

Tras una década de implementación de la política habitacional en el Conurbano Bonaerense: ¿Qué nos dejaron los Planes Federales?

After ten years of housing policies in the periurban area of Buenos Aires: ¿What is left of federal planning?

Florencia Aramburu

Magister en Estudios Urbanos por la Universidad Nacional General Sarmiento. Instituto de Investigaciones Gino Germani (Universidad de Buenos Aires). floraramburu90@hotmail.com

María Cecilia Zapata

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. CONICET, Instituto de Investigaciones Gino Germani (Universidad de Buenos Aires) y GAU-Departamento de Desarrollo Productivo y Tecnológico (Universidad Nacional de Lanús). ceciliazapata@gmail.com

Fecha de recepción:

4.11.21

Fecha de aceptación:

9.2.22

Resumen

Este artículo tiene por objetivo reflexionar sobre los impactos de los cambios de gestión gubernamental en la implementación de la política de vivienda en el Conurbano Bonaerense durante el primer cuarto de siglo. Se analizan los Planes Federales de Vivienda para rastrear los vaivenes institucionales y cambios burocráticos acaecidos durante la ejecución de la política y sus impactos sobre lo producido. Para ello se recurrió a una estrategia metodológica cualitativa, basada en una triangulación de datos aportados por entrevistas a gestores públicos y documentación de los programas. Concluimos que cada gestión gubernamental imprimió, por acción u omisión, una determinada direccionalidad a la implementación de la política habitacional con repercusiones institucionales, en el entramado programático y en los resultados territoriales de lo producido.

Palabras clave: políticas de vivienda - vivienda social - programas federales de vivienda - política social - Estado.

Abstract

This article focuses on the impacts of changes in government management of the implementation of housing policy in the Buenos Aires metropolitan area during the first quarter of the current century. The Federal Housing Plans are analyzed in order to track the institutional swings and bureaucratic changes during the implementation of the policy and their impacts on what was produced. For this purpose, a qualitative methodological strategy was used, based on a triangulation of data provided by interviews with public managers and documentation of the programs. We conclude that either through actions or omissions each government administration fixed a particular directionality to the implementation of housing policy with institutional repercussions, in the programmatic framework and in the territorial outcomes of what was produced.

Keywords: housing policies - social housing - federal housing programs - social policies - State.

1. Introducción

Las características que asumen las políticas habitacionales en Argentina fueron largamente estudiadas por la academia (Yujnovsky 1981; Oszlak 1991; Fernández Wagner 2007; Sepúlveda Ocampo & Fernández Wagner 2006; Biglia, Marsili, & Vallina 2008; Cuenya 1997; Zapata 2018; Aramburu 2020). Algunos de estos estudios ponen el acento en revisar la triple relación existente entre los modelos de Estado, la orientación política de los gobiernos y los efectos sobre la política de vivienda (Barreto, 2008, 2012, 2017; Rodríguez et al. 2007, 2011; Rodulfo & Boselli, 2015), tal como se pretende hacer en este artículo.

En esta línea, Fernández Wagner (2007) aporta una mirada de conjunto sobre la política habitacional de los últimos cincuenta años del siglo veinte y primeros años del actual, apoyándose en parámetros comunes que brindan la creciente influencia homogeneizadora de las políticas de hábitat para la región latinoamericana. A partir de allí el

autor identifica una “primera generación de políticas de viviendas” orientada por una tendencia hacia la masificación de producción de vivienda por parte del Estado para atender la extendida demanda de la época.

Basadas en las propuestas del urbanismo moderno desarrolladas en Europa en la década de 1920, esta generación de políticas, que en nuestro país tiene lugar desde mediados de los años cuarenta, se basó en una gestión vertical, de construcciones de grandes conjuntos habitacionales orientados a una población genérica con necesidades de acceso a una vivienda, que implicaron procesos de re-localización de población y entregas “llave en mano” del producto terminado a sus adjudicatarios. La mayoría de las veces estas políticas fueron subsidiarias de la demanda y con muy escaso recuperero.

La planificación de la intervención, el diseño y la proyección de los conjuntos eran realizadas por el Estado en forma centralizada; la construcción se ejecutaba mediante grandes empresas constructoras vía licitación pública. La asignación de las viviendas se realizaba por listado anonimizado de una población destinataria, y el usuario era un receptor pasivo, sin participación en la toma de decisiones. En este esquema habitacional la ciudad era un simple “sitio” o lugar en el que se depositan los “artefactos” habitables, ignorando los efectos de la localización en las posibilidades de reproducción de vida cotidiana en los destinatarios de las viviendas. Ello llevó a producir viviendas caras, alejadas e inapropiadas con efectos segregatorios hacia su población destinataria (Zapata 2018).

La vivienda estatal se constituyó así en un dispositivo de política social que habilitó el reconocimiento del derecho a la vivienda en términos de acceso a la ciudadanía, pero se constituyó en un derecho relativamente restringido, pues el acceso fue a un sólo producto -la vivienda- y no al conjunto de los bienes y servicios habitacionales asociados a ella en términos de hábitat (conexión a servicios de luz, agua, gas, internet, acceso a transporte público, infraestructura socio-comunitaria -salud, educación, cultura-, entre otros). En este sentido Yujnovsky (1984) resaltó la histórica coincidencia entre las instituciones públicas, el sector privado -vinculado a las grandes empresas de construcción y las empresas proveedoras- y el mercado inmobiliario, en imponer la lógica constructivista, con énfasis en la suma de unidades físicas individuales, como solución al problema de la vivienda. Esta concepción contiene una “omisión”, retomando el término de Oszlak y O'Donnell (1981), ya que invisibiliza el medio en que la vivienda se inserta y los servicios habitacionales que puede (o no) proveer su localización. Con este mecanismo impulsó la construcción masiva de viviendas con fondos públicos y habilitó la apropiación de renta del suelo urbano por parte de los propietarios privados (Yujnovsky 1984). Es por esto que Del Río et al. (2014) advierten sobre la necesidad de prestar estricta atención a las modalidades de intervención estatal sobre el mercado de suelo urbano, ya que la forma que adopta la gestión urbana implica un proceso constante de decisiones públicas donde lo que está en juego es la asignación de recursos y beneficios localizados territorialmente, en tanto

habilitante o condicionante de la distribución y generación de diferentes tipos de rentas urbanas que modifican o reproducen un espacio urbano más o menos desigual. De este modo, se configura una tipología de política cuyo móvil principal es la asociación entre la reproducción del capital y la reproducción política, obviando las formas que asume la reproducción social y económica de las familias que los habitan.

Tras el surgimiento del neoliberalismo y el consiguiente proceso de re-mercantilización de los derechos sociales, las políticas sociales perdieron su carácter de universalidad y de promoción de la igualdad social impactando en una reestructuración profunda del sistema de protección social (incluida la vivienda). Con esta reestructuración se prioriza la creación de una red mínima de intervenciones estratégicas en materia de vivienda (que Fernández Wagner (2007) denominó de segunda generación) sobre grupos sociales concebidos como de alta vulnerabilidad en relación a la nueva estructura socio-económica (mediante programas orientados por un enfoque de focalización), y a partir de procesos de descentralización de la ejecución de las políticas en los gobiernos locales. Este escenario descentralizado se prolongó hasta la crisis de 2001, cuando se produce a nivel nacional un giro re-centralizador de la política habitacional (DiVirgilio, Aramburu y Chiara 2016; DiVirgilio 2017; Aramburu & Chiara 2016; Ostuni 2010; Zapata 2010) en la que los lineamientos de la primera generación de políticas de vivienda vuelven a ser priorizados y la cuestión habitacional se reincorpora a la agenda pública nacional.

Entre 2003 y 2005 desde el nivel nacional fue trazado un conjunto de líneas programáticas que tuvieron como objetivo conjunto reactivar la economía a partir de la generación de empleo en la construcción de soluciones habitacionales. Una política central en este proceso se expresó a través de los Programas Federales de Viviendas (PFV), tanto en términos de cobertura territorial, como de asignación presupuestaria (DiVirgilio 2017; Aramburu y Chiara 2016; Del Río 2012; Ostuni 2010; Rodulfo y Boselli 2015). Los Planes Federales recuperaron lineamientos de la primera generación de políticas de vivienda aunque tamizados por los procesos de descentralización y focalización estatal que introdujeron como innovación las políticas de segunda generación. De este modo, aunque el diseño, el financiamiento y la asignación de los cupos de vivienda y mejoramiento fueron tareas que quedaron en manos del Gobierno Nacional, el diseño de los proyectos específicos y la ejecución de la política estuvo en manos de los institutos de vivienda provinciales y los gobiernos municipales (Aramburu 2020).¹

Esta política habitacional permaneció por más de una década en la esfera central de la acción pública, hasta el cambio de signo político del gobierno nacional de diciembre del 2015, que no sólo implicó un cambio de gobierno, sino también un cambio en la orientación de las políticas del Estado. El mismo, como se verá en este texto, impulsó un fuerte proceso de desmantelamiento y desfinanciamiento de la política habitacional centralizada en los PFV y se la desplazó hacia la producción de vivienda social orientada

por un enfoque de focalización hacia los sectores más vulnerables (más propio de una segunda generación de políticas mencionada más arriba) y de expansión del mercado de hipotecas (en una ingeniería financiera que articuló ahorro previo, crédito y subsidio en diferentes gradientes según la escala socioeconómica del solicitante). El foco de la política se centró en el financiamiento de la vivienda y en la capacidad de pago del cliente por sobre la capacidad productora del Estado (propias de una tercera generación de políticas) y, en última instancia, en las necesidades de habitación de la población. La política, que Fernández Wagner (2007) denominó de tercera generación, puso de relieve la decisiva influencia del capital financiero (global) articulado con la facilitación del Estado como un dispositivo que pretende generar un espacio de fertilidad para aquel. En los hechos, esa facilitación se desplegó mediante el pasaje del financiamiento de la oferta, propia de las políticas de primera generación, al financiamiento de la demanda. El operar sobre la demanda implica atender las necesidades sociales a través de la mediación del mercado, financiando la compra de vivienda estatal a aquel que sea capaz de ser tomador de crédito.

A partir de estas definiciones adoptadas por el nuevo gobierno, los PFV vieron sus presupuestos reducidos y tuvieron modificaciones en la autoridad competente de aplicación a nivel federal. Adicionalmente en el año 2017 el conjunto de programas existentes fue dejado sin efecto y sus tareas reagrupadas en el Plan Nacional de Vivienda (PNV). La política de producción masiva de vivienda social ingresó en una fase de congelamiento (incluso de paralización de las obras en curso), para dar lugar a políticas orientadas hacia la focalización y la financiarización de la vivienda.

El desarrollo histórico de la política habitacional nos muestra que el Estado no se desempeña de manera homogénea a lo largo del tiempo ni se trata de un ente monolítico con tomas de posición constantes sobre la cuestión urbana y/o habitacional (Oszlak y O'Donnell 1981). Cada gestión de gobierno imprimió, ya sea por acción u omisión, una determinada direccionalidad a la implementación de la política habitacional con repercusiones en el aparato institucional-burocrático, en el entramado programático, en un determinado cauce normativo contenedor de esa cierta direccionalidad y, consecuentemente, con impactos en el curso de los procesos sociales que tienen por efectos las políticas habitacionales. Cada política atraviesa un ciclo de vida en el que diversos actores estatales (en sus diversos niveles -provincial y municipal-) toman posición frente a la misma y resuelven en sus marcos de posibilidades.

Según Oszlak (1980), la implementación de una política pública involucra a una multiplicidad de instituciones/organismos estatales de distintos niveles que intervienen en la implementación de un programa mediante tomas de posición propias, que a menudo resultan inconsistentes o conflictivas entre sí (por ejemplo, programas diseñados a escala nacional que luego entran en conflicto con disposiciones establecidas a escala local). La toma de posición de un determinado organismo con atribuciones para hacerlo en

nombre del Estado en cualquiera de sus niveles, genera, según el autor, repercusiones “horizontales” –tomas y reajustes de posición de otras unidades– y “verticales”, que impactan en la creación de renovados aparatos institucionales–burocráticos o adjudicación de nuevas funciones a organismos preexistentes que pasan a ser formalmente los responsables del tratamiento y resolución de la cuestión habitacional. Estas “cristalizaciones institucionales” expresan una mayor diferenciación hacia el interior del aparato estatal, y también expresan la mutante naturaleza de las unidades burocráticas involucradas en el proceso de resolución de una cuestión (Oszlak 1980), que responden más a la racionalidad dictada por los intereses de cada gestión de gobierno que a una lógica de planificación política–administrativa en materia urbano–habitacional.

