistados dieron cuenta del alto nivel de descentralización de la organización de la demanda en las organizaciones intermedias y del prácticamente nulo contacto que tenían con el IVC.

Ahora bien, ya se trate de operatorias de demanda general o de demanda organizada por entidades intermedias, la participación de los destinatarios en el Viví en tu Casa se limitó a la inscripción al mismo, la entrega de la documentación comprobatoria de situación de criticidad habitacional, participación en censos sociales y familiares, reuniones informativas de avance de obra y la adjudicación de la vivienda. En todas estas instancias, el destinatario de la vivienda desempeñó un rol pasivo sin ninguna toma de decisión vinculada a su futuro habitar, cuestiones que veremos cómo repercuten en sus posibilidades de integración socio-urbana.

También resulta importante notar para este último programa que los destinatarios del mismo no sólo no participaron de los procesos de diseño de las viviendas, sino que tampoco participaron en el diseño las empresas constructoras que ejecutaron las obras, ya que los encargados de esta tarea fueron exclusivamente los arquitectos de la Gerencia de Proyectos del IVC. Pues lo hicieron, fundamentalmente desde patrones culturales propios alejados de una caracterización del destinatario y de sus necesidades, pues al momento de estos diseños no se sabía quiénes serían las familias que habitarían en esas viviendas por tratarse de una demanda general y anónima. Según funcionarios entrevistados, la gestión pública convencional solía reemplazar el conocimiento empírico de las necesidades habitacionales de las familias destinatarias de una vivienda por conjeturas estigmatizadoras/estigmatizantes (por ejemplo, al tratarse de viviendas sociales, estas pueden ser feas y económicas, a partir de una precarización de los materiales constructivos) o hipótesis de perfiles abstractos basados en aproximaciones estadísticas (a modo de ejemplo, departamento preferentemente de 2 o 3 ambientes y en menor medida de 1 y 4 ambientes), muchas veces bien distantes de las reales necesidades de las familias (Pelli, 2010).

En suma, los tres programas llave en mano –bajo análisis- ofrecidos por el IVC, a pesar de haber tenido trayectorias de diseño de las políticas disímiles entre sí, produjeron viviendas que fueron concebidas, diseñadas y producidas desde perspectivas y percepciones ajenas a las de los destinatarios, desde un patrón único e indiferenciado de “familia en situación de crisis habitacional” con su correlato en un tipo único de satisfactor genérico a partir del cual se supone que satisface todas las necesidades habitacionales de cualquier tipo de familia. Esta desatención de la integralidad del destinatario condujo a una correlativa desatención de dos factores claves en términos de vivienda social: i) la tipología de las viviendas (que en general –por sus diseños- tienden a la homogeneización) y ii) la localización de la población en el territorio (que en general tiende a la relocalización). Esta ausencia de la perspectiva del destinatario y de sus necesidades generó una variedad de problemas que fueron desde dificultades –

y conflictos- para generar procesos sanos de apropiación por parte de los destinatarios que repercutan en integración social, hasta –en su defecto- venta informal o abandono de las viviendas recibidas como estrategias familiares para evitar transitar vivencias segregatorias. No obstante, el reconocimiento que hubo hacia finales de los '90 de la existencia de necesidades específicas a nivel territorial y la configuración de organizaciones que reclamaron por estas particularidades, permitió algo de suma importancia para el historial de la vivienda social y para el acceso a la vivienda para los sectores populares: surgieron alternativas de políticas que habilitaron la radicación de poblaciones afectadas en sus barrios de pertenencia. Como se verá a continuación, este reconocimiento tuvo fuertes impactos en términos de integración/segregación.

3.3 Etapa del habitar

A modo de caracterizar constructivamente los complejos habitacionales de los programas llave en mano, en líneas generales, se trata de edificaciones que concentraron mayoritariamente departamentos de 2 y 3 ambientes y excepcionalmente de 1 y 4 ambientes. En los casos estudiados las medidas de estas viviendas respetaron las mínimas establecidas por el Consejo Nacional de Vivienda para la vivienda social, mostrando mayor adaptación a estos estándares que a las necesidades habitacionales de las familias destinatarias. En general, los departamentos de 2 ambientes fueron de 45 mts², los de 3 ambientes de entre 48 mts² y 55 mts² y de 4 ambientes de 55 mts². El 5% de las unidades estaban acondicionadas para personas con movilidad reducida y los departamentos debían ser entregados con instalaciones de calefacción, cocina y baño.

