

**VI Jornadas de Sociología de la UNLP “Debates y perspectivas sobre Argentina y América Latina en el marco del Bicentenario. Reflexiones desde las Ciencias Sociales” La Plata, 9 y 10 de diciembre de 2010**

**Mesa 42: La cuestión urbana: dimensiones sociales e institucionales de la sustentabilidad de las ciudades** Coordinadores: **M**aría Laura Canestraro

(CONICET/UBA-UNMDP); [mlcanestraro@gmail.com](mailto:mlcanestraro@gmail.com) ; Jorge L. Karol (FAU, UNLP); [jorge.karol@gmail.com](mailto:jorge.karol@gmail.com)

**Ponencia: El Estado argentino y las políticas habitacionales para los sectores populares del AMBA, desde el 2004.**

**Autoras:** **Elisa Graciela Carlevarino,** Doctorando en Sociología. Investigadora (Facultad de Ciencias Sociales) y Profesora (Facultad de Ciencias Económicas) de la Universidad de Bs. As., [gcarlevarino@hotmail.com](mailto:gcarlevarino@hotmail.com)

**Julia V. Rofé-** Doctorando en Sociología. Investigadora y Profesora -Facultad de Ciencias Sociales y Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Bs. As., [juliarofe@hotmail.com](mailto:juliarofe@hotmail.com)

## **1. Introducción**

La estructura institucional del Estado y sus formas de intervención se transforman a medida que el capitalismo cambia y se desarrolla. En este sentido, *“el origen, expansión, diferenciación y especialización de las instituciones estatales, reflejan intentos de resolución de la creciente cantidad de cuestiones socialmente problematizadas que va planteando el desarrollo histórico de la sociedad...”* (Oszlak, 1984: 286; Oszlak y O'Donnell, 1982:99). El análisis de las políticas públicas implica considerar que posición adopta el Estado frente a dichas cuestiones.

Este trabajo, busca caracterizar a las políticas públicas referidas a la situación habitacional de los sectores populares del Area Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) centrándonos en la Ciudad de Bs. As (CABA) y los Partidos del Gran Buenos Aires (especialmente el Partido de San Isidro).

Durante la década del 90, se han producido las transformaciones más radicales en la configuración, tamaño y papel del Estado nacional: se contrajo, al desembarazarse de su aparato productivo (vía privatizaciones), de sus órganos de regulación económica (vía desregulación), de muchas de sus funciones (vía tercerización), de la prestación directa de muchos servicios públicos (vía descentralización), de contingentes de

personal (vía retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas) y de una porción de su capacidad de decisión soberana (vía internacionalización) (Oszlak, 1999).

Al considerar la política neo-liberal que impulsó estas reformas y las políticas públicas correspondientes, podremos explicar la segregación residencial socio-económica y los procesos de fragmentación y desintegración social, que, sin dudas, se han profundizado en nuestro país a partir de la década en cuestión.

La redefinición del papel central del Estado, le dio una creciente importancia al sector privado- nacional y extranjero- para el desarrollo del espacio urbano. Sus intereses y estrategias se constituyen en un factor central, complementándose con un Estado “facilitador” para el desarrollo de urbanizaciones cerradas, mega - emprendimientos, centros comerciales y de servicios que han tenido una muy buena aceptación por parte de grupos de población de medios/ altos recursos económicos; en consecuencia se ha producido una transformación acelerada del AMBA. Por ello, para la comprensión de este complejo proceso de fragmentación socio-espacial, es fundamental analizar desde un enfoque contextual y crítico, la reforma del Estado, sus aspectos estructurales y de gestión, y también al sector privado que ha profundizado el proceso característico del desarrollo económico-territorial de los últimos años. (Carlevarino, 2008)

Nuestro objeto de estudio es el área Metropolitana de Buenos Aires<sup>1</sup>, que puede ser definida como un gran escenario urbano, donde un conjunto de centros interactúan alrededor de una ciudad que mantiene desde hace varias décadas una población estable. Dicho sistema, que comprende la Ciudad de Buenos Aires y 31 partidos adyacentes, concentra casi un 30 por ciento de la población total del país y constituye una región que posee un fuerte peso político, demográfico y económico. Dentro del área, se destaca el Conurbano Bonaerense en el cual se consideran los partidos que rodean a la Capital Federal. San Isidro se encuentra en él, dentro de la “primer corona”.

---

<sup>1</sup> El AMBA está conformada por la Ciudad de Buenos Aires y los siguientes partidos (en orden alfabético): Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echevería, Ezeiza, Exaltación de la Cruz, Florencio Varela, Gral. Las Heras, Gral. Rodríguez, Gral. San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lobos, Lomas de Zamora, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Mercedes, Merlo, Moreno, Morón, Navarro, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Vicente, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López y Zárate. INDEC- 2001

## **2. Políticas Habitacionales: Marco general**

La política habitacional en nuestro país ha atravesado diferentes redefiniciones en función de la posición que ha adoptado el Estado con respecto al sector. En la década de los noventa el Estado impulsó un proceso de transformación saliendo del rol histórico de productor de vivienda para pasar a ser facilitador, promoviendo principalmente la participación del sector privado y reservando para la sociedad civil una participación secundaria pero muchas veces institucionalizada.

La política habitacional sufrió un proceso de fragmentación impulsado por los procesos de descentralización de la administración de los recursos nacionales de vivienda hacia las jurisdicciones provinciales las que tomarán un rol protagónico en la administración del Fondo Nacional de la Vivienda. El accionar público nacional, enmarcado en el principio de subsidiariedad se ejerció a través de acciones normativas dirigidas a la privatización de las iniciativas, la desregulación de la industria de la construcción, la reactivación del crédito hipotecario de largo plazo y el carácter compensatorio de los nuevos programas de intervención focalizados al alivio de la pobreza.

Los esfuerzos de estas nuevas operatorias no alcanzaron a aliviar la situación de los grupos desfavorecidos por el reducido volumen de fondos disponibles en relación a las necesidades sociales a atender.

Esta situación deficitaria se hizo más compleja a partir de las nuevas necesidades emergentes por la pauperización creciente de los sectores de ingresos medios y medio bajos empujados “hacia abajo” por el cambio de la estructura económica, la precarización del trabajo / salario y el crecimiento del desempleo y sub-empleo derivados de las políticas del período considerado. Todo ello generó desplazamientos sociales desde el sector formal al informal que muchas veces se tradujeron en su “expulsión” de los barrios tradicionales hacia los asentamientos y barrios precarios o a áreas desvalorizadas y deficitarias.

En nuestro país, la población de bajos recursos ha tenido que buscar un lugar donde alojarse a través de múltiples formas de informalidad o ilegalidad.

Las diferentes modalidades de hábitat popular incluyen conventillos; inquilinatos (una de las formas más antiguas de habitación en condiciones de gran hacinamiento), ocupación de tierras fiscales o privadas sin las condiciones de utilización

para residencia, autoconstrucción de vivienda en lotes propios<sup>2</sup>, ocupación de inmuebles abandonados y tomas de casas, hoteles, pensiones y piezas de inquilinato y “villas miseria”<sup>3</sup>. En éstas últimas, sus pobladores padecieron violentos procesos de erradicación durante la dictadura militar como parte de un plan de renovación urbana y “embellecimiento de la ciudad” de Buenos Aires<sup>4</sup>. Hoy agregamos los núcleos urbanos transitorios que suman más de 100 y están repartidos por la ciudad en los que residen aquellos ciudadanos que no encuentran otro lugar para residir que la misma calle. (Rofé: 2009)<sup>5</sup>

Muchas de estas formas de hábitat se superponen hoy en día en las más variadas combinaciones (regulares e irregulares).