Con este marco, entonces, en este artículo nos proponemos indagar los cambios, continuidades y rupturas en la implementación de los PFV en el Conurbano Bonaerense (o los 24 partidos del Gran Buenos Aires) tras más de una década de implementación y distintas gestiones de gobierno a cargo (ciclos 2004–2015² y 2015–2019³), indagando, por un lado, los arreglos institucionales y los cambios burocrático–administrativos acaecidos durante la ejecución de la política (las nuevas y viejas funciones –y articulaciones– de los distintos niveles de gobierno y “cristalizaciones institucionales”) y, por otro lado, la dimensión e impacto territorial de lo producido por los planes federales en materia de vivienda.

Con este objetivo, recurrimos a una metodología cualitativa que nos permitió un abordaje interpretativo del campo interdisciplinario de la política habitacional. Se realizó un trabajo de recuperación de diversas fuentes de información. Por un lado, se retomaron trabajos de campo de la tesis de maestría de una de las autoras de este artículo (Aramburu 2020) y participaciones y producciones de las autoras en proyectos de investigación⁴. En este sentido, desde el objetivo de este artículo, se recuperaron entrevistas en profundidad a funcionarios públicos imbricados en la ejecución de los programas analizados y notas de campo, así como materiales secundarios, convenios marco y reglamentos particulares de las políticas públicas trabajadas, informes de gestión y presupuestario provisto por organismos públicos y legislación. Recurrimos a un análisis de tipo temático a partir de la identificación de dimensiones que respondieron a los objetivos de este artículo y a una estrategia de categorización de los datos obtenidos (Sautú 1999) que resultaron ordenadores del análisis.

A continuación, se presentan las distintas líneas programáticas de los PFV y sus marcos institucionales de origen. Luego, diferenciando entre los dos ciclos de la política, se analizan los arreglos institucionales que habilitaron un determinado tipo de implementación de los programas. Y, por último, también prestando atención a sus dos ciclos, se analizan los alcances cuanti/cualitativos de lo producido por los planes federales y sus efectos en el territorio. Para finalizar se presentan algunas reflexiones finales.

2. Los Programas Federales de Vivienda y sus marcos institucionales

Los Programas Federales (PF) surgieron en el marco de la poscrisis del 2001, como parte de las estrategias de reconstrucción de legitimidad institucional del nuevo gobierno liderado por Néstor Kirchner (Rodríguez 2012)⁵. En este proceso la política pública referida fue central, tanto en términos de escala territorial, como de asignación presupuestaria. Los PF conformaron una batería de programas diversos y relativamente complementarios. Entre ellos, la primera iniciativa surgió en el año 2003 y fue el Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH)⁶, donde se combinó el objetivo de construcción de vivienda con la generación de empleo, a partir de la conformación de cooperativas de trabajo, integradas en parte por beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar.

Posteriormente, en el 2004 surgió el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas (PFMV), “Mejor Vivir”, que se propuso abordar el déficit habitacional de viviendas recuperables arrojado por el Censo 2001, mediante obras de refacción, completamiento y ampliación de viviendas familiares. Y en paralelo, se lanzó el Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV), central en este análisis, que tal como su nombre lo indica, estuvo destinado principalmente a la construcción de vivienda nueva mediante grandes empresas constructoras y concentró, en términos cuantitativos, la mayor escala de obras, así como el mayor presupuesto.

Finalmente, en el año 2005 se anunció el Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios (PFUVyA), que se incorporó como una suboperatoria de construcción y mejoramiento de viviendas, a implementarse específicamente en barrios populares del Conurbano Bonaerense y La Plata, orientado a intervenciones más integrales del hábitat: apertura de calles, mejoramiento, construcción de vivienda, procesos de esponjamiento y dotación de servicios e infraestructura. Luego, en el año 2009 se relanzó la línea dedicada a la urbanización de villas y asentamientos y alcanzó la jerarquía de programa, independizando su implementación, cupos y financiamiento del PFCV y el PFMV⁷. En este mismo acto, el Programa se irradió en términos formales a todo el territorio nacional (Resolución N°1012/2009). En paralelo, la implementación de los PF implicó también la intervención de actores privados, coprotagonistas de la ejecución de estos proyectos. Por un lado, el sector vinculado a la industria de la construcción, es decir, las grandes empresas constructoras y aquellas vinculadas a los rubros que producen insumos para la construcción (ello es: materias primas y productos de escasa elaboración como cemento, hierro, arena, etcétera). Por otro lado, los propietarios de tierra urbana o de tierra urbanizable, cuyos predios, ante el lanzamiento del programa, se vieron en creciente demanda, posibilitando el surgimiento de una lógica eminentemente especulativa (Del Río y Duarte 2012; Aramburu 2020).

En relación a este último punto, es preciso destacar la “omisión” de la cuestión del suelo en el diseño de los PF. Por un lado, el suelo urbano no fue contemplado entre

los componentes que financió el programa, ya que solo se enfocaban en financiar la “unidad física” a construir. Y, por otro lado, los respectivos convenios marco tampoco contemplaron lineamientos específicos acerca de qué tierras utilizar para la construcción de la vivienda nueva proyectada⁸, ni proporcionaban instrumentos que facilitaran su adquisición por parte de los gobiernos locales (Brikman, Najman, Aramburu y Di Virgilio 2019; Aramburu 2020).

3. Los Programas Federales en el Conurbano Bonaerense: arreglos institucionales para su implementación.

3.1. Ciclo 2004–2015: la particularidad del área en la implementación, los actores intervinientes y sus funciones

El organismo nacional encargado del diseño y financiamiento de la política federal de vivienda fue el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS), a partir de su refundación en el 2003, y en particular la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV), bajo la órbita de la Secretaría de Obras Públicas (SOP)⁹. El Gobierno Nacional concentró la función de asignar fondos y metas, delinear características básicas de la vivienda (dimensiones, prototipos), definir cupos por región y recibir, analizar y escoger los proyectos presentados por las jurisdicciones. Al tiempo que las jurisdicciones provinciales y municipales estuvieron encargadas de la proyección, del proceso de gestión del suelo, de la licitación de la obra y de su ejecución, así como de la construcción de la lista de destinatarios. Este protagonismo del nivel nacional dio la pauta para que parte de la bibliografía identificara un giro re-centralizador (Ostuni 2010; Rodríguez y Di Virgilio 2010; Rodríguez et al. 2007) en el retorno del Estado a la política habitacional (Varela y Fernández Wagner 2012). De este modo, la política de vivienda fue centralizada en su diseño pero descentralizada en su ejecución, con fuerte énfasis en los gobiernos locales (innovación heredada de las operatorias de segunda generación¹⁰ que le asignaron matices a las nuevas políticas de primera generación (Fernández Wagner 2007)). Este nuevo andamiaje institucional de la política habitacional generó repercusiones “horizontales” y “verticales” (Oszlak 1980) que analizaremos más adelante.

Los PF, a diferencia del modelo que los precedió (FONAVI), se consolidaron como una batería de políticas de gobierno, creados en el contexto específico de reactivación económica¹¹. En este marco, el gobierno nacional impulsó una transferencia significativa de recursos no reembolsables a las provincias, aunque lo hizo por fuera del circuito preestablecido por el Sistema Federal de Viviendas, generando una política de vivienda federal paralela¹², con expresión en una nueva “cristalización institucional” y garantizándose –así– el control de su implementación (Ostuni 2010; del Río 2012). Este nuevo esquema no tuvo legislación que respalde la política, ni que establezca los mecanismos para su

financiamiento, el volumen o el origen de sus recursos. De este modo, ante los cambios de contexto político y el cambio de gobierno, tampoco requirió de una mayoría en el Poder Legislativo para modificarlo y/o reducir su presupuesto.

La implementación fue desarrollada a partir de la celebración de una serie de convenios marco y convenios particulares. De los primeros se desprendían los lineamientos generales referidos y los convenios de carácter particular imprimían el acuerdo individual “obra por obra” con cada una de las jurisdicciones. En estos últimos participaba la Nación y el municipio involucrado y/o la Provincia de Buenos Aires (según fuese PF-Municipio o PF-Instituto de la Vivienda de Buenos Aires -IVBA-). Allí se definía la dimensión del financiamiento, para qué, a dónde se destinaba el recurso y quiénes estaban encargados de su ejecución.

En el Conurbano Bonaerense el programa con mayor escala de financiamiento fue el PFCV, que a la vez tuvo al menos dos esquemas de implementación para la construcción de viviendas. Por un lado, aquella modalidad que involucró en la ejecución de obra al IVBA, en el cual la relación principal estaba entre la Nación y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Por otro lado, aquella modalidad conocida como PFCV-Municipios, donde fueron los gobiernos locales aquellos encargados de la proyección, la licitación, la negociación, el contrato y la ejecución de la obra. En esta última modalidad el vínculo primordial de negociación fue directo entre el Gobierno Nacional y los gobiernos municipales. Al igual que en el PFUVyA¹³ que, después del PFCV, también tuvo una gran escala de financiamiento, por sobre el PFMV y el PFEH.

De este modo, la nueva distribución de tareas y flujos de fondos, trajo nuevas relaciones políticas e institucionales entre los niveles del Estado (repercusiones horizontales y verticales en términos de Oszlak, 1980) y también nuevas tensiones entre los actores estatales. En esta línea, nos acercamos a la lectura crítica que realizan los entrevistados del IVBA de sus funciones en el marco de la implementación. Una de las técnicas entrevistada describía:

La Provincia en general es la que da la aptitud y la factibilidad de los proyectos, se les pide el hidráulico, la ubicación, el dominio, la normativa, y hasta que no están los papeles no sale, eso se evitó todo para decir “empezá ya a construir las viviendas, te doy la plata y empezá”, porque tenía un criterio de generación de mano de obra [...] (Técnica IVBA, Junio 2017, en Aramburu 2020).

En este sentido, en relación a los acuerdos particulares de la línea PF-Municipios, relataba:

-“La Provincia fue en ese acuerdo directamente un convidado de piedra, ni siquiera podía decir “ahí no la pongas porque el arroyo te va a pasar por arriba”...

-¿No tenía lugar para eso? ...

-No, para que te des una idea, los convenios se firmaban de manera tripartita, pero la Provincia no opinaba, es más hay convenios que firmaba la Provincia donde no hay cláusula de transferencia y para que se regularice acá y se inicie el recupero la tierra tiene que ser transferida al Instituto, inicialmente eso no estaba

(Técnica IVBA, Junio 2017, en Aramburu 2020).

Por otra parte, una de las supervisoras de obra del IVBA, encargada de visitar y auditar el avance de obra, refería:

Nosotros vamos pidiendo los papeles, porque después pasan cosas que no están buenas, te quedan viviendas sociales construidas dentro del terreno de un privado, o bajo la cota y el arroyo les pasa por arriba, nosotros lo intentamos prever pero no somos los que pusimos el gancho ahí -en referencia a los proyectos con convenios particulares entre la Nación y los gobiernos municipales-

(Supervisora de obra, IVBA, julio 2017, en Aramburu 2020).

Finalmente, una de las funcionarias entrevistadas encargada del PFUVyA en el IVBA, indica: *“hay algo que tengo que aclarar, hasta el 2015 los proyectos Nación-Municipio son los que se priorizan y no vienen para ser aprobados acá, en verdad. Nos dan una copia del proyecto, pero no hay responsabilidad provincial en el convenio aprobado”*. En este sentido, si las viviendas estaban ubicadas en terrenos desfavorables, o si los predios no tenían el dominio resuelto, no era responsabilidad del IVBA. Aunque ello debería ser resuelto antes de avanzar con el recupero de fondos y el proceso de escrituración. Ambas eran tareas que seguía reteniendo formalmente la Provincia.

