

## **Maestría en Estudios Urbanos**

### **Universidad Nacional de General Sarmiento**

# **“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 Mg. en Estudios Urbanos:

**Alumna**: Lic. Florencia Aramburu

**Directora**: Dra. María Mercedes Di Virgilio

**Co-Directora**: Dra. María Carla Rodríguez

Buenos Aires

2020

## **Resumen**

Esta tesis analiza la implementación de los Programas Federales de Vivienda en el Municipio de Avellaneda de la Provincia de Buenos Aires entre el año 2005 y el año 2015. La investigación estudia el modo en que se ejecuta una política habitacional de diseño y financiamiento nacional bajo gestión local en un territorio que, a la vez, está inserto en la dinámica urbana metropolitana del Conurbano Bonaerense<sup>1</sup>. Por lo tanto, el foco de este trabajo está puesto en la gestión local de la política pública, sin perder de vista las diferentes escalas en las que dicho accionar se inserta.

La implementación de la política habitacional en el Municipio de Avellaneda se investiga como un proceso social dinámico, que entrecruza diversas dimensiones cuyos nudos problemáticos se vuelven capítulos de esta tesis. Entre ellas consideramos el contexto de surgimiento de los Programas Federales de Vivienda, enmarcados en la histórica limitación pública en Argentina para abordar articuladamente el problema de la vivienda con la política urbana y de acceso al hábitat (tanto en términos burocrático-administrativos, como en materia de políticas públicas o fiscales). Y, en particular, el derrotero que esta fallida presencia estatal tuvo en el proceso de urbanización del Conurbano Bonaerense y en el acceso cada vez más restringido al suelo y a la ciudad por parte de sus habitantes. En este escenario, los Programas Federales de Vivienda se enfocaron en el territorio metropolitano, donde destinaron gran porcentaje de cupos y financiamiento. El diseño de la política habitacional reinscribió la desarticulación previamente mencionada, si consideramos que omitió el financiamiento y los lineamientos acerca de cómo adquirir suelo urbano y dónde localizar los cupos de vivienda proyectados. En este marco, el Estado Nacional delegó la tarea en los gobiernos locales -y en menor medida en la administración provincial-, quienes tuvieron la responsabilidad de avanzar sobre esta encrucijada en el Conurbano Bonaerense y así ejecutar una gran escala de obras en un territorio con escasez de suelo urbano libre, sin financiamiento y con limitados recursos institucionales para adquirirlo.

En este contexto, el estudio aporta a entender cómo se abordó esta complejidad en el ámbito de Avellaneda. En esta línea de análisis, problematizamos de qué forma se implementó la política habitacional, con qué modalidades, qué tipo de intervenciones se propuso el Municipio, combinada con qué otros planes y políticas y en qué

---

<sup>1</sup> El Conurbano Bonaerense compone junto con la Ciudad de Buenos Aires (CABA) el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). El mismo está compuesto por los 24 municipios que rodean la ciudad capital, ellos son: Lomas de Zamora, Quilmes, Lanús, General San Martín, Tres de Febrero, Avellaneda, Morón, San Isidro, Malvinas Argentinas, Vicente López, San Miguel, José C. Paz, Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, Almirante Brown, Merlo, Moreno, Florencio Varela, Tigre, Berazategui, Esteban Echeverría, San Fernando y Ezeiza (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2003).

localizaciones se ejecutó -distintos barrios con sus realidades, historias y rugosidades, entre otros factores-. A su vez, considerando la encrucijada planteada, la tesis se pregunta cómo emerge la cuestión del suelo en el ámbito municipal, qué papel se le asigna en el marco de la política habitacional, cómo se negocia con los actores que lo poseen, y cuál es el margen y los recursos con los que cuenta la gestión local para ello. Este análisis parte del hallazgo de que mientras la cuestión del suelo estuvo omitida en el diseño nacional, fue, al contrario, considerada central en la gestión de Avellaneda. Asimismo, la adquisición de suelo aparece como parte del proceso de implementación, un elemento más cuyo avance se articuló de forma iterativa con el diseño de los programas de urbanización, la definición de la tipología de viviendas sociales, la dimensión de los complejos, las estrategias de financiamiento, entre otras variables con las que trabaja esta tesis.

El período de análisis comienza en 2005 con el surgimiento a nivel nacional del Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos y el correspondiente arribo al Municipio de Avellaneda. Y abarca hasta el 2015, año en que se cierra el ciclo de coincidencia de gobiernos del Frente para la Victoria a nivel nacional y local, a partir de la asunción a nivel nacional de la Alianza Cambiemos, y termina la unidad política que había existido hasta allí. Así, el período de 10 años permite también considerar los cambios y continuidades en la(s) forma(s) de intervenir el espacio urbano con la política habitacional en un tiempo medianamente extendido.

Finalmente, es preciso considerar que este trabajo se enfoca en el actor estatal para el análisis de la implementación de la política pública. Y, en particular, privilegia el relato de los técnicos y funcionarios del Estado Municipal que estuvieron a cargo de la implementación de los Programas Federales. Así, la tesis procura aportar a entender qué perspectivas estaban presentes entre ellos, cómo entendían los problemas vinculados a la cuestión habitacional y urbana (en particular al suelo urbano), qué rol entendían que tenía el gobierno municipal del que eran parte, los recursos de poder con los que contaban, las rutinas burocráticas, los repertorios establecidos, la relación con otras agencias del estado y el vínculo con actores privados con presencia en el territorio. Este enfoque parte de la premisa de que sus descripciones sobre los hechos arrojan luz para entender el repertorio de acción de otros actores públicos y privados, sus recursos de poder y el particular peso que pueden adquirir en la dinámica local, así como también consiguen alumbrar problemáticas, inercias y realidades propias del ámbito municipal y del territorio particular, que un abordaje desde otra escala no hubiese permitido.

## **Abstract**

This thesis analyzes the implementation of Federal Housing Programs in Avellaneda Municipality, in Buenos Aires Province, between 2005 and 2015. The research studies the way in which a housing policy of national design and financing is executed under local management, in a territory that, at the same time, is inserted in the metropolitan urban dynamics of Buenos Aires Conurbation<sup>2</sup>. Therefore, the focus of this work is on the local management of public policy, without losing sight of the different scales in which these actions are framed.

The implementation of housing policy in Avellaneda Municipality is considered as a dynamic social process that intersects various dimensions whose problematic junctions become chapters of this thesis. Among them, we consider the context of the emergence of the Federal Housing Programs, framed in Argentina's policies historical limitation for addressing the problem of housing together with city planning and access and access to habitat (both in bureaucratic-administrative terms, and in terms of public or fiscal policies). And, in particular, the derivations that this failed State presence caused in the urbanization process of Buenos Aires Conurbation and in the increasingly restricted access to land and city by its inhabitants. In this scenario, Federal Housing Programs focused on the metropolitan territory, where they allocated a large percentage of quotas and financing. Housing policy design re-wrote the previously mentioned disarticulation, if we consider that it omitted the financing and the guidelines on how to acquire urban land and where to locate the projected housing quotas. In this framework, the National State delegated the task to local governments -and to a lesser extent, to the provincial administration-, who had the responsibility of advancing on this crossroads in Buenos Aires Conurbation, thus executing a large scale of works in a territory with shortage of free urban land, without financing and with limited institutional resources.

In this context, the study contributes to understanding how this complexity was addressed in Avellaneda's local level.. In this line of analysis, we question how the housing policy was implemented, with which modalities, what type of interventions were proposed by the Municipality, which other plans and policies were they combined with , and in which locations was it implemented - different neighborhoods with their own realities, histories , inertias and ripples-, among other factors. In turn,

---

<sup>2</sup> Buenos Conurbation together with the City of Buenos Aires (CABA) composes the Metropolitan Area of Buenos Aires (AMBA). The Conurbation is made up of the 24 municipalities that surround the capital city, which are: Lomas de Zamora, Quilmes, Lanús, General San Martín, Tres de Febrero, Avellaneda, Morón, San Isidro, Malvinas Argentinas, Vicente López, San Miguel, José C. Paz, Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, Almirante Brown, Merlo, Moreno, Florencio Varela, Tigre, Berazategui, Esteban Echeverría, San Fernando and Ezeiza (INDEC, 2003).

considering the junctions embossed, the thesis asks how does the issue of land emerge at the municipal level, what role is assigned to it in the framework of housing policy, how is it negotiated with the actors who own it, and which are the margins and resources that the local administration is able to deploy to address this issues. This analysis rises from the discovery that, while the question of land was omitted from the national design, it was, on the contrary, considered central by Avellaneda`s administration. Furthermore, land acquisition appears as part of the implementation process, as one more element whose progress had to be articulated iteratively with the design of urbanization programs, the definition of the typology of social housing, the dimension of the complexes, the financing strategies, among other variables which this thesis works with.

The analyzed period starts in 2005, when the Federal Slums and Settlements Urbanization Program is launched at a national level and it subsequently arrives to Avellaneda`s Municipality. And it covers until 2015, year in which the cycle of coincidental national and local “Frente para la Victoria” governments is closed and the political unit between the two levels is broken. Thus, the 10-year period also allows us to consider the changes and continuities in the way(s) of intervening urban space with housing policies over a moderately extended time.

Finally, it is necessary to consider that this work focuses on the state agents to analyze public policy implementation. And, in particular, it privileges the account of Municipal State technicians and officials who were in charge of the implementation of the Federal Programs. Thus, the thesis seeks to contribute to understanding which were the perspectives present among them, how they understood: the problems related to the housing and urban question (in particular to urban land), the role that they thought that the municipal government of which they were part had, the power resources that they had, the bureaucratic routines, the established repertoires, the relationship with other state agencies and the link with private actors with presence in the territory. This approach is based on the premise that their descriptions of the events shed a light which helps to understand the repertoire of actions of other public and private actors, their power resources and the particular weight they can acquire in local dynamics. This also illuminates the problems, inertias and realities that are idiosyncratic to the municipal sphere and its particular territory, which an approach from another scale would not have allowed.

## Índice

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Resumen</b>  | <b>1</b>  |
| <b>Abstract</b>   | <b>3</b>  |
| <b>Índice</b>   | <b>5</b>  |
| <b>Índice de siglas</b>   | <b>8</b>  |
| <b>Agradecimientos</b>  | <b>10</b> |
| <b>Introducción</b>   | <b>12</b> |
| I.    OBJETO, INTERROGANTES Y METODOLOGÍA QUE ORIENTAN LA TESIS | 12        |
| II.   LA ESTRUCTURA DE LA TESIS                                 | 18        |

## **CAPÍTULO 1. Elementos conceptuales e históricos para abordar el estudio de las políticas habitacionales en el Conurbano Bonaerense**

|  |    |
|--|----|
| 1.1.    ELEMENTOS TEÓRICOS PARA ABORDAR EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS HABITACIONALES EN LA CIUDAD  | 23 |
| 1.1.1. <i>Estado, burocracias y políticas públicas</i>   | 23 |
| 1.1.2. <i>La ciudad y sus lógicas de producción</i>  | 26 |
| 1.1.3. <i>Política habitacional, vivienda y servicios habitacionales</i>   | 28 |
| 1.1.4. <i>Mercado de suelo, espacio urbano y algunas de sus relaciones con la política pública</i>   | 31 |
| 1.2.    ELEMENTOS HISTÓRICOS PARA ABORDAR LA POLÍTICA HABITACIONAL Y URBANA, CONSIDERANDO SUS EFECTOS EN EL CONURBANO BONAERENSE                         | 35 |
| 1.2.1. <i>La política habitacional argentina, los inicios y su desarrollo a lo largo del siglo XX</i>  | 36 |
| 1.2.1.1.    Los tiempos del Estado de Bienestar, el derecho a la vivienda en la agenda pública   | 36 |
| 1.2.1.2.    El desembarco de los organismos internacionales de crédito, el sector de la construcción y la errática búsqueda de un organismo centralizado | 38 |
| 1.2.1.3.    Descentralización, privatización, desfinanciamiento y después...   | 40 |
| 1.2.2. <i>Acceso a la ciudad, proceso de urbanización y ciertos vestigios de política urbana en el Conurbano Bonaerense</i>                              | 42 |

## **CAPÍTULO 2. Configuración urbana y acceso a la ciudad en Avellaneda: aproximaciones a las características sociales y habitacionales del Municipio en su contexto metropolitano**

|   |    |
|---|----|
| 2.1.    AVELLANEDA, CIERTOS RASGOS GENERALES: SU CONFIGURACIÓN SOCIAL Y URBANA EN PERSPECTIVA HISTÓRICA                               | 49 |
| 2.1.1. <i>Barracas al Sur: notas en torno al desarrollo del primer asentamiento industrial de Buenos Aires</i>                        | 49 |
| 2.1.2. <i>Aproximaciones al perfil sociodemográfico del Municipio de Avellaneda, para pensar su estructura social y urbana actual</i> | 56 |
| 2.1.2.1.    Características Generales de Avellaneda en su contexto metropolitano  | 56 |
| 2.1.2.2.    Condiciones sociohabitacionales de Avellaneda en su contexto metropolitano  | 58 |
| 2.1.2.3.    Localización y tipologías de hábitat en el Municipio de Avellaneda  | 62 |

## **CAPÍTULO 3. El retorno de la cuestión habitacional a la agenda pública y su implementación en el Conurbano Bonaerense**

|   |    |
|---|----|
| 3.1.    LOS PROGRAMAS FEDERALES DE VIVIENDA: CARACTERÍSTICAS GENERALES Y EL CONTEXTO DE SU SURGIMIENTO                                  | 71 |
| 3.1.1. <i>Delineando particularidades: los Programas Federales en el Conurbano Bonaerense y el problema del suelo en la centralidad</i> | 76 |

- 3.1.2. *Nuevas y viejas tareas: aproximaciones a la relación entre el Estado Nacional, el Estado Provincial y los municipios ante el giro de la política habitacional* ----- 79
- 3.1.3. *Ejecución, distribución y tipologías de implementación en el Conurbano Bonaerense* --- 88

#### **CAPÍTULO 4. La implementación de los Programas Federales en el Municipio de Avellaneda**----- 98

- 4.1. DE AQUELLO QUE SE CONCRETÓ: LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS FEDERALES EN AVELLANEDA ----- 98
- 4.2. AMALGAMAR INSTRUMENTOS, EL ARRIBO DE LOS PROGRAMAS FEDERALES Y SU ARTICULACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL 108
- 4.2.1. *El Plan Estratégico de Avellaneda 2020 y el ingreso de la cuestión habitacional en el Municipio* 109
- 4.2.2. *La articulación local de políticas públicas y líneas de financiamiento (o hacer lo que se puede con lo que se tiene)*----- 112
- 4.2.3. *De lo local a lo nacional: notas en torno al surgimiento del PFUVyA.*----- 117
- 4.2.4. *La Causa Mendoza, ACUMAR, recomposición ambiental y soluciones habitacionales: nuevas demandas y nuevas obligaciones para el Municipio de Avellaneda* ----- 120
- 4.3. DE LAS MARCHAS Y CONTRAMARCHAS DEL PROGRAMA FEDERAL EN AVELLANEDA: APROXIMACIONES AL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DESDE SUS (RE)DEFINICIONES ----- 122
- 4.3.1. *¿Qué viviendas construir en Avellaneda? Reflexiones técnicas y argumentaciones políticas desde la gestión local*----- 123
- 4.3.2. *La gestión institucional de los Programas Federales en Avellaneda: la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, la Secretaría de Planificación y el devenir de su funcionamiento* ----- 128
- 4.3.3. *De planes y proyectos a “todos van a llegar a tener su propio hogar”: modificaciones vinculadas a la implementación de una política habitacional* ----- 132

#### **CAPÍTULO 5. La gestión del suelo en Avellaneda para la implementación de la política habitacional** -----139

- 5.1. EL LABERINTO FORMAL: REGLAMENTACIÓN, LEGISLACIÓN E INSTITUCIONES PARA ANALIZAR LA RELACIÓN ENTRE LA POLÍTICA URBANA Y LA PROPIEDAD DESDE LA GESTIÓN MUNICIPAL----- 140
- 5.1.1. *La Propiedad Privada y la gestión urbana*----- 141
- 5.1.2. *La gestión urbana ante el domino público y privado del estado* ----- 145
- 5.2. SORTEANDO LOS LABERINTOS DE LA GESTIÓN DEL SUELO DESDE EL MUNICIPIO DE AVELLANEDA ----- 150
- 5.2.1. *Suelo, política pública y planificación: notas desde la gestión local*----- 151
- 5.2.2. *Acceder y reconstruir la información: entre obstáculos burocráticos y complejidades territoriales*----- 154
- 5.2.3. *El caso a caso de la adquisición del suelo en Avellaneda: cómo, dónde y de quiénes* -- 158
- 5.2.3.1. *Suelo fiscal: ¿suelo libre?*----- 158
- 5.2.3.2. *Negociación, compra y expropiación en Avellaneda: la relación entre la política urbana local y los propietarios privados*----- 163
- 5.2.3.3. *Tierra y Proyecto Urbano en Avellaneda: gestión del suelo con una modalidad provincial bajo el tamiz local* 175
- 5.3. ALGUNAS REFLEXIONES PRELIMINARES----- 182

#### **CAPÍTULO 6. El foco en la huella territorial de la política habitacional: barrios, tipologías y formas de intervención pública** -----185

- 6.1. VILLA TRANQUILA: EL ARRIBO DE LOS PLANES FEDERALES EN EL MARCO DE UN PROGRAMA DE URBANIZACIÓN 186
- 6.2. UN PLAN DE URBANIZACIÓN PARA VILLA AZUL: ¿QUIÉNES SON LOS VECINOS? ----- 201
- 6.3. “ENCONTRAR LOS INTERSTICIOS DONDE OPERAR”: LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA SOCIAL EN LA TRAMA Y ENTRE MEDIANERAS----- 210

|                            |  |            |
|----------------------------|--|------------|
| 6.4.                       | LA DEMANDA DE VIVIENDA MÁS ALLÁ DEL PFUVYA: EL SURGIMIENTO DEL PROGRAMA “MI CASA, MI PRIMERA CASA” | 216        |
| 6.5.                       | ALGUNAS REFLEXIONES PRELIMINARES-----  | 222        |
| <b>Reflexiones Finales</b> | -----  | <b>227</b> |
|                            | HACIA NUEVOS INTERROGANTES DE INVESTIGACIÓN -----  | 239        |
| <b>Bibliografía</b>        | -----  | <b>242</b> |
| <b>Fuentes</b>             | -----  | <b>250</b> |

---

## **Índice de siglas**

AABE: Agencia de Administración de Bienes del Estado  
ACUMAR: Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo  
ADIF SE: Administración de Infraestructura Ferroviaria Sociedad del Estado  
AFV: Administración Federal de Vivienda  
AMBA: Área Metropolitana de Buenos Aires  
ANV: Administración Nacional de Vivienda  
AySA: Agua y Saneamientos Argentinos  
BHN: Banco Hipotecario Nacional  
BID: Banco Interamericano de Desarrollo  
CAC: Cámara Argentina de la Construcción  
CEAMSE: Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado  
CGE: Confederación General Económica  
CGT: Confederación General del Trabajo  
CNCB: Comisión Nacional de Casas Baratas  
CSJN: Corte Suprema de Justicia de la Nación  
DHS: Dirección de Hábitat Social Municipalidad de Avellaneda  
FONAVI: Fondo Nacional de Vivienda  
FPV: Frente para la Victoria  
IGM: Instituto geográfico militar  
INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos  
IVBA: Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires  
IVC: Instituto de Vivienda de la Ciudad  
MdA: Municipalidad de Avellaneda  
MDS: Ministerio de Desarrollo Social  
MEyP: Ministerio de Economía y Producción  
MPFIPS: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios  
MTySS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social  
NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas  
NHT: Núcleo Habitacional Transitorio  
ONABE: Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado  
PEA 2020: Plan Estratégico Avellaneda  
PFCV: Programa Federal de Construcción de Vivienda

PFEH: Programa Federal de Emergencia Habitacional

PFMV: Programa Federal de Mejoramiento de Vivienda “Mejor Vivir”

PFUVyA: Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos

PISA: Plan Integral de Saneamiento Ambiental

PROMEBA: Programa de Mejoramiento de Barrios

RPPVyAP: Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios

SOySP: Secretaría de Obras y Servicios Públicos de -Municipalidad de Avellaneda-

SP: Secretaría de Planificación -Municipalidad de Avellaneda-

SSDUyV: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

SSTUV: Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda (Provincia de Buenos Aires)

UNDAV: Universidad Nacional de Avellaneda

## **Agradecimientos**

Este trabajo de investigación se hizo en el marco de una beca doctoral otorgada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). A la vez, es fruto del recorrido por diversas instituciones públicas de formación: la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional de General Sarmiento y el Instituto de Investigaciones Gino Germani. Quiero agradecer a mis profesores/as y a aquellos/as colegas con quienes compartí diferentes instancias de formación e intercambio que sin dudas marcaron este camino.

Este proceso no hubiese sido posible sin María Mercedes Di Virgilio y María Carla Rodríguez, directora y codirectora de esta tesis. Agradezco a Mercedes, que creyó en mi capacidad de abordar este trabajo antes incluso que yo lo hiciera y me llenó de empuje en los momentos de incertidumbre. También a Carla, que me abrió las puertas del equipo de investigación, tras despertar mis primeras inquietudes por el campo de los estudios urbanos en sus clases de FSOC. A ambas, por la paciencia, las lecturas y los espacios de aprendizaje y reflexión.

A la vez, esta tesis es resultado de los espacios de investigación y formación que integro en el Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Y de mis compañeros y compañeras, que también fueron parte de este proceso. En particular: Carolina Gonzalez Redondo, Lucas Ramírez, Andrés Scharager, Camila Chiara, Javier Serrano, Marina Wertheimer, Pablo Pereyra, Mercedes Najman, Cecilia Zapata, Florencia Rodríguez, Natalia Cosacov, Soledad Arqueros y Mariana Marcos. Grupos de lectura, momentos de catarsis, jornadas de campo, reflexiones de pasillo, que agradezco haber compartido con ellos. En especial a Cecilia Zapata y Carolina Gonzalez Redondo, por las lecturas de los capítulos preliminares de esta tesis, por el oído a mis incertidumbres, por las recomendaciones lúcidas y amables, y por la generosidad -que las caracteriza- con la que en cada caso me compartieron de su oficio.

A la Maestría en Estudios Urbanos y a sus docentes. En especial a Cristina Cravino y a Fernando Ostuni, por los espacios de taller y comentarios preliminares, cuando esta tesis no era más que un conjunto de ideas. A mis queridos compañeros de viaje: Anabela Teppa, Alejo Balestri y Teresita Sacón. Por ayudarme a rehacer y hacerme preguntas desde otros ángulos. A Silvana Santos y a Julia Bizzarri, por equiparar el tablero disciplinar.

A los entrevistados de esta tesis, por brindarme su tiempo con paciencia y generosidad. Espero haber interpretado con respeto sus planteos.

A mis amigas de siempre, en especial a Lara Mekler, Belén Butrón y Federico Guiliani Cella. Por llenarme de cariño, por aguantar mis angustias -y ubicarlas-, por hacer de todos los caminos que emprendo trayectos más bellos. A Matías por aportar la ternura. A Claudia y Daiana por el empuje final en estos tiempos pandémicos.

A la incondicionalidad de mi vieja, siempre mi vieja, quien me transmitió la curiosidad por conocer y el vínculo con la libertad que ese proceso de búsqueda conlleva. Y, también, quien me enseñó -y enseña- la importancia de ser constante en la labor que sea que uno emprenda, aún más para aquello que a veces cuesta.

## Introducción

### **I. Objeto, interrogantes y metodología que orientan la tesis**

Esta tesis indaga la implementación local de una política habitacional de carácter nacional, los Planes Federales de Vivienda<sup>3</sup>, en un municipio del Conurbano Bonaerense. Al momento de adentrarme en esta investigación, existía un corpus bibliográfico que permitía comprender los lineamientos generales de la política en la región. Estos antecedentes resaltaban la gran magnitud presupuestaria que acompañó la iniciativa y la vasta cantidad de unidades de vivienda proyectadas con la política, que sería interpretada como el retorno de la cuestión habitacional a la agenda pública en Argentina. Los trabajos destacaban la importancia del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)<sup>4</sup> como foco de la intervención -donde se destinó aproximadamente un tercio de la inversión federal (Cravino et al., 2012; del Río, 2012; Ostuni, 2010; Rodríguez et al., 2007; Vio, 2010). Asimismo, permitían identificar las trabas burocráticas, los cuellos de botella en su implementación en áreas centrales, muy vinculados a las restricciones generadas por la escasez de suelo urbano “libre” en las jurisdicciones. Planteadas las limitaciones para intervenir el área, esos trabajos dejaban abierta la pregunta para indagar cómo habían hecho aquellos municipios que habían generado *márgenes de acción* para ejecutar la política en el territorio. En este marco, la tesis indaga el proceso de implementación de los Planes Federales de Vivienda en el Municipio de Avellaneda.

El interrogante principal que orienta la tesis es: ¿Cómo se desarrolla el proceso de implementación de una política habitacional, con énfasis en la construcción de vivienda, que no contempla en su diseño el componente suelo ni lineamientos acerca de cómo adquirirlo, en un área central de la metrópolis? Esta pregunta se inserta teóricamente en la amplia trayectoria de investigaciones que articulan el ámbito de los estudios urbanos con el campo de las políticas públicas y el estado.

De la pregunta principal se derivan también interrogantes secundarios que se abordarán en su desarrollo, como ser: ¿Cuál es el rol municipal en el proceso de implementación de la política habitacional? ¿Cuál es la articulación entre los

---

<sup>3</sup>En adelante, serán llamados indistintamente Planes Federales o Programas Federales, ambos serán empleados para referenciar la misma política habitacional. Bajo este nombre, agruparemos las diversas líneas programáticas: el Programa Federal de Construcción de Vivienda (PFCV), el Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos (PFUVyA), el Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH), también conocido como “Techo y Trabajo”, y el Programa Federal de Mejoramiento de Vivienda (PFMV), también conocido como “Mejor Vivir”.

<sup>4</sup> El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) está compuesta por la Ciudad de Buenos Aires y por los 24 partidos de la Provincia de Buenos Aires que la rodean (INDEC, 2003). Referidos en la nota al pie número 1.

programas habitacionales, de carácter nacional, y la política habitacional local? ¿Cómo emergen en el proceso de implementación local las cuestiones no consideradas en el diseño ni en el financiamiento de la política pública? Y en particular ¿cómo emerge el lugar del suelo en la gestión local de la política habitacional? Estas inquietudes son abordadas a partir del caso del Municipio de Avellaneda. Este se ubica en la primera corona del Conurbano Bonaerense<sup>5</sup> y limita con la Ciudad de Buenos Aires (CABA).

La implementación de la política pública se entiende aquí como un curso de acción cuya forma y derrotero es inescindible del contexto en cual la política se inscribe. De este modo, su abordaje es sistemáticamente vinculado con la *cuestión*<sup>6</sup> que origina la intervención, con la trama de acción que integra, con los actores que participan en su problematización y resolución, así como sus respectivas -y sucesivas- tomas de posición, interacciones u omisiones (Oszlak y O'Donnell, 1976; Oszlak, 1980). La tesis procura, entonces, entender el proceso en la trama que integra, sin perder de vista las dinámicas propias, sus matices y los actores que les dan forma.

En particular, indagar en torno a la política habitacional tiene como referencia ineludible el análisis crítico que Yujnovsky (1984) plantea al *enfoque vivendista tradicional* que caracterizó históricamente la intervención estatal en Argentina. El autor explora el modo reiterado en que se ha ubicado el *problema de la vivienda* en el ámbito del déficit cuantitativo, paradigma que destaca la supuesta escasez de la unidad física individual, poniendo el foco sobre las limitaciones del presupuesto estatal, o la falta de fondos. Yujnovsky (1984) va a plantear que éste enfoque de la política pública disocia la relación que existe entre la unidad individual y su inserción en la ciudad.

La vigencia del planteo se reactualiza en el análisis de la implementación de los Programas Federales de Vivienda, la política con la que reingresó la cuestión habitacional a la agenda pública argentina, tras la crisis social, económica y política del 2001 (Rodríguez, 2010). El Programa Federal de Construcción de Vivienda (PFCV)

---

<sup>5</sup> Tal como referimos, el Conurbano Bonaerense está compuesto por 24 partidos de la Provincia de Buenos Aires, que juntos con la Ciudad de Buenos Aires conforman el AMBA (INDEC, 2003). Estos 24 municipios pueden diferenciarse en cordones, en base a su localización con respecto a la ciudad capital. La primera corona está formada por: Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Ituzaingó, Hurlingham, Tres de Febrero, General San Martín, Vicente López, San Isidro y La Matanza (que también se extiende en la segunda corona). Y, la segunda corona está conformada por: Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, Merlo, Moreno, San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas, San Fernando y Tigre.

<sup>6</sup> Oszlak y O'Donnell (1976, 1980) definen una política pública como acciones y omisiones del Estado que intervienen en relación a una "*cuestión*" y proponen como recurso metodológico analizar una política pública desde el proceso por el cual dicha cuestión es problematizada socialmente, transformada en cuestión e incorporada a la agenda pública, poniendo especial atención a los actores que intervienen en este proceso.

concentró la principal asignación presupuestaria. Posteriormente surgieron diversos subprogramas, entre ellos el Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos (PFUVyA) que dispuso de parte de su financiamiento. Ambos pueden considerarse como un engranaje para la recuperación económica y actuaron en forma complementaria sobre tres ejes: la construcción de viviendas y el mejoramiento de las mismas; las obras de servicio e infraestructura en el marco del mejoramiento barrial; y la regulación dominial (Varela y Fernández Wagner, 2012). A pesar de ciertas innovaciones, vinculadas principalmente a su ejecución en villas y asentamientos, o a la articulación con organizaciones sociales, la política tuvo una matriz predominantemente vivandista, cuyo núcleo fue la entrega de vivienda *llave en mano* (del Río y Duarte, 2012).

El Estado Nacional fue el origen de los fondos y se reservó la competencia para aprobar cada uno de los proyectos presentados, dejando en manos de los municipios la planificación y el diseño de los proyectos, el llamado a licitación, la gestión de su financiamiento, la selección de los beneficiarios y la adquisición del suelo. Por lo cual la implementación en los municipios del Conurbano Bonaerense tuvo un cariz local, ya sea en el modo de la implementación como en la magnitud que alcanzó la ejecución del Programa (Cravino et al., 2012; Rodríguez y Di Virgilio, 2010; Vio, 2010; Cravino, 2010; Di Virgilio, Aramburu, y Chiara, 2016). La especificidad de la ejecución de la política del Municipio de Avellaneda es el eje de nuestra investigación. La mirada puesta en el nivel local, retomando a Menazzi (2012), procura alcanzar un análisis territorializado de los procesos, que en ciertos casos interpone matices en las consideraciones generales o unívocas. Así, se procura volver perceptibles los actores que intervienen en dicha escala, dando cuenta de la especificidad de las dinámicas que se generan, sus temporalidades y las heterogéneas capacidades de incidencia. También, da cuenta de las especificidades del territorio y de los procesos que habilita, conforme impide otros.

Tal como se mencionó, un aspecto central de la implementación del Programa radica en la ausencia de financiamiento, de lineamientos o de instrumentos establecidos para adquirir suelo urbano. Esto fue así tanto para la construcción de vivienda nueva, como para el avance de los procesos de urbanización (considerando el suelo necesario para avanzar con tareas de esponjamiento o de expansión de servicios). De este modo, la concreción de cada proyecto quedó sujeta a las políticas urbanas específicas de cada municipio, o bien a ciertos remanentes de suelo fiscal y/o disponible entre las organizaciones sociales.

En el Conurbano Bonaerense la dificultad fue exponencial, debido a que: existía una escasez relativa de lotes y predios amanzanados disponibles y aptos para la construcción de vivienda en el AMBA (Clichevsky, 1999 en Ostuni, 2007); los municipios tenían exigua experiencia técnica en política de gestión de suelo; y, los programas estaban pensados para su inmediata implementación, lo que obligaba a los gobiernos locales a contar con suelo disponible en el menor tiempo posible, para no perder los cupos obtenidos -por los que las jurisdicciones competían- (del Río y Duarte, 2012)<sup>7</sup>. Un aporte central en el análisis del devenir de esta complejidad fue abordado por del Río y Duarte (2012), quienes estudiaron la gestión del suelo y la localización de las viviendas construidas en el marco de la implementación de los Programas Federales en los partidos del Conurbano Bonaerense y con el resultado expusieron que la vivienda social se vio mayoritariamente impedida de disputar áreas centrales o zonas consolidadas, ante la inexistencia de suelo disponible, la falta de capacidad para disponibilizarlo o la inexistencia de voluntad política.

En este contexto, el Municipio de Avellaneda, vecina de la ciudad capital, ubicada en la primera conurbación de la Provincia de Buenos Aires, de trama antigua y mayormente consolidada (Clichevsky, 2007), resulta uno de los municipios con mayor escala de viviendas puestas en ejecución en el Conurbano Bonaerense. El partido presenta una amplia diferencia con el resto de los partidos del Primer Cordón, que solo se asemeja en magnitud con la escala de obras de vivienda ejecutadas en municipios del borde del Gran Buenos Aires (como ser José C. Paz, Florencio Varela o la excepción de La Matanza). Es, entonces, trascendente la pregunta por el modo en que la gestión municipal avanzó en el proceso de implementación de los Programas Federales.

En esta línea de análisis, la tesis indaga la ejecución de una política habitacional de carácter central con foco en su gestión local. Y, particularmente, reconstruye y recorre el proceso de implementación privilegiando la voz de los técnicos y funcionarios del Estado Local que estuvieron a cargo de su ejecución en el ámbito municipal. Dando, en parte, cuenta también de la vida interna de este nivel burocrático y de las prácticas de sus integrantes<sup>8</sup>. Esta es quizás una potencialidad de la tesis en el campo de los estudios urbanos, al abordar el proceso de ejecución de una política habitacional considerando, con particular atención, la construcción de diagnósticos acerca de los problemas urbanos que se produjeron en el ámbito municipal, los repertorios

---

<sup>7</sup> Según el Convenio Marco firmado entre el Estado Nacional y las provincias, las provincias 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.

<sup>8</sup> El abordaje y comprensión de esta no hubiese sido posible sin trabajo antecedente de ambas tesis de Romina Olejarczyk (2013, 2016) y los contactos iniciales que ella me brindó para entrar al campo de investigación.

establecidos, la construcciones de posibles soluciones y las imágenes de la “ciudad deseable” que el equipo de técnicos y funcionarios presentó. Esta atención, parte de la premisa de su relevancia en la concreción de los proyectos y en la resultante producción de la ciudad (Menazzi y Jajamovich, 2019). A la vez, parte de la hipótesis de que sus descripciones sobre los hechos constituyen un aporte para arrojar luz en torno al repertorio de acción de otros actores públicos y privados, así como alumbrar problemáticas y realidades propias del ámbito local y del territorio particular que se trabaja, que un abordaje desde otra escala quizás no permitiría<sup>9</sup>.

El período que la investigación observa es del 2005 al 2015 -inclusive-. Con dicho recorte se indaga la implementación de la política habitacional desde su arribo en Avellaneda (2005), hasta la asunción de la Alianza Cambiemos en el Gobierno Nacional en diciembre del 2015<sup>10</sup>. La elección busca observar el proceso de implementación en forma -medianamente- extendida en el tiempo, explorando y distinguiendo matices, mudanzas, posibles articulaciones y consolidaciones de uno u otro repertorio de acción, en el correr de la ejecución de la política pública. Se busca también alcanzar la concreción de aquello que inicialmente fueran proyectos de obra de vivienda, programas de urbanizaciones, u obras de infraestructura. De este modo, se busca hacer una descripción densa de la foto, pero también detenerse en elementos del proceso.

El trabajo de investigación involucró distintas etapas. Inicialmente una revisión bibliográfica de la producción académica reciente en torno a la política habitacional, con foco en los Programas Federales, y, en particular, concentrada en aquellas investigaciones que se habían focalizado en el AMBA. En paralelo una revisión de los informes públicos producidos a nivel nacional, que permitieron una lectura de la escala y la distribución territorial de la política -y de las líneas programáticas- en el Conurbano Bonaerense. Luego, en esta primera etapa, se hizo también una revisión de la letra escrita de los programas, guiada por las investigaciones que ya habían allanado este trabajo (Cravino et al., 2012; del Río, 2012; Olejarczyk, 2013; Ostuni, 2010; Rodriguez y Di Virgilio, 2010).

Luego se inicio el trabajo de campo y se confeccionó el instrumento para la recolección de los datos primarios, principalmente la guía de pautas para las entrevistas en

---

<sup>9</sup> Fue una preocupación en este trabajo evitar el sesgo que podría generar el enfoque descripto, es así que de forma constante se pusieron en diálogo los registros surgidos en las entrevistas a técnicos y funcionarios locales, y el material producido por la Municipalidad con las entrevistas hechas en otros niveles y agencias del Estado, así como a referentes de organizaciones sociales y, también, a vecinos de los barrios estudiados. También las observaciones surgidas de las visitas a los barrios. En esta misma línea, se trabajó, paralelamente, relevando informes públicos, licitaciones, ordenanzas y legislaciones.

<sup>10</sup> Cuando asume la Alianza Cambiemos, queda atrás el período de más de 10 años con coincidencia entre el color político del gobierno local, provincial y nacional.

profundidad. Para ello se partió de la operacionalización de las variables principales de la investigación, a fin de volverlas observables empíricamente. Teniendo en cuenta que se empezó entrevistando a técnicos y funcionarios que desempeñaban, o actualmente desempeñan, roles diversos en el ámbito municipal, la guía tuvo elementos comunes y elementos específicos de la función que cumplían los entrevistados, tanto en relación al ámbito profesional al que respondían (se entrevistaron trabajadores de distintas disciplinas: arquitectos, urbanistas, trabajadores sociales), como en relación a los barrios y procesos de implementación en los que estaban -o habían estado- involucrados. Esta tarea se realizó principalmente entre 2016 y 2018.

A medida que se avanzó con el proceso de investigación, fueron emergiendo nuevas categorías, que se convirtieron en insumos de la investigación pero también, muchas de ellas, pasaron a ser consideradas en el instrumento mismo de recolección. Se procuró mantener un equilibrio que permitiera comparar posteriormente las entrevistas, pero también abrir la posibilidad de que surgieran nuevas categorías conforme se avanzaba con el campo de investigación. Una de las dificultades de esta etapa fue acceder a entrevistar a los funcionarios que desempeñaban roles claves en la función pública local al momento de realizar la investigación. También, hubo que reconstruir y rastrear a los funcionarios que habían desempeñado roles en el ámbito de la gestión pública en Avellaneda. Finalmente, también implicó un trabajo artesanal para rastrear en qué barrios, en que gestiones particulares -de suelo principalmente- y en que etapas había trabajado cada uno de los actores entrevistados<sup>11</sup>.

Además se incorporó entrevistas en otros niveles de gobierno (técnicos y funcionarios del Instituto de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires -IVBA-) y otras agencias estatales que intervinieron en los procesos estudiados. Y, entre el año 2017 y 2018, se avanzó también con entrevistas en profundidad a habitantes de los barrios de Villa Tranquila y Villa Azul<sup>12</sup> y a referentes de organizaciones sociales de ambos barrios.

El tamaño de la muestra se definió en el transcurso de la investigación y se decidió a partir del criterio de saturación teórica, es decir cuando la conjunta recolección y análisis de los datos nos permitieron llegar a la “confianza empírica” de que ninguna información adicional y relevante para el objeto de estudio se hallaría por medio de nuevas entrevistas a dichos actores (Glasser y Strauss, 1967), dado que se había ido

---

<sup>11</sup> El recambio de técnicos y funcionarios, aún en la ejecución de una misma política pública y bajo la intendencia de una misma fuerza de gobierno, da cuenta también de la dinámica burocrática propia del caso.

<sup>12</sup> Estas últimas se enmarcaron en el trabajo de investigación del Proyecto UBACyT 2017 N° 200201601 00011 “Transformaciones Territoriales, Políticas Públicas Habitacionales y Acceso a la Centralidad en el AMBA (2003-2016)”, dirigido por Dr. María Carla Rodríguez y codirigido por Dr. María Mercedes Di Virgilio.

produciendo la saturación de los conceptos y los contenidos formulados en la entrevistas. Siguiendo el modelo de la investigación interactiva de Maxwell (1996 en Sautú, 2005) la evidencia empírica y el argumento teórico se construyeron interactivamente.

La mixtura de fuentes fue también una característica que requirió ésta investigación. Conjuntamente al trabajo de entrevistas, se profundizó la revisión de informes públicos de gestión. A los datos de carácter nacional, se sumaron aquellos de producción municipal, principalmente informes de avance de obras, brindados por los técnicos y funcionarios en ejercicio -tras lo cual se cuantificó su contenido, con resultados no siempre clarificadores<sup>13</sup>-.

Además, utilizamos fuentes documentales, que fueron desde planes y proyectos urbanos para las áreas que componen la investigación, pasando por relevamientos realizados por organismos públicos (nacionales, provinciales, judiciales, entre otros), datos censales y también ordenanzas, resoluciones, leyes y licitaciones (de los diversos niveles de gobierno). También, los documentos cartográficos y fotográficos fueron una fuente de información y análisis.

## **II. La estructura de la tesis**

La tesis se estructurará en seis capítulos, además de la presente introducción. En el Capítulo 1, se trabajarán los elementos conceptuales e históricos que nos permitirán abordar el estudio de las políticas habitacionales en el Conurbano Bonaerense. Inicialmente, plantearemos un conjunto de coordenadas teóricas. Para ello articularemos autores que analizan y problematizan al estado y las políticas públicas, y también aportes teóricos del campo de los estudios urbanos, en pos de analizar la implementación de la política habitacional y su inserción en (y producción de) la ciudad. En un segundo momento de este primer capítulo, historizaremos el desarrollo de las políticas habitacionales y urbanas en Argentina, en el transcurso del siglo XX, con foco en sus efectos en el Conurbano Bonaerense. En particular, nos interesará observar los fallidos vaivenes burocráticos de una perspectiva integral del problema habitacional en Argentina (tanto en términos institucionales o de política pública, como en materia legislativa, normativa y de política fiscal); advirtiendo así, la contracara en el proceso de urbanización del Conurbano Bonaerense (de in crescendo exclusión).

---

<sup>13</sup> La disponibilidad de este tipo de datos cuantitativos no fue una característica, además de la poca coincidencia de los datos producidos en el ámbito nacional con aquellos producidos en el ámbito municipal, la localización de las obras fue, también, un trabajo artesanal.

En el Capítulo 2 pondremos atención en el Municipio de Avellaneda, donde se enfoca nuestra investigación. En él reconstruiremos el origen industrial del área asociado a su poblamiento inicial, sus transformaciones productivas y las características sociales y urbanas resultantes del proceso. En vista al objeto de esta tesis, caracterizaremos el perfil socio-habitacional actual del Municipio -incluyendo datos censales y material cartográfico-, procurando diferenciar y localizar las principales problemáticas urbanas y habitacionales. Esto lo haremos en diálogo comparativo con una caracterización del contexto socio-habitacional del área donde el Municipio se inserta.

Luego, en el Capítulo 3, y en los sucesivos, se avanzará en el proceso de implementación de los Programas Federales de Vivienda. En el tercer capítulo, resultará central ahondar en las características generales de la implementación de la política habitacional con foco en el Conurbano Bonaerense. Para ello, daremos especial atención al contexto de surgimiento, a las diferentes líneas programáticas que se diseñaron, a las cuestiones problemáticas que cada una tenía como objetivo -formal- atender y a los cambios burocrático-administrativos que fueron surgiendo conforme avanzó la ejecución -e incluso, posibilitando que ella avance-. En relación con este último punto, veremos la especificidad de los Programas Federales en el Conurbano Bonaerense, la amplia escala de las obras allí proyectadas y los particulares escollos que la implementación debió sortear para concretarse. Luego, atendiendo a la novedad que implicó la política en relación al diseño re-centralizado y el particular interés que tiene esta tesis en relación a su gestión local, nos adentraremos en las relaciones y las tareas que emergieron entre los distintos niveles de gobierno, a partir de entrevistas a técnicos y funcionarios de los niveles subnacionales. Por último, presentaremos y caracterizaremos las obras realizadas con el Programa Federal en el área, diferenciando según tipología, localización, escala y estado de avance de las obras, a fin de presentar el escenario de ejecución bonaerense en el que se inserta la gestión del Municipio de Avellaneda.

En el Capítulo 4, nos adentraremos en la implementación de los Programas Federales en Avellaneda, empezando a indagar por sus características particulares. Iniciaremos presentando las obras ejecutadas en el Municipio, dando cuenta del nivel de avance; diferenciando las tipologías y adaptaciones propias de la gestión de Avellaneda, así como la localización de las mismas en el territorio. Luego, se ahondará en el proceso de la política, atendiendo a la complejidad de la trama, su carácter iterativo y a los actores que la integraron -con sus disimiles recursos, demandas y capacidades para imponer intereses e iniciativas-. En esta línea, se retomará el arribo de los Programas Federales, su inserción inicial en el Plan Estratégico Avellaneda 2020, los proyectos iniciales, la combinación con otras intervenciones, las adaptaciones que se procuraron

sobre la línea diseñada en el ámbito federal y la generación de cierta modalidad propia de ejecución. También, en un segundo momento nos detendremos en el actor local, en la estructura institucional que adoptó -progresivamente- con la gestión de la política, al registro de rutinas burocráticas preexistentes, así como de perspectivas y paradigmas que emergen en torno a la política habitacional, la planificación urbana y el Estado. Teniendo en cuenta la extensión temporal que estudia esta tesis, se procurará ser sensible a las continuidades y cambios acaecidos, a las marchas y contra marchas de la gestión.

Es preciso mencionar que en el Capítulo la reconstrucción del proceso de implementación retomará, principalmente, la voz de los técnicos y funcionarios que estuvieron a cargo de su ejecución en el ámbito municipal. Dando, en parte, cuenta también de la vida interna de este nivel burocrático, las rutinas y las estrategias presentes, así como los paradigmas que expresan sus integrantes. A su vez, si bien el foco está puesto en la implementación en el Municipio de Avellaneda, ello será analizado considerando la dinámica metropolitana en que se inserta la intervención habitacional, y el carácter federal de la política pública, con diseño y financiamiento nacional. La consideración de estas múltiples escalas será central en este Capítulo (4) y también en aquellos que vendrán a continuación (Capítulo 5 y 6).

En el Capítulo 5 continuaremos abordando el proceso de implementación de la política habitacional, aunque lo haremos desde la gestión del suelo para su concreción. Como mencionamos inicialmente, los Programas Federales estaban diseñados y financiados desde el nivel nacional, sin embargo, solo cubrían la construcción de la superficie mínima, sin considerar la provisión de la tierra y su infraestructura. Esto puso a las jurisdicciones en la responsabilidad de hacerse de suelo urbano para acceder a los cupos de vivienda. De este modo, en el Capítulo 5 nos preguntaremos cómo emergió en el plano local de Avellaneda la cuestión del suelo, indispensable para la ejecución pero omitida desde el diseño y financiamiento nacional. Aun considerando la adquisición de suelo como parte del proceso de implementación de los Programas Federales, se optó por diferenciar el análisis de su gestión en un capítulo aparte a fin de poder enmarcar la complejidad de la tarea. Para ello, inicialmente se reconstruirá el margen de acción de los gobiernos municipales en la política urbana, considerando la gestión del suelo como un elemento más, que incluirá regulación, legislación, expropiación y mismo procesos de desafectación en el caso de las propiedades del Estado. Luego pasaremos al caso de Avellaneda y la implementación de los Programas Federales. Donde, a partir de las entrevistas a técnicos y funcionarios, continuaremos en un inicio enmarcando la tarea en el Municipio. En los relatos, nos encontraremos con ciertas especificidades y complejidades de los procesos de urbanización y del tipo

de vacancia en Avellaneda, donde por ejemplo hacerse de la información dominial y legal de un terreno, o de los diferentes predios que componen un área de intervención, funciona también como parte del amplio proceso de gestionar el suelo, anterior a la adquisición. Por último, trabajaremos ciertas experiencias concretas, donde veremos el curso que tomó la gestión, diferenciando entre la gestión de suelo de dominio privado del Estado, la adquisición de suelo de propiedad privada y la gestión por medio de una modalidad de diseño provincial bajo tamiz local (“Tierra y Proyecto Urbano”). Nuevamente, el objetivo no será generar un esquema o una tipología de instrumentos de adquisición de suelo, sino abordar el entramado de esta gestión en el caso de estudio. Continuaremos preguntándonos cómo se piensa el suelo urbano y su gestión en relación a la política habitacional y urbana en el Municipio. Y también, diferenciaremos los actores que intervienen, tanto de carácter privado como de otras agencias del estado, considerando sus demandas e intereses, y también su disímil capacidad para imponerlas, esperarlas -u obturar las demandas de los otros actores-.

Por último pasamos al Capítulo 6, en él haremos foco en el proceso de implementación desde el caso a caso. En particular procuraremos observar cómo se consolidan en el territorio los procesos y tramas de ejecución de la política habitacional descriptas en los capítulos anteriores. Consideraremos para ello la emergencia de diversos actores en cada caso, las historias de los barrios, sus rugosidades, la especificidad de cada localización y el entorno, las inercias y como se yuxtaponen estos elementos en cada espacio. Para ello, retomando el panorama descrito en el Capítulo 4, haremos una selección que nos permita observar los diferentes formatos de ejecución de la política habitacional en Avellaneda, tanto en término de modalidades y líneas programáticas implementadas, como en relación a los cambios que con el correr de la ejecución se dieron. Es así que en primer lugar nos enfocaremos en la ejecución en Villa Tranquila, donde arribaron los Programas Federales en el marco de un programa de urbanización; y en segundo lugar en Villa Azul donde se implementó el PFUVyA más recientemente. Además, ambos procesos de urbanización tienen localizaciones disímiles, programas de urbanización heterogéneos y también resultados muy diferentes. Luego pasaremos a observar dos tipologías de vivienda nueva, en localizaciones también nuevas. El primer caso, una modalidad de construcción de vivienda inserta entre medianera y conjuntamente en trama, de mediana densidad y baja cantidad de viviendas. Otra, al contrario, de alta densidad y gran cantidad de viviendas. En ambos casos distribuidos en distintas áreas del Municipio.

En concreto, en este capítulo se procurará ver qué forma toma en el territorio la ejecución de las obras de vivienda vinculando los elementos trabajados en los dos

capítulos anteriores. Se observarán las adaptaciones en base a las condiciones de la política, las restricciones de las intervenciones vinculadas al financiamiento local, las limitaciones en la gestión del suelo, los actores a ella asociado y los vaivenes que estas definiciones tuvieron en los distintos momentos de la implementación. A su vez, considerando las temporalidades extensas de los procesos y políticas que involucran a la ciudad (Silvestri y Gorelik, 2000), para este último capítulo nos extenderemos mínimamente en el tiempo, a fin de poder registrar la finalización o el progreso de las intervenciones y proyectos diseñados e iniciados en la etapa que esta tesis estudia (2005-2015).

## **CAPÍTULO 1. Elementos conceptuales e históricos para abordar el estudio de las políticas habitacionales en el Conurbano Bonaerense**

### **1.1. Elementos teóricos para abordar el estudio de las políticas habitacionales en la ciudad**

#### **1.1.1. Estado, burocracias y políticas públicas**

Indagar la implementación de una política urbana y habitacional de carácter federal nos invita a desarrollar con qué noción de estado<sup>14</sup> trabajaremos de aquí en adelante. En primer lugar, lo concebimos como una instancia de articulación y dominación de la sociedad, que condensa sus contradicciones, y las refleja, a partir de un conjunto de aparatos institucionales, sus múltiples posiciones y las relaciones de fuerza que entre ellos existen (Oszlak y O'Donnell, 1976). En este sentido, entendemos al estado como una mediación imbricada en, y emanada de, las relaciones sociales que lo sustentan (O'Donnell, 1977).

La burocracia pública emerge de esta instancia de mediación y se constituye en un ámbito central para el análisis de la política habitacional. En este marco, la concebimos como una expresión material del estado, como el aparato institucional que ejecuta las políticas públicas (el gobierno central, sus ministerios, la legislatura, el poder judicial, las empresas públicas, los gobiernos locales, etcétera). La misma, es un atributo del estado, y es justamente esta materialidad de la organización burocrática la que cuida del ejercicio y la consolidación de los otros elementos de *estatidad*<sup>15</sup> (Oszlak, 2006).

En tanto la configuración burocrática está en constante mudanza y desarrollo, existen disputas en torno a “quién obtendrá qué, como y cuando” (Oszlak, 2006; Lasswell, 1971). En este marco, es posible que las burocracias se tornen arenas de conflictos, donde los mecanismos de coordinación, la diferenciación y los recursos -no solo financieros- se ponen en disputa. Es así que la burocracia pública “interviene en las relaciones de poder, como actor en el proceso político y en los arreglos institucionales establecidos para implementar políticas públicas”(Oszlak, 2006:1). De este modo, es producto de confrontaciones y disputas, siempre históricamente insertas, donde agencias y actores se posicionan, construyen alianzas y desarrollan estrategias.

---

<sup>14</sup> Trabajaremos con la palabra “estado” -en minúscula- para referirnos a su connotación genérica y “Estado” -con mayúscula- para referirnos a las instituciones de gobierno específicas.

<sup>15</sup>En términos de Oszlak son múltiples los atributos de “estatidad” que componen los estados nacionales, la burocracia pública es uno de ellos, aquel que condensa su expresión material (1982; 2006). De este modo “La noción de “estado” también incluye un orden legal, el monopolio de la coerción, la capacidad de cobrar impuestos, el reconocimiento externo por parte de otros estados, la capacidad de crear símbolos de nacionalidad; todos atributos que exceden al concepto de un aparato institucional.”(Oszlak, 2006:3).

A su vez, existen condiciones estructurales que configuran las características de los actores estatales. En este sentido, tanto la forma de la organización política, como el nivel de centralización o descentralización de un gobierno, delinear el carácter y la diferenciación de los actores estatales. En particular, en el caso de estudio que abordamos, una condición estructural que configura la organización burocrática es la yuxtaposición -y fragmentación- metropolitana de los diferentes niveles de organización política -nacional, intermedio o provincial, y local o municipal- (Pírez, 2010).

En este sentido, el abordaje que hacemos del estado, nos aleja de una definición monolítica, así como de la representación de una materialidad estatal concebida de manera coherente y planificada. En cambio, su consolidación es siempre procesual y es resultado de “un patrón sinuoso, errático y contradictorio en el que puede observarse rezagos de varias estrategias y programas de acción política”(Oszlak, 2006:13). En este marco, su accionar no es necesariamente homogéneo, ni coherente, de hecho, llega a ser contradictorio y superpuesto (Oszlak y O’Donnell, 1976; Oszlak, 2006).

Es así, que optamos por una propuesta de análisis vinculada al *estado en acción*, es decir: estudiar al aparato estatal en el marco de la implementación de una política pública (Oszlak y O’Donnell, 1976). En su ejecución, el estado se presenta desagregado de la estructura global e inserto en un proceso social específico, donde se entrecruza con otros actores sociales y se agregan relaciones de poder, influencia, cooptación, etc.

Para ello, tomamos la definición que Oszlak y O’Donnell (1976) hacen de una política pública como aquel “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión” (1976:112). En tanto, la *cuestión* consiste en una demanda o tema que alcanza a ser socialmente problematizada. Es así que toda cuestión tiene un ciclo de vida, que va desde el momento en el que una demanda concita atención, se problematiza y logra incorporarse en la agenda pública<sup>16</sup>; hasta aquel momento en el que se concibe que la misma ha sido resuelta. Siguiendo esta perspectiva, nos proponemos considerar el ciclo de vida de la política pública. Múltiples actores participan de estos procesos, desde colectivos y organizaciones sociales, pasando por fracciones o alianzas de clases, hasta individuos con amplia capacidad de influencia. La participación de los diversos actores atraviesa el ciclo de vida de la cuestión: mientras algunos intervienen en la problematización, otros además logran participar en la resolución de la demanda o

---

<sup>16</sup>La agenda pública refiere a una tema o un conjunto de temas problematizados en una sociedad dada, dan cuenta de aquellas cuestiones visibilizadas pero no resueltas que afectan a uno o más actores. Es así que constituyen un objeto de acción pública.

mediar en la definición de las posibles formas de resolución. A lo largo de estos procesos, surgen nuevos mapas de relaciones y alianzas, y otros se modifican (Oszlak, 1980; Oszlak y O'Donnell, 1981).

Consecuentemente, Rodríguez, Di Virgilio, Procupez, et al. (2007) -al estudiar la relación entre la producción social del hábitat y el estado- proponen analizar el proceso de implementación de una política pública considerando la multiplicidad de actores que intervienen<sup>17</sup>. Entre ellos, actores gubernamentales (gobiernos locales, diferentes áreas del ejecutivo y legislativo municipales, organismos y programas provinciales y nacionales que actúan en la escena local, etcétera) y de la sociedad civil (población destinataria organizada, organizaciones específicas de tierra y/o hábitat, organizaciones sociales de base, ONGs regionales o nacionales, sindicatos, asociaciones de organizaciones locales o de mayor alcance, etcétera). Estos actores, a su vez, se configuran en torno a un entramado de intereses y constituyen un entramado de relaciones que condicionarán su acción y que, a su vez, posiblemente se modifiquen y reformulen en base a la ejecución de cada política.

En este sentido, Oszlak y O'Donnell (1976) proponen concebir las políticas públicas como acordes que se suceden en una frase musical, así como las intervenciones estatales actúan en el marco de procesos sociales más amplios. De este modo, “la calidad de cada nuevo acorde se ve teñida por el contexto musical precedente, el cual adquiere a su vez significados retroactivos a medida que se incorporan nuevos acordes” (Oszlak y O'Donnell, 1976). Así, el abordaje de una política pública precisa ser sistemáticamente vinculado con la cuestión que la origina, con la trama de acción que integra, con los actores que participan en su problematización, resolución y su respectivas -y sucesivas- tomas de posición u omisión (Oszlak y O'Donnell, 1976; Oszlak, 1980).

A fin de dar cuenta de la complejidad del entramado, es preciso remarcar que no todos los actores tienen la misma posibilidad de incidir de manera activa en los procesos de implementación de las políticas públicas, las estrategias municipales para redefinir aspectos de la política habitacional nacional en el nivel local (Capítulo 4), o las capacidades diferenciales de los distintos actores en torno al uso o disposición del suelo urbano (Capítulo 5), son un modo de observarlo en este caso de estudio. La eficacia de los actores para conseguir la materialización de sus intereses en el plano concreto de la acción pública requiere de disponer de una dotación de aquello que Repetto (2009) identifica como *recursos de poder*; es decir, la capacidad de intervenir

---

<sup>17</sup> La noción de actor remitirá aquí a individuos o colectivos con capacidad para incidir en el proceso de implementación de una política pública (Rodríguez y Di Virgilio en Di Virgilio 2011).

en los procesos de implementación no es homogénea entre los diversos actores, ni autónoma del contexto sociopolítico en el que se desenvuelve su acción (Rodríguez et al., 2007). Como es señalado por Chiara y Di Virgilio (2009), los actores que integran los procesos de implementación de una política pública no están definidos *per se*, se constituyen en su desarrollo y no aisladamente.

Rodríguez y Di Virgilio (2010), al analizar la aplicación de la Ley 341 en la CABA, distinguen entre los actores potenciales de un proceso de implementación y los actores que efectivamente se constituyen como tales en acción y situación. En este sentido, harán hincapié en la centralidad de los marcos de la experiencia, la problemática específica y la cuestión sobre las cuales pondrán en juego las capacidades de acción pública (2010: 36-37). Repetto (2009) aporta una tipología de *recursos de poder* que hace de guía para abordar los instrumentos que tienen los diversos actores para incidir en el ciclo de vida de una política pública, a la vez que permite caracterizar sus estrategias y sus modalidades de participación. Esta tipología incluye: 1) recursos políticos, 2) recursos económicos, 3) recursos técnico- administrativos, y 4) recursos ideológicos. Asimismo, el autor incluye entre estos recursos una pluralidad de dotaciones públicas: apoyo de la sociedad civil, presupuesto o financiamiento, organización, información y habilidad para procesarla, expertise burocrática, liderazgo y autoridad informal, autoridad formal, organización, entre otras.

### **1.1.2. La ciudad y sus lógicas de producción**

Una vez delineada la concepción de estado con la que trabajaremos, así como su institucionalidad y la definición de sus políticas públicas, nos es preciso abordar la relación con la ciudad y sus lógicas de producción. En particular, nos referimos a la ciudad capitalista, asumiendo que el espacio urbano, no se establece al azar, sino que está estructurado e inserto en procesos sociales específicos y en períodos particulares de la organización social (Castells, 1970).

Siguiendo a Topalov (1979), en nuestro trabajo, la ciudad es abordada como un valor de uso complejo, que viabiliza las condiciones generales de reproducción del capital. Por un lado, habilita la reproducción de las condiciones generales para la producción y circulación del capital; y, por el otro, permite la reproducción de las fuerzas de trabajo. Este valor de uso complejo se diferencia del valor de uso elemental de cada una de las partes y es sintetizado por Topalov (1979) como *efectos útiles de aglomeración*.

En este sentido, la ciudad habilita la circulación de mercancías, pero además asegura un conjunto de bienes y servicios que son los que viabilizan dicha circulación. Por un lado, las infraestructuras productivas y, por el otro, los equipamientos de consumo

colectivo. Estos bienes y servicios son resueltos por la intervención estatal, aunque sean primordiales para completar la producción y la circulación de las mercancías. Es así que el valor de uso complejo no es posible de ser reproducido en forma particular por los actores privados, ni tampoco es comprendido en el ciclo de rotación del capital privado (Topalov, 1979: 14-15).

A partir de la definición que precede, la planificación urbana es entendida como una práctica pública que regula la formación de efectos útiles de aglomeración. De este modo, cada intervención estatal estará caracterizada y limitada por contradicciones concretas que le dan lugar. Estas pueden perjudicar intereses capitalistas particulares, en pos de garantizar los intereses generales de la clase dominante (Topalov, 1979).

Es así que, en su afán de maximizar la ganancia, el capital procura apropiarse de los valores de uso descriptos, monopolizarlos; aunque, la contracara de ello sea que se obstaculiza la formación de los efectos útiles de aglomeración. De este modo, el capital solo adquiere e invierte en aquellas zonas donde están aseguradas las condiciones de valoración, mientras evita la inversión y el desarrollo en aquellas áreas de las aglomeraciones urbanas donde no están dadas. Este movimiento genera desigualdad espacial en el desarrollo de infraestructuras, es decir: desabastecimiento, déficit en el suministro y atrasos de equipamientos colectivos en ciertas zonas; y, en paralelo, saturación de infraestructuras de transporte y de servicios en otras zonas<sup>18</sup> (Topalov, 1979:16).

Este déficit convive con diversas formas de hábitat popular, que se expresan en las sociedades latinoamericanas en aquellos barrios conocidos como “villas”, “favelas”, “cantegriles”, “asentamientos”, entre otros. En particular, en el Gran Buenos Aires se consolidan en asentamientos, villas y Nuevos Asentamientos Urbanos (Merklen, 1997; Cravino, 2008; Rodríguez y Di Virgilio, 2007; Rodríguez, 2008)<sup>19</sup>. En general, estas tipologías contienen en su origen una relación de conflicto y/o exterioridad con las reglas e instituciones establecidas por el estado y/o el mercado de vivienda, infringiendo principalmente las reglas del sistema de propiedad. Esta relación inicial ha funcionado de argumento para identificarlas como urbanizaciones informales (Arqueros Mejica, 2016; Herzer et al., 2008)<sup>20</sup>. Es posible entender estos barrios como

---

<sup>18</sup>Topalov (1979) advierte también sobre las consecuencias que estas crisis de las condiciones generales de producción pueden traer en los gobiernos locales y aquellos segmentos del aparato estatal que se encuentra vinculados más directamente con el territorio y con el suministro de los equipamientos.

<sup>19</sup> Que a su vez conviven con otras formas de hábitat de los sectores populares como inquilinatos, hoteles y pensiones.

<sup>20</sup> El funcionamiento del concepto de “informalidad” tiene puntos de contacto con el término de “ilegalidad”, que se utiliza para las urbanizaciones populares como si el mismo fuese una característica intrínseca de las urbanizaciones populares y no un término “definido “desde afuera””. En este sentido, es el estado aquel que delimita qué es legal y qué ilegal, y dicho marco normativo es posible de ser

una respuesta de agentes que no entran bajo la órbita del mercado formal ni bajo la protección del estado, que se ha venido mostrando incapaz de ofrecer suelo servido y vivienda de calidad a precios accesibles.