### **2.1. Fonavi: un poco de historia**

El Fondo Nacional de Vivienda es un organismo creado en 1972 por Ley N 19.929, con la finalidad de ocuparse de las políticas habitacionales de los sectores populares controlando recursos cercanos al 1% del PBI.

Desde la Secretaría de Vivienda, con una alta centralización en la toma de decisiones, esta operatoria estaba dirigida a sectores de bajos recursos. La modalidad constructiva se basaba en la construcción de grandes conjuntos habitacionales, con equipamiento físico y social a cargo de empresas constructoras privadas. No se tenía en cuenta el perfil de la demanda. Cada unidad de vivienda presentaba un alto costo y había escasa recuperación de la inversión por la inestabilidad económica. El Estado garantizaba el financiamiento a través de préstamos subsidiados a bajas tasas de interés.

En 1995 el FONAVI paso a las provincias en un nuevo marco legal: la Ley 24.464 /95 instaura el Sistema Federal de Vivienda. El tema del acceso a la tierra urbana no estaba considerado en esta operatoria.

Frente a la nueva modalidad de producción de vivienda e infraestructura basada en la descentralización, los municipios pasaron a ocupar un rol protagónico en la medida en que los Institutos provinciales de vivienda delegaron parte de sus funciones en ellos.

---

<sup>2</sup> Su período de mayor crecimiento fue entre 1947 y 1955 consolidando la estructura espacial de los partidos del Gran Buenos Aires y extendiendo el radio de extensión de la ciudad (CLICHEVSKY, 2000).

<sup>3</sup> Éstas tienen comienzo en los años ‘40 con la expansión urbana y las migraciones internas. La ocupación fue paulatina y sin una acción previa organizada. Este fenómeno comenzó siendo una situación excepcional y percibida como lugar de paso por sus habitantes convirtiéndose en residencia permanente.

<sup>4</sup> En la actualidad, la mayoría de las familias que las habitan tienen más de diez años de residencia en el lugar, pero continúan en condiciones de vulnerabilidad respecto de su situación legal.

<sup>5</sup> Se han concentrado numerosos asentamientos al margen del riachuelo y en el caso del Playón de Chacarita, Calle Fraga, se hizo una acción de amparo para evitar el desalojo.

En este contexto surgen y se difunden también, las instituciones del Tercer Sector: “instituciones intermedias” que cobran un rol cada vez más protagónico en la esfera social, especialmente en la resolución del problema habitacional.

### **3. Políticas habitacionales a partir del Gobierno del Dr. Kirchner**

La asunción de Néstor Kirchner como presidente de la Nación en mayo de 2003 modificó la estrategia habitacional implementada hasta entonces, ya que se propuso centralizar las políticas sociales en torno a la construcción de viviendas para los sectores populares. Se generó una centralización en las Directivas Generales a cargo del Poder Ejecutivo Nacional (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios - Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda-); pero las tareas ejecutoras serán responsabilidad de los gobiernos provinciales y municipales y los Institutos de Vivienda Provinciales, los encargados de convocar a las licitaciones.

Los Programas implementados planificaron construir 420.000 viviendas en el período 2003-2007, divididos en dos etapas; 120.000 en la primera etapa y 300.000 en la segunda. La inversión proviene de recursos propios (Tesoro Nacional) a diferencia de períodos previos que se solventaban con préstamos externos incrementando la deuda.

A principios de julio de 2004, Kirchner anunció la puesta en ejecución de un plan con fondos de un crédito otorgado por el BID, para la construcción de viviendas y servicios en todo el país.<sup>6</sup> Para este Programa el aporte de la Nación se estimó en **\$3.900 millones de pesos**. Todas las provincias estaban incluidas en él.

El convenio marco de la segunda etapa del Programa Federal de Construcción se suscribe en agosto del 2005 y prevé la construcción de **300.000 nuevas viviendas** en todo el país, dirigidas especialmente para sectores con NBI insatisfechas. Para esta etapa el aporte de la Nación se estima en **\$17.401.900 millones de pesos**.

Dicho acuerdo establece que cada provincia estará en condiciones de presentar proyectos para ser financiados en esta segunda etapa en la medida en que vayan terminando las obras financiadas en la primera etapa y “*una vez agotado el cupo fijado para este*”. También se establece que no podrán presentarse a licitación aquellas empresas que habiendo resultado adjudicatarias en la etapa anterior no hubieran

---

<sup>6</sup> La presidenta Cristina Kirchner en noviembre de 2008 lanzó un nuevo plan nacional anticrisis con el propósito de ejecutar obras públicas para garantizar el empleo. Fuente Diario Clarín

cumplido con el plan de trabajo generando un atraso superior al 15% en el plazo de la obra. Todas las provincias fueron incluidas también en este programa.

Tomando en cuenta el déficit habitacional correspondiente a los datos del último censo (2001) hay un total de 2.640.871 hogares deficitarios en todo el país. Esto implica que el déficit habitacional alcanza casi al 30% de los hogares.

Para evaluar el Programa Federal de Construcción de Viviendas tomemos su objetivo más ambicioso: la construcción de 120.000 viviendas en su primera etapa (de 42 m<sup>2</sup>. con normas mínimas de calidad), con una inversión estimada de U\$S 1.300 mill; Programa Federal Mejor Vivir: 140.000 mejoramientos habitacionales, con una inversión de U\$S 466 mill y que generaran 360.000 empleos (240.000 directos y resto indirectos). En la 2<sup>a</sup> etapa: Programa Plurianual (agosto, 2006) se propone la construcción de 300.000 viviendas, con una inversión estimada de U\$S 6.000 mill y una sup. De 55m<sup>2</sup> por vivienda. (Rodulfo, 2007). Suponiendo que se logre este objetivo de máxima planteado en la firma de los convenios marco (construir 420.000 viviendas) se estaría respondiendo solamente a alrededor de un 16% de la demanda real al año 2001. Es decir, sólo solucionaría el 16% del déficit habitacional.

La poca incidencia del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la problemática habitacional nacional se refuerza examinando las cifras de las viviendas asignadas y las efectivamente terminadas. Para la **Etapa I**, la adjudicación de las 101.331 viviendas implica solamente la solución del 3,84% de la demanda habitacional, al tiempo que, las viviendas efectivamente finalizadas representan la solución para solamente un 2,27% de los hogares deficitarios. Para la **Etapa II**, las viviendas adjudicadas (48.711) representan solo el 1,84% de los hogares deficitarios, y las finalizadas (4.447) representan soluciones para el escaso 0.17% de los hogares deficitarios.

En el mejor de los casos, **el Programa Federal de Construcción de Viviendas en ambas etapas ha solucionado hasta junio de 2008 alrededor del 2,5% del déficit habitacional**, considerando el número de viviendas finalizadas. En este sentido, la demora en la ejecución de los presupuestos asignados y la extensión de los plazos de construcción son un serio obstáculo para el logro de avances de importancia en la solución del déficit habitacional.

