

# LA CUESTIÓN DE LA VIVIENDA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (2003-2008)

*María Cristina Cravino\**

CONICET-UNGS

## RESUMEN

El presente artículo presenta los resultados parciales de un proyecto de investigación en curso sobre las políticas de hábitat en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). En particular se centra en el estudio del llamado Plan Federal de Viviendas, iniciado en el año 2004 con la gestión del presidente Néstor Kirchner, del Partido Justicialista, luego de la crisis socioeconómica que provocó un estallido social en diciembre del año 2001 y que generó la renuncia del presidente radical Fernando de la Rúa. Este plan de carácter nacional incluye una serie de programas que tienen diferentes líneas de acción: a) Construcción de vivienda –llave en mano– en agrupamientos barriales nuevos; b) Intervención integral en asentamientos informales (villas y asentamientos); c) Mejoramientos habitacionales en el parque de viviendas construido. Y, de forma complementaria: d) Provisión de infraestructura; e) Provisión de viviendas por cooperativas.

El trabajo se basa en el análisis de fuentes secundarias (documentación oficial y datos censales) y su georreferenciación; fuentes primarias (entrevistas a funcionarios nacionales, provinciales y municipales, como así también visitas a diferentes barrios producto del plan o donde se interviene). Se reflexiona sobre los enfoques del hábitat que suponen las intervenciones estatales y los resultados en términos de calidad urbana en el AMBA.

**Palabras clave:** Política habitacional - Política urbana - Área Metropolitana de Buenos Aires - Déficit habitacional

## ABSTRACT

This article presents the partial results of an ongoing Research Project about housing policies in the Buenos Aires Metropolitan Area (AMBA). It specifically focuses on

---

\* Este artículo fue presentado en 2009, en el marco del inicio de la carrera de Especialización en Políticas Sociales Urbanas de la UNTREF. Agradecemos a la autora la autorización para su publicación y su actualización en este número 1 de Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas.

studying the Federal Plan for Housing, started in 2004 by president Néstor Kirchner (Justicialista Party), a few years after the socioeconomic crisis that brought about a social outburst in December 2001 and led to the resignation of president Fernando de la Rúa (Unión Cívica Radical). This Federal plan is developed all over the country and includes a series of programs with different action's lines: a) Construction of "all inclusive" houses in new neighborhoods and settlements; b) Integral interventions in informal settlements (*villas* and *asentamientos*); c) Improvement of housing in already built complexes. As a complement: d) Supply of infrastructure; e) Supply of cooperative housing. The work is based on the analysis of secondary sources (official documents and census data) and their inclusion in GIS files; primary sources (interviews with national, provincial and municipal officials), and also visits to different neighborhoods that have been modified or constructed as a result of the Plan. Both the approaches to the habitat through State intervention and their results in terms of urban quality in the AMBA are discussed.

**Key words:** Housing policies - Urban policy - Buenos Aires Metropolitan Area - Housing deficit

## INTRODUCCIÓN

Existe un debate inacabado acerca de cómo conceptualizar la vivienda. Desde hace varias décadas autores como Yujnovsky (1984) la conciben como

una configuración de servicios habitacionales que deben dar satisfacción a necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, entre otras. Estas necesidades varían con cada sociedad y grupos sociales y se definen en el devenir histórico. (17)

En esta concepción se incorporan las interrelaciones sistémicas de la "configuración espacial urbana" (Yujnovsky, 1984:20) con el espacio dedicado específicamente a la habitación de la familia. En este sentido, el hábitat urbano es entendido desde una perspectiva integral, incorporando en la definición citada todas las externalidades urbanas necesarias para la vida cotidiana de la población. Sin embargo, no siempre esta concepción que integra la vivienda a sus usos y entorno se vio reflejada en las acciones del Estado tendientes a dar soluciones habitacionales.<sup>1</sup>

La Argentina se caracterizó en las últimas décadas por mantener el paradigma de la provisión estatal de viviendas "llave en mano", bajo un fuerte enfoque centralis-

---

<sup>1</sup> Incluso, en muchos casos, los sistemas censales no contribuyen a generar un ajustado diagnóstico de la calidad urbana de las ciudades latinoamericanas o no permiten comparaciones regionales que se requieren para articular la política urbana con la política habitacional con fines de inclusión social.

ta<sup>2</sup> a pesar de ser un país federal, mientras que otros países abrazan los preceptos neoliberales de subsidio a la demanda, que tuvo como ejemplo más acabado la política chilena (Rodríguez y Sugranyes, 2005). La política habitacional, viabilizada por un sistema nacional denominado Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI),<sup>3</sup> se centraba en la construcción de amplios conjuntos de viviendas que se producían por medio de grandes empresas capitalistas.<sup>4</sup> Los productos habitacionales eran estandarizados, homogéneos en todo el país (a pesar de las diferencias geográficas y climáticas) y en conjuntos en altura, variando con los años las superficies cubiertas por unidad. Cabe destacar que los usuarios tenían que adaptarse a la vivienda y no a la inversa, quedando poco lugar para posibles adecuaciones o transformaciones de estas.<sup>5</sup>

A comienzos de la década de 1990 hubo una fuerte crítica a este modelo; se lo reemplazó con medidas tendientes a la descentralización hacia niveles subnacionales (provincias), con lo cual tomaron entonces un lugar relevante los Institutos de la Vivienda Provinciales (IPV). Las críticas se centraban en la calidad del producto; los precios finales por unidad (que superaban a los del mercado) y las modalidades de gestión, que siempre favorecían a unas pocas empresas, muchas de ellas radicadas en la ciudad capital de la República. A su vez, la localización de los conjuntos, por lo general, era lejos de los centros urbanos porque de esa forma se bajaba el precio del suelo y, por lo tanto, el costo de la intervención. Sin embargo, el Estado se veía obligado a llevar infraestructura a esos lugares distantes y, por ende, a subsidiar la inversión privada e incluso a generar plusvalía a los propietarios de la tierra vacante aledaña a los barrios recién construidos. También se criticaba la baja tasa de recuperación (Cuenya, 1997).