De este modo, diversos autores resaltan la *lógica de la necesidad* como una de las lógicas que impulsa la producción de la ciudad, promovida por sectores sociales que no alcanzan a procurar las condiciones de reproducción social en el ámbito de la dinámica mercantil (Herzer et al., 2008; Herzer y Pérez, 1994; Rodríguez y Di Virgilio, 2007). Siguiendo a los autores, esta lógica interactúa de forma contradictoria y compleja con la lógica de la ganancia -que toma la ciudad como objeto de negocio- y la de lo público, arena donde el estado, por medio de políticas y regulaciones, posibilita el despliegue de las otras dos lógicas.

### **1.1.3. Política habitacional, vivienda y servicios habitacionales**

La política habitacional, en tanto intervención urbana, se inserta en las tensiones y confrontaciones que hemos descrito en el apartado anterior. De allí que es necesario entenderla como resultante de la correlación de fuerzas e intereses en conflicto, que en gran medida hacen de la trama urbana una manifestación espacial de las relaciones sociales -y de poder- de un momento histórico en particular (Oszlak, 2017; Yujnovsky, 1984).

Entre los elementos que están en juego en dicha correlación de fuerzas, está la noción misma de vivienda, que es indisociable del recorte problemático sobre la que irá a intervenir la política pública. En este sentido, esta tesis recupera la definición de Yujnovsky (1984) que aborda la vivienda como una configuración de “servicios habitacionales”. Esta definición, supera el recorte de la unidad física que incluye elementos particulares de la vivienda (tales como espacio interno, tamaño, distribución, tipología de utilización del terreno) e incluye características vinculadas al hábitat, como son la privacidad, la accesibilidad física, la cercanía con servicios básicos, la seguridad, la protección ambiental, entre otros. En consecuencia, la satisfacción de los servicios habitacionales tendrá directa relación con la disposición espacial de todo el conjunto urbano, en una escala geográfica que va desde el vecindario y llega hasta el nivel metropolitano. A lo largo de la tesis, ponemos en diálogo esta definición con la propuesta que hace Pradilla Cobos (1982) para definir la vivienda, quien retoma cuestiones físicas, referidas a servicios e infraestructura, y las combina con elementos sociales y culturales. Para el autor, una vivienda adecuada, además de reunir condiciones mínimas de habitabilidad (solidez estructural, área construida acorde a las

---

cambiado, conforme se transformen las correlaciones sociales de fuerza (Clichevsky, 1990:383 en Ostuni, 2010).

necesidades de las familias medias, servicios de agua, drenaje y energía eléctrica, asolación y ventilación adecuada, acceso a áreas libres y recreativas y a los servicios de educación y salud para los ocupantes), debe ser reconocida como “patrón de vivienda” tanto por el conjunto de la sociedad, como por sus instituciones -incluyendo al estado y al discurso oficial de las políticas públicas- y que este mismo “patrón” haya sido asumido por las clases populares como propio en sus reivindicaciones y aspiraciones (Pradilla Cobos, 1982).

Tal como sostiene Ostuni (2010), el abordaje del Yujnovsky (1984) es doblemente productivo porque habilita una perspectiva integral para abordar el problema de la vivienda, refiriéndose al hábitat en el que está inserta. De este modo, el planteo pone énfasis en la importancia que tienen las unidades físicas del entorno y las actividades urbanas de las que dispone dicha ubicación espacial, tales como establecimientos educativos, de salud, lugares de compra, espacios recreativos y la propia cercanía de otras unidades físicas de vivienda. A su vez, define la noción de accesibilidad relativa, en la cual influye la distancia geográfica, pero también la calidad de los servicios de transporte. Asimismo, la aptitud del ambiente urbano (como ser la contaminación ambiental, los espacios anegables, el paisaje, etcétera) es otra de las variables que impacta en la calidad de los “servicios habitacionales” (Yujnovsky, 1984: 18).

Por otro lado, el abordaje de Yujnovsky (1984) también es productivo porque resalta la pertinencia de analizar la política habitacional en el marco de las articulaciones complejas y conflictivas de los diversos actores entre sí, y con el propio estado. De este modo, pone el foco en la participación que estos sectores tienen en el sistema político, en su intervención en la formulación de una política pública, en su implementación o en el funcionamiento de los aparatos institucionales<sup>2122</sup>. En este sentido, Yujnovsky (1984) analiza el recorrido de la política habitacional en la historia argentina reciente, echando luz al modo en que las instituciones públicas y el sector privado -vinculado a la construcción<sup>23</sup> y al mercado inmobiliario- impusieron la *lógica constructivista*, con énfasis en la *unidad física individual*, como solución al *problema de la vivienda*. De este modo, el planteo se ha ubicado históricamente en el ámbito del déficit cuantitativo, paradigma que se ha encargado de resaltar la supuesta escasez de las unidades físicas,

---

<sup>21</sup> En términos de Oszlak y O'Donnell (1976) la intervención puede observarse en cualquiera de las etapas del ciclo de vida de la política.

<sup>22</sup> Como ser las secretarías de vivienda, los institutos provinciales y municipales de vivienda; los consejos y comisiones de planeamiento; los bancos e instituciones oficiales de crédito de vivienda, etcétera. (Yujnovsky, 1984:23).

<sup>23</sup> Según el autor, en un análisis del sistema económico de la vivienda, también deben ser tenidos en cuenta los sectores vinculados a las empresas proveedoras de materiales de construcción y de equipos técnicos (Yujnovsky, 1984).

delimitando el problema en la construcción de viviendas nuevas o en la falta de fondos estatales para ello.

Esta concepción contiene una *omisión*, retomando el término de Oszlak y O'Donnell (1976). Al reducirse el problema al déficit cuantitativo, se invisibiliza el medio en el que la vivienda se inserta y también las relaciones sociales que lo sostienen. Y es en este mecanismo de disociación entre la unidad individual y su inserción en la ciudad, que se incurre en el ocultamiento del vínculo entre la vivienda y el suelo urbano en el que se asienta, habilitando la apropiación de renta del suelo urbano por parte de los propietarios privados (Yujnovsky, 1984).

La política de vivienda también ha sido ampliamente problematizada en su modelo de intervención. En este sentido, dado que la política pública en la que se centra esta tesis fue parte de un modelo centralizado de financiamiento de vivienda social, resulta pertinente retomar aquí un debate clásico entre *heteronomía* y *autonomía*, como respuesta al problema de la vivienda. Por un lado, nos referimos a la corriente cuyo mayor exponente fue Turner (1977), quien defendió los beneficios de la autoconstrucción de la vivienda por parte de sus usuarios; por otro lado, desde el enfoque estructuralista-histórico, Pradilla Cobos (1982) critica los postulados precedentes, indicando que los mismos funcionaban como elementos ideológicos de explotación.

La obra de Turner (1977) cuestionó la provisión de vivienda a partir de *sistemas administrados centralmente*, a los que le opuso aquellos procesos de provisión autogobernados por el nivel local. El autor construyó así dos tipologías contrapuestas: 1) *heteronomía* -que caracterizaba aquellos procesos determinados externamente, ya sea por un sujeto o por una normativa-; y, 2) *autonomía* -que refería a aquellos procesos autodeterminados-.

La primera categoría estaba vinculada con proyectos de gran escala, como los grandes complejos de vivienda, que eran planificados desde sistemas piramidales y jerárquicos, fuertemente institucionalizados, y supeditados a tecnologías centralizadoras. Turner (1977), criticaba estos proyectos, con foco en los altos costos, la escasa variedad y su impermeabilidad a la participación de los beneficiarios y los aportes locales. En la hipótesis del autor, "los desajustes entre el suministro de alojamiento y la demanda de los mismos serán directamente proporcionales al grado de heteronomía del sistema" (p.58-59). Bajo esta perspectiva, los grandes complejos y su normalización no daban lugar a las múltiples y diversas realidades de los usuarios, y tampoco podían adecuarse a ellas. Estos desajustes, acarrearían la inhibición de los recursos de los beneficiarios,

llegando a convertirse “en una barrera para la satisfacción personal y una carga para la economía” (Turner, 1977: 19).

La segunda de estas categorías refiere a aquellos proyectos autogobernados por parte de los usuarios, originados en el marco local y vinculados a procesos informales de autoproducción. Según la perspectiva turneriana, si los beneficiarios son parte de las decisiones centrales, pueden decidir sobre el diseño y la construcción de la vivienda, alcanzando un proceso y un ambiente satisfactorio, que se ajuste a su necesidad. Y, por lo tanto, beneficia al individuo en particular y habilita el bienestar social (Turner, 1977).

El planteo presentado fue ampliamente criticado. Desde el enfoque estructuralista, Pradilla Cobos (1982) resalta que en los hogares de escasos recursos la tarea de autoconstrucción implica una prolongación de la jornada laboral, que no es remunerada; y, una inversión en materiales de construcción, que también se descuentan de su salario. Además, genera que las familias deban convivir con situaciones de precariedad habitacional y hacinamiento, conforma se avanza en la autoconstrucción.

En este sentido, tal como indica del Río (2012), la perspectiva turneriana se reducía a la visión del usuario de la vivienda en tanto *constructor-gestor*, limitado al nivel doméstico, sin contemplar una lectura macroeconómica del proceso, ni una perspectiva de escala urbana. En términos de Pradilla (1982), cuando el estado procura como política habitacional la autoconstrucción, lo que está promoviendo es el *anti-urbanismo* y la *segregación social del hábitat*.

#### **1.1.4. Mercado de suelo, espacio urbano y algunas de sus relaciones con la política pública**

En los apartados anteriores queda planteado que no es posible pensar la vivienda o el problema habitacional escindido del medio en el que se produce. A la vez, este medio no es pasible de ser producido de manera particular o a voluntad. El estado cumple un rol central, principalmente si consideramos las obras de infraestructura, equipamiento, de dotación de servicios y otras múltiples intervenciones, que el suelo urbano precisa para convertirse en tal. Ambos puntos nos invitan a preguntarnos por la relación entre el devenir de la política pública, en particular habitacional y urbana, y el mercado de suelo urbano.

La política habitacional que se estudia en esta tesis penetró en su lanzamiento -e implementación- en un contexto de fuerte restricción del acceso al suelo y a la vivienda. En este sentido, diversos autores advierten que el mercado formal es incapaz

de generar una oferta de suelo urbano servido, equipado y a precios accesibles para los sectores populares (del Río y Duarte, 2012; Cravino, del Río, y Duarte, 2008; Herzer et al., 2008, Smolka, 2003). En este contexto se conjugan “mercados inmobiliarios cada vez más especulativos, regulaciones débiles y paradigmas de política pública que en muchos casos niegan la realidad del hábitat popular” (del Río y Duarte, 2012:54).

En el enfoque de Kleiman (2002), este desfase es un rasgo característico del mercado en América Latina, donde la oferta limitada de suelo urbano de calidad, se combina con la distribución asimétrica de recursos públicos, generando presión a la alza en los precios del suelo, ante una escasez relativa. Este panorama se complementa con la memoria reciente de la crisis socio-económica y los programas de ajuste estructural aplicados en la región, que han cambiado las prácticas de usos del suelo urbano, para convertirse en inversión y/o reserva de valor, pujando a los precios a la alza (Smolka, 1996).

Retomando a Baer (2008), los precios del suelo expresan la valorización social que tienen los inmuebles en relación a sus atributos. Y estos refieren principalmente a sus *características extrínsecas* (localización, accesibilidad, actividad que habilita o servicios que ofrece), por sobre sus *características intrínsecas* (tamaño, forma o superficie). La combinación de estas características va a determinar que no haya un lote equivalente a otro; es decir, que su oferta es inelástica (Baer, 2008). En este sentido, el sector inmobiliario tiene una especificidad: la vivienda, al igual que cualquier otro inmueble, es indivisible del suelo urbano en el que fue producida. A su vez, este elemento no es pasible de ser producido de manera individual por el capital inmobiliario. De este modo, sus atributos dependen del espacio construido y del acceso a un conjunto de externalidades urbanas distribuidas de manera heterogénea en la ciudad. Estos elementos convierten a cada predio en único e imposible de reponer a voluntad. En tanto tal resulta un bien *finito* y pasible de ser *monopolizado* (Topalov, 1979; Jaramillo, 2003).

El precio también se sustenta sobre el *régimen de propiedad privada*<sup>24</sup>, que le permite al propietario *disponer de un bien irreproducible*; y, también, ofertarlo -y extraerlo del mercado- cuando lo observa conveniente (Baer, 2008). Ahora bien, los propietarios jurídicos pueden ser actores diversos, con intereses y características distintas: agentes constructores que desarrollan un proyecto productivo, terratenientes originales, especuladores que se han hecho de suelo urbano, arrendadores de inmuebles, industriales que han adquirido recientemente sus plantas, industriales que están

---

<sup>24</sup>Smolka y Mullahy (2000) refieren a una herencia común en América Latina caracterizada por el *patrimonialismo*.

subutilizando sus predios, usuarios en búsqueda de alojamiento -de diversos estratos-, comerciantes múltiples y el propio estado, que en sus diferentes niveles y organismos burocráticos, es también propietario de suelo urbano (Jaramillo, 2003). Este punto es central para nuestro trabajo, ya que una política pública, una disposición o una nueva reglamentación tendrán implicancias diversas, frente a actores con características e intereses diferentes.

Esta heterogeneidad es resultado de un *fenómeno social y colectivo*, que conforma una serie de pautas estructuradas<sup>25</sup>, que privilegian ciertas prácticas para ciertos lugares, por sobre otros. En este sentido, aunque un terreno sea apto en forma potencial para cualquier actividad, las magnitudes de las rentas que uno u otro uso presentan, determinarán la actividad que efectivamente se irá a desarrollar en un espacio. Lo mismo ocurre en relación a la densidad, para que se haga efectiva gestionada por el sector privado, es preciso que el mercado confirme esta posibilidad (Jaramillo, 2003). De este modo, la ciudad es producida por agentes que operan sobre el cálculo del costo del suelo, produciendo inmuebles de características y precios diferentes, en base a los precios del suelo y a los usos a los que el mismo está destinado (Duhau, 2013).

Cabe señalar que esta producción heterogénea del espacio urbano, no refiere solo a los bienes y servicios que presenta una localización, o a la dicotomía centro-periferia, sino también a su *segmentación* (del Río, 2012) y *jerarquización* (Duhau, 2013). En tanto queda liberado el mercado a la asignación de la localización, aparecen áreas habilitadas para ciertos sectores y *prohibidos* para otros, cristalizando la desigualdad social en *estructuras duraderas de privilegio* (Rodríguez y Sugranyes, 2005; del Río y Duarte, 2012). En esta clave, Duhau y Giglia (2008) brindan herramientas para analizar la metrópolis latinoamericana en base a la noción de *división social del espacio*, que refiere al modo en que las formas de producción del espacio, actuales e históricas, determinan por medio del mercado inmobiliario el tipo de vivienda y la localización a la que podrá acceder cada hogar, según su nivel socio-económico (2008:155). Ello incluye, entre el parque habitacional, a la vivienda social o auto producida.

Ahora bien, los agentes que producen -y transforman- la ciudad, no son solo actores privados -es decir, desarrolladores, promotores inmobiliarios, especuladores, sectores de la construcción-, sino también actores públicos -institutos de vivienda, organismos estatales de crédito, ministerios públicos, distintos niveles de gobierno, etcétera- (Duhau, 2013). En este sentido, son múltiples las intervenciones del estado que, a

---

<sup>25</sup> Estos patrones se montan en elementos que Jaramillo (2003) identifica como “técnicos”, entre ellos: accesibilidad y complementariedad entre actividades. Pero no se agotan allí, ya que son resultado de construcciones sociales e históricas (Jaramillo, 2003: 38).

partir de *acciones y omisiones*, operan en la localización que en la ciudad adquieren los diferentes sectores sociales (Oszlak, 2017).

Es posible abordar dichas intervenciones públicas desde múltiples planos. Yujnovsky (1984:23) refiere a *acciones directas o indirectas* en el mercado de la vivienda. Entre estas últimas, enumera: la aprobación de regulaciones y normativa (los códigos de subdivisión, las acciones de expropiación, los prácticas sobre tierra pública); la política tributaria y fiscal; la política de créditos y fomentos en general (entre ellos de materiales de construcción o sistemas constructivos); el financiamiento de la vivienda en particular; la regulación de alquileres; la extensión o provisión de servicios, etcétera. Por su parte, Dromi (1997) diferencia una tipología de intervenciones públicas: *las inductivas* -aquellas que forjan una orientación indirecta sobre la planificación urbana-; *las reguladoras* -refiere a aplicación de zonificación, de normativa de usos del suelo, desafectaciones, subdivisiones de suelo, etcétera-; y aquellas *intervenciones directas* -urbanizaciones, construcciones de vivienda nueva, mejoramientos, etcétera- (Dromi, 1997, citado en Di Virgilio, 2010). En síntesis, ambos autores realzan las múltiples modalidades de intervención estatal, tanto en lo que respecta a la producción de la ciudad, como en aquello que demarca límites, regulaciones e instrucciones para su producción.

A su vez, el impacto de la gestión pública en el mercado inmobiliario es destacado por Jaramillo (2003), quien analiza la intervención estatal en la formación y el movimiento de los precios del suelo. Es así que sobre tres categorías que propone el autor para entender los movimientos en la estructura de precios<sup>26</sup>, dos refieren indirectamente al ejercicio de la gestión pública. Por un lado, los *movimientos coyunturales generales* que obedecen a fenómenos transitorios conectados al mercado de tierra, como ser un impulso en la actividad constructora, el desarrollo de la obra pública o cambios en las finanzas. El surgimiento de una política habitacional, como el caso de los Programas Federales de Vivienda, de gran escala y enfocada en la construcción masiva es un claro impulsor de esta tipología. Por otro lado, los *movimientos estructurales particulares*, que afectan a lotes específicos y responden a transformaciones en la estructura urbana, principalmente vinculadas al accionar estatal, tal como el cambio de uso de los terrenos, el paso de predios rurales a urbanos, las subdivisiones de suelo, las desafectaciones o el aumento de las densidades permitidas (2003: 51-53).

---

<sup>26</sup>Jaramillo (2003) explica que en la ciudad existen diversos tipos de movimientos que operan sobre los precios del suelo, los determinantes que los explican son distintos, y muchas veces pueden converger y entremezclarse. En términos analíticos, el autor diferencia los movimientos estructurales generales; los movimientos coyunturales generales; y, los movimientos estructurales particulares.

Del Río y Duarte (2012) condensan los elementos mencionados en un esquema de análisis, con el que interpretan la política habitacional argentina reciente. Los autores se enfocan en la relación existente entre la política habitacional y el funcionamiento del mercado de suelo, poniendo luz en los dilemas que su implementación produce, ante la disociación de la política de vivienda y la política urbana. De este modo, tal como se deduce de los elementos previamente mencionados, la política de construcción de viviendas genera expectativas entre los sectores que poseen tierra urbana, pasible de ser utilizada para las nuevas unidades, impactando en el mercado de suelo. También, los mejoramientos y los servicios que se desarrollan en el territorio, conforme avanzan las obras, impactan en el alza de los precios del mercado formal. Ambas intervenciones, directas o indirectas, valorizan el suelo urbano sobre el que la política pública proyecta accionar.

Ante este escenario, se configura una disyuntiva, que tiende a reproducir el orden urbano vigente. Por un lado, si el financiamiento de las viviendas se resuelve vía el sector privado, en la medida en que estos actores procuren abaratar costos, tenderán a edificar en suelo barato, reproduciendo -y consolidando- espacios heterogéneos y jerarquizados. Por otro lado, si este financiamiento es implementado por el propio estado, en sus diferentes niveles de gobierno, estos organismos deberán salir a demandar al mercado suelo urbano, cuyos precios previamente elevaron, generando un conjunto de sobreganancias localizadas y mayores costes para las arcas públicas.

Finalmente, la posibilidad del gobierno local de generar o no un margen de acción en esta disyuntiva, y las repercusiones de ello en la configuración urbana, es uno de los objetivos de análisis de esta tesis. A continuación, historizaremos y caracterizaremos la tradición de la política habitacional y urbana argentina, y en particular bonaerense, en las que se enmarca esta posibilidad.

## **1.2. Elementos históricos para abordar la política habitacional y urbana, considerando sus efectos en el Conurbano Bonaerense**

En este segundo apartado presentamos los antecedentes de la política habitacional y urbana Argentina con foco en el Conurbano Bonaerense -e indirectamente en la Ciudad de Buenos Aires considerando que integran conjuntamente un área metropolitana-. En un primer momento, describiremos su devenir y consolidación institucional hasta la crisis del 2001. En un segundo momento, pondremos atención en el proceso de urbanización, producción y acceso a la ciudad, considerando los efectos urbanos de los vaivenes institucionales y las omisiones en términos de política pública descriptos.

## **1.2.1. La política habitacional argentina, los inicios y su desarrollo a lo largo del siglo XX**

### **1.2.1.1. Los tiempos del Estado de Bienestar, el derecho a la vivienda en la agenda pública**

La política habitacional argentina se consolidó centralmente con la institucionalización del Estado de Bienestar, hacia mitad de siglo XX. Con anterioridad, hubo intervenciones esporádicas, las primeras datan del comienzo de siglo, en directa relación con el desarrollo del movimiento obrero. La primera institución fue la Comisión Nacional de Casas Baratas, creada en 1915. Luego, con el gobierno yrigoyenista (1916-1922/1928-1930), se sancionó la Ley Nacional de Vivienda, se aprobó por primera vez el congelamiento de alquileres y la prohibición de los desalojos (Yujnosvky, 1984; Cravino, Fernandez Wagner y Varela, 2002).

Sin embargo, recién en el período de 1943-1955, en el marco de los dos gobiernos peronistas, es cuando la acción del Estado referida a la vivienda adquirió centralidad en la *agenda pública*. Entre las políticas del período se destacó la Ley de Propiedad Horizontal (N°13.512) que, combinada con el congelamiento de alquileres y la prohibición de desalojos, cumplió un objetivo redistributivo a favor de los ocupantes de las áreas centrales de la metrópolis -posibilitando la subdivisión y fomentando la venta ante alquileres baratos-. La reforma constitucional de 1949 trajo también novedades en esta dirección: el derecho a la vivienda fue incorporado y se constituyó una nueva ley de expropiaciones. Este conjunto de instrumentos legales modificaron tanto el mercado de la vivienda, como su producción.

Este período es también aquel en el que el Estado Nacional desarrolló los primeros planes masivos de vivienda, 300.000 fueron las viviendas construidas y escrituradas en este ciclo (Zapata, 2012). En particular, la construcción directa por parte del Estado adquirió el mayor despliegue en el Primer Plan Quinquenal, mientras que el Segundo Plan Quinquenal presentó un repliegue de la obra pública, bajo el avance de las líneas de crédito (Gaggero y Garro, 1996 en del Río, 2012).

En base a la reconstrucción histórica y diferenciación analítica de Ballent (1997), es posible observar que las *intervenciones -de construcción- directas* impulsadas por los primeros años del gobierno peronista -en manos de instituciones públicas como el Ministerio de Obras Públicas (MOP), el Banco Hipotecario Nacional (BHN) la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA), o la Administración Nacional de Vivienda (ANV)- se caracterizaron por adoptar una localización periférica. Esto fue en parte por enfatizar su ejecución en sectores urbanos históricamente postergados, pero

también por ser el resultado de intervenciones en una metrópolis ya consolidada y mediante la utilización de terrenos fiscales. Es de enfatizar, que aunque el peronismo contaba con una ley de expropiaciones nueva -desde 1949-, por razones de costo y tiempo, privilegió la tierra fiscal. En contraposición, la *acción indirecta* de mayor envergadura que intervino el mercado de vivienda fue la asignación de créditos hipotecarios, que comenzó a implementarse tímidamente desde 1946 y dominó el sector habitacional a partir de 1952, con la centralización del BHN (Ballent, 1997).

Durante los gobiernos peronistas, existió una tensión entre ambos criterios de acción (directa e indirecta), que se expresó en términos institucionales. El primer paso dado por el peronismo fue la disolución de la Comisión Nacional de Casas Baratas (CNCB), absorbida primero por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, que luego originaría la Dirección de Vivienda, después el Consejo de Vivienda y finalmente en 1945 la Administración Nacional de Vivienda (ANV). Las atribuciones otorgadas a la ANV superaban la mera construcción de viviendas, ya que reunió funciones como la asignación de créditos, el estímulo al sector de la construcción, y también el control del desarrollo urbano y las facultades de expropiación. Además, había sido conformada como un organismo autárquico. Sin embargo, con el devenir de la política habitacional, esta institución fue rápidamente puesta bajo la órbita del BHN, organismo que finalmente concentró las potestades en dicho ámbito.

De este modo, el período del Primer Plan Quinquenal, se caracterizó por haber materializado, por primera vez en la política habitacional argentina<sup>27</sup>, un organismo centralizado (ANV) a cargo tanto de la planificación urbana como de la vivienda. Sin embargo, sin llegar a cumplir las atribuciones con las que había sido proyectada, la ANV se frustró como institución. En contraposición, el Segundo Plan Quinquenal presentó un predominio de las líneas de crédito y de financiamiento de la vivienda individual, adquiriendo el BHN un rol protagónico. Así, tal como apunta del Río (2012), el proceso sinuoso de estas instituciones, sus desplazamientos y los cambios organizativos reflejan el desarticulado tratamiento de la cuestión habitacional y urbana.

La tensión entre ambos paradigmas -uno más vinculado a la cuestión urbana integral y otro sectorizado en la producción de vivienda- y el corrimiento de la última etapa del gobierno peronista se advierte en el plan habitacional de mayor envergadura el período, el Plan Eva Perón en el Conurbano Bonaerense. Tal como analiza Ballent (2005), los aciertos del Plan tenían limitaciones, dado que esta “máquina de gestión

---

<sup>27</sup> Proyecto que recién se retomaría en 1961, con la creación de la Administración Federal de Vivienda (de también escasa duración, 1963), para finalmente alcanzarse con la Secretaría de la Vivienda en 1965.

de la vivienda masiva, veloz y eficaz en muchos aspectos [...] carecía de instrumentos de control urbanístico y afianzaba las formas tradicionales de uso de la tierra y de la ciudad” (Ballent, 2005: 91). En concreto, el Plan Eva Perón reproducía el modo desordenado con el que las ciudades argentinas habían crecido hasta ese momento, apoyado en el fraccionamiento individual de la tierra en lotes para vivienda de carácter periférico. De este modo, mientras el balance de la planificación sectorial del gobierno peronista daba positivo, el caso de las políticas de planificación urbana y territorial expresaba un fracaso.

#### **1.2.1.2. El desembarco de los organismos internacionales de crédito, el sector de la construcción y la errática búsqueda de un organismo centralizado**

En 1955, el gobierno de facto que llegó al poder con la llamada “Revolución Libertadora” determinó un cambio fundamental en la orientación de la política habitacional. En primer lugar, se propuso el restablecimiento del “libre mercado”, es así que habilitó el ingreso de empresas privadas al sector público de la vivienda y, también, autorizó la provisión de fondos financieros. En paralelo, el gobierno de facto le puso fin al congelamiento de alquileres y derogó la Constitución de 1949 -y así también la ley de expropiación-. En tanto, por primera vez las villas de emergencia serán miradas como un sector a intervenir, desde el paradigma de la erradicación (Yujnovsky, 1984).

Tras el gobierno de facto, la etapa de gobiernos desarrollistas que le subsiguieron (1958-1966) tuvieron como punto distintivo la adopción del financiamiento externo como recurso para la vivienda en el marco de la inserción de la economía argentina al mercado internacional y la progresiva instrumentación de los Estados Unidos por medio de la “Alianza para el Progreso”. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) inició un rol protagónico a partir de préstamos para financiar los nuevos programas de vivienda. En 1961 se creó el Fondo Federal de Vivienda y se concretó, en términos institucionales, el espacio para que se incorporen los aportes de las entidades privadas y de los mencionados organismos internacionales de crédito a la política habitacional.

La necesidad de un órgano de planificación centralizado resurgió y, tras la fallida ANV, se creó la Administración Federal de Vivienda (AFV). La misma, fue dotada de atribuciones legales, técnicas y financieras, entre ellas el control del Fondo Federal y la concreción del nuevo Plan Federal de Vivienda. Sin embargo, rápidamente el Fondo Federal salió de la órbita de la AFV, para reconvertir -nuevamente- al BHN como autoridad de aplicación a cargo. Yujnovsky (1984) resalta la influencia que tuvo en este giro la presión del BID, potenciado por el aparato burocrático del BHN y su ligazón con los intereses del sector privado de la construcción. Con este giro, la participación y

regulación activa del Estado se reduce notablemente, pero pasa a aportar la garantía al sector privado, así como regular y estimular el sistema con la inyección de fondos.

Entre 1963 y 1966 se abrió un interregno radical donde se introdujeron reformas democráticas, como la ampliación de crédito para la vivienda, a través de la ejecución del Plan Federal de la Vivienda y el Plan de Acción Directa -sin que ello logre llegar a los sectores de menores ingresos-. En 1965 se fundó la Secretaría de Estado de la Vivienda (SEV), con el propósito de unificar las reparticiones vinculadas a la cuestión habitacional. También, se prorrogó la ley de alquileres. Además, es en las villas de emergencia en donde se observó una novedad en la acción gubernamental, apareciendo canales de legitimización para los reclamos de las organizaciones villeras.

La “Revolución Argentina” (1966-1973) puso fin a este periodo introduciendo una lógica autoritaria y burocrática a la política habitacional -por medio de una tecnocracia que incluyó en su seno a los representantes del poder económico-. De este modo, el gobierno de facto de Onganía (1966-1970) respondió directamente a las demandas empresarias, favoreciendo particularmente al capital concentrado. La producción de conjuntos habitacionales<sup>28</sup> de gran envergadura fue la característica del período, así como la “línea directa” entre el Estado y las grandes empresas dedicadas la obra pública, en pos de negociar directamente sus beneficios<sup>29</sup>. La SEV funcionará como organismo centralizado y planificador, mientras el BHN será su agente financiero y su ejecución estará descentralizada en las provincias y municipios. En contrapartida, se liberalizó la política de alquileres y la política de villas tuvo un marcado paradigma de la erradicación, de donde surgieron los Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT) -cuya transitoriedad se extendió hasta la actualidad- (Yujnovsky, 1984).

Los últimos años del gobierno militar instaurado por la “Revolución Argentina” (1970-1973) cambiaron medianamente de cariz, en línea con la salida política cercana. La acción más relevante en relación a los intereses de esta investigación fue la creación del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), con la Ley 19.929. Según Yujnovsky (1984) la creación respondió tanto al objetivo de reactivación económica al que se ligarán los sectores privados de la construcción y las entidades financieras, como a los objetivos

---

<sup>28</sup> Tal como señala Yujnovsky (1984) la intervención pública a partir de grandes complejos habitacionales garantizó que los proyectos quedasen en manos de las grandes empresas constructoras, dado que eran las únicas que cumplían los requerimientos necesarios para esa magnitud de emprendimientos. De este modo, a partir de la obra pública se incitaron procesos de concentración. En este sentido, tal como afirma Zapata (2012), de haber ampliado las asignaciones a otras modalidades de política habitacional, tal como autoconstructivas y/o autogestivas, la exclusividad se podría haber puesto en riesgo.

<sup>29</sup> El Plan de Viviendas Económicas Argentinas (VEA) fue una operación financiera puesta en marcha en 1969, que reflejó el sesgo de la política habitacional de la época. El objeto del Plan VEA era una construcción masiva de grandes complejos de vivienda dotados de infraestructura y equipamiento; es decir, una producción masiva adaptada al sector industrial concentrado (Zapata, 2012).

políticos del gobierno de facto. En este sentido, el FONAVI, manejado en sus inicios por el Ministerio de Bienestar Social, tuvo un Consejo Asesor formado por la Subsecretaría de Vivienda, los representantes gremiales de la Confederación General del Trabajo (CGT) y la Cámara Argentina de la Construcción (CAC). De este modo, desde sus inicios tuvo en su seno tensiones y pujas, que condensaban enfoques e intereses distintos para distribuir los recursos.

El Fondo se instrumentó recién en 1977, y concretó un sistema centralizado de provisión de vivienda social<sup>30</sup>. La Secretaría de Vivienda y Urbanismo de la Nación concentró su gestión. El organismo tuvo como tarea tanto definir las prioridades de inversión, como los programas a financiar, incluyendo también sus operatorias y normativas, los cupos de aplicación y hasta los criterios de selección de beneficiarios; solo la ejecución quedó en manos de los Institutos Provinciales de Vivienda<sup>31</sup>. La contracara de ello fue la ausencia de espacios de participación para los beneficiarios en el proceso de definición, construcción y/o asignación de viviendas; la única intervención era la inscripción en un listado (Rodríguez, Di Virgilio et. al., 2007, Zapata, 2012; Rodríguez, 1998)

Este esquema se mantuvo hasta 1992, cuando se federalizó el Sistema, habiendo alcanzado la construcción de aproximadamente 32.000 viviendas al año (Cravino, Varela y Fernández Wagner, 2002; Ostuni, 2007). Aunque, tal como señalan Cravino, Varela y Fernández Wagner (2002), el sistema federal “se cristalizaría tardíamente”, cuando ya se habían desarrollado severos cuestionamientos a las políticas de financiamiento de la oferta.

### **1.2.1.3. Descentralización, privatización, desfinanciamiento y después...**

La política habitacional que se inicia en la década del 90 podría confundirse como una continuidad de la etapa precedente dada la sobrevivencia del FONAVI y del BHN. Sin embargo, ambas instituciones atraviesan cambios sustanciales, en lo que respecta al Fondo, este modificó su esquema de gestión, su financiamiento y su sentido propio; así como, el BHN se privatizó, siguiendo el camino de los servicios públicos.

En el caso del BHN, que había tenido el rol de financiar la vivienda social desde 1946, inicia una profunda reforma en 1994, cuando en un contexto de privatización se

---

<sup>30</sup> A partir de la ley 21.581 se estableció una contribución salarial al FONAVI del 5% que se aportaría en partes iguales por empleadores y empleados, a lo que se le sumaría el aporte del 20% los trabajadores autónomos. Los sectores destinatarios del Fondo, estaban definidos en la Ley como aquellos sectores de la población de “recursos insuficientes” -indicados en la ley como aquellos que no alcanzaban a cubrir la amortización de una vivienda económica en 30 años-.

<sup>31</sup> El Instituto de la Vivienda de Buenos Aires (IVBA) en la Provincia y Comisión Municipal (CMV) de la Vivienda en la Ciudad.

modificó su Carta Orgánica, convirtiendo la banca nacional en una banca mayorista. Esta reforma, impulsada con los lineamientos del Banco Mundial, puso fin al crédito blando y focalizó en convertirse en un fondo de inversión inmobiliaria, donde las empresas de construcción pudiesen financiarse. Finalmente, hacia 1998, el BHN privatizó el manejo de su cartera financiera bajo la denominación Banco Hipotecario S.A., cuyo control mayoritario absorbió el grupo IRSA (Cravino, Varela y Fernández Wagner, 2002).

En relación al FONAVI en 1991 hubo un primer movimiento, se eliminaron los gravámenes del 5% de la remuneración que constituían el Fondo -con la fundamentación puesta en la reducción de los costos laborales- y se lo reemplazó por un impuesto a los combustibles y al gas natural. De este modo, se modificó el sentido inicial de “seguro solidario” de todos los trabajadores sobre aquellos que no pudieran acceder a la vivienda propia.

Posteriormente, mediante el Acuerdo Interestadual de 1992 (ratificado por Ley N°24.130) se avanzó en la descentralización sectorial y administrativa, que implicó un traspaso de los recursos del FONAVI al Fondo de Coparticipación Federal. Así, la Secretaría de Vivienda y Urbanismo de la Nación cedió su potestad a favor de los tesoros provinciales y los institutos de vivienda, que ahora tendrían a cargo tanto la producción como la asignación de los recursos (Zapata, 2012; Di Virgilio y Rodríguez, 2011). En términos de Catenazzi y Di Virgilio (2006), este proceso cambió la dinámica intraburocrática de los organismos públicos intervinientes, creando nuevas institucionalidades.

Aunque la reconfiguración normativa -e institucional- recogió los cuestionamientos efectuados por los sectores vinculados a organizaciones del sector popular -que abogaban por nuevos principios rectores, entre ellos descentralizar la gestión, diversificar las soluciones en relación con el tipo de déficit y adaptar las líneas de acción en función del nivel socioeconómico de los hogares- lo cierto es que la descentralización se implementó en el marco de la emergencia del sistema previsional, empujando al Estado Nacional a reasignar a las provincias los fondos coparticipables que correspondían al FONAVI (Ostuni, 2007).

En paralelo, la incipiente diversificación de políticas dirigidas a los grupos de menores ingresos, entre ellos los programas de mejoramiento de asentamientos precarios, de apoyo a la autoconstrucción y de fomento en la participación de actores y organizaciones de origen local, no alcanzaron un impacto significativo en términos cuantitativos, ni se convirtieron en una línea de intervención de envergadura (Ostuni, 2007). En contrapartida, aquello que sí fomentaron, fue el debate en torno al déficit

cualitativo y su relación con las políticas habitacionales, así como la competencia de los sectores populares como sujetos activos de las políticas (Di Virgilio y Rodríguez, 2011).

Tras la descentralización del Fondo Nacional, se evidenciaron diferencias entre las jurisdicciones para las estrategias de asignación de recursos. Particularmente, en la Capital Federal y el Conurbano Bonaerense, al finalizar la década de 1990, el FONAVI había perdido toda referencia como financiador de la vivienda social. Dado que, por un lado, el programa pasó a orientarse principalmente al financiamiento de sectores asalariados de sectores medios y medios bajos, desamparando a los sectores que se veían imposibilitados para pagar y precisaban del subsidio habitacional; y, por el otro lado, su dimensión no acompañó el crecimiento poblacional y la consiguiente necesidad del acceso a la vivienda (Ostuni, 2007; Di Virgilio y Rodríguez, 2011).

Finalmente, la yuxtaposición del proceso de descentralización de la política habitacional y de desfinanciación del FONAVI en el contexto de crisis de 2001, indujo un abandono total de los planes de construcción de vivienda entre el 2001 y 2002 que recién se modificó en el 2003, a partir de una nueva inversión significativa (Ostuni, 2007) en la que nos adentraremos en los capítulos subsiguientes.

### **1.2.2. Acceso a la ciudad, proceso de urbanización y ciertos vestigios de política urbana en el Conurbano Bonaerense**

El proceso de urbanización de la metrópolis de Buenos Aires se inició y desarrolló con ímpetu, antes de que la cuestión habitacional se interpretara como un problema de agenda pública. Y aun cuando esta alcanzó la agenda gubernamental, fueron escasos los momentos en que procuró conducir el proceso, por fuera de intervenciones focalizadas.

En el Conurbano Bonaerense, el proceso de urbanización se desarrolló entre la década del treinta y la década del setenta, ligado al avance inicial del proceso en la Ciudad de Buenos Aires, donde había comenzado ya en las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX. Su despliegue fue en gran medida fomentado por la atracción de la ciudad capital, que generó una gran oferta de empleo vinculado al proceso de industrialización por sustitución de importaciones, que a la vez se vio acompañado por la descomposición de las economías rurales del interior del país. Siguiendo el planteo de Clichevsky (2012), en consonancia con la ausente y tardía acción estatal, el principal productor y comercializador de tierra urbana que habilitó dicho proceso fue el sector privado, y ello es un continuo en la urbanización de la metrópolis, aun habiendo mutado entre período y período el actor específico.

En un primer momento, según la autora, fueron los agentes locales aquellos que lotearon y vendieron tierras en “mensualidades”, luego pasaron a ser las empresas argentinas, hasta que se internacionalizó el agente, y fueron las multinacionales las principales comercializadoras. Finalmente, en la década del noventa, el mismo capital financiero terminó interviniendo directamente en -y sobre- el mercado (Clichevsky, 2012; Cuenya, 2017).

La contracara de la fragilidad institucional de las agencias estatales enfocadas en la cuestión urbana integral -observada en el apartado anterior- fue un sector público incapaz de regular o planificar la producción y comercialización de suelo urbano. En este tema, coinciden los autores, las intervenciones estatales en el mercado de suelo han sido escasos (Clichevsky, 2012; Cuenya, 2017; Yujnovsky, 1984). Solo es posible ubicar algunas excepciones vinculadas con la política urbana de final de los años cuarenta e inicios de los cincuenta, cuando se delinearon un conjunto de medidas que incidieron tanto directa, como indirectamente en el acceso al suelo urbano de los sectores de menores ingresos (Ley de Expropiación; Ley de Propiedad Horizontal; Congelamiento de Alquileres), aunque ello rápidamente entró en declive con los golpes militares y los gobiernos subsiguientes (Ballent, 1997; Clichevsky, 2012).

El acceso al suelo formal de los sectores populares al mediar el siglo XX fue el loteo privado; que ya en la década del cuarenta presentó un incremento importante en la conurbación de Buenos Aires. El impulso fue dado por múltiples factores. Por un lado, la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) y el aumento de la participación de los asalariados en el producto nacional tenían consecuencias en la estructura urbana. Por el otro, la política de transporte barato subsidiado surtía efecto -permitía trasladarse y habitar la conurbación-, en combinación con la aprobación de la ley 14005/50 que habilitaba la compra de lotes en hasta 150 mensualidades. Ante la escasa regulación, hasta los años cuarenta el sector privado pudo lotear y vender suelo sin infraestructura ni restricciones. Luego se aprobaron una serie de legislaciones tendientes a mejorar la calidad de las tierras vendidas (que limitó, por ejemplo, el loteo de suelo inundable), aunque continuó permitiéndose la comercialización de suelo sin dotación de servicios e infraestructura.

Otro modo de acceso al suelo en la metrópolis por parte de los sectores populares han sido las “villas de emergencia”, como en otras ciudades de Latinoamérica (aunque puede variar la denominación a favelas, categriles, etcétera). Las mismas, son una de las tres modalidades<sup>32</sup> principales de urbanización popular, su surgimiento es de los

---

<sup>32</sup> Conjuntamente con los asentamientos, cuya desarrollo fue posterior, en la década del ochenta (Merklen, 1997) y los nuevos asentamientos urbanos, de carácter mucho más reciente (Rodríguez, 2012).

años treinta y cobró más importancia a partir de la década del cuarenta -frente a los fenómenos sociales y urbanos descriptos-. Las villas, como modo de acceder a habitar la ciudad, conforman barrios generados a partir de la ocupación irregular y directa de suelo urbano vacante. El proceso responde a prácticas individuales y familiares, diferidas en el tiempo y que se diferencian de la cuadrícula tradicional. Las viviendas, inicialmente casillas, son -y fueron- autoconstruidas progresivamente. Estas modalidades tuvieron una relativa buena localización, en vínculo con los centros de trabajo, consumo y producción. En el Gran Buenos Aires<sup>33</sup> fueron múltiples y se localizaron principalmente en torno a espacios que ofrecían empleos, tal como Villa Tranquila y Villa Inflamable -en Avellaneda, colindantes al puerto y sus industrias- o la Cava -San Isidro, ligada a la hormigonera que le dio origen y trabajo al barrio- (Arqueros Mejica 2016; Cravino, del Río, y Duarte 2008; Cravino, 2008).

Los distintos gobiernos militares pusieron en esta modalidad de hábitat informal<sup>34</sup> su mirada, y llevaron adelante múltiples políticas de erradicación. Como vimos el gobierno de facto que alcanzó el poder con la autodenominada “Revolución Argentina”, liderada por Onganía, propuso un Plan de Erradicación de Villas en 1967 que incluyó al Conurbano Bonaerense y a la Ciudad de Buenos Aires. El Plan derivó en los Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT) -construcciones de escasos metros cuadrados y de pésimo material destinados a la “etapa de adaptación urbana” de los habitantes de villas<sup>35</sup>-. Y, finalmente, la última dictadura militar (1976-1983) se propuso también la erradicación, pero con foco en la ciudad capital, especialmente en las villas ubicadas en la zona norte. Indirectamente, esta erradicación compulsiva provocó también el crecimiento de algunas villas del Conurbano Bonaerense, ante el desplazamiento de las familias (Cravino, 2008 y Rodríguez y Di Virgilio, 2011).

Además de la erradicación de villas, la última dictadura militar llevo adelante una serie de políticas urbanas que expresaron, desde distintas esferas gubernamentales, la puesta en vigencia de una nueva concepción jerarquizada del espacio urbano. Ello incluyó, desde medidas ya conocidas como la liberalización de alquileres, hasta el proceso de desindustrialización de la Ciudad, que se combinó en el territorio con las políticas económicas de desincentivo a la actividad industrial, en pos del fomento de la actividad terciaria y financiera. En paralelo, las políticas destinadas al cuidado del medio ambiente, la preservación del patrimonio, y de ciertos sectores residenciales habitados por sectores medios y altos de la Ciudad, se combinaron con la creación del

---

<sup>33</sup> En la Ciudad de Buenos Aires también fueron múltiples, y sus nombres respondieron al barrio o lugar donde tuvieron origen: Barracas, Retiro, Flores Sur.

<sup>34</sup> Ver nota al pie N°5 en relación al término informalidad.

<sup>35</sup> Pero que como hemos mencionado aún persisten.

CEAMSE<sup>36</sup> en la Provincia de Buenos Aires y las autopistas, que modificaron y tendieron más desigual el espacio urbano metropolitano (Oszlak, 2017; Silvestri y Gorelik, 2000; Jajamovich y Menazzi, 2012).

A la vez, en la última dictadura militar, también se aprobó el Decreto-Ley 8.912/1977 en la Provincia de Buenos Aires y, con él, el procedimiento de loteo popular descripto anteriormente se prohibió. Sin embargo no por ello el sector público empezó a ofrecer otro modelo de acceso al suelo -servido o no- a la población de menores ingresos que venía accediendo a la tierra por dicho mecanismo (Clichevsky, 2012; Clichevsky, 2007). A partir de esta medida, ya no hubo para los sectores populares posibilidad de acceder al suelo urbano vía el mercado formal de suelo y es así que las etapas posteriores se caracterizarán principalmente por la expansión de la informalidad (Clichevsky, 2001; Cravino et al., 2008). En paralelo, el sector inmobiliario comenzó a producir suelo para los sectores medios y altos en las localizaciones que antes ocupaban los sectores populares.

En la década del setenta, el período anterior al último Golpe de Estado, había existido cierto debate en torno a la reforma urbana y el rol del Estado en ello. En esta línea, Hardoy (1970) afirmaba que en América Latina “sin el control público de la tierra urbana no *[había]*<sup>37</sup> solución a la situación urbana actual, mucho menos a la futura” (p.40). Y dicha reforma, para ser viable, debía combinar transformaciones en las condiciones legales, en las estructuras institucionales y en el panorama financiero (Hardoy, 1970). Por lo contrario, la reforma urbana no se abordó en Argentina, las

---

<sup>36</sup> El CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado) fue creado en 1977 como un organismo interjurisdiccional bajo la propuesta de solucionar dos cuestiones: la disposición de residuos y la creación de un cinturón verde (Oszlak, 2017). Siguiendo a Oszlak (2017), esta iniciativa solo puede entenderse en el marco del carácter unilateral de sus intervenciones urbanas, sin presiones o límites para sus competencias específicas y los alcances de sus acciones. El origen del proyecto surgió de la Secretaría de Obras Públicas de la Municipalidad de Buenos Aires (liderada por Guillermo Laura, el responsable del proyecto de las Autopistas) y proponía la generación de espacios verdes alrededor del Conurbano Bonaerense, a modo de anillo, combinando terrenos de dos tipos: parques preexistentes (los bosques de Ezeiza o el Parque Pereyra Iraola) y en tierras bajas y anegadizas se desarrollarían áreas de relleno sanitario, a partir de los residuos de la Capital Federal y los Municipios del Gran Buenos Aires. La primera aportaría la mitad del capital y los residuos, la segunda brindaría además de la basura los terrenos necesarios. Siguiendo a Oszlak (2017) la “exportación” de los residuos desde la ciudad capital a la PBA era una expresión más las políticas urbanas del gobierno dictatorial, que volvían exclusivas a la primera en detrimento de otras áreas.

Aunque gran parte de los terrenos era de carácter fiscal, no todos. Una de las áreas más perjudicadas -y donde se situaron la mayor cantidad de expropiaciones, fue justamente la ribera sur del Río de la Plata, en la zona de Villa Domínico en Avellaneda y en el límite con Quilmes. Allí existían diversas quintas en manos de productores pequeños dedicados al cultivo de viñedos, que fueron expulsados. Terminando así con los medios de producción de estos sectores y, conjuntamente, con su espacio de residencia (Oszlak, 2017). En la contracara urbana, Schwarzer (1981) señala que el cinturón ecológico generó la promoción de nuevos negocios inmobiliarios y procesos de especulación en los terrenos involucrados y del entorno, que luego fueron cedidos al sector privado (en Oszlak, 2017).

<sup>37</sup> El texto original el autor utiliza “hay”, el cambio es nuestro.

políticas urbanas del período no generaron una mayor integración en la Ciudad y el Conurbano Bonaerense, sino un espacio urbano más desigual, y fue justamente el sector inmobiliario aquel que, apoyado en el propio sector público, se modificó y fortaleció.

La tierra fiscal tuvo una importante rol en ello. En la década del noventa, con el avance de la ola privatizadora, el esquema se consolidó. En esta línea, se modificó la política del Estado respecto a las tierras fiscales<sup>38</sup> y la tierra del Estado Nacional comenzó a ser objeto de venta. En términos institucionales, este movimiento se apoyó en la Ley de Emergencia Económica (N° 23.697/89), y en el Decreto N°1001 que en 1990 declaró la “innecesaridad” de la tierra fiscal y autorizó la venta de los terrenos que estaban bajo la órbita de empresas estatales y jurisdicciones. En el AMBA, existía -y aún existe- tierra fiscal distribuida tanto en la Ciudad de Buenos Aires, como en los partidos del Gran Buenos Aires, y su posesión estaba principalmente en manos del Ejército, de la ex Empresa Ferrocarriles Argentinos -actualmente privatizada-, de la Provincia de Buenos Aires, de la Ciudad y de los municipios. La comercialización de dichas tierras estuvo principalmente orientada al sector inmobiliario, especialmente para habilitar grandes emprendimientos para los sectores de medios-altos y altos ingresos (Clichevsky, 2007; Clichevsky, 2012)<sup>39</sup>.

En consecuencia, la venta de tierra fiscal no habilitó posibilidades para que la población de bajos ingresos accediera a ellos; a excepción de ciertos barrios de villas y asentamientos, que ocupaban territorio de propiedad fiscal e iniciaron procesos de regularización por medio del Programa Arraigo (Decreto 2441/90). Este programa fue el único destinado a los sectores populares en la década del noventa y tuvo como objetivo regularizar las tierras nacionales ocupadas, tanto en lo que respecta a su dominio, como a su situación urbana ambiental. Es preciso aclarar que esta política no intervenía sobre la regularización de barrios equivalentes que ocuparon tierra de propiedad privada. Posteriormente, recién en 1994, se promulgó la ley N°24.374, que fue la primera política que habilitó la regularización -únicamente- dominial de suelo de propiedad privada, loteado con anterioridad a 1977 (Decreto-Ley 8912/77) y en parte vendido por medio de las compras de lotes a mensualidades. Clichevsky (2012, 2002) resalta que, al aplicar excepciones a la legislación vigente para producir “suelo formal”, esta política permitía la regularización de tierra inundable y sin infraestructura.

---

<sup>38</sup> La misma posee un uso público (plazas, parques, etc.) o un uso privado. En el Capítulo 5 nos adentraremos en el tema.

<sup>39</sup> La operación urbana de Puerto Madero, que significó la incorporación a la Ciudad de Buenos Aires de 170 hectáreas, es quizá su mayor exponente (Cuenya, 2016).

En paralelo, la década del noventa fue la misma en la que se modificó el Código Penal, a fin de generar mayor seguridad a los propietarios de inmuebles. Fue así que se sancionó la Ley 24.454/94, que llega a penar con la prisión a los ocupantes de terrenos y viviendas. Esta legislación aún se mantiene y fundamenta actualmente los desalojos. La contracara es, hasta la actualidad, generar en forma constante la inseguridad de la tenencia para los hogares que habitan inmuebles en barrios de origen informal, haciendo que el derecho a la tierra y a la vivienda esté en permanente amenaza, bajo el riesgo del desplazamiento forzado y/o el desalojo inminente (Tedeschi, 2011)

Este complejo escenario de la política urbana tampoco ha estado amparado por legislación nacional: no hay en la Constitución Nacional una jerarquización de la informalidad urbana como una problemática a resolver o una jerarquización de la función social de la propiedad (Clichevsky, 2012; Reese, 2006). Al contrario, en términos de Tedeschi (2008) la interpretación del sistema legal nacional ha reiterado una perspectiva extremadamente conservadora de los derechos de propiedad -incluyendo la Constitucional Nacional, los Códigos y las interpretaciones que se han venido haciendo de los textos cuando se aplica la ley y se regulan las políticas urbanas- (en Cuenya, 2017). La aplicación de este enfoque legal tradicional, recrea una perspectiva que prioriza los derechos individuales de propiedad por sobre los derechos colectivos o de bienestar común.

La consecuencia de este esquema legal e institucional ha sido un Estado con restringida capacidad para ejercer limitaciones administrativas y tributarias. De este modo, salvo escasas excepciones<sup>40</sup>, no ha existido una política tributaria que dialogue con una política urbana, por ejemplo: el impuesto inmobiliario que aunque existe, desglosa las tierras urbanas edificadas y no edificadas, pero no penaliza la existencia de estas últimas; lo mismo ocurre con la vivienda vacía. Así también, son exiguos los casos en los que los distintos niveles de gobierno se hacen de tierra pública como parte de pago por el incumplimiento acumulado de tributos (Clichevsky, 2007). En esta misma línea han sido históricamente múltiples las limitaciones administrativas y

---

<sup>40</sup> Recientemente, la Provincia de Buenos Aires sancionó -y reglamentó- la Ley 14.449/2012 de Acceso Justo al Hábitat. La misma, generó un amplio abanico de instrumentos para producir y gestionar suelo urbano, facilitar la regularización domínial de barrios informales, atender la diversidad de la demanda habitacional y generar recursos -justamente a partir de los instrumentos de carácter tributario e impositivo sobre la plusvalía urbana y las prácticas especulativas-. Entre los fundamentos escritos de la ley, está la función social de la propiedad -elemento ausente en éste apartado-. Sin embargo, es muy breve la experiencia, tanto para indagar qué posibilidad existe entre los municipios del Conurbano Bonaerense para asimilar los instrumentos, como para abordar los posibles efectos en las dinámicas territoriales de la escala local.

judiciales que existen para el ejercicio público de la expropiación (Duarte y Oyhandy, 2013).

Recapitulando, los vaivenes institucionales para generar agencias estatales que articulen la planificación urbana con la producción de vivienda social, estuvo reflejado en la generación de políticas públicas que carecieron de una intervención integral de la cuestión habitacional -con solo pequeñas excepciones mencionadas-. En paralelo, el paradigma legal y tributario que primó en la gran mayoría del siglo XX, tampoco aportó a regular las formas de expansión urbana ni controlar el mercado de suelo -incluyendo en ello las condiciones de su producción, posesión y comercialización-.

Al contrario, aquellos momentos en los que las *acciones directas e indirectas* - retomando el término de Yujnovsky (1984)- tuvieron mayor coordinación, fueron en contextos de avance de paradigmas neoliberales (como vimos con las etapas marcadas por regímenes dictatoriales, principalmente el Proceso de Reorganización Nacional, continuado por la desregulación de la década menemista). La contracara fue la consolidación de un espacio urbano cada vez más excluyente y desigual, frente a la reiterada incapacidad de las políticas habitacionales de torcer o intervenir este desarrollo.

Es así que ante una nueva política de vivienda de carácter nacional, con gran escala de financiamiento, pero enfocada principalmente en la producción de unidades físicas, se reactualiza la pregunta por el *margen de acción* de estas intervenciones estatales en el espacio urbano, y, con ello, de los actores públicos asignados para su ejecución.

## **CAPÍTULO 2. Configuración urbana y acceso a la ciudad en Avellaneda: aproximaciones a las características sociales y habitacionales del Municipio en su contexto metropolitano**

En este capítulo nos proponemos reconstruir la configuración social y urbana del Municipio de Avellaneda y el contexto metropolitano en el que se asienta. Para ello, haremos primeramente una reconstrucción histórica del origen industrial del área -y en cierta medida residencial para los sectores obreros vinculados a dichas actividades-. La importancia de estos antecedentes se basa en la hipótesis de que aún hay rastros territoriales de la estructura social y espacial que caracterizó inicialmente la zona y con la cual Avellaneda se incorporó a la metrópolis entre finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, así como de las transformaciones socioeconómicas que le sucedieron en la segunda mitad del siglo XX.

Luego, en el segundo apartado, haremos una caracterización del perfil socio-habitacional actual del Municipio, incluyendo para ello datos estadísticos y cartográficos del Censo 2001 y 2010, y poniéndolos en diálogo con los usos del suelo en cada área del Partido -que incluye las actividades y proyecciones para cada área del mismo-. Allí, haremos el intento doble de trazar las tendencias sociales y urbanas del municipio, así como alumbrar ciertas problemáticas vigentes en vistas al análisis subsiguiente de la política habitacional implementada

### **2.1. Avellaneda, ciertos rasgos generales: su configuración social y urbana en perspectiva histórica**

#### **2.1.1. Barracas al Sur: notas en torno al desarrollo del primer asentamiento industrial de Buenos Aires**

El origen del Municipio de Avellaneda se remonta a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX y está vinculado con el perfil industrial de Buenos Aires y su metrópolis. Avellaneda, antiguamente denominada Barracas al Sur<sup>41</sup>, formó junto con el vecino barrio de Barracas el primer enclave fabril de la ciudad (Schvarzer, 1983)<sup>42</sup>.

El área ofreció un conjunto de ventajas que fueron aprovechadas por las implantaciones industriales que en la época se asentaron en Buenos Aires. El Riachuelo brindó oportunidades para diversas ramas industriales. En un inicio fueron barracas y

---

<sup>41</sup> Se fundó en 1895 como Barracas al Sur y en 1914 adquiere su nombre actual.

<sup>42</sup> Siguiendo a Schvarzer (1983) la localización industrial en Buenos Aires fue variando. Se estableció en un primer momento sobre la vía férrea en la zona sur de la urbe (hasta la década del treinta), en un segundo momento en el anillo que bordea la General Paz y el Riachuelo en la zona sur (período intermedio) y, finalmente, en un tercer momento, la localización escogida fue sobre el corredor norte, siguiendo la traza de las autopistas.

saladeros. A la vez su intersección con la línea ferroviaria aseguró el abastecimiento de materia prima y el posterior despacho de la producción, en complemento con la cercanía del Puerto. De este modo, así como estas características impulsaron que múltiples frigoríficos se instalasen durante el cambio de siglo, fue también la opción escogida por las primeras grandes plantas metalúrgicas<sup>43</sup>. En paralelo, fue a lo largo del Riachuelo que surgieron los primeros astilleros<sup>44</sup> dando paso a implantaciones industriales cuya importancia se fue incrementando conforme avanzó el Siglo XX (Schvarzer, 1983).

**Ilustración 2.1. Vista Panorámica Riachuelo desde Puente "Presidente Luis Sáenz Peña", parte norte. 1938**



Fuente: Sitio Arcón de Buenos Aires, sección "Puerto de Buenos Aires". Disponible en: [http://www.arcondebuenosaires.com.ar/puerto\\_bs.htm](http://www.arcondebuenosaires.com.ar/puerto_bs.htm)

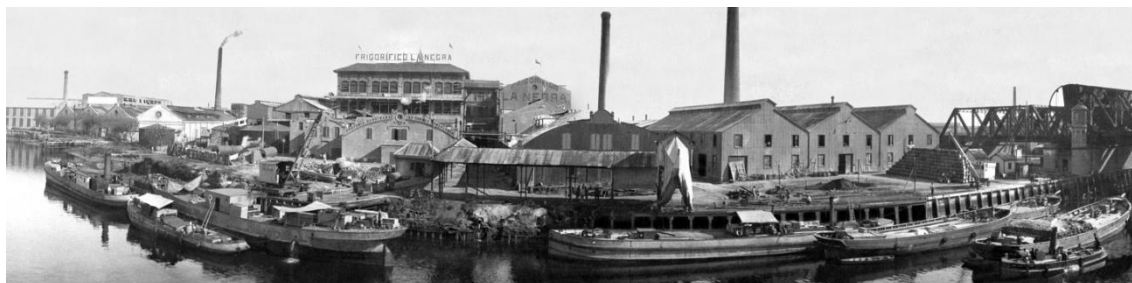
El crecimiento poblacional de Avellaneda acompañó este proceso, los primeros habitantes de la zona fueron trabajadores que arribaron al poblado para emplearse en las barrancas y saladeros. Luego, obreros vinculados a los frigoríficos, astilleros,

<sup>43</sup> Schvarzer (1983: 230) describe el paisaje: "El viajero del Ferrocarril Roca todavía puede ver, apenas cruzada en dirección al Sur la vía de agua, las viejas estructuras de hierro de Tamet, localizada allí desde 1902. Poco más tarde se instalaron aguas arriba, Garmendi (fundada en 1919) y SIAM (alrededor de 1920)".

<sup>44</sup> Taena fue el primer astillero que se instaló a orillas del Riachuelo en 1876, para luego evolucionar junto a la Pencho, cuya primero pequeña instalación fue fundada en 1900. Ambas, a partir de sucesivas fusiones y compras, dieron origen al astillero de Principe, Menghi y Penco que siguió expandiéndose en la zona con el correr del siglo XX. En el año 2009 el astillero Principe y Menghi S.A. fue declarado de utilidad pública y sujeto a expropiación a favor de la Municipalidad de Avellaneda a fin de utilizar el predio para el proceso de urbanización de Isla Maciel.

metalúrgicas y petroquímicas. Entre 1885 y 1914 la población del municipio<sup>45</sup> pasó de 19.000 habitantes a 145.000 y llegó a representar un tercio del cinturón del Gran Buenos Aires (Schvarzer, 1983). En el inicio del siglo XX la concentración de obreros en la población de Avellaneda era de las más altas del área (Schvarzer, 1983).

### **Ilustración 2.2. Frigorífico "La Negra", Avellaneda, 1940.**



Fuente: Sitio Municipalidad de Avellaneda. Disponible en: <https://www.mda.gob.ar/ciudad/avellaneda/>

La expansión urbana en Avellaneda se dio con ímpetu en el primer período de suburbanización que vivió el Área Metropolitana<sup>46</sup> -con anterioridad a la década del treinta- (Torres, 1975; Torres, 2006). La misma se generó siguiendo el eje trazado por la continuación del Puente Pueyrredón en la Avenida Bartolomé Mitre y el propio Ferrocarril del Sud (luego Ferrocarril General Roca). Tal como observamos en el apartado anterior, este desarrollo estuvo apañado de aquello que Torres (2006) describió como una política “laissez-faire” en relación al control del uso del suelo, que incluyó la expansión urbana, pero también consecuentemente la mencionada localización industrial (pp. 14).

---

<sup>45</sup> Incluyendo a Lanús, que recién se independizó de Avellaneda en 1945.

<sup>46</sup> Torres (1975; 2006) señala dos períodos de crecimiento y proceso de estructuración social y espacial urbana, con características diferentes: el primero que fecha entre el final del siglo XIX y que se extiende por las primeras dos décadas del siglo XX; y, la segunda, que se extiende desde la década del 30. Estos períodos responden a dos momentos con características sociales y económicas distintas: el primero expresa las consecuencias urbanas de la incorporación del país al mercado mundial como productor agropecuario dependiente; el segundo se da bajo el influjo del proceso de industrialización sustitutivo de importaciones, que se hace sentir desde la década del 30 y adquiere fuerza durante los primeros gobiernos peronistas. A pesar de sus características contrapuestas, ambos modelos tienen un rasgo común: generan un intenso proceso de suburbanización que reestructura la ciudad y la expande físicamente en forma acelerada. En ambos casos, el modelo se apoya en el acceso a la propiedad inmueble de parte de una fracción de la clase trabajadora urbana (inmigrantes externos en un primer momento, e internos luego).