De todas maneras y a pesar de las demoras tal como expresa Fernández Wagner (2006) el Estado esta llevando a cabo una voluminosa construcción de viviendas públicas que

es histórica, pues habría que retroceder 60 años para comprobar que en solo dos oportunidades (Primer Plan Quinquenal de Perón y principios de los años '70) pueden haberse construido tantas viviendas anuales con fondos públicos en las grandes ciudades

### **3.1. Área Metropolitana de Buenos Aires:**

De las 120.000 viviendas a construir en la 1º etapa, con un monto de 1300 mill de U\$S, el 30,7% se orientó al AMBA, o sea 38.000 viviendas. La Provincia de Buenos Aires es la que mayor cantidad de hogares deficitarios posee, ascendiendo éstos a un total de 944.532 y representando el 24,1% del total de hogares en la provincia. Geográficamente, el mayor déficit habitacional se ubica en el Gran Buenos Aires, concentrando más del 60% del total. Esto representa un 40% del total del país. Esto muestra que un 40% de los argentinos, nacidos en esta provincia, habita en viviendas recuperables pero con un alto grado de deterioro, en inmuebles precarios como ranchos o casillas, hogares en casas de inquilinato, locales no construidos para habitación, hoteles y pensiones, bajo elevadas tasas de hacinamiento y sin una tenencia legal que pueda hacer de la vivienda un derecho efectivo. (Dip. Reyes, agosto 2010).

En esta provincia, el PFCV <sup>7</sup> se instrumentó a través de dos modalidades: “Tierra y proyecto Urbano” (TPU), mediada por el Instituto de Vivienda de la Provincia y en forma directa entre municipios-nación, a través del “Subprograma Federal de Construcción de Vivienda con Municipios”. ”En agosto de 2008, se encontraban finalizadas o en proceso de ejecución con avance superior al 75%, 19.891 unidades, ejecutadas centralmente con TPU y localizadas, en el segundo cordón del GBA, en los partidos de: La Matanza, Esteban Echeverría, Moreno y Florencio Varela., que son los que concentran mayor déficit habitacional (Vio: 2009). Sin embargo, y a pesar de las correcciones efectuadas en la 2ª Etapa (Federal II), (que introdujo mecanismos de ajuste y mejoró los montos por unidad), hubo una notoria sub-ejecución en toda el área: en cinco años, se alcanzó aproximadamente un 52% de las metas inicialmente planteadas en la etapa I que comprendía el primer bieño. (Rodríguez, 2009)

---

<sup>7</sup> El PFCV incluye cuatro subprogramas: a)Subprograma Federal de Construcción de Viviendas con Municipios, b)Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, c) Subprograma Federal para el Mejoramiento urbanos, Obras de Infraestructura y Obras Complementarias y d)Subprograma Federal de Terminación de Viviendas

Podemos destacar diferencias significativas en su aplicación en el primer y segundo cordón del Gran Buenos Aires. En el primer caso, municipios con cierta capacidad para formular lineamientos de política urbana -y poca oferta de suelo-, lo aprovecharon para concretar algunas obras planificadas en ciertas áreas como urbanización de villas, complementándolo con otros programas: San Isidro es un ejemplo. “En el segundo cordón, PFCV imprimió fuertes marcas territoriales a través de incrementos de la superficie urbana de los partidos, agregando y renovando el parque habitacional con niveles significativos de concentración física. Esto refuerza el patrón de distribución de los sectores de menores ingresos acentuando su proceso de *periferización residencial*”<sup>8</sup>

### **3.2 Política Habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)**

La Ley 1.408 del 29/07/2004 de la legislatura porteña declaró el estado de emergencia habitacional. En el artículo N° 7 se hace referencia a la necesidad de suspender los desalojos de los ocupantes de inmuebles pertenecientes al Gobierno de la ciudad dado que se encuentran incluidos en el estado de emergencia habitacional citado.

La Secretaría de Desarrollo Social del GCBA se ocupó de las operaciones crediticias relacionadas con la emergencia habitacional<sup>9</sup>, (algunos de ellos convenidos con ONGs) a través de los cuales se entregan materiales de construcción, subsidios y alojamiento en hogares propios.

Por su parte el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) es un organismo creado en reemplazo de la Comisión Municipal de la Vivienda, con las tareas específicas de otorgar acceso a la vivienda a aquellos sectores sociales que se ven incapacitados de hacerlo vía mercado, reducir el déficit habitacional, reactivar el mercado de vivienda y regularizar la situación dominial de los inmuebles, entre otras. Para realizar estas tareas esta organización desarrolla programas para los cuales asume los objetivos de organizar planes de acceso a la vivienda a través de la urbanización de tierras, incluyendo con preferencia a los “sectores organizados colectivamente” a través de acciones autogestivas. Uno de los programas: Programa de autogestión para la

---

<sup>8</sup> La implantación del Barrio Santa Rosa en Florencio Varela, con 1432 viviendas, consolida la extensión del área urbana del partido en aproximadamente 70 hectáreas (7km<sup>2</sup>), incrementando en un 10% su superficie actual ( Rodríguez, 2010 )

<sup>9</sup> Se refiere a un tipo de demanda que requiere una resolución urgente pero luego de la crisis del 2001 emergencia habitacional y situación de pobreza se confunden.



vivienda (PAV) constituye el emprendimiento más interesante de este período dado que se basa en la entrega de créditos a familias unidas en organizaciones colectivas con personería jurídica (Cooperativas, Asociaciones Civiles, Mutuales) para la compra de viviendas, hasta un límite de precio. Acompañando esto, el Gobierno se compromete a monitorear los fondos y a poner a disposición equipos interdisciplinarios de profesionales en el tema mientras que los beneficiarios asumen la responsabilidad de administrar los recursos y pagar las deudas hipotecarias. Las leyes N° 341<sup>10</sup> y N° 964 emitidas en el año 2000 y 2002 respectivamente que detallan la operatoria

El Instituto otorga el Crédito Hipotecario, promueve y controla el proceso social y técnico, como así mismo financia la compra, refacción o construcción del inmueble y también controla el uso del crédito.

El Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas tiene como objetivo primario incrementar la integración urbana. De este modo, el programa supera el criterio de la erradicación asumiendo como responsabilidad primaria la integración y la transformación de las villas en barrios<sup>11</sup>. Este programa planteó la "integración" de estos barrios a la ciudad mediante la realización de obras que incluyeron construcción de viviendas, apertura y pavimentación de calles, dotación de servicios de infraestructura y prolongación del transporte público en las villas más extensas. (Rofé: 2008)

Para el 2003 los avances de las viviendas ejecutadas eran del 6.35% (AGCBA: 2006) y hacia fines del 2007, el IVC construyó 1025 viviendas necesitando 84 años para resolver el problema habitacional. Desde su creación, este instituto tuvo graves problemas organizativos con cambios de autoridades y con una escasa capacidad de respuesta a los problemas de vivienda social. (Cohre: 2008)

Con respecto a los servicios, los habitantes poseen redes de distribución de servicios muy inestables. Con referencia a la electricidad, el mal estado de las instalaciones y de los cables provoca cortes de luz ya que el sistema se colapsa.

---

<sup>10</sup> Este programa (Ley 341 y el de Vivienda Porteña) fueron eliminados por la actual gestión de la CABA y se agregó según ley 2258 el programa Cooperativas que consiste en otorgar subsidios a beneficiarios de viviendas

<sup>11</sup> La excepción la constituye la Villa 31 al estar localizada en Retiro en tierras de alto valor que son requeridas para otros usos. Una resolución reciente resuelve la erradicación de los residentes más nuevos ubicados en la denominada Villa 31 Bis

El IVC no realizó conexiones domiciliarias en las viviendas sino que sus obras consistieron en tender caños para ciertas calles y suministrar materiales a los vecinos para que éstos realicen la conexión final. Aparecen problemas de presión, continuidad y hasta de la calidad del agua recibida por entrar en contacto con basura y por la precariedad de las redes de desagüe cloacal y pluvial.