En síntesis, puede decirse que el Estado argentino desde la década de 1970 sostuvo el subsidio a la oferta y no a la demanda, a diferencia de lo que sucedió en otros países latinoamericanos, cuyo modelo emblemático fue Chile (Rodríguez y Sugranyes, 2005). Algunas provincias mejoraron notoriamente el desempeño, mientras

<sup>2</sup> El nivel nacional definía los proyectos, establecía los criterios de selección de los beneficiarios y gestionaba los fondos.

<sup>3</sup> Los recursos provenían originalmente de un porcentaje del salario de los trabajadores más un aporte patronal. Prontamente este segundo aporte fue suprimido y en la década de 1990 los fondos tenían su origen en un impuesto a los combustibles. De todas formas, estas cifras nunca fueron suficientes para tener una amplia cobertura de las necesidades habitacionales de la población. La recuperación por medio de las cuotas que pagarían los usuarios fue muy dispar, ya que siempre existió un importante porcentaje de morosos y la política de cobro fue errática o dependió de los distintos gobiernos provinciales.

<sup>4</sup> Este grupo de empresas solía denominarse "la patria contratista", ya que se reproducía ganando licitaciones del Estado (muchas veces adaptadas solo a este tipo de firmas), generando una fuerte simbiosis entre empresas constructoras y políticas públicas.

<sup>5</sup> Sin embargo, en una recorrida a los conjuntos habitacionales del AMBA es fácil observar cómo las plantas bajas son ampliadas con nuevos cuartos, se construyen garajes, se abren comercios en las ventanillas de plantas bajas e inclusive en otros pisos, etc.

que en otras el impacto no se vio reflejado en la cantidad y calidad de viviendas de interés social adecuado a la demanda social. Tampoco cambió el sujeto objeto de la política; igual que antes esta no llegaba a los sectores de menores recursos porque existía el requisito, para acceder a la vivienda, de tener capacidad de pago (en cuotas mensuales), criterio motivado en el fin de obtener una recuperación de dinero, que luego sería reinvertido en la construcción de nuevas unidades.

En 2003 emergieron otros nuevos retoques al viejo paradigma y desde la política habitacional se propuso una mayor flexibilidad en la oferta y se asumieron algunas de las críticas sobre las intervenciones públicas de las últimas décadas. De esta forma, la nueva política se caracteriza por: a) conjuntos de pequeño o mediano tamaño para mejorar la integración urbana de los barrios; b) viviendas unifamiliares, que son más sostenibles para las familias (ya que implican menores costos de mantenimiento y, en algunos casos, permiten contemplar ampliaciones); c) acciones para mejorar el parque construido deteriorado (es decir, para paliar lo que se suele llamar déficit cualitativo); d) contemplar otras modalidades de producción de viviendas, tales como las formas cooperativas; e) partir de la fijación de estándares mínimos que incluían la provisión de infraestructura básica.

El presente artículo contiene un análisis de la política habitacional reciente e intenta identificar rupturas y continuidades con las políticas anteriores a partir de lo sucedido entre los años 2003 y 2008 en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) a partir de la definición integral de vivienda. La descripción y el análisis parten de fuentes secundarias (documentos producidos por el Estado o planillas de resultados) y de visitas y/o entrevistas en algunos de los barrios en cuestión, así como entrevistas a funcionarios municipales, provinciales y nacionales. Se complementó con un estudio georreferenciado de las intervenciones estatales en la cuestión de la vivienda en la zona seleccionada.<sup>6</sup>

## **EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES Y SU DÉFICIT HABITACIONAL**

En primer lugar, cabe señalar que la Argentina es un país netamente urbano, ya que el 89,3% de la población vive en ciudades. Buenos Aires como área metropolitana alberga a un tercio de la población del país (este porcentaje se mantiene estable, aunque levemente en disminución desde mitad del siglo XX).

---

<sup>6</sup> Este trabajo presenta algunos resultados del proyecto de investigación "Hábitat y programas públicos de inclusión social en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2003-2007). Su implementación y las condiciones sociales, urbanas y ambientales en el territorio", que dirige la autora y que está radicado en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. En una segunda etapa está previsto realizar encuestas a los adjudicatarios de las viviendas y grupos focales en el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, así como un segundo análisis georreferenciado de las intervenciones.

El aglomerado urbano del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) se conformó siguiendo la extensión del ferrocarril desde el centro a la periferia, proceso que finalizó en la década del sesenta.<sup>7</sup> A partir de finales de la citada década, por medio de la construcción de autopistas, cobró lentamente más peso el transporte automotor, que generó también otra forma radial superpuesta. Mientras tanto, los autobuses (“colectivos”) unían las zonas intersticiales. La urbanización acompañó la extensión de los medios de transporte colectivos (durante muchas décadas subsidiados) y los sectores populares se fueron ubicando en la periferia por medio de la compra de lotes en cuotas accesibles a los salarios de los trabajadores y mayoritariamente autoconstruyeron sus viviendas u obtuvieron por crédito blando (esto último solo algunos grupos de asalariados) fondos para encargarla.

El AMBA comprende la ciudad de Buenos Aires –capital de la República– y 24 municipios que la rodean. Este aglomerado urbano albergaba en 2001 una población de más de 11 millones de personas. Desde el punto de vista político administrativo, la ciudad de Buenos Aires es autónoma desde 1996 y tiene un estatus similar al de una provincia, mientras que los 24 municipios del Conurbano Bonaerense pertenecen a la provincia de Buenos Aires, que cuenta con un total de 134 municipios. La ciudad de Buenos Aires funciona como el centro de la región (allí afluyen diariamente varios millones de habitantes del Conurbano a trabajar, estudiar o realizar otras actividades) aunque es posible detectar otras centralidades, algunas incluso por fuera del área.