### Ilustración 2.3. Puente Pueyrredón remodelado. Avellaneda,1931.



Fuente: Sitio Unión Industrial de Avellaneda. Disponible en: <http://www.uiavellaneda.com.ar/>

A partir de la década del cuarenta las orillas del Riachuelo dejaron de ser la localización priorizada por la industria en Buenos Aires, y ya hacia finales de los años sesenta y comienzo de los años setenta el propio plan económico e industrial entró en crisis. En consonancia con ello, en el territorio de Avellaneda se iniciaron múltiples procesos vinculados con el quiebre del modelo, como ser: la deslocalización industrial, el abandono o decadencia progresiva de antiguas industrias y del área de las barracas, el vacío en pasados tejidos compactos y la obsolescencia de la infraestructura fabril reinante. Sin embargo, no por ello la acumulación de instalaciones desapareció del territorio, de hecho, en su gran mayoría continuaron en los emplazamientos originales después de casi un siglo, dándole a la zona un perfil fabril que refleja en términos de Silvestri y Gorelik *la historia del asentamiento industrial*<sup>47</sup> de Buenos Aires (Silvestri y

<sup>47</sup> En "Postales de Buenos Aires" Silvestri y Gorelik (1991: 126) perfilan el paisaje urbano que delinea el Riachuelo y cuyo extremo es el Dock Sud: "este pequeño río despliega en su materialidad el secreto de otros proyectos tan recientes como olvidados. Porque la historia moderna del Riachuelo es la historia de un proyecto que se frustró en pleno triunfo. Recorriendo su curso contra el sentido de las aguas aparece la historia del asentamiento industrial en Buenos Aires: viviendas abigarradas en el inicio, levantadas en los intersticios de las barracas, y más adelante los frigoríficos, que ayer fueron mataderos y hoy shoppings; grandes conjuntos fabriles en seguida, con sus muelles y puentes conectando ambas orillas en unidades productivas modernas, que convierten al río en una avenida sin ciudad cuyas grandes moles son, en verdad, ciudadelas alternativas; playas de maniobras, estaciones ferroviarias, nuevamente puentes y muelles que sugieren un ir y venir incesante de cargueros con el carbón de la usina; y pasando

Gorelik, 2000; 1991; Schvarzer, 1983). Santos (2000) introduce la noción de *rugosidad* para nombrar aquello que permanece en el territorio como rastro de formas pasadas de producción de la ciudad: espacios construidos, paisajes industriales, antiguas infraestructuras, estructuras obsoletas y/o rastros de medios de movilidad en desuso. Según el autor, dichos elementos heredados restan de un proceso de superposición y supresión por medio del cual se sustituyen y acumulan. De este modo, las *rugosidades* remiten, sin ser una traducción inmediata de ellas, a “restos de divisiones del trabajo ya pasadas (todas las escalas de la división del trabajo), los restos de los tipos de capital utilizados y sus combinaciones técnicas y sociales con el trabajo” (Santos, 2000:114)<sup>48</sup>.

El entorno del Riachuelo, las barracas y el Puerto de Dock Sud, fue también el área donde se establecieron los barrios de origen popular en Avellaneda. Principalmente a partir de la década del cuarenta, conforme las villas de emergencia surgieron en la ciudad central y su metrópolis. Villa Tranquila, Isla Maciel y mismo Villa Inflamable<sup>49</sup> son, entre otros, barrios de esta tipología cuyos orígenes datan de la época mencionada. En un inicio, la inserción laboral de las familias que allí se asentaron tuvo relación directa con las actividades industriales del entorno<sup>50</sup>, sin embargo, su

---

Pompeya hacia el Oeste, la rectificación soñada por quienes veían al río como el eje industrial metropolitano, como el puerto fabril del Sur de la ciudad, que afirmara la idea del Norte residencial y comercial que se estaba desarrollando. Pero si en este último tramo el río parece un gran dock industrial, en sus márgenes ya no hay industria sino verde; a la derecha, con los enormes conjuntos habitacionales como banderas que la modernización clavó en territorio desconocido; a la izquierda, con la desolación de la miseria: jirones de ciudad y jirones de campo mezclando hombres y animales entre el humo infecto de la Quema, Naturaleza y basura, olores del Riachuelo.”

<sup>48</sup> El Shopping Sur, refleja bien éstos cambios productivos que se dieron en la metrópolis: el primer centro comercial de la Argentina se instaló en el centro de Avellaneda a final de la década del 80’, restaurando la estructura del antiguo frigorífico La Negra -que a su vez había sido inaugurado en 1884, haciendo uso de la aguas del Riachuelo, a donde se dirigía la parte trasera de su edificación-. El Shopping Sur que lo sucedió, se inauguró en 1987 y se apagó en poco más de una década, ya en 1998 era comprado y demolido por Carrefour, que aún tiene allí su hipermercado.

<sup>49</sup> Aunque el poblamiento sea antiguo, el nombre “Inflamable” es reciente, generado a partir de un incendio, seguido por la explosión, de un buque petrolero en 1984 en el canal de Dock Sud. El grave accidente obligó a que las compañías del Polo Petroquímico construyeran una nueva dársena exclusiva para productos inflamables y dio el nombre al barrio adyacente, que hasta entonces era conocido como “la costa” o “Dock Sud segunda sección” (Auyero y Swistun, 2007).

<sup>50</sup> En las entrevistas hechas a habitantes de familias históricas de Villa Tranquila para esta investigación, afloran las ocupaciones iniciales de sus padres y/o abuelos y recuerdos de épocas pasadas con oportunidades varias de empleo en la zona, vinculadas siempre al entorno fabril. Aunque actualmente no es el caso para la inserción laboral de ninguno de los hogares entrevistados. El caso de la empresa Unilever fue el más mencionado, quizás por la cercanía temporal del cierre y mudanza de la empresa, momento en el cual los familiares que quedaban allí empleados habían sido despedidos (a inicios del 2000 la empresa había abandonado el Dock Sud y dirigido la totalidad de sus plantas a la zona norte de la Provincia de Buenos Aires). También, Auyero y Swistun (2007) refieren en su estudio a múltiples biografías entre pobladores de Villa Inflamable, donde la llegada inicial al barrio de las familias había estado relacionada con empleos en Shell o mismo en la refinería estatal de YPF. A su vez, la investigación caracteriza el fin de aquella etapa de abundante empleo, aunque no del Polo Petroquímico ni de su “relación orgánica” con la comunidad.

ocupación siguió los vaivenes del modelo económico productivo descripto. El crecimiento explosivo de la desocupación de la década del noventa, que le siguió a la crisis del modelo industrial de los años setenta, afectó profundamente los barrios. En paralelo, las transformaciones en el proceso de urbanización neoliberal generaron su densificación acelerada (Cravino, 2008; Cravino et al., 2008; Di Virgilio, Arqueros Mejica, y Guevara, 2011).

A diferencia de las industrias mencionadas en los párrafos anteriores, cuya sobrevivencia fue escasa tras la crisis del modelo productivo, el hoy conocido Polo Petroquímico de Dock Sud tuvo su primera instalación en el área apenas iniciado el siglo XX y no dejó de consolidarse. En 1914 arribó el Grupo Royal Dutch Shell y en 1931 Shell instaló su primera refinería, tras ello otras compañías se localizaron allí transformando la zona en un polo. Fue así que el área creció con plantas vinculadas a la petroquímica, hasta alcanzar los más de 50 establecimientos que existen allí en la actualidad. Entre ellos se destaca otras refinerías de petróleo como DAPSA, fábricas de productos químicos (Meranol), depósitos de productos químicos (TAGSA, Antívar, Dow Química, Solvay Indupa, entre otros), plantas de recepción y almacenamiento de petróleo y sus derivados (Petrobras, Repsol-YPF), una dársena de contenedores (Exolgan) y una planta termo eléctrica (Central Dock Sud) (Auyero y Swistun, 2008; Verge, 2012)<sup>51</sup>.

En el período estudiado por esta investigación, Avellaneda aún ostentaba antiguos conjuntos fabriles en desuso o subutilizados, muelles, puentes metálicos y en madera de un tiempo pretérito -que supieron conectar ambas orillas-, playas de maniobra, estaciones y vías de ferrocarril por doquier. Principalmente, en el área más antigua del Municipio, que cubre tanto la localidad cabecera de Avellaneda Centro, como la localidad de Dock Sud. En sus inmediaciones, también continúan habitando los barrios de origen popular, aunque ya sin mantener una vinculación medular de empleo con el entorno fabril, al contrario las antiguas edificaciones y barracas -en muchos casos abandonadas- se insertan y funciona como límites entre los barrios y la continuidad urbana. Únicamente el Polo Petroquímico se mantiene en pleno funcionamiento, y

---

<sup>51</sup> Al 2018 el Polo Petroquímico ocupa 258 Ha, al lado del Puerto de Dock Sud que posee 25 Ha y de 36 Ha ocupadas por relleno sanitario, ya cerrado, del CEAMSE. En la misma área se proyecta un nuevo Parque Industrial de Avellaneda de 80 Ha y una nueva planta de tratamiento de efluentes que AYSA S.A. tiene en obra frente al Río de la Plata y la desembocadura del Riachuelo. En la actualidad, tras los estudios ordenados con la Causa Mendoza y luego con el Convenio Marco del Plan Maestro y de Reordenamiento Territorial del Puerto de Dock Sud, el Polo fue delimitado como el sector que se encuentra entre la Autopista Buenos Aires-La Plata, el Río de la Plata, el Riachuelo y el canal Sarandí (mediante resolución del 30/04/2014). Al interior del espacio demarcado habita gran parte de la población de Dock Sud y se localiza Villa Inflamable.

mismo con proyectos de crecimiento en vínculo con el Puerto de Dock Sud y las terminales de logística<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Principalmente en manos de Exolgan S.A., o del equivalente internacional: Logistics Plataforms Investment S.A. e International Trade Logistics S.A.

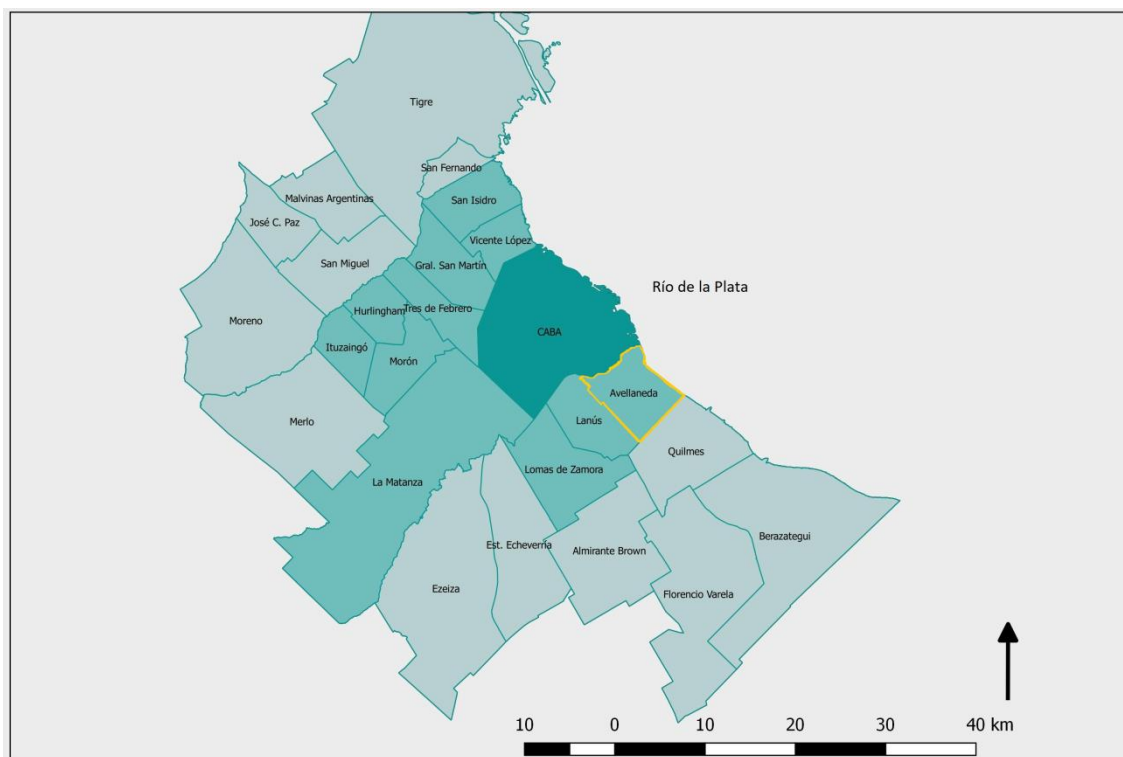
## **2.1.2. Aproximaciones al perfil sociodemográfico del Municipio de Avellaneda, para pensar su estructura social y urbana actual**

### **2.1.2.1. Características Generales de Avellaneda en su contexto metropolitano**

El Partido de Avellaneda es uno de los 135 partidos de la Provincia de Buenos Aires y uno de los 24 distritos del Conurbano Bonaerense, que conjuntamente con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) conforman el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), el mayor aglomerado urbano del país, donde se asientan 4.084.507 hogares, 1.150.134 en la ciudad central y 2.934.373 en su conurbación, representando el 33,6% de los hogares del país (INDEC, 2010). El área conforma un continuo urbano que se caracteriza por constituir tanto una unidad económica, como socio-demográfica y ocupacional -aunque internamente heterogénea- (Ciccolella y Mignaqui, 2009). El Partido de Avellaneda limita con CABA, el sector de mayor jerarquía, donde se ubican las administraciones de los niveles centrales de gobierno.

El Municipio tiene una superficie de 52,48 km<sup>2</sup> y se ubica al sur de la CABA, separada por el Río Matanza - Riachuelo, limita también con Quilmes al sur, con Lanús al sudoeste y al este con el Río de la Plata. Los 24 partidos de la Provincia de Buenos Aires, que componen el Conurbano Bonaerense, se organizan en coronas, en base a su localización con respecto a la ciudad capital. Avellaneda pertenece al área conocida como el primer cordón del Conurbano Bonaerense, espacio que representa menos del 0,1% de la superficie del país y concentra a más del 20% de la población. Mientras la primera corona metropolitana tiene una trama urbana más antigua y una consolidación mayor, la segunda tiene una urbanización más reciente, con un importante déficit en infraestructura, donde se localizan en gran medida hogares de bajos recurso (Clichevsky, 2007). En paralelo, es posible organizar el área en base a las zonas, siendo el corredor norte el que ostenta la mejor calidad de servicios públicos, infraestructura y transporte (Duarte, 2006).

**Mapa 2.1. Municipio de Avellaneda y Área Metropolitana de Buenos Aires por municipios, según cordón. 2010.**



Fuente: Elaboración propia en base a información cartográfica INDEC (2010)

Del Censo de Población realizado en el año 2010 se deriva que el Municipio de Avellaneda tiene una población de 342.677 habitantes, que conforma 113.142 hogares. El mismo está compuesto por siete localidades: Avellaneda Centro, Dock Sud, Gerli, Wilde, Piñeyro, Sarandí y Villa Domínico. Entre ellas Avellaneda Centro tiene la cabecera, mientras Sarandí y Wilde son las localidades más pobladas. El Municipio posee una densidad de 6.529,5 hab/km<sup>2</sup>, que está entre las más altas del Conurbano Bonaerense (cuya densidad es 2.788,6 hab/km<sup>2</sup>).

En relación al nivel socioeconómico de los hogares del Municipio, al 2010 la tasa de desocupación era del 6,24%, mientras el 5,84% de los hogares tenían al menos una NBI<sup>53</sup>. A su vez, si consideramos el nivel educativo, entre la población de Avellaneda el 0,94% no estaba alfabetizado al 2010, mientras que la población que había completado los estudios universitarios era de 6,55% (Indec, 2010). En comparación con el Conurbano Bonaerense, donde el Municipio está inserto, Avellaneda se encuentra en una mejor situación en ciertos indicadores, tal como el porcentaje de hogares con

<sup>53</sup> Refiere a Necesidades Básicas Insatisfechas. El INDEC agrupa entre los hogares con NBI a aquellos que presentan al menos una de las siguientes condiciones: hacinamiento (más de tres personas por cuarto); vivienda de tipo inconveniente -pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho-; condiciones sanitarias (sin retrete); asistencia escolar (al menos un niño en edad escolar -6 a 12 años- no asiste a la escuela); capacidad de subsistencia (cuatro o más personas por miembro ocupado, cuyo jefe no hubiese completado el tercer grado de escolaridad primaria).

NBI (5,8% frente a 9,3%), aunque equiparable en otros indicadores como la tasa de desocupación (6,24% Avellaneda frente a 6,32% en el Conurbano Bonaerense).

**Cuadro 2.1. Características sociodemográficas, Avellaneda y Conurbano Bonaerense, 2001 y 2010.**

| Indicadores Sociodemográficos                              | Avellaneda            |         | Conurbano Bonaerense    |           |
|--|-----------------------|---------|-------------------------|-----------|
|  | 2001                  | 2010    | 2001                    | 2010      |
| Población  | 328.980               | 342.677 | 8.684.437               | 9.916.715 |
| hogares  | 120.589               | 113.142 | 2.384.682               | 2.934.373 |
| Superficie   | 52,48 km <sup>2</sup> |         | 3556,18 km <sup>2</sup> |           |
| Población analfabeta <sup>1</sup>                          | 1,03%                 | 0,94%   | 1,56%                   | 1,39%     |
| Población que completó estudios uiversitarios <sup>2</sup> | 4,23%                 | 6,55%   | 4,12%                   | 5,89%     |
| Hogares con al menos una NBI                               | 9,26%                 | 5,84%   | 14,53%                  | 9,28%     |
| Tasa de Desocupación <sup>3</sup>                          | 32,44%                | 6,24%   | 36,40%                  | 6,32%     |
| Densidad (hab/Km <sup>2</sup> )                            | 6268,67               | 6529,48 | 2442,07                 | 2788,59   |

<sup>1</sup> Se toma en consideración la población de 10 años o más  
<sup>2</sup> Se toma en consideración la población de 25 años o más  
<sup>3</sup> Calculada como porcentaje entre la población desocupada y la población económicamente activa

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (INDEC 2001; INDEC 2010)

Al comparar los datos del Censo 2001, año próximo anterior al lanzamiento de la política que se estudia, los indicadores vinculados con la realidad socioeconómica tuvieron una mejoría: desciende el porcentaje de hogares con NBI (de 9,26% en el 2001 a 5,84% en el 2010), así como, en gran magnitud, la tasa de desocupación (de 32,4% a 6,2%) -es preciso considerar en la lectura de estos datos que el Censo 2001 registra el escenario previo a la crisis-. Así también, desciende la cifra porcentual de la población analfabeta, en inverso modo al porcentaje de población que completó estudios universitarios (que aumentó de 4,2% a 6,5%). Al comparar esta dinámica con los valores que presenta el Conurbano Bonaerense, el movimiento de los indicadores es similar entre el Municipio y el contexto metropolitano en el Gran Buenos Aires (Cuadro 2.1). Veamos qué pasa con la cuestión habitacional.

#### **2.1.2.2. Condiciones sociohabitacionales de Avellaneda en su contexto metropolitano**

En relación a las condiciones sociohabitacionales, si comenzamos observando la extensión de servicios públicos observada en el Censo 2010, Avellaneda tenía una cobertura altamente desarrollada para el caso de la red pública de agua, con una cobertura del 99,2% de los hogares; menormente extendida para el caso de la red pública de gas, que alcanzaba al 78,3% de los hogares; y aún menor de la red cloacal, siendo solo el 68,2% de los hogares los que tenían descarga y desagüe del inodoro a

red pública. Exceptuando el caso del acceso al agua de red, la cobertura del resto de los servicios públicos ha ido en aumento entre el Censo 2001 y 2010.

En relación al Conurbano Bonaerense, Avellaneda tiene una cobertura de servicios públicos más desarrollada en todos sus indicadores (acceso al agua, desagüe a red pública y red de gas). Este punto se vincula con la precisión mencionada inicialmente en el apartado, donde la primera corona se caracteriza como el área en el Conurbano Bonaerense más consolidada, y ello se expresa asimismo en la cobertura de servicios urbanos e infraestructura. De todos modos, al observar comparativamente los valores censales, es posible referir un avance en la extensión de los tres indicadores en el Gran Buenos Aires entre el 2001 y el 2010.

**Cuadro 2.2. Acceso a servicios públicos en los hogares de Avellaneda y el Conurbano Bonaerense, 2001 y 2010.**

| Acceso a servicios públicos   | Avellaneda |       | Conurbano Bonaerense |        |
|---|------------|-------|----------------------|--------|
|   | 2001       | 2010  | 2001                 | 2010   |
| Hogares con acceso al agua con procedencia de la red pública para beber y cocinar | 99,5%      | 99,2% | 67,5%                | 72,10% |
| Hogares con descarga y desague del inodoro a red pública                          | 58,5%      | 68,2% | 37,5%                | 42,1%  |
| Hogares con gas de red como combustible usado principalmente para cocinar         | 77,7%      | 78,3% | 64,1%                | 65,7%  |

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (INDEC 2001; INDEC 2010)

A diferencia de la situación descrita en relación a la extensión de servicios e infraestructura, la pregunta en torno al déficit habitacional y su desarrollo entre ambas décadas es más compleja, tanto en Avellaneda como en el Conurbano Bonaerense. En gran medida ello está dado por los diversas variables que se entrecruzan y yuxtaponen en él (Di Virgilio, Rodríguez, Mera, 2016). Tomando algunos de los indicadores que brinda el Censo 2010 es posible indicar que en el Municipio de Avellaneda los hogares que habitaban viviendas deficitarias eran 9,3%, ello incluyendo el 7, 2% que habitaba viviendas recuperables y el 2,1% que habitaba viviendas irrecuperables (Cuadro 2.3). En el primer grupo se incluye el 6,3% de los hogares que habitaban “Viviendas Tipo B”<sup>54</sup> y el 0,9% de hogares que habitaba en piezas de inquilinato, en hoteles familiares o pensiones. En esta categoría se agrupan los hogares que habitan viviendas que si bien presentan rasgos de precariedad son pasibles de ser recuperadas con intervenciones públicas, obras de mejoramiento y terminación. Por otro lado, en el segundo grupo, se agrupan hogares que habitan una tipología de vivienda de carácter “irrecuperable”, que en Avellaneda alcanzaron en el Censo 2010 el 2,14% de los hogares, incluyendo

<sup>54</sup> Para el INDEC ésta tipología se compone por aquellas viviendas que conviven con -al menos- una de las siguientes condiciones: no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda; no dispone de retrete con descarga de agua; tiene piso de tierra u otro material precario.

aquellos hogares que habitaban ranchos (0,5%), casillas (1,26%), locales no construidos para la vivienda (0,3%) y viviendas móviles (0,01%).

En relación a los valores que se observan para el Conurbano Bonaerense, Avellaneda presenta, en la mayoría de las categorías, cifras más bajas a la media bonaerense. En tanto, las categorías que más se apartan son la de “Vivienda Tipo B” y “Casilla”, mientras que las que se expresan similares son las de “Pieza en Hotel Familiar”, “Rancho” o “Local no construido para vivienda”.

**Cuadro 2.3. Situación habitacional de los hogares de Avellaneda y del Conurbano Bonaerense, 2001 y 2010.**

| Tipo de vivienda habitada por el hogar                    |                                     | Avellaneda                   |               |                               |              |                  |                | Conurbano Bonaerense         |               |                               |               |                            |                |
|---|-------------------------------------|------------------------------|---------------|-------------------------------|--------------|------------------|----------------|------------------------------|---------------|-------------------------------|---------------|----------------------------|----------------|
|   |                                     | Hacinamiento                 |               |                               |              | Total Avellaneda |                | Hacinamiento                 |               |                               |               | Total Conurbano Bonaerense |                |
|   |                                     | Sin hacinamiento (2 o menos) |               | Con hacinamiento (2,01 o más) |              |                  |                | Sin hacinamiento (2 o menos) |               | Con hacinamiento (2,01 o más) |               |                            |                |
| Hogares que habitan viviendas deficitarias recuperables   | Casa Tipo B                         | 5.177                        | 4,6%          | 1.967                         | 1,7%         | 7.144            | 6,3%           | 297.276                      | 10,1%         | 132.430                       | 4,5%          | 429.706                    | 14,6%          |
|   | Pieza en inquilinato                | 671                          | 0,6%          | 220                           | 0,2%         | 891              | 0,8%           | 11.602                       | 0,4%          | 5.642                         | 0,2%          | 17.244                     | 0,6%           |
|   | Pieza en hotel familiar o pensión   | 119                          | 0,1%          | 37                            | 0,0%         | 156              | 0,1%           | 1.511                        | 0,1%          | 525                           | 0,0%          | 2.036                      | 0,1%           |
| Hogares que habitan viviendas deficitarias irrecuperables | Rancho                              | 420                          | 0,4%          | 186                           | 0,2%         | 606              | 0,5%           | 14.032                       | 0,5%          | 7.872                         | 0,3%          | 21.904                     | 0,7%           |
|   | Casilla                             | 991                          | 0,9%          | 430                           | 0,4%         | 1.421            | 1,3%           | 55.736                       | 1,9%          | 31.161                        | 1,1%          | 86.897                     | 3,0%           |
|   | Local no construido para habitación | 311                          | 0,3%          | 73                            | 0,1%         | 384              | 0,3%           | 4.390                        | 0,1%          | 1.211                         | 0,0%          | 5.601                      | 0,2%           |
|   | Vivienda móvil                      | 5                            | 0,0%          | 1                             | 0,0%         | 6                | 0,0%           | 332                          | 0,0%          | 111                           | 0,0%          | 443                        | 0,0%           |
| Hogares que habitan viviendas no deficitarias             | Casa Tipo A                         | 66.447                       | 58,7%         | 3.556                         | 3,1%         | 70.003           | 61,9%          | 1.876.834                    | 64,0%         | 141.452                       | 4,8%          | 2.018.286                  | 68,8%          |
|   | Departamento                        | 31.283                       | 27,6%         | 1.248                         | 1,1%         | 32.531           | 28,8%          | 335.379                      | 11,4%         | 16.877                        | 0,6%          | 352.256                    | 12,0%          |
| <b>Total</b>  |                                     | <b>105.424</b>               | <b>93,18%</b> | <b>7.718</b>                  | <b>6,82%</b> | <b>113.142</b>   | <b>100,00%</b> | <b>2.597.092</b>             | <b>88,51%</b> | <b>337.281</b>                | <b>11,49%</b> | <b>2.934.373</b>           | <b>100,00%</b> |

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (INDEC 2001; INDEC 2010)

A la vez, al cuantificar el déficit habitacional es preciso considerar, también, a aquellos hogares que habitan en condiciones de hacinamiento. En Avellaneda, el 6,8% de los hogares está en condición de hacinamiento, incluyendo el 2,2% de los hogares que habita en situación de hacinamiento crítico (más de 3 personas por cuarto) y el restante 4,6% de los hogares que habita en situación de hacinamiento (entre 2,01 y 3 personas por cuarto). Como se observa en el Cuadro 2.3 y en el Cuadro 2.4, esta es una situación que existe tanto en hogares que habitan viviendas deficitarias (recuperables e irrecuperables), como en aquellos hogares que habitan viviendas no deficitarias. Y entre estos últimos se concentra el mayor porcentaje de hogares con hacinamiento (4,2% del total de los hogares habitan con hacinamiento en viviendas no deficitarias).

**Cuadro 2.4. Indicadores habitacionales para los hogares de Avellaneda y el Conurbano Bonaerense, 2001 y 2010.**

| Indicadores habitacionales  | Avellaneda |       | Conurbano Bonaerense |       |
|---|------------|-------|----------------------|-------|
|   | 2001       | 2010  | 2001                 | 2010  |
| Hogares que habitan viviendas deficiarias                                 | 9,6%       | 9,4%  | 22,5%                | 19,2% |
| Hogares que habitan viviendas deficiarias recuperables                    | 6,7%       | 7,2%  | 16,7%                | 15,3% |
| Hogares que habitan viviendas deficiarias Irrecuperables                  | 2,8%       | 2,1%  | 5,8%                 | 3,9%  |
| Hogares que habitan viviendas no deficiarias en condición de hacinamiento | 3,9%       | 4,2%  | 9,4%                 | 5,4%  |
| Hogares que habitan en condiciones deficiarias                            | 13,5%      | 13,5% | 31,9%                | 24,6% |
| Hogares con hacinamiento (total)  | 6,7%       | 6,8%  | 12,13%               | 11,5% |
| Hogares con hacinamiento crítico  | 2,2%       | 2,2%  | 4,5%                 | 4,1%  |

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (INDEC 2001; INDEC 2010)

De este modo, en Avellaneda el 13,15% de los hogares tenía al 2010 una condición habitacional deficitaria, entre ellos hogares que habitaban en viviendas deficiarias recuperables (7,2%), hogares que habitaban viviendas irrecuperables (2,1%) y hogares que habitaban viviendas no deficiarias en situación de hacinamiento (4,2%) -Cuadro 2.4.-. Esta heterogeneidad que se expresa en la composición del déficit, pone de manifiesto, tanto para el caso del Municipio de Avellaneda, como para la realidad bonaerense, la presencia de un parque de viviendas construidas en estado deficitario pero “recuperable”, que podrían ser objeto de mejoramiento a partir de la política pública. A su vez, ponen en relevancia problemas habitacionales que exceden los casos de las familias que residen en viviendas deficiarias, para incluir también a familias de sectores medios y medios bajos que habitan en condiciones de hacinamiento en viviendas de buena calidad. De este modo, la diversidad de indicadores expresa un escenario heterogéneo, que requiere de intervenciones públicas diversas, que exceden la mera construcción de viviendas de interés social (Di Virgilio, Rodríguez, Mera, 2016; Di Virgilio, Marcos y Mera, 2015).

Otro elemento a tener en cuenta es que, a diferencia del resto de los indicadores socioeconómicos presentados en este apartado, aquellos vinculados al déficit habitacional se mantienen inalterables entre el Censo 2001 y el Censo 2010 en Avellaneda, o con escasas diferencias positivas (únicamente el porcentaje de hogares que habita viviendas irrecuperables desciende). Ello se contrasta con el comportamiento de los mismos indicadores para el Conurbano Bonaerense donde expresan una (pequeña) mejoría (por ejemplo los hogares que habitan en condiciones deficiarias descienden más de un 7% entre el Censo 2001 y el Censo 2010 en el Gran Buenos Aires). Este carácter inalterable del déficit en Avellaneda es un elemento importante a considerar, a pesar del avance inicial de los Programas Federales de Vivienda en el territorio y el contexto de crecimiento económico que experimentó el

país en ésta etapa<sup>55</sup>. Expresando, posiblemente, una marcada dificultad para revertir las restricciones en el acceso al hábitat y a la vivienda para amplios sectores de la población que habita en áreas centrales.

### **2.1.2.3. Localización y tipologías de hábitat en el Municipio de Avellaneda**

Los barrios populares son la tipología de hábitat que concentra gran parte de los hogares que habitan en condiciones de precariedad en el Conurbano Bonaerense y Avellaneda. Según la Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda (SSTUV) de la PBA en Avellaneda hay, al 2015, 48 barrios de ésta tipología, entre los que diferencian 29 villas, 7 asentamientos y 12 barrios que consignan como “otros” -entre los cuales incluyeron casos de mixtura entre villa y asentamiento, barrios urbanizados en forma parcial o completa por la intervención estatal, asentamientos históricos consolidados o semi consolidados, conjuntos habitacionales “tomados” y situaciones de “informalidad dispersa” donde se presentan principalmente situaciones de irregularidad dominial<sup>5657</sup>.

---

<sup>55</sup> Tras la caída del régimen de convertibilidad, con la crisis social, política y económica del 2001, la economía argentina tuvo una fuerte recuperación económica, con tasas de crecimiento que estuvieron entre el 7% y el 9%, entre el año 2003 y el año 2008, y, tras un breve lapso de caída, retomaron esta tendencia al crecimiento a partir del año 2010. El crecimiento del PBI estuvo apuntalado con una economía agroexportadora, en combinación con la reindustrialización sustitutiva en ciertos sectores y con un fuerte empuje en términos de inversión y políticas públicas, apoyado en un enfoque neo keynesiano. En este marco, la etapa estuvo caracterizada por el crecimiento de la actividad económica, la recaudación impositiva, el consumo y el comercio exterior (del Río, 2012; del Río, 2014). El desarrollo permitió un aumento del empleo y un descenso de las cifras de pobreza, aunque, como hemos visto, no necesariamente del déficit habitacional. El sector de la construcción lideró el crecimiento económico a nivel país en el período mencionado, creciendo el doble que el conjunto de la economía y superando cualquier otro sector -el sector de la construcción creció el 19,3%, mientras la industria manufacturera creció el 9,4% y el sector de la agricultura, la ganadería y la silvicultura el 4,5 %- . Entre estas cifras, la mitad de su facturación se explicaba por medio de la inversión residencial (del Río, 2012; del Río, 2014).

<sup>56</sup> Aun considerando los elementos descriptos, un punto en el que coincide la bibliografía académica es en la dificultad de relevar la dimensión cuantitativa de la tipología de hábitat popular con una única herramienta (Cravino, del Río y Duarte, 2008; Cravino, 2008; Di Virgilio, Rodríguez y Mera, 2016; Di Virgilio, Marcos y Mera, 2015). Por lo que se procura combinar los distintos instrumentos, tanto los datos censales, como aquellos producidos por el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP) de la SSTUV, tras la promulgación de la Ley 14.449. Esta decisión procura evitar los sub registros de esta tipología de barrios.

<sup>57</sup> Según especifica el informe metodológico del RPPVAP, la complejidad urbana-habitacional que se registró en la Provincia de Buenos Aires “exigió abrir una tercera categoría que se denominó “Otro” con el objetivo de incluir una serie de barrios con situaciones particulares que conforman parte de la misma problemática. En esta tipología los casos más típicos incluidos son: mixtura entre villa/asentamiento para dar cuenta de aquellos casos que presentan una combinación de tramas urbanas asociados a los diferentes momentos históricos de formación y del proceso de expansión del barrio; villa o asentamiento urbanizado (en forma parcial o completa) utilizada en aquellos barrios con intervención del Estado en programas de urbanización integrales que hayan modificado en forma concluyente sus niveles de consolidación e integración socio-urbana; asentamiento histórico consolidado o semi consolidado hace referencia a asentamientos que por su nivel de consolidación en los materiales constructivos y el grado de presencia de servicios no se diferencia sustantivamente de los barrios lindantes, a pesar de lo cual persisten irregularidad en la titularidad del dominio; loteo “clandestino” o loteo “pirata” se vincula con situaciones de irregularidad dominial asociada al mercado de compra-venta informal dirigidos a sectores populares, donde un actor “intermediario” (sin ser el titular del dominio) promueve el loteo. Dichas operaciones pueden estar o no vinculadas con la venta de “derecho

. Según el registro de la SSTUV en los barrios populares habitan 12.368 familias: el 48,3% en villas, el 4,9% en asentamientos precarios y el 46,7% en la categoría construida como “otros<sup>58</sup>” (cuadro 2.5).

**Cuadro 2.5. Barrios populares según tipología por cantidad de familias y barrios en Avellaneda, 2015.**

| Tipología de barrio   | Cantidad de familias |               | Cantidad de barrios |               |
|-----------------------|----------------------|---------------|---------------------|---------------|
| Villa                 | 5978                 | 48,3%         | 29                  | 60,4%         |
| Asentamiento Precario | 612                  | 4,9%          | 7                   | 14,6%         |
| Otros                 | 5778                 | 46,7%         | 12                  | 25,0%         |
| <b>Total</b>          | <b>12368</b>         | <b>100,0%</b> | <b>48</b>           | <b>100,0%</b> |

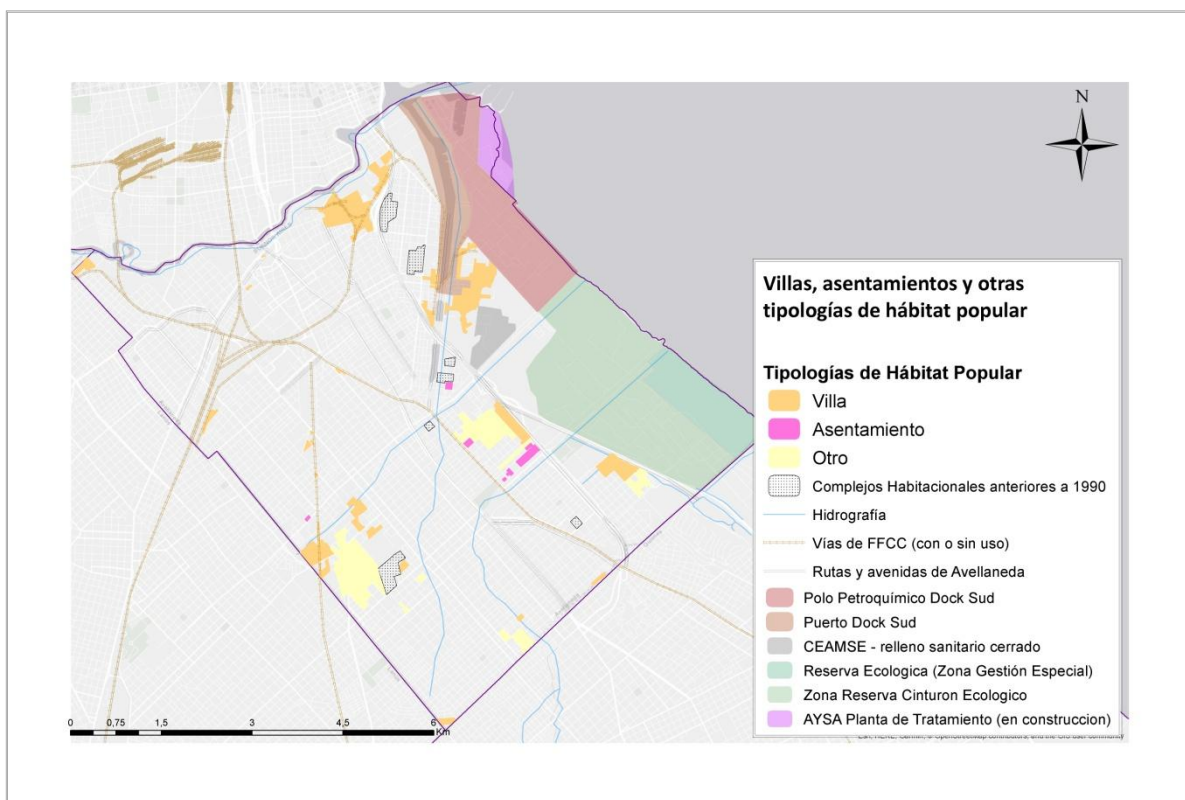
Fuente: Elaboración propia según el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVyAP)

---

posesorio” o la posterior reivindicación de los mismos; conjunto habitacional “tomado” se utiliza para hacer referencia a conjuntos de vivienda construidos por el Estado, que sin contar con el final de obra fueron ocupados de forma precaria por hogares que sufren situaciones de déficit habitacional; situaciones de informalidad dispersa, esta denominación es utilizada para designar zonas que presentan irregularidad dominiales en algunos lotes pero no en la totalidad del barrio, donde frecuentemente se combinan tomas de tierra individual (o atomizada) con mercados de cesión de “derecho posesorio”. Son situaciones frecuentemente asociadas a la ocupación progresiva de loteos remanentes subdivididos con anterioridad a la sanción de la ley 8912/77” (SSTUV, 2015: p 2-3). Disponible también en <http://190.188.234.6/registro/publico/#>

<sup>58</sup>Aunque excede a la posibilidad de esta tesis particular, las tipologías de vivienda que el registro de la SSTUV identificó como “otros” precisan ser abordados en investigaciones subsiguientes, tanto por el alto porcentaje de hogares que agrupan (casi la mitad de las familias que habitan en aquellos identificados como “barrios populares” habitan en esta tipología), como también por el abanico de diversidad que contienen (tal como se expresa en la nota al pie inmediata anterior). Ambos elementos nos permiten continuar pensando la complejidad del déficit habitacional, tanto en Avellaneda como en el Gran Buenos Aires.

**Mapa 2.2. Localización de barrios de hábitat popular, según tipología (villa, asentamiento u otro), Avellaneda, 2015.**

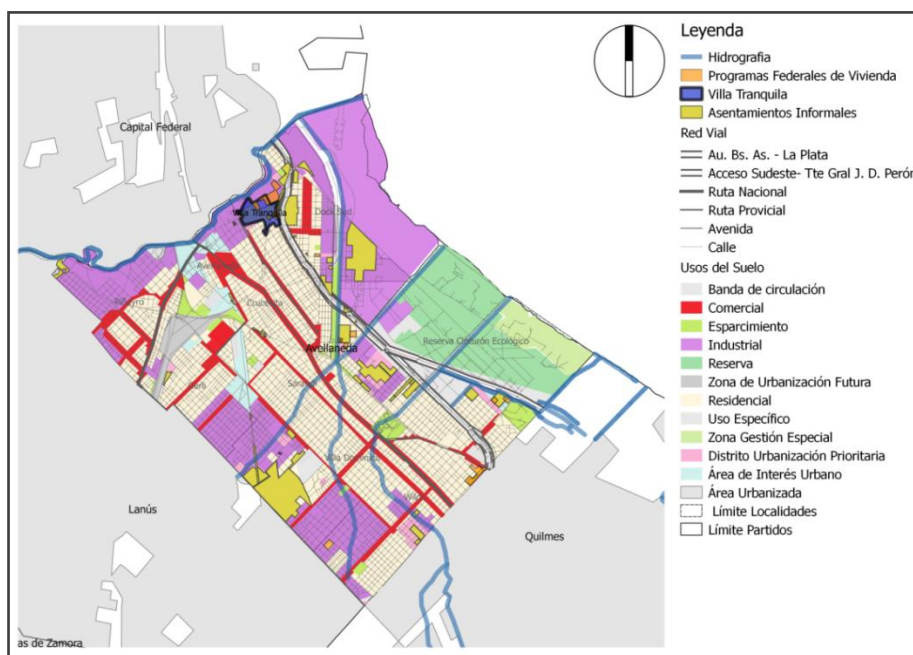


Fuente: Elaboración propia en base al Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVyAP), la reconstrucción de complejos habitacionales antiguos, a la cartografía del Puerto y Polo brindada por la MdA y a la cartografía de infraestructura, producida por el Observatorio del Conurbano Bonaerense (ICO-UNGS)

Por último, la distribución de la población en el territorio, según los indicadores referidos hasta aquí, es también un elemento a tener en cuenta en la descripción socio-habitacional (Mapa 2.3, siguiente). En primer lugar, cuando analizamos el escenario, diferenciando en la cartografía los usos que tiene definido el Municipio para su territorio, se observa la preeminencia que tienen las antiguas y actuales áreas industriales, mencionadas en los apartados anteriores. Éstas representan amplias fracciones del municipio (sombreado violeta, Mapa 2.3). Las mismas se localizan en el entorno del Riachuelo -exceptuando el área donde desemboca el cruce del Puente Pueyrredón-, en el noreste del Partido -donde se ubica el Puerto de Dock Sud y el Polo Petroquímico-, y en el sudoeste del Municipio, entre la Av. Crisólogo Larralde y el límite municipal con Lanús. En esta última área, lindando con las parcelas de uso industrial, se localiza el Cementerio Municipal de Avellaneda (sombreado gris) y el cauce del Arroyo Sarandí vuelve a estar a cielo abierto (el resto, entre las vías del Ferrocarril y la Av. Crisólogo Larralde, está entubado). Un elemento importante en relación a los barrios populares referidos (sombreado amarillo, Mapa 2.3) es que su localización se concentra principalmente sobre estas áreas industriales (Villa

Inflamable) o en sus inmediaciones (Villa Tranquila, Isla Maciel, Villa Lujan, Villa Corina, entre otras). También se localizan cercanas al Cementerio de Avellaneda y a al área donde el cauce del Arroyo Sarandí está a cielo abierto (Villa Luján, Villa Corina, entre otras).

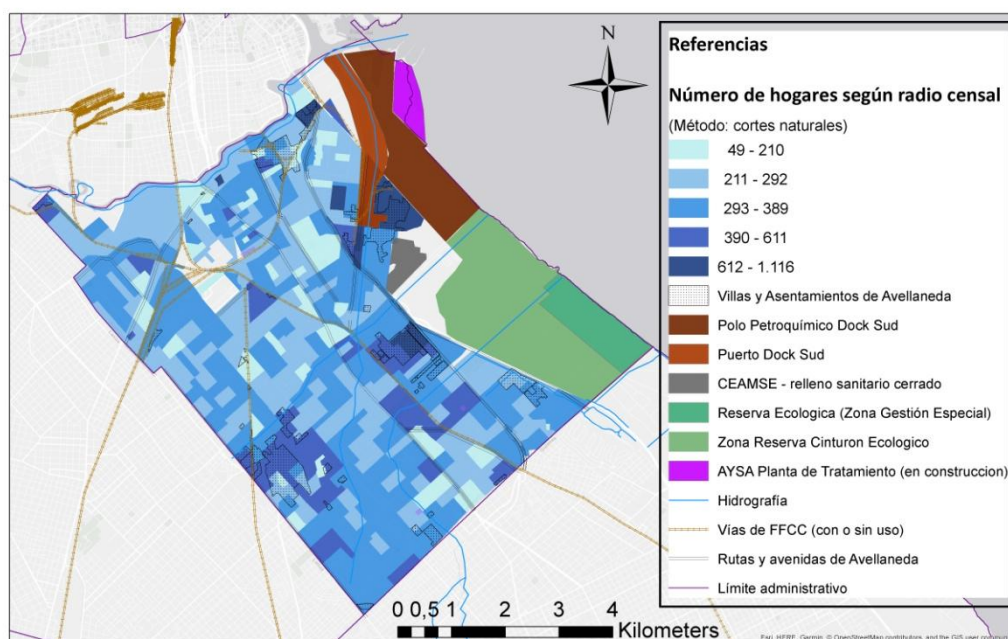
**Mapa 2.3. Avellaneda con barrios de hábitat popular, por parcela según usos del suelo, hidrografía, cotas de inundación, red vial, 2018.**



Fuente: Elaboración propia con Anabella Teppa y Alejo Ballestri en base a los registros de usos del suelo y red vial del Observatorio del Conurbano Bonaerense (UNGS-ICO) y la reconstrucción de los datos suministrados por la Secretaría de Obras y Servicios Públicos (SOySP)

Al contrario, las áreas con uso principalmente residencial se distribuyen mayoritariamente a lo largo del Municipio en torno a la Av. Presidente Bartolomé Mitre (en continuidad con el Puente Pueyrredón, el principal puente de conexión con la CABA), y se extienden hacia ambos lados de esta vía, entre su paralela la Av. Crisólogo Larralde y el límite que traza el Acceso Sudeste (Mapa 2.3). Sin embargo, cuando observamos la distribución de los hogares, no se confirma que estos se asienten únicamente en las áreas mencionadas (Mapa 2.4). De hecho, los radios censales que concentran la mayor cantidad de hogares se localizan principalmente cercanos a -o mismo posados sobre- las áreas delimitadas con prioridad de uso industrial. En gran medida, estos últimos radios -mayormente habitados- coinciden con la localización de las villas de Avellaneda.

**Mapa 2.3. Avellaneda según número de hogares que habitan en los radios censales, 2010.**

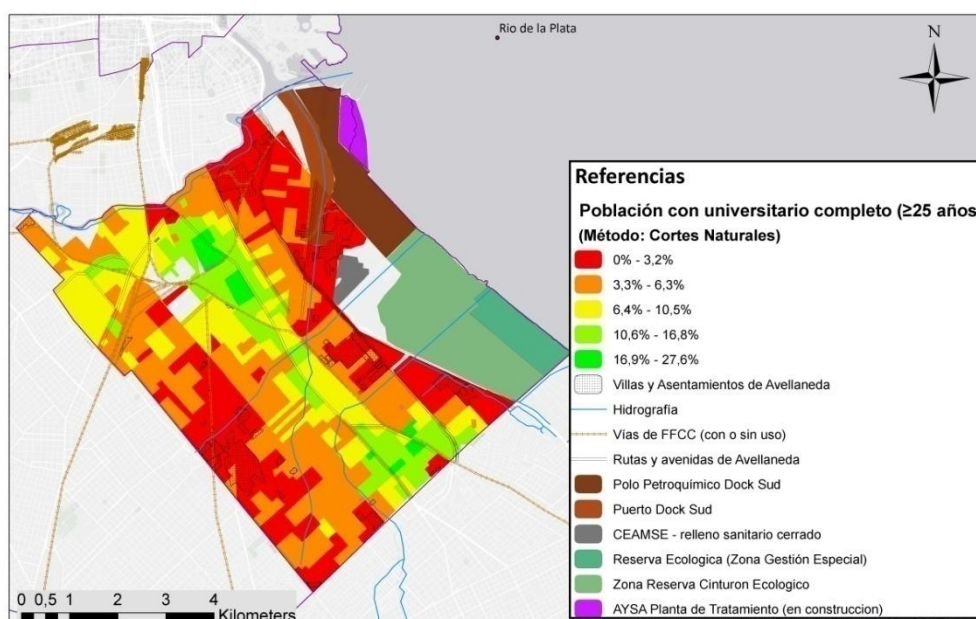


Fuente: Elaboración propia en base a la cartografía del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (INDEC 2010), a la cartografía del Puerto y Polo brindada por la MdA y a la cartografía de infraestructura y servicios, producida por el Observatorio del Conurbano Bonaerense (ICO-UNGS)

Aquello que sí se ajusta con las áreas destinadas prioritariamente a un uso residencial es la localización de la población con alto nivel educativo (sombreado verde, 2.4). De este modo, en el Mapa 2.4 se observa que la población con estudios universitarios completos habita principalmente el entorno de la Av. Bartolomé Mitre, retirada de las zonas industriales y principalmente asentada en las localidades de Avellaneda Centro y Wilde. Al considerar al nivel educativo de la población como un indicador valido de diferenciales socioeconómicos, es posible relacionar estas áreas como de entorno socioeconómico medio y alto del Municipio de Avellaneda.

Contrariamente, la población de menores ingresos se localiza en el entorno al Puerto de Dock Sud y al Polo Petroquímico, al área de Reserva Ecológica y al cauce a cielo abierto del Arroyo Sarandí y al Cementerio Municipal de Avellaneda (Mapa 2.4).

**Mapa 2.4. Localización de los hogares de Avellaneda por radio censal según nivel socioeconómico, 2010.**

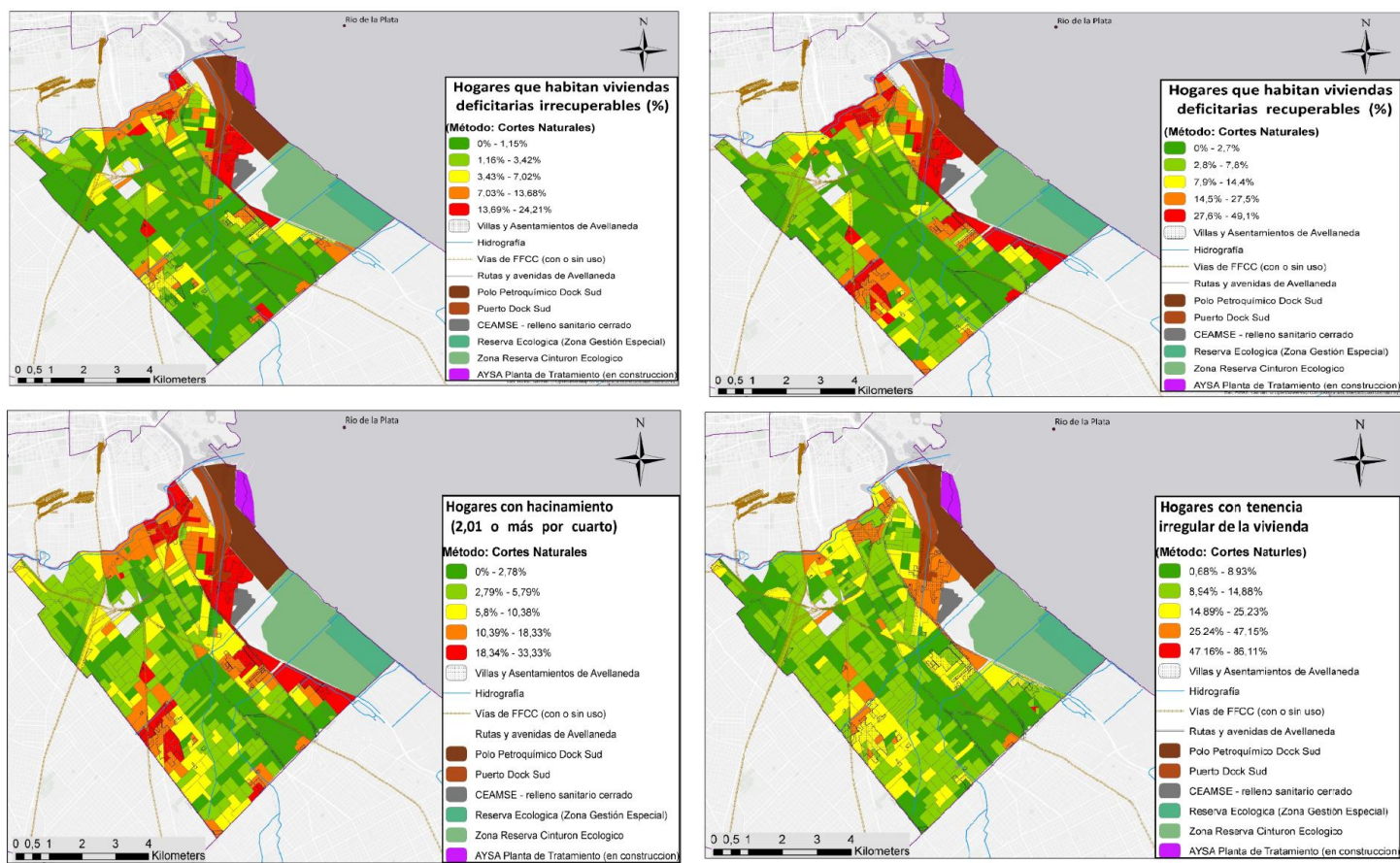


Fuente: Elaboración propia en base a la cartografía del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (INDEC 2010), a la cartografía del Puerto y Polo brindada por la MdA y a la cartografía de infraestructura y servicios, producida por el Observatorio del Conurbano Bonaerense (2010)

Es posible hacer foco, también, en la localización del déficit habitacional. Por un lado, en relación al déficit vinculado a la vivienda, aquel grupo de hogares que habita viviendas que la bibliografía identifica como “irrecuperables” (Di Virgilio, Rodríguez, y Mera, 2016) se localiza principalmente en la localidad de Dock Sud, en las inmediaciones del Polo Petroquímico, en el entorno del Riachuelo cercano al Puerto - tanto en Villa Tranquila e Isla Maciel como en sus inmediaciones, donde muchas de las antiguas barracas o inmuebles fabriles son utilizados como vivienda-. En menor medida, se suman las áreas lindantes con la Reserva Ecológica, y con el ya mencionado Cementerio de Avellaneda y cause del Arroyo Sarandí -al oeste de la Localidad de Villa Domínico-. A su vez, cuando se observan conjuntamente los hogares que habitan viviendas deficitarias “recuperables” (Mapa 2.5), vemos que se reproducen las áreas mencionadas y se profundiza la expresión del déficit tanto en el área que linda con la Reserva Ecológica, como al oeste de la localidad de Villa Domínico.

En relación a los hogares que habitan en condición de hacinamiento, así como aquellos que tienen una tenencia irregular de la vivienda, la distribución descrita se reproduce. Aunque, en ambos casos, se extienden también por otras áreas del Municipio, quedando exceptuada solo el área de la localidad de Wilde inmediata a la Av. Bartolomé Mitre.

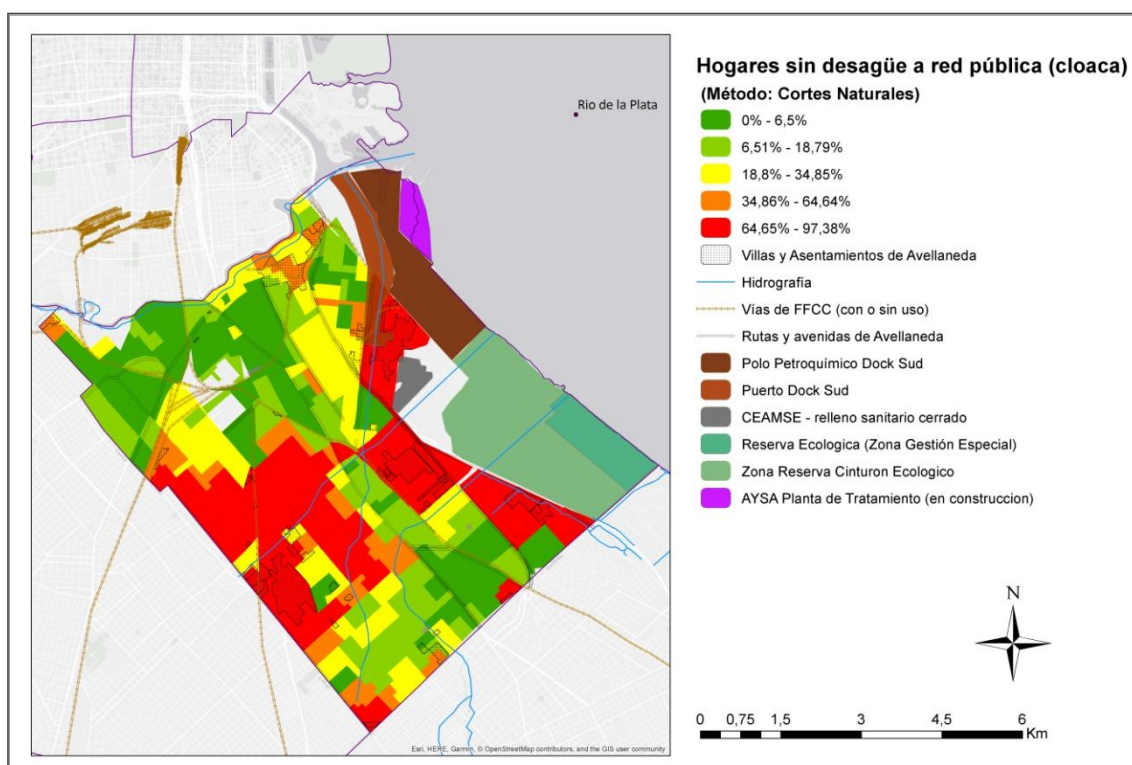
**Mapa 2.5. Avellaneda por radio censal según hogares que habitan en condiciones deficitarias (vivienda irrecuperable, vivienda recuperable, hogares en situación de hacinamiento y hogares con tenencia irregular de la vivienda)**



Fuente: Elaboración propia en base a la cartografía del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (INDEC 2010), a la cartografía del Puerto y Polo brindada por la Mda y a la cartografía de infraestructura y servicios, producida por el Observatorio del Conurbano Bonaerense (ICO-UNGS).

Por último, la distribución del acceso a los servicios públicos es otro indicador a considerar al analizar las condiciones del déficit. Si observamos la cobertura de la red pública de saneamiento cloacal, aquella que como vimos es la más retrasada en su extensión, las áreas que precisan mayor intervención son distintas a aquellas donde se concentran los hogares que habitan viviendas deficitarias. Estas engloban tanto el sector oeste de la localidad de Villa Domingo y Gerli, como el sudeste del Partido, en el área lindante a la zona de Reserva Ecológica. En ambos espacios del territorio la ausencia de red pública de desagüe se combina con la presencia de cauces de arroyo a cielo abierto y/o niveles por debajo de la cota de inundación.

**Mapa 4.5. Avellaneda por radio censal según hogares sin acceso a desagüe a red pública (cloaca)**



**Fuente: Elaboración propia en base a la cartografía del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (INDEC 2010), a la cartografía del Puerto y Polo brindada por la MdA y a la cartografía de infraestructura y servicios, producida por el Observatorio del Conurbano Bonaerense (UNGS-ICO)**

En conclusión, el escenario municipal plantea una compleja composición del déficit habitacional. Además, este panorama se expresa difícil de modificar, si consideramos la mantención de las cifras de los indicadores vinculadas al déficit habitacional entre uno y otro período censal (2001-2010). De los indicadores mencionados, se deriva el requerimiento de diferentes líneas de intervención pública, que van desde la clásica construcción de vivienda nueva, pasando por la necesidad de obras de mejoramiento, hasta llegar a las obras de infraestructura y extensión de servicios públicos. A la vez, su distribución territorial expresa una realidad heterogénea. Mientras las clases medias

de Avellaneda habitan las áreas centrales y residenciales del Municipio, en torno a la Av. Bartolomé Mitre; los sectores populares se localizan en diversos sectores del municipio. En parte, gran porcentaje de hogares habitan en áreas centrales, pero segregadas, donde conviven usos mixtos del suelo que derivan en la convivencia de viviendas deficitarias con enclaves industriales de carácter contaminante; como también, se observan hogares que habitan construcciones antiguas no construidas para la vivienda en áreas centrales; y finalmente, también, hogares que habitan viviendas recuperables en áreas periféricas -algunas vinculadas a la extensión más reciente del Municipio sobre la Reserva Ecológica-, en convivencia con el déficit basado en la extensión de servicios públicos, cauces de agua y en ciertos casos áreas pobladas por debajo de la cota de inundación. Tal como señalan Di Virgilio, Rodríguez y Mera (2016), la complejidad del escenario habitacional, y su diversidad, son un elemento esencial a fin de abordar el diseño de las políticas públicas y las estrategias de intervención. Consecuentemente, también para analizar las derivaciones de su ejecución.

### **CAPÍTULO 3. El retorno de la cuestión habitacional a la agenda pública y su implementación en el Conurbano Bonaerense**

#### **3.1. Los Programas Federales de Vivienda: características generales<sup>59</sup> y el contexto de su surgimiento**

La cuestión habitacional se reincorporó a la agenda pública argentina tras la crisis del 2001, para permanecer por más de una década, en una esfera central de la órbita de acción estatal. La iniciativa debe comprenderse en el marco de la poscrisis, como parte de las estrategias de reconstrucción de legitimidad institucional (Rodríguez, 2012). Una política central en este proceso fueron los Programas Federales de Viviendas, tanto en términos de escala territorial, como de asignación presupuestaria.

La implementación de la política habitacional se abordará aquí como parte de un proceso social más amplio. Retomando a Oszlak y O'Donnell (1976, 1980) el abordaje será sistemáticamente vinculado con la cuestión que originó la política, con la trama de acción que integró, con los actores que participaron en su problematización, resolución, y su respectivas -y sucesivas- tomas de posición y omisión. Ello incluye la consideración de los elementos históricos que caracterizaron el abordaje de la política habitacional -remitidos en el Capítulo 1- y también la problematización de la cuestión habitacional en el contexto del surgimiento de los Planes Federales.

En este sentido, 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 entorno 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).

Los Planes Federales surgieron en este marco y 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), coloquialmente llamado “Techo y Trabajo”, donde se combinó el objetivo de

---

<sup>59</sup> Este apartado se construye en gran medida a partir de la recapitulación de los convenios marco de los programas, así como de la reglamentación particular de cada uno de ellos. También, la información recabada es tamizada por los diversos estudios que se hicieron acerca de la implementación de los Planes Federales, que permiten echar luz sobre ciertos nudos problemáticos que en la ejecución de la política habitacional se cristalizaron.

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), que tal como su nombre lo indica estuvo destinado principalmente a la construcción de vivienda nueva 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 un subprograma de las operatorias de construcción y mejoramiento de viviendas, a implementarse específicamente en el Conurbano Bonaerense y La Plata. De este modo, se presentó una operatoria que permitía intervenciones más integrales del hábitat: apertura de calles, mejoramiento, construcción de vivienda, procesos de esponjamiento y dotación de servicios e infraestructura.

Tal como referimos, la política habitacional se mantuvo en la gravitación pública por más de una década, aunque tuvo modificaciones. Muchas de ellas de carácter burocrático-administrativo, por ejemplo a partir de la experiencia del PFCV se lanzó en el 2005 el PFCV Plurianual<sup>60</sup>, ampliando la inversión y la escala de obras proyectadas, pero con los mismos lineamientos. Luego, en el marco de la crisis internacional, en el año 2009 se relanzó el PFCV, con la nueva denominación “Techo Digno”; manteniendo el objetivo de reactivación económica y disminución del déficit habitacional -al igual que el PFCV y el PFCV Plurianual-, aunque con cambios en el esquema de financiamiento y en los plazos<sup>61</sup>. A la vez, el reglamento particular del programa explicitaba que con el financiamiento se podrían continuar o finalizar aquellos proyectos comenzados con los programas que lo antecedían.

En el año 2009 también 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 PFMV. En este mismo acto, el

---

<sup>60</sup> En términos del Convenio Marco del PFCV Plurianual, las jurisdicciones estarían en condiciones de presentar nuevos proyectos a ser financiados, una vez que las obras iniciadas a partir del PFCV se terminaran y que se agotara el cupo establecido por este.

<sup>61</sup> Este punto será analizado posteriormente a partir del caso de Avellaneda.

Programa se irradió en términos formales a todo el territorio nacional, tras una primera etapa focalizado en la Provincia de Buenos Aires<sup>62</sup>.

Los Programas Federales, a diferencia del modelo que los precedió (FONAVI), se consolidaron como una batería de políticas de gobierno, creados en el contexto específico de reactivación económica, tras la crisis social y económica del 2001<sup>63</sup>. En este marco, el gobierno nacional impulsó una transferencia significativa de recursos no reembolsables a las provincias, aunque lo hizo por fuera del circuito preestablecida por el Sistema Federal de Viviendas, generando una nueva política de vivienda federal y garantizándose el control de su implementación (Ostuni, 2010; del Río, 2012). Tal como indica Ostuni (2010), este nuevo esquema se diferenció del FONAVI, dado que no tuvo -ni tiene- una ley que lo respalde, ni que establezca los mecanismos para su financiamiento, el volumen o el origen de sus recursos. De este modo, ante un cambio de gobierno o de contexto político, tampoco requiere de una mayoría en el Poder Legislativo para modificarlo o reducir su presupuesto.