En general, en los proyectos de demanda específica (6 complejos del PRHLB y 5 conjuntos del PRTEAu3) se verificó una mayor variabilidad en la disposición de los ambientes y en sus dimensiones entre un complejo y otro que en los proyectos de demanda general (2 complejos del Programa Viví en tu Casa). En estos últimos nos encontramos con proyectos constructivos casi mellizos localizados en inmuebles distintos, dando cuenta del proceso de estandarización del cual fueron parte en la etapa de diseño. Esta característica dio cuenta de la nula participación que tuvieron los destinatarios de las viviendas y del poco registro, por parte de los profesionales de la Gerencia de Proyectos del IVC, de las necesidades habitacionales de las familias que fueron destinatarias (Pelli, 2010). Evidentemente tuvo más peso una lógica constructiva orientada a la maximización de ganancia mediante reducción de costos y minimización de complejidades constructivas, que una lógica que priorice las condiciones de buen uso de las viviendas. En los casos de los proyectos de La Boca y la ExAu3 verificamos una mayor consideración del perfil de las poblaciones destinatarias. En el primer caso se tuvieron en cuenta la trayectoria de los conventillos en los diseños de las viviendas del PRHLB y, para los complejos de la ExAu3, se tuvo en cuenta la habitación en edificios de pequeñas escalas de estilo moderno del barrio de Villa Urquiza y Villa Ortúzar. Esta contemplación de ciertos patrones habitacionales por parte de los profesionales de la Gerencia de Proyecto no encuentra asidero en ningún tipo de consulta hacia los futuros destinatarios de las vivienda (que, vale aclarar, ya estaban identificados desde un principio por tratarse de atención a una demanda específica) ni de respeto hacia sus identidades culturales o necesidades estéticas, sino que respondió una necesidad de adecuación estética de estas viviendas nuevas a los procesos de renovación que se despliegan en los barrios que las contienen, en donde el Estado cumplió un rol de acondicionador del espacio urbano para la inversión y especulación inmobiliaria.

Respecto a las condiciones de habitabilidad de las viviendas entregadas por todos los programas bajo estudio, de manera unánime los entrevistados mostraron cierta disconformidad con cuestiones estructurales de obra y terminaciones. Las problemáticas más recurrentes señaladas fueron: malas terminaciones en la colocación de cerámicos, manchas de humedad y rajaduras y filtraciones de agua. Esto en viviendas relativamente nuevas. Se verificó en los testimonios una valoración especial para la calidad de las terminaciones visibles, tales como artefactos exteriores de baño y cocina, marcas de cerámicos pero, en contrapartida, se señaló en casi todas las entrevistas la mala calidad de lo invisible, de los materiales estructurales de obra, las instalaciones, las colocaciones, etc. La mala calidad constructiva, sumada a la acumulación de problemas estructurales de obra, derivó en un deterioro prematuro de los complejos construidos (tanto de los construidos para una demanda específica como para una demanda general) y, por consiguiente, en una fuerte degradación de la calidad de vida de sus destinatarios. También se registraron numerosas situaciones de hacinamiento y co-habitación, situaciones todas estas que se expresaron de manera estigmatizante y en una desapropiación de las viviendas por parte de los destinatarios, vulnerando así las posibilidades de transitar procesos satisfactorios de integración social. Si bien es cierto que todos los entrevistados marcaron que las nuevas condiciones de habitabilidad significaron una mejora en sus vidas en lo

inmediato (lo que da cuenta de los altos niveles de precariedad y vulnerabilidad de las tipologías de hábitat previos), a largo plazo, con la evolución de estas patologías constructivas, posiblemente los colocará –nuevamente- en situaciones de reproducción del déficit habitacional.

La observación no participante en los complejos habitacionales nos permitió detectar numerosas alteraciones de lo físicamente construido realizadas por los usuarios, con el fin de adaptar los espacios a las necesidades habitacionales de las familias. Las formas internas de las viviendas y modos de funcionamiento planificados de los espacios por los profesionales no lograron adaptarse a las necesidades de los usuarios en su cotidianeidad, por lo que los intentos de domesticación del hábitus de los usuarios mediante un uso específico de los espacios fracasó en el preciso instante en que las familias le asignaron un uso distinto al planificado desde una lógica de estandarización. Son recurrentes los comedores o living convertidos en habitaciones y los balcones en lavadero o dormitorio. Incluso uno de los testimonios recolectados se quejaba del uso indebido de los espacios por parte de las familias vecinas argumentando que afea el frente del edificio y luego son objeto de estigmatización por parte del resto del barrio (Entrevista E16. PRHLB. Complejo Palos 460. CABA. Septiembre 2013). De esta manera, los usos no planificados de los espacios pueden tener efectos –no deseados- de estigmatización, imposibilitando una satisfactoria integración de los usuarios al entorno barrial.