Por otro lado, indirectamente, al abrir espacio para la implementación municipal, los convenios Nación-Municipio viabilizaron el acceso a nuevos recursos desde los gobiernos locales, pero al mismo tiempo los situaron frente a nuevos desafíos. Quizás el desafío más complejo, o inicialmente complejo, fue proveerse de suelo urbano para proponer proyectos y comenzar las obras. En este sentido, la dificultad era múltiple debido a que:

1) los municipios tenían, en general, escasa experiencia técnica en política de gestión de suelo (del Río y Duarte 2012); 2) existía una escasez relativa de lotes y predios amanzanados disponibles y aptos para la construcción en el AMBA (Clichevsky 1999 en Ostuni 2007); 3) y, tal como refirió la técnica entrevistada, los programas estaban pensados para su inmediata implementación, lo que obligaba a los municipios y a la Provincia a contar con suelo disponible de inmediato, para no perder los cupos obtenidos (del Río y Duarte 2012)¹⁴.

Estas dificultades aplicaron a los gobiernos municipales y al Gobierno Provincial, y generaron un cuello de botella que paralizó en un inicio la ejecución del PF. En pos de abordar esta dificultad, podemos observar dos “adaptaciones” que se hicieron en la implementación de los PF. Por un lado, el Estado Provincial diseñó la modalidad “Tierra y Proyecto Urbano” (TPU) a comienzos del 2005, que fue aplicada a la línea PFCV-IVBA. Este esquema apuntaba a que las empresas constructoras presentaran proyectos integrales en los que estuviera incluido, además del proyecto de construcción de viviendas, el suelo donde se edificaría y el proyecto urbano para el barrio. Por su parte, para financiar el suelo el IVBA aportaba hasta el 11% del precio de la vivienda, cuya construcción al igual que en el resto de las modalidades costaba el Estado Nacional. De esta forma, el IVBA se podía desligar de la gestión de suelo urbano, depositando esta decisión en el sector privado.

Del Río y Duarte (2012) observaron la participación que tuvo la modalidad TPU en las viviendas construidas y la superficie adquirida; encontrando que al 2009 se habían construido a partir de esta modalidad el 52,1% de las viviendas ejecutadas por el Federal y se había adquirido el 50,5% de la superficie de suelo. Los municipios con mayor grado de aplicación de esta modalidad se localizaban mayormente en la Segunda Corona (del Río y Duarte 2012), que se caracteriza por estar menos consolidada y tener menor grado de extensión de infraestructura y servicios (Clichevsky 2007), así como precios de suelo más bajos en términos relativos (Aramburu 2020). Entre ellos los municipios con mayor participación fueron José C. Paz, E. Varela y Moreno. Los proyectos ejecutados a partir del esquema TPU vía el Gobierno de la Provincia, tenían la característica opuesta a los PF vía municipios, y en estos casos eran los gobiernos locales los que no tenían acceso a los proyectos diseñados por las empresas privadas, ni, obviamente, a realizarle cambios u observaciones.

En paralelo, la generación del subprograma de urbanización al interior del PF en el año 2005 (luego PFUVyA) también permitió destrabar el cuello de botella generado por la escasez de suelo urbano en el Conurbano Bonaerense. Al estar diseñado para ejecutarse en villas y asentamientos, su implementación no requirió tierras baldías, sino que se enfocó en terrenos ya ocupados por sectores populares¹⁵, en barrios creados y auto-urbanizados (Bettatis 2012; del Río 2012). A diferencia de la modalidad “TPU”, que surge con la gestión provincial bonaerense, la línea para villas y asentamientos parece impulsarse desde las intendencias del Conurbano Bonaerense. En la visión de la Coordinadora del PFUVyA a nivel provincial:

Se decidió utilizar parte del cupo del PF creando el Programa de Urbanización de Villas y localizando este gran cúmulo de viviendas en el territorio que más lo necesita que es el Conurbano Bonaerense, y yo creo que para ello hubo presión de los municipios [...] porque veían que se les pasaba la posibilidad de conseguir ese cupo de viviendas del Federal, porque suelo libre no tenían. Entonces dijeron “ok, no en un terreno nuevo, el déficit que tengo lo tengo acá, en los barrios, lo necesito acá, organicémoslo” que tiene su asidero y tiene su lógica. Porque ahí hay familias que necesitaban una vivienda, lo que no tenía el municipio era un terreno libre, entonces yo creo que sí hubo mucha participación local para que salga... (Funcionaria IVBA, Coordinación PFUVyA, Julio 2017, en Aramburu 2020).

En tanto, esta competencia vinculada al nuevo rol de los gobiernos municipales, y que describe la funcionaria en la cita previa, para impulsar modificaciones en las modalidades del PF no parece ser una capacidad real para cualquier municipio del Gran Buenos Aires. En base a los entrevistados del nivel provincial, en la puesta en marcha e implementación del PF en el Gran Buenos Aires emergieron realidades heterogéneas, a partir de las cuales los gobiernos municipales exhibieron diferentes capacidades de ejecución. Los motivos que se ejemplifican son múltiples:

Hay municipios que habían avanzado mucho con anterioridad a los PF y que tenían criterios propios, por ejemplo Moreno había desarrollado el IDUAR¹⁶ que se tomaba de modelo, venía generando bancos de suelo, tenían también un análisis para decidir quienes debían ser los destinatarios, [...] había una ficha social que desarrollaban para conocer las familias que iban a estar involucradas. Otros como el caso de Morón, en la Villa Carlos Gardel, hacían una mesa de gestión que fue impresionante y ahí se implementó el Programa. [...] El Municipio de Avellaneda tenía hecho un Plan Urbano, y eso también lo hacía distinto, y de ahí la manera diferente en la que se implementó (Técnica IVBA, Septiembre 2017, en Aramburu 2020).

De este modo, en los casos mencionados por los entrevistados del nivel provincial, surgen casos de referencia municipal con una característica común: ante el arribo de los Programas Federales contaron con cierto diagnóstico social, urbano, y/o habitacional

-y en algunos casos también con cierto registro de las demandas o cuestiones problematizadas por las organizaciones sociales y los habitantes de los barrios de origen informal- y/o un esquema de organización interna y coordinación del equipo técnico, con la generación de cierto expertise burocrático entre los trabajadores. Y todas estas dimensiones cobraron protagonismo ante la llegada de los Programas Federales.

Más aún, si consideramos que por fuera de los porcentajes establecidos para el Conurbano Bonaerense la distribución de cupos y recursos entre las jurisdicciones no estaba estandarizada. Al respecto, únicamente el convenio marco del PFCV y del PFMV se acerca refiriendo tres indicadores: eficiencia¹⁷ en la utilización efectiva del recurso por parte de las jurisdicciones; características del déficit habitacional y niveles de desocupación de las jurisdicciones; y, cumplimiento de las metas de recuperación de las cuotas de las viviendas FONAVI. El procedimiento para combinar estos indicadores en la reasignación de cupos no estaba especificado. Y ello hizo que diversos autores refirieran a una mesa chica entre la Nación, las provincias y los municipios, donde las relaciones preexistentes y la capacidad de negociación de las distintas jurisdicciones entraron en juego para participar de ella y/o retener recursos. Al tiempo que otros autores pusieron énfasis en la capacidad diferencial de las jurisdicciones para presentar proyectos, recepcionar y ejecutar los cupos de soluciones habitacionales asignados (Bettatis 2012; Olejarczyk 2016; Varela y Fernández Wagner 2012)¹⁸.

3.2. Cambios y continuidades pos 2015: ¿qué implicancias tuvo el cambio de signo político en la gestión de los Programas Federales?

A partir del cambio de signo político y la asunción de la Alianza Cambiemos en el Gobierno Nacional y en el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en diciembre de 2015 se dieron un conjunto de “cristalizaciones institucionales” (Oszlak 1980) que tuvieron expresión en cambios institucionales, burocráticos, administrativos y de asignación de recursos en la política habitacional. Estos cambios estuvieron orientados por un modelo de apertura y liberalización económica, que implicaron un desplazamiento de la inversión en la economía real hacia la financiera (Barreto 2017; Fernández Wagner 2007).

En relación a los aspectos institucionales y administrativos de la política habitacional, el Poder Ejecutivo disolvió el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Decreto 13/2015) y lo reemplazó por tres ministerios, el de Energía y Minería, el de Transporte y, las carteras que quedaron vacantes, se fusionaron con el Ministerio del Interior, que pasó a ser el Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda, el cual incluyó a la antigua Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SDUyV) de la que dependían los Programas Federales. Barreto (2017) resalta que este cambio en la organización administrativa dejó a la obra pública sin rango ministerial y, al emplazar la política habitacional en el organigrama del Ministerio del Interior, ubicó la política de hábitat y vivienda como una pieza de la negociación entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales y sus jurisdicciones.

En relación a las líneas de política habitacional preexistente, mientras el FONAVI se mantuvo y continuó con un rol secundario o complementario en la generación de soluciones habitacionales y la tendencia al desfinanciamiento progresivo, los PF fueron reestructurados. Las diferentes líneas programáticas existentes (PFCV, PFMV, PFUVyA, PFEH) fueron unificados bajo el Plan Nacional de Vivienda (PNV) a partir de la Resolución 122-E/2017. En paralelo, se lanzó el Plan Nacional de Hábitat (PNH), encargado de la producción de obras de infraestructura urbana y aquello que denominaron “Núcleos de Innovación y Desarrollo de Oportunidades (NIDO)”¹⁹. Con la resolución referida ambos planes nacionales pasaron a estar bajo la órbita de la SDUyV mencionada.

La justificación de la modificación descrita fue “la existencia de actividades y funciones superpuestas” entre los programas existentes hasta el año 2015, “replicándose en cada programa actividades comunes a todos ellos” que habría “generado una dispersión de los esfuerzos administrativos y una ineficiente utilización de los recursos con el consiguiente atraso en la ejecución de las obras así como también una distribución territorial inequitativa de dichas obras” (MIOPyV, Resolución 122-E/2017). No obstante ello, el PNH también mostró un conjunto de tareas asignadas que se superponían con el PNV, tales como aquellas vinculadas a la obras de infraestructura y mejoramiento de barrios de origen informal, y procesos de regularización dominial, que eran objetivos del PNH y de la línea de urbanización de villas y asentamientos del PNV.

Sin embargo, a pesar de los cambios, el esquema de asignación del financiamiento para el PNV continuó siendo definido por fuera de una ley marco que regulase la asignación de recursos y el ajuste de los montos a financiar por unidad habitacional. Continuó, entonces, dependiendo para su designación de la partida presupuestaria asignada en cada ejercicio para el Ministerio. Tampoco quedó definida en la reglamentación de los programas la distribución de cupos de vivienda y recursos por jurisdicción y/o área del país. Es decir, tampoco se hicieron modificaciones para generar la equidad en la distribución territorial mencionada.

Por otra parte, se facultó por resolución a la Secretaría de Vivienda y Hábitat del Ministerio a dejar sin efecto todos los convenios particulares suscriptos en el marco del PFCV, PFUVyA, PFMV y PFEH (entre otros programas de producción de vivienda federales que no se implementaban en el Conurbano Bonaerense) que estuviesen paralizados con anterioridad a enero 2015. Entre este conjunto de proyectos “paralizados” que se dejó sin efecto no sólo se incluyó obras que no se hubiesen iniciado, sino también proyectos de obra y vivienda comenzadas y avanzadas, pero paralizadas por distintos motivos (Resolución 61/2016). En este sentido, vale referir que la resolución expresaba que recién “una vez efectuada la correspondiente baja de los convenios particulares referidos” se procedería a determinar “las causas de la paralización o el no inicio de las obras, a fin de adoptar las medidas que correspondieren, conforme la normativa aplicable en cada caso” (Resolución 61/2016)²⁰. Es llamativo que

este fuese el orden del accionar público, primero dar de baja el convenio y luego indagar el motivo de la paralización de las obras, y no a la inversa.