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), fue el organismo del Gobierno Nacional encargado del diseño y financiamiento de la política federal de vivienda<sup>64</sup>. 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

---

<sup>62</sup> 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.

<sup>63</sup> 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.

<sup>64</sup> 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. Siguiendo al 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) 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).

jurisdicciones. Al tiempo que las jurisdicciones 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 beneficiarios. 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, sería centralizada en su diseño y descentralizada en su ejecución, con fuerte énfasis en los gobiernos locales, en especial para el caso del Conurbano Bonaerense. En dicho territorio, los implementadores fueron principalmente los municipios, relegando al organismo provincial de vivienda, que anteriormente se encargaba de la ejecución de la obra -y contaba con una estructura institucional y administrativa para ello-, a funciones de supervisión de avance de la obra, a la aceptación de la lista de adjudicatarios y al proceso de escrituración de las viviendas (Olejarczyk, 2013; Rodríguez, 2012). Las múltiples tareas asignadas a los gobiernos municipales del Gran Buenos Aires se enmarcaron en la política urbana local y pusieron en juego su capacidad de negociación ante actores de la sociedad civil de presencia territorial. Este último punto es un aspecto resaltado por Cravino (2010), que diferenció la política federal en el Conurbano Bonaerense y refirió a ella como una *descentralización controlada*<sup>65</sup>.

En tanto, la distribución de cupos y recursos entre las jurisdicciones no estuvo -ni está- estandarizada. Al respecto, únicamente el convenio marco del PFCV y del PFMV se acerca refiriendo tres indicadores: eficiencia<sup>66</sup> 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. 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 -provinciales y municipales- entraron en juego para participar de ella y/o retener recursos. Al tiempo que otros autores pusieron énfasis en la capacidad diferencial de

---

<sup>65</sup> En relación a la participación y al protagonismo (o no) de los gobiernos municipales en los lineamientos de los Programas Federales se atenderá más adelante, a partir del caso de estudio.

<sup>66</sup> 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 el refiere específicamente al PFCV- de los programas tradicionales de construcción de vivienda.

las jurisdicciones para recepcionar y ejecutar los cupos asignados (Bettatis, 2009; Bettatis, 2012; Olejarczyk, 2013; Varela y Fernández Wagner, 2012)<sup>67</sup>.

En paralelo, la implementación de los Programas Federales implicó también la intervención de actores privados, coprotagonistas de la ejecución de estos proyectos<sup>68</sup>. Por un lado, el sector vinculado a la industria de la construcción, es decir, las 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, se ubican 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.

En relación a este último punto, es preciso destacar la omisión de la cuestión del suelo en el diseño de los Planes Federales. Es posible identificar esta ausencia en sus distintas variables, por un lado en el financiamiento, ya que los Planes Federales no contaban con recursos para el suelo urbano, solo se enfocaban en financiar la “unidad

---

<sup>67</sup> 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).

<sup>68</sup> Los Programas Federales se enmarcan también en un conjunto de programas de construcción masiva de viviendas, articulado en su implementación con sectores concentrados de la industria de la construcción, que en la región se asocian a aquellos iniciados en Chile y México en la década del ochenta, y que en la bibliografía académica han sido denominados como “subsidio a la oferta” en contraposición con la demanda existente de soluciones habitacionales y en asociación con desarrolladores y sectores concentrados de la construcción (Rodríguez y Sugranyes, 2004, 2011; Salazar, 2014). Sin embargo, existen ciertas disimilitudes de peso, para el caso Argentino, principalmente en relación al rol del Estado, concretamente a través del MPFIPS, en la dirección del proceso de implementación, sin delegar íntegramente los procesos. A diferencia de las experiencias mencionadas, es una modalidad “llave en mano” en donde el gobierno (en sus diferentes niveles) define el prototipo, licita la obra y es el encargado del recupero de los fondos. De este modo, el circuito financiero que se fagocita en los casos mencionados, así como el fuerte peso del desarrollador, se desdibujan aquí. A contrario, quizás su aspecto más criticado ha sido la omisión de la función del suelo y de los nexos de la política habitacional con la política urbana, en este sentido si resultan un antecedente de las experiencias latinoamericanas, donde tal como señalan del Río y Duarte es vasta la literatura que identifica este aspecto como “una dimensión crítica al momento de evaluar la calidad de los programas habitacionales” (2012: 57). En este marco, los autores hacen un estudio esclarecedor sobre el devenir de la localización en la estructura urbana del AMBA en los Programas Federales, donde es posible diferenciar, en término de servicios habitacionales, el devenir de aquellas viviendas ejecutadas a partir del PFUVyA -siendo el proceso de formalización y construcción posterior al proceso de auto-urbanización protagonizado por los habitantes- y aquellas ejecutadas por el PFCV y particularmente la modalidad TPU -donde el Estado delegó la gestión del suelo a la empresa desarrolladora del proyecto-. En este estudio, las primeras resultan con localizaciones intraurbanas mucho mejores que las segundas (del Río y Duarte, 2012; del Río, 2012).

física” a construir. Por otro lado, en relación a su diseño, los respectivos convenios marco tampoco contenían lineamientos acerca de qué tierras utilizar para la construcción de la vivienda nueva proyectada<sup>69</sup>, ni proporcionaban instrumentos que facilitaran su adquisición por parte de las jurisdicciones.

### **3.1.1. Delineando particularidades: los Programas Federales en el Conurbano Bonaerense y el problema del suelo en la centralidad**

Los Programas Federales generaron un cambio vinculado a la dimensión y cobertura territorial de la política habitacional en el Conurbano Bonaerense y la Ciudad de Buenos Aires. Esta política superó en poco más que una década (2004-2015<sup>70</sup>) la cantidad de vivienda social producida en el AMBA en los 30 años precedentes<sup>71</sup>. Ello estuvo vinculado con la dimensión de la política pero también con una decisión de distribución territorial, ya que mientras el AMBA 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: 18-21; del Río y Duarte, 2012).

El cambio producido en la cobertura territorial, 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) la pauta de asignación nacional de fondos en los Planes Federales cambió en relación a la política habitacional precedente, los criterios que definieron el presupuesto no reprodujeron ya las pautas de distribución de los fondos coparticipables, sino que fueron ajustados en base al déficit habitacional registrado en cada jurisdicción en el Censo 2001, generando un desplazamiento en la distribución federal, a favor de la CABA y de la Provincia de Buenos Aires. Y, por 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 había dirigido al interior de la Provincia (del Río, 2012). Así,

---

<sup>69</sup> A excepción del Convenio Marco del PFUVyA, que emitía una aclaración entorno 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).

<sup>70</sup> 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.

<sup>71</sup> 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 en el AMBA 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)).

tanto la Ciudad Autónoma como los Partidos del Gran Buenos Aires, pasaron a tener un lugar prioritario en la asignación de recursos, marcando un quiebre con el histórico rezago del AMBA.

El Programa con mayor escala de financiamiento en el Conurbano Bonaerense fue el PFCV, que a la vez tuvo al menos dos esquemas de implementación para la construcción de viviendas<sup>72</sup>. 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, 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 considerar esta última modalidad de implementación, vale resaltar que la escala de los Programas ofreció una posibilidad de acceso a nuevos recursos, pero al mismo tiempo, situó a los municipios frente a nuevos desafíos. Quizás el desafío más complejo, o inicialmente complejo, fue proveerse de suelo urbano para comenzar las obras. En este sentido, la dificultad era múltiple debido a que: 1) los municipios tenían, en general, exigua 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, 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)<sup>73</sup>.

Estas múltiples dificultades, vinculadas principalmente al acceso al suelo para emplazar las viviendas nuevas, generaron un cuello de botella que paralizó en un inicio la ejecución del Programa Federal. En pos de abordar esta dificultad, el Estado Provincial diseñó la modalidad "Tierra y Proyecto Urbano (TPU)" a comienzo 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

---

<sup>72</sup> El PFUVyA podría ser comprendido como un tercer esquema de implementación inicial del PFCV, ya que se lanza como un subprograma del mismo y propone tanto un conjunto de tareas diferentes, como un vínculo diferente entre la Nación, la Provincia y los municipios. En particular, en este trabajo optamos por considerarlo como una línea programática específica, dada la centralidad que tienen en nuestra investigación, y, también, dado que al comenzar la tesis el PFUVyA llevaba muchos años jerarquizado e implementado como programa independiente del PFCV.

<sup>73</sup> 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.

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 este modo, para presentarse a licitación, las empresas constructoras debían obtener y proponer terrenos, ya sea de su propiedad u obtenidos mediante la asociación con un propietario de suelo o por medio de un compromiso irrevocable de venta, que les permitiera comprometer el futuro de los predios donde se construirían las viviendas<sup>74</sup>. De esta forma, el IVBA, e indirectamente los gobiernos locales, se podían desligar de la gestión de suelo urbano, depositando esta decisión en el sector privado.

En paralelo, el surgimiento del PFUVyA en el año 2005 también permitió destrabar el cuello de botella generado por la escasez de suelo urbano en el Conurbano Bonaerense, ya que al estar diseñado para ejecutarse en villas y asentamientos, su implementación se planteó no en tierras baldías, sino en terrenos históricamente escogidos por los sectores populares, en barrios ya creados y auto-urbanizados (Bettatis, 2009, 2012; del Río, 2012). A la vez, el PFUVyA estimuló el inicio de procesos de regularización en muchos de estos barrios, precisando en menor medida suelo libre, cuando fuesen necesarios procesos de relocalización y esponjamiento para formalizar la trama urbana. La línea programática incluía, entonces, financiamiento para construcción de viviendas, obras mejoramientos y obras de infraestructura. 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.

Este Programa, al igual que el PFCV-Municipio, tuvo como actor central en la ejecución a los gobiernos municipales. De hecho, a diferencia del resto de las modalidades, ya en la firma del primer Convenio Marco en el 2005, participaron, y se comprometieron con la firma, las autoridades de las principales involucradas.

De este modo, los gobiernos municipales fueron convirtiéndose en actores claves en la ejecución de las obras, asumiendo tareas como el diseño de los proyectos, la gestión de la tierra, la licitación, la contratación, la implementación de la obra y la selección de adjudicatarios. Mientras, la Provincia se quedaba principalmente con las funciones de supervisión de avance de la obra, la aprobación hidráulica de la urbanización, la aprobación normativa y las tareas de adjudicación, recupero y

---

<sup>74</sup>Del Río y Duarte (2012) han estudiado la participación que tuvo la modalidad TPU en las viviendas construidas y la superficie adquirida; en este sentido, en el 2009 a partir de esta modalidad se habían construido el 52,1% de las viviendas ejecutadas por el Federal y se había adquirido el 50,5% de la superficie de suelo.

finalmente la escrituración de las viviendas.

### **3.1.2. Nuevas y viejas tareas: aproximaciones a la relación entre el Estado Nacional, el Estado Provincial y los municipios ante el giro de la política habitacional**

A continuación, reconstruiremos la lectura que técnicos y funcionarios del IVBA nos brindaron, en relación a las nuevas tareas asignadas a los gobiernos municipales, sus heterogéneos acuerdos con el Gobierno Nacional y la readecuación o pérdida de sus antiguas tareas, ante la ejecución de las distintas líneas de los Programas Federales. Su lectura nos permite una mirada con foco en el Conurbano Bonaerense, pero desprendida del caso particular de Avellaneda, en el que nos adentraremos posteriormente.

Tal como fueron presentados en los apartados anteriores, los Programas Federales fueron una política centralizada en su diseño y financiamiento, pero descentralizada en su ejecución. Su implementación fue desarrollada a partir de la celebración de una serie de convenios marco y particulares. Por un lado, aquellos de carácter marco -de donde se desprendieron los lineamientos generales que fueron referidos en los apartados anteriores- y por otro lado, aquellos convenios de carácter particular que imprimieron el acuerdo individual “obra por obra” con la jurisdicción. En estos últimos, participaba el municipio involucrado y/o la Provincia de Buenos Aires, así como la Nación. Allí, se definía cuánto, cómo, para qué y a quiénes se destinaba el recurso. Estas decisiones eran principalmente definiciones del gobierno nacional, que en términos de uno de los técnicos de IVBA entrevistados era la “madre de todos los financiamientos y programas”.

Este esquema es posible comprenderlo como una restricción en la capacidad de definición de las jurisdicciones sobre la política habitacional, si apuntamos a que tras la poscrisis, ni la Provincia, ni los gobiernos locales contaron con recursos presupuestarios propios para extenderse por fuera de los lineamientos definidos desde el Estado Nacional (Rodríguez y Di Virgilio, 2010). Esta dependencia financiera surge de manera transversal entre los técnicos y funcionarios entrevistados en ambos niveles (municipal y provincial). Sin embargo, paralelamente al proceso de re-centralización, se generó un cambio en el actor protagonista de la ejecución, ya no sería únicamente la Provincia, sino que también emergieron los municipios como ejecutores de obra, dando lugar a un conjunto<sup>75</sup> de subprogramas o líneas programáticas donde la capacidad decisora se vuelve extrínseca al IVPB. De este

---

<sup>75</sup> Vale hacer la salvedad ya que este mecanismo no se dio en toda la batería de Programas, ni en todas sus modalidades. Hay líneas de financiamiento cuya ejecución continuó en manos del organismo provincial de vivienda, pero surgió un gran abanico de opciones para los municipios.

modo, tal como específica una funcionaria de esta institución, aunque “todo venga de Nación” puede “tener un circuito u otro, y ahí las funciones son diferentes”.

Tal como realzan del Río (2012) y Olejarczyk (2013) esta nueva organización debe abordarse bajo el tamiz de la función histórica del IVBA, que hasta tiempos recientes había ejecutado las viviendas en la Provincia con los fondos del FONAVI respaldados por ley. De este modo, la nueva distribución de tareas y flujos de fondos, trajo también nuevas relaciones políticas e institucionales entre los niveles del Estado, también nuevas tensiones entre los actores estatales. En este sentido, nos acercaremos a la descripción que realizan los entrevistados del IVBA de las líneas programáticas centrales del Programa Federal y de sus funciones en el marco de la implementación:

*-La Nación tenía como 4 paquetes grandes cuando arrancó: “Techo y Trabajo” empezó solo, no era Federal, estaba por afuera primero, después se incorporó como parte de los Federales y después fue de Emergencia Habitacional [...] era construcción por cooperativas, tenías el “Mejor Vivir” que casi no tuvo ejecución, nació, todo el mundo decía “qué bueno porque trabaja sobre las viviendas “b” es lo que se necesita”, pero a las empresas no les servía<sup>76</sup> y entonces para llevarlo adelante fue re costoso y no tuvo casi implementación. Los otros más grandes fueron el Federal “Nación-IVBA” y el “Nación-Municipio”, que era el que acotaba directamente a la Nación con el Municipio, este se priorizó y ahí la Provincia fue directamente en ese acuerdo 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 que no hay cláusula de transferencia, eso quiere decir qué, a ver la tierra, para que se regularice acá, y se inicie el recupero, tiene que ser transferida al Instituto inicialmente, eso no estaba [...]. Por último estaba el Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos, que tenía una lógica propia, en principio se pensó para los cordones del Conurbano, para las villas más históricas, después se empezó a poner villas que se habían generado el año anterior, después hubo barrios que no eran villas que entraron igual, tenía financiamiento como más rápido y los bordes como más desdibujado. Y, además, permitía pensar en nexos, redes, equipamiento comunitario, era más amplio, porque se trataba de hacer una intervención más*

---

<sup>76</sup> Aunque no es parte del objetivo particular de éste apartado, es preciso referir a las dificultades que describe la técnica del IVBA en torno a la implementación del Mejor Vivir - PFMV-, vinculadas a la ejecución de un Programa de mano de obra no intensiva, con menos réditos para el sector privado de la construcción, y a su vez, de carácter más específico y con menos posibilidad de repetición y réplica. Lo que derivó en mayor dificultad para su concreción, aunque en términos de política habitacional tuviese un destinatario específico: aquel enorme stock mencionado de viviendas deficitarias recuperables descrito en el Capítulo anterior. En términos conceptuales, ello nos retrotrae a la dicotomía entre la política habitacional destinada a cubrir la “demanda” de soluciones habitacionales, frente a aquella destinada a cubrir la “oferta”. La entrevistada da a entender que la política no funciona por la falta de adaptación al tipo de oferta, y no por la ausencia de demanda.

*integral y de estos proyectos también los encargados eran los municipios [...]*  
(Técnica IVBA, Septiembre 2017)

Entonces, es posible diferenciar dos circuitos en relación a las funciones, decisiones y responsabilidades del actor intermedio y del actor local en proyectos del Programa Federal. Por un lado, aquellos proyectos producto del convenio entre la Nación y el IVBA; y, por otro lado, aquellos convenios llevados a cabo entre la Nación y los municipios. El circuito del financiamiento también era distinto. En los acuerdos Nación-Municipio los fondos podían ir directo desde el nivel central al nivel local encargado de la ejecución de la obra, o ir un porcentaje directo y otro vía provincia, a medida que se realizaban las auditorías provinciales.

En la reconstrucción que hace la técnica de IVBA el inicio fue “caótico”, sin que estuviese claro, ni consensuado, cuál era el rol que la Provincia debía asumir en cada caso: “el acuerdo que se priorizó fue Nación-Municipio, con la Provincia siempre estuvo en una tensión complicada. Entonces al principio, ¿Van a pasar por acá, o no? ¿Va a arbitrar el IVBA, o no? Después finalmente todo terminó pasando de cierto modo por acá, pero al inicio fue caótico, y empezaron a cerrar acuerdos sin la Provincia”. Este caos también refiere al circuito de los fondos, cuyo recorrido también parecería ser alterno:

*El primer desembolso se lo daba la Nación al municipio, era del 25%, para que el municipio contrate las empresas, después a partir del avance de obra se iba destrabando con las auditorías de la Provincia [...] pero vas a encontrar diversidad en la manera en que se ejecutó eso. Hubo casos en que el municipio no estaba en acuerdo con algo, o la Provincia no iba a medir, y el acuerdo se cambiaba, en Pehuajó, por ejemplo, desconocieron la auditoría de la Provincia, otras también el acuerdo fue directo Nación – Municipio, hubo distintos niveles de acuerdo, que tenían que ver con acuerdos políticos (Técnica IVBA, Septiembre 2017).*

Oszlak (2006) comprende a las instituciones burocráticas como organismos públicos, que se desenvuelven al tiempo que un conjunto de cuestiones sociales se incorporan a la agenda estatal, y en cada momento histórico pueden obtener funciones nuevas, o quitárseles antiguas, así como pueden acceder a nuevos recursos, o perderlos. Así también pueden adquirir mayor complejidad y diferenciación, o alcanzar niveles más altos de coordinación. Este devenir no se da libre de tensiones, y a menudo se presentan confrontaciones y disputas en torno a hacer prevalecer una u otra perspectiva del devenir institucional y de la política pública. Es posible entender este cambio y desplazamiento de funciones entre Provincia (IVBA) y los municipios, en el marco de esta lógica.

Las explicaciones que encuentran los entrevistados para estas definiciones burocrática-administrativas son múltiples. Por un lado, en la reconstrucción se reitera que la relación entre la Provincia y la Nación siempre fue mala, se asocia con anécdotas del vínculo tenso entre la Presidencia y el Gobernador Daniel Scioli<sup>77</sup>, y cómo ello se tradujo en términos presupuestarios. Desde otra pauta explicativa, la respuesta se vincula con los tiempos de concreción de las obras. En este último sentido, la premura que existía para la generación de empleo y la reactivación económica no parecía tener consonancia con los vaivenes burocráticos que imprimía la ejecución y la aprobación de la normativa bonaerense. En esta línea, una de las técnicas del IVBA entrevistadas decía:

*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, no de urbanización o mejoramiento del hábitat [...] (Técnica IVBA, Junio 2017)*

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 (Supervisora de obra, IVBA, julio 2017)*

Esta tarea vinculada a analizar que un terreno escogido estuviera en regla es mencionada en todas las entrevistas realizadas en el nivel provincial, ya sean técnicos, supervisores de obra o funcionarios. Uno de los supervisores lo define como el esquema ideal: “en el teórico de lo que se debería hacer antes, estaría bien analizar el lote a ver si cumple con la normativa”. De algún modo, expresa un “saber hacer” que adquirió el IVBA en gestiones anteriores y que se conserva. Tal como refiere una funcionaria del IVBA, la capacidad técnica está, así como la ordenación burocrática encargada de ello: “en los casos en los que los proyectos son enviados para acá, hay un área en el tercer piso que se ocupa de analizar tanto el dominio del suelo, como si calza el proyecto en ese predio, pero no es lo que sucede, no se aprueba acá”.

De manera conjunta con la tarea, también se restringe la información a la que la Provincia accede acerca de los proyectos de obra de vivienda o los barrios con intervención de política pública. En este sentido, había datos y elementos del proyecto,

---

<sup>77</sup> Aunque es una versión que se reitera, es preciso aclarar que la firma de los Programas Federales es anterior a la elección de Daniel Scioli como Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, no así anterior a la jerarquización de la línea programática de villas y asentamientos, ni a la definición de su reglamento.

como la justificación social y urbana o el carácter procesual -cuando las obras integraban etapas de un proyecto urbano más amplio-, que la Provincia obtiene recién a partir del supervisor de avance de obra. En términos de uno de los supervisores de obra: “no es algo que nosotros leemos en el proyecto, nos enteramos cuando vamos a supervisar, lo vemos ahí o nos lo cuenta el equipo municipal, por eso lo sabemos, sino nosotros lo que conocemos es el plan de obra y firmamos el avance de obra en base a eso”. Y en este sentido, va a depender de la decisión del municipio, si da o no da la información y en qué medida lo hace. Según refería la técnica del IVBA “había gestiones que te daban la información, otras que te la retaceaban<sup>78</sup>”.

Los cambios en la circulación de fondos, información y tareas descripta fue un recorte en la responsabilidad formal del IVBA frente a la línea Nación-Municipio del PFCV y al PFUVyA. En términos de una funcionaria del Instituto: “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 si, 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 un lado el recupero, que tal como definió el convenio marco era devuelto a la Provincia y entraba a los fondos que esta podía reasignar nuevas obras. Por otro lado, el proceso de regularización y escritura. Sin embargo, tras la segmentación de competencias descripta, se agregaba cierta complejidad a un proceso ya de por si lento y complejo -tal cual demuestra la bibliografía en la materia-: “son obras que se hicieron con un actor que no intervino, por eso la Provincia sacó una Resolución que es la 528 del 2005, cuando se dio cuenta que no iba a ser partícipe, que era un convidado de piedra entonces dijo "nosotros

---

<sup>78</sup> Al entrecruzar las entrevistas, en todos los casos surge la información parcial que recibe la Provincia en las obras que son producto de convenios Nación-Municipio. Sin embargo, no por ello se deriva en una opinión unánime -manifiesta- entre los trabajadores del IVBA. Uno de los cuadros técnicos, el más antiguo en la institución, es quizás el que se expresa más alarmado en torno a ello, bajo el planteo, ya mencionado, que deriva de prever una complejidad futura del encadenamiento de tareas administrativas: *“luego, cuando haya que regularizar, va a depender de la bondad del supervisor de obra, porque la información en el registro acá no está, pero somos nosotros los encargados de adjudicar, regularizar y escriturar”*. Pero además, entabla otra fundamentación que vale precisar, vinculada a la autoridad territorial *“esto no está bien, en la Provincia se hacen obras y el Gobierno de la Provincia, que es la autoridad competente, no está enterado, no está informado de lo que sucede en su propio territorio”*. Esta relación que la entrevistada hace entre la información, la autoridad y la gobernabilidad, es de interés. Es posible vincularla con el planteo teórico de Repetto (2009) que le otorga relevancia a la información, y a su flujo y procesamiento, como parte de un recurso de poder (de orden técnico-administrativo), que dota de capacidad diferencial a los actores, entre ellos actores públicos, para participar y disputar en la interacción política que se da en el espacio público.

somos convidados de piedra, pero cuando vos me pidas que yo regularice, yo te voy a pedir esto, esto y esto"<sup>79</sup>.

La contracara del corrimiento provincial es la función protagónica del nivel municipal. Aunque no es posible referir a un único proceso de implementación, al contrario, la puesta en marcha del Programa Federal fue muy heterogénea a lo largo del Conurbano Bonaerense. Siguiendo a Chiara y Di Virgilio (2009) ésta es una característica propia de los programas sociales, que carecen de un *estado puro*, dado que tanto en su puesta en marcha como en su implementación están sujetos al modo en que la cuestión<sup>80</sup> se configura en una situación y territorio en particular. En su devenir, un programa puede interactuar o modificarse a partir del modo en que se relaciona con otros programas que se desarrollan en el territorio, así como con la participación de diversos actores -no necesariamente incluidos en el diseño de la propuesta-. Consecuentemente, siendo el nivel local el encargado principal de la proyección y planificación de la obra, así como de su implementación, los contextos eran variados.

A la vez, siguiendo el planteo de las autoras, la implementación, en cualquiera de sus niveles (nacional, provincial o municipal), podrá ser virtuosa según el carácter que asuman -o no- los procesos de gestión, las condiciones del contexto y las capacidades estatales. En este último sentido, las capacidades resultan protagonistas, al presentarse como el recurso clave para hacer del programa una respuesta a las cuestiones problematizadas en un contexto social específico (Chiara y Di Virgilio, 2009). En base a los entrevistados del nivel provincial, en la puesta en marcha e implementación del Programa Federal en el Gran Buenos Aires, surge la presencia de municipios con capacidades de ejecución diferente, en este sentido los motivos referidos son múltiples:

*Hay municipios que habían avanzado mucho con anterioridad a los Programas Federales y que tenían criterios propios, por ejemplo el IDUAR<sup>81</sup> era uno que se tomaba de modelo, Moreno 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*

---

<sup>79</sup> Siguiendo la construcción argumental de la técnica entrevista, ello daba un aviso a los gobiernos municipales que "sabían que tenían que empezar a juntar los papeles del predio, si querían regularizar las viviendas".

<sup>80</sup> Las autoras retoman el concepto de *cuestión social* de Oszlak y O'Donnell, que lo definen como asuntos (necesidades, demandas), socialmente problematizados (1976).

<sup>81</sup> Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR), organismo descentralizado, Municipalidad de Moreno.

*Avellaneda tenía hecho un Plan Urbano<sup>82</sup>, y eso también lo hacía distinto, y de ahí la manera diferente en la que se implementó en Avellaneda, en relación a la de su vecino Quilmes. Avellaneda tenía un Plan, conocía su territorio y decía cuáles eran los lineamientos que había que hacer y para donde había que ir, entonces cuando apareció la plata dijeron bueno, necesitamos acá, allá, allá y los tipos tenían abajo del brazo mil proyectos... (Técnica IPV, Septiembre 2017).*

Surge, entonces, la presencia de capacidad técnica vinculada a instituciones previas, con experiencia de gestión del suelo y generación de lotes con servicios (IDUAR-Moreno), de planes y proyectos urbanos y producción local de información social y habitacional (Plan Estratégico - Avellaneda), de redes entre el gobierno local y organizaciones de base territorial implicadas en la cuestión, aunque no necesariamente incluidas en los lineamientos de los Programas Federales (Carlos Gardel-Morón). A la vez, se observa la interacción con otros programas, presentes con anterioridad en el territorio, que le imprimen una dinámica de ejecución diferencial a la gestión municipal, así como un esquema de organización interna y coordinación del equipo técnico, que se combina con la generación de cierto expertise burocrático entre los trabajadores y cobra protagonismo ante la llegada de los Programas Federales:

*Avellaneda tenía también un desarrollo de áreas y especificidades de coordinación interna que no tienen otros municipios. El PROMEBA<sup>83</sup> les dio una herramienta en este sentido, así como para otros municipios, también se vio en La Matanza. Al generar unidades ejecutoras de coordinación dentro de los barrios, que a la vez tenían áreas, área social, técnica, dominial, el PROMEBA le permitió al municipio, en tanto el municipio lo tome como herramienta y se sume en esta coordinación, pero decía, les brindó a los municipios una organización y una visión integral...y me parece que esa organización que le dio el PROMEBA en su momento algunos municipios lo explotaron mejor que otros y los que lo hicieron mejor terminaron teniendo herramientas para manejar distinto la llegada del Programa Federal. (Funcionaria IVBA, Coordinación PFUVyA, Julio 2017)*

---

<sup>82</sup> Refiere al Plan Estratégico Avellaneda 2020, cuyos objetivos referidos a la planificación urbana serán abordados en profundidad en el Capítulo 4.

<sup>83</sup> El Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) es un programa nacional, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuya implementación en la etapa estudiada tuvo como organismo responsable a la SSDUyV del MPFIOyS, y como entes encargados de su ejecución a los gobiernos del nivel local. En esta etapa, se implementaron las líneas Promeba I, Promeba II y Promeba III, con los objetivos explicitados de “mejorar de modo sustentable el hábitat de los hogares residentes en villas y asentamientos irregulares con el fin de mejorar su calidad de vida, contribuyendo a la inclusión urbana y social de los sectores más pobres de la población argentina. El programa actúa desarrollando proyectos que tienen por objeto consolidar la población de los barrios beneficiarios en el lugar que habitan, brindando acceso a la propiedad de la tierra, contribuyendo en la provisión de obras de infraestructura urbana, equipamiento comunitario y saneamiento ambiental, y promoviendo el fortalecimiento del capital humano y social.” (extraído de: <https://www.promeba.gob.ar/> y [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/re\\_programa\\_de\\_mejoramiento\\_de\\_barrios\\_ii\\_.docx\\_ft.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/re_programa_de_mejoramiento_de_barrios_ii_.docx_ft.pdf)).

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-. Esta variable es de resaltar, si entendemos como una *capacidad política*<sup>84</sup> la habilidad para: conocer las necesidades de la población, problematizar sus demandas e intereses y tomar decisiones que los representen (Repetto 2004 en Chiara y Di Virgilio, 2009).

Este aspecto resulta clave en nuestro análisis en tanto las capacidades desarrolladas -o no- colaboren al modelado del Programa Federal diseñado en el nivel nacional, para adaptarlo a las cuestiones sociales problematizadas en los contextos a intervenir. En este sentido, nos es de interés atender a las adaptaciones que los gobiernos municipales procuraron sobre los lineamientos establecidos:

*[...] lo que tenía el Programa de Villas y Asentamientos es que el financiamiento era mayor y no estaba tan condicionado, o sea los proyectos urbanos eran más abiertos. De hecho Avellaneda en Villa Tranquila propuso la construcción de viviendas de hasta seis dormitorios y también chicas de un dormitorio, para la gente que era sola, iban de acá para allá con la información del censo y construyeron de acuerdo al tamaño de las familias, eso no se dio casi en ninguno otro lado más...Yo recuerdo también que en La Matanza estaba [Mirta Rodríguez]<sup>85</sup> que venía y se agarraba de los pelos porque le decían "dos dormitorios, el prototipo es de dos dormitorios" y ella decía "no porque la familia es numerosa" y le respondían "son dos dormitorios". Y terminó haciendo coincidir el Techo y Trabajo y el Mejor Vivir, entonces hizo dos dormitorios con el "Techo y Trabajo" y arriba el "Mejor Vivir". Cumplía con los 44 metros y arriba para las familias numerosas agrandaba la vivienda con el mejoramiento y lo seguía haciendo por la cooperativa [...]. También tenés casos como Tres de Febrero que hicieron cualquier cosa, e hicieron un Federal adentro de un barrio cerrado [...]" (Técnica IVBA, Septiembre 2017).*

Al analizar la cita retomando el planteo de Chiara y Di Virgilio (2009), más allá del proceso de descentralización, el devenir de la ejecución de los programas dependen en gran medida del *desarrollo diferencial* de las *capacidades de gestión* que hacen posible que estos programas contribuyan o no al abordaje de una cuestión y/o sean apropiados por los actores beneficiarios de la política. En este sentido, aunque en los Programas Federales se ven definidas las funciones asignadas a los actores públicos,

---

<sup>84</sup> Repetto (2004) desagrega la *capacidad de gestión*, incluyendo en su interior distintas categorías, entre ellas la *capacidad política*.

<sup>85</sup> Al igual que en el caso de los entrevistados, el nombre del funcionario/a fue modificado.

que se formalizan en los convenios suscriptos, el alcance de cada una de ellas depende también de aquello que se ponga en juego en su ejercicio. La porosidad de los límites se expone en el relato referido por la técnica provincial:

*De alguna manera fue por la insistencia y la preocupación de la gente de Avellaneda, por Villa Tranquila<sup>86</sup>, que se llegó a discutir cómo iba a ser el recupero, porque sino las familias que tenían las viviendas más grandes... Vos pensá que el recupero tenía que ver con el valor de la vivienda, pero a la vez las familias más extensas eran las más pobres, entonces eran también las que menos podía pagar, sin embargo tenían las casas más caras, no podía ser. Y eso lo trajo a discusión bastante el tema de Tranquila [...] Entonces se hizo una ecuación inversa, se supuso que los hogares más pobres eran las más grandes y entonces el 45% no lo pagaba... (Técnica IVBA, Septiembre 2017)*

Este debate se formaliza posteriormente con un decreto provincial, tal cual complementa la funcionaria del IVBA entrevistada. El mismo establece un único valor de recupero de la vivienda para el caso del PFUVyA, que unifica todas las unidades en un valor fijo, como si fueran viviendas tipo de dos dormitorios. A la vez, dispone una quita del 45%, compuesta de un subsidio por ser un programa de urbanización y un resarcimiento por relocalización.

Al entrecruzar las entrevistas realizadas en el equipo técnico del IVBA, esta porosidad en los límites que provoca cierta plasticidad en elementos que parecían fijos en el diseño centralizado -ejemplificados anteriormente- es pasible de ser explicada desde múltiples aristas. Por un lado, existe acuerdo en vincular la permeabilidad con el carácter mismo de PFUVyA, cuya propuesta “integral”, con “límites más desdibujados”, “financiamiento más rápido” y con montos “menos restringidos”, habilitó cierta interlocución con la gestión municipal y mayor grado de maniobra de parte de ésta última. Por otro lado, la coincidencia de “color político” tiene también peso explicativo en el registro, aunque más matizado. De este modo, una de las entrevistadas refiere a la “[existencia] de acuerdos políticos distintos”, que se reflejaban en la coexistencia de: “municipios, como Avellaneda, a los que se le aceptaban ciertos vericuetos y otros a los que se les aplicaba el rigor del reglamento”.

---

<sup>86</sup> Villa Tranquila fue parte del primer convenio suscripto bajo la línea programática destinada a villas y asentamientos; de este modo, fue descrito entre los funcionarios de ambos niveles de gobierno (provincial y municipal) como parte de un momento piloto. Tal como se refirió, fue inicialmente un Subprograma de PFCV, para luego jerarquizarse y diferenciarse como una línea específica. Posteriormente, en el marco de éste trabajo de investigación, se analiza en profundidad la implementación de los Programas Federales en dicho territorio.

Sin embargo, al realizar la misma pregunta al supervisor de obra, el advierte otra explicación, vinculada a la capacidad de gestionar las etapas del programa y resolver la obra:

*Yo creo que lo que pasó fue que Avellaneda funcionaba. Otros municipios tienen un proyecto y es un conflicto tras conflicto, que se frena por esto, que se frena por aquello, no es un tema de color político, si miras al sur Quilmes todavía se está mordiendo la cola, en vez Avellaneda presentaba un proyecto, se lo entregaban y funcionaba como un relojito, entonces eso sirve, eso a Nación le sirve... (Supervisor de obra, IVBA, julio 2017)*

Este último aporte es de interés, ya que da a entender que los municipios que manejaran cierta eficacia en la resolución y finalización de los proyectos presentados contaban con cierta legitimidad, que podía traducirse después en cierta libertad para sortear los límites establecidos en los convenios marco. Y este punto, a la vez, retorna la importancia inicial de “eficacia y eficiencia”, presente en el lanzamiento del programa; y la triada que fundamentó los Programas Federales: reactivar la economía; generar empleo; y resolver el déficit habitacional. Esto es de interés, porque en la opinión del profesional aparecen con fuerza los primeros objetivos, que eran elementos que parecían perder importancia relativa en la reglamentación del convenio del Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos, a diferencia de las líneas de construcción de vivienda, donde este paradigma se sostenía con fuerza.

### **3.1.3. Ejecución, distribución y tipologías de implementación en el Conurbano Bonaerense**

Por último, en este apartado se presenta la escala de ejecución y la distribución de las obras de vivienda y mejoramiento puestas en marcha en el Conurbano Bonaerense a partir de los Planes Federales. La misma, tal cual fue referido previamente, modificó la distribución de las viviendas sociales en la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, tanto la línea programática ejecutada, como la escala de las obras puestas en marcha, se distribuyeron de manera heterogénea en el territorio bonaerense.

El Programa Federal de Viviendas había puesto en ejecución 54.041 viviendas nuevas y 24.662 mejoramientos en el Conurbano Bonaerense para el año 2015. Entre las viviendas nuevas, 28.527 fueron implementadas a través del PFCV (en localizaciones también nuevas); 21.155 a partir del PFUVyA (principalmente en tierras ocupadas por villas y asentamientos precarios) y 4.359 por medio del PFEH (en localizaciones nuevas, en posible articulación con terrenos que adquirieran las organizaciones sociales). En cuanto a las obras de mejoramientos -que consisten 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 al 2015.

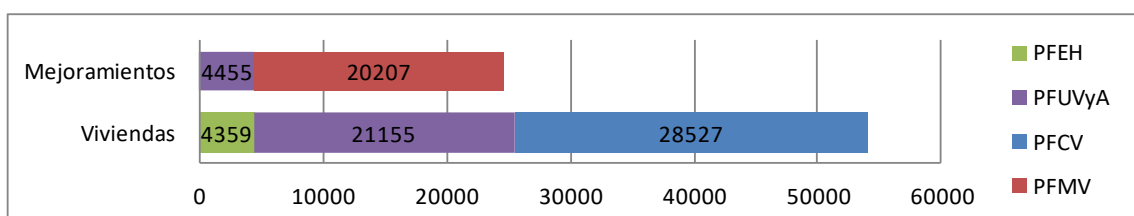
En tanto, en la escala total de obras no todos los Programas tuvieron la misma participación (Cuadro 3.1 y Gráfico 3.1). Entre ellos, el PFEH presenta una mínima intervención sobre la escala total, dato no menor dado que fue el único que incluyó explícitamente organizaciones sociales en su ejecución.

**Cuadro 3.6. 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 en base al informe de ejecución de obras de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV), 2015.

**Gráfico 3.1. Soluciones habitacionales en el Conurbano Bonaerense según tipología y línea programática, 2015.**



Fuente: Elaboración propia en base al informe de ejecución de obras de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV), 2015.

A la vez, la contribución de las diversas modalidades, se fue transformando con el correr de la implementación de los Programas Federales (Cuadro 3.2). En este sentido, el PFEH disminuyó su intervención fuertemente en el último período, pasando de participar en un 11,4% de las obras, a un 2,7% en la segunda etapa. 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 el Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos.

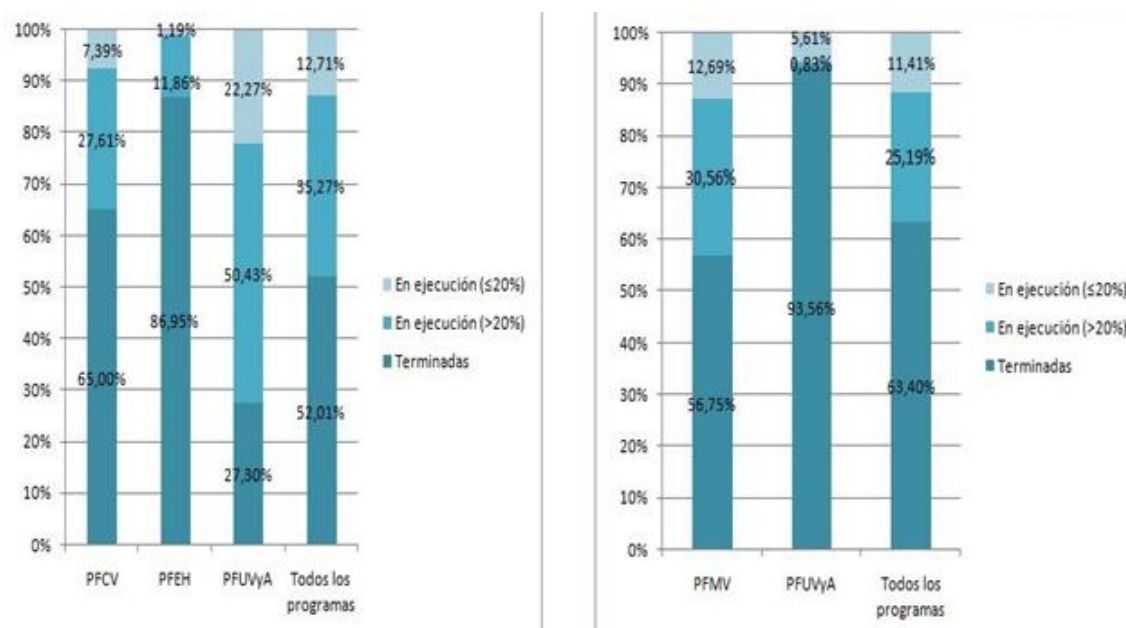
**Cuadro 3.2: Viviendas nuevas por línea programática según período en el que fueron puestas en ejecución, Conurbano Bonaerense, 2015.**

| Programa     | Viviendas nuevas ejecutadas |                         |              |
|--------------|-----------------------------|-------------------------|--------------|
|              | Período 2004–2009 [1]       | Período 2010-2015       | Total        |
| PFEH         | 11,4% (3.804)               | 2,7% (555)              | <b>4359</b>  |
| PFCV         | 55,7% (18.551)              | 48,1% (9.976)           | <b>28527</b> |
| PFUVyA       | 32,9% (10.940)              | 49,2% (10.215)          | <b>21155</b> |
| <b>Total</b> | <b>100,00% (33.295)</b>     | <b>100,00% (20.746)</b> | <b>54041</b> |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (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 (54.041) tan solo el 52% (28.109) de las obras se encontraban terminadas al 2015. Sin embargo, no todos los programas poseen el mismo retardo, mientras el PFEH tiene el 87% de las viviendas terminadas y el PFCV alcanzó el 65%, a partir del PFUVyA solo se consiguió terminar el 27% de las obras iniciadas. Las obras de mejoramiento ejecutadas a partir del PFUVyA sí tienen un alto grado de terminación (94%), aún más que aquellas iniciadas con el PFMV (Gráfico 3.2).

**Gráfico 3.2. Viviendas y mejoramientos ejecutadas 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 base al informe de ejecución de obras de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV), 2015.

Es posible inferir que el rezago que expresa la construcción de viviendas a partir del PFUVyA se vincula 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, esponjamiento, relocalizaciones, concreciones de traza urbana y ajustes a la normativa existente.

En tanto, si nos referimos a la localización de las distintas soluciones habitacionales, también se puede observar heterogeneidades, las tipologías no se distribuyen de modo uniforme en el Gran Buenos Aires. Si diferenciamos en el Conurbano Bonaerense los municipios según su cercanía con la ciudad capital, podemos observar que mientras en la primera corona<sup>87</sup> los Federales se implementan mayoritariamente a través del PFUVyA, en la segunda corona<sup>88</sup> se prioriza el PFCV. A la vez, el PFEH posee un porcentaje de implementación menor en la primera conurbación que en la segunda (Gráfico 3.3<sup>89</sup>).

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 -Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Florencio Varela y Moreno-.

---

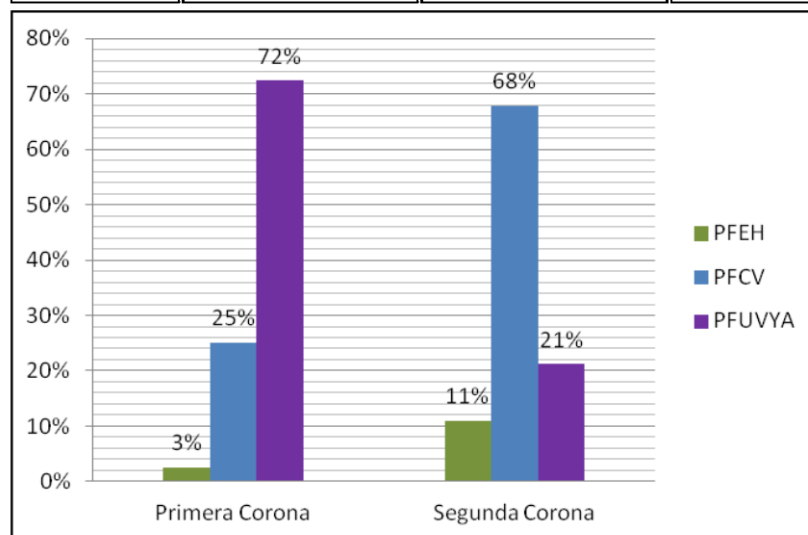
<sup>87</sup> Tal como referimos inicialmente, la primera corona se compone por Avellaneda, San Martín, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, San Isidro, Tres de Febrero y Vicente López. En términos operacionales se distribuyen los valores del municipio de La Matanza, cuyo territorio comparten ambas Coronas, 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.

<sup>88</sup> 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.

<sup>89</sup> En el caso de las obras localizadas en el Municipio de la Matanza, que comparte primera y segunda corona, se han distribuido las obras en igual proporción en ambas.

**Gráfico 3.3. 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         | 4754            | 23773          | <b>28527</b> |
| PFEH         | 491             | 3868           | <b>4359</b>  |
| PFUVYA       | 13723           | 7432           | <b>21155</b> |
| <b>Total</b> | <b>18968</b>    | <b>35073</b>   | <b>54041</b> |



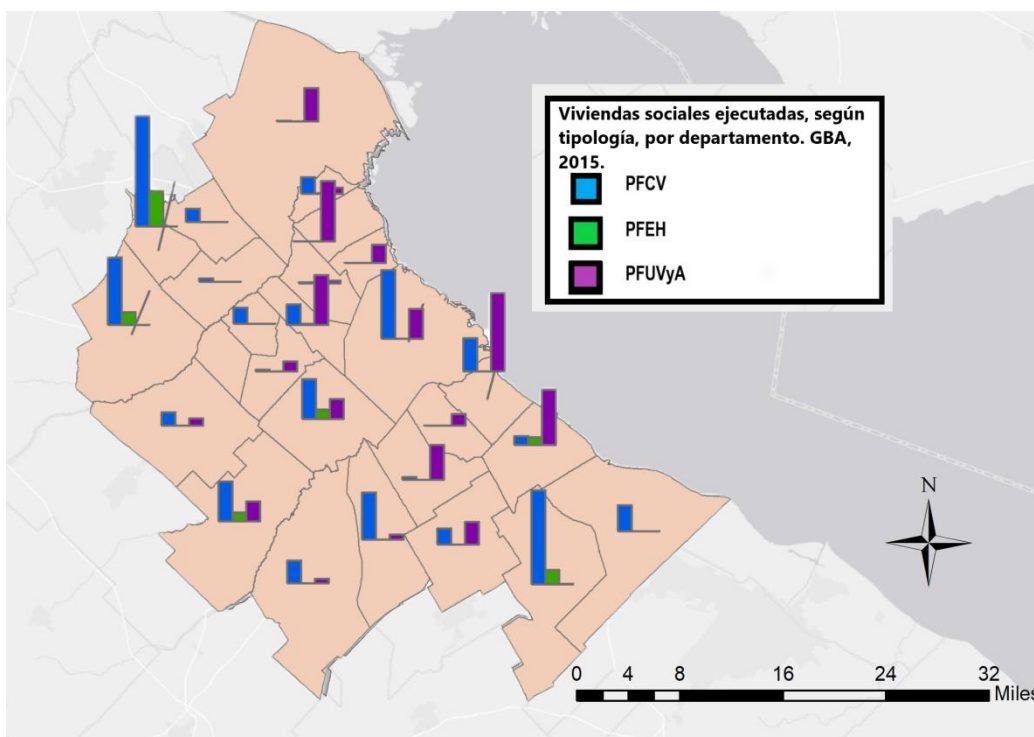
Fuente: Elaboración propia en base al informe de ejecución de obras de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV), 2015.

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 que estos municipios presentan y los altos precios (Baer, 2012), el PFUVyA haya permitido destrabar la problemática; 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 nuevas<sup>90</sup>.

<sup>90</sup> Esta distinción, puede ser puesta en diálogo con las características socio-territoriales de ambas conurbaciones referidas en el Capítulo 1 y 2. 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).

En este mismo sentido analítico, en el Mapa 3.1 se observa que en los municipios que se localizan en el corredor norte del AMBA (Vicente López, San Isidro, Tigre, San Fernando y en menor medida San Martín y Tres de Febrero) el comportamiento es similar que el descrito para la primera corona: es mínima la escala de obra de vivienda que presenta el PFCV y el PFEH. En ambas localizaciones -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 requeridas o más encarecidas en términos de valores del suelo (Di Virgilio y Aramburu, 2020).

**Mapa 3.3. Viviendas sociales ejecutadas a partir de los Programas Federales según línea programática y municipio donde se localizan, AMBA, 2015.**



Fuente: Elaboración propia en base al informe de ejecución de obras de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV), 2015.

Una vez descriptos los rasgos comunes, tanto el Mapa 3.1 como en el Cuadro 3.3 presentan los múltiples escenarios que conviven en el plano de ejecución de los Programas Federales en el 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). En paralelo, sucede lo mismo con las obras de mejoramiento, que también oscilan entre altos valores (Moreno, San Isidro, La Matanza y San Isidro), e inexistentes (Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Malvinas Argentinas y San Miguel). Sin que ello vaya en

diálogo directo con la orientación político partidaria de los municipios involucrados, ni con la situación del déficit habitacional (tal como se deduce trayendo a cuenta los datos referidos en el Capítulo 2).

Finalmente, es posible hacer foco en Avellaneda, donde se observa que, a pesar de la centralidad, se pone en ejecución una gran escala de obras de vivienda nueva, así como de obras de mejoramiento. En este sentido, al compararlo con otros municipios con semejante densidad y cercanía con la ciudad capital, como Vicente López, Tres de Febrero o San Martín, el escenario es aún más llamativo.

**Cuadro 3.3. Soluciones habitacionales ejecutadas con los Programas Federales según tipo, línea programática y municipio donde se localiza, 2015, Conurbano Bonaerense.**

| Municipio           | Soluciones habitacionales |       |        |        |          |       |                 |               |        |          |       |                     | Total de soluciones habitacionales por |
|---------------------|---------------------------|-------|--------|--------|----------|-------|-----------------|---------------|--------|----------|-------|---------------------|--|
|                     | Viviendas                 |       |        |        |          |       | Total viviendas | Mejoramientos |        |          |       | Total mejoramientos |  |
|                     | PFCV                      | PFEH  | % PFEH | PFUVyA | % PFUVyA | PFMV  |                 | % PFMV        | PFUVyA | % PFUVyA |       |                     |  |
| Almirante Brown     | 792                       | 2,8%  | 0      | 0,0%   | 1.111    | 5,3%  | <b>1.903</b>    | 117           | 0,6%   | 0        | 0,0%  | <b>117</b>          | <b>2.020</b>                           |
| Avellaneda          | 1.583                     | 5,5%  | 0      | 0,0%   | 3.763    | 17,8% | <b>5.346</b>    | 3.200         | 15,8%  | 150      | 3,4%  | <b>3.350</b>        | <b>8.696</b>                           |
| Berazategui         | 1.254                     | 4,4%  | 0      | 0,0%   | 0        | 0,0%  | <b>1.254</b>    | 0             | 0,0%   | 0        | 0,0%  | <b>0</b>            | <b>1.254</b>                           |
| Esteban Echeverría  | 2.252                     | 7,9%  | 0      | 0,0%   | 240      | 1,1%  | <b>2.492</b>    | 0             | 0,0%   | 0        | 0,0%  | <b>0</b>            | <b>2.492</b>                           |
| Ezeiza              | 1.074                     | 3,8%  | 0      | 0,0%   | 216      | 1,0%  | <b>1.290</b>    | 0             | 0,0%   | 0        | 0,0%  | <b>0</b>            | <b>1.290</b>                           |
| Florencio Varela    | 4.540                     | 15,9% | 713    | 16,4%  | 29       | 0,1%  | <b>5.282</b>    | 1.112         | 5,5%   | 0        | 0,0%  | <b>1.112</b>        | <b>6.394</b>                           |
| General San Martín  | 50                        | 0,2%  | 0      | 0,0%   | 124      | 0,6%  | <b>174</b>      | 20            | 0,1%   | 0        | 0,0%  | <b>20</b>           | <b>194</b>                             |
| Hurlingham          | 768                       | 2,7%  | 0      | 0,0%   | 0        | 0,0%  | <b>768</b>      | 161           | 0,8%   | 0        | 0,0%  | <b>161</b>          | <b>929</b>                             |
| Ituzaingó           | 0                         | 0,0%  | 0      | 0,0%   | 0        | 0,0%  | <b>0</b>        | 76            | 0,4%   | 0        | 0,0%  | <b>76</b>           | <b>76</b>                              |
| José C. Paz         | 5.316                     | 18,6% | 1.704  | 39,1%  | 0        | 0,0%  | <b>7.020</b>    | 1.617         | 8,0%   | 0        | 0,0%  | <b>1.617</b>        | <b>8.637</b>                           |
| La Matanza          | 3.814                     | 13,4% | 878    | 20,1%  | 1.925    | 9,1%  | <b>6.617</b>    | 3.372         | 16,7%  | 0        | 0,0%  | <b>3.372</b>        | <b>9.989</b>                           |
| Lanús               | 0                         | 0,0%  | 0      | 0,0%   | 541      | 2,6%  | <b>541</b>      | 38            | 0,2%   | 0        | 0,0%  | <b>38</b>           | <b>579</b>                             |
| Lomas de Zamora     | 152                       | 0,5%  | 0      | 0,0%   | 1.689    | 8,0%  | <b>1.841</b>    | 0             | 0,0%   | 812      | 18,2% | <b>812</b>          | <b>2.653</b>                           |
| Malvinas Argentinas | 638                       | 2,2%  | 0      | 0,0%   | 0        | 0,0%  | <b>638</b>      | 0             | 0,0%   | 0        | 0,0%  | <b>0</b>            | <b>638</b>                             |
| Merlo               | 618                       | 2,2%  | 0      | 0,0%   | 340      | 1,6%  | <b>958</b>      | 243           | 1,2%   | 0        | 0,0%  | <b>243</b>          | <b>1.201</b>                           |
| Moreno              | 3.218                     | 11,3% | 600    | 13,8%  | 0        | 0,0%  | <b>3.818</b>    | 5.943         | 29,4%  | 0        | 0,0%  | <b>5.943</b>        | <b>9.761</b>                           |
| Morón               | 60                        | 0,2%  | 0      | 0,0%   | 480      | 2,3%  | <b>540</b>      | 756           | 3,7%   | 37       | 0,8%  | <b>793</b>          | <b>1.333</b>                           |
| Quilmes             | 415                       | 1,5%  | 380    | 8,7%   | 2.651    | 12,5% | <b>3.446</b>    | 100           | 0,5%   | 150      | 3,4%  | <b>250</b>          | <b>3.696</b>                           |
| San Fernando        | 790                       | 2,8%  | 32     | 0,7%   | 290      | 1,4%  | <b>1.112</b>    | 472           | 2,3%   | 0        | 0,0%  | <b>472</b>          | <b>1.584</b>                           |
| San Isidro          | 0                         | 0,0%  | 0      | 0,0%   | 2.893    | 13,7% | <b>2.893</b>    | 1.700         | 8,4%   | 3.306    | 74,2% | <b>5.006</b>        | <b>7.899</b>                           |
| San Miguel          | 160                       | 0,6%  | 0      | 0,0%   | 0        | 0,0%  | <b>160</b>      | 0             | 0,0%   | 0        | 0,0%  | <b>0</b>            | <b>160</b>                             |
| Tigre               | 31                        | 0,1%  | 0      | 0,0%   | 1.592    | 7,5%  | <b>1.623</b>    | 524           | 2,6%   | 0        | 0,0%  | <b>524</b>          | <b>2.147</b>                           |
| Tres de Febrero     | 1.002                     | 3,5%  | 52     | 1,2%   | 2.412    | 11,4% | <b>3.466</b>    | 740           | 3,7%   | 0        | 0,0%  | <b>740</b>          | <b>4.206</b>                           |
| Vicente López       | 0                         | 0,0%  | 0      | 0,0%   | 859      | 4,1%  | <b>859</b>      | 16            | 0,1%   | 0        | 0,0%  | <b>16</b>           | <b>875</b>                             |

Fuente: Elaboración propia en base al informe de ejecución de obras de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV), 2015.

Recapitulando, los Programas Federales implicaron el retorno de la cuestión habitacional a la agenda pública tras la crisis social y política del 2001; y, en particular, asignaron al Gran Buenos Aires protagonismo en la asignación de cupos y financiamiento, generando un cambio en la distribución de la obra pública (las obras ejecutadas en el Conurbano Bonaerense superaban en una década las cifras construidas en los anteriores treinta años). A la vez, los Federales reintrodujeron en agenda un problema histórico de la política habitacional argentina -señalado en el Capítulo 1- que, mayormente enfocada en la generación de vivienda nueva bajo la modalidad “llave en mano”, 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. En este marco los gobiernos locales se vieron frente a la posibilidad de acceder a gran cantidad de obras y recursos; pero, al mismo tiempo, se encontraron frente a la dificultad de proveerse de suelo urbano para ejecutar las obras de vivienda; en un contexto de escasez relativa de lotes y predios amanzanados disponibles y exiguos recursos locales para acceder a suelo urbano (financieros, institucionales, fiscales).

Ante este escenario, en las líneas anteriores observamos un panorama heterogéneo, en un realidad territorial en la que ya de por sí convivían realidades diferentes (tal como observamos en el Capítulo 2). En términos burocrático administrativos vemos que se generaron líneas que ampliaron la posibilidad de saltar el cuello de botella inicial, aunque con perspectivas urbanas y habitacionales distintas. Por un lado el caso de la modalidad “Tierra y Proyecto Urbano”, desarrollada por la Provincia de Buenos Aires, delegaba la adquisición de suelo en el ámbito privado, delegando, también, la definición de la localización de las viviendas y su integración. Por otro lado, surgió la línea destinada a villas y asentamientos, donde los municipios tenían un rol preponderante, y cuya ejecución fue tomando lugar entre las asignaciones. Asimismo vimos que en términos metropolitanos hubo dinámicas generales, entre ellas que el desarrollo de esta línea fue mayor en el ámbito de la primera corona. Mientras la línea destinada a la mera construcción de unidades de vivienda nueva se impuso en la segunda corona, abriendo la pregunta por la integración socio-habitacional de esos barrios nuevos de vivienda social. Esta preocupación se reafirma en las entrevistas a técnicos y funcionarios provinciales, cuando plantean que estos aspectos más vinculados a la evaluación de los predios donde localizar las viviendas, no tenían una atención particular, ante la prioridad por resolver en el menor tiempo posible.

Finalmente, vimos también que a pesar de las dinámicas comunes, las gestiones tuvieron formas y modos particulares. Ya sea en relación a la cantidad de las obras que los municipios pusieron en ejecución, al tipo de solución habitacional, al modo de vincularse con los otros niveles de gobierno y a la combinación (o no) de la construcción de viviendas con planes, políticas urbanas u otras políticas sociales. A continuación, nos adentraremos en el proceso de implementación de los Programas Federales en Avellaneda.

## **CAPÍTULO 4. La implementación de los Programas Federales en el Municipio de Avellaneda**

El desafío de este Capítulo es adentrarnos en las características de la implementación de los Programas Federales en el caso de estudio. Para el abordaje, consideraremos la implementación de la política pública como un *proceso complejo*<sup>91</sup>, cuya trama procuraremos reponer a partir de tres apartados. En el primero de ellos describiremos la ejecución de obras que se concretó con la política habitacional en el Municipio -la “foto”- (3.1); luego, nos adentraremos en la instancia de arribo de la política al Municipio, bosquejando las articulaciones y oportunidades iniciales que se abrieron con el surgimiento del PFUVyA (3.2); y en el último apartado, caracterizaremos las dimensiones centrales del desarrollo del programa en el ámbito local, desde las *marchas* y *contramarchas* que contempló el proceso (3.3).

### **4.1. De aquello que se concretó: la ejecución de los Programas Federales en Avellaneda**

Los Programas Federales de Vivienda arribaron al Municipio de Avellaneda en el año 2005, con la gestión del Intendente Baldomero “Cacho” Álvarez de Olivera<sup>92</sup>. La política federal fue implementada en el ámbito local en sus diversas líneas programáticas, tanto aquella orientada a la urbanización integral de villas y asentamientos, como a la construcción de unidades de vivienda, al mejoramiento del parque habitacional existente y a las obras de infraestructura. A su vez, la ejecución de esta batería de programas se articuló en el territorio con distintas políticas sociales (PROMEBA, ENVIÓN, Agua + Trabajo, entre otras).

Las negociaciones para alcanzar la implementación local fueron iniciadas en el año 2004, pero se concretaron recién en el año 2005, con el lanzamiento del Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos (PFUVyA) y la publicación del conjunto de barrios de la Provincia de Buenos Aires en los que estuvo focalizada, originalmente, esta línea de intervención<sup>93</sup>. En Avellaneda, Villa Tranquila fue la

---

<sup>91</sup> En el desarrollo del Capítulo puntualizaremos algunas coordenadas analíticas para abordar el *proceso* de implementación.

<sup>92</sup> De aquí en adelante me referiré al Intendente con el apodo “Cacho Álvarez” que es como surge entre los entrevistados.

<sup>93</sup> Tal como se refirió en el Capítulo 3, a diferencia de los convenios marco del resto de los Programas Federales, el lanzamiento del Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos (posteriormente elevado a Programa) tuvo entre sus anexos especificados los territorios escogidos para la intervención pública, ellos fueron: Villa Tranquila (Avellaneda); Villa Palito y Las Antenas (La Matanza); Barrio Obrero Santa Catalina y Arroyo Unamuno y del Rey (Lomas de Zamora); Villa Carlos Gardel (Morón); Barrio Veteranos I y II; Barrio 31 de Marzo; Barrio Novak - La Odisea; Barrio 24 de Marzo en Libertad; Barrio El Monte (Quilmes); Villa LA Cava, Villa Uruguay, Villa Bajo Boulogne y Villa Covicom (San Isidro); Villa La Cárcova, Villa La Rana y Villa La Tranquila (San Martín); Villa Las Flores (Vicente López); y, un asentamiento al borde de la autopista La Plata - Buenos Aires (La Plata). Tal como se mencionó

protagonista inicial. El Subprograma se enmarcó en un plan de urbanización para el barrio y estuvo articulado con un programa de rehabilitación del área central del Municipio. A la vez, ambos estuvieron insertos en el Plan Estratégico Avellaneda 2020.

Con este proyecto inicial, la cuestión habitacional ingresó con ímpetu en la agenda municipal y se mantuvo, por más de una década, como un eje central de la política pública de Avellaneda. Ello implicó traspasar los límites de la intendencia de Cacho Álvarez<sup>94</sup> (2003-2007 y 2007-2009), para convertirse también en un componente protagónico de la gestión de Jorge Ferraresi (2009-2011, 2011-2015, 2015-2019, 2019 - actualidad).

A su vez, implicó su irradiación territorial: tras el eje inicial en Villa Tranquila, se proyectaron obras de vivienda, infraestructura y mejoramiento en múltiples barrios de origen popular de Avellaneda. Entre ellos Villa Luján, Isla Maciel, Villa Corina, Villa Azul<sup>95</sup>, Nueva Ana, Lealtad y Justicia, entre otros. En paralelo, entraron en órbita otro tipo de soluciones habitacionales, se construyeron conjuntos de vivienda nueva de baja densidad en localizaciones nuevas dispersas por el Municipio; así como conjuntos de vivienda nueva de alta densidad, en localizaciones nuevas, para beneficiarios de sectores medios. También, se hicieron obras de mejoramiento en el stock de vivienda construida<sup>96</sup>, entre ellas la consolidación y mejoramiento de viviendas en villas y asentamientos, pero también mejoramientos de viviendas de sectores medio-bajos y de los antiguos complejos habitacionales construidos -en altura- en la década del setenta y ochenta (las Torres Nicolás Avellaneda, las Torres de Corina, La Saladita, entre otros). De este modo, fueron múltiples los proyectos de obra llevados a cabo, enmarcados -o no- en procesos de urbanización, con variadas tipologías de vivienda,

---

previamente, aunque en un comienzo su implementación estuvo situada en el Gran Buenos Aires, con el correr de los años se irradió al resto del territorio nacional.