Este valioso intento de radicación no alcanzó las metas proyectadas quedándose en un enunciado de intenciones. Los motivos de este fracaso se relacionan con las dificultades de generar consensos entre los distintos sectores implicados. Sin olvidar la presión del mercado inmobiliario sobre la gestión para obtener legislación que facilite el acceso a la tierra disponible para nuevas construcciones que ingresen al mercado y no para concretar las radicaciones.

El proceso de pauperización sufrido por la clase media generó una postura contraria a la inversión pública en planes de radicación sin un paralelo desarrollo de planes de viviendas que les facilitara el acceso a la propiedad.

Por su parte, el gobierno trató de cooptar algunas organizaciones sociales provocando enfrentamientos y divisiones entre las mismas. Además, no se tuvo en cuenta la falta de capacidad de pago de los vecinos beneficiarios – a pesar de la intención de contemplarlo- que rápidamente buscaron estrategias como el sub alquiler o la venta ilegal de los departamentos asignados.

La población de las villas sigue en crecimiento en densidad a través de la construcción en altura y el repoblamiento de zonas erradicadas complicando aún más el trabajo de los técnicos y especialistas.

Según la EAH, 2007 la población que habita en villas representa el 4,1% de la población de la ciudad. El informe de la Sindicatura General de la Ciudad estima (2007) que llega al 5,7%. Los datos sociodemográficos disponibles a Octubre del 2008 y correspondientes al 2006 (DGEyC) dan cuenta que en las villas predomina la población joven – edad media 24,4años- mientras que en la ciudad es de 38,7 años. Hay una mayor proporción de niños menores de 10 años, hay mayor repitencia escolar y mayor abandono a la escuela secundaria a pesar de las becas; predominan las mujeres, y las mujeres jefas de hogar, las familias numerosas y cuentan con una mayor proporción de inmigrantes de países limítrofes

### **3.3 Programa Federal de viviendas en la CABA**

En 2005, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, recibió 96 millones de parte de la Nación para la construcción de viviendas. De esta suma, el Plan Federal contribuirá con 79 millones, mientras que el resto corresponderá a otro tipo de aportes, como los fondos FONAVI. Además, la Ciudad contó con aproximadamente 180 millones votados por la Legislatura para el mismo fin, cerca de 29 millones aportados por el Instituto del Juego y seis millones y medio de un crédito BID.

En Ciudad de Buenos Aires, la tipología de vivienda predominante fue la de complejos de torres y tiras de planta baja y tres pisos con un costo promedio unitario de las obras ejecutadas, según datos oficiales, ha resultado en U\$S 22.000, lo que da un costo m<sup>2</sup> U\$S 400 (sin suelo). (Carla Rodríguez: 2010). El 88% de los proyectos se concentraron en Lugano, Soldati, Parque Avellaneda (área de reserva fiscal de histórica ejecución de vivienda pública, donde el sector privado nunca desarrolló otras iniciativas.) y Flores. En donde PFVC acompaña el esquema de urbanización de una villa del “Bajo Flores”.

En el caso de la villa 1,11, 14 según las obras realizadas en el marco de este programa según análisis de la Defensoría del Pueblo de octubre de 2008 (no considera las viviendas intrusadas del 2006 en la villa 1-11-14.) se contabilizan en el 2001: 40; en el 2002: 634, en el 2007: 87 dando un total de 761

En realidad, cabe destacar que la producción de vivienda popular a partir del año 2003 es muy alta a pesar de no alcanzar las cifras anunciadas, sin embargo los problemas habitacionales siguen siendo graves: alto costo de los alquileres, desalojos, ausencia de crédito barato para la compra de viviendas para sectores de las clases medias, crecimiento de la población en las villas que crecen en altura frente a la falta de espacio disponible, conflicto barriales por la ocupación de las viviendas asignadas como consecuencia de los planes de erradicación. Sumado a todo esto la proliferación de los denominados núcleos urbanos transitorios (Fernández Wagner, 2006). Uno de los graves problemas con los se enfrenta la producción de viviendas es el del largo período de ejecución que obliga a la reformulación de los costos propuestos en la licitaciones adjudicadas, e incide en la calidad constructiva del material utilizado.

### 3.4 Gestión de Mauricio Macri:

En diciembre del 2007 asume como Jefe de gobierno de la ciudad el Ing. Mauricio Macri modificando la política habitacional sostenida hasta entonces. En materia de vivienda en general, donde no se excluyen las villas, el Pro ha montado un sistema primero para desfinanciar permanentemente la política habitacional, todos los presupuestos que salen aprobados en la legislatura no son cumplidos en su totalidad, hay un nivel de sub ejecución alarmante. Este año, en el primer semestre, el IVC ha ejecutado el 6,7% del presupuesto asignado, debiendo haber ejecutado el 50 por ciento del mismo hasta la mitad del año, según información oficial del propio gobierno de la ciudad.

Durante la gestión de A. Ibarra y de J. Telerman rondaba el 5% del presupuesto total invertido en villas y hoy se estima menos del 1%. El PRO ha decidido invertir en la zona donde ganan votos, que es en la zona norte y centro de la ciudad, áreas típicas de residencia de la clase media.

#### **Distribución de la población de C.A.B.A. según situación habitacional**

<b>Población</b>	<b>Habitantes</b>
Población CABA	2.768.772
Población en Emergencia Habitacional	500.000
Población en Villas	300.000
Población en Asentamientos	30.000
Población en Conventillos	1.300
Población en hoteles	1.000

<b>Viviendas populares</b>	<b>Cantidad</b>
Villas	14
Asentamientos precarios	140
Núcleos Habitacionales Transitorios	2
Barrios Municipales y Complejos Hab.	18

Fuente: Elaboración propia en base a datos otorgados por el Legislador porteño

Facundo de Filippo, octubre 2010

En el año 2000, nace la Corporación del Sur Sociedad del Estado, con poder de decisión en parte de la zona sur (15 barrios) de la ciudad, siendo entre ellas la de privatizar tierras públicas y a través de iniciativas de promoción inmobiliaria, permite

que la inversión privada desplace al sector público. Su objetivo es promover el desarrollo económico y territorial impulsando inversiones tanto públicas como privadas en la zona sur de la ciudad. Funciona a través de sistemas de fideicomisos y hoy se ocupa de ejecutar las obras de urbanización de las villas.

En la nueva gestión el IVC se descentralizó en dos organismos:

1 Unidad de gestión que se ocupa de la emergencia habitacional en la ciudad en villas y asentamientos (se refiere a problemas puntuales, de saturación de cloacas, un problema eléctrico, pequeñas obras, reparación de una casa,) y elabora los listados de adjudicación de las viviendas

2 Corporación del Sur que se ocupa de la construcción de las nuevas viviendas, el mejoramiento de servicios y la apertura de calles en las áreas precarias de la ciudad.

En los hechos, con excepción de la Villa 20, no se han producido intervenciones para mencionar.