La paralización y desmantelamiento de los proyectos en marcha de los PF dio cuenta de la priorización que dio esta gestión a otras modalidades de política habitacional (de segunda y/o de tercera generación). La política habitacional se desplazó, por un lado, hacia un enfoque de focalización que, a partir de un mayor apoyo financiero de los organismos internacionales de crédito, buscó dar respuesta a las demandas de organizaciones políticas y sociales de base territorial que reclamaban alguna acción estatal frente al déficit habitacional²¹. Este es el caso del Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP), que fue el corolario de un relevamiento nacional de barrios populares llevado a cabo por un conjunto de organizaciones. Este proceso, generó las condiciones necesarias para consolidar en el Decreto N°358/2017 el Registro (Di Virgilio, Aramburu, Najman y Brikman 2019) y sentó las bases para la posterior sanción de la Ley n°27.453/18, que estableció el “Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana” de barrios populares²². Y, por otro lado, se incentivó el ingreso del sector financiero privado, cambiando el enfoque de la política habitacional, diversificando el tipo de beneficiario y el rol del Estado tanto en la producción de vivienda social, como en el otorgamiento de créditos para el acceso al suelo o a la vivienda (Barreto 2017; Granero Realini, Barreda, Bercovich 2019). Esto llevó a la reformulación de políticas preexistentes (tal como sucedió con el PROCREAR²³) y estimuló la financierización del acceso a la vivienda (a partir del surgimiento de créditos bancarizados UVA)²⁴.

4. ¿Qué se concretó de los Planes Federales?

4.1. Ciclo 2004–2015: Tipologías, ejecución y distribución de obras y soluciones habitacionales en el Conurbano Bonaerense.

Los Programas Federales generaron un cambio vinculado a la dimensión y cobertura territorial de la política habitacional en el Conurbano Bonaerense. Esta política superó en poco más que una década (2004–2015²⁵) la cantidad de vivienda social producida en él en los 30 años precedentes (Varela y Wagner 2012; Aramburu y Chiara 2016)²⁶. Ello estuvo vinculado con la dimensión de la política, pero también con una decisión de distribución territorial, ya que mientras el Conurbano Bonaerense había obtenido solo el 5% del total de las obras de vivienda social nueva asignada entre 1976 y 2003, en el marco de los Planes Federales el porcentaje escaló por encima del 30% de las obras de vivienda y mejoramiento asignadas a todo el país (Varela y Wagner 2012; del Río y Duarte 2012).

El cambio producido en la cobertura territorial de la política habitacional responde a dos modificaciones en la distribución de los recursos que se yuxtaponen en la Provincia de Buenos Aires. Por un lado, tal como distinguen Ostuni (2010) y del Río (2012), los

criterios que definieron el presupuesto de los PF fueron ajustados en base al déficit habitacional registrado en cada jurisdicción en el Censo 2001, dejando de reproducir la pauta de distribución de los fondos coparticipables y generando un desplazamiento en la distribución federal a favor de la CABA y de la Provincia de Buenos Aires. Y, por el otro lado, al interior de la Provincia hubo un re direccionamiento de los recursos al Conurbano Bonaerense, que se contrapuso directamente con la década del noventa, en la cual el FONAVI había sido desafectado del Gran Buenos Aires y la política de vivienda se dirigió al interior de la Provincia (del Río 2012). Así, los partidos del Gran Buenos Aires pasaron a tener un lugar prioritario en la asignación de recursos, marcando un quiebre con el histórico rezago.

En relación al déficit habitacional que fue pauta de distribución, es preciso mencionar que el Gran Buenos Aires concentraba un gran porcentaje del déficit nacional. En él, el 19,2% de los hogares habitaban en viviendas de tipo deficitario según el Censo 2010 (valor que acumulaba solo cierta mejoría con el 22,5% del Censo 2001), entre ellos el 15,3% habitaban viviendas deficitarias recuperables²⁷ (frente al 16,7% del Censo 2001) y el 3,9% viviendas deficitarias irre recuperables (con una disminución del 5,8% del 2001). A ello se suma el 5,4% de los hogares que habitaban en situación de hacinamiento viviendas no deficitarios al Censo 2010 (valor más bajo que el 9,4% del Censo 2001). Esta heterogeneidad al interior del déficit habitacional, daba cuenta de requerimientos diferentes al momento de ejecutar la política pública, tanto de construcción de vivienda nueva, como de mejoramiento y/o ampliación del parque de viviendas existentes (Di Virgilio, Rodríguez y Mera 2016; Di Virgilio y Aramburu 2020). La implementación también diversificó las modalidades de intervención pública de la cuestión habitacional. Esto se dio tanto por la escala de las obras, como por la diversidad de las líneas programáticas ejecutadas (mejoramientos de unidades existentes, obras de vivienda nueva en localizaciones nuevas, obras de vivienda nueva en villas y asentamientos y soluciones habitacionales ejecutadas por cooperativas y con participación de organizaciones sociales).

A continuación, describimos la escala de obras puestas en ejecución entre 2004 y 2015, la tipología de las soluciones habitacionales, el grado de avance y el mapa de distribución en el Gran Buenos Aires²⁸.

Los Programas Federales de Vivienda pusieron en ejecución 54.041 viviendas nuevas y 24.662 mejoramientos entre el año 2004 y el año 2015²⁹ en el Conurbano Bonaerense. Entre las viviendas nuevas, 28.527 fueron ejecutadas a través del PFCV (en localizaciones también nuevas); 21.155 a partir del PFUVyA (principalmente en tierras que conforman villas y asentamientos o en su entorno) y 4.359 por medio del PFEH (en localizaciones nuevas, en posible articulación con terrenos que adquirieron o poseían previamente las organizaciones sociales). En cuanto a las obras de mejoramiento –que consistieron en la terminación, ampliación y refacción de la vivienda de grupos

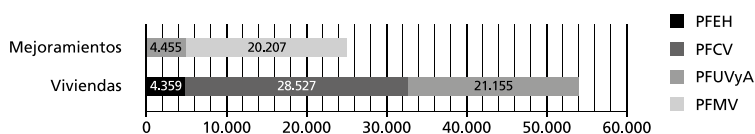
familiares- 20.207 fueron puestas en ejecución con el PFMV y 4.455 en el marco del PFUVyA. En menor medida, aparecen obras de infraestructura pública en el marco de la implementación del PFCV, del PFEH y PFUVyA. Estos programas, alcanzaron conjuntamente 317 obras de infraestructura en el Conurbano Bonaerense.

Cuadro 1. Soluciones habitacionales en el Conurbano Bonaerense según tipología y línea programática, 2015.

Programa	Viviendas	Mejoramientos	Soluciones habitacionales
PFEH	8,1% (4359)	-	5,5% (4359)
PFCV	52,8% (28527)	-	36,2% (28527)
PFUVyA	39,1% (21155)	18,1% (4455)	32,5% (25610)
PFMV	-	81,9% (20207)	25,7% (20207)
Total	100% (54041)	100% (24662)	100% (78703)

Fuente: Elaboración propia sobre datos reconstruidos en Aramburu (2020) en base al informe de ejecución de obras de la SSDUyV, 2015.

Gráfico 1. Soluciones habitacionales en el Conurbano Bonaerense según tipología y línea programática, 2015.



Fuente: Elaboración propia sobre datos reconstruidos en Aramburu (2020) en base al informe de ejecución de obras de la SSDUyV

En la escala total de obras no todos los Programas tuvieron la misma participación (Cuadro 1 y Gráfico 1). Entre ellos, el PFEH presentó una mínima intervención sobre la escala total (5,5%), dato no menor dado que fue el único que incluyó explícitamente organizaciones sociales en su ejecución (Rodríguez, 2012).

A la vez, la contribución de las diversas modalidades, se fue transformando con el correr de la implementación de los Programas Federales en el ciclo mencionado (Cuadro 2). En este sentido, el PFEH disminuyó su intervención fuertemente con el correr de la década, pasando de participar de un 11,4% de las obras en un momento inicial, a un 2,7% en los últimos años. Así también, aunque en mucha menor medida, lo hizo el PFCV. La modalidad que sí ganó terreno y se mantuvo estable en todo el período de implementación de los Federales fue la línea de urbanización de villas y asentamientos (PFUVyA).

Cuadro 2. Viviendas nuevas por línea programática según período en el que fueron puestas en ejecución, Conurbano Bonaerense, 2015.

Programa	Viviendas nuevas ejecutadas		
	Período 2004-2009	Período 2010-2014	Total
PFEH (TyT)	11,4% (3.804)	2,7% (555)	4.359
PFCV	55,7% (18.551)	48,1% (9.976)	28.527
PFUVyA	32,9% (10.940)	49,2% (10.215)	21.155
Total	100% (33.295)	100% (20.749-9)	54.041

Fuente: Elaboración propia sobre datos reconstruidos en Aramburu (2020) a partir de datos de la SSDUyV, 2015 y la reconstrucción de los datos de la SSDUyV 2009 recopilados en Cravino et. al. (2012).

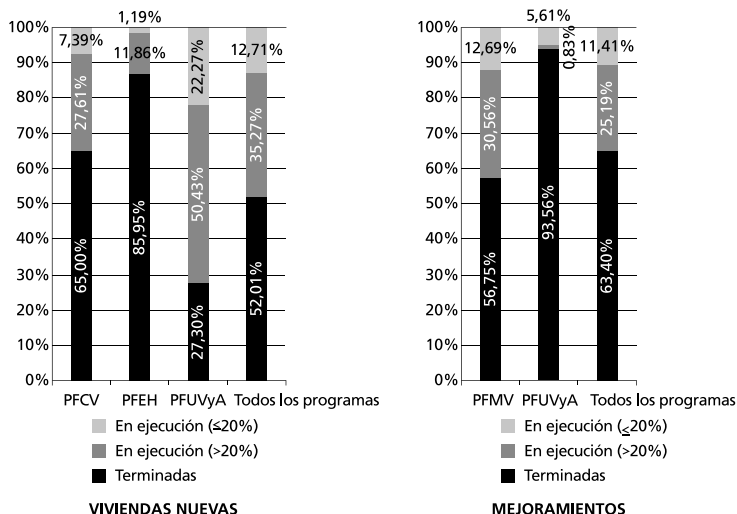
Otro elemento a tener en cuenta en la ejecución de los Planes es el porcentaje de terminación de las obras. En este sentido, del total de las viviendas nuevas iniciadas en el Conurbano Bonaerense entre 2004 y 2014 (54.041) sólo el 52% (28.109) de las obras se encontraban terminadas al 2015. Sin embargo, no todas las líneas programáticas tuvieron el mismo retardo. Mientras el PFEH tiene el 87% de las viviendas terminadas y el PFCV alcanzó el 65%, el PFUVyA se aleja, ya que solo consiguió terminar el 27% de las obras iniciadas y cierre este ciclo con 15.357 viviendas aun en obra. Los mejoramientos ejecutados a partir del PFUVyA sí tienen un alto grado de terminación (94%), aún más que aquellas iniciadas con el PFMV (Gráfico 2, Cuadro 3).

Cuadro 3. Viviendas y mejoramientos ejecutadas o en ejecución con los Programas Federales según línea programática por estado de avance de la obra (en absolutos), Conurbano Bonaerense, 2015.

Estado de Avance	Soluciones Habitacionales						
	Viviendas				Mejoramientos		
	PFCV	PFEH (TyT)	PFUVyA	Todos los programas	PFMV	PFUVyA	Todos los programas
En ejecución (obra con bajo grado de avance: ≤ 20%)	2.108	52	4.711	6.871	2.564	250	2.814
En ejecución (obra con avance medio: > 20%)	7.876	517	10.668	19.061	6.175	37	6.212
Terminadas	18.543	3.790	5.776	28.109	11.468	4.168	15.636
Total	28.527	4.359	21.155	54.041	20.207	4.455	24.662

Fuente: Elaboración propia sobre datos reconstruidos en Aramburu (2020) a partir de datos de la SSDUyV, 2015.

Gráfico 2. Viviendas y mejoramientos ejecutados o en ejecución con los Programas Federales según línea programática por estado de avance de la obra (en porcentaje), Conurbano Bonaerense, 2015.



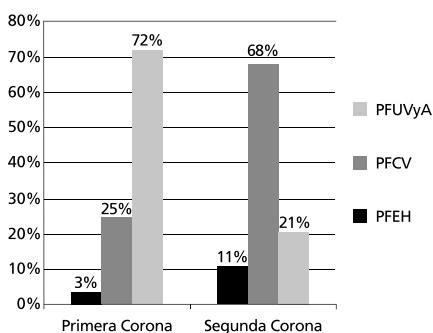
Fuente: Elaboración propia en Aramburu y Chiara (2016) en base al informe de ejecución de obras de la SSDUyV, 2015.