Estas falencias constructivas repercutieron también en las posibilidades de apropiación de las viviendas recibidas. Se registraron casos donde la decisión de permanecer en las viviendas nuevas se justifica sólo a partir de su situación habitacional de precariedad previa (“... antes estábamos peor” [Entrevista E5. PRHLB. Complejo Alvar Núñez 245. CABA. Julio 2013]. También el apego a las viviendas se vincula con la posibilidad de ser propietarios y cumplir así el imaginario colectivo de la “casa propia”. Por lo que se verificó que de no ser por estas cuestiones que fueron valoradas como una mejoría en sus condiciones de habitabilidad, todos los entrevistados argumentaron que se irían de las viviendas que están ocupando. No obstante estas particularidades, en líneas generales, es posible identificar una mayor apropiación de las viviendas en los casos de demanda específica que en los casos de demanda general. Esta mayor apropiación verificada en los destinatarios del PRHLB Y PRTE_xAu₃ encuentra una estrecha vinculación con la inserción barrial de las viviendas, es decir con la posibilidad de radicación en sus barrios de pertenencia (como se verá más adelante).

De la investigación realizada surge como constatación que –para los entrevistados- la vivienda no sólo remite al espacio de la habitabilidad (al techo) sino que involucra un conjunto de factores mucho más amplio que van desde el complejo habitacional en el que se inserta, hasta el barrio de radicación, con las estructuras de oportunidad que el barrio ofrece a partir de una contemplación de las condiciones de habitabilidad desde una perspectiva de integralidad (Barreto, 2008). Por ello, analizar la capacidad de acceso a una vivienda social desde este enfoque más abarcativo permite evaluar con mayor profundidad las posibilidades de integración/segregación que estas viviendas habilitan.

Continuamos con la descripción de los complejos habitacionales bajo estudio. En el caso del Programa Viví en tu Casa, el complejo Parque Avellaneda y Torres de Lugano constaron de grandes torres (4 y 7 torres respectivamente –no todas finalizadas-) de planta baja y nueve pisos que concentran entre 470 viviendas finalizadas (Parque Avellaneda) y 110 viviendas terminadas (Torres de Lugano). El diseño exterior de los edificios fue de hormigón pintado, y en el caso de Torres de Lugano lo combinaron con ladrillo a la vista, con un balcón pequeño por departamento y algunas ventanas chicas. El interior de los edificios fue –también- de hormigón pintado, con dos ascensores, escalera de emergencia y sin espacios comunes.



Imagen 1: Fachadas del Complejo Torres de Lugano y Parque Avellaneda. Programa Viví en tu Casa. CABA. 2015
Fuente: Relevamiento fotográfico propio.

Una particularidad a resaltar de estos complejos son las características de los barrios en los que se insertaron. Si bien es cierto que la comuna 8 (al sur de la ciudad) se caracteriza por contener en su interior a gran parte de los complejos de vivienda social existentes en la ciudad, tanto en el barrio Parque Avellaneda como en el barrio Villa Riachuelo predominan las casas bajas, de planta baja y uno o dos pisos. Por lo que la construcción de estas grandes torres marcó una irrupción con la trama urbana en la que se insertan.



Imagen 2: Contraste de escalas entre vivienda social y barrio colindante. Parque Avellaneda. CABA. 2015.
Fuente: Toma propia desde ventana de piso 10 de departamento en Complejo Parque Avellaneda (Programa Viví en tu Casa).

Los fuertes contrastes tipológicos entre estos grandes complejos y las casas de los barrios que los contienen constituyen, en la cotidianidad del entorno barrial, barreras físicas a nivel territorial que dificultan las posibilidades de integración socio-urbana entre los vecinos (Carman, Vieira da Cunha y Segura, 2013), pues en la trama urbana estos grandes complejos se constituyen en muros que fragmentan el territorio y, además, generan estigmatizaciones hacia sus residentes ligadas a la condición de por ser vivienda social.