En síntesis, La política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires en la actualidad se divide en 4 áreas:

• Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC): es el organismo encargado de diseñar la política habitacional de la Ciudad. (Ente autárquico, ley 1251) .El presupuesto otorgado para este organismo fue decreciendo con relación al presupuesto de la CABA, en el año 2007 correspondía al 3.4% descendiendo al año 2009 a 1.7%. Al mismo tiempo se redujo notablemente el porcentaje de ejecución de obras – 2007 ,86.70 % al 2008 el 25%. Cabe aclarar que históricamente siempre ha sido bajo el valor otorgado a este organismo pero en estos últimos años su caída indica el perfil de la política habitacional de la actual gestión

• Ministerio de Desarrollo Social: es el organismo encargado de atender las situaciones de emergencia habitacional. (Presupuesto asignado a la demanda inmediata: 0.46%)

Funcionan tres programas:

1. Asistencia Socio habitacional
2. Asistencia Integral a los Sin techo
3. Asistencia Inmediata ante la Emergencia Habitacional

• Corporación Buenos Aires Sur: es una Sociedad del Estado que se encarga de la Planificación y construcción en las villas del sur de la ciudad. Ley 470. (Presupuesto asignado del 0,01% y con un 25% de ejecución de las obras)

- Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS): unidad fuera de nivel del Ministerio de Desarrollo Económico que atiende la emergencia social y de infraestructura en las villas y asentamientos. Presupuesto asignado del 0,01%.)

El presupuesto otorgado al área de vivienda corresponde al 4.4% del presupuesto total de la CABA en el año 2008 reduciéndose a 2,45% en el 2009 y al 1% para el 2010. Con respecto a la ley 1408 de emergencia habitacional sancionada en el año 2004, el art. 3 establece que debería crearse un fondo para atender la emergencia habitacional \$50.000.000 multiplicado por 4 años: \$200.000.000 que nunca se concretó.

En las villas, el PRO ha instalado un aparato clientelar. Un ejemplo de esta acción clientelar es lo que en los barrios se conoce como los pechos amarillos, que es el sistema de limpieza de los barrios, que a través de una cooperativa contratan a vecinos de los barrios para hacer la propia limpieza donde les entregan un chaleco amarillo y recorren los barrios levantando la basura y limpiando los espacios públicos pero que son todas personas puestas por los punteros afines al PRO. De hecho hubo gente que en un principio lo tenían y luego ha mostrado alguna diferencia y se lo han sacado.

En el caso de la villa 1,11, y 14 esta gestión, no ha realizado inversiones salvo pintar la fachada sobre Bonorino y eso lo han comunicado como una urbanización del predio. Esta villa se encuentra intervenida por una causa judicial para llamar a elecciones en las villas, frente a la corrupción existente con los delegados cooptados por el gobierno de la ciudad.

En la auditoría de la CABA, se denuncia que las obras hechas por el IVC en los planes de radicación, el valor del metro cuadrado termina valiendo lo mismo que en un barrio residencial. Con respecto a los materiales, tienen un nivel de precariedad asombroso, por más que se entregan terminadas, y finalizadas, con equipamiento con cocina, con calefón, con baños, vienen con materiales de pésima calidad, al poco tiempo empiezan las filtraciones. Finalmente, en muchos casos punteros afines al gobierno de turno pasean por el barrio ofreciendo el ingresar al listado de adjudicación por un monto específico que ronda entre los \$8000 y los \$15000 según el departamento y según la familia indicando un circuito perverso de cooptación y corrupción. Una vez entregadas a las familias adjudicadas no se realiza ningún tipo de acompañamiento o seguimiento en el proceso de adaptación a la nueva vivienda.

La creación de la UCEP constituye un aspecto a evaluar en este análisis de la situación habitacional de la ciudad y las políticas implementadas. El ministerio de Ambiente y espacio público mediante el decreto 1232-08 creó la UCEP: unidad de

control del espacio público cuyo objetivo central fue proteger el espacio público de la ciudad de los usurpadores del mismo colaborando en el mantenimiento del orden por la vía de la persuasión y la difusión de la normativa vigente y de las sanciones correspondientes por su transgresión.

En marzo del 2009 (Decreto 145-09) la unidad pasa a depender de la Dirección General de Ordenamiento del espacio público contando con personal administrativo, legal y operativo. Establecieron una metodología en sus intervenciones labrando actas, higienizando los predios afectados y sacando fotos para mostrar los alcances del procedimiento asegurando un alto porcentaje de eficiencia en la recuperación del espacio público (80%)

Bs. As, intenta convertirse en una ciudad segura para el turismo, para las inversiones inmobiliarias y esto constituye la prioridad de la gestión del PRO. Aún en los casos de intervención directa como en la zona sur de la ciudad apunta a modificar los usos del suelo en la zona, valorizar los terrenos y por ende expulsar a los sectores residentes en la zona de bajos ingresos.

La UCEP constituye un instrumento de control social que apunta a persuadir y a reprimir si es necesario a aquellos sujetos que viven o trabajan en la calle.

La pregunta que surge es como es que ha aumentado tanto la población en situación de calle y si esto se relaciona con la ausencia de una política habitacional con respecto a los sectores populares sin capacidad de ahorro ni con posibilidad de acceder a un alquiler.

El informe de la Defensoría del Pueblo de la ciudad y del Cels considera a la UCEP como un organismo estatal con prácticas ilegales en la medida que tanto las personas como las mercaderías decomisadas en los operativos deben tener autorización de la justicia. Además, la constitución de la ciudad garantiza el derecho a la vivienda digna y a un hábitat adecuado. Cual es el destino de los individuos en situación de calle, o que intrusan viviendas si no se observan instrumentos y políticas que resuelvan esta situación de exclusión a través de la autogestión o a través de planes habitacionales.

La defensoría propone la disolución de la UCEP.

#### **4. Política habitacional en el Municipio de San Isidro:**

Este municipio, se encuentra a 25 kilómetros de la Capital Federal, dentro del “primer anillo o corona” del conurbano y del Aglomerado Gran Buenos Aires<sup>12</sup>. Tiene una extensión de 50,8 km<sup>2</sup> y una población de 291.502 habitantes, con una densidad de aprox. 6.250 hab/km<sup>2</sup>. (Censo Nac.2001)

A mediados del S. XX San Isidro contaba con un importante desarrollo industrial hasta que la crisis general del 2001 lo detiene y lo reduce. Cerraron las fábricas más importantes y el partido se encaminó hacia un destino predominantemente residencial .El desarrollo demográfico sigue las pautas del Gran Buenos Aires, disminuyendo la tasa de crecimiento, como los demás partidos que rodean a la Capital. Según el Censo Nacional de 2001 el total de su población es casi la misma que veinte años atrás. ( Kropfl P, 2005).

Esta localidad ha sido, históricamente una localidad de residencia predominantemente de sectores medios, medios-altos y altos. Aunque también presenta “la otra cara de la moneda”: la existencia y expansión de asentamientos precarios; villas de emergencias en los cuales sus habitantes se encuentran con pésimas condiciones de vida y escasas posibilidades de mejoramiento. “Excluidos” e “incluidos”, ambos “segregados”, poniendo en evidencia características de la ciudad fragmentada. (Carlevarino, 2009)

#### **4.1 Plan Federal de Viviendas- Sub-Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos**

El Convenio Marco del Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios que, para el caso de San Isidro prevé la construcción de 3246 viviendas para diferentes barrios, fue firmado el 5 de enero de 2005.