Es posible inferir que el rezago que expresó la construcción de viviendas a partir del PFUVyA se vinculó con la complejidad de las obras involucradas en los proyectos de urbanización. En este sentido, son procesos que contemplan más que la mera construcción de viviendas o la ejecución de mejoramientos, dado que suponen la generación de acuerdos y consensos colectivos, la liberación de tierras para obras de infraestructura y la construcción de vivienda nueva, procesos de esponjamiento, relocalizaciones, concreciones de traza urbana y ajustes a la normativa existente.

También se advierte heterogeneidad en la localización de las soluciones habitacionales entre 2004 y 2015 entre los municipios del Gran Buenos Aires. Si distinguimos entre ellos según su cercanía con la ciudad capital, observamos que mientras en la primera corona³⁰ los planes se implementaron mayoritariamente a través del PFUVyA (contienen el 72% de las obras), al contrario, en la segunda corona³¹ se priorizó el PFCV (68%). A la vez, el PFEH registra un porcentaje de implementación menor en la primera conurbación que en la segunda, donde se triplica (Cuadro 4 y Gráfico 3).

Cuadro 4 y Gráfico 3. Viviendas ejecutadas o en ejecución con los Programas Federales por línea programática y según localización en el Conurbano Bonaerense, 2015.

Tipología	Localización PF		Total
	Primera Corona	Segunda Corona	
PFCV	25% (4.754)	68% (23.773)	28.527
PFEH	3% (491)	11% (9.976)	4.359
PFUVyA	72% (13.723)	21% (7.432)	21.155
Total	18.968	35.073	54.041



Fuente: Elaboración propia sobre datos reconstruidos en Aramburu (2020) a partir de datos de la SSDUyV, 2015.

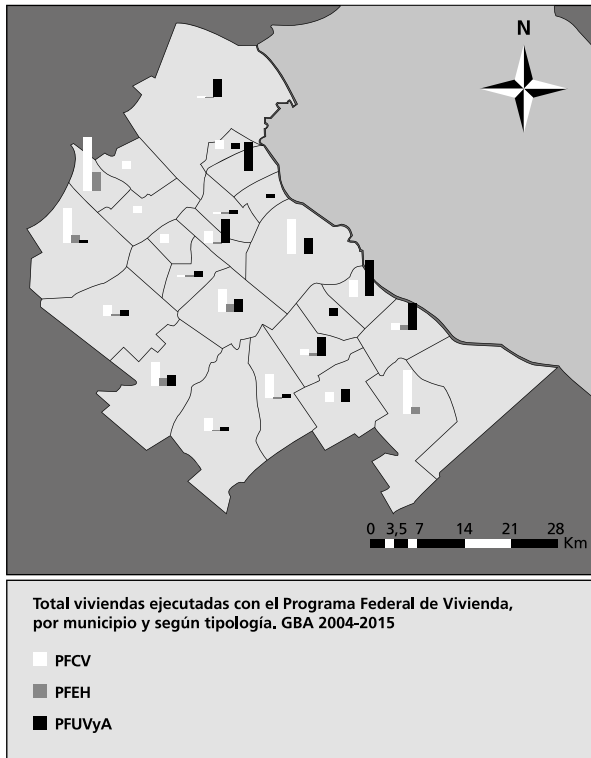
Paralelamente, estos datos pueden vincularse con el estudio hecho por del Río (2012), donde se observa que la implementación del PFCV vía la modalidad TPU se dio centralmente en los municipios de la segunda corona –entre ellos principalmente Florencio Varela, Moreno, Esteban Echeverría con única excepción de La Matanza que ocupa ambas coronas–.

De este modo, se observa que conforme nos alejamos de la ciudad central, la opción por proyectos que implementen la línea programática que prioriza la urbanización de villas o asentamientos disminuye. En efecto, es posible deducir que en la primera corona, ante la escasez de suelo urbano libre y los altos precios en los predios que los municipios centrales presentan (Baer 2012; Aramburu 2020), el PFUVyA haya permitido destrabar el cuello de botella; mientras, en el caso de la segunda corona, frente a la mayor disponibilidad de parcelas libres para la implementación de proyectos nuevos, los distintos niveles de gobierno parecieran haber dejado de lado la generación de alternativas de urbanización e intervención sobre el territorio habitado, para optar mayoritariamente por la construcción de viviendas nuevas³².

En este mismo sentido analítico, en el Mapa 1 se observa que en los municipios que se localizan en el corredor norte del Conurbano Bonaerense (Vicente López, San Isidro,

Tigre, San Fernando y en menor medida San Martín y Tres de Febrero) el comportamiento es similar que el descripto para la primera corona: es mínima la escala de obra de vivienda que presenta el PFCV y el PFEH. En ambas áreas –ya sea en el caso de los municipios de la primera corona o en aquellos del corredor norte– la ausencia de obras de vivienda enmarcadas en el PFCV o en el PFEH dialoga con las áreas más encarecidas en la dinámica del mercado del suelo (Aramburu 2020).

Mapa 1. Viviendas sociales ejecutadas a partir de los Programas Federales según línea programática y municipio donde se localizan, Gran Buenos Aires, 2004–2015.

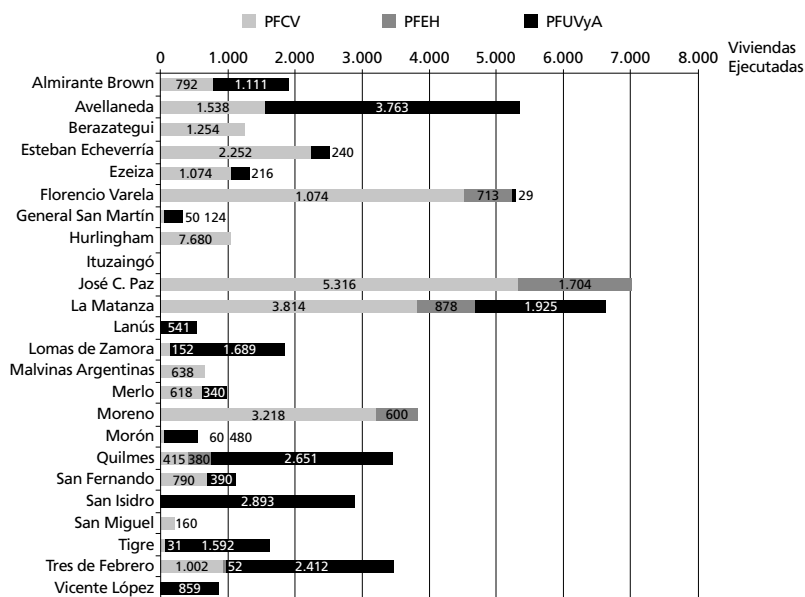


Fuente: Elaboración propia sobre datos reconstruidos en Aramburu (2020) en base al informe de ejecución de obras de la SSDUyV, 2015.

Una vez descriptas las dinámicas comunes, en el Gráfico 4 vemos los diversos escenarios que convivieron en el plano de ejecución de los Programas Federales en cada uno de los partidos del Conurbano Bonaerense. De este modo, mientras hubo municipios que pusieron en ejecución entre cinco mil y siete mil viviendas (José C. Paz, La Matanza, Avellaneda y Florencio Varela), hubo otros con mínima –o nula– escala de obra (Ituzaingó, San Miguel, General San Martín, Malvinas Argentinas, Morón). Sin que ello vaya en diálogo directo con

la orientación política partidaria de los municipios involucrados o la situación del déficit habitacional en cada municipio, y donde la explicación deba complejizarse también considerando necesariamente las dinámicas urbanas impuestas por la escasez de suelo urbano y los márgenes de acción que desarrolló cada uno de los gobiernos municipales.

Gráfico 4. Soluciones habitacionales ejecutadas con Planes Federales según tipo, línea programática y municipio donde se localiza. 2015, Conurbano Bonaerense.



Fuente: Elaboración propia en base a Informe de ejecución de obras de la SSDUyV, 2015.

Para cerrar el análisis de esta etapa de ejecución es posible sintetizar algunas líneas. En primer lugar, con los Programas Federales se ejecutaron una gran escala de obras en el Conurbano Bonaerense, que superaron en poco más que una década la cantidad de vivienda social producida en el Gran Buenos Aires en los 30 años precedentes (Varela y Wagner 2012; Di Virgilio, Aramburu y Chiara 2016; Aramburu y Chiara 2016). Pero además ello se dio a partir de diversas modalidades de intervención habitacional: mejoramientos de vivienda individual y colectiva, vivienda nueva en predio nuevo, vivienda nueva en villas y asentamientos y/o vivienda gestionada por organizaciones sociales. Sin embargo, las diversas tipologías no tuvieron el mismo protagonismo sobre la ejecución total (por ejemplo, fue pequeño el porcentaje destinado a la gestión por parte de las organizaciones sociales). Ni tampoco todos los municipios tuvieron acceso a las mismas líneas programáticas o a la misma escala de cupos de vivienda, en ello se observó las

limitaciones de la dinámica urbana, los márgenes de acción desarrollados por los municipios y los acuerdos políticos. Y finalmente, tampoco todas las modalidades de intervención habitacional tuvieron los mismos tiempos de ejecución, ni, consecuentemente, los mismos niveles de terminación de obra al cerrar el ciclo político.

4.2. los Programas Federales tras el giro político de diciembre 2015: reconfiguración, paralización y limitado avance de obras.

Las modificaciones institucionales y burocrático-administrativas resueltas tras el cambio de gobierno nacional y provincial tuvieron efectos en el avance de la política habitacional y, también, en la terminación de las soluciones habitacionales que se encontraban en ejecución al 2015 mediante el PFV. Momento en el que había 25.932 viviendas en proceso de ejecución, sin terminar, que a la vez estaban mayormente concentradas en la línea programática orientada a villas y asentamientos. Es así que para analizar la ejecución de los Programas Federales de diciembre del 2015 en adelante es preciso considerar, no solo las obras nuevas, sino también el avance de las obras que habían quedado en ejecución en el ciclo político anterior.

Al adentrarnos en el estado de avance de los Programas Federales en el ciclo gobernado por la Alianza Cambiemos, vemos que en el Conurbano Bonaerense entre 2016 y 2017 son 18.744 las viviendas en obra vigentes y que estas integran, en su gran mayoría, proyectos de obras iniciados con anterioridad al cambio de gobierno³³. Del total de las viviendas sociales enmarcadas en los Programas Federales sólo 775³⁴ de las 18.744 fueron iniciadas entre diciembre del 2015 y diciembre del 2017, el resto son obras vigentes de la gestión anterior, dando cuenta de un corrimiento importante del Estado Nacional en relación a la construcción de unidades de vivienda en el Conurbano Bonaerense³⁵ (Cuadro 5).

Cuadro 5. Viviendas en obra del Programa Federal entre 2016-2017 según ciclo en que inicia la ejecución de cada proyecto de vivienda. Conurbano Bonaerense.

Viviendas iniciadas entre 2004 y 2015	17.969
Viviendas iniciadas entre 2016 y 2017	775
Total viviendas vigentes	18.744

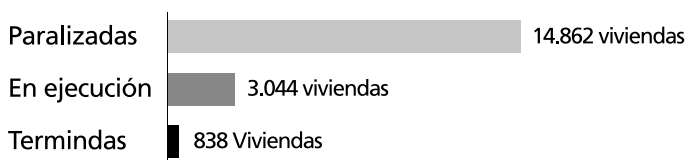
Fuente: Elaboración propia a partir de la recopilación de datos del documento de “Auditorías del FO.NA. VI y Programas Federales de Vivienda” del Instituto de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA) y la Dirección de Inspección de Obras (DIO) de la Secretaría de Vivienda (SV) del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPyV), 2018.

A la vez, al interior de las 18.744 unidades de vivienda que estuvieron vigentes entre 2004 y 2017 inclusive, la gran mayoría (el 79,3%) de esas viviendas en obra estuvo paralizada

(14.862), el 16,2% en ejecución (3.044) y solo el 4,5% (838) fueron terminadas entre el 2016 y el 2017. Es decir, la gran mayoría de las obras vigentes en este ciclo transcurrieron en carácter de obras paralizadas como vemos en el Gráfico 5. Por lo que en el período que se abre en 2015, además de un corrimiento del Estado Nacional en la puesta en marcha de obras, lo que verificamos es una desaceleración de la capacidad de terminación de las mismas (más aún si consideramos que la etapa precedente tenía un promedio de terminación de 4685 unidades de vivienda cada dos años, muy superior a las 838).