Pero además de estos, es importante resaltar que la falta de una problematización sobre las características de la población destinataria y la falta de participación de los usuarios en la definición de la localización de sus nuevas viviendas, configuró procesos que llevaron a la relocalización de población en el territorio. La gran escala de los edificios proyectados mediante el Programa Viví en tu Casa obligó al estado local a la búsqueda de grandes extensiones de tierras, sólo existente en la zona sudoeste de la ciudad. No obstante, la comuna 8 de la ciudad aun presenta signos de poca urbanización, que los entrevistados identificaron en pocas veredas asfaltadas, largos recorridos entre zonas residenciales y de autoabastecimiento, falta de nombre a las calles, inexistencia de semáforos, falta de luminarias y de algunos servicios públicos, poco desarrollo del transporte público en la zona y dificultades de conectividad/accesibilidad hacia el interior del barrio y con el resto de la ciudad (Entrevistas E11, E13 E8. Programa Viví en tu Casa. CABA. Julio 2013). La falta de desarrollo de infraestructura urbana a escala barrial origina zonas homogéneas en un contexto barrial heterogéneo, lo que probablemente dificulta la interacción o -al menos- el encuentro entre residentes de viviendas sociales y pobladores de casas bajas (Clichevsky, 2000 y Rodríguez Vignoli, 2001).

Las largas distancias identificadas por los entrevistados también dificultan la posibilidad de movilidad en el barrio y el autoabastecimiento de los productos de necesidad básica. La poca oferta, las largas distancias a recorrer y las distintas barreras físicas existentes en el barrio (como grandes rotondas o avenidas de rápida circulación vehicular sin semáforo o largos descampados) fueron percibidas por los entrevistados en términos de factores segregadores socio-urbanos (Segura 2014; Jirón, Lange y Bertrand, 2010). Fueron recurrentes en el diálogo con los entrevistados las referencias a los traslados de las compras de supermercado desde la zona centro de la ciudad (donde muchos de ellos trabajan) al sudoeste de la ciudad, o los largos recorridos que realizan sus hijos para asistir a escuelas fuera del nuevo barrio. A ello se suma la reducida disponibilidad de escuelas, servicios de salud y culturales.

No ocurre esto en los complejos habitacionales del Programa del barrio de La Boca. Estos complejos se caracterizaron por tratarse de edificios de escala pequeña, de planta baja y uno o dos pisos, sin ascensores (lo que facilita su posterior mantenimiento y abarata expensas) y sus diseños interiores y exteriores buscaron respetar el espíritu y estilo de los antiguos conventillos. A partir de la recuperación de estructuras metálicas o de aluminio en combinación con madera y chapa propias de la estética barrial, el diseño de los complejos contó con materiales combinados y patios internos (que buscaron recrear la de los conventillos) por donde se produce la circulación interior de los complejos y el acceso a las viviendas construidas. También, en el complejo de Alvar Núñez se verificaron murales coloridos en los pasillos de circulación que buscaron recuperar la identidad cultural del barrio.



Imagen 3: Fotos de espacios interiores de Complejo Arzobispo Espinoza 351 y Alvar Núñez 245. PRHLB. CABA. 2013.
Fuente: Relevamiento fotográfico propio.

Si bien en el diseño de estos espacios colectivos no hubo participación social, los profesionales del IVC implementaron como criterio respetar la identidad cultural del barrio en estas construcciones buscando la mixtura de estos nuevos complejos habitacionales con la traza urbana de inserción, estimulando procesos de integración social a partir de las condiciones materiales de estos diseños. No obstante esto, vale recordar que este criterio en el diseño de los complejos respondió a una lógica de adecuación al proceso de renovación barrial del cual es objeto el barrio más que a la apertura de canales de diálogo con los futuros usuarios de las viviendas.

Ahora bien, la fuerte participación social de los destinatarios del PRHLB en la etapa de diseño de la política (tal como se analizó en el aparato 3.1) tuvo como resultado directo la radicación de dichas familias en su barrio de pertenencia (éste uno de los principales reclamos de los residentes en conventillos –luego convertidos en viviendas sociales). El barrio de La Boca se caracteriza por su excelente localización respecto al centro de la ciudad, por tener accesibles vías de ingreso y egreso, circulando por allí gran número de autobuses que lo conectan con una gran variedad de barrios y a sólo 10 minutos del centro de la ciudad con acceso a subterráneo. En relación a la proximidad y accesibilidad a lugares de abastecimiento, servicios de salud, educativos, culturales y de esparcimiento, el barrio contempla una cuantiosa diversidad de alternativas. Todas estas condiciones hicieron de La Boca un barrio plausible a procesos de renovación urbana. Todos los entrevistados dieron cuenta de que sus hijos concurren a instituciones educativas y de salud del barrio y suelen disfrutar de los espacios culturales y de esparcimiento los fines de semana. Por lo que las estructuras de oportunidad ligadas a los complejos del PRHLB mostraron óptimas posibilidades de integración socio-urbana para sus destinatarios.