La década del noventa fue escenario de grandes cambios en las condiciones urbanas de la región. Durante la gestión del presidente Carlos Menem (1989-1999) se produjo una fuerte reforma del Estado que implicó: a) la desregulación del mercado del alquiler de viviendas que disparó su precio; b) la privatización de todos los servicios públicos urbanos por red (agua y cloaca, electricidad, telefonía, gas); c) la privatización de las autopistas urbanas, que pasaron a ocupar un lugar central como transformación territorial de la región, e implicó la priorización del automóvil como medio de transporte en detrimento de los trenes urbanos, que fueron privatizados; d) la continuación de la liberalización del precio del suelo, que desde fines de la década del setenta no fue controlado.

Las políticas urbanas y las políticas habitacionales se mantuvieron entonces por carriles separados y fueron fundamentalmente contradictorias. Por su parte, la definición del déficit habitacional oficial<sup>8</sup> evidencia el problema citado en la introducción: la mirada se coloca sobre la vivienda, en detrimento de lo que sucede en el

---

<sup>7</sup> Su forma radial, ya que el centro lo constituía y lo constituye la capital, donde se ubicaban todas las terminales ferroviarias y portuarias.

<sup>8</sup> Cabe aclarar que recientemente un equipo de la Universidad de Quilmes intentó modificar tal definición e incorporar variables vinculadas al entorno, con algunas limitaciones, ya que buscaba *operacionalizar* y generar indicadores a partir de los datos censales del año 2001. Aún no ha tenido la repercusión que merece.

entorno. Así, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2007) adoptó una definición de déficit que lo clasifica en cualitativo y cuantitativo. El primero incluye a

los hogares que habitan viviendas que presentan carencias en algunos de los componentes que hacen a la calidad constructiva de la vivienda, esto es que les falta algunas de las instalaciones o que los materiales no tienen terminaciones pero su calidad permite un mejoramiento y completamiento por lo que son definidas como deficitarias recuperables [...] los hogares que residen en viviendas de calidad constructiva buena pero cuyo tamaño es insuficiente para albergarlos produciéndose niveles de hacinamiento superiores a dos personas por cuarto. (9)

El déficit cuantitativo alude a las “viviendas que por su calidad constructiva insatisfactoria han sido calificadas como viviendas irrecuperables” y las “viviendas que deben ser construidas para resolver la cohabitación de hogares o allegamiento”. (10)

Desde esta perspectiva puede estimarse el déficit de viviendas del AMBA, con características diferenciadas dentro de las dos subáreas de la región en estudio.

**Tabla 1: Déficit habitacional en el AMBA a 2001**

Situación habitacional	Hogares	% sobre el total del déficit
Viviendas recuperables	170.445	23,9
Viviendas irrecuperables	406.907	57,1
Hacinamiento (más de dos personas por cuarto)	135.610	19,0
Total	712.962	100,0

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios en base a Censo de Población y Vivienda 2001.

Tomando la cifra de 3.665.365 hogares registrados en 2001 en el AMBA, el 19,4% de ellos tiene problemas habitacionales.

De la **Tabla 1** se desprende que el déficit se centra en la necesidad de realizar vivienda nueva para el área en general, sin embargo, la situación se invierte si se focaliza en la ciudad de Buenos Aires, donde casi la mitad de las unidades son recuperables, es decir, con posibilidades de mejoramiento.

## **EL PLAN FEDERAL DE VIVIENDAS: UN ABANICO DE OPCIONES, LECCIONES APRENDIDAS Y PRÁCTICAS REPETIDAS**

Para comprender la intencionalidad del llamado Plan Federal de Viviendas, surgido a fines de 2003 a partir del recambio de gobierno y del inicio de la presidencia de Néstor Kirchner, que contiene en sí mismo un paquete de programas habitacionales de diferente característica, primero hay que enmarcarlo en el contexto sociopolítico nacional.

La Argentina vivió una de sus mayores crisis económicas a finales del siglo XX, crisis que se venía anunciando desde mediados de la década de 1990 con el crecimiento de las protestas sociales. Así, el estallido social de diciembre de 2001 provocado por las medidas gubernamentales del presidente De la Rúa, en un contexto de fuerte recesión, fue simplemente un episodio que desnudaba un deterioro rotundo de la calidad de vida de amplios sectores de la población y la crisis de un modelo neoliberal de políticas públicas. Las masas de población movilizadas a pesar de la declaración del estado de sitio provocaron la renuncia de dicho presidente y el cierre de un ciclo que quedó plasmado en la consigna “que se vayan todos”, en referencia a una crisis política que iba más allá de la coyuntura. Específicamente, en cuanto a las políticas de viviendas merece resaltarse que algunas medidas del gobierno de De la Rúa previas al estallido habían hecho posible que se licuaran los fondos establecidos por ley al sistema nacional de vivienda (FONAVI) y se autorizara su utilización para otros fines, en el marco de la emergencia económica de las provincias.

El gobierno de transición de Eduardo Duhalde derogó la Ley de Convertibilidad (que establecía una equiparación \$ 1 = US\$ 1), provocando en pocos días una devaluación de alrededor del 300% que generó una corrida de los precios de los bienes de consumo cotidiano, que no fue acompañada por el aumento de los salarios. A mayo de 2002, pocos meses después del estallido social, la tasa de desocupación nacional de la población económicamente activa ascendía al 22% y en octubre del mismo año el 42,3% de los hogares estaba por debajo de la línea de pobreza y el 16,9% bajo la línea de indigencia (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INDEC–).