---

<sup>12</sup> El Aglomerado Gran Buenos Aires se extiende por: La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 14 partidos cuya población y superficie integran totalmente el Aglomerado Gran Buenos Aires: Avellaneda, Gral. San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Morón, Quilmes, San Isidro, San Miguel, Tres de Febrero y Vicente López. INDEC- 2001



En el caso particular del barrio La Cava, se construirán 1882 viviendas, número correspondiente a las familias que fueron relevadas en el Censo Nacional 2001. Esta urbanización se realizará, por sectores y etapas, con apertura de calles y construcción de viviendas, según los planes municipales y, con estricta sujeción a lo determinado en materia de densidad poblacional, ocupación del suelo y alturas por el Código de Ordenamiento Urbano para la zona. Siempre de acuerdo con el convenio marco, en la Cava Chica se construirán 246 casas, se completarán 30 viviendas dentro del Programa “Mejor Vivir” y se pavimentarán 12.000 m<sup>2</sup> de calles.

Está en ejecución la primera etapa del Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos. El plan fue diseñado por el municipio para construir casas, con espacios que garanticen una baja densidad en cada zona en la que actualmente hay asentamientos, produciendo tal cambio en estos barrios precarios “en base al consenso de los habitantes, vecinos linderos, entidades intermedias y demás fuerzas vivas del partido”, según afirmó una empleada municipal consultada. Se incluyen también obras de infraestructura: apertura y pavimentación de calles, construcción de veredas, servicios de cloacas, luz, agua, gas y desagües pluviales. Para la selección de los beneficiarios se establecieron prioridades mediante un registro que determina un estado comparativo entre el censo cerrado realizado en forma conjunta con el INDEC en el 2001 y los actuales registros con que cuenta la comuna. Se conformó la **Mesa de Integración Social** -que supervisa todo el proceso- compuesta por “representantes de organizaciones no gubernamentales de los barrios, del Obispado, de templos religiosos, de clubes sociales y deportivos, cámaras de comercio e industria, como así también funcionarios municipales pertenecientes a diversas áreas” ( Comisión de Comunicación de la Mesa de Integración Social- Boletín N°1- Julio-Agosto 2007)

Como se adjudican las viviendas?

La “Comisión de Transparencia” como también denominan a la Comisión de Preadjudicación, de la Mesa de integración Social, decide sobre la correspondiente asignación a cada familia. Para ello debe verificar caso por caso la situación de cada familia antes de otorgar puntaje acorde a los criterios que en consenso ha establecido la Mesa.

Se tienen en cuenta: cantidad de miembros que viven en el hogar; documentación; haber sido censados en el 2001 y que hayan permanecido en el lugar, o que puedan demostrar antigüedad en el barrio con registros médicos o escolares previos a ese año. Otros aspectos que se consideran son: responsabilidad para educar a sus hijos

en las escuelas; buena conducta con los vecinos; participación comunitaria; posibilidad de sostenerse económicamente; alguna situación de riesgo de salud, familiar o habitacional.

La Nación aporta los fondos económicos, a través del Programa Federal correspondiente. El criterio acordado con el Gobierno Nacional es “vivienda por vivienda”: por más que haya más de una familia en una casa se otorgará solamente una vivienda nueva. El tipo de construcción: son casas diferentes, según la cantidad de ambientes (de 1, 2 ó 3 dormitorios). En cuanto a las viviendas, las familias que accedan a nuevas propiedades o a refacciones de las existentes, deberán pagarlas, sin excepción. Se considera la situación particular de cada familia y se ajusta el Plan de Facilidades de pago a las verdaderas posibilidades de cada grupo familiar. Existe un plazo durante el cuál las viviendas terminadas no podrán ser comercializadas.

Integran además la Mesa de Integración Social las comisiones de: **Convivencia**: conformada por vecinos preadjudicatarios coordinados por profesionales para la generación de acuerdos de convivencia, concientización y adquisición de pautas culturales y socio-ambientales; de **Sustentabilidad Económica**: para la “incorporación y fortalecimiento para el trabajo” a través de cursos de capacitación laboral; organización de cooperativas; terminalidad de estudios; de **Legajos y Casos Particulares**: se ocupa de aquellas familias que por sus particularidad necesitan análisis especial; de **Comunicación**: para la difusión de los alcances del sistema y decisiones de la Mesa de Integración Social.

#### **4.2. Plan de Realojamiento Habitacional: (Decreto Nro. 2846/06)**

Para aquellos que deseen mudarse a otros sitios del país o de la provincia, existen dos opciones: 1) Adquirir un lote por la suma de hasta \$25.000 (poco más de 8 mil U\$S) dentro de los 50km de los límites del Partido, en el cuál el Municipio construirá la vivienda que por el Plan Federal le corresponda a la familia; 2) Adquirir una vivienda construida por la suma de hasta \$45.000 (aprox. 15mil U\$S) cualquier otro partido o provincia. El propio beneficiario buscará la alternativa. Los gastos de escrituración, comisiones, sellados y los traslados del grupo familiar, serán abonados por la Municipalidad. Dado que el número de viviendas a construir por el Subprograma de erradicación no es igual a la de las viviendas precarias existentes en las villas, ya que un aspecto de la mejora propuesta consiste en que estas zonas tengan la misma densidad poblacional que cualquier otro barrio de San Isidro y además, la apertura de calles y la

construcción de espacios públicos implicará la utilización de áreas actualmente ocupadas, se ofrece este Plan de Realojamiento: en una vivienda propia, en el lugar de su elección, tal como se hizo en el caso de otra villa del partido.

*“San Isidro está viviendo una de las transformaciones positivas más profundas de su historia para mejorar su integración urbanística y social, y su seguridad, convirtiéndose en el primer distrito que estará compuesto enteramente por barrios urbanizados, sin villas ni asentamientos precarios”.*(Municipalidad de S. Isidro, Pagina web 23/09/08)

#### **4.3. Situación Actual:**

En el marco del Plan Federal de Viviendas, hasta Agosto de 2010, sobre un total de 3246 viviendas para todo el Municipio, se construyeron y entregaron **1.250** viviendas, mientras que otras **240** están en construcción y **1.410** están en proceso de licitación.(Posse,10/09/10)

**Boulogne:** Sobre un total de **259** licitadas para el sector, ya se han construido y entregado **135** viviendas. La urbanización en este caso corresponde a asentamientos precarios que ocupaban terrenos correspondientes a los viejos talleres ferroviarios de la localidad. **Bajo de San Isidro:** De **250** licitadas, se entregaron 12; se encuentran en ejecución 34 viviendas. Las unidades pendientes de construcción son **204**.

**Beccar:** En esta localidad, donde se ubica la Villa “La Cava”, el caso en estudio, se están construyendo viviendas para los habitantes de los barrios La Cava, La Cava Chica, Sauce, San Cayetano y Uruguay. Sobre un total general para dichos barrios de **1.284** viviendas licitadas, han sido construidas **706**. De ellas, **674** ya han sido entregadas –a través de la Mesa de Integración Social. Otras viviendas se encuentran en proceso de preadjudicación Asimismo, se encuentran en ejecución los trabajos correspondientes a otras 49 unidades. Las viviendas pendientes a construir son otras **574**.