Gráfico 5 y Cuadro 6. Viviendas en obra del Programa Plan Federal según estado de avance en 2016-2017. Conurbano Bonaerense.

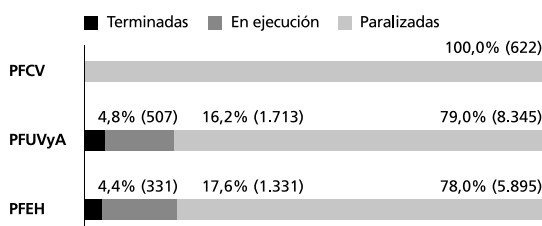
Viviendas en obra del Programa Federal según estado de avance en 2016-2017. Conurbano Bonaerense



Terminadas	838	4,5%
En ejecución	3.044	16,2%
Paralizadas	14.862	79,3%
Total	18.744	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la recopilación de datos del documento de “Auditorías del FO.NA. VI y Programas Federales de Vivienda” del IVBA y la DIO de la SV del MIOPyV, 2018.

De este modo, además de las reducidas unidades iniciadas en esta bienal, otro eje que adquiere importancia para analizar el ciclo es la gran cantidad de obras de vivienda paralizadas (el 79,3% de las unidades). Y ello dialoga directamente con los cambios institucionales y burocrático-administrativos descriptos, ya que como se mencionó tras el cambio de gobierno y el cambio de dependencia ministerial, la primera medida que se tomó en relación a los Programas Federales fue dar de baja todas las obras en ejecución, para analizar cada proyecto antes de continuarlo o darle finalización. De este modo, lo que vemos al final del ejercicio 2017 es que una gran cantidad de vivienda, que en diciembre de 2015, ante el cambio de Gobierno, estaban en proceso de ejecución, pasaron a integrar un acervo de obras de viviendas paralizadas y que ese estado no cambió en los dos años de gestión para los cuales obtuvimos datos.

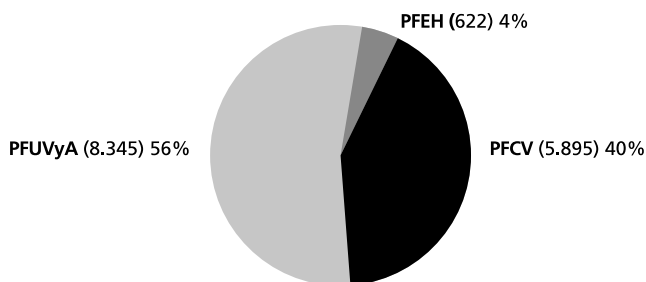
Gráfico 6 y Cuadro 7. Viviendas en obra del Programa Federal según tipología por estado de avance en 2016-2017. Conurbano Bonaerense.

Estado de las obras de vivienda	PFCV	PFUVyA	PFEH	TOTAL
Terminadas	331	507	0	838
En ejecución	1.331	1.713	0	3.044
Paralizadas	5.895	8.345	622	14.862
Total	7.557	10.565	622	18.744

Fuente: Elaboración propia a partir de la recopilación de datos del documento de “Auditorías del FO.NA. VI y Programas Federales de Vivienda” del IVBA y la DIO de la SV del MIOPyV, 2018.

Y este último punto se complejiza al discriminar por tipo de programa, donde se observa que entre las obras paralizadas la gran mayoría fueron proyectos de vivienda enmarcados en procesos de urbanización de villas y asentamientos, que alcanzaron 8.345 viviendas, el 56% de las viviendas paralizadas (Gráfico 7). Si combinamos el análisis con el Gráfico 3 del apartado anterior, vemos que las obras pendientes en proceso de ejecución del PFUVyA eran en su mayoría proyectos avanzados al 2015, de lo que se puede deducir estructuras de obra inconclusas, en estado de abandono, colindantes o insertas en barrios que continúan poblándose y densificándose.

Gráfico 7 y Cuadro 8. Viviendas en obras paralizadas del Programa Federal según tipología en 2016-2017. Conurbano Bonaerense.

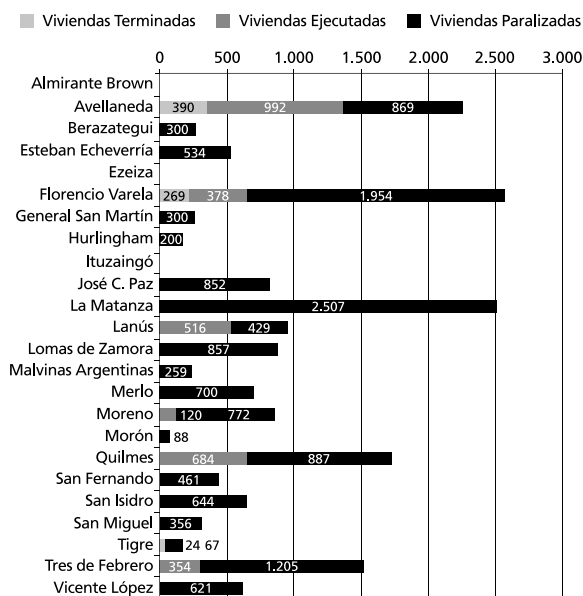


Viviendas en obra paralizadas	Tipología de Programa			Total de Viviendas
	PFCV	PFUVyA	PFEH	
Absoluto	5.895	8.345	622	14.862
Porcentaje	40%	56%	4%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de la recopilación de datos del documento de “Auditorías del FO.NA. VI y Programas Federales de Vivienda” del IVBA y la DIO de la SV del MIOPyV, 2018.

Finalmente, en el Gráfico 8 observamos el panorama de ejecución diferenciando por municipio. A partir de él es posible referir y localizar diversos partidos del Conurbano Bonaerense con más de mil viviendas en obra paralizadas, tales como: La Matanza, Florencio Varela, Tres de Febrero. A los que le siguen Avellaneda, Quilmes y José. C. Paz con apenas menos de mil. Estos ejemplos, además de permitir localizar las viviendas, dan cuenta de que la paralización de las obras es un estado de situación común del ciclo estudiado, que comparten los diversos municipios que habían ejecutado, en mayor o menor medida, los Programas Federales hasta el 2015. Y que, de hecho, ello incluye municipios alineados en términos políticos con el Gobierno Nacional y Provincial (tales como Quilmes o Tres de Febrero).

Gráfico 8. Soluciones habitacionales ejecutadas con Planes Federales según estado de avance en 2016-2017. Conurbano Bonaerense.



Fuente: Elaboración propia a partir de la recopilación de datos del documento de “Auditorías del FO.NA. VI y Programas Federales de Vivienda” del Instituto de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA) y la Dirección de Inspección de Obras (DIO) de la Secretaría de Vivienda (SV) del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPyV), 2018.

5. Reflexiones finales

Este artículo tuvo por objetivo reflexionar sobre los impactos de los cambios de gestión de gobierno sobre la implementación de la política de vivienda con foco en el Conurbano Bonaerense durante un período de más de diez años. Específicamente se analizan los Planes Federales de Vivienda, para rastrear los vaivenes institucionales y cambios burocrático-administrativos acaecidos durante la ejecución de la política bajo distintas gestiones de gobierno (entre 2004-2015 -neodesarrollista- y 2015-2019 -neoliberal-) y el alcance de su ejecución en el territorio a partir de los efectos de estos cambios sobre la dimensión de lo producido y sus impactos territoriales.

Con este objetivo reconstruimos un andamiaje metodológico cualitativo en el que triangulamos datos aportados por fuentes primarias provenientes de entrevistas en profundidad a agentes públicos imbricados en la ejecución de los programas federales, notas de campo, y fuentes de información secundaria tales como convenios y reglamentos, informes de gestión y presupuestarios.

La hipótesis que atravesó al artículo es que cada gestión de gobierno imprimió, por acción u omisión, una determinada direccionalidad a la implementación de la política habitacional con repercusiones de tipo institucional, en cambios burocrático-administrativos, en el entramado programático y en los resultados territoriales de lo producido (en términos de lo materializado y su distribución territorial).

Para ello se reconstruyó un marco teórico conceptual que recupera la historiología de la política habitacional (Fernández Wagner 2007; Yujnovsky 1984, entre otros) para explicar el origen y sentido de la tipología habitacional que imprime a los Programas Federales y se retoman conceptos propios de los estudios de la política pública (Oszlak 1980; Oszlak y O'Donnell 1981, entre otros) para reflexionar sobre los vaivenes de la organicidad del Estado en sus distintos niveles y sus formas de plasmar en sus burocracias-administraciones sus posiciones sobre la política habitacional.

A partir de esto verificamos que los Programas Federales, durante su primer ciclo de vida, son expresión de un giro re-centralizador de la política habitacional hacia el nivel nacional de gobierno, pero reasigna funciones de ejecución descentralizadas en los niveles provinciales y municipales y toma la dinámica de formulación y presentación de proyectos desde los gobiernos subnacionales (re-apropiándose de características propia de una segunda generación de políticas). Estas mutaciones del sistema de vivienda, que funcionan de manera paralela al Sistema Federal de Vivienda existente, son expresión de una primera “cristalización institucional” (Oszlak 1980) de la política habitacional, que tuvo por resultados un nuevo ministerio a escala nacional y una multiplicidad de repercusiones horizontales y verticales tanto dentro del IVBA como de los municipios.

En este primer ciclo vimos que los Programas Federales asignaron al Conurbano Bonaerense un protagonismo significativo en la asignación de cupos y financiamiento, generando un cambio en la distribución de la obra pública. A la vez, los Federales reintrodujeron en agenda un problema histórico de la política habitacional argentina, propia de las políticas de primera generación: desatendió la cuestión urbana más integral, incluyendo en ello la consideración del control del mercado de suelo. Y este punto, conjugado con la escala de asignación, generó un enorme desafío para los gobiernos locales -y en menor medida el gobierno de la Provincia- del área más densamente poblada del país. De esta realidad surgió una primera modificación burocrática-administrativa de peso en la política habitacional, la creación de la línea de urbanización de villas y asentamientos, que generó la posibilidad de saltar el cuello de botella inicial y le agregó una perspectiva urbana y habitacional distinta a la típica política “llave en mano”.

En esta última dimensión, vemos que los Programas Federales se diferencian de la política habitacional vivandista clásica, tanto introduciendo la línea programática vinculada a la ejecución vía organizaciones sociales, como generando la línea de urbanización de

villas y asentamientos. Sin embargo, el proceso de ejecución analizado deja ver ciertos puntos críticos. En relación a la línea destinada a la implementación con organizaciones sociales, vemos que los cupos de vivienda y financiamiento son mucho menores al resto de las líneas, y que su desarrollo disminuye con el correr del ciclo 2004-2015. Por otra parte, en relación a la línea enfocada en villas y asentamientos, vemos que su ejecución aumenta en este mismo ciclo pero que su proceso de ejecución avanza con tiempos más lentos, quedando un gran porcentaje de obras sin terminar al finalizar este ciclo político. Es posible reflexionar que estos tiempos, más dilatados, se vinculan tanto con los procesos mismos de urbanización, que requieren de censos, consensos, esponjamiento, obras de infraestructura –y todo ello tiene tiempos más lentos que la construcción de vivienda nueva en un predio nuevo–, como también con la dificultad de adaptar a una política que financia principalmente la construcción de vivienda y ajusta, según eficiencia y grado de avance de la obra, la bajada de financiamiento, las aprobaciones de avance de obras, las gestiones sociales, urbanas y dominiales.

En cuanto a la distribución territorial de los proyectos en este ciclo de la política, lo que verificamos es que la línea de urbanización de villas y asentamientos se concentra mayoritariamente en la primera corona del conurbano, mientras que el resto de los programas lo hacen en la segunda corona. Esto nos permite deducir que el programa orientado a villas y asentamientos logró destrabar un cuello de botella generado por la escasez de suelo y los altos precios de los predios en la primera corona, mientras que por la disponibilidad de suelo en la segunda corona, allí se priorizó la implementación de proyectos de construcción de viviendas nuevas.