En este contexto, y a partir de la asunción de Néstor Kirchner como nuevo presidente, es que se idea el Plan Federal de Viviendas, a fin de reactivar la economía bajo una propuesta de tipo neokeynesiana. Es decir, se pensaba la política de vivienda como una forma de motorizar la economía, buscando una caída de las altas tasas de desocupación, al mismo tiempo que se aspiraba a disminuir el histórico y creciente déficit habitacional. Este programa fue continuado en la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, que asumió en diciembre de 2007.

Lo que merece subrayarse es que este plan, con un conjunto de programas, se inicia en paralelo a la continuidad del sistema nacional de viviendas (FONAVI), que se distribuye como fondos coparticipables a las provincias. Sin embargo, en muchos

casos los actores ejecutores del plan fueron los mismos que para el FONAVI: los institutos provinciales de vivienda. No obstante, en el Conurbano Bonaerense (dependiente, como se explicó, del gobierno de la provincia de Buenos Aires) los actores ejecutores pasaron a ser los municipios, pasando así el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IPVBA) a un rol secundario: controlador de la normativa, coordinador de las acciones de provisión de infraestructura y ejecutor de algunos programas complementarios.

Dado que el cupo de distribución de viviendas y mejoramientos fue manejado directamente desde el Ministerio de Planificación Federal, algunos autores se refieren a este proceso como de recentralización (Rodríguez, Di Virgilio et al., 2007). En este artículo no se considera apropiado el término, ya que, si bien los fondos son gestionados directamente desde el gobierno central, tanto la elaboración de los proyectos como su ejecución (licitaciones, búsqueda de suelo, etc.) tienen como actores centrales a los municipios. Por lo tanto, la calidad de los barrios producidos tiene estrecha relación con las intervenciones de los gobiernos locales y su capacidad de negociación con otros actores (empresas de servicios, gobierno provincial, usuarios, ONG, etc.) y su política urbana, en el marco de restricciones establecidas en el nivel nacional (montos, metros cuadrados por unidad, etc.). En el caso del AMBA, entonces, parece más apropiado referirse a una descentralización controlada.<sup>9</sup>

Para analizar las intervenciones habitacionales, debemos clasificarlas en cuatro grandes líneas:

#### **a) Construcción de vivienda nueva en agrupamientos barriales nuevos**

La vivienda debía ser unifamiliar con una superficie cubierta de 44 a 49 m<sup>2</sup> y se requería de la provisión de los servicios básicos. Dada la dificultad de encontrar tierra vacante acorde, la mayoría de las intervenciones se ejecutaron en el llamado “Segundo Cordón” del Conurbano (es decir, en la zona más alejada del centro). Originalmente, el gobierno municipal era el encargado de proveer el suelo, ya que incluso no estaba costeadado. Sin embargo, como en la mayoría de los casos no se contaba con suelo apto en la escala requerida, se adoptó la modalidad de que las empresas constructoras propusieran los predios a utilizar y se les otorgaba un monto por cada lote nuevo urbanizado (con un costo extra aproximado de US\$ 3.500). Este programa asumía la crítica a los conjuntos en altura, que generaban viviendas imposibles de ampliar, con dificultades para mantener los servicios comunes (por ejemplo, los ascensores o las cañerías) y la consiguiente insatisfacción de los usuarios.

---

<sup>9</sup> Esto tiene relación directa con la capacidad de negociación de cada municipio con el gobierno nacional para firmar convenios de implementación de los diferentes programas. La mayoría de los gobiernos municipales son del mismo color político que el gobierno nacional (Partido Justicialista); sin embargo, tanto las distintas facciones del partido gobernante como las alianzas de aquellos que no son justicialistas son centrales para la obtención de cupos de viviendas o mejoramientos.



**b) Intervención integral en asentamientos informales (villas y asentamientos<sup>10</sup>)**

Esta acción implicó un reconocimiento histórico a barrios precarios de muchos años de existencia donde las intervenciones públicas habían sido escasas y no muy exitosas. El problema derivado es que, dado que en muchos casos existía una alta densidad poblacional en estos barrios, se requería de suelo urbano adicional y necesariamente cercano a los emplazamientos. Esto derivó en que unos pocos municipios decidieran construir viviendas en altura (pero solo hasta planta baja y tres pisos). En este programa no hay límite para la superficie cubierta por unidad, ya que estas debían adaptarse a las necesidades de las familias usuarias y también debían tener provisión de infraestructura básica. La modalidad de construcción se realiza por medio de empresas privadas.

**c) Mejoramientos habitacionales**

Esta es, sin duda, la innovación en las prácticas estatales, ya que no existían antecedentes de mejoramiento del parque habitacional construido y deficitario. Se pensó llevar a cabo esta modalidad por medio de empresas constructoras privadas. Las acciones podían ser tanto construir nuevas habitaciones como mejorar las existentes o núcleos húmedos.

**d) Provisión de viviendas por cooperativas**

Con esta iniciativa lo que se buscaba era la reactivación de la economía y bajar las tasas de desocupación. Para esto se propuso que aquellos que recibían un subsidio por medio del plan Jefas y Jefas de Hogar desocupados (que recibían US\$ 50 por mes) y debían realizar una contraprestación social se agruparan (un pequeño porcentaje podía no provenir de este plan social) en cooperativas y construyeran viviendas. Se les pagaban los materiales necesarios y las casas debían ser unifamiliares con una superficie cubierta de 44 m<sup>2</sup> por unidad. Al igual que el primer eje por empresas, el proceso productivo es de tipo artesanal y, por lo tanto, mano de obra intensivo. Existen dos modalidades de implementación: por medio de organizaciones sociales o por medio de municipios.