### Avance de Obras en Barrios de Beccar hasta Agosto 2010

<b>Viviendas</b>	<b>La Cava</b>	<b>Cava Chica</b>	Sauze	San Cayetano	Uruguay 1° Etapa	Uruguay 2ª Etapa
<b>Licitadas</b>	<b>628</b>	<b>344</b>	298	194	120	350
<b>Entregadas</b>	<b>309</b>	<b>125</b>	123	177	45	43
<b>En Ejecuc.</b>	<b>92</b>	<b>24</b>	07	08	17	08
<b>AConstruir</b>	<b>227</b>	<b>94</b>	187	08	58	299
<b>Avance Obra</b>	<b>64%</b>	<b>43%</b>	44%	96%	50%	15%

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de San Isidro- Gobierno Municipal- Sept.2010

En lo que hace a infraestructura, se trabaja ya en la pavimentación de las algunas calles y la construcción de veredas en La Cava y La Cava Chica. Dichas tareas implicarán sumar 2000 metros cuadrados de nuevos pavimentos. Un informe de la Defensoría del Pueblo de la Nación, de hace un año, reconoció deficiencias en la gestión de los planes y recomendó, entre otras cosas, una auditoria. En dicho informe, después de los antecedentes de los planes de vivienda que se implementaron en Villa La Cava, se da cuenta de la ejecución del Plan Federal que se está implementando, señalando los problemas en relación con la falta y restricción de acceso a la información pública y a la falta de participación efectiva de los vecinos en relación con el Plan. También señala algunas de las decisiones adoptadas por la *Mesa de Integración Social*, especialmente en cuanto a la falta de claridad sobre el proceso de adjudicación de las viviendas, combinada con la adopción expresa de criterios para poder formar parte del plan que resultan discriminatorios y claramente violatorios de la normativa nacional e internacional vigente y se analiza, en el marco del Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, los problemas de infraestructura en la construcción de las viviendas y la ocupación de tierras destinadas a tal efecto. Por otra parte, la Asociación para el Apoyo a Comunidades (APAC) entidad comunitaria que audita la gestión de los planes, criticó la gestión municipal desde varios frentes: en los últimos tiempos cuadrillas municipales, con protección policial, demolieron

ampliaciones que pobladores de escasos recursos adicionaron a sus viviendas precarias en barrios como Martín y Omar, El Mal del Sauce, Jockey Club, Uruguay y La Cava. Dichas demoliciones se hacen sin previo aviso y la comuna no ofrece lugares alternativos para los miembros de la familia que quedan sin techo, reveló **Antonia Zapiola**, de APAC. Según ella *«lo que debe hacerse es radicar familias de manera participativa* Desde esta entidad sostienen que las obras se concretan lentamente, sin construir la totalidad comprometida: en el barrio La Cava, donde en 2005 se anunció la construcción de 1.882 viviendas, en la actualidad *“solo se han construido poco más de 300”* Debemos aclarar que este dato no coincide con las cifras oficiales.

En cuanto al Plan Federal de Viviendas, el jefe comunal lo calificó como **“muy bueno. Pero necesitamos que mantenga su ritmo inicial, ya que hoy es casi nulo”**. Si bien San Isidro es el municipio que proporcionalmente más ha avanzado con sus políticas de urbanización, en los últimos tiempos ha mermado sensiblemente el ritmo de obra por dificultades de las empresas en cobrarle al Gobierno Nacional. (Posse, 10/09/10- Municipalidad de S. Isidro, página web)

En una entrevista al Arq. Sergio Cesio, Director de Vivienda de la Secretaría de Obras Públicas de la Municipalidad, realizada el 29/09/10, este coincidió en que las obras siguen a un ritmo muy lento: “desde octubre de 2009 a Mayo de 2010 no entró un solo peso de Nación, las empresas siguen trabajando, muy lentamente, porque sino van a juicio”. En Cava Chica y Cava 1C (correspondiente a La Cava) las obras están paradas.” Respecto a la Mesa de Integración reafirmó su apertura: “está abierta a quien quiera participar”. Las comisiones más importantes son la de preadjudicación y la de casos particulares. Cada grupo familiar tiene un legajo, con todos sus antecedentes. “No se pueden tratar los temas sin participación de los vecinos, lo que pasa es que algunos no concurren. Cuando hay dudas sobre algún grupo familiar, son citados por la comisión de Legajos y Casos Particulares” Si bien desde el oficialismo se destaca la intervención de la Mesa de Integración, desde otra entidad vecinal, el **Centro Pro Viviendas La Cava**, cuestionan la independencia de aquel colectivo ya que inicialmente la conformaban la comuna, la Provincia, la Nación, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Iglesia Católica y el Centro por el Derecho a la Vivienda (COHRE), entidad internacional que promueve el derecho a la vivienda. Sin embargo, cada una de las organizaciones independientes fueron dejando la Mesa con denuncias de que sus sugerencias y pedidos de información eran ignorados por la Intendencia; y así

se llegó a la actual conformación totalmente dependiente del Gobierno Municipal. ( Prensa Libre- 17/09/10)

Otros aspectos señalados por el funcionario municipal se relacionan con la calidad de los materiales, que son respetados según las especificaciones del Convenio, y los diferentes controles realizados sobre los avances de obra: por parte de la Municipalidad a través de profesionales contratados y los 6 arquitectos que integran la Dirección de Vivienda, mensualmente; por la Nación, en forma aleatoria y por la Defensoría del Pueblo. Respecto a esta última lamenta que el informe correspondiente a la auditoría solicitada por dicha entidad, y ya realizada, no haya sido publicada aún.

Al finalizar el encuentro enfatizó: *“Se tiene que seguir adelante. Estoy convencido. A pesar de las dificultades en el avance de las obras, lo social es lo más complejo...llevaría 2 ó 3 generaciones modificar pautas culturales, a través de una adecuada educación, para lograr la posibilidad de integración a un modelo urbano”*

## **5. Conclusiones**

La ciudad es un escenario de lucha y conflicto social en el cual múltiples factores y agentes sociales inciden sobre su conformación y organización social. Instituciones públicas, agentes privados, familias, organizaciones sociales, se conjugan para conformar el espacio urbano dentro de un proceso histórico: político, económico y socio-cultural (Schteingart, 2001). ).“...los procesos urbanos resultan (entonces) de decisiones y no decisiones de diversos agentes, que en su interacción van definiendo un determinado patrón de ocupación y asignación del espacio.” (Oszlak, 1991). Por ello resulta necesario considerar las políticas públicas que, de manera explícita o no, inciden en la dinámica poblacional en cada período, así como las estrategias e impacto de los otros actores en la construcción (material, social, simbólica) del territorio. (Echevarría, 2006).

La estrategia habitacional del gobierno de Néstor Kirchner a través de la implementación de los Programas Federales- y de los Sub-programas- , significaron un importante avance, en términos cuantitativos. Con relación a la CABA, las diferencias políticas entre el gobierno nacional y el municipio es un elemento para tener en cuenta dado que las autoridades municipales (PRO) reclaman a la Nación la parte que le

corresponde a la ciudad y que no fue transferida mientras que las autoridades nacionales afirman lo contrario.<sup>13</sup>

Del análisis realizado sobre los programas implementados en San Isidro y centralmente en la Villa La Cava podemos destacar las dificultades observadas por razones políticas: desde el oficialismo se reconoce la complejidad de las relaciones entre Nación y un municipio de signo distinto; por no fomentar adecuadamente la participación de los vecinos para considerar realmente sus necesidades y darles participación activa y de control. Y por falta de un enfoque integral: si bien se contemplaron los problemas legales, urbanísticos, constructivos, no se consideró adecuadamente al aspecto social, de capacitación y educación necesarias para acompañar a las familias a lo largo de todo el proceso de implementación de estas políticas. Una compleja trama de lucha de intereses, contradicciones, discusiones entre los actores involucrados retrasa la acción estatal frente a una urgencia social que no puede esperar. Y, lo que fue señalado como prioritario por los informantes entrevistados, la falta de una política global que logre revertir la desocupación, la falta de educación, la pobreza y el delito. En el Partido de San Isidro, aparece la SRS como una característica destacable, que se ha ido profundizando en los últimos 20 años. Esta segregación expresa una disociación social de las partes en relación con un conjunto urbano, una ruptura, una fragmentación de la sociedad urbana como unidad y su reemplazo por una serie de territorios marcadamente identitarios, diferentes. Y no integrados.