Los complejos del Programa de la ExAu3 también contaron con edificios de escala chicas, de entre 7 y 40 unidades de vivienda, en torres de planta baja y primer y segundo piso, sin ascensor. Estos complejos tampoco tuvieron espacios comunes para el desarrollo de actividades colectivas y la mayoría de los complejos contaron con patios internos. Los revestimientos exteriores de estos complejos también fueron de hormigón en combinación con ladrillo a la vista, de estilo moderno, en consonancia con el estilo decorativo de las viviendas de la zona de inserción (barrios como Villa Ortúzar y Villa Urquiza). Al igual que los complejos del PRBLB, esta última decisión sumada a la de la escala de los edificios, respondió más a la dinámica de inserción de estos complejos en barrios que atraviesan fuertes procesos de mercantilización a través de renovaciones urbanas impulsadas por el mercado inmobiliario, que a un particular respeto por las decisiones de los futuros usuarios. No obstante, más allá del origen de estas decisiones, los diseños en combinación con el estilo barrial y las escalas pequeñas de los complejos, evitaron posteriores procesos de segregación socio-urbana para sus usuarios, ya que habilitaron algo clave para la posibilidad de integración urbana: evitar ser identificados como vivienda social.



Imagen 4: Fotos de fachadas de Complejo Estomba 1148, Giribone 840 y Virrey del Pino y Donado. PRTEExAu3. CABA. 2013.
Fuente: Relevamiento fotográfico propio.

Los barrios de Villa Ortúzar y Villa Urquiza (localizados en la zona norte de la ciudad) donde se insertaron los complejos de la ExAu3 se caracterizan por su fácil accesibilidad a la centralidad de la ciudad vía una gran diversidad de líneas de autobús, dos líneas de subterráneo e incluso una buena vinculación con el oeste del Conurbano Bonaerense mediante el ferrocarril. Algo similar ocurre con las posibilidades de infraestructura urbana, social, cultural y de abastecimiento. También en este caso, las estructuras de oportunidad que ofrece este barrio minimizan la posibilidad de segregación socio-urbana de los destinatarios de vivienda llave en mano del PR.TEExAu3.

Por otra parte, la escala de los complejos construidos por los programas de atención a una demanda específica (PRHLB y PRTEExAu3) produjo un bajo impacto urbanístico habilitando la inserción de estos edificios en la trama urbana sin generar rupturas, fronteras y muros, por un lado, y favoreció la recuperación del tejido degradado de estas zonas de la ciudad, por otro. Estas tipologías de viviendas, insertas en barrios de excelente localización y con similares tipología edilicias, habilitaron un proceso de mixtura de estas viviendas estatales con el resto de la trama urbana, favoreciendo procesos de integración para sus destinatarios. En detrimento de esto, como se vio más arriba, los grandes complejos habitacionales destinados a una demanda genérica localizados –de manera adrede– en el sudeste de la ciudad –por ser tradicionalmente la zona de localización de estas tipologías de hábitat–, no hicieron más que entorpecer la posibilidad de integración socio-urbana de sus usuarios.

El desigual desarrollo urbano de la Ciudad de Buenos Aires genera desigualdades en las posibilidades de apropiación del espacio urbano (y de sus “condiciones de oportunidad”) y por ende de las viviendas estatales recibidas. Una ciudad polarizada en un norte con mejores condiciones de habitabilidad que un sur (específicamente el sudeste) con poco desarrollo urbanístico propicia posibilidades diferenciales de integración a la trama urbana según la localización. En este escenario, la capacidad de elección de la localización mediante instancias de participación social se configura como determinante para propiciar procesos de integración socio-urbana para los destinatarios de vivienda estatal, y por ende las probabilidades de apropiación del espacio barrial parecieran ser más reales (Carman, Vieira da Cunha y Segura, 2013; Segura, 2014; Kaztman, 2001; Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001).

Por otro lado, allí donde existe la posibilidad de elección de la locación de las viviendas a través de la participación social en programas estatales de vivienda llave en mano para población específica, parece evidente que los moradores de estas viviendas no eligen como destino las zonas reservadas para ellos por el Estado (el sudoeste de la ciudad). Esto deja al descubierto la disputa –en término de derecho a la ciudad- que actualmente existe en la Ciudad de Buenos Aires por el suelo urbano, por parte de los distintos sectores sociales.

Por último, de las entrevistas realizadas también surgió que la falta de mantenimiento de los complejos en los programas llave en mano se muestra como una de las principales causales de la falta de apropiación de las viviendas construidas. Pues el modo en que son percibidos por el barrio colindante impacta en la manera en el que los propios usuarios se conciben a sí mismo en su relación con la vivienda. La falta de organización consorcial en las viviendas sociales y el efecto que esto tiene en el mantenimiento y conservación de los edificios, es identificado por los entrevistados como el origen de estigmatizaciones que se reproducen a nivel barrial, que pesan sobre las espaldas de los usuarios y repercute en el proceso de apropiación de la vivienda. Surgió de las entrevistas que los edificios mejor cuidados promovieron una mejor adaptación barrial e integración social de sus usuarios con su entorno, mientras que, a la inversa, pueden ser generadores de procesos de estigmatización barrial y segregación social.