Un elemento a subrayar es la envergadura de las intervenciones planteadas, que, si bien están alejadas del déficit (centrado en la vivienda), también lo están del promedio histórico de la acción pública en el AMBA, que ascendía a 39.856 unidades construidas en el Gran Buenos Aires entre 1976 y el 2003. Es decir, se propusieron construir en dos años algo menos que lo construido en 28 años en la zona. El Plan Federal de Construcción de Viviendas se proponía cambiar radicalmente la situación habitacional del país, pero en particular ten-

---

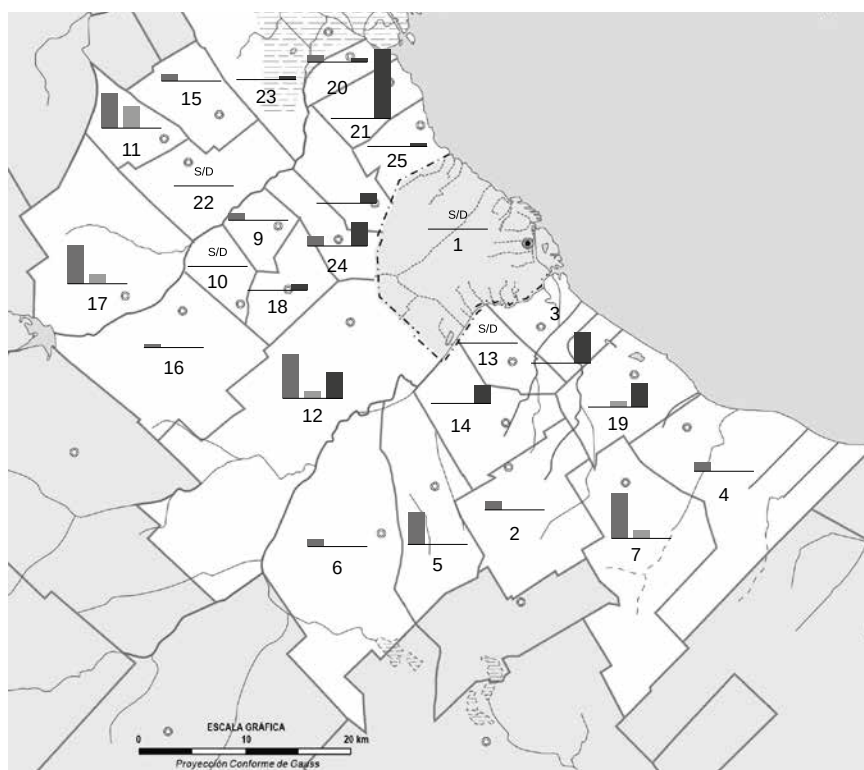
<sup>10</sup> Según un relevamiento llevado a cabo en la Universidad Nacional de General Sarmiento, existen 819 asentamientos informales fehacientemente registrados. Para ampliar sobre el tema y las diferencias entre las tipologías de "villas" y "asentamientos" ver Cravino (2008).

dría un fuerte impacto en el AMBA.<sup>11</sup> Allí se proponían cupos: 33.000 viviendas nuevas para el Gran Buenos Aires y 5.000 para la ciudad de Buenos Aires, de un total de 120.000 para todo el país. Se trataba de la fase I, que se realizaría en dos años. Aun cuando no se terminó de ejecutar, en el año 2006 se anunció la fase II, que comenzó a implementarse superpuestamente con un número de 300.000 (ampliando levemente la superficie de las viviendas<sup>12</sup>) para todo el país.

Los plazos, sin duda, se extendieron, pero en 2008 se estaría cerca de cumplir el 84% de la meta propuesta para el Conurbano Bonaerense y el 65% para la ciudad de Buenos Aires (con 1.073 viviendas finalizadas y 2.200 en ejecución).<sup>13</sup>

### Mapa 1. Distribución de soluciones habitacionales por programas (2003-2008)

Cantidad de viviendas nuevas y mejoramientos



<sup>11</sup> Según el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, del nivel federal ([www.vivienda.gov.ar](http://www.vivienda.gov.ar)) esta iniciativa crearía, en su fase I, 360.000 puestos de trabajo a nivel nacional (240.000 de forma directa y el resto de forma indirecta). Esto es: tres puestos por cada vivienda, dado que se utilizan formas de producción tradicionales en la región, más del tipo artesanal que industrializado.

<sup>12</sup> Se proponía 55 m<sup>2</sup> para todo el país, con excepción de la Patagonia, donde la superficie sería de 60 m<sup>2</sup>.

<sup>13</sup> Como planteamos, la cuestión del suelo apto y disponible para la construcción de conjuntos habitacionales era y es central. Así, la tercera parte de las viviendas nuevas se construyeron (hasta agosto del 2008) en tierras que ya estaban ocupadas por habitantes de asentamientos precarios.

En la siguiente tabla se puede observar la heterogeneidad de la situación dentro del AMBA, tomando como unidades a los distintos municipios y los distintos programas, a partir de datos oficiales fechados al inicio del año 2007. No obstante, las cifras al año siguiente no deberían de haber variado considerablemente, como lo hicieron, por fuertes atrasos en los desembolsos de dinero observados durante todo el 2008.

**Tabla 2: Total de viviendas y mejoramientos en construcción por los programas federales en el AMBA en ejecución a febrero de 2007**

Municipio	Viviendas Nuevas	Subprograma de urbanización de villas Y Asentamientos Precarios		Programa de emergencia habitacional (viviendas por cooperativas)	Programa Mejor Vivir (mejoramientos)
		Viviendas	Mejoramientos		
A. Brown	600				
Avellaneda		818			
Berazategui	1.227				
E. Echeverría	2.514			160	
Ezeiza	300				
Florencio Varela	3.954			921	
Gral. San Martín					
Hurlingham	78			294	45
Ituzaingó					
José C. Paz	1.294			1.704	21
La Matanza	3.679		1.020 *	670	
Lanús					
Lomas De Zamora		1.380			
M. Argentinas	250				
Merlo	64				
Moreno	2.854			800	180
Morón		206			
Quilmes	355	1.387		408	
San Fernando	360			16	72
San Isidro		1.943	3.236*		
San Miguel					
Tigre					136
Tres de Febrero		1.548	570	52	
Vicente López		400			
C. A. de Bs. Aires	2.328	No Aplica	No Aplica		2.109

Fuente: Elaboración propia en base al Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires - Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación.