<sup>94</sup> Baldomero “Cacho” Álvarez de Olivera (PJ) había gobernado el Municipio de Avellaneda con dos mandatos consecutivos entre el 1991 y 1999, luego perdió la gobernación en manos de Oscar Laborde (UCR-Alianza) que gobernó el Municipio entre 1999 y 2003. En diciembre del 2003, vuelve a ganar Cacho Álvarez la Intendencia y se mantiene en el poder por dos mandatos consecutivos, hasta que en el 2009, se retira antes de concluir el mandato, para pasar al Ministerio de Desarrollo Social en el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. En su lugar asume el Ing. Jorge Ferraresi, quien ocupaba el cargo de Secretario de Obras Públicas en la gestión de Cacho Álvarez. Jorge Ferraresi termina dicho mandato y, posteriormente, es electo Intendente en 4 elecciones consecutivas.

<sup>95</sup> Así como Villa Tranquila es el primer barrio donde se implementó el Programa Federal, Villa Azul es el barrio donde se ejecutó más recientemente. En él se concentran actualmente la mayor cantidad de obras de vivienda en construcción, en el marco de un proceso de urbanización y en articulación con obras de equipamiento.

<sup>96</sup> Uno de los entrevistados de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos de Avellaneda, que trabajó como parte del equipo técnico encargado de los mejoramientos del parque construido de viviendas, señala que la Municipalidad intervino con las “modalidades más diversas y raras”, a fin de adaptarse a cada caso.

en distintas localizaciones, en articulación con diversos actores de la sociedad civil y destinados a distintos perfiles de beneficiarios<sup>97</sup>.

En relación a la magnitud de la intervención pública, entre en el 2005 y el 2015, se pusieron en ejecución 5.346 viviendas a través del Programa Federal (incluyendo aquellas financiadas con el PFCV<sup>98</sup> y también con el PFUVyA<sup>99</sup>), entre las cuales 2.385 (44,6%) estaban terminadas y entregadas al final del 2015. A la vez, en el mismo lapso de tiempo, entre el PFMV y el PFUVyA se concretaron 2.750 mejoramientos, el 82,1%, al tiempo que 600 quedaban aún en ejecución. La única línea programática que no fue implementada en el municipio fue el PFEH, cuya ejecución de obras tenía como protagonista a las cooperativas de trabajo, generadas a partir de la articulación de organizaciones sociales, con el MDS y el MTySS de la Nación. Ello, reproduce el esquema presentado en el Capítulo 3, donde se observa que el PFEH -coloquialmente llamado “Techo y Trabajo”- tuvo mínimos niveles de ejecución en los municipios de la primera corona<sup>100</sup>.

---

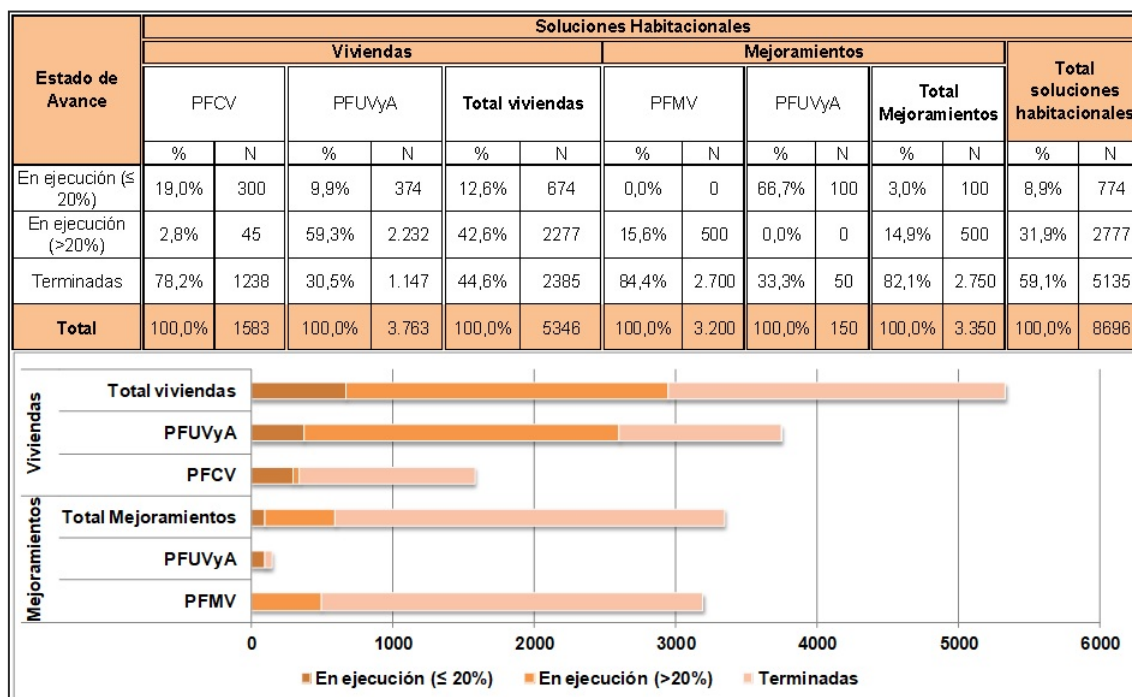
<sup>97</sup> Así como será abordado en los capítulos subsiguientes, los perfiles de los beneficiarios de los Programas Federales en Avellaneda fueron ampliamente diversos. Ello incluyó desde hogares que habitaban en viviendas deficitarias irrecuperables en villas y asentamientos del Municipio, pasando por hogares que habitaban viviendas recuperables en villas y asentamientos, pero en espacios requeridos para procesos de esponjamiento y también población relocalizada en el marco de la Causa Mendoza. A la vez, en el marco de la construcción de vivienda nueva, también hubo beneficiarios de sectores medios, empleados municipales y de distintos sindicatos que articularon con el gobierno municipal. Mismo, entre los entrevistados, tanto arquitectos, como trabajadores sociales, surgió la concreción de relevamientos en viviendas particulares del área urbana formal del Municipio, tanto para censar el déficit como para diseñar e implementar mejoramientos específicos. Sin embargo, no han sido brindados datos más precisos por parte de los técnicos y funcionarios, acerca de si ello derivó o no en una posterior ejecución.

<sup>98</sup> Esta categoría incluye la primera etapa del Programa, la segunda etapa en su versión “Plurianual” y la última versión denominada “Techo Digno”.

<sup>99</sup> Esta categoría incluye las soluciones habitacionales ejecutadas a partir del Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos y también aquellas ejecutadas a partir del Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Esta decisión metodológica se deriva de que no hay una diferenciación en los datos producidos a nivel nacional por la SSDUyV que separe las obras de una u otra línea programática, ni tampoco la hay en la caracterización que los funcionarios y técnicos hacen de ambos programas, ni en torno a los mecanismos de implementación, ni en relación con los sujetos beneficiarios de la política.

<sup>100</sup> Es posible que a la escasez de suelo característica de las áreas centrales, se haya sumado el propio récelo que tenía el Municipio en el manejo de la política habitacional, abonado a la no realización de proyectos dirigidos en parte por organizaciones sociales, pero tampoco por otros actores públicos que no fuese el propio gobierno local. Como veremos más adelante, hubo un reiterado intento de definir desde el gobierno local todas las aristas de la ejecución.

**Cuadro 4.1. Soluciones habitacionales por tipología y según estado de avance de las obras. Avellaneda, AMBA, 2015**



Fuente: elaboración propia en base a la reconstrucción de los datos suministrados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV) del MPFIPS al 2015.

Al observar la terminación de las obras de vivienda en Avellaneda, nos encontramos con que aquellas ejecutadas a partir del PFUVyA concentran valores de terminación más bajos que aquellas desarrolladas con el PFCV (Cuadro 4.1). Es posible vincular el retraso con los tiempos mismos de un proceso de urbanización, en términos de uno de los funcionarios entrevistados “una cosa es dedicarte a construir viviendas en un predio libre, eso es un proyecto arquitectónico y otra es un proceso de urbanización, no es la misma complejidad”. Ello implicaba arribar a consensos y articular una serie de acciones, como referimos en el Capítulo anterior.

En particular, algunas de las obras de vivienda enmarcadas en procesos de urbanización fueron, también, combinadas con obras de infraestructura y extensión de servicios, equipamiento comunitario y mejoramiento barrial, financiadas por otras políticas públicas. La principal en dimensión de obras fue el PROMEBA. Este es el caso de los barrios de Villa Tranquila, Isla Maciel y Villa Azul (Cuadro 4.2).

**Cuadro 4.2 Obras de infraestructura financiadas por el PROMEBA por barrio según tarea realizada y estado de avance de la obra. Avellaneda, AMBA, 2018.**

| Localidad | Barrio                                    | Tarea realizada   | Estado                         |              |
|-----------|---|---|--------------------------------|--------------|
| Dock Sud  | Villa Tranquila                           | E1A- Alumbrado, Contenedores, Parquización, Veredas,Salón de Usos Múltiples | Terminado                      |              |
|           |   | E1B - Agua, Cloacas y Gas   | Terminado                      |              |
|           |   | E2 - Agua y Cloacas para Equipamiento comunitario                           | Terminado                      |              |
|           |   | E4A - Pasajes (Av. Roca y VL)   | Terminado                      |              |
|           |   | E4B - Pasajes (Ciudad Oculta)   | Terminado                      |              |
|           |   | E4D - Red de gas unilever - [CP]  | Terminado                      |              |
|           |   | E7 - Club Esperanza 2000  | Terminado                      |              |
|           |   | E8A - Reparación de cañería agua y cloaca                                   | En ejecución                   |              |
|           |   | E5A - Apertura calles ex predio Unilever - [CP]                             | Terminado                      |              |
|           |   | E5B - Alumbrado Público ex predio Unilever - [CP]                           | Terminado                      |              |
|           |   | E5C - Plaza ex predio Unilever - [CP]                                       | Terminado                      |              |
|           |   | Jardín de Infantes N°11   | Terminado                      |              |
|           |   | Isla Maciely Villa Tranquila  | E3 - Entubamiento de Aº Maciel | En ejecución |
|           |   |   | E6 - Bombeo pluvial            | En ejecución |
|           | E8B - Ampliación estación de bombeo       |   | En ejecución                   |              |
|           | E15 - Cicatrización sobre Entubado Maciel |   | En ejecución                   |              |
|           | Isla Maciel                               | E9 - Pluviales Maciel   | En ejecución                   |              |
|           |   | Red de gas  | Terminado                      |              |
|           |   | E12A - Repavimentación (R1,2,3)   | Terminado                      |              |
|           |   | E12B - - Repavimentación (R4)   | Terminado                      |              |
| Wilde     | Villa Azul                                | Polideportivo Azul  | Terminado                      |              |
|           |   | Posta Sanitaria Azul  | En ejecución                   |              |

Fuente: elaboración propia en base a la reconstrucción de los datos suministrados por PROMEBA al 2018 (disponibles en <https://www.promeba.gov.ar/proyectos>) combinados con aquellos suministrados por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV) al 2015.

En particular el PFUVyA fue la línea programática con mayor protagonismo en la ejecución de la política habitacional en Avellaneda. Ésta primacía se observa en el Cuadro 4.1 pero también fue señalada por los entrevistados del nivel provincial y municipal, que identificaron la implementación del Programa Federal en Avellaneda esencialmente con la línea de urbanización. Ello da cuenta de ciertas características de la gestión del Municipio, vinculadas a la ejecución del PFUVyA, como ser la fuerte preeminencia de la gestión local -por sobre la intervención del IVBA- y la ejecución de proyectos de pequeña escala<sup>101</sup>.

De todos modos, es preciso matizar las implicancias de esta diferenciación formal entre las líneas programáticas (PFCV y PFUVyA) a partir de la organización fáctica que tuvieron los Programa Federales en la gestión de Avellaneda. Dado que no todas las

<sup>101</sup> Según los técnicos entrevistados en el IVBA, las obras de vivienda ejecutadas a partir del PFCV tenían una escala mucho mayor en cantidad de viviendas y Avellaneda priorizaba la ejecución de pequeños proyectos.

viviendas de los proyectos ejecutados a partir del PFUVyA tuvieron como beneficiarios habitantes de villas o asentamientos<sup>102</sup>. Tampoco todos los proyectos ejecutados se localizaron en barrios de origen informal. Al contrario, así como hubo construcción de vivienda inserta o lindante a barrios de origen informal, donde todos los adjudicatarios fueron habitantes de dichos barrios, hubo también construcción de viviendas nuevas en predios lindantes a estos barrios que se destinaron a beneficiarios inscriptos a partir de la demanda espontánea, o a integrantes de sindicatos y/o organizaciones sociales. Asimismo, hubo complejos construidos en la trama urbana del Municipio con el PFUVyA donde estas poblaciones se mixturaron.

La única modalidad que si fue distinguida sistemáticamente del PFUVyA por los profesionales entrevistados del ámbito local fue la línea programática “Mi Casa, Mi Primera Casa”. Esta última fue creada en Avellaneda y anunciada entre finales de 2009 e inicios del 2010, bajo la gestión de Jorge Ferraresi. Su implementación se concretó a partir de la compra de suelo por parte del Municipio y la construcción de unidades financiadas por el PFCV (bajo la modalidad “Techo Digno”<sup>103</sup>). En términos de uno de los ex-funcionarios que protagonizó su desarrollo “son proyectos que tienen otra localización y que fueron diseñados para otro tipo de beneficiario, más de clase media, que también presentaba mucha necesidad en Avellaneda, fueron más centrales, en zonas donde también había mucho déficit y donde se planeaba densificar”.

De este modo, más allá de las diferentes líneas programáticas formales diseñadas desde el nivel central, el Municipio fue generando y diferenciando esquemas de intervención propios, aunque utilizara para ello el financiamiento que arribaba desde el Estado Nacional, con sus restricciones. Así, al enfocar la mirada en los proyectos de vivienda en el Municipio de Avellaneda, vamos a optar por retomar la descripción inicial y distinguir obras de vivienda insertas en villas y/o asentamientos, lindantes a

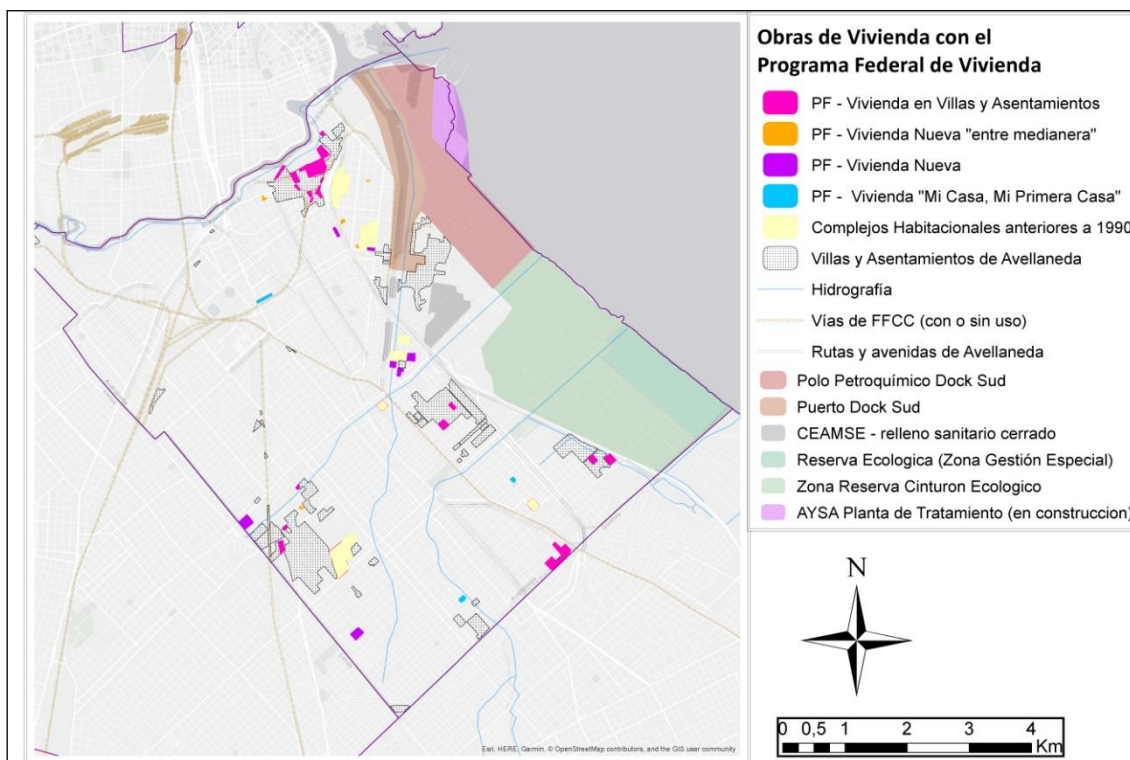
---

<sup>102</sup> Ello implica diferenciar también la información presentada en este apartado. Mientras el avance y tipología de obra, referido al comienzo del apartado, responde a la información formal provista por la SSDUyV del Gobierno Nacional, ello es matizado por la información generada en el nivel local. Esta última presenta otras diferenciaciones al interior de una misma línea programática de los Planes Federales, como ser la localización, la tipología de vivienda, la articulación de la obra con otro tipos de proyecto urbano o políticas públicas, etcétera.

<sup>103</sup> Tal como anticipamos en el Capítulo 3, la modalidad reconvertida del Programa Federal de Construcción de Vivienda “Techo Digno” que surgió en 2009 tuvo ciertas características burocráticas-administrativas que vale la pena mencionar. En la etapa que integra esta línea de acción, los fondos del ANSES aportaban a la política federal de viviendas y fueron administrados por medio de un fideicomiso con el Banco Nación y la SSDUyV. A la vez, el acceso al fideicomiso se concretaba una vez que el municipio hubiese firmado el contrato con las empresas constructoras y, en todos los casos, el pago de la vivienda tendía un plazo de financiamiento menor, con una cuota de mayor valor a aquellas generadas con las anteriores operatorias (del Río, 2012). De este modo, siguiendo a del Río, el origen de los fondos condicionaría la opción hacia sectores medios, al requerir optimizar el recupero de cuotas y al hacerse este de mayor valor (2012: 117)

ellas y, en ciertos casos, articulados con procesos de urbanización y relocalización; obras de vivienda nueva en la trama formal e inserta entre medianera; y, obras de vivienda nueva en la trama y en altura (“Mi Casa, Mi Primera Casa”). Además, los mejoramientos hechos en antiguos complejos habitacionales (Mapa 4.1).

**Mapa 4.4. Programa Federal de Vivienda en Avellaneda según tipología de intervención urbana, 2018, AMBA.**



Fuente: Elaboración propia en base a la reconstrucción de los datos suministrados por la Secretaría de Obras y Servicios Públicos (SOySP) de la Municipalidad de Avellaneda al 2018.

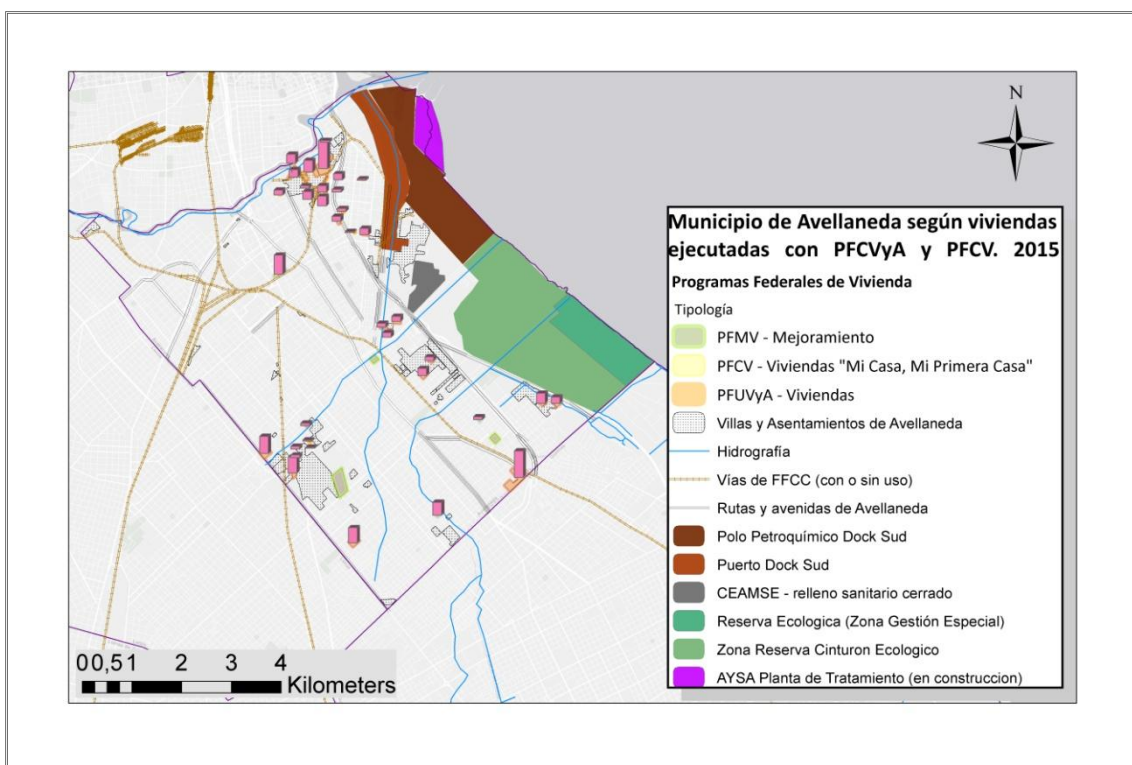
Asimismo, al hacer una lectura combinada entre la dimensión, la tipología y la localización de las obras mencionadas, es posible indicar especificidades de cada modalidad. En primer lugar, gran parte de las obras de vivienda de Avellaneda se concentraron en las inmediaciones o insertas en los barrios de origen popular (villas o asentamientos), la mayoría de ellas fueron viviendas hechas en dúplex y generaron una cuadrícula específica, con calles públicas internas que se diferenciaron de la cuadrícula del resto de la Ciudad.

El segundo lugar, aunque en menor medida, hay un conjunto de obras de vivienda nueva, algunas hechas entre medianeras en el área formal de Avellaneda y, consecuentemente, insertas en manzanas de la trama del municipio, otras hechas en predios más grandes que ocupan una manzana -o similar-. La localización de esta tipología es dispersa, aunque mayoritariamente las viviendas hechas entre medianeras se ubican en Avellaneda Centro y/o en la localidad de Dock Sud. La cantidad de

viviendas que agrupan son pocas y están resueltas, mayoritariamente, en construcciones de tres pisos, muy similares a la altura que tienen en su entorno. En esta tipología se concentran varios complejos que no se diferencian fácilmente del entorno. A la vez, muchos conjuntos se cerraron, generando calles internas con circulación restringida solo a los vecinos<sup>104</sup>.

Y además, hay tres predios dedicados al programa “Mi Casa, Mi Primera Casa”, también ubicados en zonas centrales y/o residenciales (Avellaneda Centro y Wilde), dos de ellos resueltos con edificios de más de 10 pisos y uno bajo, en duplex. Ocupan predios similares a la primera tipología, aunque se diferencian en la localización y en la cantidad de viviendas que concentran por ser edificios en altura. Es así que cuando combinamos la lectura del Mapa N°4.1 y el Mapa N°4.2, vemos que aún predios pequeños concentran en estos casos gran cantidad de unidades de vivienda.

**Mapa N°4.2 Obras de Vivienda Social ejecutadas con el Programa Federal, según cantidad de unidades por predio. Avellaneda, AMBA, 2015.**



Fuente: elaboración propia en base a la reconstrucción de los datos suministrados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV) actualizado al 2015 y por la Secretaría de Obras y Servicios Públicos (SOySP) de la Municipalidad de Avellaneda al 2018.

En relación a la ubicación de las obras según las localidades del Municipio (Cuadro 4.3) vemos que Dock Sud (39,4%) y Wilde (30%) reúnen la mayor cantidad de viviendas

<sup>104</sup> Continuaremos en la descripción de esta tipología en el Capítulo 6.

construidas con los Programas Federales. Ambas localidades concentraron los proyectos más amplios de urbanización, Villa Tranquila y Villa Azul, donde se combinaron las obras de vivienda de mayor escala con obras de infraestructura financiadas con el PROMEBA. A su vez, en ambas localidades hay proyectos vigentes - en ejecución- y de gran escala, aunque muy diferentes entre sí, tales como el complejo de 440 viviendas en el predio “Alianza” destinado para la relocalización de Villa Inflamable -y localizado entre Villa Tranquila y Villa Maciel- y las 300 unidades de vivienda en altura del “Complejo Habitacional Onsari” -ex Papelera del Plata-, destinadas para familias de sectores medios y ejecutadas a través del programa “Mi Casa, Mi Primera Casa”<sup>105</sup>.

Cuadro 4.3. Viviendas del Programa Federal construidas y entregadas según localidad del Municipio de Avellaneda, AMBA. 2016.<sup>106</sup>

| Localidad     | Viviendas construidas y entregadas |               |
|---------------|------------------------------------|---------------|
|               |                                    | %             |
| Dock Sud      | 940                                | 39,4%         |
| Centro        | 51                                 | 2,1%          |
| Sarandí       | 122                                | 5,1%          |
| Gerli         | 382                                | 16,0%         |
| Villa Domingo | 174                                | 7,3%          |
| Wilde         | 716                                | 30,0%         |
| <b>Total</b>  | <b>2385</b>                        | <b>100,0%</b> |

Fuente: elaboración propia en base a la reconstrucción de los datos suministrados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV) actualizado al 2015 y por la Secretaría de Obras y Servicios Públicos (SOySP) de la Municipalidad de Avellaneda al 2016.

En diálogo con la caracterización del territorio referida en el Capítulo 2, en los cuadros y cartografía aquí presentada puede observarse que así como hubo (y aún hay) proyectos de obra cuya ejecución implicó la construcción de vivienda en áreas centrales pero históricamente segregadas, vinculadas a los usos industriales y al Puerto -como son gran parte de las obras localizadas en el noroeste del Partido, en la Localidad de Dock Sud-. También hubo proyectos de vivienda que se ubican en el centro Avellaneda, en la cabecera municipal, o mismo en áreas no centrales pero si residenciales -de sectores medios- y/o convenientemente conectadas (como ser las obras de vivienda ubicadas en el área oeste de la Localidad de Wilde).

<sup>105</sup> De ambos casos profundizaremos el desarrollo en el Capítulo 6.

<sup>106</sup> Las diferencias que existen entre el total de viviendas presentado en el Cuadro N°4.1 y este último surge de que las primeras incluyen las viviendas ejecutadas y este último únicamente las viviendas entregadas al 2016.

Este panorama inicial permite dar cuenta de la diversidad de las obras ejecutadas por el Municipio a partir de los Programas Federales. Además, aún sin profundizar en la escala de obras, que es llamativa al tratarse de un partido ubicado en la primera corona y que linda con la Ciudad de Buenos Áreas, vale la pena destacar que en ciertos proyectos de vivienda la gestión de Avellaneda logró cierta distribución territorial de la política habitacional, característica que no es habitual en la política de vivienda social (Del Río y Duarte, 2012; Najman, 2018; Ostuni, 2010; Vio, 2010). En esta misma línea ciertos proyectos gestionados en Avellaneda nos invitan a pensar en una concepción más integral del hábitat (procesos de urbanización, esponjamiento, apertura de calles y/o combinación en el territorio con otras políticas públicas de infraestructura), y, en algunos casos, una tendencia a la visión más ampliada de la política de vivienda a la política urbana (como son las intervenciones de proyectos de vivienda pequeños y entre medianera). Como es de prever, ellos no son todos los casos.

En el devenir de los apartados subsiguientes se busca reconstruir el proceso de implementación de la política habitacional que tuvo como resultado las líneas programáticas y obras ejecutadas, recientemente descritas. Para ello, en los próximos apartados nos enfocamos en el arribo, la amalgama de los Programas Federales con otras políticas públicas, las discusiones que se dieron internamente entre técnicos y funcionarios municipales en torno al diseño y concreción de los proyectos y las marchas y contramarchas dadas en la ejecución de la política pública. El desafío es empezar a delinear los elementos principales que compusieron este proceso de implementación particular. Cuya ejecución, con modalidades más y menos creativas, dio lugar a la distribución de la vivienda social descrita en este primer apartado que, en algunos casos, reconoció el acceso a áreas tradicionalmente *prohibidas*<sup>107</sup> para la vivienda social; mientras, en otros, lo obturó o y/o reprodujo elementos recurrentes de la gestión más productivista de la política habitacional Argentina. Y, en el medio, todos los matices.

---

<sup>107</sup> Del Río y Duarte (2012) evidencian que la vivienda social construida en el Conurbano Bonaerense a partir de los Programas Federales no se distribuyó en forma homogéneamente en el espacio urbano. De este modo, a partir de la reconstrucción de la localización de las obras de vivienda y de los servicios habitacionales a ella asociada, observan que allí donde se encuentran las mejores condiciones urbanas generales equivalía, mayoritariamente, a un territorio “prohibido” para la política habitacional.

#### **4.2. Amalgamar instrumentos, el arribo de los Programas Federales y su articulación en el ámbito local**

Como referimos, la implementación de los Programas Federales en el Municipio de Avellaneda llevó la cuestión habitacional al centro de la escena local, aunque en el marco de la poscrisis social, económica y política del 2001, y el consecuente deterioro de los indicadores sociales en el Conurbano Bonaerense. De este modo, es posible encontrar, en su desarrollo local inicial, tanto elementos de continuidad con el paradigma de la emergencia que caracterizó la década del noventa (Rizzo, 2010), como de reconstrucción de la legitimidad institucional propio de la etapa de la poscrisis (Rodríguez, 2012).

La gestión liderada por Cacho Álvarez, que asumió en diciembre del 2003, inició aquello que uno de los altos funcionarios describió como la “recuperación” del Municipio: “pensá que en 2004 veníamos del 2001, recuperábamos el distrito recién después de la Alianza<sup>108</sup>, el Puente Pueyrredón estaba todo el tiempo tomado, los muchachos iban todo el tiempo [...]”. En las entrevistas a técnicos y funcionarios del Municipio, la gestión inicial de la política pública era comprendida como un instrumento más para ello.

---

<sup>108</sup> Tal como se refirió anteriormente, entre 1999 y el 2003 había gobernado el Municipio Oscar Laborde (UCR-Alianza), en diálogo con la fuerza política que gobernó el Estado Nacional en dicho período.

#### 4.2.1. El Plan Estratégico de Avellaneda 2020 y el ingreso de la cuestión habitacional en el Municipio

Otra característica de la cuestión habitacional en Avellaneda fue que ingresó en la agenda pública local inserta en planes y proyectos de mayor alcance. Estos incluyeron diversos ejes de intervención social y urbana. El primero, y más abarcativo, fue el Plan Estratégico Avellaneda 2020 (PEA)<sup>109</sup>, iniciado en el 2004 y presentado con un informe consolidado en el año 2005 por el, entonces, Intendente Cacho Álvarez. En el PEA estuvo incluido el Programa de Urbanización de Villa Tranquila, donde se insertaron los Programas Federales de Vivienda, en articulación con otros ejes de intervención urbana (Plan de Rehabilitación del Área Central, Plan de Movilidad, etcétera).

En su desarrollo, el PEA habilitó la generación de múltiples talleres y consultorías, financiado por la Secretaría de Política Económica (SPE) del Ministerio de Economía y Producción (MEyP) de la Nación, a partir de fondos otorgados -a modo de préstamos- por el BID. En su informe final se plasmó una caracterización del perfil social y productivo del Municipio y se introdujeron los principales problemas constitutivos y/o vinculados a su desarrollo<sup>110</sup>. En vista a ello, se presentaban 4 dimensiones de intervención pública a abordar: la generación de un sistema de información Municipal; el inicio de un proceso de gestión asociada; el desarrollo local; y la planificación del desarrollo urbano y territorial.

Un elemento de interés para esta tesis es la dimensión del PEA referida al *desarrollo urbano y territorial*. En su abordaje se caracterizaban las políticas urbanas y habitacionales en Avellaneda y el AMBA, para luego plantear una propuesta de intervención pública. En gran medida, en el diagnóstico se analizaba en forma crítica el avance neoliberal de la década del noventa en Avellaneda<sup>111</sup>, donde las temáticas de

---

<sup>109</sup> De aquí en adelante la información que se presenta del PEA surge de la lectura y análisis del Informe Consolidado (producido por la Municipalidad de Avellaneda y financiado por el BID en articulación con el Ministerio de Economía y Producción (MEyP)) que luego nosotros complementamos con información brindada en entrevistas -por técnicos y funcionarios-.

<sup>110</sup> El informe del PEA introducía los principales indicadores para abordar el estado de situación del Municipio, así también el recorrido histórico de conformación social y habitacional de la Ciudad de Avellaneda, en vínculo con su historia industrial, y las marcas resultantes de aquello que el informe denomina como “efectos negativos de la globalización económica en los escenarios locales, sin prácticamente ninguna capacidad de incidencia en dichos fenómenos, ni siquiera en su previsión”<sup>110</sup> (Municipalidad de Avellaneda, Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Política Económica, 2006). A la vez, el informe fundamentaba la importancia de un Plan, tras la etapa iniciada en la década del setenta, caracterizada por una crisis de paradigma económico, que ponía en quiebre el estado de bienestar, basado en el pleno empleo y en el modelo de industrialización, afectando a las grandes áreas metropolitana “produciendo el abandono de las infraestructuras, [generando] grandes cementerios industriales y fenómenos nunca vistos de marginación y pobreza” (Municipalidad de Avellaneda, Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Política Económica, 2006).

<sup>111</sup> En paralelo, según la letra del PEA, aquellas funciones que habían sido descentralizadas hacia los gobiernos provinciales y/o municipales no habían estado acompañadas con los recursos

hábitat, vivienda, gestión del suelo y servicios públicos habían “perdido protagonismo en las políticas públicas” para “integrar el proceso de privatización y el auge del mercado”<sup>112</sup> (Municipalidad de Avellaneda y Ministerio de Economía y Producción 2006: 86).

En base al paradigma mencionado, el PEA planteaba un programa de “Rejerarquización de la planificación urbana para el desarrollo urbano y territorial”, compuesto por un conjunto de intervenciones específicas (Mapa 4.3 y Mapa 4.4)<sup>113</sup>. Entre ellas:

- 1) Revitalización del Área Central (incluyendo la “apertura al Riachuelo”; la revalorización del casco histórico; la revitalización de las barracas de Avellaneda; la generación de un circuito turístico; la apertura de calles; y el Programa de Urbanización para Villa Tranquila);
- 2) Generación de una nueva centralidad (incluyendo el traslado de la Estación Avellaneda Centro a la Avenida Güemes con la conformación de nuevo centro de trasbordo y un área de esparcimiento; el traslado del Mercado del Abasto; la concreción de un área de universidades -UBA y UNDAV-; y la mudanza del Palacio Municipal);
- 3) Rehabilitación Ferroviaria (Incluyendo: Tren del Este; Tren Provincial<sup>114</sup>; y el tren de carga operado por Ferrosur Roca S.A);
- 4) Plan de movilidad (Renovación de antiguos puentes metálicos; construcción de nuevos puentes; fomento de corredores metropolitanos -para el desvío de cargas-);
- 5) Área Ribereña del Río de la Plata y área de “Las Quintas” (productores y recreativo);
- 6) Reordenamiento y generación de nuevos polos industriales y enclaves logísticos (incluyendo el Puerto del Dock Sud -logística-; Polo Petroquímico; Playón Ferroviario)

---

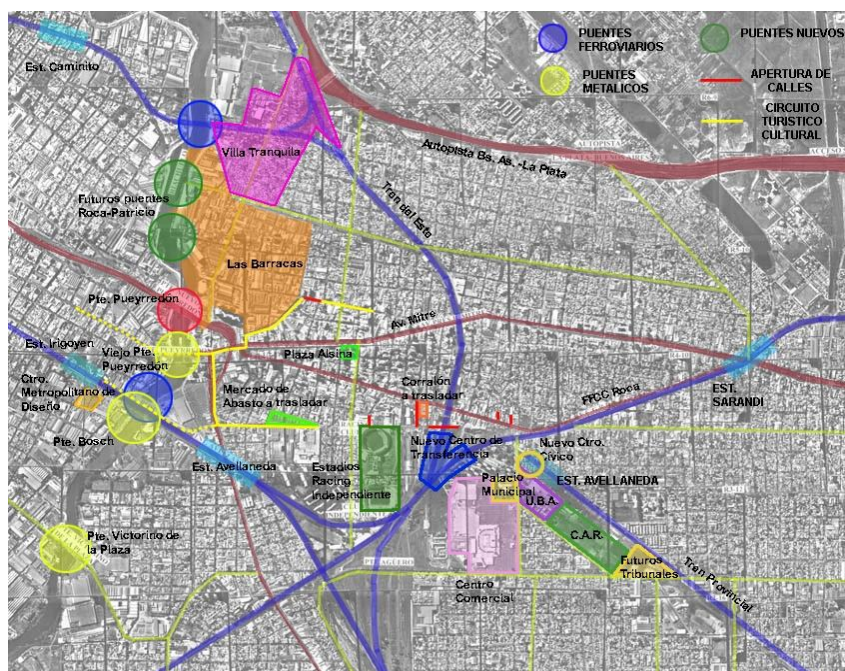
correspondientes. Ello, se fundamentaba, hacía que tanto el gobierno local de Avellaneda, como el resto, hubiese tenido que: “afrontar una mayor cantidad de funciones con una menor cantidad de recursos financieros, humanos y técnicos”

<sup>112</sup> Interesa aquí incorporar la conceptualización que Pirez (2012, 2016) propone para la noción de *mercantilización* -y *desmercantilización*-. El autor utiliza ambos términos para analizar el rol del estado en los procesos históricos de urbanización, producción de infraestructura y prestación de servicios. Así, explica la privatización como la mercantilización de la producción, consumo y funcionamiento de los de los servicios urbanos.

<sup>113</sup> A la vez, además de estas intervenciones, el informe contaba con objetivos para este eje como “abordar el déficit habitacional y la marginalidad y pobreza urbana”; “reducir los impactos ambientales negativos de la industria”; y “desarrollar el mercado inmobiliario”.

<sup>114</sup> Que funcionó como tren de pasajeros hasta 1977.

**Mapa 4.3. Plan de Revitalización del Área Central Avellaneda, Plan Estratégico Avellaneda 2020, 2006.**



Fuente: Extraído del “Informe Final Consolidado”, Plan Estratégico Avellaneda 2020, Municipalidad de Avellaneda, Ministerio de Economía y Producción, 2006.<sup>115</sup>

**Mapa 4.4. Plan de Rehabilitación de Ramales Ferroviarios, Plan Estratégico Avellaneda 2020, 2006.**



Fuente: Extraído del “Informe Final Consolidado”, Plan Estratégico Avellaneda 2020, Municipalidad de Avellaneda, Ministerio de Economía y Producción, 2006.<sup>116</sup>

<sup>115</sup> Compone, también, el conjunto de mapas y planos que los ex funcionarios aún muestran para describir el Programa de Urbanización de Villa Tranquila en las entrevistas.

<sup>116</sup> Idem.

Más allá de la formalidad burocrática vinculada al Plan Estratégico, la reconstrucción del mismo toma relevancia porque las líneas presentadas dialogan directamente con los ejes de intervención urbana que los funcionarios entrevistados plantean como aquellas que se tuvieron en cuenta. De este modo, aquellos perfiles técnicos que ingresaron con la gestión de Cacho Álvarez enmarcan, en las entrevistas, el ingreso de los Programas Federales con el Proyecto de Urbanización de Villa Tranquila, que a su vez lo insertan en el Plan de Rehabilitación del Área Central de Avellaneda, en articulación con el Plan de movilidad y de Reactivación de la infraestructura ferroviaria. Ello se expresa en la siguiente cita:

*El proyecto de urbanización de Villa Tranquila arrancó la formulación en el año 2004, una cuestión que siempre pensamos es que los proyectos de urbanizaciones de villas hay que mirarlos con una lupa un poco más grande, la cuestión urbana y el impacto urbano. En este caso estaba incluido en el proyecto del área central de Avellaneda y el proyecto metropolitano de transporte, siempre hay que hacer el ida y vuelta [...]. Entonces, la mirada que nosotros le dimos cuando arrancamos el proyecto estaba dentro de un proyecto más grande, de reactivación de ramales ferroviarios y dentro de un proyecto más chico, de rehabilitación del área central (Alto Funcionario Municipal, Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Marzo 2017).*

La perspectiva compartida también puede comprenderse a partir de qué actores fueron los funcionarios municipales que participaron en uno y otro diseño. En gran medida los consultores internos del PEA 2020, aquellos que participaron en sus talleres y los funcionarios que proyectaron el Plan de Rehabilitación del Área Central y el Programa de Villa Tranquila, fueron los mismos profesionales. Son, también, aquellos funcionarios que integraron la Secretaría de Obras y Servicios Públicos (SOySP), la Subsecretaría de Planificación (SsP) y la Secretaría de Planificación (SP) del Municipio. De este modo, son esperables las coincidencias.

#### **4.2.2. La articulación local de políticas públicas y líneas de financiamiento (o hacer lo que se puede con lo que se tiene)**

La articulación entre el Plan Estratégico y los Programas Federales puede, también, comprenderse en el marco de las múltiples líneas de financiamiento articuladas en el distrito para avanzar en la gestión del territorio local. Ello implica enmarcar la intervención urbana -o habitacional- del Gobierno de Avellaneda en la complejidad presupuestaria en la que están envueltos los gobiernos locales, tras los procesos de descentralización de la década del noventa, descritos en el Capítulo 1. Es decir, los limitados recursos financieros disponibles para políticas locales que excedan los

lineamientos de las políticas públicas establecidas desde el nivel nacional o, en menor medida, provincial<sup>117</sup>.

En esta línea de análisis, uno de los entrevistados que dirigió la llegada de los Programas Federales a Avellaneda explicaba que “palanquear financiamiento” constituye un requerimiento esencial para llevar adelante proyectos urbanos en los gobiernos locales:

*El esquema de financiamiento de obra es múltiple, tenés un palancamiento de financiamiento múltiple, tenés que ir armándote la ingeniería, es muy artesanal, irlo pensando y saber que este tipo de proyectos trasciende lo que es la escala de un solo financiamiento. En el caso de Villa Tranquila, si lo desagregas son un montón de financiamientos distintos, tenés que palanquear, nosotros logramos hasta que una ONG holandesa nos financie los espacios recreativos... (Funcionario Municipal, Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Marzo 2017).*

Continuando con el ejemplo del entrevistado, en el caso del Programa de Urbanización de Villa Tranquila la primera política vinculada al hábitat que se implementó fue el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA). Su ejecución incluyó principalmente obras de infraestructura, mejoramiento y extensión de servicios públicos desde el área central del Municipio hasta Villa Tranquila y el barrio aledaño, Isla Maciel. Inicialmente, también se enfocaría en la construcción de viviendas, hasta el lanzamiento del Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos:

*Había mucho apoyo de Nación, entonces nos juntamos con la gente de vivienda [Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda], que eran los que manejaban el PROMEBA y los Programas Federales. Porque en un principio el primer financiamiento iba a venir por el programa del BID y uno de los requisitos era tener una Unidad Ejecutora. Y dijimos “bueno, armemos acá una Unidad Ejecutora”. Y armamos un equipo, una estructura con 5 áreas, las del PROMEBA tiene cuatro áreas y nosotros le agregamos una (Funcionario Municipal, Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Marzo 2017).*

Tal como refiere el entrevistado, para la implementación del PROMEBA se organizó una unidad ejecutora en el ámbito municipal, que se amoldó al esquema del Programa del BID, que a la vez debía responder a las unidades ejecutoras del nivel nacional y del nivel provincial. La organización de la unidad ejecutora estaba estructurada a partir de cuatro dimensiones o componentes: una dimensión ambiental; una dimensión social; una dimensión urbana y de proyectos; y una dimensión de regularización legal y dominial, vinculada a la gestión del suelo. A este esquema la Municipalidad de Avellaneda le sumó un componente de desarrollo local, el funcionario que coordinó el arribo inicial explica la decisión en vínculo con el contexto socioeconómico de la

---

<sup>117</sup> Para mayor desarrollo de este punto es central la bibliografía previamente citada en el Capítulo 1 y en el Capítulo 3, principalmente Rodríguez y Di Virgilio (2010) y Pérez (2010).

poscrisis: “le agregamos una quinta pata, que fue el desarrollo local. Pensá que era el 2004 y nosotros dijimos “está todo bien en avanzar con los servicios y las viviendas pero esta gente necesita trabajo””.

Las diversas investigaciones que analizaron la implementación de la política habitacional en el Municipio, rescatan el modo en que el esquema organizativo del Programa del BID permeó el desarrollo inicial de los Programas Federales (Bettatis, 2009; Mendoza, 2008; Olejarczyk, 2013). Esta influencia es enunciada, también, entre los entrevistados que participaron del arribo de la política habitacional en Avellaneda. Tanto en relación a las tareas con las que había avanzado el equipo inicial del PROMEBA, como en su esquema organizativo.

Por un lado el desarrollo del programa del BID consolidó un diagnóstico territorial específico -en paralelo al PEA-. En este sentido, con la implementación inicial del PROMEBA se inició el censo en Villa Tranquila, que fundamentó el diseño del proyecto de urbanización del barrio y sustentó la presentación inicial para los cupos de vivienda de los Programas Federales, al tener en detalle el déficit cuantitativo y cualitativo del barrio. Por otro lado, le dio la base para formar un equipo técnico y un esquema de trabajo. Así la ejecución inicial del PROMEBA, en articulación con el PEA, generó las bases de un equipo técnico, que consolidó un diagnóstico y una propuesta para el área central de Avellaneda. Según reconstruye uno de los entrevistados:

*Lo interesante era que los responsables de los 5 componentes del PROMEBA eran todos empleados municipales, de distintas áreas del Municipio, y eso es bien difícil generalmente, porque cada área suele funcionar medio como un compartimento estanco y acá se logró integrar todas las áreas<sup>118</sup>. Ahí funcionamos bien y después los equipos técnicos los conformamos con los convenios con las universidades, la UTN, la UNLA, la UBA...Desde la UNLP nos hicieron la evaluación de impacto ambiental, con el PROMEBA también nos financiaron algunos consultores... (Funcionario Municipal, Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Marzo 2017).*

---

<sup>118</sup> Es preciso aclarar que según la reconstrucción que hacen algunos técnicos que formaron parte de la Secretaría de Hábitat Social, la integración era a partir de cierta configuración jerárquica desigual, donde el área proveniente de las ciencias sociales, no tenía el mismo acceso a la información, ni a los mismos espacios de decisión. Dado que esta percepción no es unánime, queda abierta la pregunta de si la relación fue mutando con el correr de la implementación de la política pública o si simplemente representan diferentes percepciones de una misma realidad. En cualquier caso, finalmente la Secretaría de Hábitat Social, que creció y se consolidó hacia adentro de la Secretarías de Obras Públicas y Planificación, fue movida en el 2015 fuera de esta Secretaría, quedando desarticulada. Una mayor profundización del devenir de ésta Secretaría y de su trabajo territorial es posible encontrarlo en la investigación de Olejarczyk (2013): “Tensiones en la versión de una política pública: los Programas Federales de Construcción de Viviendas”.

A partir de la implementación en Villa Tranquila, es compartida la mirada entre los entrevistados, se impulsaron múltiples políticas sociales<sup>119</sup> en las que se combinó el trabajo del equipo técnico, su presencia territorial, la información generada con el diagnóstico socio-habitacional y el apoyo del Ejecutivo Local a las propuestas.

Según indica uno de los funcionarios, era central encontrar la “función” de cada una de las políticas públicas -y de su financiamiento- en los proyectos de la municipalidad. En este marco el explicaba: “al Subprograma [PFUVyA<sup>120</sup>] lo usábamos para construir viviendas, porque lo que tenía de bueno era que nos permitía construir viviendas para familias numerosas en las urbanizaciones”. En tanto, el Programa Mejor Vivir (PFMV) fue ejecutado para mejorar y consolidar viviendas en algunos barrios de origen informal, pero también formal (“familias de clase media-baja, por ejemplo personas jubiladas con la mínima, que quizás hacía 20 o 30 años que no le podían hacer arreglos a la vivienda”) y para el mejoramiento de viviendas sociales colectivas (es el caso de las Torres de Corina y/o del Complejo Nicolás Avellaneda, donde se hicieron arreglos en las carpinterías, en los tanques de agua y de pintura). Por su parte, el PROMEBA financió obras de infraestructura, redes troncales de agua y cloaca en Isla Maciel, Villa Tranquila y las antiguas barracas<sup>121</sup>; el entubamiento del Arroyo Maciel; o la construcción de equipamiento colectivo como el Polideportivo “Azul” en el barrio homónimo.

Las instituciones públicas educativas fueron, también, un núcleo importante de generación de recursos humanos y técnicos<sup>122</sup>. Asimismo, otras agencias del Estado

---

<sup>119</sup> Algunas de ellas se consolidaron con el tiempo, como el Programa Envión que surgió en esta primera etapa en el Municipio de Avellaneda, como una propuesta de equipo de la Dirección de Hábitat Social. Su implementación acompañó con presencia territorial los procesos de urbanización, conforme estos se irradiaron por los distintos barrios del Municipio. En paralelo, el Programa Envión se provincializó, con ciertas modificaciones, y se expandió a partir del Ministerio de Desarrollo Social por el AMBA. En relación al proceso de surgimiento del Programa en el ámbito local uno de los ex funcionarios refiere: *“el Envión fue uno de los resultados de la lectura de ese primer Censo [Censo Villa Tranquila], los datos los georeferenciamos, hicimos mapas temáticos y eso permitió detectar que había zonas donde un montón de chicos no iban a la escuela, que no habían terminado la primaria o la secundaria, y eso lo tomó el equipo de Hábitat [Dirección de Hábitat Social]. Fue una lectura real, sobre un dato real, que ya te digo, nos permitió avanzar con un montón de cuestiones, el Envión fue uno...”*

En un primer momento, el Programa fue acompañado por un sistema de becas de estudio y pasantías otorgadas a jóvenes y adolescentes que, financiadas por las industrias instaladas en el Municipio a partir del sistema de RSE, podían efectuarse tanto en la Municipalidad, como en Ferrum, Unilever u otras industrias (según los habitantes de Villa Tranquila entrevistados, las pasantías se concretaron en la intendencia de “Cacho” Álvarez y en los primeros años de la gestión de Ferraresi).

<sup>120</sup> Agregado por la autora.

<sup>121</sup> El mismo funcionario municipal refiere: *“En Tranquila, se hizo la red de agua y cloaca, como era una zona muy vieja de Avellaneda, tuvieron que llegar hasta la Avenida Mitre, por lo cual no solo sirvió a Villa Tranquila sino que sirvió a los vecinos que están aledaños a Villa Tranquila”.*

<sup>122</sup> Gran parte del equipo que luego conformó la Dirección de Hábitat Social había comenzado a trabajar a partir de convenios de asistencia técnica con la Facultad de Ciencias Sociales, de la UBA, los modos de contratación parecen haber sido diferentes con el correr del Programa, aunque en general coinciden en

tuvieron articulación con la implementación de los Programas Federales, muchas de ellas vinculadas con la generación de empleo, como AYSA con la coordinación y financiamiento del Programa Agua + Trabajo, o el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) con el armado de cooperativas de trabajo para la dotación de equipamiento básico.

A la par de las intervenciones urbanas propuestas, se generaron y actualizaron articulaciones con otro tipo de actores urbanos: actores privados de carácter diverso. En relación a ello, vale la pena retomar la propuesta de articulación que surge del discurso del Ejecutivo Municipal, que en el plenario de presentación del PEA refería<sup>123</sup> :

*La necesaria transformación del modelo de gestión del gobierno local, de uno centrado en la provisión de servicios municipales, clásicos, hacia un modelo centrado en la orientación de la inversión pública y privada, para la promoción del desarrollo local.* (Intendente de Avellaneda -Baldomero Álvarez de Olivera-, 2005, extracto del discurso pronunciado en el acto público de lanzamiento del Plan Estratégico de Avellaneda y citado en el Informe Final PEA, 2006).

Entre las entrevistas brindadas por los ex funcionarios municipales también surge la importancia del rol del sector privado, aunque matizada, ya que remarcan la jerarquía que el Estado debe tener en estos procesos -en torno a este aspecto, profundizaremos en el Capítulo 5-.

Olejarczyk (2013) identifica en el diseño y la implementación del Plan de Urbanización para Villa Tranquila el nacimiento de un esquema de trabajo, que denominó “máquina de hacer proyectos”, dando cuenta de la destreza que el gobierno de Avellaneda tuvo para delinear un diagnóstico, diseñar y licitar proyectos para los barrios y la eficiencia en su adaptación.

En diálogo con ello, se indagó en las entrevistas por esta capacidad del Gobierno de Avellaneda de gestionar y combinar políticas sociales y negociar con los actores privados involucrados (o involucrar nuevos). Aquello que surgió en el relato refiere a un saber hacer que excede la gestión particular y/o la implementación del Programa Federal. Según el registro de la ex funcionaria del IVBA entrevistada, “es parte de la historia misma del Municipio, no es nuevo, mismo en la década del noventa Avellaneda fue uno de los pocos partidos que logró construir viviendas sociales en el Conurbano [Bonaerense]”. En esta misma línea argumental una técnica de la Dirección de Hábitat Social de Avellaneda refiere en la entrevista a una “cultura municipal” y

---

referirse o a un programa de extensión, y/o a un llamado laboral que se hizo vía la Universidad y pagado por el Ministerio de Desarrollo Social.

<sup>123</sup> En el Informe Final Consolidado del PEA se integran los registros de las jornadas de presentación del Plan. Es así que cuenta con extractos de los discursos principales del Plenario de presentación en el Teatro Roma de Avellaneda y del Plenario de Organizaciones.

reconstruye como ejemplo de este repertorio la gestión realizada por el gobierno local para negociar la repavimentación de las avenidas y calles principales del Partido con la empresa encargada de la obra del Shopping Sur.

Es posible poner en diálogo la caracterización que proponen las entrevistadas, para analizar la importancia de *las rutinas burocráticas existentes*. Menazzi (2012), a partir de la lectura de Allison (1993), pondera el peso de las *experiencias previas* y de los procedimientos anteriormente establecidos a la hora de estudiar el modo en que un actor público interviene sobre una *cuestión*. Siguiendo a los autores, el repertorio burocrático de una institución, tiene aún la capacidad de atravesar momentos de cambio gubernamental. En esta línea, es posible pensar la importancia de las rutinas organizativas preexistentes en Avellaneda, en torno a la obra pública y la política urbana, para entender el repertorio de acciones posibles desde la gestión municipal, los recursos para generar *márgenes de acción* y para interpretar el planteo mismo de la *cuestión habitacional*.

#### **4.2.3. De lo local a lo nacional: notas en torno al surgimiento del PFUVyA.**

El arribo inicial del Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos (PFUVyA) en Avellaneda entra en el repertorio de acción descrito en el apartado anterior. Sin embargo, es de interés detenernos en su surgimiento, porque ello, además de caracterizar la implementación de la política pública en el Municipio de Avellaneda, problematiza y describe matices de la política federal habitacional que en esta tesis se estudia, y sus grados de permeabilidad, a pesar del diseño centralizado.

Cómo fuera mencionado en el Capítulo 3, el PFUVyA surgió pasado el lanzamiento, y la fase inicial de implementación, de las principales líneas programáticas incluidas en los Programas Federales. E, inicialmente, se focalizó en barrios específicos de ocho municipios del Conurbano Bonaerense, entre ellos Avellaneda, y La Plata. La extensión territorial al resto del país fue posterior. Como mencionamos, es posible interpretar este lanzamiento tardío como una respuesta a la ausencia de suelo para intervenir con los Programas Federales las áreas centrales del AMBA. Dado que, al focalizar la intervención en predios ya ocupados -y escogidos- por los sectores populares, podría enmendar el cuello de botella que la ejecución encontraba por la escasez de suelo vacante (Cravino et al. 2012; del Río y Duarte 2012).

En tanto, desde la perspectiva de aquellos entrevistados del IVBA, el esquema del Subprograma también emergió modelado por la participación de los gobiernos municipales, entre los que se encontraba el Gobierno de Avellaneda, que ante el *retorno de la cuestión habitacional* a la *agenda pública*, aprovecharon la *ventana de*

*oportunidad*<sup>124</sup> (Kingdon, 1995 en Di Virgilio, 2006) para colocar el diagnóstico local en escena e impulsar una modalidad que los incluyera. En este sentido es interesante la mirada de una de las entrevistadas porque recoge ambas dimensiones explicativas, la aparición de una posible resolución práctica para superar el cuello de botella que generaba la ausencia de suelo y preocupaba a la gestión central y la aportación de la modalidad desde la perspectiva local:

*Se decidió utilizar parte del cupo del Programa Federal 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, entre ellos Avellaneda, 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)*

Esta perspectiva dialoga con aquellas razones que los funcionarios de Avellaneda, que participaron en la implementación inicial del PFUVyA, le otorgan al lanzamiento tardío de esta línea programática. En su reconstrucción, fueron ellos -Intendente y Subsecretarios- los que “[fueron] con la carpetita” a presentar -e insistir- en la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV) del Estado Nacional<sup>125</sup>. Y, siguiendo la línea argumental de los funcionarios, aquello que les permitió “posicionarse” y convertirse en un actor parte en la reformulación del programa lanzado desde el nivel central, fue contar con un diagnóstico socio-habitacional para el caso de Villa Tranquila: “el pedido que se hizo en aquel entonces sobre la Subsecretaría no era una demanda global, sino una demanda detectada, definida y perfectamente cualificada”<sup>126</sup>.

---

<sup>124</sup> Kingdon (1995) aborda aquellos eventos que acontecen en la corriente política y abren ventanas de oportunidad. El autor relaciona la apertura de ventanas de oportunidad con aquellos momentos donde convergen los problemas, las soluciones -o proyectos de política pública-, y los contextos políticos. Di Virgilio (2006) retoma el instrumento teórico para analizar la revisión de las políticas sociales tras la “ventana de problemas” abierta por la crisis del 2001/2002.

<sup>125</sup> De la Secretaría de Obras Públicas (SOP) del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPS).

<sup>126</sup> La cita completa: “no era una demanda global, sino una demanda detectada, definida y perfectamente cualificada, teníamos desarrollada una propuesta integral, no un número, nos ofrecieron 36 mt<sup>2</sup> y nosotros sabíamos cómo eran las estructuras de la familia, tenemos familias de 8 hijos, no podíamos meterlas ahí, teníamos a las personas identificadas, entonces hicieron una vuelta, y salió el Programa de Villas y Asentamientos, y eso era un destino sujeto a la demanda que trajeras vos, un proyecto, nosotros por ejemplo queríamos algunas viviendas de 5 dormitorios...” (Funcionario Municipal, Secretaría de Planificación, Octubre 2017).

De este modo, el lanzamiento del Subprograma es entendido como un hito entre los funcionarios, porque “[habían] ganado<sup>127</sup>” con la adaptación de una línea específica del PFCV, destinada al Conurbano Bonaerense. A su vez, en la perspectiva de los entrevistados, ello les confirmaba un método de trabajo:

*Yo estaba de vacaciones me acuerdo los primeros días de enero que se firmó el primer convenio, y con mucha alegría porque habíamos ganado como quien dice, ya nos habían ofrecido viviendas. Las primeras ofertas habían aparecido en el 2004 pero no nos cerraban, eran chicas y nos decían que eso era lo que había, lo que podían ofrecer, pero nosotros teníamos una base importante de información y sabíamos que las familias eran numerosas, habíamos asumido en diciembre del 2003 y habíamos empezado a desarrollar un relevamiento, y eso nos permitía tener un diagnóstico del déficit, y teníamos una metodología de trabajo que tuvo éxito, que tuvo el programa (...)”<sup>128</sup> (Funcionario Municipal, Subsecretaría de Planificación, Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Octubre 2017).*

En el argumento y en la reconstrucción de este hecho se puede también entrever la representación que el grupo de funcionarios tiene del rol del gobierno central en el armado y el diseño de la política pública y de la función del gobierno local en ello. En palabras de uno de los funcionarios municipales entrevistados: “la política que lanza Nación tiene que ser un *gran paraguas*, tienen que delinear objetivos generales, pero dar libertades para que sean *ajustados en el ámbito local*, tienen que ser herramientas, sino desde *allá de un escritorio* no pueden decidir sobre situaciones que son muy distintas”. En este sentido, surge de las entrevistas el modo en que se defiende el ámbito local como el espacio de decisión, y se pondera, para ello, la particularidad de cada territorio y el conocimiento, que de él se tiene, en la gestión municipal.

La reconstrucción del surgimiento de esta línea programática pone también de manifiesto las mediaciones y los interfaces que existen en el proceso de implementación de una política, en este caso entre el diseño y la ejecución de los Programas Federales. Es para ello indicado retomar a Subirats (2006) en la comprensión de la *naturaleza iterativa de la política pública*, que involucra la participación de múltiples actores, en este caso gobiernos municipales y organismos intermedios, que participan con mayor o menor capacidad definitoria, en los procesos conjuntos y superpuestos de formulación e implementación de la política pública. Esta reconstrucción permite observar, también, la habitual aparición de obstáculos y resistencias en la ejecución de las políticas públicas que obligan al reajuste y reformulación de sus objetivos (Oszlak, 1980). A su vez, la aparición de nuevas

---

<sup>127</sup> El entrevistado dice “habíamos”, la modificación es nuestra.

<sup>128</sup> “(...) y empezamos con el financiamiento, con las obras y ahí comenzamos a hacer un laburo de expansión en todo el territorio, seguimos e hicimos un relevamiento de todas las villas de Avellaneda, en términos generales”. Es de interés terminar la idea presentada en la entrevista del funcionario, dado que el modo en que la política habitación se irradia por el territorio es una dimensión importante de estos apartados.

demandas o su trascendencia a la agenda pública, son también un motivo de reajuste de la política -como veremos en el apartado siguiente-.

#### **4.2.4. La Causa Mendoza, ACUMAR, recomposición ambiental y soluciones habitacionales: nuevas demandas y nuevas obligaciones para el Municipio de Avellaneda**

En el año 2004 un grupo de familias de La Boca y Villa Inflamable presentó una demanda contra el Estado Nacional, el Estado Provincial, la CABA y las 44 empresas radicadas en el área de la Cuenca Matanza-Riachuelo, el Puerto de Dock Sud y el Polo Petroquímico por daños y perjuicios sufridos a raíz de la contaminación del Río Matanza-Riachuelo. El reclamo solicitaba la recomposición ambiental, la creación de un fondo para financiar el saneamiento de la Cuenca y el resarcimiento económico por daños y perjuicios a las familias. Posteriormente, la misma se extendió a los 14 municipios bonaerenses que habitan la Cuenca Matanza-Riachuelo. La demanda tuvo sus primeras repercusiones recién entre 2006 y 2008, años en los que se creó la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) y en los que la causa llegó a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), quien dictó el fallo, determinó los actores responsables y los intimó a actuar e implementar un plan de saneamiento ambiental. En este marco, el Municipio de Avellaneda fue una de las jurisdicciones más involucradas en el cumplimiento del fallo judicial.

De este modo, una vez planteado el PEA 2020, también el Plan de Urbanización de Villa Tranquila y tras haber iniciado los primeros proyectos de obra para implementar los Programas Federales en el municipio, Avellaneda se convirtió en una de las jurisdicciones exigidas por la CSJN<sup>129</sup> a realizar prioritariamente el conjunto de acciones enmarcadas en el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) de la Cuenca Matanza Riachuelo. Para ello ACUMAR se transformó en el principal actor interpelado por el proceso judicial como responsable de la ejecución del Plan; y, a su vez, dicho organismo comenzó a supervisar al Municipio.

---

<sup>129</sup> Gutiérrez y Merlinsky (2010) identifican en la sentencia de la CSJN del 2006 un punto de inflexión en el tratamiento de la cuestión ambiental en Argentina. En dos sentidos: por un lado, la CSJN establece su “competencia originaria” en una cuestión social que estaba en consonancia con un proceso de movilización iniciado anteriormente por actores y con significados sociales en relación con el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Por otro lado, y con particular importancia para la agenda gubernamental que se imprime en el área gestionada por el Municipio, a partir de la exigencia que la CSJN impone sobre los diferentes gobiernos jurisdiccionales con competencia en la Cuenca, para la implementación de medidas de recomposición del bien ambiental y la prevención del daño, inaugura un mecanismo inédito de formulación y monitoreo de las políticas públicas, impulsado por el poder judicial.

Avellaneda, bajo supervisión de ACUMAR, y consecuentemente de la CSJN<sup>130</sup>, debía resolver la relocalización o la solución habitacional y ambiental del hábitat de la población afectada y coordinar con AYSA las obras de extensión de agua y saneamiento en el territorio. Además, múltiples establecimientos industriales debían reconvertirse o cerrarse (algunos a fin de liberar la rivera, otros porque no cumplían con el adecuado manejo ambiental y productivo, o porque por su tarea productiva no cumplían con la normativa para estar allí).