4 ALGUNAS REFLEXIONES DE CIERRE

Mediante este artículo se buscó analizar, desde la post-crisis del año 2001 hasta la actualidad en la Ciudad de Buenos Aires, los efectos en términos sociales y territoriales que tuvieron los procesos de diseño de la política y el modo de producción de las viviendas “llave en mano” en la etapa del habitar de los destinatarios, en función de evaluar si dichos programas resultaron promotores –o no- de procesos de apropiación y de integración y/o segregación socio-urbana para los destinatarios de estas viviendas. A partir de las dos tipologías de programas llave en mano (de demanda genérica y de demanda específica), se indagó en los usos cotidianos y apropiación que los destinatarios realizaron de la vivienda, los complejos habitacionales y los barrios de inserción, a partir de análisis de tres escalas de análisis: el *diseño e implementación de la política*, el *diseño y ejecución de las obras* (producción de las viviendas) –evaluando instancias participativas- y el *habitar*.

Del análisis realizado en base al exhaustivo trabajo de campo en programas llave en mano ejecutados en la Ciudad de Buenos Aires se verificó que efectivamente existen impactos en la etapa del habitar que encuentra matices si se trata de programas llave en mano orientados a una demanda específica o genérica. Programas en los que los destinatarios de las viviendas se correspondieron con grupos sociales afectados por una problemática habitacional determinada, que por su alto nivel de organización de base lograron articular con el Estado espacios de participación social en los diseños de los programas, percibieron una mayor apropiación de las viviendas construidas, los complejos y los barrios de inserción como también se registró una menor segregación socio-urbana de sus pobladores. A pesar que en la etapa de ejecución de las obras la participación social se diluyó canalizándose el proyecto constructivo a través de una ejecución “llave en mano”, evidentemente algunas decisiones iniciales tomadas por los destinatarios (vinculadas a la localización, tipologías, etc.) tuvieron efectos en el habitar propiciando mejores condiciones para la integración.

Estas decisiones iniciales se hicieron palpables en el impacto que luego tuvieron en las tipologías edilicias que adoptaron las viviendas y los complejos habitacionales. El PRHLB y PRTE_xAu₃, orientados a una demanda específica, redundaron en proyectos constructivos de escalas pequeñas, que no tuvieron como efecto interrupciones de la trama urbana. Incluso el diseño interno y externo de los edificios construidos evidenciaron mayor congruencia con las características barriales (expresado en complejos que fueron respetuosos de patrones constructivos y culturales predominantes del barrio). Estos distintos factores abonaron a que sus pobladores puedan transitar una mejor integración socio-urbana en sus nuevas viviendas.

A contracara de estos desarrollos, la experiencia de los complejos del Programa Viví en tu Casa, orientada a una población genérica con necesidades de habitación, definió diseños y tipologías de manera unilateral por parte de los profesionales del Instituto de la Vivienda del Gobierno de la Ciudad a partir de una concepción estandarizada de las

necesidades habitacionales y patrones culturales de unos destinatarios anónimos de las viviendas. Esto trajo por resultado grandes complejos habitacionales, localizados en zonas poco abastecidas de infraestructura social y urbana, y que por sus monumentales dimensiones generaron rupturas con las tramas urbanas de inserción. El fin último de estos proyectos estaba asentado en una lógica de maximización de ganancia que redujera costos productivos y complejidades constructivas por sobre las condiciones intrínsecas de valor de uso de las viviendas. Por otro lado, los procesos de relocalización de población que este programa promovió tuvieron por consecuencia dificultades en el desarrollo de apropiaciones por parte de los destinatarios de las viviendas, de los complejos habitacionales y de los nuevos barrios. Pues por tratarse de barrios con poco desarrollo urbano (en materia de infraestructura urbana y social) también condujo a conflictividades en el proceso de apropiación barrial. Este combo de desatenciones por parte del Estado no hizo más que profundizar instancias de segregación socio-urbana para sus destinatarios.