Nota: \*mejoramientos financiados por el Programa Mejor Vivir.

Pasando a un análisis de tipo cualitativo sobre las intervenciones habitacionales en el Gran Buenos Aires, podemos encontrar distintas situaciones, que detallaremos de forma sintética.

### VIVIENDAS “LLAVE EN MANO” EN BARRIOS NUEVOS

Como se indicó, esta modalidad solo pudo ser implementada en el “Segundo Cordón” del Conurbano. En el “Primer Cordón” (contiguo a la ciudad capital) existen predios vacantes, pero no estaban disponibles en el mercado o los que son de propiedad estatal tampoco fueron otorgados para provisión de viviendas. Esto último evidencia problemas de coordinación entre las distintas agencias estatales.

La asignación, en la mayoría de los municipios, respondió a demanda dispersa, siguiendo el modelo FONAVI. Algunos municipios fijaron prioridades (matrimonios jóvenes, con muchos hijos, con hijos discapacitados, combatientes de la Guerra de Malvinas, etc.), otros establecieron puntajes y un listado único y otros no explicitan claramente su asignación. Este es un punto crítico, ya que siembra una sombra de duda, en muchos distritos, sobre la redistribución de las viviendas.

En cuanto a la calidad de la vivienda, desde el punto de vista de los usuarios se han escuchado reclamos por su pequeño tamaño y algunos problemas en las terminaciones o instalaciones, aunque su grado de aceptación depende de las tipologías. En algunos casos, los municipios han exigido las mejoras y en otros no se ha seguido de cerca el desempeño de las empresas constructoras privadas. Según la capacidad económica de las familias estas son ampliadas, ya que cuentan con espacio libre para hacerlo.

### INTERVENCIÓN EN ASENTAMIENTOS INFORMALES

El Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios contemplaba una adecuación de las necesidades habitacionales de los habitantes a las viviendas a construir, que se cumplió en la mayoría de los casos. Esto lo constituye en una experiencia inédita, ya que, como dijimos, la tradición era el subsidio a la oferta y, por lo tanto, la demanda se concretaba *a posteriori*. Respecto de las calidades constructivas, por lo general, responden a los estándares, con algunas excepciones donde no cumplieron las especificaciones solicitadas. En varios proyectos una parte de las viviendas autoconstruidas permanecieron y se plantearon mejoras; sin embargo, en la mayoría de los casos se contempló vivienda nueva.

En cuanto a la localización, las intervenciones se plantearon en villas de muchos años de existencia y ubicadas en áreas mayoritariamente consolidadas. Como no implica traslado de zona para los habitantes, su conectividad y vida cotidiana pueden transcurrir sin mayores costos o dificultades más que las incomodidades transitorias de la obra *in situ*.

Las dificultades en este programa se vinculan a que, como se trata de barrios de alta densidad, se requirió sumar nuevos predios cercanos para construir viviendas unifamiliares. En la mayoría de los casos fue posible. Algunos municipios compraron suelo a este fin. El programa citado, como tenía el suelo urbano casi resuelto, evidenció un desempeño de mayor celeridad que otros programas. Sin embargo, en todos los casos implicó la necesidad de construcción de redes de infraestructura nuevas y en algunos casos se sumaron nuevos centros de salud o salones de uso múltiple. Un problema adicional en varios barrios fue su situación hidráulica y allí se debieron hacer algunas obras.<sup>14</sup>

En unos pocos casos se desarrollaba, desde hacía algunos años, la implementación del Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) con financiamiento BID-Estado nacional y provincial y en estos casos se articularon las acciones. En otros, se completaron las intervenciones con otros programas como el de Emergencia Habitacional (cooperativas de vivienda) o mejoramiento del parque construido (Mejor Vivir).

Acerca de la asignación, en la inmensa mayoría no hubo problemas de transparencia o de listados, ya que la población era aquella que fue censada previamente. Las dificultades tienen que ver con las etapas de obra y la desconfianza de los vecinos de que no se cumplimente todo el proyecto y puedan quedar varados en el proceso. Es decir, existe una puja por estar primeros en la lista de adjudicatarios. Esta desconfianza se basa en proyectos previos que nunca terminaron de ser ejecutados y que solo alcanzaron a pequeños grupos.<sup>15</sup> En los casos de organizaciones barriales previas y activas, la llegada del programa se vivió como una victoria en una lucha del barrio que ya llevaba varias décadas y, al mismo tiempo, fue saldar el temor al desalojo que, de forma latente o explícita (dependiendo de las acciones o discurso de los gobiernos municipales), todos los vecinos percibían.

El punto crítico de este programa es la participación de los habitantes. Originalmente, no estaba contemplada, pero, dada la complejidad que implica despejar áreas para construir viviendas y trasladar población allí y así sucesivamente o dónde alojar a la población que debe ser relocalizada para la apertura de calles, requirió, tarde o temprano, del consenso y colaboración de los vecinos de estos barrios. En algunos casos se contaba con una organización barrial previa y en otros esta debió ser conformada.

## MEJORAMIENTOS HABITACIONALES

Esta propuesta, que fue sin duda la más innovadora y se centró en el Programa Mejor Vivir, por diversas razones es el programa que expone los peores resulta-

<sup>14</sup> Algunos barrios fueron excluidos del listado del programa porque las obras hidráulicas eran muy costosas.