A diferencia de otros municipios, la complejidad en Avellaneda no estaba concentrada en el camino de sirga (aunque tenía familias allí asentadas), sino mayormente en resolver la situación de las más de 1500 familias de Villa Inflamable que, tal como había detallado el fallo de la Corta, habitaban -y aún habitan- bajo parámetros de alto “riesgo ambiental”, al costado del Polo Petroquímico de Dock Sud. Este era, además, el territorio donde había surgido la Causa Mendoza. Todos estos puntos estaban indicados en el PISA. A fin de llevar adelante las obras de mejoramientos y de construcción de vivienda para las relocalizaciones previstas, ACUMAR lanzó el Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental, que ingresó en el esquema de los Programas Federales<sup>131</sup>.

La gestión urbana de Avellaneda debió accionar a fin de avanzar en las disposiciones del PISA. De este modo, los trabajos en marcha vinculados a los planes y programas referidos en los apartados anteriores, además de las mismas responsabilidades adquiridas conforme el desarrollo de obras del Programa Federal<sup>132</sup> en el Municipio,

---

<sup>130</sup> La CSJN estableció la obligatoriedad de un ordenamiento ambiental del territorio y el control sobre el desarrollo de actividades antrópicas. Ello se estableció en el PISA, de donde devinieron directrices. Entre ellas: la fiscalización y reconversión tecnológica de las industrias de la Cuenca, el cierre de basurales a cielo abierto, la limpieza del espejo de agua, la realización de obras de infraestructura (de agua y saneamiento para servir los hogares que habitan la Cuenca); y, además, la relocalización de las personas que habitaban -y/o habitan- dentro de los 35 metros que lindan al río en sus 64 kilómetros. En términos de Scharager (2016) la falta de especificidad con el que la CSJN definió la orden de “limpieza de los márgenes” condujo a que la ejecución se defina a través de la interacción de múltiples actores. Entre ellos: el juez a cargo del seguimiento de la ejecución del fallo, la CSJN -que continuó interviniendo en audiencias y con resoluciones-; la ACUMAR, las jurisdicciones involucradas, los organismos del cuerpo colegiado y los afectados por las políticas pública -que fueron reconocidos con derecho a participar en el 2012- (Merlinsky, 2016).

<sup>131</sup> Su lanzamiento contemplaba la realización de las obras de mejoramiento y construcción de viviendas para las 17.771 familias que habitaban en el territorio de la Cuenca en situación de “riesgo ambiental” -según fuera definido por la CSJN- y aquellos hogares cuyas viviendas se localizaban en el camino de sirga. Sin embargo, aunque surgió teniendo como objetivo brindar presupuesto para las obras vinculadas al PISA, en los hechos suplantó en su funcionamiento al PFUVyA y financió múltiples proyectos de construcción de viviendas en Avellaneda.

<sup>132</sup> Sin ser un plan ni un proyecto, se mencionan los Programas Federales porque el esquema de implementación de la política (gestión del suelo, diseño del proyecto, presentación y asignación, licitación e inicio de obras) hacía complejo ir para atrás una vez comprometida y/o iniciada una obra, de forma tal que generaba una responsabilidad adquirida por el Municipio.

tuvieron que rearmarse o cambiar de prioridades a fin de resolver aquellas vinculadas a la Cuenca Matanza-Riachuelo.

#### **4.3. De las marchas y contramarchas del Programa Federal en Avellaneda: aproximaciones al proceso de implementación desde sus (re)definiciones**

A continuación, se agrupa el análisis de aspectos de la implementación del Programa Federal que, en el ámbito local particular, implicaron procesos de marcha y contramarcha, de matices y redefiniciones. En todos los casos, dialoga con los aspectos del arribo de la política, anteriormente referidos, y también con la concreción de las obras de vivienda descritas en el apartado inicial. Pero, a continuación, el foco se orienta al proceso en su carácter complejo, a las mudanzas y tensiones que dichos cambios condensaron. Para ello tomamos herramientas conceptuales de estudios clásicos que han abordado este aspecto de la implementación las políticas públicas (Aguilar Villanueva et al., 1993; Oszlak, 1980; Oszlak y O'Donnell, 1976; Subirats, 2006). Y, también, de investigaciones que han atendido a su puesta en práctica y desarrollo en escenarios locales (Chiara, 2000, Di Virgilio, 2010; Di Virgilio y Rodríguez, 2011; Menazzi, 2012; Ostuni, 2010).

De este modo consideraremos que la implementación de la política pública implica la apertura de un *proceso complejo*, de una instancia que desata *oportunidades, expectativas, poderes, intereses y decisiones* (Aguilar Villanueva et al., 1993; Oszlak y O'Donnell, 1976). También responsabilidades y diferentes cargas de trabajo -con más o menos condicionamientos y libertades-. Con ellas pone a andar *rutinas burocráticas* y, en ciertos casos, abre la posibilidad de que muten o se generen nuevas (L. F. Aguilar Villanueva, 1993). Y este último punto es interesante, porque refiere a cierta performatividad del proceso de implementación. En este último sentido, retomamos una cita que Menazzi (2012) trae de Lindblom (1980), donde afirma que “la mayor parte de los actos administrativos o quizás todos ellos hacen política o cambian la política al intentar implementarla” (Lindblom, 1980, citado en Menazzi, 2012:41).

En relación al contexto y los actores involucrados, Di Virgilio (2010) atiende las condiciones particulares y, desde un *enfoque territorializado de las políticas públicas*, retoma a Chiara (2000) para interpretar que el *régimen local* de implementación, contiene *condiciones -o condicionantes-* de distintos planos (económico, político, funcional), que se enmarcan en procesos históricos, e implican la articulación de distintos actores sociales que en dicho nivel avanzan en arreglos y acuerdos a fin de avanzar en su resolución. Retomando a Ostuni (2010), ello implica *actores y articulaciones* no siempre armónicas, que en algunos casos derivan en tensiones y conflictos, y ello a veces puede ser identificado con anterioridad, y otras no.

Finalmente, los problemas que se suceden en la implementación del territorio no son necesariamente realidades objetivas ni externas, sino que forman parte del producto o de las *consecuencias de ese proceso y esa relación* (Rodríguez y Di Virgilio, 2010). A continuación, veremos algunas de las marchas y contramarchas de la implementación de la política.

#### **4.3.1. ¿Qué viviendas construir en Avellaneda? Reflexiones técnicas y argumentaciones políticas desde la gestión local**

La tipología escogida para las viviendas sociales<sup>133</sup> en la ejecución de la política habitacional tuvo aspectos de diseño que se definieron en el ámbito local y que, a su vez, se fueron modificando con el correr de la implementación. Ello derivó en una serie de decisiones y reflexiones entre los funcionarios responsables de las obras, que emergieron en las entrevistas y que podrían agruparse en torno a: ¿Qué tipología de vivienda construir? ¿Cuál sería más sostenible en el tiempo? ¿Cuál sería adecuada ante las características urbanas de Avellaneda? ¿Cuál sería adecuada con el tipo de beneficiarios? Algunas de las respuestas que se dieron actualizan el debate clásico de la bibliografía académica, en torno a la tipología constructiva adecuada para la vivienda social (Pradilla, 1982; Turner, 1977). Otras, retoman aspectos técnicos vinculados a los modelos de urbanización posibles en un territorio mayormente consolidado como el de Avellaneda<sup>134</sup> (MPFIPyS, 2011; Reese y Catenazzi, 2011). E incluso, surge la sobrevivencia en el imaginario de antiguas experiencias problemáticas y preferencias vinculadas a la vivienda social de la segunda mitad del siglo XX (Najman, 2018; Zapata, 2012).

De este modo, a partir de fragmentos de las entrevistas realizadas, presentaremos las argumentaciones, tanto técnicas como políticas, que se pusieron en juego<sup>135</sup>. Inicialmente, en el planteo de uno de los altos funcionarios tuvo centralidad el proceso de decisión de la tipología a construir:

---

<sup>133</sup>Tanto para el caso del PFCV, línea focalizada en la construcción de viviendas y que en parte se implementó en Avellaneda, como para la ejecución del PFUVyA, que tuvo gran proporción de presupuesto destinado a la construcción de vivienda en la comuna

<sup>134</sup> El debate en torno a los modos posibles de consolidación de la ciudad, en diálogo con discusiones que se venían dando en el ámbito técnico, tanto público como más académico, vinculadas a las estrategias de ocupación de suelo en las áreas más centrales del AMBA y la posibilidad de planificar el área urbana con escasos recursos de suelo vacante (MPFIPyS, 2011; Reese y Catenazzi, 2011).

<sup>135</sup> A pesar de que el diseño tuvo parte de variables definidas desde el gobierno central por medio de los convenios marco, en este apartado nos enfocamos en los espacios de definición que quedaron vacantes -en torno a la vivienda-; ya sea porque estaban librados a la definición municipal, como porque se obtuvieron a partir de la gestión local. Por su parte, la permeabilidad -o no- que tuvieron ciertas definiciones iniciales del gobierno central y si ello tuvo -o no- que ver con la presión comunal, fue anteriormente trabajado en el Capítulo 3.

*Una discusión importante que se dio en ese momento fue la tipología, que después vimos que no era real, que no es posible aunque uno siempre quiera que cada uno tenga su terreno, su lote. Y así empezamos con un proyecto de vivienda individual, después hicimos algunas viviendas colectivas porque no nos daba el terreno. (Funcionario Municipal, Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Marzo 2017).*

Entre los elementos que surgen torciendo la balanza a favor de la vivienda individual se presenta la aspiración de que cada uno tenga “su lote”. Ello, en base a las entrevistas, fue principalmente defendido por el Intendente Cacho Álvarez. Aunque, si volvemos al relato, ello también se cuela como un anhelo del funcionario entrevistado, aquello que según dice “uno siempre quiere”, pero no se puede. Es posible pensar que en parte tuvo que ver con reproducir el modelo que, parafraseando a Ballent (2005), está en el imaginario social de la *arquitectura peronista*. Aunque también, ello se combinaba en las entrevistas con el “fantasma de viejas experiencias”<sup>136</sup>, en referencia a los complejos habitacionales construidos en el pasado cercano:

*En nuestro caso tomó una discusión, o más que una discusión existió una decisión<sup>137</sup>, bastante temprana del Intendente, de que fueran casa o dúplex, y no otra tipología, error para mi, desde lo urbanístico, porque Avellaneda requiere de una densidad un poco más grande... tenía más que ver con una cuestión, no digo ideológica, pero... sí de la casa propia, del patiecito...que fue mínimo, pero que estuviera, entonces se acordó no edificar (...) fue una decisión del Intendente de ese momento, Cacho Álvarez, y quedó. El Dijo: “quiero que la gente tenga su casa no un departamento, eh”...Yo diría que la única justificación que tiene eso tiene que ver con que cuando se trabajó con otra tipología, no te hablo de ahora sino de la década del setenta, a gran escala, el mantenimiento de eso fue nefasto, entonces hoy ves conjuntos de cientos de departamentos muy mal mantenidos, tomados, donde no se pueden costear las expensas, no funcionan ya los ascensores, las bombas de agua y así... (Técnico Municipal, Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Octubre 2016)*

En el relato de la mayoría de los entrevistados, técnicos y funcionarios locales y provinciales, éste “fantasma” tenía un sustento tangible en el espacio urbano de Avellaneda, derivados de la costosa mantención de los grandes consorcios y su dificultoso acompañamiento -es el caso de las Torres de Nicolás Avellaneda en Dock Sud o las Torres de Villa Corina-. Incluso, la realización de obras de mejoramiento en los complejos habitacionales fue tarea de los técnicos entrevistados.

---

<sup>136</sup> Aunque aquí no nos extendamos en la cita en particular, así es referida la experiencia de los grandes conjuntos habitacionales de la década del setenta y ochenta por un integrante de los equipos de supervisión de obra del IVBA, cuando contextualiza la decisión tomada por el Municipio de Avellaneda. Además, ellas y las continuas obras de mejoramiento, surgen una y otra vez en las experiencias de los técnicos locales.

<sup>137</sup> Es posible diferenciar que entre los cuadros técnicos aparece principalmente la idea de que fue una “decisión” tomada desde la Intendencia, mientras que entre los funcionarios, con perfil técnico, ello aparece matizado como una decisión conjunta.

A su vez, cuando se apunta al caso particular, e inicial, de los habitantes de Villa Tranquila e Isla Maciel (los primeros beneficiarios del PFUVyA), los entrevistados señalan un rechazo generalizado, por parte de la población, a las tipologías en altura. Asociado a un recuerdo no grato de la implementación de las antiguas políticas habitacionales en la zona. Ello, según explican los entrevistados, hubiese hecho poco factible implementar la política pública y avanzar en el proceso de urbanización.

A pesar de los matices y las múltiples argumentaciones de la definición inicial, la gran mayoría de los técnicos y funcionarios -municipales y provinciales- entrevistados interpretó la decisión como un error cometido para el caso de Avellaneda. La explicación, condensada por las siguientes entrevistas, expresa la contracara negativa del “*lote propio*” en materia de estrategia de planeamiento urbano en un área central. Este tipo de intervenciones, en la mirada de los entrevistados, hacía poco sostenible la política de vivienda, ante la escasez de suelo en el área y sus altos costos:

*En Avellaneda estaría bueno dejar de construir viviendas en planta baja, porque es un municipio que no tiene suelo. Construir una vivienda en un lote generalmente es un uso poco óptimo de la tierra, en un municipio tan abigarrado la verdad que se requeriría una construcción en altura, no digo mucha altura, pero si planta y dos pisos, pero se va avanzando sobre la marcha, inicialmente para población de villas se tendió a hacer una vivienda en un lote, ¿por qué? Porque ya había habido muchísimos conflictos con conjuntos habitacionales, [...] entonces se tendió a esta situación de una vivienda por lote, y eso es fantástico, pero si tenés disponibilidad de tierra, en lugares en donde no la tenés como es el caso de Avellaneda, o optas por una construcción de tipología en altura, y densificas y optimizas tu uso de la tierra, o no haces vivienda... (Funcionaria IVBA, Coordinación PFUVyA, Julio 2017).*

En esta misma línea un funcionario municipal resumía la encrucijada:

*Había que densificar donde hay infraestructura, tenías que densificar, sino estabas dándole a uno la mayor parte de la torta. Las viviendas individuales en las áreas centrales son un tema difícil, el suelo es un bien que no es renovable y las infraestructuras aumentan mucho el costo de suelo, y en un municipio como Avellaneda que prácticamente no tiene tierra, al desarrollar una política de vivienda individual, en algún momento se te agota el uso del mismo, se te acaba el suelo y se te acaba la política... (Funcionario Municipal, Secretaría de Planificación, Octubre 2017).*

Siguiendo a Aguilar Villanueva (1993) la *puesta en marcha* de la política pública, asociable a las palabras de la entrevistada cuando expresa que se va “avanzando sobre la marcha”, implica invariablemente resolver los problemas que emergen en la implementación de la política habitacional. En la perspectiva del autor estos emergentes son siempre pluridimensionales, heterogéneos, cambiantes, con diferentes escalas de complejidad y capacidad de conflictividad. En esta línea, las entrevistas dejan ver el modo en el que se yuxtaponen un conjunto de variables: la

definición de un decisor de alto peso -como puede ser la figura del Intendente-, la posible conflictividad de una población que puede no aceptar la política pública propuesta, el imaginario social asignado a una tipología de vivienda -incluyendo a los propios profesionales-, el imaginario en el ámbito burocrático de los posibles conflictos asociados a la vivienda colectiva y, en contraposición, la escasez de un recurso -en este caso el suelo-.

De este modo, según el autor, identificar las dimensiones problemáticas que emergen, en el marco de la implementación de una política pública, no solo atañe a su definición, sino también a su *tratabilidad* (L. F. Aguilar Villanueva, 1993). En el caso de la construcción de vivienda en altura, algunas de estas dimensiones son observadas por uno de los altos funcionarios. En su explicación, el primer problema para su implementación estaba asociado a un “dogma”, un “abc” implícito, preestablecido en el repertorio de acción, que prohibía hacer vivienda social en altura en el Conurbano Bonaerense. En sus palabras “se quedaron en las referencias fallidas que se conocen y no se volvió a hacer después de la dictadura, era un dogma, una mala palabra, y después con el Fondo del Conurbano solo se podía hacer infraestructura y así...”. Este “dogma” había, según el entrevistado, impedido analizar los inconvenientes “reales” de la vivienda en altura, entre los que se enumeraban: la organización de los grandes consorcios, su mantención y la de sus servicios, la -no- integración con el entorno y la integración de la población beneficiaria.

Asimismo, más allá de las entrevistas, es vasta la bibliografía académica que analiza críticamente la política de vivienda social en altura que se promovió en Argentina en la segunda mitad del siglo XX, tanto la tipología urbano-arquitectónica del monoblock -modelo arquitectónico que se impuso a mitad de siglo- como el auge de los conjuntos habitacionales de la etapa desarrollista posterior (Girola, 2008; Zapata, 2014, Najman, 2018). Girola (2008) refiere a las aspiraciones de higiene y civismo que se expresaban en estas tipologías, con objetivos de orden en la ciudad y en la vida de sus habitantes -en parte de origen villero. Es así que los grandes conjuntos -supuestamente- permitirían la *integración social* y el progreso tanto de sus residentes como de las áreas *atrasadas* de la ciudad, gracias a la expansión de infraestructura y el aumento de la población -y con ella la demanda y el consumo- (Dunowicz y Boselli, 2009 en Najman, 2018). En relación a este último punto, la localización de ésta tipología de vivienda social fue en *espacios desfavorecidos y periféricos*, cercanos a áreas industriales y de producción pero alejados de los servicios habitacionales y con escasa demanda a nivel urbano<sup>138</sup>. Consecuentemente, el resultado fueron múltiples barrios

---

<sup>138</sup> A la vez, las grandes dimensiones y la localización de los proyectos arquitectónicos, favorecieron procesos vinculados a la concentración de la obra pública en manos de grandes sectores de la

desvinculados de su entorno, prematuramente deteriorados y estigmatizadores de su población, que reprodujeron el patrón de *segregación socioresidencial* existente, más que transformarlo (Zapata, 2014, Najman, 2018).

Para el caso de Avellaneda, el relato del alto funcionario reconstruye los ajustes que había procurado el Municipio conforme avanzaron los Programas Federales en el territorio. Por un lado, referidas al proyecto arquitectónico: producir vivienda social de mediana densidad y similar al entorno, planificar la infraestructura de los conjuntos habitacionales a fin de que los servicios no fuesen compartidos entre gran cantidad de unidades (“no puede un tanque de agua compartirse entre una docena de vecinos”) y diseñar las unidades a fin de que cada una tenga salida a la calle pública (“hay cosas que pueden ordenarse ya en el diseño”). Estas últimas dos menciones, a propósito de que los complejos “pudiesen subdividirse en pequeños consorcios cuando estuviesen materializado, así el agrimensor sin modificaciones puede dividir en pequeños sectores de consorcios, mucho más manejables y mantenibles”.

Y por otro lado, aquellas referidas a lo que entre técnicos y funcionarios denominaron “adaptación” o “integración”. En este sentido, justificaba el entrevistado, era preciso “conocer la demanda, es decir conocer la población que va a ser beneficiaria, que sea una demanda real y no al revés” para evitar problemas de adaptación a la vivienda. En el relato del ex - funcionario, conocer las características de los hogares, del sujeto beneficiario de la política, volvía factible prever ciertos aspectos de la vivienda social y su entorno: “tenés que entregar una vivienda que se adapte a sus necesidades, si tiene 5 hijos, si vive de la chatarrería que junta [...] no que sea al revés, “tengo estas viviendas a ver a quien se las doy” (parafrasea el entrevistado)...”<sup>139</sup>.

Aun sin analizar la concreción -o no- de cada una de estas formulaciones en las obras realizadas en la Comuna<sup>140</sup> o en los beneficios -o no- de las modificaciones propuestas, vale problematizar la posibilidad de generar todas estas transformaciones en el

---

construcción -los únicos que podían llevar a cabo obras de ésta magnitud- y habilitaron, también, procesos de valorización del suelo de propiedad privada (Zapata, 2014).

<sup>139</sup> Sin extendernos en este punto, es preciso mencionar que entre los funcionarios entrevistados las nociones vinculadas a la “adaptación” entre vivienda y beneficiarios, tenía una temporalidad que no se terminaban con la concreción de la obra arquitectónica. De este modo, en las entrevistas se insistía en la necesidad de un equipo social enfocado en ello. En este sentido, el mismo entrevistado planteaba la necesidad de un porcentaje del presupuesto dedicado, ya no a la obra sino, al acompañamiento de la población en la mudanza y posteriormente: *“El Estado y la sociedad tiene que entender, que si vos gastas “x” miles de pesos en una solución habitacional, y después no destinas fondos para que la familia se adapte a esa vivienda, es un error. La vivienda funciona como un elemento más de integración social y la integración es un proceso, si vos gastas la plata para la vivienda pero no te aseguras el proceso de las familias estás perdiendo plata, estas actuando como un Estado bobo...”* (Funcionario Municipal, Secretaría de Planificación, Octubre 2017).

<sup>140</sup> La aplicación o no de las modificaciones propuestas podrán ser analizadas en los apartados subsiguientes, conforme se avanza en la concreción del Programa Federal en los barrios.

repertorio de acción de las distintas agencias burocráticas encargadas de la ejecución de los Programas Federales. Siguiendo la línea de Allison (1992), Van Meter y Van Hürn (1993) plantean que entre los factores que tornan *compleja* la ejecución de una *política novedosa* está el *grado de cambio requerido* para su ejecución, en relación al tipo de tarea vigente. Según los autores, *la reorganización de las dependencias públicas*, el cambio de los *procedimientos administrativos*, el requerimiento brusco de nuevas prácticas, o la eliminación de otras, *complejiza el proceso* de implementación y concreción de una política.

#### **4.3.2. La gestión institucional de los Programas Federales en Avellaneda: la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, la Secretaría de Planificación y el devenir de su funcionamiento**

*[Ferraresi] sabe que para obtener financiamiento en el Municipio tenés que presentar proyectos y para eso tenés que tener quien te los haga, entonces sabe que tener un buen equipo técnico es una inversión* (Funcionario Municipal, Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Marzo 2017).

El área del Gobierno de Avellaneda que tuvo centralidad inicialmente en la definición e implementación de la política habitacional y urbana fue la Secretaría de Obras y Servicios Públicos (SOySP) y, en menor medida, la Secretaría de Planificación (SP). La primera estuvo asociada a la ejecución de los Programas Federales y también del PROMEBA. La segunda estuvo vinculada, sobre todo en el primer momento, al armado del Plan Estratégico de Avellaneda 2020. Aunque, estas coordinadas iniciales, tuvieron sus vaivenes con el correr de la implementación.

La consolidación de los equipos de trabajo acompañó el avance de ambas políticas públicas<sup>141</sup>. Algunos de los funcionarios que acompañaron los primeros años de la política habitacional ingresaron a la administración pública municipal con la asunción de Cacho Álvarez, entre ellos Jorge Ferraresi, quien tenía el puesto de Secretario de la SOySP. Otros, fueron convocados en el inicio de la gestión, ante un escenario municipal que es caracterizado, recurrentemente, como carente de presupuesto, desfinanciado, y sostenido por una “decisión política” de intervenir la Villa más

---

<sup>141</sup> Además de las secretarías y subsecretarías mencionadas, hubo un proceso dinámico de generación -y disolución- de pequeños equipos a su interior, destinados a resolver aquellos elementos que emergieron con el correr del proceso de implementación. Ello va desde un equipo de tres arquitectos focalizado en los mejoramientos habitacionales y en generar una tipología para cada unidad (que podría ser de vivienda colectiva o individual), hasta equipos al interior de la Dirección de Hábitat Social destinadas a atender la demanda espontánea, acompañar talleres o generar indicadores para analizar la lista de hogares que demandaba vivienda social.

populosa de Avellaneda. A partir de ambas características los entrevistados explican también su propia unión a los equipos técnicos y de gestión: “Yo no soy de Avellaneda, no había trabajado nunca en el Municipio, pero estaban formando equipo para avanzar en lo que era una decisión del Intendente, avanzar con el agujero negro que había en el centro de Avellaneda, Villa Tranquila, Cacho estaba obsesionado y no tenía gente con experiencia en villas y temas de urbanización”.

En tanto, la conformación del equipo inicial incluyó la incorporación de profesionales de diversas disciplinas, donde hubo ingenieros, arquitectos (algunos de ellos dedicados al urbanismo) y también trabajadores sociales, sociólogos, y otras profesiones vinculadas a las ciencias sociales. En esta misma línea, una de las trabajadoras sociales explica “fuimos varios que nos fuimos desde el IVC (Instituto de Vivienda de la Ciudad), porque los proyectos en Capital estaban trabados, las cosas no se movían, y nos fuimos yendo de a uno y corría la información de que en Avellaneda se estaba armando equipo”.

La mixtura descrita se tradujo progresivamente en la composición de la SOySP. La misma contó con dos subsecretarías principales, una de Obras y otra de Planificación, en cuyo interior se conformó el equipo dedicado al hábitat, que luego derivó en la Dirección de Hábitat Social (DHS). Esta última fue la encargada de acompañar el trabajo territorial, ya sea en lo que refería a realizar los censos de la población beneficiaria de la política pública, como de generar espacios de trabajo para las familias que estuviesen en proceso de relocalización y/o mudanza, o construir instrumentos para conformar las listas de adjudicatarios<sup>142143</sup>

En el relato de los entrevistados el armado del equipo técnico que conformó la Secretaría en general y las Subsecretarías y la Dirección en particular respondió a una decisión política de intervenir primero Villa Tranquila y luego los principales barrios de origen informal del Municipio. Y ello, a la vez, generó que Avellaneda empezara a tomar protagonismo en la resolución de la política habitacional y que obtuviera

---

<sup>142</sup> Es preciso diferenciar las miradas existentes en lo que atañe al trabajo interdisciplinario de la SOySP. Por un lado, aquellos técnicos y funcionarios vinculados a la arquitectura o la ingeniería, resaltaban la interdisciplina y el trabajo compartido, como parte de las virtudes de la gestión municipal, siguiendo a uno de los técnicos que acompañó la implementación de los Programas Federales desde su llegada: *“una de los puntos que yo diferencio es el trabajo de la Dirección de Hábitat Social, pensé que en un comienzo, cuando entré a Avellaneda, siendo arquitecto empecé a trabajar en la oficina de ellos [equipo social], había mucho laburo a la par, y eso era una particularidad diferente al resto”*. Por otro lado, en las reflexiones del equipo técnico que compuso Hábitat Social, mayormente trabajadores sociales, se plantea que, aun existiendo la mixtura de disciplinas, el trabajo era muy jerarquizado, donde las ordenes y el sentido de las acciones estaba tutelado por profesionales vinculados a la arquitectura o la ingeniería.

<sup>143</sup> El trabajo de esta Dirección y de aquellos trabajadores de base que la integraron está estudiado en profundidad por Olejarczyk (2013; 2016).

presupuesto para ello: “fue una decisión política inicial de poner mucho equipo técnico, que para mí fue una decisión muy acertada, porque se podían desarrollar diagnósticos y generar propuestas para cualquier línea de financiamiento que apareciera, entonces cuando aparecía alguna línea programática hacíamos así y teníamos una carpeta...”. Efectivamente, ello se habría traducido en la firma de convenios y asignación de financiamiento: “vos veías las listas de los proyectos otorgados por Nación en el Conurbano y tenías: “Avellaneda, Avellaneda, Avellaneda, La Matanza, Avellaneda, Avellaneda, Moreno””.

Al indagar entre técnicos y funcionarios del IVBA, sobre el -cuantioso- número de proyectos que se asignaron a Avellaneda en el marco de los Planes Federales, coinciden en explicarlo a partir de la eficiencia de la gestión municipal, tanto para presentar proyectos, como para licitarlos e iniciar las obras: “desde Nación veían que Avellaneda le cumplía con agilidad, que le resolvía, no tenía casi proyectos asignados y parados y entonces le seguía otorgando proyectos”<sup>144</sup>. Es posible interpretar esto en la lógica misma de ejecución del presupuesto de los Programas Federales, que tal como fue desarrollado en el Capítulo 3, implementaron un mecanismo de evaluación y ajuste de los fondos asignados a las jurisdicciones que tomaron como criterio principal la eficiencia en la puesta en marcha y la ejecución de las obras.

En tanto, según coincide en la reconstrucción de técnicos y funcionarios, aquello que fuera una “decisión política” inicial de generar un equipo técnico, se continuó tras los cambios de gestión y se entendió como una herramienta para alcanzar financiamiento. Con la salida de Cacho Álvarez, Jorge Ferraresi mantuvo el área aunque atravesó modificaciones cualitativas con el correr de la implementación de la política pública. En términos de uno de los ex funcionarios de la SOySP: “en eso Ferraresi es claro, él sabe que para obtener financiamiento en el Municipio tenés que presentar proyectos y para eso tenés que tener quien te los haga, entonces sabe que tener un buen equipo técnico es una inversión, te va generando proyectos y vas alimentando la rueda”<sup>145</sup>. Esto coincide con el mecanismo de trabajo descrito por integrantes de la Dirección de

---

<sup>144</sup> En reiteradas ocasiones, los entrevistados del nivel provincial emitieron reflexiones en torno a la influencia que pudo haber tenido la coincidencia del signo política entre el nivel nacional (FPV) y el Gobierno de Avellaneda (PJ/FTV), en la asignación de presupuesto y la asignación cupos la reflexión, que acompañaba los espacios de entrevista, ellos coincidían en que el signo político común, entre el nivel local y el nivel nacional, podría haber incidido en la asignación de convenios y financiamiento, pero no de una manera definitiva. El contraejemplo de ello eran diversos municipios del Conurbano, el más citado en las entrevistas era Quilmes “*que está al lado, tiene un déficit enorme y con el mismo color político tenía todo parado, porque nunca se pudieron organizar internamente, y así tenés a varios más (...) entonces yo creo que no, que pudo haber tenido algo que ver afinidad política pero principalmente lo que pasaba era que Avellaneda le resolvía [al Gobierno Nacional]*”.

<sup>145</sup> Nuevamente el relato encuentra puntos de coincidencia con la caracterización planteada por Olejarczyk (2013) y simbolizada como una “máquina de hacer proyectos”, para identificar la agilidad desplegada por el Municipio para diseñar, generar y licitar proyectos de obras.

Hábitat Social, en cuyo esquema de trabajo no estaban necesariamente abocados a un único proyecto, sino que a la vez que acompañaban el proceso de relocalización de un barrio, avanzaban con el censo de un nuevo barrio o en la definición de variables para conformar la lista de adjudicatarios de nuevos complejos de vivienda nueva finalizados. Así también, con la descripción de los múltiples proyectos de obra que diseñaba a la vez un técnico, o el trabajo de la Subsecretaría de Planificación, que al tiempo que redactaba o esperaba la aprobación de la resolución de expropiación de un predio para un barrio, comenzaba las negociaciones para la compra o transferencia de otro terreno, para otro barrio u otra línea programática. De hecho, en la actualidad (2020) están en ejecución obras localizadas en predios gestionados diez años atrás.

Sin embargo, aunque el sistema se continuó, el funcionamiento de cada una de las distintas áreas sí tuvo quiebres y modificaciones. Siguiendo el registro de los técnicos que acompañaron el proceso desde la llegada de los Programas Federales, primero fue perdiendo influencia la Subsecretaría de Planificación, que tras reiterados cambios de subsecretarios/as, quedó acéfala, sin figura que ocupase dicho rol. Y luego, también perdió diálogo con la Secretaría de Planificación, que otrora, al tiempo del retorno de políticas habitacionales había tenido una función esencial en el diseño del Plan Estratégico Avellaneda 2020 y en el Plan de Revitalización del Área Central. En términos reflexivos uno de los técnicos que acompañó el proceso expresa: “a partir del 2010, 2011, fue perdiendo lugar de Subsecretaría y aunque sigue habiendo una persona encargada de catastro, es otra cosa, los perfiles con formación en urbanismo no están hace tiempo, creo que ahora se piensa más de a partes, por proyecto”.

Aquello que quedó fortalecido en base al relato de actuales técnicos es la Subsecretaría de Obras, que se encarga justamente de las obras de infraestructura y vivienda, pero no de la planificación que, en termino de uno de los técnicos entrevistados: “es a largo plazo, a gran escala y a futuro, a 20, 30 años, y no me parece que nadie la esté pensando en el Municipio en este momento”.

Finalmente, en un segundo momento, la Dirección de Hábitat Social también perdió influencia y tras atravesar cambios en la Dirección, y recambios en el equipo que la integraba, dejó de compartir espacio de trabajo. Finalmente, también dejó de estar bajo la órbita de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos<sup>146147</sup>.

---

<sup>146</sup> Una de las profesionales de la Dirección de Hábitat Social, describía, a grandes rasgos, tres momentos. El primero en el que *“el equipo se encargaba más de la promoción, estaba más que nada vinculado a los programas sociales, tipo el Envió, yo entré en ese momento, tenía un lugar residual, no se metía casi con la política de vivienda, hasta espacialmente, estábamos en un lugarcito chiquito entre tesorería e insumos, estábamos apartados”*; luego, un segundo momento donde se modificó tanto la práctica, como la articulación en la Secretaría *“cuando se quemó la oficina hablamos con nuestra coordinadora, y si pedimos ir al lado de Obras Públicas, y ahí cambió todo, podíamos meternos en los*

### 4.3.3. De planes y proyectos a “todos van a llegar a tener su propio hogar”: modificaciones vinculadas a la implementación de una política habitacional

En la implementación de los Programas Federales en Avellaneda, gran parte de los planes y proyectos<sup>148</sup> mencionados en los apartados anteriores, y asociados a la ejecución de la política habitacional, no fueron concretados. Sólo algunos se tradujeron en obras, otros quedaron incompletos o truncos y varios resultaron yuxtapuestos en el territorio con intervenciones que podrían considerarse contradictorias en relación a los objetivos que estos proyectos enunciaban.

Esto no deriva en rechazar la pertinencia de considerar estos planes. Retomando a Novick (2007) resulta significativo comprender la relevancia de los planes y proyectos como condensadores de formas de pensar y entender la ciudad en cuestión, dado que la conceptualizan, generan diagnósticos, identifican sus temas-problema y dejan memorias sobre el espacio urbano por el que se cuestionaron. Siguiendo a la autora, esta premisa es válida aún sin que estos se hayan materializado. En el caso de Avellaneda, tanto el PEA 2020, como el Plan de Rehabilitación del Área Central y el Programa de Urbanización para Villa Tranquila, expresaron formas de concebir el Partido de Avellaneda, sus barrios y su relación con el área metropolitana que integra. Aunque, no hayan podido alcanzar la convergencia entre consensos sociales, voluntad política, actores económicos y disponibilidad financiera -un conjunto, siempre contradictorio, de actores e intereses- requeridos para materializar un proyecto, como

---

*proyectos más, negociar, era muy permeable el diálogo con los arquitectos, y ya ahí hacíamos otro tipo de actividades, empezamos a visitar las viviendas previo a las mudanzas, a hacer talleres sobre “cómo usar la vivienda, cómo cuidarla”, construíamos indicadores y puntajes para acceder a la vivienda, hacíamos publicaciones del Programa(...); y, finalmente, tras un cambio de coordinación “cambió la dirección y el enfoque, yo me fui antes pero sé que los terminaron moviendo, se perdió eso que se había logrado, terminó en otra oficina, con juventud, y de ahí en más las viviendas estuvieron en manos de los arquitectos, sin equipo social, se perdió lo que se había logrado” (Técnica Municipal, Dirección de Hábitat Social, Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Noviembre 2016). La percepción de éste último período, se repite entre los profesionales entrevistados que pasaron por la Dirección de Hábitat Social, y, también, es mencionado por profesionales del equipo de arquitectos que observan la ausencia del “ida y vuelta con el equipo social característica de otra etapa”.*

<sup>147</sup> Olejarczyk (2013; 2016), tal como fuera mencionado anteriormente, recorre y analiza en profundidad el trabajo de dicha Dirección y de sus profesionales.

<sup>148</sup> Aunque en esta tesis no haremos hincapié en la distinción entre planes y proyectos, es preciso referir la diferenciación propuesta por Novick (2007) que entiende a los planes como nociones históricamente construidas que intentan articular el conjunto de los espacios, dimensiones y temporalidades de la ciudad en cuestión. Según la autora los planes intentan construirse como “guías orientadoras” de las posibles intervenciones públicas. También, expresan directa o indirectamente los actores, las estructuras, los procesos administrativos y las modalidades que integran las tomas de decisión política. Es así que, a pesar de las transformaciones que de ellos se deriven, expresan acuerdos y divergencias sobre la “cuestión urbana” que es preciso referir. En paralelo, la autora comprende los proyectos como propuestas concretas, que apuntan a la transformación material de sectores específicos de una ciudad, que son al mismo tiempo antecedentes y subproducto de ellos. En relación a su concreción Novick (2007) indica que aquellos proyectos que se alcanza completar son aquellos que logran incorporarse en las agendas, y alcanzar la convergencia entre consensos sociales, voluntad política, actores económicos y disponibilidad financiera -un conjunto, siempre contradictorio, de actores e intereses-.

advierde Novick (2007). En esta línea de análisis, Menazzi (2013) resalta su utilidad para entender el proceso político de problematización de las cuestiones sociales, en este caso la cuestión urbana y habitacional.

Entre las líneas presentadas en el PEA 2020, algunas de ellas se materializaron, aunque sea en parte, y otras no. Para el Programa de Revitalización del Área Central, con la propuesta de una nueva centralidad, solo se resolvieron algunas de las intervenciones planteadas. En concreto, se mudó el Mercado del Abasto y se instaló la Sede del CBC de la UBA, parte de la UNDAV y la EMPA, también se mudó el Palacio Municipal. El área de las antiguas barracas tuvo intervenciones concretas, aunque aún están allí, en desusos o/y ocupadas, gran parte de las estructuras edificadas en los inicios del siglo XX. También, se dio inicio a las obras incluidas en el Programa de Urbanización de Villa Tranquila, aunque quedaron muy lejos de completarse los objetivos en obras de vivienda, infraestructura e intervenciones de consolidación de las viviendas del barrio previstos en este. Y, a la vez, se introdujeron obras de vivienda que se desviaron de ellos<sup>149</sup>.

En tanto, aquellas líneas de acción que tuvieron menos avance fueron las vinculadas a la movilidad, en particular aquellas obras de gran infraestructura vial de conexión metropolitana y de rehabilitación de la estructura ferroviaria. En este sentido, aunque fueron mejorados los puentes existentes, no se crearon los nuevos puentes propuestos para mejorar el acceso y darle centralidad a otras áreas al interior del Municipio. Tampoco fue concretada la estación de trasbordo, ni la reactivación y puesta en marcha del Tren Provincial y del Tren del Este. Ello, pretendía involucrar a múltiples actores, FerroSur, Ferrobaires y Ferrovías<sup>150</sup>, respectivamente a las líneas de tren que proyectaban reactivar. Y, lógicamente, también al Estado Nacional y Provincial. A la vez, esta intervención pretendía darle protagonismo a ciertas áreas del Municipio - entre ellas el propio Dock Sud-, reactivar la infraestructura existente y permitir que fuese un centro de conexión entre CABA y otros partidos del Conurbano Bonaerense, pero fue un proyecto que no se inició.

Al indagar por las implicancias de la no realización estos objetivos específicos, entre aquellos entrevistados que participaron en su armado, se asocia directamente con la función del actor municipal en relación con la agenda nacional:

---

<sup>149</sup> El caso particular de Villa Tranquila es desarrollado en profundidad en los apartados subsiguientes. De todos modos, es preciso mencionar que una marca que quedó de este proyecto de urbanización inicial, en la implementación del PFUVyA en Avellaneda -en general-, fueron las discusiones llevadas a cabo con el plan de urbanización para dicho barrio, tanto en la definición del diseño y las dimensiones de la vivienda social en villas y asentamientos, como en la administración del recupero de las cuotas de las mismas.

<sup>150</sup> Con la privatización de las líneas ferroviarias Ferrovías obtuvo la concesión de las vías del Ferrocarril General Belgrano.

*Es lo que uno hace desde la gestión local, ir presentando temas para que estén en la agenda de Nación y de la Provincia, con el Programa de Urbanización un poco se logró, pero no fue lo único, también intentamos meter el tema de la movilidad, [...]»<sup>151</sup>son cosas que tenés que insistir para meterlas en agenda, porque aunque veas la necesidad desde el Municipio, no las puedes resolver (Funcionario Municipal, Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Marzo 2017).*

La cita explicita la estrategia de la gestión municipal del Gobierno de Avellaneda, a partir del uso de un concepto ampliamente estudiado desde el análisis del Estado y las políticas públicas para abordar la *problematización de una cuestión social* (Aguilar Villanueva et al., 1993; Oszlak, 1980; Oszlak y O'Donnell, 1976). Siguiendo el planteo del entrevistado, los planes y los programas habían sido una herramienta para generar y atraer el foco de los otros niveles y agencias del Estado, y así hacer que una cuestión ingresara no solo en la *agenda pública*, sino también en la *agenda gubernamental*<sup>152</sup> (Aguilar Villanueva, 1996). Y en este sentido es posible pensar la escala de intervención metropolitana que tanto el nivel nacional, como el nivel provincial del Estado permiten, así como su diferencial recurso económico, frente a aquel que maneja el nivel municipal. Tal como da cuenta la cita, sin el acompañamiento de los otros niveles, la gestión municipal no tenía recursos independientes para las intervenciones de carácter metropolitano, aunque ello incluyera el devenir y la dinámica urbana del territorio que gobierna.

Mientras aquellas metas ligadas a la conectividad, la generación de una nueva centralidad, la apertura al Río y la rehabilitación de los ramales ferroviarios se eclipsaron, aquellas acciones programáticas vinculadas al déficit habitacional de la Comuna tomaron protagonismo. Ello excedió el proceso de urbanización de Villa Tranquila en particular, para expandirse con diversas intervenciones en otras villas y asentamientos del Municipio (Villa Luján, Villa Corina, Villa Azul, Asentamiento Puente

---

<sup>151</sup> Es preciso referir la cita completa: *“teníamos un plan de conectividad metropolitana, que era el de rehabilitación de ramales ferroviarios, la propuesta nuestra era combinar Retiro-Avellaneda, de Retiro hay una tren que va por Puerto Madero, que pasa por La Boca, y que llegaba hasta Avellaneda, y que estaba dentro de una de las concesiones de transporte público del Belgrano Norte, entonces decíamos “bueno, conectamos ese que pasa por Villa Tranquila, lo enganchamos con el Roca y también con el Tren Provincial”. Ese tren también lo queríamos rehabilitar, va entre los dos ramales del Roca, va por el medio y agarra las zonas más pobres, que hoy no tienen buena conexión, Solano, Pasco, Monte Verde, algunas de las tierras donde están las vías estaban ocupadas, ahora están más ocupadas, yo tenía experiencia porque yo había trabajado en el ONABE, lo teníamos calculado en aquel entonces eran aproximadamente 1000 familias a relocalizar, entre todos los municipios que atravesaban las vías del Tren, que con la escala del Programa Federal era totalmente abarcable, entonces lo que teníamos era un plan de conectividad metropolitana...”* (Funcionario Municipal, Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Marzo 2017).

<sup>152</sup> Aguilar Villanueva (1996) diferencia la agenda pública y la agenda de gobierno. Para el autor, existen cuestiones que aún pudiendo probar su naturaleza e interés público no logran convertirse en prioridades de la acción gubernamental. De este modo, para el autor: *“no todas las cuestiones se vuelven públicas, ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental”* (1996:24).

Bosch, Nueva Ana, Racho Grande San Lorenzo, Unidad y Lucha, Villa Inflamable, Isla Maciel, etcétera). Y, como fue referido al inicio del capítulo, también se inició la construcción de complejos de vivienda nueva, en localizaciones también nuevas, que se concretaron en formatos variados, desde viviendas de dos y tres pisos, hasta edificios en altura (de entre 10 y 12 pisos) destinados a la demanda espontánea de sectores medios y medio-bajos.

De todos modos, es posible delinear matices en la implementación de la política pública extendida en el tiempo. Es viable analizar en esta clave que no haya habido nuevos planes -públicos<sup>153</sup>- de urbanización para los barrios que se integraron a la ejecución del PFUVyA, aunque haya existido un esquema de obras. Tampoco en las entrevistas surgen intervenciones previstas que vinculen los barrios con el resto del Partido, o que mejoren su accesibilidad relativa. Si se refieren a obras de vivienda y equipamiento comunitario (mejoramientos en clubs, creación de salitas, escuelas, plazas, etcétera). A la vez, este cambio se expresa también en las referencias que hacen los técnicos y funcionarios que trabajaron y trabajan en las urbanizaciones cuando se refieren a los barrios en las entrevistas: mientras cuando mencionan a Villa Tranquila lo hacen desde la explicación del Programa de Urbanización -y en relación con otras intervenciones de conectividad e infraestructura-, cuando relatan la implementaciones del PFUVyA en otros barrios de Avellaneda, de concreción más reciente, se remiten a ella como “las 400 viviendas de Alianza” o “las 96 viviendas de Wilde”, sin referir si estas obras de vivienda están o no proyectadas en el marco de un proceso urbanización. Es posible deducir entonces que el énfasis se corrió de la generación del plan a la producción de unidades de vivienda. Y de una intervención urbana más integral a otra de tipo más focalizada.

En esta misma línea, tras el diseño inicial de los planes y proyectos de la gestión de Cacho Álvarez, los discursos públicos y de campaña electoral de Jorge Ferraresi abordaron la problemática habitacional principalmente desde el acceso a la unidad de vivienda: “Contamos con una batería de políticas de viviendas, capaces de dar respuesta al desafío de acortar la pirámide para alcanzar la casa propia. A pesar de no contar con terrenos suficientes, para el 2015 prevemos la construcción total de 7.000<sup>154</sup> viviendas en la Ciudad”<sup>155</sup>. En este sentido, progresivamente se iría disipando del plano discursivo gubernamental la asociación entre la construcción de viviendas y

---

<sup>153</sup> Como equivalente de conocidos o compartidos con la comunidad.

<sup>154</sup> En ésta cifra, refiere también a las obras proyectadas para familias de sectores medios, y aquellas pensadas en el marco del PROCREAR, que finalmente no se llegó a implementar.

<sup>155</sup> Otros extractos del discurso están disponibles a marzo del 2020 en <https://www.diariopopular.com.ar/sureno/construiran-198-viviendas-avellaneda-n139871>

los procesos de urbanización, también de políticas integrales de movilidad o rehabilitación urbana<sup>156</sup>.

En términos de una de las entrevistadas, ex integrante del equipo de la DHS: “el tema del acceso a la vivienda se volvió central, Ferraresi se focalizó en la vivienda como un derecho, y entonces un ciudadano, por ser ciudadano de Avellaneda, merecía acceder a una vivienda”. A la vez, la demanda de vivienda por parte de la población era una realidad concreta en la reconstrucción que hacen los profesionales de la DHS, que tenían la tarea de recibir y organizar la demanda espontánea. En esta línea, el Intendente interpelaba a un amplio grupo de la población, que tenía una expectativa concreta, que a la vez crecía y se activaba conforme se concretaban entregas de vivienda social.

Los actos de entrega e inauguración de los complejos de vivienda, y en particular los discursos pronunciados en estos eventos, son un reflejo de este enfoque. En un acto de adjudicación de 400 viviendas, que agrupaba tanto demanda espontánea como relocalización de distintos barrios informales del Municipio, Jorge Ferraresi decía: “Entendemos que todos quieren una solución habitacional ya, pero estamos trabajando para concretarlo. Hoy los que aún no fueron beneficiados están contentos por ustedes, así que ustedes tienen que acompañarlos ya que todos van a llegar a tener su propio su hogar”. En esta línea el Intendente vinculaba el cumplimiento de un derecho con el esquema de funcionamiento del plan de vivienda: “Estas no son dádivas se trata de un proyecto solidario que finaliza cuando todos tengan su vivienda, porque ese es un derecho que figura en la Constitución<sup>157</sup>”.

Recapitulando, esta ambigüedad entre el énfasis productivista -con foco en el déficit cuantitativo de la vivienda- y la vinculación con una política urbana más integral, o el desarrollo de procesos más integrales de urbanización, era una opción abierta en el

---

<sup>156</sup> El motivo de esta ambigüedad que va entre la implementación de un plan de construcción de viviendas y la existencia de un programa de urbanización, y que convive en las entrevistas con técnicos y profesionales municipales, en los discursos públicos y en las noticias, fue indagada en el marco de las entrevistas. A cuenta de ello, un técnico que acompañó el proceso desde el arribo de los Programas Federales, lo explica desde una arista no imaginada: “*mirá, también tenés que entender que se cuidó mucho que la idea de “urbanización” no se filtre, que estuviera lo menos posible, ni en un cartel, ni en una noticia. Cuando se ponía un cartel de obra se intentaba evitar hasta el nombre del Programa y a veces se iniciaba la obra y no poníamos ni cartel, porque no tiene buena prensa, se nos ha armado lío con los vecinos que nos decían “¿van a traer villeros acá?”, “¿van a sacarlos y hacerles vivienda?” Suena bruto, pero era así...* (Técnico Municipal, Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Octubre 2016). Siguiendo al entrevistado, la mala recepción que el tema tenía entre ciertos habitantes de Avellaneda, podría haber abonado la ambigüedad de parte del Intendente y de los altos funcionarios municipales en relación a los procesos de urbanización, priorizando en los anuncios el énfasis en la construcción de viviendas nuevas.

<sup>157</sup> Acto de entrega de viviendas, discurso de Jorge Ferraresi, registrado en la (<https://laciudadavellaneda.com.ar/entregaron-400-viviendas-a-familias-de-villa-dominico-sarandi-dock-sud-y-wilde/>)

diseño de los Programas Federales. Y, si bien el PFUVyA contemplaba en su Convenio Marco la intervención sobre una multiplicidad de problemáticas vinculadas al déficit cualitativo -hacinamiento, mejoramiento de la vivienda, regularización del dominio, acceso a los servicios públicos-, sus recursos presupuestarios se canalizaban principalmente en la construcción de viviendas nuevas (tal como se observa en los primeros apartados de este capítulo). Y esto no es un dato menor, si consideramos la escasez de recursos propios en el ámbito local.

En esta misma línea, también los apartados que recorrimos dieron cuenta del ensombrecimiento de los proyectos vinculados a la planificación urbana más integral del territorio municipal, y para ello no hubo directamente financiamientos o programas que se destinarán a ejecutarlo, aún contradiciendo las recomendaciones planteadas por los propios funcionarios municipales.

La ausencia de presupuesto particular para proyectos integrales, como contracara del vasto acceso al financiamiento derivado del cumplimiento y nueva proyección de unidades de vivienda nueva en el marco de los Programas Federales, pudo haber sido uno de los motivos que explica la prioridad dada a la construcción de unidades de vivienda, sobre el ensombrecimiento de planes urbanos y de proyectos de urbanización. Aún, siendo una discusión planteada internamente en el ámbito municipal en torno al modelo de vivienda y de intervención habitacional, tal como reconstruimos en este Capítulo, dando cuenta de la presencia de un paradigma de “ciudad deseable”, que no es exactamente aquel que se reduce a la construcción de vivienda (“una cuestión que siempre pensamos es que los proyectos de urbanizaciones de villa hay que mirarlos con una lupa un poco más grande, la cuestión urbana”, apartado 4.2.1).

También, pueden vincularse otras variables, como ser la superposición de nuevas obligaciones en el esquema de prioridades municipales, tales como aquellas vinculadas a la Causa Mendoza, para las cuales Avellaneda estaba demandada por la CSJN. Y también, la negociación con las industrias y otras empresas que ya no podían ejercer su producción y/o servicio tal como lo hacían, o donde lo hacían, en el entorno del Riachuelo, e implicaron cierres y relocalizaciones, que también afectaron al área del Puerto.

Otra causa y consecuencia de este devenir, pudo ser el deslucimiento tanto de la Subsecretaría de Planificación, como de la Secretaría homónima, así como de sus perfiles técnicos. Como vimos en el Capítulo 1, la dificultad de articular la política de vivienda con la planificación urbana y las intervenciones de carácter integral es una

complejidad que se reitera pero es histórica, tanto en términos de recursos materiales como institucionales.

Finalmente, vale mencionar que, aún desestimando las *acciones directas* vinculadas a la concreción material de los programas urbanos integrales (la rehabilitación y generación de infraestructura, las obras de conectividad, la rehabilitación ferroviaria), la escala de construcción de vivienda que vimos en el Municipio de Avellaneda (4.1) implica indirectamente intervenir la ciudad. Ello si consideramos que las nuevas viviendas pueden: habilitar -o no- el acceso a servicios y equipamientos preexistentes; reforzar o variar la localización asignada a los sectores populares en Avellaneda; y mejorar (o no) las condiciones habitacionales de los hogares que ya habitan barrios populares -y con ello esos territorios-. Y esto va a depender en gran medida de qué áreas se ponga por objeto intervenir el Gobierno Local, dónde prevea localizar viviendas y qué inmuebles pueda o pretenda disponibilizar para ello. Cuestiones que nos llevan a preguntarnos por la gestión del suelo para la ejecución de los Programas Federales.

## CAPÍTULO 5. La gestión del suelo en Avellaneda para la implementación de la política habitacional

*Además de tener las mejores intenciones hay que tener la tierra porque si no es imposible y para presentarse a cualquier tipo de financiamiento también es necesario tener la tierra, en esto Avellaneda había avanzado...”*  
(Funcionaria municipal, Dirección General de Hábitat Social. Septiembre 2006<sup>158</sup>).

El énfasis de las intervenciones sobre la construcción de unidades de vivienda nueva, en desmedro de su inserción en la trama urbana aprovechando los servicios urbanos disponibles es un punto recurrente en las intervenciones públicas contemporáneas enfocadas en atender el problema habitacional en Argentina (Yujnovsky, 1984). Asimismo, el desentendimiento de la gestión del suelo en la política de construcción de viviendas y la delegación de dicha responsabilidad en sectores privados es una dimensión central en la evaluación crítica de los programas habitacionales de la región en las últimas dos décadas (del Río y Duarte, 2012; del Río, 2012; Di Virgilio, Aramburu, y Chiara, 2016; Vio, 2010; Rodríguez y Sugranyes, 2005; Salazar, 2014). Tal como apuntan del Río y Duarte (2012), cuando el diseño y la implementación de una política no está mediada por mecanismos públicos de gestión y adquisición de suelo y por formas de regulación de los mercados de suelo, el lugar asignado a la vivienda social en la estructura urbana tiende a reforzar dinámicas de segregación residencial y su localización expresa la imposibilidad de acceder a áreas centrales.

En este contexto, el Municipio de Avellaneda fue uno de los partidos del AMBA con mayor escala de obras en el marco del Programa Federal y que, frente a la posibilidad de implementar la política habitacional, generó *márgenes de acción* y *dinamizó normas y procedimientos administrativos* que les permitieron, en cierta medida, intervenir en el mercado de suelo (Cuenya, 2017; Scatolini, 2010). Ello incluyó tanto la gestión del suelo para la construcción de viviendas nuevas en localizaciones nuevas, como la construcción de viviendas nuevas en villas o asentamientos. En todos estos casos se precisó la gestión previa del suelo -para poder construir y/o esponjear-. Y ello se hizo con herramientas diversas: donación, compra de tierras, expropiación, traspaso

---

<sup>158</sup> Colaboración de Mercedes Di Virgilio. Esta entrevista fue realizada fuera del trabajo de esta tesis, bajo dirección de Mercedes Di Virgilio, en el marco del Proyecto de Investigación “The rehabilitation of consolidated irregular settlements in Latin American Cities: Towards a “third generation” of public policy analysis and development”. Universidad de Texas en Austin/ Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Dirección general del proyecto: Peter Ward - Dirección del nodo Argentina: Mercedes Di Virgilio .

público-público, condonación de deuda, intercambio público-privado. El modo, el ciclo y los actores que intervinieron en dicha negociación son abordados en los siguientes apartados de este capítulo.

Entre las preguntas que guían nuestro análisis nos interesa revisar ¿Qué reglamentación e instrumentos de gestión de suelo existen para el nivel local? ¿Qué capacidades desarrolló el gobierno municipal? ¿Con qué actores negociaron? ¿Cómo? ¿Cuál fue el rol de los técnicos municipales y sus experiencias en el ámbito público y privado? ¿Cuál fue la participación del sector privado? ¿Cómo se actuó con los predios estatales? ¿Cómo fue la negociación con las instituciones públicas, en sus distintos niveles y ordenaciones?

### **5.1. El laberinto formal: reglamentación, legislación e instituciones para analizar la relación entre la política urbana y la propiedad desde la gestión municipal**

Tal como hemos referido en el Capítulo 1, el suelo es un elemento indispensable para la construcción de vivienda social, que, a su vez, contiene características que lo convierten en un bien particular. En primer lugar, la bibliografía académica resalta su carácter irreproducible (Jaramillo, 2003; Topalov, 1979), cuya valorización en el mercado depende más de las características extrínsecas del bien -como la ubicación y la actividad que allí puede desarrollarse-, que de sus características intrínseca -como el tamaño o forma e su superficie- (Baer, 2008). Otra particularidad del suelo es el régimen de tenencia que lo envuelve, este habilita a los propietarios el privilegio de retener un bien no reproductible y administrar su escasez (Baer, 2008; del Río y Duarte, 2012). Cabe, entonces, preguntarnos, cuales son las potestades y los recursos que detenta el Estado, en sus diferentes organismos y niveles, para demandarlo.

Siguiendo a Relli (2018), la propiedad es una convención social, cuyo principal respaldo esta dado por el poder público, por medio de un conjunto de normas que la posibilitan, regulan su alcance y atienden a las condiciones de su intercambio. Sin embargo, a pesar de la formalidad en la regulación pública, en términos de Azuela (1989), la propiedad no hace más que condensar una relación social, que asume distintos gradientes de desarrollo e intensidad de acuerdo al momento histórico y social. A lo que podríamos agregar el carácter de los actores de la sociedad civil involucrados, los intereses que persigan y los recursos con los que cuenten para movilizarlos.

En Argentina, cualquier bien inmueble se enmarca bajo tres grandes tipologías de propiedad: a) el dominio privado -comúnmente conocido como “propiedad privada”-; b) el dominio público del Estado; y c) el dominio privado del Estado. La primera de ellas

(a) consiste en la capacidad privada de excluir a los demás del uso y goce de un espacio o título -incluyendo la obtención de beneficios que de ello depare-. En tanto, los bienes inmuebles de propiedad estatal se dividen en dos. Por un lado aquellos inmuebles afectados a ofrecer un servicio público -que están distribuidos entre los diferentes organismos y/o niveles del Estado (b)-. Por otro lado, aquellos que al no estar afectados a la provisión de ningún bien o servicio común se rigen por las reglas del derecho privado (c).

A continuación, el desarrollo de cada una de estas tipologías.

### **5.1.1. La Propiedad Privada y la gestión urbana**

En relación a la propiedad privada (a), las capacidades públicas de intervención territorial y regulación de la función individual de la propiedad están comprendidas en la legislación a nivel nacional a partir de la función social de dicho elemento (Petrelli y Santos, 2015). Asimismo, dichas capacidades están reconocidas internacionalmente y se inscriben en las convenciones a las que Argentina se ha inscripto.

En este sentido, Levenzon (2011) propone una lectura combinada de la letra escrita en la Constitución Argentina y aquellos puntos ratificados en la Constitución de 1994 - donde se adicionan las convenciones internacionales-. A partir de la cual interpreta que la propiedad privada es inviolable, siempre y cuando esté en equilibrio con los principios expresos en los tratados internacionales. Es decir, se desprende que es inviolable pero está subordinada a un interés general<sup>159</sup>. Así también, la preeminencia de los derechos colectivos se reafirma en el nuevo Código Civil y Comercial, continuando con los lineamientos del Código reformado. De este modo, la capacidad regulatoria del derecho público, que impone límites, cargas y restricciones sobre la propiedad privada, se encuentra en plena vigencia y es anunciada explícitamente (Petrelli, 2014; Petrelli y Santos, 2015).

Sin embargo, en relación a la instrumentación específica de la gestión territorial, Argentina no cuenta con una ley de suelo u ordenamiento territorial que habilite la concreción de los principios legales previamente mencionados, tampoco se ha caracterizado por tener una política urbana que la articule desde el nivel nacional -tal como sucede en otros países de Latinoamérica- (Reese y Catenazzi, 2011). En consecuencia, la responsabilidad primaria de regulación y gestión urbana, recae en los niveles subnacionales.

---

<sup>159</sup> Esto incluye los derechos colectivos garantizados constitucionalmente como el derecho a un hábitat adecuado, a una vivienda digna, entre otros.

En paralelo, en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires la función social de la propiedad como principio que limita el régimen de la propiedad privada no está detallada. Aquello que se aproxima a una potestad de regulación territorial y urbana, es el conjunto de competencias de ordenamiento territorial que surgen de la Ley Orgánica de las Municipalidades (LOM) y del Decreto-Ley Nº 8.912, y en ambas normas la labor central para regular e intervenir en la propiedad privada se derivan a los gobiernos locales<sup>160</sup>. Por un lado, el Decreto-Ley perfila las atribuciones para la regulación del suelo y el planeamiento urbano, que están asignadas principalmente al orden municipal. Entre los instrumentos que dispone el Decreto-Ley está la delimitación de áreas según zonas de uso -rural, urbana, industrial, residencial-, los indicadores de intensidad de uso y las competencias para la movilización del suelo -tal como la expropiación y el englobamiento parcelario-. Por otro lado, la LOM, define el mecanismo con el que los gobiernos locales deben proceder para disponer de los inmuebles, es decir para adquirir, expropiar<sup>161</sup> o gravar bienes -entre otras tareas<sup>162</sup>-; y, también, establece las facultades para abordar el espacio público -incluyendo tránsito, caminos, calles, parques-.

No obstante, el Decreto Ley pone una salvedad para aquellos municipios que integran la conurbación y las regiones urbanas: las acciones descriptas que allí se promuevan serán facultad de los gobiernos locales, pero tendrán que contar con la “coordinación a nivel provincial”. De este modo, cuando nos enfocamos en los actores encargados de la limitación y regulación de la propiedad privada, se abre cierto matiz, la intervención urbana no está solo en manos de los gobiernos locales, el Gobierno Provincial tiene la competencia para regularla, si bien no queda definido con claridad cómo se organiza esta co-coordinación.

---

<sup>160</sup> A la legislación provincial mencionada se suma la Ley de Acceso Justo al Hábitat (14.449), que se sanciona en noviembre del 2012 en la Provincia de Buenos Aires, tras tres años de trabajo de organizaciones sociales, en su gran mayoría nucleadas en el Foro de Organizaciones por la Tierra, la Infraestructura y el Hábitat (FOTIVBA). El debate de la Ley tuvo intensos intercambios, y se aprobó con una gran oposición de los sectores más conservadores y ligados a la actividad inmobiliaria. La contracara de la negativa de estos sectores fue el retraso de su publicación -casi un año después, en octubre de 2013- y de su reglamentación. Siguiendo a Reese (2016) la controversia residía en el mismo objetivo de la ley “fortalecer la capacidad estatal, provincial y municipal, para intervenir activamente, en un campo común de acción pública con otros actores, en la modificación de la cadena de factores relaciones con la dinámica urbana y el mercado de suelo que tradicionalmente han generado la exclusión de amplios sectores medios y pobres a una ciudad más justa” (p. 71). La 14.449 tiene una característica diferencial, en la misma norma articula el principio de la función social de la propiedad con una serie de instrumentos concretos para la intervención del mercado de suelo y la generación de una oferta del mismo, así como la retención de plusvalías y la penalidad sobre inmuebles ociosos. Para los casos trabajados en ésta Capítulo -anteriores al año 2014- la ejecución de la Ley no se llega a advertir, aunque probablemente esté presente en los estudios futuros que aborden la materia.

<sup>161</sup> En particular, el mecanismo de la expropiación será tratado a continuación.

<sup>162</sup> Todas ellas reglamentadas en su mecanismo, con decisiones que requieren de mayor o menor mayoría en el concejo deliberante de la jurisdicción.

En particular, la acción expropiatoria es una de las figuras jurídica utilizadas en el marco de la gestión urbana y su instrumentación expresa doblemente las tensiones mencionadas. Por un lado, la acción puede entenderse como la capacidad estatal de suscitar la supresión legítima de la propiedad privada en nombre de un interés considerado superior (Azuela, Herrera y Saavedra, 2009). De este modo, expresa la tensión inherente entre la prevalencia del interés público sobre el interés privado -y viceversa-. Por el otro, la instrumentación en el Conurbano Bonaerense depende la de Ley Nacional de Expropiaciones (Ley 21.499)<sup>163</sup> y de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires<sup>164</sup>. Y ambas normativas establecen la necesidad de la sanción de una ley previa a la consecución de la expropiación, que declare la utilidad pública de los bienes a expropiar<sup>165166</sup>. De este modo, se reitera la coordinación compartida y superpuesta de actores públicos para la concreción de un instrumento de gestión urbana.