Finalmente, podría decirse que la conformación y aplicación de políticas públicas que busquen mejorar la calidad habitacional necesita de creación de consensos. Sólo una vez garantizado el mismo podrá pretenderse la efectiva aplicación de las mismas (Rofé, 2009). Coincidimos con Rodolfo (2007), en que la existencia de consensos no supone la eliminación de conflictos y de diferentes perspectivas, sino que prioriza la construcción de un programa consensuado en torno a una concepción integral del desarrollo socio-urbano y de las políticas habitacionales: al servicio del desarrollo social, articulando lo barrial y lo urbano; promoviendo la integración social entre diversos grupos; rescatando la opción de los actores demandantes a través de su

---

<sup>13</sup> Existe un convenio firmado con las madres de plaza de mayo para construir viviendas en la ciudad en forma paralela a la actuación del IVC. En esta etapa se está terminando un edificio para las familias perjudicadas por el incendio en Villa cartón.

participación activa; fortaleciendo los programas de recuperación de barrios, incluyendo las obras de infraestructura y equipamiento necesarios y apoyando una política de suelos que evite la especulación a través de una regulación adecuada.

Lic. Elisa Graciela Carlevarino- Lic. Julia Virginia Rofé

02-October-2010



## **Bibliografía:**

### **a) Libros y Monografías**

- Kröpfl, Pedro: “*La metamorfosis de San Isidro –II*” –Municipalidad de San Isidro, 2005.
- Cravero, María Cristina: “*Las villas en la ciudad. Mercado e informalidad urbana*”\_ Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, Bs. As., 2007
- El derecho a la vivienda en la Argentina. Centro de derecho a la vivienda y contra los desalojos (COHRE. Informe de misión de investigación, 2004.
- El IVC frente a las villas de la ciudad: poco derecho y mucha discrecionalidad. COHRE. 2008
- Oszlak, Oscar (comp): “*Teoría de la burocracia estatal*”.Bs. As. Paidós, 1984
- Oszlak y O’Donnell, 1982:
- Oszlak, Oscar: “*Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*”. CEDES-HVMANITAS, Buenos Aires, 2001.
- Schteingart, Marta: “*La división social del espacio en las ciudades*”- Perfiles Latinoamericanos- México, 2001.
- Wacquant, Loic: “*Los condenados de la ciudad. Guetos, periferias y Estado*”. Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.

### **b) Artículos de Revistas y Publicaciones en serie:**

- Abba, Artemio : “ *Nuevas logicas de centralidad urbana en el S XXI / AMBA*”- Las nuevas centralidades, 2005
- Arriagada,C-Rodriguez Vignoli,J: “ *Segregación Residencial en áreas metropolitanas de A.L: magnitudes, características, evolución e implicancias de política*” CELADE, N°47, Sgo de Chile, 2003.
- Carlevarino, E.G: “*Estado y sector privado: protagonistas centrales de la segregación residencial socio-económica en el partido de San Isidro- Prov. de Bs.As (Argentina)*” en : “*Sociedades locales y desarrollo territorial en A.L. frente a los desafíos del siglo XXI*”. CESLA .ISBN83-89251-44-2 Universidad de Varsovia. Polonia,2008
- \_\_\_\_\_: *La Segregación Residencial Socio-económica en el Partido de San Isidro- Provincia de Buenos Aires (Argentina): los “imaginarios sociales” de sus protagonistas*, Ponencia.53 ICA- México- Julio 2009
- Fernández Wagner, Roberto: “*Interrogantes sobre la sustentabilidad de la política habitacional argentina*”- Conferencia- Seminario Interamericano Ciencia y Tecnología para el Habitat Popular. Dic 2006
- Echevarría, Andrea: “*Patrón de crecimiento urbano y segregación socio espacial en el Gran Buenos Aires*” - Maestría en Hábitat y Vivienda, de la Universidad Nacional de Mar del Plata, “Patrón de Crecimiento

Urbano y segregación Socioespacial en el Gran Buenos Aires. El caso de Moreno”, febrero 2006.

- Katzman, R.: “*Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos*”. Revista de la CEPAL N° 75, Diciembre 2001.
- Kowarick, Lucio: “*Expropiación urbana, luchas sociales y ciudadanía: retazos de nuestra historia reciente*, en la revista “*Estudios sociológicos*” del Colegio de México, Vol. XIV, num. 42, 1996.
- Prévot Schapira, Marie-France: “*Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades*”- Perfiles Latinoamericanos 19- 2001.
- Prévot Schapira, Marie-France: “*Buenos Aires en los años '90: metropolización y desigualdades*”. En: revista EURE (s/d). Santiago de Chile. Octubre 2003.
- Reyes, (Diputada Nacional): Informe Preliminar- Agosto 2010
- Rodríguez, Jorge y Arriagada, Camilo: “*Segregación residencial en la ciudad latinoamericana*”. En: revista EURE. Vol N°29- nº 89. Santiago de Chile. Mayo 2004.
- Rodríguez Carla:
- Rofé, Julia Virginia: “*Políticas de vivienda popular en el Partido de la Plata*”. 1990-2000. Mimeo. Bs. As.2000.
- Rofé, Julia : “ *Habitat popular y políticas públicas sobre tierra y vivienda en la CABA a partir del 2000*”- en: “ Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en A.L”- Xavier Pereyra- Hidalgo (comp) Geo libros N°11-ISBN 978-956-14-1002-2 Abril 2008
- Rodolfo, María Beatriz: “*Políticas habitacionales en Argentina. Estrategias y desafíos*”. 2007
- Vidal-Koppman , Sonia: “ *Segregación residencial y apropiación del espacio: la migración hacia las urbanizaciones cerradas del AMBA (Argentina)*”- Revista electrónica de Geografía y Cs. Sociales- Universidad de Barcelona- 2001

### **Otras Fuentes:**

Entrevistas a:

- Arq. Sergio Cesio- Director Secretaría de Vivienda- Municipalidad de San Isidro- 29/09/2010.
- Tolentino Domínguez- Dirigente de APAC- La Cava- Julio,2010.
- Padre Gabrielli- Párroco Iglesia La Cava- Junio-2009.
- Familias residentes en la Villa La Cava y familias de la villa trasladadas a las nuevas viviendas.( Mayo 2009- Agosto-2010)
- Legislador de la CABA, Facundo de Filippo. Septiembre 2010
- Dr. Destéfano, Director de la Corporación Bs. As. Sur, ara villa, 1,11, 14, marzo 2010.
- Párroco de la iglesia de la Villa 1,11, 14. Agosto ,2009.