A partir del ciclo 2015-2019, con la asunción de la Alianza Cambiemos en el gobierno nacional y provincial, lo que verificamos es una nueva “cristalización institucional” (Oszlak 1980) expresión de una renovada interpretación de la política habitacional orientada por un modelo de apertura y liberalización económica, que implicó un desplazamiento de una política productora de vivienda hacia el desarrollo de una política orientada a la focalización para los sectores más vulnerables y hacia una de financiamiento de la vivienda sostenida en la capacidad de pago del “cliente”, para aquellos sectores con cierta capacidad de pago. Esto generó reacomodamientos institucionales de peso y generó repercusiones tanto horizontales como verticales en todos los niveles estatales, y también en el alcance de la intervención.

Los Programas Federales de Vivienda fueron objeto de una reingeniería institucional a partir de un desguace del antiguo Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios en otros 3 ministerios; todas las líneas programáticas existentes (PFCV, PFMV, PFUVyA, PFEH) fueron unificados bajo el Plan Nacional de Vivienda; y se redujeron significativamente los presupuestos con impacto directo en la capacidad de sostenimiento de los proyectos a escala de los gobiernos provinciales y municipales.

Así, la política habitacional de producción masiva de vivienda social ingresó a una fase de congelamiento e incluso de paralización y de desmantelamiento de todas las obras en curso, consolidando un acervo significativo de obras de viviendas paralizadas, entre las cuales tienen un peso significativo proyectos de vivienda enmarcados en procesos de urbanización de villas y asentamientos. Inclusive, el análisis territorializado de las obras paralizadas muestra que este congelamiento es un estado de situación común de este ciclo, ya que no hay diferenciaciones entre niveles de avance ni excepciones hacia municipios alineados en términos políticos con el gobierno de turno.

En suma, concluimos del análisis que cada gestión de gobierno imprimió una determinada direccionalidad a la implementación de la política habitacional y, a partir de allí, los reacomodamientos burocráticos e institucionales que hicieron falta para ello, perdiendo de vista –a veces– sus repercusiones en términos de acceso a un hábitat digno para los sectores populares.

¹ Vale aclarar, que durante el mismo período de análisis se concretaron otras modalidades de intervención de la política habitacional en el AMBA; por ejemplo, el PROMEBA, una línea programática de tomo peso y escala en el Conurbano Bonaerense, orientado a obras de mejoramiento de barrios populares.

² El ciclo 2004-2015 de la política habitacional tuvo al frente del gobierno nacional a Néstor Kirchner (entre 2003-2007) y a Cristina Fernández de Kirchner (entre 2007-2011 y 2011-2015). Durante el ejercicio de estas presidencias, la política social (incluida la de vivienda) se ancló en un modelo de desarrollo neodesarrollista, en donde se re-aggiornaron las bases creadas por el neoliberalismo (la transnacionalización del proceso de acumulación), pero en convivencia con un Estado fuertemente presente a través de políticas sociales compensatorias (Zapata, 2020).

³ El ciclo 2015-2019 tuvo al frente del gobierno nacional a Mauricio Macri, quien re-estableció los postulados del neoliberalismo a partir de un fuerte proceso de retirada del Estado en la satisfacción de derechos de base y re-mercantilización de la política social (incluida la vivienda).

⁴ Proyecto UBACyT CS2020-345 (2020-2023): "Territorios urbanos en transformación: políticas públicas de hábitat e infraestructura y dinámicas del habitar en el AMBA (2010-2020)".

⁵ Fueron múltiples los actores sociales que apuntaron a la cuestión habitacional en la poscrisis, entre ellos: la Cámara Argentina de la Construcción, la Unión de Trabajadores de la Construcción, la Central de Trabajadores Argentinos, redes de Organizaciones No Gubernamentales, sectores de la Iglesia Católica y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Aun siendo disímiles, estos actores coincidieron en la mesa de diálogo en torno a la ley de Presupuesto 2003, demandando el fortalecimiento de los programas enfocados en la emergencia habitacional y la finalización de las viviendas que el Fondo Nacional de Viviendas tenía en ejecución (Rodríguez, 2012).

⁶ Coloquialmente llamado "Techo y Trabajo", que luego cambió su nombre a "Programa Federal de Integración Socio Comunitaria".

⁷ El Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos tuvo también adaptaciones vinculadas a las prioridades de los territorios donde se implementó. En este sentido, tras la Causa Mendoza y a fin de dar cumplimiento a las solicitudes hechas por el Juzgado Federal, se destinó una fracción de la línea programática a la relocalización de las familias que habitan el camino de la rivera o "sirga" y el resto de los asentamientos del área del borde del Riachuelo y a la urbanización de las villas y asentamientos precarios en alto riesgo ambiental de la Cuenca Matanza - Riachuelo. Ello incluyó jurisdicciones específicas como los municipios de Lanús, Lomas de Zamora, Avellaneda, Marcos Paz, Merlo, Esteban Echeverría, Almirante Brown y la Matanza, además de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁸ A excepción del Convenio Marco del PFUVyA, que emitía una aclaración en torno a la situación dominial de los predios: "la situación dominial de los terrenos debe estar resuelta o debe garantizarse su regularización antes de concluir las obras" (Convenio Marco, 2005).

⁹ Con la refundación del MPFIPyS en el 2003 los programas habitacionales que lo precedían, y se encontraban bajo la órbita de otras reparticiones, fueron unificados en dicho Ministerio (Decreto 27/2003). Siguiendo a del Río (2010), el encauce de la política habitacional en la SOP expresa la concepción vinculada a la promoción de la obra y a la reactivación económica. El autor toma a Rodolfo (2007 en del Río, 2012) y describe la "matriz productivista" que sustenta el diseño de la política habitacional federal. La elección, en contexto de poscrisis económica, se basa en que la construcción de vivienda es un elemento que aporta a elevar rápidamente y mantener los niveles de actividad y empleo, hasta tanto se consiga reactivar el resto de los sectores. Además, la producción de vivienda puede distribuirse territorialmente, a diferencia de otro tipo de rubros dentro de la obra pública, y generar empleos directos e indirectos, con rápido impacto. Este esquema, tal como resalta el autor, estuvo directamente vinculado con la coyuntura socioeconómica, pero determinó rasgos que adquirieron continuidad y trascendieron al momento histórico (Rodolfo, 2007 en del Río, 2012; del Río, 2012).

¹⁰ Estas operatorias de segunda generación mostraron la enorme capacidad de gestión de los niveles locales de gobierno -que vale aclarar que no siempre fueron acompañadas de recursos- y dieron cuenta de lo virtuoso de la territorialización de la política.

¹¹ Tras la salida de la convertibilidad, y en un contexto de balanza comercial positiva, ante el ingreso de nuevos recursos como las retenciones a la exportación y la disminución de los egresos vinculados al endeudamiento externo.

¹² En paralelo, dado que se continuó ejecutando el FONAVI, tanto para el recupero de obras pasadas como para nuevas obras, que en la Provincia de Buenos Aires se concentraron por fuera del Conurbano Bonaerense.

¹³ El PFUVyA podría ser comprendido como un tercer esquema de implementación inicial del PFCV, ya que se lanza como un subprograma del mismo. Sin embargo, en este trabajo optamos por considerarlo como una línea programática específica dado que propone un conjunto de tareas diferentes, tiene un reglamento particular y plantea un vínculo diferente entre la Nación, la Provincia y los municipios. Además, al 2015 el PFUVyA llevaba muchos años jerarquizado e implementado como programa independiente del PFCV.

¹⁴ Según el Convenio Marco firmado entre el Estado y las provincias, las jurisdicciones tenían un plazo máximo de seis meses para comenzar la ejecución de los cupos asignados ya que, pasado ese plazo, los recursos iban a ser reasignados a otras provincias.

¹⁵ En términos burocráticos-administrativos, la reglamentación de este Programa solo requería para ser implementado que el suelo escogido contase con un proceso de regularización iniciado, o pasible de serlo, quitando la presión inmediata sobre predios libres.

¹⁶ Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR), organismo descentralizado, Municipalidad de Moreno.

¹⁷ Al respecto, Ostuni (2010) señala que la “eficiencia” es un criterio de evaluación del gasto que se extiende como principio rector desde la década del noventa, distinguiendo de esta forma los Programas Federales –aunque él refiere específicamente al PFCV– de los programas tradiciones de construcción de vivienda.

¹⁸ En relación a la implementación y la distribución de recursos en el Conurbano Bonaerense, Cravino (2010) señala que ello tuvo “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 [eran] 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 [eran] justicialistas [fueron] centrales para la obtención de cupos de viviendas o mejoramientos” (Cravino, 2010: 23).

¹⁹ Además de las obras de infraestructura urbana el PNH incluyó financiamiento e impulsó la construcción de NIDOs, espacios y edificios de equipamiento comunitario que tendrían como objetivo promover la integración en barrios vulnerables. El NIDO debía incluir el diseño comunitario del espacio y la propuesta que considerara las necesidades y los intereses de cada barrio.

²⁰ Estas obras de vivienda nueva paralizadas recién fueron reactivadas en abril de 2021 a partir de la creación del Programa “Reconstruir”, el cual, mediante una inversión de \$110 mil millones de pesos se propuso reactivar las obras de todo el país paralizadas durante la gestión de gobierno de Mauricio Macri.

²¹ Es importante resaltar, que ya en 2012, las organizaciones de base del Conurbano Bonaerense, a partir de nutridos procesos de organización, discusión e incidencia sobre el legislativo provincial, lograron la sanción de la Ley de Acceso Justo al Hábitat (Ley N° 14.449), que promueve, como antecedente de lo que luego será el RENABAP, el primer Registro Único Provincial de Villas y Asentamientos (el cual develó 1.585 villas y asentamientos precarios en un total de 83 partidos entre 2014/2015). Además, esta norma provee herramientas y mecanismos a los distintos niveles del Estado (provincial y municipal) para fortalecer su capacidad de desarrollar políticas orientadas a la provisión de hábitat digno y derecho a la ciudad. Los instrumentos se vinculan específicamente con la creación de suelo urbano, la intervención en los procesos de integración socio-urbana de las villas y asentamientos, el fomento de operativas de microcrédito para mejoramiento de viviendas y la dotación de infraestructuras y equipamientos.

²² En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires la nueva legislación nacional tuvo su impacto en la configuración burocrática. Con la resolución 201/2018 se creó un Plan de Integración Sociourbana de Villas y Asentamientos (PISU) en la Provincia encargada de abordar el proceso de urbanización de los 6 barrios populares principales (en tamaño) del Conurbano Bonaerense. Con ello, el Plan impulsó la creación de una nueva unidad de gestión encargada de la urbanización, con dependencia directa del Gabinete Provincial, implicando un corrimiento del organismo público con mayor experiencia técnica en política habitacional a nivel provincial: el Instituto de Vivienda e inaugurando un nuevo ciclo de la gestión de barrios informales en la Provincia de Buenos Aires. Cabe destacar que el financiamiento era, en parte, provisto por organismos internacionales de crédito (Banco Mundial y BID) y por fondos bonaerenses (Autora 1, 2019).

²³ En el caso del PROCREAR, en 2016 se relanzó el programa con el mismo nombre, pero con importantes modificaciones en sus lógicas de financiamiento: los fondos no eran ya de la ANSES, ingresó la banca privada a ofrecer los créditos para acceder al programa (Cosacov y Segura, 2019) y se modifica el sistema de indexación del programa.

²⁴ Sobre el nuevo perfil que asume la política de vivienda post-2015 se trabajará en próximos trabajos ya que merece profundización.

²⁵ El PFEH ya existía en el 2003, pero se opta por el 2004 considerando el inicio de su ejecución, el lanzamiento del resto de programas englobados como Programas Federales y la unificación bajo esta batería de programas.

²⁶ Según la SSDUyV, entre el 2004 y el 2014 el Programa Federal de Construcción de Viviendas, el Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos y el Programa Federal de Emergencia Habitacional, pusieron en ejecución obras por 54.041 viviendas (Di Virgilio et al., 2016: 169-171), mientras entre 1976 y 2003 se construyeron 39.856 viviendas en el AMBA mediante obra pública (en base a la reconstrucción realizada por Varela y Fernández Wagner (2012)).