Es así que tomando el análisis comparativo de Azuela, Herrera y Saavedra (2009), el procedimiento expropiatorio argentino resulta uno de los más complejos de latinoamericana, dado las múltiples instituciones públicas que interceden (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y tienen posibilidad de vetar su ejecución. Asimismo, aunque la promoción de la expropiación puede ser impulsada por actores públicos diversos -municipios, empresas estatales, entidades descentralizadas, etcétera- el procedimiento que inicia de forma efectiva su aplicación es excluyente del poder legislativo nacional o provincial, ya que el mismo monopoliza la capacidad de declarar la utilidad pública (Cuadro 5.1).

---

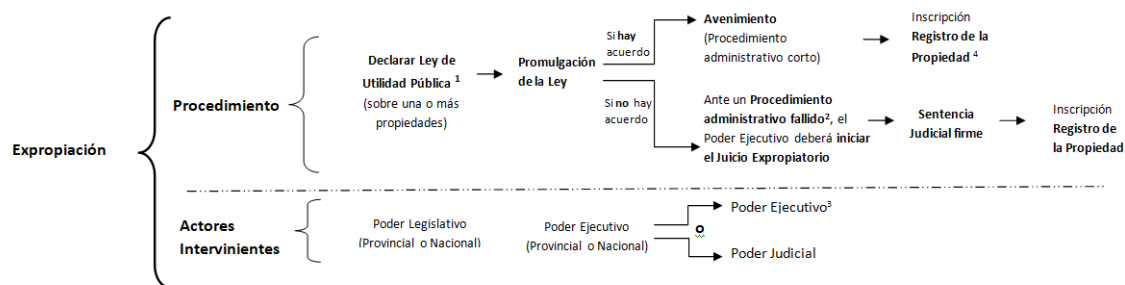
<sup>163</sup> Vale aquí referir que la Ley 21.499 es del año 1977, en pleno proceso de Reorganización Nacional.

<sup>164</sup> Los regímenes expropiatorios pueden variar entre las provincias, dado que aunque existe una ley nacional, cada provincia tiene su propia constitución, que puede presentar especificaciones en el procedimiento.

<sup>165</sup>“La Constitución Nacional establece en su artículo 17 que “La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada [...]”. Y la Constitución de la Provincia de Buenos Aires dispone en su artículo 31 que “La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Provincia puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley”. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada (Maldonado y Oyhandy, 2013: 99).

<sup>166</sup> En la Provincia de Buenos Aires existe una única excepción: las obras viales e hidráulicas (calles, caminos, canales, vías férreas), así como las intervenciones accesorias que ellas requieran, no precisan de una ley que las declare de utilidad pública.

## Cuadro 5.7. Procedimientos y actores para el proceso de expropiación en la Provincia de Buenos Aires



### Notas:

<sup>1</sup> Los únicos inmuebles cuya expropiación puede saltarse este procedimiento son aquellos destinados a: "calles, caminos, canales y vías férreas, y sus obras accesorias en las que la afectación expropiatoria está delimitada y circunscripta a su trazado, quedando la calificación de utilidad pública declarada por la presente Ley" (Ley Provincial N° 5.708).

<sup>2</sup> "No habiendo avenimiento, el expropiante deberá promover la acción judicial de expropiación" (Ley 21.499, Artículo 18).

<sup>3</sup> "Aceptada la indemnización, los contratos serán suscriptos por el Poder Ejecutivo de la Provincia o autoridades municipales" (Ley Provincial 5.708, Artículo 17).

<sup>4</sup> "Para la transferencia del dominio de inmuebles al expropiante, no se requerirá escritura pública otorgada ante escribano, siendo suficiente al efecto la inscripción en el respectivo Registro de la Propiedad del decreto que apruebe el avenimiento o, en su caso, de la sentencia judicial que haga lugar a la expropiación" (Ley 21.499, Artículo 32).

Fuente: Elaboración propia en base a Petrelli y Santos (2015) y Maldonado y Oyhandy (2013)

En concreto, es a partir de la ley que declara la utilidad pública y determina el inmueble que será sujeto a expropiación que se puede derivar en el procedimiento administrativo. Este último, en manos del poder ejecutivo, dispone el monto y habilita el acuerdo, con el resultante traspaso efectivo de la propiedad (avenimiento). Sin embargo, es también posible que falle el procedimiento administrativo, ante el desacuerdo del propietario, y que entonces se abra otra instancia, donde interceda un tercer poder, el judicial.

De este esquema se derivan dos puntos esenciales para hacer uso de la expropiación como herramienta de gestión urbana desde el nivel local. Por un lado, la expropiación, tal como está planteada, prevé la intervención de múltiples actores, lo que equivale a potenciales instancias de veto y la dilatación de los tiempos de promoción. Por otro lado, aquellos que precisarían ejecutarla -como ser los municipios-, no están autorizados para iniciar el proceso y declarar la utilidad pública en la normativa. En este último sentido, la expropiación es concebida por la bibliografía como una atribución *privativa*, que excluye a todo organismo de la competencia para iniciar el proceso con la declaración de la utilidad pública, a excepción del órgano legislativo (Maldonado y Oyhandy, 2013).

Ambas características lo convierten en un poder público de difícil instrumentación para la política habitacional y urbana en general; incluyendo allí, equipamiento, obra de vivienda, regularización, etcétera. Aunque, también esencial en los regímenes patrimonialistas, como el nuestro (Azuela, Herrera, y Saavedra, 2009).

### 5.1.2. La gestión urbana ante el domino público y privado del estado

En segundo lugar, retomando la tipología propuesta inicialmente, están los bienes de dominio estatal, tanto aquellos afectados al uso público (b), como los afectados al dominio privado (c). En el período que abordamos (2005-2015) la administración de dichos títulos del Estado Nacional ha tenido cambios en su organización burocrática<sup>167</sup>. Tanto en el caso de los bienes regulados inicialmente por el Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE), como en aquellos casos de tierras fiscales ocupadas, que cuentan con una comisión particularmente encargada de su gestión (la Comisión de Tierras Fiscales Naciones Programa “Arraigo”).

En el momento inicial, los títulos del Estado Nacional estuvieron principalmente regulados por el ONABE, órgano desconcentrado que con su creación en el año 2000 (Decreto 443/2000) había contenido la administración de diversos bienes inmuebles, en gran medida aquellos que pertenecían a entes que habían sido objeto del proceso privatizador de empresas estatales y servicios públicos<sup>168</sup>. Sin embargo, este no fue el único organismo, la ONABE convivió con la CNRT (Comisión Nacional de Regulación de Transporte), este último encargado de la observancia del patrimonio del Estado entregado a los concesionarios de transporte devenidos de la Reforma del Estado (1383/96) y a partir del 2008 también con la ADIF (Administración de Infraestructura Ferroviaria). La creación de la ADIF limitó las tareas de ambos organismos, y en el caso de la ONABE se le quitaron las facultades sobre el patrimonio de origen ferroviario y los trámites con ellos vinculados e iniciados (ver cuadro 5.2).

---

<sup>167</sup> Aquí se referirá conjuntamente a ambas tipologías dado que las intervenciones de los organismos a desarrollar involucran inmuebles de dominio público e inmuebles de dominio privado, compartiendo ciertas complejidades en su gestión.

<sup>168</sup> Entre los organismos disueltos con su creación estuvo el Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios, creada en 1996 para congregar el patrimonio ferroviario que quedó por fuera de aquellos concesionados a privados en el proceso de Reforma del Estado.

**Cuadro 5.8. Línea del tiempo con los organismos y agencias que administraron y regularon los bienes inmuebles del Estado Nacional entre 2000-2015.**

| AÑO   | 2000   | 2001  | 2002  | 2003   |
|---|--|---|---|--|
| Ley o decreto   | 443/00   | 813/01  | 2693/02   | 27/2003  |
| Organismo creado  | ONABE<br>(Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado)   |   |   |  |
| Ubicación<br>Organigrama  | Organismo desconcentrado en el ámbito del Ministerio de Infraestructura y Vivienda   |   |   |  |
| Objetivos, características y organismo anterior que unifica, absorbe y/o disuelve | Absorbe al Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios (que mantenía las atribuciones respecto a los bienes ferroviarios no concesionados) y a la Dirección nacional de Bienes del Estado. Tenía como objetivo inicial –dentro de los 60 días de la fecha de presentación- preparar el programa de venta o destino de los bienes físicos transferidos al organismo                  |   |   |  |
| Organismos que queden por fuera   | CNRT (Comisión Nacional de Regulación de Transporte). Vigilancia y conservación del patrimonio que fue entregado a los concesionarios de transporte ferroviario adjudicados en los respectivos procesos licitatorios con la Reforma del Estado (1383/96)   |   |   |  |
| Cambios y observaciones   | Dirección compartida entre el Ministerio de Economía (ME) y Ministerio de Infraestructura y Vivienda (MIyV): La Presidencia del Directorio sería ejercida por el MIyV y los 4 cargos de vocales desempeñados por el Secretario de Finanzas y el Subsecretario de Presupuesto, ambos del ME y por los Subsecretarios de Desarrollo Urbano y Vivienda y de Planificación de Inversiones del MIyV | Modifica la dirección: será presidido sólo por el MIyV, que quedará facultado para efectuar las delegaciones necesarias, ampliar y/o restringir las existentes. Fundamentación del decreto: necesidad de reducción del Estado y de su administración. | Modifica la dirección: será presidido solo por la SOP, de la Nación, la que quedará facultado para efectuar las delegaciones (...). | Pasa al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS) con su formación. |

| AÑO<br>Ley o Decreto   | 2008<br>Ley 26.354   | 2012<br>Decreto 1382/2012<br>(se reglamenta en 2015 con el Decreto 2670, que se anexa a este)  | 2013<br>Decreto 416/2013<br>(idem 1382/2012)   |
|--|--|--|--|
| Organismo creado   | ADIF SE. (Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado)   | Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) y el Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado (RENABE).  | Modificatorio del 1382/2012  |
| Ubicación<br>Organigrama   | Bajo jurisdicción del MPFIPyS  | AABE: Organismo descentralizando en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, con autarquía financiera, personería jurídica propia y capacidad de actuar en el ámbito del derecho público y privado.<br>RENABE: En el ámbito de la AABE, que es la autoridad de aplicación.   |  |
| Objetivos,<br>características y<br>organismo<br>anterior que<br>unifica, absorbe<br>y/o disuelve | Administrar la infraestructura ferroviaria, (...), los bienes ferroviarios concesionados a privados cuando por cualquier causa finalice la concesión, o se resuelva desafectar de la explotación bienes muebles o inmuebles. Asimismo administrará el patrimonio ferroviario que se encuentre en jurisdicción del ONABE. | Disuelve el ONABE<br>Función: Administra los bienes inmuebles de dominio público oficial o privado que lo sean por disposición expresa de la ley o por haber sido adquiridos a título oneroso o gratuito por alguna de las jurisdicciones o entidades (con exclusión de los bienes que integran el patrimonio histórico y cultural (Art 3º)).<br>En relación al Registro: solicita a las jurisdicciones y entidades que informen al RENABE sobre la existencia de inmuebles de propiedad del Estado Nacional, así como las condiciones de uso.<br>Objetivos principales de la Agencia: 1) La ejecución de las políticas, normas y procedimientos que rigen la disposición y administración de los bienes inmuebles del Estado Nacional en uso, concesionados y/o desafectados. 2. La gestión de la información del RENABE y su evaluación y contralor. 3. La coordinación de las políticas, normas y procedimientos relacionados con los bienes inmuebles del Estado Nacional, el control permanente de la actividad inmobiliaria estatal y la intervención en toda operación inmobiliaria de la totalidad de las Jurisdicciones y Entidades que conforman el Sector Público Nacional. | Faculta a la AABE para desafectar aquellos bienes inmuebles propiedad del Estado que se encontrasen en uso y/o concesionados, cuando de su previa fiscalización resultare la falta de afectación específica, uso indebido, subutilización o estado de innecesidad. |
| Organismos que<br>queden por fuera   | CNRT (continúa con la fiscalización)   |  |  |
| Cambios y<br>observaciones   | Los trámites iniciados por cualquier ente público en proceso de transferencia en jurisdicción del ONABE continuaran tramitándose en la órbita de la ADIFSE.  | En los fundamentos de su creación se plantea "existe una dispersión de inmuebles en distintas jurisdicciones del Estado Nacional que imposibilita su disposición y administración integral (...) siendo necesario contar con una herramienta de administración de inmuebles que posibilite disponer de los mismos de manera ágil y dinámica para la formulación de diversos planes, programas, proyectos difundidos por su diversas jurisdicciones (...)   |  |

Fuente: Elaboración propia en base a las leyes y decretos enumerados en la primera fila.

La ubicación de la ONABE en el organigrama del Estado<sup>169</sup>, al interior del MPFIPyS, también limitaba sus recursos en la negociación con otros actores de la configuración burocrática, tanto que estuviesen en un nivel de mayor jerarquía, como equiparable pero a cargo de otro ente o ministerio.

Finalmente, dicho organismo fue disuelto en el año 2012, con la creación de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) que nucleó los bienes inmuebles que integran el patrimonio del Estado Nacional hasta la actualidad. Con este cambio, también se desplazó del organigrama nacional y dejó de estar bajo la órbita del MPFIPyS, para pasar a ubicarse bajo la órbita de Jefatura de Gabinete, como un ente autárquico y con capacidad de actuación en el derecho público y privado. Uno de los altos ex-funcionarios, vinculados a la creación de la AABE, explicaba los “atributos” de este sitio en el organigrama burocrático:

*vos tenés como tarea negociar con subnacionales, con provincias y con municipios, es un atributo , a la hora de negociar el hecho de tener esta ubicación en el mapa del Estado te permite con Jefatura de Gabinete sentarte de otra manera que como te podrías sentar perteneciendo a un ministerio, o en una secretaría, no es cualquier lugar en el que se lo colocó porque se sabe que no es cualquier cosa sentarse a negociar internamente la desafectación de un predio, un inmueble, si bien todos son parte de la negociación, no es lo mismo (Alto Funcionario AABE, Mayo 2019)*

En el papel escrito de la norma, la disolución de la ONABE se fundamentó en un “cambio de paradigma” que, iniciado en el 2003, precisaba de la “disposición” y la “administración” de los inmuebles del Estado, entendidos como un bien de “índole estratégica”. En este sentido, según los considerando del Decreto 1382/2012 de creación de la AABE:

*A partir del año 2003 se produjo un cambio de paradigma en la administración del Estado en contraposición al mandato privatizador y de realización de bienes que imperó en la década pasada, trastocando el imperativo basado en la gestión integral.[...] Que, en el marco de las políticas impartidas desde el Poder Ejecutivo Nacional en materia de administración de bienes, se contemplan el uso racional y el buen aprovechamiento de los mismos, considerándoselos de índole estratégica para el proyecto de crecimiento con inclusión social [...] Que existe una dispersión de inmuebles*

---

<sup>169</sup> La ubicación del ONABE en el organigrama, así como la autoridad competente para su dirección, tuvo cambios con anterioridad a la etapa de estudio. Fue así que entre el 2000 y el 2003 pasó de compartir dirección entre el Ministerio de Infraestructura y Vivienda y el Ministerio de Economía, para estar solo bajo conducción del primero, que luego fue llevado a secretaría, siendo así el ONABE parte de la Secretaría de Obras Públicas, para formar parte del refundado Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

*en distintas jurisdicciones del Estado Nacional que imposibilita su disposición y administración integral [...] siendo necesario contar con una herramienta de administración de inmuebles que posibilite disponer de los mismos de manera ágil y dinámica para la formulación de los diversos planes, programas y proyectos difundidos por sus diversas jurisdicciones.” (Decreto 1382/2012, Administración Pública Nacional).*

De este modo, la creación de la AABE se justificó en la necesidad de contar con herramientas de administración para los inmuebles de dominio estatal, de forma tal de disponer de ellos para la ejecución de políticas públicas. Sin embargo, la concreción de la nueva Agencia llegó 10 años después del cambio de paradigma indicado en el decreto. Al contrario, la ONABE tuvo el arbitrio de los bienes en la mayor parte de la etapa bajo estudio, en coordinación con la ADIF y la CNRT.

Es posible pensar este conjunto de tramas de responsabilidad cruzada como un elemento limitante en la gestión, la transferencia, los procesos de desafectación, entre otros. Uno de los altos ex-funcionarios vinculados a la creación de la AABE describe la relación entre la ONABE, la ADIF y otros organismos involucrados como un esquema de responsabilidades que habilitaba la reproducción del “status quo normativo”. Según el entrevistado había un “sinnúmero de inmuebles, pero con una facultad muy atomizada, era muy difícil gestionarlo para recuperar el valor social”.

Por otra parte, entre las coordenadas de procedimientos y organismos burocráticos, es adecuado diferenciar a la agencia que observó, en el período trabajado, la transferencia de tierras fiscales nacionales ocupadas por población de bajos recursos (para dar cumplimiento a la ley 23.967). La Comisión de Tierras Fiscales Nacionales Programa “Arraigo” (CTFN-PA) tuvo esta tarea asignada en todo el período, aunque atravesó cambios y fue trasladada en reiteradas ocasiones por distintos organismos estatales (Relli, 2018). Como reconstruye Relli (2018), la misma había sido creada en el año 1991 a partir del Decreto 849/91 y tras haberse establecido con rango de Secretaría de Estado, pasó luego a formar parte de la estructura del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) de la Nación entre 1999 y 2006, hasta que con la creación de la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social dentro del MPFIPyS en 2006 la CTFN-PA fue transferida allí (158/06). Luego, en 2008, la Subsecretaría pasó a integrar la Jefatura de Gabinete, con una modificación en el nombre: Comisión Nacional del Tierras para el Hábitat Social “Padre Carlos Mugica” (341/08). Y, finalmente, en 2014 se transformó en Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat (1715/14) y se creó el Consejo Federal Consultivo de Tierras para la Producción Social del Hábitat (integrado por el titular de la Secretaría y representantes del MPFIPyS, el MDS, de las provincias, de CABA y de organismos públicos y privados).

A modo de cierre, es preciso observar ciertos aspectos en común en el vínculo entre la gestión urbana y la propiedad - tanto aquella que está en manos de actores privados, como del Estado-, así como en la capacidad de acción de los organismos públicos involucrados. Por un lado, se reitera la descripción de tramas de responsabilidad superpuestas, que derivan -y se derivan- en capacidades de intervención cruzadas y a su vez limitadas. Es posible, entonces, pensar en *nudos burocráticos*, de los cuales devienen procesos de gestión que se extienden en el tiempo, se dilatan y se vuelven *iterativos*. A ello se suma, en el caso de los bienes del Estado, el cambio reiterado de agencias, dependencias y la aparición de nuevos organismos, lo que también hace que se enlentezca el proceso, si consideramos que deben reiniciarse gestiones o moverse trámites de una a otra agencia del Estado. Por otro lado, en la reconstrucción realizada, también se reitera la *imprecisión de la regla jurídica* que regula la relación entre la gestión y la propiedad. Para abordarla, vale traer a cuenta la interpretación que Oszlak (2017) esboza para aquellos *grises en la definición* de una norma, una reglamentación o una política pública. Las imprecisiones son entendidas por el autor como la apertura de una *arena de negociación*, como una *omisión* que habilita indirectamente el *juego político* en torno a su ejecución. Y, en esta dinámica entran a disputar diversos actores, fracciones de clases, organizaciones, instituciones y las propias burocracias estatales que, tal como desarrollaremos más adelante, acuden a la resolución de una cuestión social con especializaciones diferentes, rutinas burocráticas particulares y diversas vinculaciones con el resto de los actores sociales que se ven influidos por la política pública (Oszlak y O'Donnell, 1976; Subirats y Jordana, 2002). A continuación, veremos cómo se sucedió en el ámbito de Avellaneda.

## **5.2. Sorteando los laberintos de la gestión del suelo desde el Municipio de Avellaneda**

Al indagar entre los funcionarios y los técnicos del nivel provincial y municipal cuál fue el componente que habilitó el desarrollo de los Programas Federales de Vivienda en Avellaneda, una respuesta recurrente señala que la gestión municipal tenía inicialmente resuelto el suelo. La posesión de la tierra habría hecho que ante un contexto caracterizado por el cuello de botella inicial, en gran medida ocasionado por la escasez de este recurso, el Municipio pudiera avanzar con el PFUVyA en Villa Tranquila y “posicionarse” entre los gobiernos vecinos. En la visión de una de las funcionarias del IVBA:

*Lanzan los Programas Federales, de Construcción de Viviendas, era una locura las viviendas que se planteaban, y en ese marco, les destina a las provincias, un cupo por provincia, en el caso de la Provincia de Buenos Aires, particularmente en el AMBA, se hizo más difícil conseguir terrenos donde ubicar esas viviendas, caso de Avellaneda ni hablar, porque no tiene terreno disponible, otra cosa es*

*Berazategui, Moreno, Varela, municipios que tienen terrenos vacantes donde podrían ubicar viviendas, pero en el caso de los partidos centrales no, entonces ahí vamos viendo, esponjeamos, conseguimos un cachito, negociamos con Unilever, desafecto una plaza, o sea me las ingenio para ver cómo calzo este gran cupo de viviendas que tengo en el territorio ... en este sentido Avellaneda se posicionó de una forma distinta, y cuando llegaron los Federales estaban plantados de otro modo, y pudieron recibirlos y gestionarlos... (Funcionaria IVBA, Coordinación PFUVyA, Julio 2017)*

Entre los funcionarios que estaban participando en el gobierno local, ello es entendido como un acierto inicial. Y con ello, también se resalta, el carácter de este recurso como condición *sine qua non* para pensar cualquier proyecto habitacional, de urbanización o no:

*Había una historia anterior que era que el Municipio [de Avellaneda] ya había avanzado en la compra de tierras, Tranquila está asentada en tierras que son básicamente municipales<sup>170</sup> hoy... entonces ya que el Municipio contara con tierras hizo posible que podamos pensar un proyecto en ese lugar, si las tierras fuesen todas privadas o no se dispusiese de las tierras hubiese sido imposible pensar un plan de urbanización (...) Es decir, además de tener las mejores intenciones hay que tener la tierra porque si no es imposible. Y para presentarse a cualquier tipo de financiamiento también es necesario tener la tierra, en esto Avellaneda había avanzado... (Funcionaria municipal, Dirección General de Hábitat Social. Septiembre 2006).*

Esta prioridad se reflejó en el organigrama del Municipio de Avellaneda y en las competencias delegadas a los organismos. La Secretaría de Planificación y la Subsecretaría de Planificación tuvieron la tarea de “hacerse” de suelo urbano.

A continuación, se analiza en tres apartados: el modo en que emerge la cuestión del suelo entre los técnicos y funcionarios entrevistados del nivel local (5.2.1); la reconstrucción del esquema de tareas vinculadas a la gestión del suelo y sus dificultades, más allá de la adquisición de los inmuebles (5.2.2.); y, por último, se pone el foco en el caso a caso de los procesos de adquisición de suelo, diferenciando el origen del dominio que se gestiona, en caso que sea público o privado, o la delegación de dicha tarea (5.2.3.).

### **5.2.1. Suelo, política pública y planificación: notas desde la gestión local**

En relación a la cuestión del suelo es posible marcar un contrapunto entre la omisión que desembarca desde el nivel nacional y el modo en que emerge en forma reiterada la problemática en el nivel municipal. Tal como se observa en el apartado anterior, el lugar del suelo, como elemento imprescindible de la política habitacional, es un punto recurrente entre los técnicos y funcionarios del gobierno local. A continuación, nos

---

<sup>170</sup> Es preciso aclarar que en base a las entrevistas realizadas, no todas las tierras donde habita Villa Tranquila son de posesión municipal, esto será desarrollado en profundidad en los últimos apartados de este capítulo.

propondremos recuperar de las entrevistas el modo en que emerge entre los técnicos y funcionarios dedicados a la gestión municipal del Programa Federal el requerimiento de suelo y los elementos con los que está asociado en el plano discursivo.

En primer lugar, el suelo irrumpe en las entrevistas como recurso escaso e indispensable para avanzar en la construcción de la política pública. En términos sintéticos, quien fuera funcionario de la Secretaría de Planificación resumía: “es simple, vos para hacer un proyecto tenés que tener si o si suelo, nosotros lo que no teníamos era eso y lográbamos ir sumando de a pedacitos, pedacitos, pedacitos”. Otro de los funcionarios reiteraba la búsqueda de “intersticios” donde operar con el Programa Federal. Así como uno de los técnicos describía el período inicial de la política como etapa con gran movimiento de obras en la cual: “cualquier suelo que se conseguía se destinaba a viviendas”.

También surge el vínculo entre la escasez y sus altos costos. En gran medida, asociados a la cercanía con el área central del Gran Buenos Aires (“esto se empezó también por la tierra, o sea, Avellaneda no es Capital Federal, pero es Primer Cordón y también hay escasez de suelo y a un costo diferente, más alto al del Segundo Cordón y al de otros sectores”). Y, además, al costo de expandir las infraestructuras y sanear las tierras vacantes no aptas: “el suelo es un bien que no es renovable, y las infraestructuras aumentan mucho el costo del suelo y un Municipio como Avellaneda que prácticamente no tiene tierra, al desarrollar una política individual, en algún momento se te agota el uso del mismo, se te acaba el suelo y se te acaba la política [...]”.

Ello incluye no solo expandir el área urbana, sino el costo de intervenir áreas centrales, pero históricamente relegadas o destinadas a otros usos: “a veces el tema no era el precio del suelo, en el caso de Tranquila y Maciel eran tierras que estaban a diez cuadras del centro, pero eran bañados, había que sanearlos, no tenían infraestructura no tenían nada”. De este modo se perfila entre los entrevistados las características específicas del *suelo vacante* en el territorio de Avellaneda, muy vinculadas al origen fabril del Municipio y a los cambios sucedidos en el modelo económico y productivo, ambos referidos en el Capítulo 2. En palabras de uno de los técnicos entrevistados:

*Predios libres no hay, lo que si hay son industrias vacantes, no de ahora, tampoco del 2001, sino de todo el siglo pasado, de la década de los setenta, los ochenta y los noventa. Los años noventa tuvieron mucho cierre de industria, reconversión, industrias que tenían una superficie muy amplia ocupada pero ya no la necesitaban, o no necesitaban tal superficie, o necesitaban otra cosa, es así que el primer convenio que Avellaneda firma es en un terreno industrial, con una empresa que se iba del Municipio [...] (Técnico Municipal, Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Octubre 2016)*

Esta última cita, también, da pie para pensar la negociación entre el gobierno local y los actores privados con presencia en el territorio. En el planteo de los entrevistados era preciso ser, desde el Estado, protagonista de este tipo de acuerdos: “la gestión del suelo desde el Estado tiene que ser una gestión dura, pararte en situaciones reales, vos tenés que ser el que genera pautas de desarrollo, la intervención del Estado genera pautas y nadie puede decir que ignora eso”.

De la cita anterior se deriva un segundo elemento para lo cual se requiere suelo. Además del requerimiento del mismo para la construcción de viviendas, el suelo aparece como un recurso indispensable para la planificación del territorio (al entender por ello la generación de pautas de desarrollo). Y esta última, emerge en las entrevistas como una tarea asociada a la construcción de viviendas e indelegable del Estado:

*El Estado tiene que ponerse arriba, decidir qué áreas va a preservar, como va a llegar, qué infraestructura, qué área va a utilizar a partir de los corredores para logística, que área para hacer vivienda y equipamiento tenemos, yo creo que el Estado debe ponerse arriba del suelo para decidir la planificación del suelo (Funcionario Municipal, Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Marzo 2017).*

El protagonismo está además asociado a la descripción que hacen los funcionarios entrevistados del accionar de los actores privados, si se los deja actuar sin generar pautas. Siguiendo el planteo, aún siendo beneficiados con las intervenciones públicas, ya sea de construcción de vivienda nueva, como de extensión de infraestructura o servicios, los actores privados no atienden al cumplimiento de ninguna función social: “salvo que se le exija, que haya una ley, que esté reglamentado. Sino no lo hace. Y si lo hace, lo hace de mala gana, sin ningún tipo de interés social”. Con este fundamento el funcionario criticaba la delegación de las definiciones de la política urbana al sector privado:

*Yo no soy un comunista, entiendo que de todos modos las empresas tienen que ganar dinero, pero hay cuestiones que se resuelven mal ¿Por qué? porque si el negocio se hace con un suelo malo, en la periferia o en malas condiciones, a la larga eso no lo resuelven los privados ¿quién lo resuelve? Le cae al Estado [...] la infraestructura la termina llevando el Estado y el Estado se queda con un problema, invierte y no gana nada y la población igual queda en una mala localización (Funcionario Municipal, Secretaría de Planificación, octubre 2017).*

En esta misma línea, otro de los funcionarios defendía la puesta en práctica de instrumentos como la expropiación, las reglamentaciones y las prohibiciones asociadas a los cambios de regulación en los usos del suelo: “puede sonar coercitivo, pero son herramientas de la gestión urbana, uno las necesita para negociar con el privado y planificar el territorio, me parece que esa es una discusión central pensando en el futuro, en el AMBA nos quedamos pocos kilómetros [...]”.

Al poner en dialogo las reflexiones que anteceden, es posible resaltar dos dimensiones. En primer lugar, la cuestión del suelo y su gestión emerge de forma protagonista en los relatos de los funcionarios, tanto de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos como de Planificación. En segundo lugar, en las entrevistas surgen dos planteos que conviven en el mismo grupo de funcionarios, pero cuya concreción no necesariamente tienen las mismas consecuencias en el espacio urbano. Mismo, podrían contradecirse. Y con ello nos referimos al principio que condensa que “cualquier suelo que se conseguía se destinaba a viviendas”, más vinculado al desarrollo vivendista de la política pública. Frente al segundo principio de “ponerse arriba, decidir qué áreas” o “generar pautas de desarrollo” que condensa una mirada más integral de planificación urbana, donde no cualquier suelo debería destinarse a vivienda. Podríamos plantear que en esta disyuntiva se inserta la política de construcción de vivienda en el Municipio, que justamente dialoga con las contramarchas referidas en el Capítulo 4.

Es posible analizar el desarrollo municipal de la gestión del suelo que prosigue a partir de esta tensión. Considerando si la definición de que un predio sea -o no- un lugar destinado a la construcción de viviendas está mediada por la condición de que dicha intervención del Estado genere pautas de desarrollo que se enmarquen en la planificación prevista para el área; o si solamente responde al requerimiento de suelo, como condición sine qua non para continuar con la política pública, pudiendo reproducir la problemática que tenían como objeto resolver.

### **5.2.2. Acceder y reconstruir la información: entre obstáculos burocráticos y complejidades territoriales**

A continuación, tras haber referido a los condicionantes estructurales de la gestión del suelo y las perspectivas técnicas y políticas donde se ubicaban los funcionarios responsables de la gestión, nos adentramos en la casuística para abordar el “paso a paso” de la tarea. Partiendo de las entrevistas, es posible diferenciar un conjunto de prácticas que integran la gestión del suelo, pero anteceden a la adquisición y negociación de la tierra. Las mismas, entrelazadas y en ciertos casos iterativas, incluyen: la detección de los inmuebles, la identificación de el o los propietarios y el análisis de la situación jurídica-dominial.

La complejidad y la especificidad de estas tareas es una idea reiterada entre los entrevistados. En parte la complejidad emerge asociada a las características de la urbanización donde se trabajaba con los Programas Federales. En este marco, vale explorar la diferenciación que se hace del abordaje en los barrios de origen informal. Mientras la gestión de un inmueble vacío, tal como un predio industrial en desuso, implica el trabajo de identificación del propietario y el estudio del estado del dominio.

En el caso de los procesos de urbanización en Avellaneda (Villa Tranquila, Villa Azul, Villa Luján, entre otras) la diferenciación de los inmuebles involucrados se vuelve una cuestión más compleja. En palabras de uno de los funcionarios:

*La gente ocupa inmuebles y no lo ocupa ordenado. Cuando es un único inmueble y hay un loteo sí, está la gente ocupando de forma ordenada, e igual depende quien lleva adelante la movida. Pero en una villa, o cuando los inmuebles son grandes, tienen recortes, están mezclados, la gente ocupa, pero claro jurídicamente los inmuebles pueden terminar acá en esta raya (dibuja un lote y en el medio una línea) y este es privado y este es del Estado, o este es de una jurisdicción y esta es de otra, y así (Funcionario Municipal, Secretaría de Planificación, octubre 2017).*

La combinación de lotes, límites, títulos y situaciones de tenencia reflejan los procesos de ocupación de suelo que caracterizan el poblamiento de las villas (de trazado irregular e intensidad en los usos del suelo) y su complejo crecimiento (densificación, escisiones de partes de terrenos y/o viviendas y asentamientos en áreas urbanas antiguamente descartadas como ser bajo autopistas, puentes, etcétera), ante un contexto cada vez más restrictivo de acceso a la vivienda en el mercado formal (Cravino, 2008; Di Virgilio et. al, 2010; Arqueros, 2016).

En las múltiples situaciones y combinaciones de tenencia de los territorios a intervenir también se inscribe la huella de políticas de regularización dominial iniciada con anterioridad: “En Villa Azul, en el límite entre Avellaneda y Quilmes, una parte era un predio fabril donde se largó un TPU, un Supermercado, el Llaneza, y después había tierras nacionales, que en el marco de un Decreto Ley del Programa Arraigo<sup>171</sup> se habían, en parte, avanzado anteriormente”.

Asimismo, en ellas se yuxtaponen complejidades de la gestión burocrática-administrativa del AMBA, donde problemáticas de carácter metropolitano, se abordan desde gestiones locales, atravesadas por límites departamentales o con programas focalizados, sin el arbitro y/o acompañamiento de autoridades metropolitanas. De este modo, en un barrio popular la gestión de los diversos propietarios de los predios y las múltiples situaciones de tenencia se combina con los límites gubernamentales de los departamentos:

*Tenías el predio del Programa Arraigo y nosotros decíamos “bueno pero hay un línea imaginaria que es el límite del Partido -de Avellaneda-”, porque ahí es muy difícil, el límite de la manzana formal pasa por el fondo de la casa de una vecina, de un lado es Avellaneda y del otro es Quilmes, es algo rarísimo, porque en general es una calle...la casa esta acá (el entrevistado dibuja*

---

<sup>171</sup> Referido apartado 1.2.2. y 5.1.2. Para más detalle de su implementación se puede recurrir a “Política de Regularización del Hábitat Popular Urbano: Provincia de Buenos Aires y Partido de La Plata, 1983-2015” (Relli Ugartamendía, 2018).

*nuevamente un lote), el eje que divide los partidos pasa por acá (marca la mitad)... (Funcionario Municipal, Secretaría de Planeamiento, octubre 2017)*

Además de esta complejidad territorial, otro aspecto en el que se insiste en las entrevistas son los propios escollos técnicos y burocráticos para la identificación de los predios y el estudio catastral y dominial de los títulos. Según surge en las entrevistas, esto en general se logró abordar excediendo los contornos instituciones del nivel local, en principio con otros organismos burocráticos. Por ejemplo:

*Nosotros no contábamos con imágenes de los barrios, para identificar las parcelas en Villa Tranquila contratamos al Instituto Geográfico Militar (IGM), que en ese entonces era el único, hicimos un vuelo en una escala sumamente baja, un vuelo de alta definición. Eso lo georeferenciamos con los títulos de propiedad, entonces después sabíamos exactamente donde estaba cada casa ubicada, eso lo llevamos al territorio, teníamos certeza de donde estaba la gente, la georeferenciamos y la digitalizamos. En ese entonces, te hablo del año 2004, 2005, casi no había vuelos, la gente del IGM me conocía de los tiempos del Arraigo, porque yo había hecho vuelos en villas y asentamientos, con los terrenos de la ex General Paz, yo sabía que eran los únicos que lo hacían, a los tipos les fascinaba...Ellos hicieron un vuelo, ese fue un instrumento que en ese momento fue novedoso, los vuelos, las imágenes con las que contábamos eran muy viejas o nulas (Funcionario Municipal, Secretaría de Planeamiento, octubre 2017).*

La cita ilustra la ausencia de dispositivos institucionalizados para el acceso municipal a la información de los dominios y los títulos del área que tienen bajo gobierno. De este modo, a pesar de que la regulación del suelo y sus usos sea facultad de los niveles locales (Decreto Ley 8.912/1977), son múltiples los vericuetos burocráticos que se les presentan a los gobiernos municipales para rearmar la información catastral del espacio que deben regular. Ello se observa también en el circuito descrito por los entrevistados:

*- ¿Esa es información con la que cuenta Avellaneda? ¿O Requiere de otras instituciones públicas?*

*-No, todos los municipios tienen su documentación, su catastro, y después, también está la Escribanía General de Gobierno, y se había hecho un convenio con catastro de la Provincia de Buenos Aires, el ARBA, donde de acuerdo a qué convenios se firmaban te pasaban información. Por ahí no era muy actualizada, pero ellos -ARBA<sup>172</sup>- tenían la identificación de lo que eran los dominios de los inmuebles que se solicitaban. A veces en forma específica, cual eran los dominios, y otras veces, cuando se firmaba un convenio, tenías la información actualizada. Porque más allá de que el Municipio tiene su base de datos, son seudo titulares de dominio, ¿Por qué seudo? Porque a veces esos titulares se modificaron en el tiempo y nadie se enteró, no se actualizó... (Funcionario Municipal, Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Marzo 2017).*

Los testimonios que anteceden nos permiten observar el reto artesanal requerido para reconstruir la información de los dominios -privados y públicos- que están dispersos al

---

<sup>172</sup> Aclaración de la autora

interior de los límites municipales. Siguiendo a Repetto (2009), el acceso y manejo de la información -y en contracara el resguardo de la misma- debe entenderse como un *recurso de poder*. En este caso, la potestad de regular el territorio se contrapone a la falta de acceso a información actualizada y sistematizada, así como de marcos institucionales claros, que los funcionarios describen ir saldando.

Tal y como surge de la entrevista, otro tipo de capital que se moviliza en la gestión del suelo y de sus complejidades es la red de contactos profesionales de los funcionarios involucrados en el área. Las trayectorias profesionales son evocadas recurrentemente en el relato al momento de explicar el modo en el que el gobierno municipal superó la ausencia de dispositivos institucionales o esquemas formalizados para la gestión de suelo urbano. Es posible rastrear en las entrevistas menciones que se reiteran en relación a la experiencia previa o a los procedimientos ya probados en otras agencias o programas en los que trabajaron anteriormente (“yo venía de trabajar en la ONABE, tenía algo de idea de eso, el Secretario de Planificación había trabajado en Arraigo, ellos hacían todo un trabajo entre la escribanía provincial y la escribanía de la Nación, teníamos un buen equipo con bastante experiencia”). La experiencia<sup>173</sup> emerge en las soluciones ensayadas, en el repertorio de acción propuesto, en el diagnóstico del problema, entre otros pasos, para dar cuenta del modo en que sortearon el laberinto institucional que se les presentó.

En línea con ello, también aparecen mencionadas las trayectorias para explicar los nexos que los vinculaban con ciertos organismos, logrando así volver porosas ciertas “fronteras” burocráticas (IGM, ONABE, Escribanía, etcétera). En términos de Menazzi y Jajamovich (2019) el foco en las trayectorias permite, justamente, “vincular, a través de la circulación de los individuos, espacios de intervención que a primera vista parecerían completamente separados. En este sentido, ilumina permeabilidades, conexiones, pasajes entre instituciones, campos y ámbitos de sociabilidad” (p. 34). En esta línea de análisis, Subirats y Goma (2002) ponen foco en los vínculos de confianza que surgen como forma de coordinación a la sombra de las instituciones formales.

---

<sup>173</sup> Los entrevistados también diferencian la “experiencia” del conocimiento “académico” o de “escritorio” -que no alcanza-. Así, el orden de las tareas o el procedimiento adecuado aparece como un conocimiento específico que se había ganado, un *saber hacer* generado al calor de la experiencia que no todos los profesionales tenían (“tenés que identificar la parcela y, a partir de lo que más o menos conoces, ver qué puerta tocar” o “eso no lo aprenden en la Facultad de Arquitectura, ni muchos abogados lo hacen, porque es un tema muy específico...”). Perelmiter (2016) relaciona estas tensiones con el núcleo de debates sobre el funcionamiento de los saberes en el espacio público. La autora, siguiendo a Scott (1998) y al mismo Weber (1997), retrotrae esta tensión a aquella que existe entre el saber que legitimó en su formación al Estado moderno, derivado de la ciencia lógica (“universal”, “estándar” y “descontextual”) y aquel saber del sentido común, adquirido y utilizado en la vida cotidiana. De este mismo modo, el saber del “escritorio” y de la “academia” se contrapone con aquel derivado del “territorio”.

Estos lazos permiten extender relaciones sociales en los vacíos que dejan las estructuras burocráticas. Ahora bien, aunque dichos vínculos permitan una mayor cohesión, también se vuelven más vulnerables a los cambios, que los esquemas formales e institucionalizados, dado que pesan sobre actores particulares (Sabel, 1993 en Subirats y Goma, 2002). Los cambios de gestión y/o el recambio de personal, se vuelve un ejemplo recurrente.

### **5.2.3. El caso a caso de la adquisición del suelo en Avellaneda: cómo, dónde y de quiénes**

Tras haber contextualizado la gestión del suelo, a continuación pondremos foco en el caso a caso, observando las diversas modalidades de adquisición desarrolladas en el Municipio de Avellaneda. Para ello reconstruiremos el procedimiento, partiendo de la noción de que toda tarea vinculada con la gestión del suelo resulta parte integrante de la implementación de la política habitacional y su concreción compone un proceso dinámico y complejo, característico de la política pública.

Para ello, buscamos describir una selección de casos, diferenciando los instrumentos ejecutados, pero también los actores involucrados y los intereses puestos en juego. Identificando así las tensiones, los conflictos y los ajustes que el devenir de cada proceso contuvo. Para ello, haremos una diferenciación exploratoria agrupando en tres apartados: el primero abordará las negociaciones entre el Gobierno Municipal e instituciones públicas -para suelo de dominio público y privado del Estado-; el segundo las negociaciones entre el gobierno local y diversos actores privados con posesión de inmuebles en el territorio municipal; y, el tercero describirá la ejecución en Avellaneda de la modalidad “Tierra y Proyecto Urbano”, creada por la Provincia de Buenos Aires, que “delega” la gestión del suelo en actores privados<sup>174</sup>.

#### **5.2.3.1. Suelo fiscal: ¿suelo libre?**

*Hay que entender que cada predio tiene su capa de historia (Alto funcionario AABE, Mayo 2019)*

En el surgimiento de los Programas Federales de Vivienda uno de los supuestos que abonó el Convenio Marco que los reguló fue la disponibilidad de suelo fiscal. Diversas investigaciones en torno a la implementación de los Planes Federales dejaron expuesto que esta lectura no se ajustaba a la realidad metropolitana. Al contrario, ni los

---

<sup>174</sup> Referida anteriormente en el Capítulo 3.

municipios del Conurbano Bonaerense, ni la ciudad capital se caracterizaron por poseer suelo fiscal baldío, de dominio privado en desuso y/o disponible donde construir viviendas (Cravino et al., 2012; Ostuni, 2010; Rodríguez y Di Virgilio, 2016).

En Avellaneda existían pequeños predios de origen fiscal ocupados por barrios populares pasibles de ser intervenidos con el Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos (PFUVyA). Este es el caso de ciertos terrenos de Vialidad Nacional, en gran medida restos de áreas pensadas para la autopista, y también de predios de origen ferroviario. Y esto último incluía tanto el entorno de vías en uso, como los predios y el entorno de antiguos durmientes en desuso. Por último, no necesariamente ocupados, había también una pequeña cantidad de inmuebles que la Provincia de Buenos Aires había obtenido como resultado de procesos de quiebra, aunque estos estaban afectados, por ley, a educación (según la reconstrucción hecha a partir de las entrevistas a funcionarios).

Es posible identificar diferentes grados de complejidad en las gestiones. Algunas situaciones, como por ejemplo la de los terrenos que pertenecían a Vialidad Nacional, se resolvieron en forma más simple. En este caso, el proceso ya se había iniciado en la década del noventa con el Programa Arraigo y estuvo en manos de la Comisión Nacional de Tierras Fiscales (CNTF)<sup>175</sup>. También, fue más simple con antiguos inmuebles fabriles que, en manos de la Provincia de Buenos Aires, permitieron la desafectación de educación y el destino a vivienda<sup>176</sup>. En este aspecto, ambos casos se diferencian de la gestión de inmuebles de origen ferroviario en el marco del Programa de Urbanización de Villa Tranquila<sup>177</sup>, que se volvió más compleja.

Ello resultó un problema de importancia dado que en Villa Tranquila había gran cantidad de pequeños predios vinculados a los FFCC. En palabras de uno de los trabajadores de la Sala de Salud “cualquier lugar del barrio está entre vías”. Algunas eran vías en desuso, otras vías del ferrocarril de carga operado por Ferrosur Roca S.A. (Mapa 5.1).

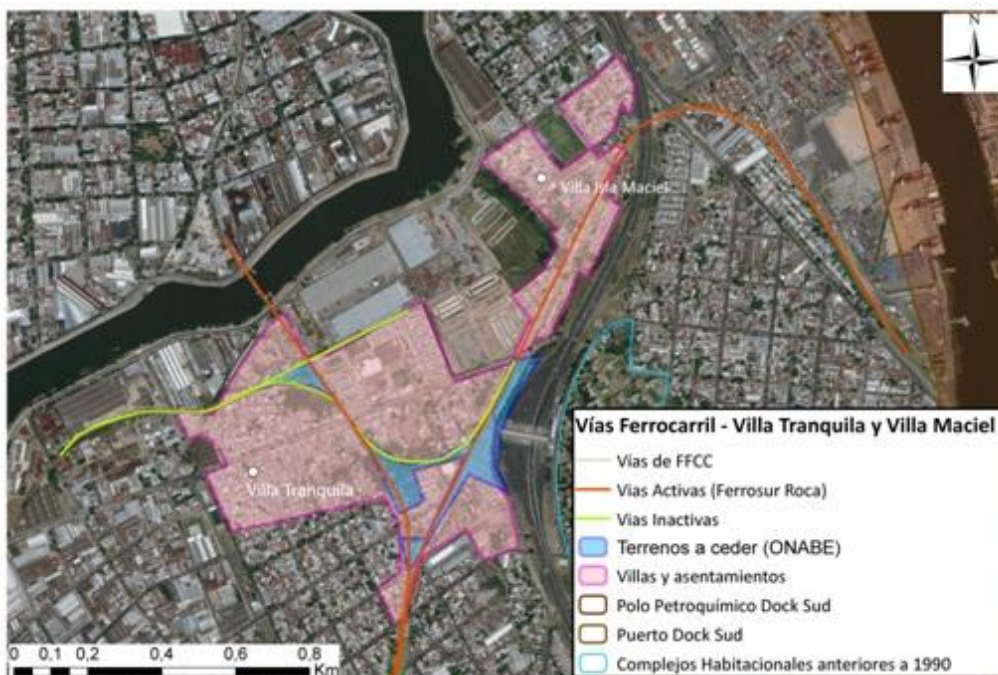
---

<sup>175</sup> La Comisión fue trasladada por diversos organismos en el período de análisis. Hasta el 2007 formó parte del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, hasta que fue transferida a la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social, al tiempo que esta última fue creada al interior del MPFIPyS. Luego, en el 2008, la Subsecretaría pasó a la Jefatura de Gabinete de Ministros, como Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social “Padre Carlos Mugica” y, finalmente, en el 2014 se convirtió en la Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat, conjuntamente con la creación del Consejo Federal Consultivo de Tierras para la Producción Social del Hábitat. Una explicación detallada de las modificaciones en torno al organismo se encuentra en Relli (2018). De todos modos, siguiendo a la autora (2018), a pesar del derrotero del organismo, la etapa entre el 2003 y 2015 logró tener continuidad en la tarea al ser dirigido de manera constante por dos integrantes de la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat.

<sup>176</sup> Es el caso de las viviendas sociales construidas en el complejo de Irala y Vertiz, Dock Sud.

<sup>177</sup> Los mismos se sumarian al inmueble donado por la empresa Unilever (en el marco del Programa de Responsabilidad Social Empresarial -RSE -) y a los predios cedidos por el Banco de la Provincia de Buenos Aires (BAPRO), a cuenta del pago adeudado de impuestos municipales

**Mapa 5.1: Villa Tranquila e Isla Maciel con vías de FFCC, según estado de actividad y terrenos con proyectos de cesión, AMBA, 2018**



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas en profundidad a funcionarios y ex-funcionarios municipales e imagen satelital extraída de Google Earth (11/03/2018).

A fin de acceder a los remanentes ferroviarios, el Gobierno de Avellaneda inició el proceso de desafectación que tenía como último objetivo el traspaso a la órbita municipal, para destinar el área a la construcción de viviendas, al pase de infraestructura y/o a la apertura de calles. Esto precisaba de la delimitación del área operativa, en el caso de las vías en uso, o la remoción de vías y la desafectación, en el caso de las vías en desuso.

Los vericuetos de este trámite, son así explicados por los funcionarios:

*Tenías que ponerte de acuerdo en el área de operatividad de la actividad ferroviaria, porque lo que restaba podía ser desafectado, pero tenías que ponerte de acuerdo sobre cuantos metros eran. Eso se define a través de varios organismos, una gestión bien complicada, intervienen varios entes, estaba el ONABE y hoy se trabaja también a partir de la ADIF. Son organismos que sientan al Municipio, al concesionario y al ONABE para negociar. El que corría tren por ahí que era FerroSur Roca S.A., Loma Negra [...]<sup>178</sup>*

*no es simple, lo que para nosotros son parcelas, porque en el área urbana se llaman parcelas, en la identificación de las tierras de los ferrocarriles son*

<sup>178</sup>Vale aquí desarrollar el resto de la cita que conlleva la entrevista y hacer una pequeña mención: “es de Amalita (Fortabat), es decir de Loma Negra, es decir fue FerroSur y después con la privatización FerroSur le vendió a Camargo Correo, que es el dueño de la Cementera Loma Negra, y esa fue la gente que se quedó con la concesión”. La presencia de estos actores privados, insertos en el territorio, a partir de la concesión de los servicios -como ser el ferrocarril- dialoga y actúa como referencia de la complejidad del reingreso de la política pública en un territorio reconfigurado y re mercantilizado en la década del noventa.

*registros gráficos, entonces agarras los planos de la electrificación de los ferrocarriles y son largos y se van ampliando, pero cuando vos te referís a algo tenés que identificarlo, sino no podés iniciar nada, y nosotros queríamos usar parte de sus 20 metros para hacer una calle al costado, que la hicimos. Después entonces necesitábamos que nos den 4 metros de un lado y 4 metros del otro, le quedaba al ferrocarril 12 metros para que pase la vía y para que pase el tren, el tren tiene un ancho de 3 metros pero necesita un margen de seguridad, hay una ley que dice eso, y también según la vía, uno te dice 3, otro te dice más [...] entonces tenías que hacer un convenio, como una ley, que requería la firma de todos, con abogado, agrimensor, ingenieros, recontra complicado [...] (Funcionario Municipal, Secretaría de Planificación, Octubre 2017).*

Otro funcionario en relación al mismo trámite:

*Yo había calculado lo que teníamos más o menos, porque había estado en el ONABE, pero tenés un trámite complejo. Tenés que conformar un plano de límite físico definitivo, ese plano lo firma la ADIF, el ONABE (en ese momento), el concesionario. Y cuando yo digo lo tiene que firmar, me refiero a que pasa por un montón de gerencias dentro de un mismo organismo, tiene que ir por Concesiones, por la Técnica, la Administración, la Legal, o sea es un expediente que hay que empujarlo por todo el organismo (...) después lo tiene que aprobar la CNRT y después termina en una resolución de la Secretaría de Transporte de la Nación que es la autoridad de aplicación en materia ferroviaria, ya igual lo veníamos hablando. Pero bueno, fueron varias gerencias, tenés que ir empujando, cuando te enteras que se movió por una oficina vas con la carpeta y todo para decir “estos son los cachitos de tierra que nos quedan de los terrenos fiscales nacionales” (Funcionario Municipal, Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Marzo 2017).*

De este modo, el trámite para los “cachitos de tierra” implicaba la intervención de diversas agencias estatales -y actores privados con concesiones y presencia en el territorio- (ONABE, ADIF, CNRT, la Municipalidad de Avellaneda, FerroSur Roca S.A), con múltiples departamentos al interior, entre las cuales “empujar” el expediente. A la vez, cada una de estas instituciones tenía un cuerpo de profesionales y un manejo de lenguaje diferente (parcelas, registros gráficos) que complejizaba la gestión. Y, entre ellos, el único actor que estaba interesado por resolverlo era el Municipio<sup>179</sup>.

El nivel de concreción de este procedimiento es difícil de indicar. Para ciertos funcionarios de Avellaneda fue resuelto, para los técnicos no y tampoco para las reparticiones encargadas de las obras de infraestructura para llevar servicios básicos al área como es el caso de AySA<sup>180</sup>. Y, en los hechos, tampoco fueron resueltas la

---

<sup>179</sup>Inicialmente ello estaba vinculado con el avance del Plan de Urbanización para Villa Tranquila y la concreción del PFUVyA, luego, en el marco de la Causa Mendoza, el territorio se vuelve protagonista del PISA (Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo), de la intervención de ACUMAR y de las determinaciones de las distintas instancias del Poder Judicial.

<sup>180</sup> Un ejemplo es el caso de AySA, que aún no ha avanzado en las obras de infraestructura de desagüe cloacal proyectadas en el área. Qué, además, se volvió una obra central teniendo en cuenta la referencia anterior (PISA - ACUMAR).

totalidad de las obras de vivienda y equipamiento proyectadas, tanto en los predios atravesados por las vías en desuso, como en el área a desafectar de las vías en uso.

En la explicación que da una de las técnicas con participación en la obra de infraestructura de agua y saneamiento, sin el avance de Ferrosur Roca S.A. y la ADIF S.E., no era posible resolver el esquema proyectado de obras, que no afectaba únicamente los predios donde estaba asentadas las vías, sino todo el entorno:

*Es complejo, porque ferrocarriles no resuelve, tiene que remover las vías muertas y no lo hace, entonces nosotros, más allá de que Avellaneda te diga que está resuelto, no podemos avanzar con las conexiones y la obra está parada, quizá ahora intervenga ACUMAR [...] Para hacerlo simple, nosotros tenemos dos opciones, o que remuevan las vías, o si no la otra opción sería con todo un procedimiento pasarlo por debajo, que sea subterráneo, ahora no recuerdo exacto cuantos metros, pero esa es una obra que ahí no puede hacerse, porque está habitado alrededor, tiene la línea de edificación ahí nomás, está todo construido el entorno y nosotros no sabemos qué puede pasar... ¿Y si se derrumba algo? Es un peligro (Técnica AySA, Junio 2018)*

Vale mencionar que tanto en las entrevistas hechas entre técnicos y funcionarios del Municipio de Avellaneda, como en el caso de los técnicos de AySA que trabajan con la municipalidad, se insiste con el planteo de que, si bien ellos tienen proyectos particulares que se adaptan a las características de los barrios populares -en este caso Villa Tranquila-, ello no sucede con la ADIF S.E. y la CNRT, que no tienen mediaciones entre la normativa que aplican en el resto de la ciudad y en esta tipología de barrios, impidiendo el avance de los procedimientos de desafectación.

Otra lectura de los posibles motivos del fracaso de esta gestión, la da uno de los funcionarios del AABE<sup>181</sup>:

*Con la AABE nos dimos cuenta que cuando la ADIF convivía con la ONABE se estaba tomando atribuciones que no eran suyas, pero igual con la propiedad ferroviaria también hay un tema, es complejo, yo tengo una doble visión sobre la situación del ferrocarril, cuando hay capacidad instalada, vos tenés un área operativa que no se altera, pero obviamente hay una lucha, una pelea, ¿recordás “ramal que cierra, ramal que para”? Pensá que hay mucha resistencia, fueron sectores muy maltratados y ninguneados, están abandonados por una política de los noventa, que procuró el abandono, quizás esas vía podrían reactivarse, es capacidad instalada, en el fondo retirarlas es una locura, son tendidos que están, entonces lo que hay que utilizar es solo si son un área remanente y no operativa, y tiene que haber mucha gestión participativa con los organismos y solo desafectar si hay subutilización o innecesariedad y entender que lo más natural es que los organismos quiera quedarse con los inmuebles, y no al revés (Alto funcionario AABE, Mayo 2019)*

---

<sup>181</sup> Como referimos previamente, al iniciar el trabajo de investigación de esta tesis, la ONABE ya no existía como organismo del Estado, de este modo, se optó por entrevistar a un funcionario de la AABE, que estuvo en su creación y la disolución de la ONABE, para abordar los procedimientos en torno a los inmuebles de dominio estatal y las negociaciones con la ADIF S.E. y la CNRT.

En la imposibilidad de concreción del proceso de desafectación de los terrenos ferroviarios, entonces, se yuxtaponen diversos elementos. Por un lado, hay múltiples actores con intervención y la capacidad de obturar el proceso, pero no así actores con capacidad definitoria. Por el otro, se precisa la información y se espera el acuerdo de diversas agencias, pero ninguna ostenta la capacidad de coordinar y/o imponer una disposición hacia la otra. En concreto, ninguno de estos actores se mueve en base a los mismos intereses, se combina el requerimiento de Avellaneda de ejecutar un programa de construcción de viviendas, y para eso gestionar a partir de la desafectación el suelo, con el de AySA de regularizar la provisión de servicios en el área, antes las diversas intimaciones de ACUMAR y los requerimientos de los juzgados con intervención en la Causa Mendoza. A la vez, se precisa información (tipo de vía - principal o secundaria-, progresividad kilométrica, ancho de la zona requerida por seguridad, etcétera) por parte de quienes tienen la concesión de las vías férreas operativas, Ferrosur Roca S.A., actor que pese a cumplir un rol protagónico no tiene motivo o interés para movilizarse a fin de resolver la cuestión. A la vez, es la Municipalidad la que debe coordinar con dicha concesionaria, con la ADIF S.E. y la CNRT, para alcanzar los permisos en torno a la propiedad ferroviaria, tanto para indicar el área operativa y desafectar el resto del territorio afectado a las vías en actividad, como para desafectar el área de las vías sin actividad y así realizar la apertura de calles, la construcción de viviendas previstas y posibilitar el tendido de las redes. Sin embargo la Municipalidad está lejos de tener una posición de autoridad sobre estas agencias burocráticas. Y, en base a las entrevistas, antes de los últimos cambios burocráticos, la ONABE, tampoco tenía atribuciones para instar a Ferrosur Roca S.A. o a las agencias gubernamentales a responder por los inmuebles ferroviarios afectados a dicho uso.

En tanto, la explicación del funcionario del AABE, resalta también las reticencias que podía tener el sector ferroviario (“ninguneado y maltratado”) en torno a ceder parte de su patrimonio, en vínculo con la propia historia de estas agencias burocráticas y el desguace acontecido en las décadas del setenta y noventa. En este punto, es interesante retomar la caracterización de las agencias burocráticas, incluidos sus recursos y patrimonio, como resultado de un proceso histórico, cuyos aparatos se vuelven arenas de conflicto y negociación, y resultado de ellos (Oszlak, 2006). En palabras del entrevistado: “cada predio tiene su capa de historia”.

### **5.2.3.2. Negociación, compra y expropiación en Avellaneda: la relación entre la política urbana local y los propietarios privados**

*Y con los privados a veces hay que pelearse, hay que pelearse, me acuerdo de unos tipos que eran los dueños de tierra que estaba*

*ocupada hacía como 30 años...* (Funcionario Municipal, Secretaría de Planificación, Octubre 2017).

Los procesos de ocupación y desarrollo de las urbanizaciones informales se han caracterizado por el uso de suelo vacante, que en muchos casos se ha tratado de tierra fiscal, pero en otros incluyó predios de propiedad privada. Es así que para los procesos de urbanización que se desarrollaron a partir de los Programas Federales la adquisición de suelo incluyó estos dominios. En primer lugar aquellos que estaban ocupados por la población del barrio, y, también, aquellos otros que habían quedado comprendidos o encerrados por su crecimiento y que, en el marco de la urbanización, eran necesarios en el proceso de esponjamiento. Además, el Municipio también construyó vivienda social en localizaciones nuevas y para ello, al no poseer stock de suelo disponible, también tuvo que negociar predios que estaban en manos de actores privados, dispersos en la trama de la ciudad. A continuación, nos aproximaremos a las negociaciones y los acuerdos que se hicieron entre el Gobierno Local y los diversos actores privados, con posesión de inmuebles en el territorio a intervenir con la política pública en Avellaneda.

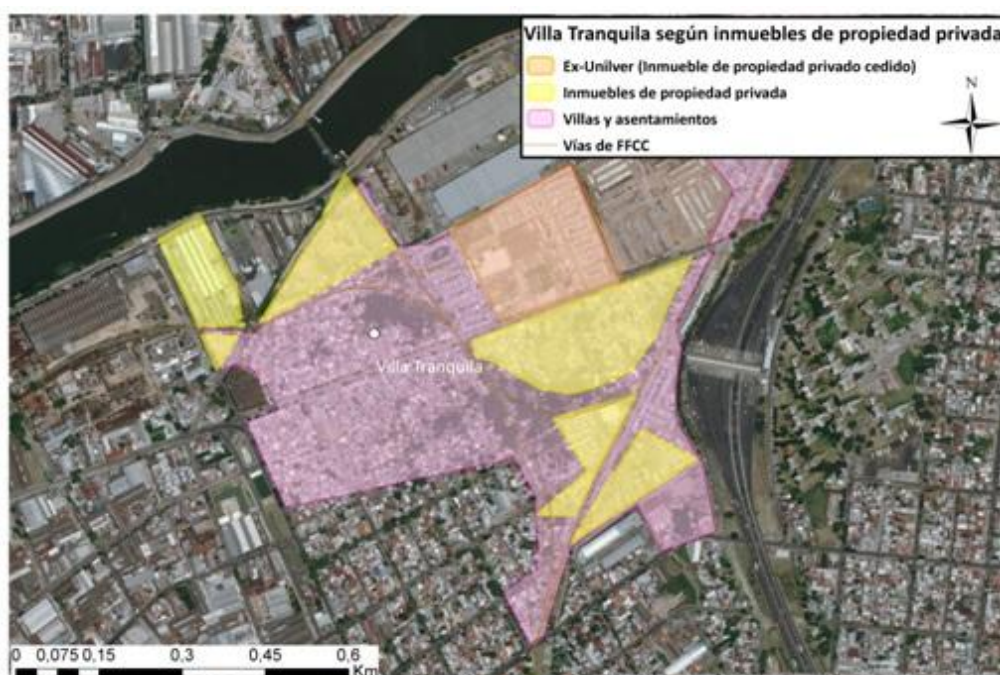
La relación entre la política urbana y la propiedad privada expresa la tensión inherente entre la prevalencia del interés público sobre el interés privado y viceversa. Como dijimos, la expropiación es quizás la figura jurídica que mejor expresa esta tensión (Azuela, Herrera y Saavedra, 2009)<sup>182</sup>. También, es posible nombrar otros instrumentos de gestión y planificación urbana que regulan los límites de la propiedad, como ser la delimitación de las características constructivas, las densidades, los indicadores urbanísticos, así como los usos factibles del suelo. En la concreción de cualquiera de estos instrumentos, la planificación urbana se establece como un medio capaz de generar obligaciones y derechos en torno a la propiedad -del suelo- (Del Río, Vértiz, y Ursino, 2014).

La primera intervención urbana y habitacional que abordó la gestión de Avellaneda fue en Villa Tranquila y allí, tanto entre las parcelas ocupadas por el barrio como para aquellas lindantes, las situaciones de domino eran diversas. Tal como se mencionó, en Villa Tranquila se combinaban tierras fiscales de dominio privado y lotes de propiedad privada. Entre estos últimos, había antiguos bañados históricamente ocupados y, también, predios lindantes no ocupados, como antiguas industrias en o sin uso, astilleros abandonados, o subutilizados para actividades de logística. Para todos estos casos, se requirió la negociación con sus propietarios.

---

<sup>182</sup> Tal como referimos en el primer apartado de este Capítulo.

**Mapa 5.2. Villa Tranquila según los inmuebles de propiedad privada sobre los que se asienta. Avellaneda, 2018.**



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas en profundidad a funcionarios y ex-funcionarios municipales, los informes públicos por ellos brindados, ordenanzas y leyes de expropiación -donde se detallan las parcelas- y la imagen satelital extraída de Google Earth (11/03/2018) .

La negociación primera, y aquella señalada entre los entrevistados como el movimiento inicial que habilitó el proceso de esponjamiento, fue la donación del predio de la empresa Unilever (“empresa que tenía previsto dejar el Municipio y trasladar toda su planta a Tortuguitas”), que estaba localizada en el entorno inmediato del barrio (“en una zona muy céntrica, a 10 cuadras del centro de Avellaneda, pero muy marginal, porque está rodeada de Villa Tranquila”).