Por ende, el modo en que se diseña una política habitacional, con la existencia –o no– de instancias de participación social, repercute en procesos integratorios/segregatorios para los destinatarios de los programas llave en mano. Cuando los usuarios de las viviendas pueden participar en el diseño e implementación de la política y puedan elegir el diseño de sus viviendas y sus localizaciones, toman decisiones que se distancian de las decisiones que el Estado se acostumbró a tomar por ellos. Por lo que el análisis realizado invita a repensar las modalidades de intervención estatal en materia de vivienda social, pues la contemplación de la voz de los usuarios pareciera ser una de las estrategias más efectivas para la construcción de ciudades más integradoras y equitativas.

4 NOTAS Y REFERENCIAS

4.1 Referencias bibliográficas

- ANDREANUCCI, L., NEUFELD, M. R., y RAGGIO, L. (2000) *Elementos para un análisis de programas sociales desde la perspectiva de los receptores*. Los Polvorines: Instituto del Conurbano - UNGS.
- BARRETO, M. A. (2008) La comprensión del problema habitacional desde una perspectiva compleja para su abordaje integral. XIV Encuentro de la Red Universitaria de Cátedras de Vivienda (ULACAV), pp. 1-14. Buenos Aires: FADU-UBA.
- BIGLIA, M., MARSILI, I. y VALLINA, L. (2008) Metodología de intervención del Área Social del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA) - Plan Federal de Vivienda, Programa Construcción de Vivienda, operatoria llave en mano. Buenos Aires: Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.
- BOURDIEU, P. (2001) "Efectos de lugar", en P. Bourdieu, *La miseria del mundo*, pp. 119-124. Buenos Aires: FCE.
- CARMAN, M., VIEIRA DA CUNHA, N. y SEGURA, R. (2013) *Segregación y diferencia en la ciudad*. Quito: FLACSO, CLACSO y Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- CATENAZZI, A. y CHIARA, M. (2009) "La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización", en M. Chiara, y M. M. Di Virgilio, *Gestión de la política social*, pp. 201-214. Buenos Aires: Ed. Prometeo Libros.
- CATENAZZI, A. y Di Virgilio, M. (2006) "Habitar la ciudad: aportes para el diseño de instrumentos y la definición de una política urbana", en L. Andrenacci, *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: UNGS/ PROMETEO.
- CLICHEVSKY, N. (2000) *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo (28). Santiago de Chile: Ed. CEPAL-ECLAC.
- CUENYA, B. (1997) "Descentralización y política de vivienda en Argentina", en B. Cuenya y A. Falú, *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*. Buenos Aires: Ediciones CEA/CBC.
- CUENYA, B. y Falú, A. (1997) *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*. Buenos Aires: Ediciones CEA/CBC.
- CUNILL GRAU, N. (1995) "La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos", en *Revista CLAD Reforma y Democracia* (4), Caracas, Venezuela.
- DE LA MORA, L. (1992) *Porvenir local. Participación popular en la conquista de ciudadanía. Evaluación de procesos de participación en el Plan de Recuperación de barrios marginales de Recife (Brasil)*. Tesis Doctoral. París: Université de Paris I.
- DE LA MORA, L. (2002) *Aferição da qualidade da participação dos agentes envolvidos em mecanismos de gestão democrática do desenvolvimento local. Uma proposta metodológica*. Recife: Universidade Federal de Pernambuco.
- DENZIN, N. (1978) *The research act. A theoretical introduction to sociological methods*. Nueva York: McGraw Hill.
- DENZIN, N. K. y LINCOLN, Y. S. (1994) "Introduction: Entering the field for cualitative research", en D. N. (Comp.), *Handbook of qualitative research*, pp.1-18. California: Sage Publications.