<sup>15</sup> No obstante, algunos barrios no habían tenido intervenciones previas de importancia.

dos en relación a las expectativas estatales. Un primer cuello de botella fue la necesidad de contar con un diagnóstico previo, que implicaba un relevamiento riguroso del parque habitacional de cada distrito. Este estudio debía ser solventado por los gobiernos locales y, además, realizarse en breve tiempo, pero no todos estaban dispuestos a hacerlo o excedía su capacidad de gestión. Por esta razón, muchos distritos no lo ejecutaron.

Una segunda dificultad inicial se planteó a partir de quienes deberían llevarlo a cabo: las empresas constructoras. Luego de varias licitaciones fallidas, el Estado decidió flexibilizar su postura. Las empresas no tenían experiencia de trabajar en mejoras en viviendas habitadas y dispersas en el territorio y no contaban con una logística para llevar a cabo esa tarea; por lo tanto, no presentaron interés en las convocatorias.

Algunas ONG con experiencia previa en acciones de mejoramiento de barrios con situaciones de precariedad habitacional se presentaron en conjunto y se postularon para realizarlo. Finalmente, desde el Estado nacional y provincial las acciones se realizaron en una fase experimental y con un desempeño favorable. Solo unos pocos municipios lograron hacerlos por medio de empresas. En realidad, lo que se hizo fue utilizarlo como financiamiento complementario en la ejecución del Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios.

En síntesis, el subprograma se caracteriza por una subutilización de los cupos previstos, debido a las dificultades señaladas, y su uso como financiamiento complementario en realidad desvirtúa su objetivo, que era mejorar el parque habitacional construido.

## VIVIENDAS POR COOPERATIVAS

Como se indicó, existen dos modalidades. Las cooperativas a través de las organizaciones sociales tuvieron un fuerte impulso en el inicio. La amalgama organizativa estaba dada por las mismas entidades que la recibieron directamente desde el Estado Nacional. La Corriente Clasista y Combativa (CCC) y la Federación de Tierra y Vivienda (FTV) son organizaciones “piqueteras”<sup>16</sup> que, en el inicio de la gestión de Néstor Kirchner, se mostraron como aliadas. Ambas decidieron repartir los cupos entre sus propios miembros y las viviendas a construir se decidieron en los barrios (en su mayoría asentamientos) donde se encontraban las sedes de las organizaciones o, en su defecto, en predios de las organizaciones.

---

<sup>16</sup> *El movimiento piquetero* es el nombre que se le dio a un frente de organizaciones de desocupados que cortaban rutas (piquetes) para reclamar planes de subsidio al desempleo. Cobraron fuerza desde mediados de la década de 1990 y luego se dividieron en diferentes fracciones. En particular a partir del gobierno de Néstor Kirchner se dividieron entre oficialistas y opositoras (Svampa-Pereyra, 2004).

Este programa tuvo muchas dificultades de implementación. El dinero que debía llegar a las organizaciones o a los municipios pasaba por muchas instancias burocráticas y no permitía una continuidad en las obras, lo que implicaba que el monto destinado a la mano de obra se iba estirando en el tiempo e implicaba menos ingresos mensuales para los miembros de las cooperativas, lo que generó tiempos discontinuos. Tanto en el caso de las cooperativas por organizaciones como por municipio se fueron desgranando los participantes, ya que aquellos que contaban con experiencia y capacitación laboral se incorporaban al mercado laboral de la construcción, que, al calor de la reactivación económica, fue absorbiendo operarios y, en el caso de empleos formales, esto implicaba niveles salariales relevantes y muy lejos de lo que percibían los miembros de las cooperativas. Las organizaciones piqueteras, por otra parte, según las entrevistas, lograron que algunas personas permanecieran, cumpliendo roles indispensables en las obras, ya que a su vez capacitaban a aquellos que carecían de experiencia, mujeres desocupadas incluidas.

En el caso de las experiencias municipales, en realidad se trató de obras dirigidas y gestionadas por los propios gobiernos locales. Algunos miembros de las cooperativas recibían viviendas y otros simplemente recibían un monto del plan de desocupado. Esta decisión quedó, de forma discrecional, en manos de las autoridades locales y, por lo general, su inclusión o la falta de ella no se vinculaba a relaciones de clientelismo político.

En el caso de la ciudad de Buenos Aires es notorio desde hace varias décadas el mal desempeño en la construcción de vivienda de interés social, a pesar de que cuenta con un Instituto de la Vivienda de carácter autárquico (IVC), con presupuestos y recursos humanos capacitados, pues consecutivamente ha estado demostrando subejecución. En este distrito no se implementó el Programa de Emergencia Habitacional ni el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, ya que existían otros programas similares (también con baja ejecución y gran lentitud en los proyectos). El Gobierno de la Ciudad, que asumió en diciembre del 2007 presidido por Mauricio Macri, del partido PRO (tendencia de derecha), no tiene en su agenda la situación habitacional de aquellos que viven en condiciones críticas, ya que minimizó el presupuesto dedicado a estos fines. Por el contrario, impulsa una política ambigua para los asentamientos informales y acompaña los desalojos de aquellos que ocuparon viviendas privadas o públicas. De un cupo de 5.000 viviendas en la fase I del Plan Federal de Viviendas, solo se construyeron 1073 en la zona sur de la ciudad. En el caso del Programa Mejor Vivir se hicieron 128 mejoramientos ([www.vivienda.gov.ar](http://www.vivienda.gov.ar)), y hubo fuertes sospechas acerca de cómo se eligieron los beneficiarios.

## REFLEXIONES FINALES

Las nuevas políticas habitacionales asumen las críticas a los productos de las intervenciones de las décadas anteriores y se apropian entonces de un cambio en la tipología, tanto de la vivienda como del barrio. La vivienda construida desde 2003 por el Estado es en su mayoría unifamiliar, lo que implica menor mantenimiento y la posibilidad de ampliar y genera más satisfacción que las anteriores. Es interesante que en algunos casos el tamaño se construye de acuerdo con las necesidades de la familia, es decir, el usuario es definido previamente.