²⁷ Incluyendo entre las viviendas recuperables las viviendas que el Indec reconoce como viviendas de tipo b, las piezas de inquilinato u hoteles familiares. Esta categoría agrupa viviendas que si bien presentan rasgos de precariedad son pasibles de ser recuperadas o intervenidas con políticas públicas. Esta categoría se diferencia de las viviendas irrecuperables, entre las que encontramos los ranchos, las casillas, los locales no construidos para la vivienda y las viviendas móviles.

²⁸ Para ello, tomamos como fuente el estado de avance informado por la SSDUyV del MPFIPyS al 2015, que incluye las soluciones habitacionales finalizadas y puestas en ejecución hasta el 31 de diciembre de 2014. No tuvimos acceso al informe 2016, correspondiente al ejercicio hasta diciembre de 2015, aunque él mismo hubiese sido la fuente más atinada para el análisis.

²⁹ Las obras que se presentan son aquellas “puestas en ejecución”, luego con el correr del apartado se diferencia entre las obras “terminadas” y aquellas que estaban aún en ejecución al terminar el ciclo.

³⁰ Tal como referimos inicialmente, la primera corona se compone por Avellaneda, San Martín, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, San Isidro, Tres de Febrero y Vicente López. En términos operacionales se distribuyen los valores del municipio de La Matanza, cuyo territorio comparten ambas Coronas, de este modo el 50% de las soluciones habitacionales allí construidas se le asignan a la primera corona, y el otro 50% se le asignan a la segunda corona.

³¹ La segunda corona está integrada por los municipios de Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencia Varela, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Quilmes, San Fernando, San Miguel y Tigre.

³² Esta distinción, puede ser puesta en diálogo con las características socio-territoriales de ambas conurbaciones. Mientras la Primer Corona posee una marcada antigüedad en su trama y un alto grado de consolidación física; la Segunda es de urbanización más reciente, con un marcado déficit de infraestructura, en ella se concentra el mayor crecimiento poblacional de las últimas décadas, así como la población de menores recursos (Clichevsky, 2007).

³³ Los datos trabajados de aquí en adelante son resultado de nuestra recopilación de anexos y procesamiento de datos del documento de “Auditorías del FO.NA.VI y Programas Federales de Vivienda” del Instituto de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA) y la Dirección de Inspección de Obras (DIO) de la Secretaría de Vivienda (SV) del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPyV), 2018. Este, contiene los datos del ejercicio 2016 y 2017. No nos fue posible acceder a la Auditoría 2020, referente a los ejercicios 2018 y 2019, aunque el procesamiento de ambas hubiese sido lo más exhaustivo.

³⁴ 120 viviendas en Moreno, 157 en Lanús, 254 en Avellaneda y el resto en Almirante Brown.

³⁵ Aun considerando el corto tiempo transcurrido entre diciembre 2015 y diciembre 2017, en el ciclo que comprendió 2004 a 2015 el ritmo de implementación de la política ponía en ejecución un promedio de 9007 viviendas cada dos años, que supera con creces las 775 de éste.

Referencias bibliográficas

Aramburu, F. (2020) “Los Programas Federales de Vivienda y las estrategias de adquisición de suelo urbano para su concreción: un análisis desde el caso del Municipio de Avellaneda en el Conurbano Bonaerense (2005-2015)”. Tesis para optar por el título de magister. Los Polvorines: UNGS.

Aramburu, F. y Chiara, C. (2016) “Los planes federales de vivienda en el área metropolitana de Buenos Aires”. Documento presentado en las IX Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. Disponible en *Memoria Académica UNLP* <https://memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=eventos&d=Jev9056> el 20 de diciembre 2021.

Baer, L. (2012) “Mercados de Suelo y producción de Vivienda en Buenos Aires y su Área Metropolitana. Tendencias recientes de desarrollo urbano y acceso a la ciudad”. *Revista Iberoamericana de Urbanismo* 16: 43-58.

Barreto, M. Á. (2008) “Análisis comparativo de supuestos de la política habitacional argentina de la reforma del estado destinada a los afectados por la pobreza. Área Digital 8:1-16.

Barreto, M. Á. (2012) “Cambios y continuidades en la política habitacional argentina (2003-2007)”. *Cuadernos de Vivienda y urbanismo* 5(9):12-30.

Barreto, M. Á. (2017) “Retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina: mirada comparada con períodos recientes”. *Revista Pensum*. Vol 3., 73-91.

Bettatis, C. (2012) De villa a “barrio”. La reurbanización de villas y asentamientos. In **M. C. Cravino** (ed.) *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*. Buenos Aires: CICCUS-UNG.

Biglia, Marisa, Marsili, Inés, & Vallina, Liliana (2008) *Metodología de intervención del Área Social del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA) - Plan Federal de Vivienda, Programa Construcción de Vivienda, operatoria llave en mano*. Buenos Aires: FADU-UBA

Brikman, M., Najman, M., Aramburu, F. y Di Virgilio, M. (2019) “El eslabón perdido. La gestión del suelo en las políticas de urbanización bajo los Planes Federales de vivienda en Avellaneda y Ciudad de Buenos Aires”. *Revista de Urbanismo* 40: 1-20.

Clichevsky, N. (2007) “La tierra vacante “revisitada“. elementos explicativos y potencialidades de utilización”. *Cuaderno Urbano* 6, 195-220.

Cravino, M. C. (2010) Percepciones de los nuevos espacios urbanos en Buenos Aires. Un análisis del Plan Federal de Viviendas desde la perspectiva de los receptores. *Dearq, Revista de Arquitectura* 6, 20-31.

Cravino, M. C., Arenaza, S., Bettatis, C., Pablo, J., Río, D., Duarte, J. I., Ostuni, F. (2012) *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los programas federales de vivienda en el AMBA (2004-2009)*. Los Polvorines: UNGS.

Cuenya, B. (1997) “Descentralización y política de vivienda en Argentina”. En B.

Cuenya, & A., Falú. *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*. Buenos Aires: Ediciones CEA/CBC.

Del Río, J. P. (2012) El lugar de la vivienda social en la ciudad: Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes. Tesis para optar por el título de doctor. La Plata: UNLP. Disponible en *Memoria Académica UNLP* <https://memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=tesis&d=Jte464> el 20 de diciembre 2021.

Del Río, J. P., & Duarte, J. I. (2012) “La gestión del suelo y la distribución de la ciudad. Una articulación compleja para a política habitacional”. In M. C. Cravino (ed.), *Construyendo barrios. Transformaciones socio territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el AMBA*. Los Polvorines: UNGS - Ciccus.: 49-102.

Del Río, J. P.; Vértiz, F.; Ursino, S. (2014) “La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana”. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos* 11, 76-86.

Di Virgilio, M. M. (2017) “Housing policy in Argentina: Reflections on a decade of progressive social policy”. *International Journal of Housing Policy* 17 (2), 1-12.

Di Virgilio, M. M., & Aramburu, F. (2020) “La heterogeneidad social y espacial en el Gran Buenos Aires. Apuntes para el análisis”. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo* 13., 1-21.

Di Virgilio M. M., Aramburu, F. & Chiara C. (2016) “Los Planes Federales de Vivienda en el Conurbano Bonaerense. Un derrotero por los barrios del Municipio de Avellaneda”. En M. C. Rodríguez & M. M. Di Virgilio (eds.) *Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas en principales áreas metropolitanas de Argentina, 2004-2015 (AMBA y Córdoba)*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 165-206).

Di Virgilio M. M., Aramburu F., Brikman D. y Najman, M. (2019) “Nuevas políticas de integración urbana: rupturas y continuidades entre el Kirchnerismo y los gobiernos PRO (2015-2019)”. En Florencia Rehermann et al., eds. *Territorialidades barriales en la ciudad contemporánea*. Montevideo: UDELAR: 202-223.

Di Virgilio, M., Rodríguez, M. C., & Mera, G. (2016) “La vivienda un problema persistente: las condiciones habitacionales en el área metropolitana de Buenos Aires, 1991-2010”. *Revista CIS* 13(20): 21-48.

Fernández Wagner R. (2007) “Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina”. En Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -IPEA-. *Assentamentos informais e Moradia Popular: subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas*. Brasília: Ministerio de Planejamento, Orçamento e Gestão.: 1-28.

Granero, G., Barreda M. P. y Bercovich, F. (2019) “La política habitacional en Argentina. Una mirada a través de los institutos provinciales de vivienda”. Buenos Aires: CIPPEC, Documento de Trabajo 181:1-52.

O'Donnell, G., & Oszlak O. (1981) “Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”. Buenos Aires: CEDES-CLACSO.

Olejarczyk, R. (2016) Tiempos y lugares en la política pública de construcción de viviendas sociales. Tesis para optar por el título de doctora. Buenos Aires: FSOC-UBA.

Ostuni, F. (2007) “‘Del FONAVI al ‘Federal’: Transformaciones Socio-urbanas y respuestas estatales. Algunas reflexiones sobre la política habitacional”. En Centro de Documentación en Políticas Sociales (GCBA), Documento de Trabajo n°38, 1-32.

Ostuni, F. (2010) “Políticas nacionales y escenarios locales. Reflexiones sobre la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la ciudad de Buenos Aires”. *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, 3(5), 12-33.

Oszlak, O. (1980) “Estado, planificación y burocracia: los “procesos de implementación” de políticas públicas en algunas experiencias”. *Revista de Administración Pública INAP*, N° Especial 1980: “25° aniversario”, 205-232.

Oszlak, O. (1991) *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Estudios CEDES-Humanitas.

Rodríguez, M. C., & Di Virgilio, M. M. (2010) “Caleidoscopio de las políticas urbanas. Un rompecabezas para armar”. In M. M. Di Virgilio (ed.) *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Prometeo Libros:17-50.

Rodríguez, M. C., Di Virgilio, M., Procupez, V., Vio, M., Ostuni, F., Mendoza, M., & Morales, B. (2007) Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socio-espacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: AEU-IIGG/FSOC-UBA y HIC-AL.

Rodríguez, M. C. (2012) La ecuación vivienda-trabajo en las políticas argentinas del nuevo milenio. In J. Erazo Espinosa (Ed.), *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica*. Quito: Flacso Ecuador.: 119-144.

Rodulfo, M. B., & Boselli, T. (2015) “Política habitacional en Argentina y desigualdades territoriales”. *Vivienda y Ciudad* 2:30-41.

Segura, R. y Cosacov, N. (2019) “Políticas públicas de vivienda: impactos y limitaciones del Programa ProCreAr.”. *Ciencia, Tecnología y Política*. 2: 1-12.

Sautú, R. (1999). *El método biográfico*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

Sepúlveda Ocampo, R., Fernández Wagner, R., Caquimbo Salazar, S. & Echeverría A. (2006) Análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina. San José de Costa Rica: Edit. Centro Cooperativo Sueco.

Varela, O., & Fernández Wagner, R. (2012) “El retorno del Estado. Los Programas Federales de Vivienda en el AMBA”. In M. C. Cravino (ed.) *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2006)*. Buenos Aires: Ciccus-UNGS.: 15-48.

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

Zapata, M.C. (2010) “El papel de niveles subnacionales de gobierno en un contexto re-centralizador de la política habitacional”. En Rodríguez, M.Á. y Gutiérrez, N.S.N. (comps.): *Expresiones de la apropiación espacial en las ciudades latinoamericanas*. México: Universidad Nacional Autónoma de Guerrero: 128-143.

Zapata M.C. (2018) “Impactos segregatorios de la política habitacional ‘llave en mano’ de la Ciudad de Buenos Aires. Una lectura en clave participativa”. *riURB, Revista Iberoamericana de Urbanismo* 14(9), 105-123.

Zapata, M.C. (2020) “Huellas de la reestructuración capitalista. Un análisis de la transformación urbana de la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina”. *Estudios demográficos y urbanos* 35(3), 663-694.

Cómo citar este artículo:

Aramburu, Florencia y María Cecilia Zapata (2022) “Tras una década de implementación de la política habitacional en el Conurbano Bonaerense: ¿Qué nos dejaron los Planes Federales?”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 11 N°22: 361-398