- FERNÁNDEZ WAGNER, R. (2003) URBARED. Recuperado el 12 de diciembre de 2012, de www.urbared.ungs.edu.ar/download/documentos/Programas%20de%20mejoramiento%20barrial%20en%20America%20Latina.doc
- FERNÁNDEZ WAGNER, R. (2007) La perspectiva de derechos en las políticas sociales y habitacionales en América Latina. XIII Encuentro de la Red ULACAV y V Jornada Internacional de Vivienda Social "El Derecho a la Ciudad y a la Vivienda: Propuestas y desafíos de la realidad actual". Valparaíso: Red ULACAV.
- GUEVARA, T. (2012) *Políticas habitacionales y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de La Boca*. Tesis para optar por título de doctorado. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales (UBA).
- GIGLIA, Á. (2012) *El habitar y la cultura. Perspectivas teóricas y de investigación*. Barcelona: Antropos Editorial.
- HEIDEGGER, M. (1994) "Construir, habitar, pensar" en M. Heidegger, *Conferencias y artículos* (2da ed.). Barcelona: Ediciones del Serbal.
- HERZER, H., RODRÍGUEZ, M. C., DI VIRGILIO, M., REDONDO, A. y LANZETTA, M. (1995) *Hábitat popular, organizaciones territoriales y gobierno local en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, FSOC/UBA.
- JIRÓN, P. M., LANGE, C. V. y BERTRAND, M. S. (2010) "Exclusión y desigualdad espacial. Retrato desde la movilidad cotidiana", en *Revista INVI*, XXV(68), pp.15-57. Universidad de Chile.
- KAZTMAN, R. (1999) *Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructuras de oportunidad*. Montevideo: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- KAZTMAN, R. (2001) "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos", en *Revista CEPAL*(75).
- LAMONT, M. y MOLNAR, V. (2002) "The study of boundaries in the social sciences", en *Annual Review of Sociology* (28), pp.167-95.
- LEFEBVRE, H. (1971) *De lo rural a lo urbano*. Barcelona: Ed. Península.
- MAXWELL, J. A. (1996) *Qualitative Research Design: An interactive Approach*. California: Sage Publications.
- OSZLAK, O. (1991) *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Estudios CEDES-Humanitas.
- PELLI, V. (2007) *Habitar, participar y pertenecer. Acceder a la vivienda, incluirse en la sociedad*. Buenos Aires: Edit. Noduko.
- PELLI, V. (2010) "La gestión de la producción social del hábitat", en *Hábitat y Sociedad* (1), pp. 39-54. Universidad de Sevilla.
- RODRÍGUEZ VIGNOLI, J. y ARRIAGADA, C. (2004) "Segregación residencial en la ciudad latinoamericana", en *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales*, Vol. 29, N° 89, pp. 5-24. Santiago de Chile.
- RODRÍGUEZ VIGNOLI, J. (2001) "Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?". Serie Población y Desarrollo (16). Santiago de Chile: Ed. CEPAL-ECLAC.
- RODRÍGUEZ, M. C., DI VIRGILIO, M., PROCUPEZ, V., VIO, M., OSTUNI, F., MENDOZA, M. y 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.
- RODULFO, M. B. (s/d) 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>
- ROFMAN, A. (2007) Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos. VI Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe. Salvador de Bahía: ISTR y CIAGS/UFBA.
- SABATINI, F. (1999) Tendencias de la segregación residencial urbana en Latinoamérica: reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile. Seminario "Latin America: Democracy, markets and equity at the Thresfold of New Millenium". Suecia: Universidad de Upsala.
- SEGURA, R. (2014) El espacio urbano y la (re)producción de desigualdades sociales. Desacoples entre distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas. Berlin: International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America. Obtenido de desiguALdades.net.
- SEPÚLVEDA OCAMPO, R. P. y FERNÁNDEZ WAGNER, R. (2006) *Análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*. San José de Costa Rica: Centro Cooperativo Sueco.
- YUJNOVSKY, O. (1984) *Claves políticas del problema habitacional argentino. 1995-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

4.2 Notas

¹ Este artículo recupera resultados de la investigación de la tesis de la autora para optar por el título de Doctora en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

² A diferencia de la tipología anterior, entendemos por programas orientados a la demanda general aquellos formulados sin la identificación de una población específica como destinataria sino que fue diseñado para una población genérica con problemas de vivienda. Es decir, cualquier persona que acredite necesidad habitacional y se presenta espontáneamente en el Instituto de Vivienda puede ser destinatario del mismo.

³ Entendemos por programas de demanda específica o concretas aquellos que fueron formulados en base a demandas sociales específicas de algún sector de la población con problemas habitacionales, como son la población habitante de conventillos y/o

inquilinos en La Boca o los afectados por la inconclusa traza de la autopista 3. Es decir que sólo pueden ser destinatarios de estos programas las poblaciones específicas para las cuales fue diseñado.

⁴ La elección de los programas a estudiar se basó en que los mismos se ejecutaron al mismo tiempo a nivel local, que todos tienen al menos una obra finalizada en la CABA con adjudicatarios en uso de las viviendas, que sus proyectos fueran construidos en la trama urbana consolidada de la ciudad y tiene por destinatario a un mismo grupo poblacional: sectores de ingresos medios-bajos/bajos, sin capacidad de acceso a una vivienda propia mediante el mercado formal, en situación de emergencia habitacional (la mayoría de ellos provenientes de tipologías de hábitat informal de la ciudad consolidada -hotel-pensión, inquilinato y casas tomadas-) o inquilinos – formales e informales- amenazados por procesos de desalojos forzados.

⁵ Este aspecto es fundamental para nuestro abordaje ya que lo que nos interesa es prestar atención a la percepción que los segregados tienen de su situación y la estigmatización de la que son objeto.

⁶ 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.