Sin embargo, queremos resaltar que se mantiene el modelo de separación del espacio residencial del espacio productivo y se les prohíbe a las familias desarrollar actividades económicas, ni siquiera pequeños comercios, situación que de hecho se produce y tiene una larga tradición en los sectores populares. Es decir, no se contempla el uso mixto de la vivienda popular.

Los barrios que se buscan albergan, en su mayoría, menor cantidad de viviendas y familias que los anteriores modelos, pero esto no siempre fue cumplido porque atenta contra la lógica de producción de las empresas constructoras (mayor tamaño = mayor rentabilidad) y las formas de gestión del suelo urbano disponible.

En los nuevos barrios se construye infraestructura básica, como agua corriente, cloaca, electricidad y, en algunos casos, gas por red, con lo cual se garantiza la calidad urbana mínima. No obstante, el problema del acceso a los establecimientos educativos o de salud difícilmente se resuelva en los tiempos requeridos por la población.

En cambio, en términos generales, no se cambió la forma de producción. Las empresas constructoras medianas o grandes son las ganadoras de este conjunto de programas y la producción social de la vivienda es una situación minoritaria y en algún caso solo se utiliza ante el fracaso o desinterés de las grandes empresas capitalistas. Esto implica a su vez mayores costos respecto al modelo de autogestión.

Del análisis de las experiencias desarrolladas en los municipios del Conurbano Bonaerense lo que primero se debe plantear es que existen fuertes heterogeneidades en las formas de llevar a cabo la política y en el tipo de producto urbano resultante. De esta forma encontramos casos en los que el impacto fue muy positivo para la población, en particular a partir del Subprograma de Villas y Asentamientos Precarios (aunque no todos los proyectos), casos en lugares de integración urbana para los casos de TPU, situaciones en áreas de consolidación y otros ubicados en zonas inundables o de casi imposible regularización de dominio o enclavados en lugares de entorno rural y casi inaccesibles.

Las rupturas con las prácticas anteriores se centran en que se realizan por fuera del sistema nacional de vivienda; en la importancia que se les da a los municipios



en el diseño de los proyectos y su ejecución; en el abanico de programas con diversas líneas y en la incorporación de otros actores, aunque sea de forma incipiente o experimental, como las ONG u organizaciones sociales. Las continuidades se vinculan con que el producto de la política es, mayoritariamente, vivienda “llave en mano”; que el proceso productivo es, en su mayoría, igual, por medio de empresas capitalistas y, por lo general, que falta la participación de los usuarios en las decisiones del barrio y de las construcciones.

Algunos de los problemas que se observan son: a) suelo urbano: la lógica de la empresa como proveedora de suelo ante la falta de suelo público solo reproduce la captación de plusvalía por parte de algunos propietarios y lleva la ciudad hacia la extensión porque, lógicamente, el suelo (a urbanizar) se encuentra en la periferia y reproduce la vieja práctica de que el Estado asume los costos de la provisión de infraestructura. Los organismos estatales que poseen tierra vacante no se desprenden de ella o incluso la privatizan a precio vil; b) falta de infraestructura social en los nuevos barrios, fundamentalmente escuelas y centros de salud, que siempre llegan años después de que la gente se muda; c) tomando el punto de vista de los usuarios, hay disconformidad en numerosas familias por el tamaño de la vivienda, aunque también hay una alta valorización por haber alcanzado la meta de la “vivienda propia” y se encontró un mal desempeño de las empresas que reiteradamente incurren en malas terminaciones, utilizan material de menor calidad al estipulado y cometen otros diferentes vicios de obra.

Por todo lo presentado, creemos que es necesario un debate para caracterizar, para adjetivar la política social de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, ya que encontramos fuertes elementos que apuntan a la reconstrucción de un estado de bienestar, incluyendo la política de vivienda, con renovación y ampliación de la oferta estatal (que no incluye aún formas de acceso al suelo urbano como algunas experiencias previas de lotes con servicios), pero con fuertes restricciones a la intervención en el mercado del suelo (vinculado a la política neoliberal), en un marco de servicios públicos, mayormente en manos de empresas privadas, incluyendo diferentes medios de transporte (trenes, subtes, colectivos, además de autotaxistas y rutas), donde el Estado ha dado algunas señales de presión sobre la calidad del servicio y sobre las tarifas, pero no tiene mucho margen de maniobra con relación a los contratos establecidos previamente. El fuerte peso de la construcción por medio de empresas privadas capitalistas implica una fuerte continuidad en las políticas del Estado argentino, siendo las formas cooperativas una situación marginal que fue decreciendo al correr de los años y la recuperación económica. Estas han demostrado ser un actor de peso, pero con importantes falencias en su desempeño, mientras que, en paralelo, obtuvieron grandes ganancias. ■

## **Bibliografía**

---

CRAVINO, M. C. (2008). *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: UNGS.

CUENYA, B. (1997). "Descentralización y política de vivienda". En: B. Cuenya y A. Falú (eds.). *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*. Buenos Aires: CBC-EUDEBA.

RODRÍGUEZ, A. y SUGRANYES, A. (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.

RODRÍGUEZ, CARLA, DI VIRGILIO, M. M. y otros (2007). *Políticas de hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: AEU-UGC-FSOC-UBA.

SVAMPA, M. y PEREYRA, S. (2004). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *Los programas de vivienda social y la inclusión urbana. XVI Asamblea de Ministros y autoridades máximas de la vivienda y el urbanismo en América Latina y el Caribe* MINURVI. Santiago de Chile: octubre 2007.

YUVNOSKY, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.