La donación del predio fue con cargo para la urbanización del barrio y estuvo acompañada de la baja ambiental (en términos de uno de los entrevistados, estos acuerdos fueron “centrales para asegurar que el proceso salga bien y que puedan destinarse al barrio, cuando es un terreno industrial te tenés que asegurar que sea apto. Y al estar con cargo no importa quién venga [al gobierno] después, ni si se atrasa la urbanización, lo tenés asegurado”). Es preciso mencionar una precisión sobre la donación. del Río y Duarte (2012) analizan las modalidades de gestión del suelo utilizadas para llevar adelante los Planes Federales y allí explican la “donación de tierras” como un instrumento que habilita a los propietarios de terrenos con deudas de tributos a ceder las tierras al municipio donde se localizan, forma tal de evitar su pago -la Ley provincial 11.622-. Así también, posibilita que los privados simplemente donen un terreno, aunque no posean deuda. Cuál fue el caso para el predio de

Unilever es un dato difícil de conocer, al no estar formalizado en informes públicos de acceso abierto<sup>183</sup>.

Sin embargo, a pesar de este primer caso, cuando se indaga entre los funcionarios municipales por las herramientas de gestión urbana pasibles de ser utilizadas desde el ámbito local para negociar con los propietarios privados, la expropiación tiene un rol protagónico. En términos generales, según los entrevistados, “con los privados hay que pelearse” y “si no llegas a un acuerdo, los expropias”. Al contrario, esta no es la herramienta preferida entre los entrevistados del ámbito provincial, donde una de las técnicas la describe cómo “la opción más extrema, la peor opción, existiendo la posibilidad de hacer convenios, acuerdos, la expropiación es casi una decisión unilateral”.

Aunque, retomando la idea de “acuerdo”, la negociación y la expropiación no fueron dos pasos disociados en el ámbito de Avellaneda. Ambos integraron un mismo procedimiento, ya que la ordenanza y la propia ley -que declara un dominio como de *utilidad pública* y lo hace *sujeto de expropiación*- funcionaron como un instrumento más de negociación, para llegar al acuerdo entre las dos partes, según surge de las entrevistas. De este modo, su influencia excedió los casos específicos en los que el poder expropiatorio del Estado se concretó. A continuación, el testimonio retrata la dinámica del esquema de negociación con algunos de los actores privados:

*Esta medialuna que está justo en frente de Unilever era una predio de unas familias patricias de Avellaneda, de los inicios, y que lo tenían ocupado desde hace años, más de 30 años, nunca habían iniciado un juicio de desalojo, pero bastó que los tipos vieran que avanzábamos con la urbanización y que les dijéramos “bueno queremos comprarlas”, para que empezaran con los planteo [...] Pensó que era un bañado, la tasación fiscal era baja por eso, después cuando lo urbanizas y haces mejoras sí, pero estamos hablando de una zona anegadiza, de bañados, salía poca plata sin las obras necesarias, pensó que donde ves vacíos eran bañados, ese era un bañado (señala mapa), ahí no había nada, por ejemplo, había autos robados, eran terrenos que había que sañarlos (Funcionario Municipal, Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Marzo 2017).*

Otro funcionario sobre la misma cuestión:

*Había un ordenanza de expropiación que habíamos hecho en el Municipio y dijimos vamos a hablar queremos comprarlas, en ese momento la valuación fiscal eran \$500.000<sup>184</sup>, que era lo que estábamos dispuestos a pagar, \$500.000. Y vienen los tipos y nos dicen “no, nosotros tenemos 5 hectáreas, FOT 3, al lado de la autopista, esto vale \$5.000.000 por lo menos”. Bueno, no hubo acuerdo, una locura, nunca quisieron un desalojo y ahora querían 5 millones, una locura,*

---

<sup>183</sup> Su reconstrucción fue imposible por fuera de las entrevistas a funcionarios.

<sup>184</sup> Equivale a U\$S 174.825, teniendo en cuenta la cotización del momento referido (<http://www.billetesargentinos.com.ar/articulos/cotizacion.htm>).

*fuiamos a juicio [...] (Funcionario Municipal, Secretaría de Planificación, Octubre 2017).*

Tal como refleja el relato de los técnicos, gestionar suelo urbano al tiempo que se avanza con un programa habitacional puede plantear dificultades. En este ejemplo es posible observar el modo en el que un terreno específico, que estaba fuera del mercado desde hacía décadas, ya que estaba ocupado por decenas de familias, ingresa al mismo con un precio elevado, cuando la Municipalidad se propone adquirirlo, a fin de ejecutar el Plan Federal.

El accionar del propietario excede el caso particular, ya que refleja los esperables movimientos ascendentes característicos<sup>185</sup> en el mercado de suelo urbano ante la inminencia de una política habitacional (Jaramillo, 2003)<sup>186</sup>. Consecuentemente, el devenir de este accionar complejiza la política habitacional en el marco de procesos de urbanización, dado que los terrenos ocupados y/o lindantes a la población del barrio son indispensables para el desarrollo de un plan in situ<sup>187</sup>.

Tal como anticipamos, la herramienta que desarrollan desde el equipo técnico para sortear este movimiento y negociar los inmuebles, es avanzar en el primer paso del procedimiento expropiatorio. Es decir, presentar la ordenanza que declara el predio como de *interés público y sujeto a expropiación* en el Concejo Deliberante municipal. Siguiendo el relato, la misma ordenanza funciona como un elemento de negociación que promueve el acuerdo: "Entonces les decís "mirá a nosotros la tasación fiscal nos da 500.000 pesos, es lo que estamos dispuestos a pagar, ya tenés una ordenanza arriba" y así ellos saben que si no negocian se les viene un juicio de expropiación encima... este es un mecanismo que usamos mucho, en otros lugares más de Avellaneda también". De esta forma, la ordenanza abre la posibilidad de la expropiación y es instrumentada por los funcionarios municipales para limitar la especulación que genera -entre los propietarios privados- el plan de construcción de viviendas, las obras de mejoramiento, la dotación de infraestructura y el requerimiento de dichos predios para avanzar con la urbanización.

---

<sup>185</sup> En este caso se destaca el rol del estado como constructor, pero la literatura ilumina también las consecuencias que tienen en el aumento de precios del suelo otras intervenciones, tales como la generación o extensión del suministro de servicios e infraestructura, la regulación o el accionar del estado como agente fiscal (Baer, 2008; Clichevsky, 2007; Jaramillo, 2003; Smolka, 2003). De hecho, entre aquello que enumeran los propietarios del predio para justificar su alto precio está el FOT autorizado en dichas hectáreas -normado por el municipio- y la autopista -infraestructura pública-.

<sup>186</sup> Tal como referimos en el Capítulo 1, apartado 1.1.4.

<sup>187</sup> Toma forma aquello que en términos de Baer es una característica del suelo, como elemento: "la demanda efectiva por un terreno no logra satisfacerse plenamente con la oferta de otro terreno", ya que "no existe un suelo igual a otro" (2008:3).

Retomando el análisis que la bibliografía académica hace de la herramienta expropiatoria en Argentina, que la considera un instrumento potencialmente *vetable*<sup>188</sup> -dado los múltiples actores que interceden en su ejecución- y *privativa* -ya que está concentrada su iniciación formal en manos del Poder Legislativo Provincial y Nacional- (Maldonado y Oyhandy, 2013); es de resaltar el modo en el que la gestión municipal sorteó estos obstáculos y utilizó primeramente la ordenanza como instrumento de negociación<sup>189</sup>.

Igualmente, fueron varios los inmuebles con leyes de expropiación. Además del predio ocupado por las viviendas de Villa Tranquila (como “la medialuna” del fragmento citado), también avanzaron las leyes de expropiación de inmuebles ocupados o del entorno de otros barrios de origen popular en proceso de urbanización (Isla Maciel, Nueva Ana, entre otros). En su gran mayoría, los inmuebles habían funcionado como predios industriales y actualmente, tras los sucesivos cambios en el modelo económico-productivo y su impacto en el área, estaban tomados, abandonados o subutilizados (entre ellos: “Plontal S.A.” -Ley 13359-; “Establecimientos Plugliese S.A.”; “Astilleros Príncipe y Menghi S.A.” -Ley 14.004-; “Smith Molina y Beccar Varela Pavimentos y Construcciones”, “Osa Mayor Sociedad en Comandita por Acciones” -Ley 11.715-; “Pavillón S. A.” -Ley 14.240-, etcétera).

Otro de los instrumentos que el equipo técnico combinó con la herramienta expropiatoria fue la acción regulatoria vía la aplicación de ordenanzas de zonificación. Tal como mencionamos al comienzo del Capítulo, la principal herramienta de reglamentación urbanística vigente en la Provincia de Buenos Aires es el Decreto-Ley 8912/77<sup>190</sup> de Uso del Suelo y Ordenamiento Territorial. Siguiendo a Reese (2006) la normativa, promulgada en la última dictadura militar, se apoya en una concepción tecnocrática que pauta el *deber ser*, por sobre la resolución de aquello que *es* en la Provincia, y así deja poco espacio para los procesos locales y particulares del territorio.

Sin embargo, dichas ordenanzas, que en principio forman parte de una tradición pública que *reduce el urbanismo* a la *acción regulatoria*, permitieron en el caso de Avellaneda abrir un *margen de acción* para negociar suelo. Es así que parte de la política urbana era limitar el uso industrial entre aquellos galpones y predios que eran

---

<sup>189</sup> Cabe recalcar que el equipo técnico tenía claro los límites y vaivenes institucionales de la ordenanza, en línea con lo trabajado en el apartado 5.2.1. y 5.2.2: “para apertura de calle alcanza seguro y para vivienda nosotros hemos logrado que nos acepten la expropiación con una ordenanza municipal, aunque muchos otros jueces no y nos piden que sea una Ley Provincial”.

<sup>190</sup> Considerar la aclaración hecha en el primer apartado con referencia a la Ley de Acceso Justo al Hábitat (14.449).

subutilizados y/o empleados para actividades prohibidas en la zona. Así, “si el galpón tenía contenedores y no daba para contenedores se lo clausurábamos”, o “si tenían un uso industrial prohibido, lo incluíamos en la ordenanza” y después “le proponíamos comprarlo”, porque “el galpón le quedaba sin poder hacer nada”. En este sentido, los técnicos abrían márgenes de acción para negociar con estos actores, aún en la articulación de herramientas urbanísticas conservadoras.

Por último, a pesar de que el instrumento expropiatorio es el más resaltado en las entrevistas en combinación con la zonificación, es posible también encontrar otro tipo de negociaciones, entre el Gobierno Municipal y actores privados, que se asemejan más a aquellos acuerdos de carácter “bilateral” que refería la técnica provincial previamente citada. Es el caso de la compra de uno de los predios destinados para construir las viviendas en altura de la línea programática “Mi Casa, Mi Primera Casa”<sup>191</sup>. El inmueble había pertenecido a la ex Papelera del Plata y estaba al momento de implementar los Programas Federales en manos de la Empresa Carrefour S.A. La situación de dominio era perfecta y el inmueble estaba ubicado en la Localidad de Wilde, en la trama urbana del Municipio, pero la empresa no podía instalar allí su supermercado. Uno de los funcionarios explica la situación:

*Queríamos comprar un terreno que está en la Av. Onsari, había sido Papelera del Plata, eso era de Carrefour, era un buen predio, tenía salida a ambos lados de la Avenida, pero como Carrefour ya tiene un emprendimiento, un desarrollo en el Municipio, no tiene la capacidad de sumar otro, porque hay una Ley Provincial que te impide tener dos mega supermercados, para disminuir el impacto con los pequeños comerciantes, yo lo sabía de cuando había trabajado en Provincia. Entonces a partir de esta idea de que ellos no podían hacer nada ahí empezamos a negociar y llegamos a un acuerdo, lo que pasa es que Carrefour es una empresa multinacional entonces yo me iba a su oficina que estaba en Zona Norte, para hablar con los gerentes y llegar un acuerdo, yo iba con un maletín, y les contaba y me explicaban y discutía propuesta va, propuesta viene, hasta que bueno, hubo acuerdo después de tantas idas y vueltas [...] Fue una gestión que se hizo desde el ámbito municipal, yo no iba como un privado sino desde la Secretaría de Planificación, y se firmó el boleto ... (Funcionario Municipal, Secretaría de Planificación, Octubre 2017).*

Así, el acceso a información del propietario y la regulación provincial se tornan recursos valiosos para la negociación en este caso. En este punto del análisis, se torna nuevamente indispensable abordar el manejo del entramado burocrático y el conocimiento de la dinámica legal como un *recursos de poder* dentro del equipo de funcionarios de la Secretaría de Planificación y de la Secretaria de Obras y Servicios Públicos -retomando el concepto de Acuña y Repetto (2007)-.

---

<sup>191</sup> Que contó con financiamiento del Programa Federal de Construcción de Viviendas, en su 3er lanzamiento conocido como “Techo Digno”.

Finalmente, otra negociación que implicó un acuerdo bilateral fue la permuta de predios entre la Municipalidad de Avellaneda e International Trade Logistics S.A. y Logistics Plataforms Investments S.A. (la empresa de logística internacional conocida a escala nacional como Exolgan S.A.<sup>192</sup>). En el procedimiento<sup>193</sup> de permuta hay, consecuentemente, dos áreas involucradas. Por un lado, un inmueble de Exolgan S.A. localizado entre Villa Tranquila e Isla Maciel; por el otro, el predio donde habitan las familias de Villa Inflamable (Mapa 5.3). El primero de estos es conocido como “Alianza”, por el antiguo astillero que allí se asentaba y que actualmente quedó en desuso, y está ubicado en la intersección de la Calle Carlos Pellegrini, también llamada Camino de la Ribera, y el Arroyo Maciel. El segundo es un predio habitado, donde viven las más de 1500 familias de Villa Inflamable<sup>194</sup>.

---

<sup>192</sup> A continuación nos referiremos a ella como Exolgan S.A., sin por ello perder de vista su escala trasnacional.

<sup>193</sup> Es preciso mencionar que la reconstrucción del procedimiento fue la más compleja, en él se yuxtapone la participación de distintos actores, la amplia extensión temporal del proceso de negociación y cierta contradicción entre la reconstrucción que hace cada uno de los entrevistados frente a la información que se deriva de los informes públicos, las leyes provincial y la normativa vigente.

<sup>194</sup> Como vimos en el Capítulo 4 este es el barrio en el cual tuvo origen la “Causa Mendoza”. Inflamable se encuentra al lado del Polo Petroquímico y ha sido, por poco menos de un siglo, el área de vuelco de las empresas petroquímicas que allí han radicado. Estas características son señaladas por ACUMAR para indicar al barrio como uno de los territorios más críticos en términos ambientales, fundamento que hace que se haya incluido en la primera fase del proceso de relocalización previsto -aunque aún sea una deuda pendiente- (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia & Junta Vecinal de Villa Inflamable, 2012).

### Mapa 5.3. Villa Inflamable, Villa Tranquila, Predio "Alianza" y área Polo Petroquímico Dock Sud



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas en profundidad a funcionarios y ex-funcionarios municipales, los informes públicos por ellos brindados, ordenanzas y leyes de expropiación -donde se detallan las parcelas- y la imagen satelital extraída

La gestión del suelo inicial se vincula, en las entrevistas, con los proyectos de urbanización que se barajaron para Villa Inflamable. En un primer momento se propuso un proyecto de urbanización que utilizaría la misma área de Villa Inflamable para relocalizar a su población, previa impermeabilización del sitio, cuyo principal problema era -y es- la contaminación ambiental. Para ello se concretó la primera expropiación, en la cual la Municipalidad de Avellaneda obtiene el dominio de las parcelas donde habita Villa Inflamable y su entorno. El procedimiento implicó una primera ordenanza por parte del Consejo de Deliberantes de Avellaneda (Nº22.536/2010) y su ratificación en la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires (Ley Nº14.268/2011). El cumplimiento sería abordado con recursos de la Municipalidad. En la letra escrita de la Ley refiere el objeto de la expropiación así:

*Serán transferidos a la Municipalidad de Avellaneda, para ser afectados a los proyectos de intervención urbana, social y ambiental, en el marco del PROGRAMA FEDERAL DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS y el SUBPROGRAMA FEDERAL DE URBANIZACIÓN DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS, dependiente del MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS, y el PLAN INTEGRAL DE LA CUENCA MATANZA RIACHUELO, dependiente de la SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN, con destino al mejoramiento del hábitat de las familias que se encuentran alojadas en la denominada Cuenca Matanza - Riachuelo, dentro del territorio de AVELLANEDA, para el desarrollo logístico e industrial del área, infraestructura de servicios; y espacios públicos de acuerdo al proyecto de reordenamiento urbano y social que*

elabore oportunamente la SECRETARÍA DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS del MUNICIPIO de AVELLANEDA. (Ley Nº14.268/2011, Artículo 2)

A la vez, en la misma Ley, se define que la Municipalidad de Avellaneda:

*Será la encargada de adjudicar las parcelas que se generen, aquellas familias que reúnan los siguientes requisitos: a) Detentar una ocupación efectiva en el Área de intervención, la cual no podrá ser inferior a los dos (2) años; b) No poseer ninguno de los miembros del grupo familiar inmuebles a su nombre, ni ser beneficiarios de otra vivienda bajo cualquier otro régimen (Ley Nº14.268/2011, Artículo 3)*

Sin embargo, esto no se concretó y el proyecto de urbanización se modificó. Las razones parecen haber sido múltiples: en base a los técnicos y funcionarios municipales entrevistados, no era una posibilidad real impermeabilizar el suelo del área y que ella dejara de ser contaminante; y según los informes técnicos de ONGS vinculadas a las mesas del trabajo en Inflamable, los vecinos no estaban informados, ni tampoco había acuerdo, dado que en dicha área se mantendría la situación de contaminación vinculada al Polo Petroquímico (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia y Junta Vecinal de Villa Inflamable, 2012). Descartada esa opción, se cambió de un proyecto de urbanización in situ a otro de relocalización y se optó por hacerlo en el predio “Alianza” de la empresa Exolgan S.A.<sup>195</sup>. El inmueble se obtiene a través de la permuta del predio expropiado donde habita, en tiempo presente, el barrio de Villa Inflamable, que es cedido a Exolgán S.A. por medio de un acuerdo de permuta.

En relación al “Acuerdo Particular de Permuta de Terrenos” suscripto por la Municipalidad, a continuación se resaltan algunos elementos de las condiciones de la misma, extraídos del documento emitido por la Defensoría del Pueblo de la Nación, en el marco de la Causa Mendoza:

*El objeto del acuerdo es regular la permuta de terrenos que las partes, se comprometieron a realizar en el “acta acuerdo” suscripta el 21/12/2011. Exolgan se compromete a entregar **un terreno de 16 hectáreas sobre el camino de sirga a la Municipalidad de Avellaneda, y ésta a la empresa 30 hectáreas en una zona apta para uso industrial en la zona del puerto Dock Sud (en adelante “predio Área 3”)**, bajo un conjunto de condiciones previas.*

*Entre los condicionamientos se estableció que los terrenos se entreguen libres de ocupantes, deudas e inhibiciones, aunque se otorgan mutuamente la posesión anticipada de algunos sectores. Con respecto al predio Área 3, la Municipalidad se compromete a garantizar que la empresa tenga acceso directo, efectivo y permanente desde la Autopista Buenos Aires - La Plata y la Terminal Exolgan del*

---

<sup>195</sup> Hubo también un proyecto intermedio que empezó a ejecutarse pero no se concretó, constaba en la relocalización de familias de Villa Inflamable en forma individual, distribuidas en todos los proyectos de vivienda hechos en el territorio de Avellaneda en el marco del Programa Federal. Aproximadamente 20 familias fueron efectivamente mudadas a San Lorenzo, un conjunto de viviendas realizado en la localidad de Wilde, al límite municipal con la autopista y la Reserva Ecológica. Según los técnicos entrevistados, tras el reiterado abandono de las familias relocalizadas del complejo construido, se optó por no seguir relocalizando de esta forma al resto de las familias del barrio.

puerto, para lo cual se realizarán obras viales. **Hasta su efectiva concreción se le asegura el uso del camino de sirga para tránsito pesado**, el condicionamiento del terreno, la provisión de servicios de energía eléctrica de alta tensión, agua y cloacas, trabajos en el suelo, gestiones para el otorgamiento de un crédito en el marco del Programa de Financiamiento Bicentenario y autorizaciones por parte de la Dirección General de Aduanas. A su vez, ambos se mantienen indemnes sobre los pasivos ambientales que se hubieren producido en los predios con anterioridad.

**Las partes reconocen y acuerdan que los terrenos tiene un valor neutral. No obstante, no obran valuaciones ni tasaciones al respecto.** Tampoco se aclara si el valor asignado a las contraprestaciones o la cotización utilizada (que se desconoce) contempla la totalidad de las acciones comprometidas (pueda en valor del predio Área 3) o exclusivamente el valor actual de ambos terrenos.

En relación a los contenidos específicos del documento, corresponde, en primer lugar, resaltar que esta parte no intervino, ni fue consultada en la formulación del acuerdo suscripto por la Municipalidad y la empresa, por lo que desconoce la totalidad de las consideraciones e informes que antecedieron al convenio; los cuales resultan indispensables para evaluar la razonabilidad de lo acuerdo.

El acuerdo prevé la entrega a Exolgan de la posesión anticipada de algunos sectores del predio Área 3.

[...]

El acuerdo establece que la Municipalidad de Avellaneda debe gestionar la habilitación para que los camiones de la empresa puedan circular por el camino de sirga hasta que se complete la mudanza de la actividad a los terrenos de la actual Villa Inflamable. Empero, este condicionamiento se contradice con los objetivos establecidos en por el Juzgado de ejecución de la sentencia (Defensor del Pueblo de la Nación, 2013)

Del extracto que antecede se desprenden algunas consideraciones para evaluar el acuerdo en base a la gestión urbana del suelo: no hay valuación fiscal de los inmuebles que se intercambian y las condiciones habilitan un conjunto de concesiones a Exolgan S.A.; entre ellas: la entrega de un fragmento del “predio 3” antes de la relocalización de Villa Inflamable, el permiso extra de circular como tránsito pesado en el Camino de Sirga hasta que se concrete la obra y el compromiso de obras y permisos que garanticen a la empresa el acceso con la Autopista y la Terminal Exolgan del Puerto. En paralelo, el informe técnico de la Municipalidad expone que la zona donde está inserto el predio cedido por Exolgan -“Alianza”-, donde se proyecta la relocalización de Villa Inflamable está lejos de ser la mejor, dado que continúa siendo un área industrial:

*La relocalización de las viviendas ordenada por la CSJN, obligó a los actores gubernamentales a la búsqueda de mecanismos que facilitaran alcanzar los objetivos. La solución llegó de la mano de un acuerdo entre los diferentes gobiernos, principalmente el gobierno Local y una empresa privada, Exolgan S.A. No fue fácil encontrar un predio cercano, con la superficie suficiente para albergar a todas las viviendas de las familias censadas.*

*La zona elegida para la relocalización de los habitantes de Villa Inflamable tiene zonificación “I-1b” (Área Industrial Riachuelo), según el Art. 4 del Código de*

*Planeamiento Urbano de la Municipalidad de Avellaneda, con la siguiente descripción: “Esta zona comprende una área que ha sufrido continuos cambios y una depreciación muy importante. Para rehabilitarla y caracterizarla definitivamente, se reafirma su carácter de uso industrial y de almacenaje por excelencia, quedando sujeto a un estudio urbanístico la estructura edilicia y su mantenimiento.” De este análisis se desprende que si no fuera que no existe en el área de influencia, otro predio con las características y necesidades que surgen como conclusiones del Protocolo de Relocalización, no estaríamos en presencia de un predio óptimo para tales fines. (Informe de Avance de Plan de Viviendas (2004-2015), Municipalidad de Avellaneda, 2015)*

Al contrario, cabe hipotetizar que sí resultó una permuta beneficiosa para Exolgan S.A., al considerar que obtuvieron parte de un predio contiguo al Polo Petroquímico y a la Autopista Buenos Aires-La Plata, y que la Municipalidad se comprometió a hacer las obras correspondientes para asegurar el acceso (con los beneficios de conectividad que ello implica para con el Puerto, el Polo y al área). Más aún, el intercambio resulta beneficioso para Exolgan S.A. si consideramos que para ello entregó a cambio un inmueble más pequeño, que tenía sin uso y que en palabras de uno de los técnicos de Avellaneda: “ya no le sirve con las modificaciones y limitaciones de uso que planteó ACUMAR para el área y el Camino de Sirga”.

De la reconstrucción de estas distintas experiencias de negociación y gestión del suelo, entre el actor público municipal y diversos actores privados, es preciso hacer algunas reflexiones. En primer lugar, cabe resaltar la constante articulación de los distintos instrumentos de gestión de suelo, y con ello nos referimos a las oscilaciones descritas, donde distintos instrumentos se combinan y se aplican alternados en intervalos de tiempo a fin de alcanzar la adquisición de un inmueble. En estos casos se combina la expropiación como la zonificación, la regulación urbana o la condonación de deuda con la donación, o mismo se negocia una compra a partir de exigir el cumplimiento de una Ley -ya vigente- y, por último, se permuta un inmueble. Es a partir de este emergente que se opta por reconstruir en el apartado los vaivenes hallados en la casuística, a fin de no fragmentar la interpretación de su ejecución.

En paralelo, dónde, cómo, quiénes, para qué y qué sujetos estuvieron involucrados, resultan variables imprescindibles a partir de las cuales analizar la gestión de los inmuebles, no basta considerar los instrumentos. En dialogo con los apartados anteriores, vale considerar estas dimensiones para abordar los procesos habilitados, obturados y las pautas de desarrollo urbano que en cada caso se generaron. De este enfoque, surge la participación de actores privados heterogéneos que, aunque coincidan en la propiedad de suelo, cuentan con desigual capacidad de acción, de movilización de recursos y de capital. Tienen, también, distintos ámbitos de reproducción. Mientras algunos actores privados se reproducen en ámbitos mayores

(regionales o internacionales), y tienen una presencia decisiva dentro de las relaciones locales y territoriales, en función de esta posición económica supralocal; otros actores económicos, cuya reproducción se encuentra ligada a ámbitos "pequeños" dentro de la ciudad, tienen una capacidad mucho menor de influencia en dichas relaciones (Pírez, 1995). Y es posible ver esta heterogeneidad en la negociación.

Al retomar los casos descriptos a la luz de esta diferenciación vemos que: mientras los actores privados pequeños, con ámbitos de reproducción de escala local, son eje de un conjunto de normas o instrumentos aplicados por la Municipalidad, como ser la prohibición de la actividad que realizan o la declaración de utilidad pública del inmueble; hay otra categoría de actores privados, cuya reproducción excede el ámbito local y que acceden al beneficio de negociar "acuerdos bilaterales" con la gestión municipal. Este último es el caso de la Carrefour Argentina S.A., que acuerda un precio de venta, y, aún más, de Exolgan S.A..

Finalmente, en ambos casos, surge la posibilidad de dilatar los tiempos y dedicarse a la *esperar* como un recurso estratégico. La posibilidad de mantener un predio abandonado y sin uso mientras se negocia -caso Carrefour-. O mismo en el caso de Exolgan S.A. esperar el largo proceso que significó el transcurso del primer plan de urbanización para Villa Inflamable, la expropiación del predio que este barrio habita, la caída del plan y finalmente el requerimiento -por parte de la Municipalidad- de otro terreno donde relocalizar a las familias de Villa Inflamable, momento en el cual aparece el predio del ex Astillero "Alianza" como "única" posibilidad, es una capacidad que no cualquier privado tiene (retomando la idea inicial, a pesar de coincidir en un mismo *régimen de tenencia* los actores privados tienen *recursos heterogéneos* para *retener* y administrar el *bien escaso*). Y en gran medida esta capacidad se vincula, nuevamente, con su ámbito de reproducción, ya que en ningún caso requieren de dicho inmueble para sostenerse en funcionamiento.

### **5.2.3.3. Tierra y Proyecto Urbano en Avellaneda: gestión del suelo con una modalidad provincial bajo el tamiz local**

Tal como referimos anteriormente, la Provincia de Buenos Aires delineó una modalidad específica de intervención conocida como "Tierra y Proyecto Urbano" (TPU) en pos de avanzar con la ejecución de los Programas Federales. La previsión era que este esquema hiciese viable la concreción de la política pública en los veloces tiempos previstos por el Gobierno Nacional, a pesar de las limitaciones ocasionadas por la escasez de suelo en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires -especialmente en las

áreas centrales<sup>196</sup>. El esquema consistió en la licitación de proyectos integrales, donde la empresa constructora (o una asociación de constructor y propietario de suelo) se ocupaba de proveer tanto el suelo como las obras de vivienda y un proyecto urbano para el barrio. El precio por vivienda era fijo y el monto total debía incluir tanto el precio de construcción de las viviendas, como la respectiva infraestructura interna y la tierra en donde estarían localizadas; este último, no podría superar el 11% del valor de las viviendas, que sería aportado por el IVBA.

En el diseño de esta modalidad se concretaba un corrimiento explícito del Estado de la gestión del suelo -en donde se construirían las viviendas sociales-; es decir, tanto el nivel nacional, como el provincial y el municipal desligaban en el mercado la selección del suelo y, consecuentemente, de la localización de la política habitacional (del Rio, 2012).

Si consideramos que el esquema partía de un porcentaje fijo, es posible prever que cuanto menor fuese el precio del suelo escogido, mayor sería la ganancia de la empresa. A la vez, si se tiene en cuenta que el monto estaba dado por la unidad de vivienda, cuyo precio unitario también era fijo, es posible deducir que cuanto mayor cantidad de viviendas entrasen en un mismo terreno y más grande fuese el proyecto, mayor sería la posible ganancia para la empresa constructora.

Es posible hipotetizar que estas mismas características impidieron que fuese una modalidad de uso reiterado en el Municipio de Avellaneda. De hecho, si tomamos las primeras licitaciones con TPU, es de observar que su emplazamiento fue en los partidos del segundo cordón -a excepción de La Matanza que forma parte de ambos-; entre ellos los municipios de Florencio Varela (25%), La Matanza (22%) y Moreno (21%) concentraron los mayores porcentajes de la primera licitación de obras<sup>197</sup> (Cravino et al., 2012).

El relato municipal da cuenta de estas mismas limitaciones para el desarrollo de ésta modalidad:

*TPU hubo, sí, pero pocos, o sea, la empresa quiere construir, si se tiene que poner a buscar un predio, en un Municipio donde no hay predios, no le sirve, no les conviene, entonces se usó poco* (Técnico Municipal, Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Octubre 2016)

---


<sup>196</sup> El Estado Provincial lanzó una primera licitación en el 2005 que contemplaba la construcción de 27 mil viviendas (Cravino et al., 2012).

<sup>197</sup> Al 2007 se habían iniciado 13.535 viviendas en el Conurbano Bonaerense, ellas se concentraban en 7 municipios: Almirante Brown (600), Berazategui (1190), Esteban Echeverría (2252), Florencio Varela (3354), La Matanza (3015), Moreno (2854) y Quilmes (300). La Matanza, que pertenece tanto a la primera, como a la segunda corona, era la única excepción a la regla (Cravino et al., 2012).

De este modo, la modalidad TPU, tal como se presentaba gestionada desde el Gobierno Provincial, tenía dificultades para ser implementada en localizaciones donde escasearan los predios pasibles de ser construidos; es decir, tenía dificultades para resolver la dificultad que les había dado origen.

Sin embargo, tras un primer lanzamiento desde el Gobierno Provincial para licitar proyectos de modalidad TPU, le sucedió una segunda etapa, en la cual se modificó el esquema y pasó a ser organizado directamente desde los niveles locales -no ya únicamente licitado desde la Provincia de Buenos Aires-. Este es un cambio de importancia, ya que bajo esta modalidad la gestión municipal podía intervenir tanto en la etapa de lanzamiento de la licitación, como en los montos de inversión -que indirectamente implicaba también un manejo de las dimensiones del proyecto-. Con esta nueva modalidad, Avellaneda puso en práctica diversos proyectos TPU (Ejemplo licitación: Figura 5.1).

**Figura 5.1. Licitación municipal bajo la modalidad Tierra y Proyecto Urbano, Barrio Cardales, Avellaneda. 2011.**



**PROYECTO Y EJECUCIÓN INTEGRAL DE CONJUNTOS HABITACIONALES AVELLANEDA - 5º ETAPA.**

Tipo de Obra: Obras de Arquitectura  
Comitente: MUNICIPALIDAD DE AVELLANEDA  
Licitación Nro: 27/11  
Lugar: Provincia de Buenos Aires  
Fecha de apertura: 01/09/2011 a las 12:00 PM  
Presupuesto oficial: \$ 79.283.669,10

Texto completo del anuncio

MUNICIPALIDAD DE AVELLANEDA  
SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS  
DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA  
Licitación Pública Nº 27/11

Obra: Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios - Proyecto y Ejecución Integral de Conjuntos Habitacionales Avellaneda - 5º Etapa.  
Modalidad: "Inmueble y Proyecto Propuestos por el Oferente".  
Presupuesto Oficial: \$ 79.283.669,10.  
Valor del Pliego: \$ 5.000,00.  
Expte.: Interno Nº 69041/11.  
Fecha de Apertura: 1/9/11 12:00 hs.  
Decreto de Llamado: 2.680 (27/7/11).  
Informes: Secretaría de obras y Servicios Públicos Güemes 835 - 1º Piso de 8:00 a 14:00 hs.  
Venta de Pliegos: Jefatura de Compras y Suministros Güemes 835 - 2º Piso de 8:00 a 14:00 hs.  
Publicada el: 04/08/2011

Fuente: Extraído de Reportes "Obra Pública Argentina" (Disponible en [www.obrapublica.com](http://www.obrapublica.com) a diciembre 2019)

En los fragmentos de las entrevistas surge otra diferencia entre el diseño de la modalidad TPU y su ejecución en el nivel municipal: la participación del equipo técnico de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos en el desarrollo de los proyectos como elemento recurrente. Dicha vinculación aparece movilizada por distintas razones:

*Se trabajó con TPU, pero en muchos casos tuvimos que acompañarlos, o sea conectarlos, porque había empresas que querían construir y otras que tenían predios, entonces cuando venía un privado que tenía un terreno se los conectaban para que salieran los proyectos [...] En muchos casos fue así vinieron directamente a preguntar, nosotros lo que hacíamos, cuando ya venían así a preguntar y había tipos interesados en aportar la tierra, era trabajar un poco con la parte del proyecto, teníamos cierto ida y vuelta con el proyecto de viviendas, después les decíamos bueno, acá tienen un listado de las empresas que están habilitadas, no sé, fíjense en buscar una empresa que los acompañe [...] (Funcionario Municipal, Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Marzo 2017).*

De este modo, las entrevistas refieren cierta *ida y vuelta* entre la esfera pública municipal y la esfera privada con presencia en el territorio, tanto propietarios del suelo, como empresas constructoras, transformando quizá una de las premisas de la modalidad TPU, que era la generación privada de un proyecto para el barrio y la posterior licitación pública. Por un lado el vínculo resolvía aristas básicas de la licitación, como ser qué suelo disponen para ofrecer, o con qué empresas pueden asociarse para presentarse en la licitación; y, por otro lado, avanza también en la participación del diseño del proyecto.

Consecuentemente, en este esquema la gestión municipal tenía información sobre cuándo lanzar la licitación y encontrar oferentes; y, también, certificaba que el proyecto del oferente privado se adecuara a los objetivos que la Secretaría tenía para cada territorio. La adaptación local del TPU es evocada en el relato municipal como una forma de concretar la política habitacional.

Uno de los casos en los que la gestión del suelo se hizo a partir de la modalidad TPU fue parte del Proyecto de Urbanización de Villa Azul<sup>198</sup>. Su implementación se vuelve paradigmática, por motivo doble. En primer lugar, se inserta un esquema diseñado para la construcción de vivienda nueva en un plan de urbanización para el barrio, que excede el predio involucrado en el TPU. Así, es acompañado por el Equipo Técnico y se complementa con elementos de diagnóstico social del déficit habitacional como ser el Censo. En segundo lugar, se combina en el territorio con el PROMEBA -que monta un nuevo polideportivo y una posta sanitaria- y con la modalidad tradicional del PFUVyA - con el cual se construyen el resto de las viviendas en el Barrio-.

---

<sup>198</sup> Combinando los terrenos privados con antiguos terrenos de origen fiscal provenientes de vialidad, cuya gestión se había enmarcado en el Programa Arraigo.

Es posible deducir que la articulación entre la modalidad TPU y el PFUVyA, influyó en el diseño del proyecto para el barrio. Tal como fuera mencionado anteriormente, la ejecución de esta modalidad tenía mayores beneficios para la empresa constructora cuanto mayor cantidad de viviendas entren en el predio propuesto, dado que el monto estaba asociado a la cantidad de unidades. En el caso del barrio de Villa Azul, la urbanización se avanzó demoliendo y haciendo de nuevo la totalidad de las viviendas, no hubo mejoramientos, ni se mantuvo ninguna vivienda auto producida.

A la vez, el Municipio describe, también, la articulación del TPU con otros instrumentos de gestión del suelo. Entre ellos fue combinado con la condonación de deuda, que según el fragmento de las entrevistas, resuelve las costas y lo hace accesible ante un recurso financiero escaso. En palabras del entrevistado:

*- Nosotros lo enmarcábamos en una ley, por la cual si vos donabas la tierra con un bien social, que era el marco del TPU que le dábamos nosotros, se te condonaban las deudas municipales y provinciales que hubieses adquirido por esas tierras, y toda las costas de los abogados en el caso que hubiese juicio, por lo cual muchas veces el valor de la tierra y el valor de la deuda estaba cerca, entonces a los privados les cerraba...*

*- ¿La condonación de la deuda se equiparaba con el precio del suelo?*

*- De impuestos municipales y provinciales referidos a inmuebles, serían Rentas de la Provincia y el Alumbrado Barrido y Limpieza del Municipio y las costas de haber juicio de por medio por el inmueble.*

*- ¿Para aquellos que se presentarán en el marco del TPU?*

*- Claro, que donara la tierra en este marco, ahí se asocia un privado que tiene la tierra con una empresa constructora, van juntos y dicen "donamos esta tierra en marco de esta ley para hacer esta obra, este proyecto". Y en general los proyectos los laburábamos nosotros también previamente... (Funcionario Municipal, Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Marzo 2017).*

Vale mencionar que ambos predios utilizados -y rehabilitados- en el marco de la urbanización venían de antiguos procesos de quiebre y cierre y contaban varios años vacíos -y por etapas habitados-. Por un lado, un predio había sido de la empresa industrial Florcalde SA, fundada en la década del noventa y el otro de la empresa de supermercados "Llaneza", cerrado en mediados del 2000.

Sin embargo, así como la operatorio TPU fue adaptada y posibilitó la urbanización de de Azul, también habilitó la creación de barrios nuevos, es decir la construcción de viviendas nuevas en nuevas localizaciones. El conjunto de viviendas nuevas denominada Los Cardales<sup>199</sup>, construidas en el límite de la Localidad de Wilde, es uno de estos casos. A diferencia del procedimiento en Villa Azul, esta modalidad de ejecución parece corresponderse con el formato tradicional de ejecución de la

---

<sup>199</sup> Conjunto de 158 viviendas nuevas, 66 viviendas ya entregadas, 92 aún en ejecución (a inicio de 2016).

operatoria TPU en el AMBA, donde el complejo de viviendas está desvinculado del sujeto que será beneficiario de la unidad y desvinculado también de la preguntar por los servicios habitacionales que las viviendas sociales a construir podrían o no brindar. El proyecto de Cardales se localiza sobre el límite municipal, al este tiene la Autopista La Plata-Buenos Aires y la Reserva Ecológica, al sur bordea con la Sede deportiva del Club Independiente, luego de la cual está el límite municipal, y al noroeste comparte el área con el asentamiento Rancho Grande y el barrio San Lorenzo (complejo de viviendas también construido recientemente con el Programa Federal).

**Imagen 5.1. Complejo de viviendas Cardales -en construcción-. Avellaneda, 2018.**



Fuente: Imagen tomada desde Google Earth 3/05/2018

Esta localización posee una baja oferta de servicios y equipamientos, es decir, menor acceso a *servicios habitacionales* para sus futuros pobladores. A la vez, otro elemento a considerar es que Cardales se ubica en la primera cota de inundación, lo que implica una problemática ambiental para el desarrollo del barrio.

Estas características, vinculadas a la ubicación del nuevo barrio parecen guardar relación con la disponibilidad y valor del suelo, es decir con el cálculo de rentabilidad de la empresa oferente. Sin embargo, no es la explicación que emerge entre los entrevistados. En este sentido, una de las funcionarias provinciales planteaba otra lectura de la intervención pública municipal:

*Pensá que la población que hay en esa área es principalmente consecuencia de tomas, todo el alrededor ¿o me equivoco? Entonces tiene coherencia que el Municipio haya dicho “mejor intervenir en este predio y construir viviendas antes de que tarde o temprano también se tome” (Funcionaria IVBA, Coordinación PFUVyA, Julio 2017)*

Reiterando así, en la explicación presentada por la funcionaria, las tensiones que se ponen en juego entre la complejidad territorial, la concreción y articulación de instrumentos de gestión del suelo, las pautas de desarrollo que la intervención pública

y habitacional genera y la posibilidad de que atiendan -o no- a las problemáticas que la misma tenía como objetivo abordar.

### 5.3. Algunas reflexiones preliminares

El capítulo nos permitió explorar el modo en que emerge en el ámbito local la cuestión del suelo, *omitida* en el diseño nacional de la política pública, brindando así algunas coordenadas para el análisis de su gestión.

Inicialmente, se reconstruye el margen de acción que brinda el aparato institucional y normativo para la gestión urbana. De su análisis, es posible referir ciertos elementos en común, como ser la reiteración de *nudos burocráticos*, vinculados a responsabilidades institucionales yuxtapuestas y mutuamente limitadas. También, cabe resaltar las múltiples *zonas grises* y la ausencia de definición, tanto en la norma como en la política pública. Ambos aspectos pueden interpretarse positivamente como *márgenes de acción* para la gestión urbana, pero también como *omisiones* que habilitan *arenas de disputa*, donde los recursos de diversos actores -clases, fracciones de clases, instituciones, organizaciones, configuraciones burocráticas, entre otros- se ponen en juego.

En un segundo momento nos enfocamos en la gestión del suelo en Avellaneda para la implementación de los Programas Federales, con elementos que interpelan, tanto la reflexión en torno a la política urbana en el Conurbano Bonaerense, como el margen de acción del nivel local. Inicialmente, cabe destacar que a diferencia del nivel nacional, donde la variable del suelo y la localización son omitidas del diseño de la política habitacional, entre los perfiles técnicos entrevistados del nivel local es una cuestión protagónica. Ello incluye tanto la escasez de suelo, como las características específicas de los inmuebles vacantes en Avellaneda y la relación entre la localización de la política habitacional y la planificación urbana. De todos modos, ello está acompañado por contradicciones en la concreción de la gestión del suelo, que podemos vincular con la clásica tensión entre el abordaje productivista de la política de vivienda y la planificación urbana; atravesada, a la vez, por las complejidades territoriales, la emergencia de diversos conflictos y demandas y los ajustados tiempos de ejecución de los cupos de vivienda.

La reconstrucción del *proceso* de gestión del suelo, desde el Municipio de Avellaneda, pone foco en las diversas limitaciones que contiene esta tarea ejecutada desde el nivel local. En ello se yuxtapone la falta de información, la *ausencia de mecanismos* institucionales, las *configuraciones burocráticas yuxtapuestas* y las limitaciones del nivel local para negociar con otros actores públicos -considerando su jerarquía-. El *reto artesanal* que ello implicó, da realce al peso de las trayectorias profesionales de los técnicos y funcionarios encargados de la gestión del suelo; tanto en el acceso y la reconstrucción de la información catastral, como en el conocimiento de los

procedimientos administrativos, o mismo en la generación de lazos que superen los vacíos entre las diversas estructuras burocráticas.

En el último apartado, hacemos foco en el caso a caso de la gestión, dándole lugar al tipo de actor con el que negocia el gobierno local. En primer lugar las propias instituciones públicas, ejemplo que realiza la función protagónica de la propiedad en la configuración burocrática del Estado. El suelo emerge como un recurso que no se quiere perder -noción expresada en la cita del funcionario nacional “lo más natural es que los organismos quieran quedarse con los inmuebles y no al revés”-, es así que el suelo fiscal no deriva en suelo libre para utilizar desde la gestión local. También, en dicho apartado se observan los *efectos de los nudos burocráticos* y los intersticios *grises o escasamente definidos* de la normativa y la reglamentación, que hace del proceso de definición una *arena de negociación* y que extiende ampliamente los tiempos. En un segundo momento de este apartado, el foco está puesto en la gestión del Gobierno Municipal con actores privados. En el caso de Avellaneda la concreción es resultado de la articulación de diversas estrategias de adquisición y negociación. De allí se deriva cierta dificultad de segmentar la aplicación de los instrumentos de gestión de suelo, la normativa, la legislación y otras herramientas de regulación urbana para el caso. A diferencia de ello, optamos por analizarlo a partir de la heterogeneidad de los actores privados propietarios de suelo, en algunos casos atomizados y con capacidad diferencial de imponer y movilizar las condiciones requeridas para concretar sus intereses. Observamos que esta diferencia entre los actores es también una dimensión a partir de la cual analizar los resultados de la ejecución de cada uno de los instrumentos de gestión del suelo. Vemos que aún compartiendo un mismo régimen de tenencia, existen capacidades bien heterogéneas para negociar, administrar, *esperar* y *retener* el bien *escaso*. Por último, nos remitimos al caso de la modalidad “TPU”, donde se observa las limitaciones de la herramienta, las adaptaciones municipales y sus consecuencias en la configuración de los proyectos de vivienda, tanto al analizar el diseño arquitectónico, como su localización.

Finalmente, un elemento transversal a estos apartados son las marcas del devenir histórico en el territorio y el entramado de complejidad que ello le imprime en términos de *inercias* y *rugosidades*. Tanto para analizar la yuxtaposición de políticas públicas pasadas (ejemplo Programa Arraigo), como para entender el perfil de los actores con presencia territorial (ejemplo Ferrosur Roca S.A. vinculado al proceso privatizador de la década del noventa) y mismo con el tipo de vacancia de suelo con el que cuenta Avellaneda (inmuebles devenidos de fabricas en desuso, industrias quebradas, infraestructura obsoleta) en consonancia con las transformaciones del modelo económico y productivo, que repercuten en el área, referidas en el Capítulo 2.



## **CAPÍTULO 6. El foco en la huella territorial de la política habitacional: barrios, tipologías y formas de intervención pública**

La concreción de la política habitacional consolida en el territorio los procesos de implementación en su concepción más ampliada. En los barrios y en las viviendas construidas se pueden hallar rastros, que en forma más o menos evidente, reflejan la trama de la ejecución de los Programas Federales en Avellaneda: las características del arribo de la política pública, las estrategias de generación de recursos, los proyectos y programas generados -y en muchos casos abandonados-, los debates internos, las discusiones pasadas, su reactualización, las definiciones alcanzadas, las nuevas definiciones, los cambios en el esquema de prioridades, los cambios institucionales, la gestión del suelo iniciada para cada uno de estos proyectos, los vaivenes en la concreción de su adquisición, los proyectos cambiados y los beneficiarios que a ellos están asociados. El objetivo de este capítulo es retomar desde el caso a caso esta huella territorial y observar desde el ejemplo concreto el modo en que los elementos trabajados en los capítulos anteriores toman forma y se yuxtaponen. A la vez, se busca comprender como se integra con la dinámica urbana preexistente.

En primer lugar retomamos el caso de Villa Tranquila, que tiene la característica de haber sido, por un lado, donde arribó la política y el programa de intervención más grande, dando lugar a un gran número de debates y reflexiones internas. Y, por otro lado, donde la presencia de obras vinculadas a las políticas habitacionales se extendió por más de 10 años, permitiendo hallar rastros de los vaivenes mencionados en el Capítulo 4 y en el Capítulo 5. En segundo lugar observamos el caso de Villa Azul, donde la política habitacional llegó en último lugar, en él, posiblemente, decantan definiciones técnicas y políticas anteriores. Allí el sujeto de la política quedó mixturado entre los habitantes del barrio, aquellos del entorno y otros beneficiarios en un esquema más clásico de *vivienda llave en mano*. En ambos casos se dan gestiones de suelo combinadas, entre más de un instrumento, donde aparece el suelo público y el suelo privado. También, en ambos se da la renovación de predios de origen industrial, quebrados y abandonados en las décadas anteriores. En tercer lugar vemos obras destinadas a sectores medios y medios-bajos, están gestionadas con una característica común, se insertan en la trama del Municipio y entre medianeras, que comparten con otros inmuebles, con los cuales además se asemejan. No concentran gran cantidad de obras pero son aquellas señaladas por los técnicos y funcionarios en las entrevistas para ejemplificar la “buena” ejecución de la política de vivienda social “llave en mano”. Por último, vemos las viviendas construidas con la modalidad “Mi Casa, Mi Primera casa”. Estas se asemejan a las anteriores en el tipo de beneficiario de sectores medios y medios-bajos, que se consolida como un sujeto de la política de vivienda del Municipio hacia el final de período analizado. En este último caso si concentran una gran escala de obras e implica la gestión de obras en altura licitadas y ejecutadas por el Municipio (a través de empresas constructoras pero con diseño y gestión del suelo propio).

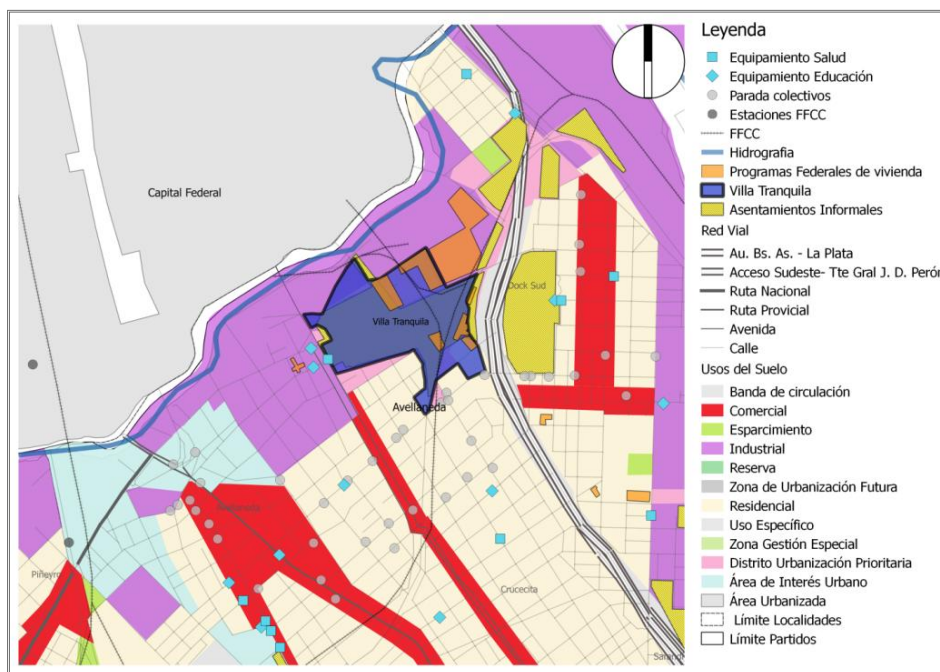
## 6.1. Villa Tranquila: el arribo de los Planes Federales en el marco de un Programa de Urbanización

*Ellos cargaban con un fracaso muy grande, pensá que acá enfrente están las torres del Dock Sud [señala en el mapa la cercanía entre Villa Tranquila y el Complejo Nicolás Avellaneda], que originalmente iban a ser para la gente de Villa Tranquila, pero se terminaron las viviendas y se adjudicaron con el Golpe Militar, imaginate “esto no va a ser para la gente de la villa”, entonces ya venían con una frustración muy grande, era muy difícil (...) (Funcionario Municipal, Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Marzo 2017)*

En el año 2005 Villa Tranquila se convierte en el primer barrio a intervenir con los Programas Federales en el Municipio de Avellaneda. En particular, la llegada es por medio de la línea destinada a la urbanización de villas y asentamientos (PFUVyA), con un lanzamiento piloto, en combinación con el Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA). Paralelamente, la implementación en el barrio se enmarcó en el Plan de Rehabilitación del Área Central del municipio y los objetivos del Plan Avellaneda 2020 -previamente referidos-.

Villa Tranquila es una de las villas principales de Avellaneda, se ubica en el área central del Partido, lindando con el Riachuelo, a poco más de 10 cuadras del Puente Pueyrredón (que conecta Avellaneda y la Ciudad de Buenos Aires). Similar distancia tiene con la Av. Bartolomé Mitre (avenida central del Partido), donde circulan los principales colectivos que atraviesan el centro del Municipio, tanto para dirigirse a la Capital Federal, como para hacerlo al sur y al suroeste de la Provincia de Buenos Aires. A la vez, el barrio está conectado con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y con el sur de la Provincia de Buenos Aires a través de la Autopista Buenos Aires-La Plata, que la bordea. Como surge Villa Tranquila tiene una ubicación “central pero en un área muy degradada” -tal como describió en la entrevista uno de los técnicos-.

**Mapa 6.1. Villa Tranquila y entorno según obras de vivienda, usos del suelo y red vial. Avellaneda, 2018.**



Fuente: Elaboración propia con Anabella Teppa y Alejo Ballestri en base a los registros de usos del suelo y red vial del Instituto del Conurbano (UNGS) y la reconstrucción de los datos suministrados por la Secretaría de Obras y Servicios Públicos (SOySP) de Avellaneda actualizado al 2018.

El origen del barrio data de la década del 30', a partir de la ocupación de tierras, en su mayoría inundables, de propiedad fiscal. La zona fue poblándose por trabajadores, que llegaban a Buenos Aires como consecuencia del proceso de industrialización por sustitución de importaciones y se asentaban en el barrio ante la oportunidad de acceso a diversos empleos aledaños. Ello refiere tanto el puerto y las barrancas, como a los frigoríficos -el Anglo, La Negra, La Blanca, CIABASA-, los astilleros -Alianza y Príncipe Menghi<sup>200</sup>- o mismo industrias - como Molinos-. La localización de estos últimos, respondía a la cercanía con el Río de la Plata, el Puerto y el Riachuelo (Mendoza, 2008; Arqueros y Von Lücken, 2011 en Raspall, et. Al. 2013).

Esta asociación de origen, entre el barrio y el entorno industrial y portuario, explica la yuxtaposición actual de un ambiente densamente poblado, en un área ambientalmente degradada por este tipo de usos, que se siguió profundizando ante la consolidación del Polo Petroquímico y el Puerto de Dock Sud. A la vez, explica también la trama de Villa Tranquila, que está atravesada por vías de ferrocarril en desuso y por vías activas de ferrocarril de carga

<sup>200</sup> Cuyo predio entró en proceso de expropiación una vez iniciada la implementación del PFUVyA en Isla Maciel y es referido en el Capítulo 5 con la ley provincial correspondiente. Este ejemplo es uno más entre aquellos que expresan la huella territorial del modelo económico y productivo en la zona y en Argentina, en general.

que opera FerroSur Roca SA.<sup>201</sup>, rodeada de múltiples elementos que conformaron parte de la infraestructura industrial y portuaria (entre ellos puentes y grúas obsoletas que pertenecieron a los astilleros) y delimitada por grandes predios industriales, algunos con y otros sin uso actual (Mapa 5.1 Capítulo 5). Entre ellos, algunos fueron refuncionalizados recientemente, conforme avanzó el proceso de urbanización de Villa Tranquila y de barrios aledaños -detallado a continuación-.

Entre finales del año 2003 e inicios del año 2004, con la asunción del Intendente Cacho Álvarez y ante el contexto social y político de la poscrisis, Villa Tranquila se proyectó como un territorio de intervención en el Municipio de Avellaneda. En base al relato de los funcionarios y técnicos que participaron en la formulación del proyecto o en el inicio del proceso de urbanización, muchos de ellos habían sido convocados desde el Municipio ya con esta propuesta. En términos de uno de los altos funcionarios entrevistados, lo primero que hubo en el gobierno de Avellaneda fue “una decisión política, Cacho tenía primero que nada una decisión, una obsesión de urbanizar Villa Tranquila, después llegó el financiamiento”.

La centralidad del proyecto en la gestión inicial se expresa en el relato de los técnicos y funcionarios que presenciaron el origen de la gestión en Avellaneda, no así de los que la continuaron<sup>202</sup>. Los entrevistados de ésta primera etapa, refieren o toman como ejemplo el Programa de Urbanización de Villa Tranquila parten de allí para explicar la ejecución de los Planes Federales, las mesas de participación con los vecinos, las largas jornadas en los barrios, los formatos de gestión del suelo o las complejidades de un proceso de urbanización. Ello, aunque haya habido otros barrios incluidos en procesos de urbanización. En este sentido, uno de los técnicos expresó: “fundamentalmente Tranquila fue un especie de observatorio, de prototipo, inclusive hubo un Subsecretario que quiso llevar la oficina y la Dirección de Hábitat Social al edificio de Unilever”.

En paralelo, es posible encontrar la referencia a esta etapa inicial en el barrio y en el relato de los vecinos, desde el mapa con el proyecto de urbanización en la sala de salud del barrio data de esta primera etapa, hasta los vecinos refiriendo la etapa de la creación de la radio, las mesas de urbanización, o las becas que otorgaba el Municipio en el inicio del programa Envión -en coordinación con las empresas que lindaban con el barrio o se localizaban en Avellaneda<sup>203</sup>-.

Es el PROMEBA el primer programa social destinado al hábitat con el que la gestión municipal interviene en el barrio a partir del 2005, censo municipal mediante. Este último, fue realizado en julio del 2004, dando cuenta que al momento inicial en Villa Tranquila habitaban 7039

---

<sup>201</sup> Empresa argentina de capitales privados que posee la concesión sobre el manejo de la infraestructura y operación de trenes de carga del Ferrocarril General Roca desde diciembre de 1992.

<sup>202</sup> Para un análisis en profundidad del carácter fundacional del Plan de Urbanización de Villa Tranquila, ver: “Tensiones en las versiones de una política pública: los Programas Federales de Construcción de Viviendas en Avellaneda” (Olejarczyk, 2013).

<sup>203</sup> Ferrum y Unilever son los ejemplos que surgieron en las entrevistas. Es de precisar, que tal como se mencionó en el Capítulo 4, el Envión fue un programa que se creó en Avellaneda y luego se provincializó.

personas, que conformaban 1917 familias, distribuidas en 1699 viviendas -con un promedio de 3,66 miembros por familia-<sup>204</sup>. Conjuntamente con los datos sociodemográficos, con este censo también se publicó el grado de conocimiento del Programa de Urbanización, el grado de acuerdo y de disposición al pago de tarifas, con cifras del 81,8%, 80,1% y 81,3% respectivamente.

En el relato de los técnicos y funcionarios que trabajaron en Avellaneda en éste período, la realización del censo en el barrio, el delineado del Programa de Urbanización y los preparativos iniciales para la implementación del PROMEBA son elementos que se desarrollaron en forma paralela. Retomando el inicio del Capítulo 4, pero con foco en el barrio: “pensé que cuando Cacho asumió no había ni un mango, tenía solo la idea de urbanizar el barrio, quería entrar a Tranquila, entonces empieza a convocar gente y buscar por todos lados financiamiento, entonces se iba ideando el programa e íbamos llevando de un lado a otro la carpeta”<sup>205</sup>. En este sentido, en las entrevistas surge que el financiamiento era tanto para conformar y costear el equipo de trabajo, como para conseguir presupuesto para las primeras intervenciones en el barrio.

Los objetivos manifiestos del Programa de Urbanización fueron: 1) generar la integración urbana del barrio con el resto de Avellaneda; 2) radicar definitivamente a las familias en su barrio; 3) otorgar viviendas con lote propio; 4) promover la planificación participativa y el

---

<sup>204</sup> El censo arrojó otros datos socio-demográficos de interés, que según los entrevistados fueron tenidos en cuenta para delinear la intervención en el barrio. En relación a la población, los resultados expusieron un alto porcentaje de niños (35,3%) y adolescentes (10,9%), alcanzando en conjunto al 46% -y que en las entrevistas surge al explicar el origen del ENVÍON-. A su vez, solo el 15,1% alcanzaba los 45 años o más. A su vez, al observar la relación de parentesco con los jefes de hogar, se vio que el 49,9% de la población de Villa Tranquila estaba formada por hijos. Al detenernos en los resultados de los hogares, se observó que solo el 15,9% de ellos eran hogares unipersonales, el 53,9% eran hogares integrados por 2, 3 o 4 personas y el 24,7% de las familias estaban compuestas por 5, 6 o 7 miembros (familias numerosas) mientras que, únicamente el 5,5% tenía 8 integrantes o más. Es posible hacer dialogar la conformación de las familias de Villa Tranquila con lo referido a las modificaciones en el diseño de las tipologías de vivienda con el PFUVyA, mencionadas en el Capítulo 3 (apartado 3.1.2.). A la vez, el 64,3% de los hogares padecían hacinamiento, y, entre ellos, el 28,8% padecía hacinamiento crítico (es decir, más de tres personas por cuarto). En relación al tipo de vivienda, entre los hogares que residían en Villa Tranquila al momento del censo, el 70,4% habitaba en una casa, el 27,5% residía en una casilla y el 1,7% habitaba un rancho. Entre estos hogares, el 7,9% no contaba con baño, y del 92% de hogares que sí contaba con baño, el 48,5% de ellos lo tenían fuera de la vivienda pero dentro del terreno y sólo el 43,5% lo tenía dentro de la vivienda. En tanto, entre los hogares que poseían baño, el 28% no tenía inodoro o retrete en él.

<sup>205</sup> Según refieren los entrevistados, en el inicio de la implementación fue imprescindible convocar cuadros técnicos formados en la temática, porque ni los trabajadores de planta del Municipio, ni aquellos que rodeaban a Cacho Álvarez tenían experiencia en política urbana o habitacional. De este modo, surge que convocaron perfiles técnicos formados en la temática, tanto vinculados a la proyección y concreción de las obras (arquitectos, ingenieros, urbanistas, agrimensores), como para generar un equipo social (trabajadores sociales, comunicadores sociales, sociólogos, etcétera). Y, paralelamente, se buscaron financiamientos, públicos, privados y del tercer sector, que pudieran costearlos. Otra arista de ello surge en las entrevistas a técnicos provinciales del IVBA que expresaban conocer a los técnicos, justamente, por recordar esta primera etapa en la que recorrían los pasillos del Instituto.

trabajo multidisciplinario; 5) sanear el hábitat de Villa Tranquila; 6) y recuperar la operatividad ferroviaria<sup>206</sup>.

La proyección del Programa de Urbanización de Villa Tranquila fue paralela en el tiempo a la definición del Plan de Rehabilitación del Área Central y del Plan Estratégico Avellaneda 2020. Así también, estos proyectos compartieron el equipo municipal. Es así que no resulta excepcional que parte de los objetivos planteados en estos planes, proyectos y programas coincidan. En este sentido, el Programa de Urbanización tenía objetivos que dependían de obras específicas para el barrio, como ser las obras de infraestructura y servicios públicos (instalación pluvial, construcción e red de agua corriente y proyecto de extensión de la red de desagües cloacales) la construcción y el mejoramiento de las viviendas, pero también otros objetivos que dependían de obras vinculadas con la revitalización del centro de Avellaneda y su conexión metropolitana, como ser la habilitación de puentes de cruce (uno de ellos en la Av. Roca, límite del barrio) o la rehabilitación ferroviaria con una estación proyectada en Villa Tranquila.

Fue en este contexto de política y programas que arribó el PFUVyA y se articuló con el PROMEBA<sup>207</sup> en la intervención habitacional. La paralela realización del censo y el inicio de la gestión suelo de ciertas parcelas lindantes y/o ocupadas del barrio, son también aspectos de ésta articulación inicial, que a la vez posibilitaron la ejecución del Programa Federal. Por un lado, el censo habilitó la justificación cualitativa del proyecto presentado para obtener los cupos de vivienda del PFUVyA<sup>208</sup>. Por otro lado, la preexistencia del Plan de Urbanización y del PROMEBA adelantó las tratativas para un estudio dominial del área y para adquirir el predio de Unilever, que posibilitó la localización de las primeras viviendas, indispensables para iniciar un proceso de esponjamiento. Estos aspectos tuvieron una función importante en su ejecución inicial, más precisamente, para acceder a los cupos de vivienda que el lanzamiento de los Programas Federales ofreció. Esto marcó una ventaja diferencial entre Avellaneda<sup>209</sup> y otros municipios, que no tenían gestionado suelo, ni desarrollado un estudio dominial de los barrios informales ante la llegada de los Programas Federales.

En éste sentido, una de las funcionarias del equipo social planteaba que en gran parte la idea principal había sido “no erradicar” pero, esa posibilidad había estado directamente asociada a la gestión del suelo anterior ya que “Además de tener las mejores intenciones hay que tener la tierra porque si no es imposible y para presentarse a cualquier tipo de financiamiento también

---

<sup>206</sup> En base a material de difusión del Proyecto de Urbanización y del Plan de Rehabilitación del Área Central brindado por ex funcionarios y técnicos municipales.

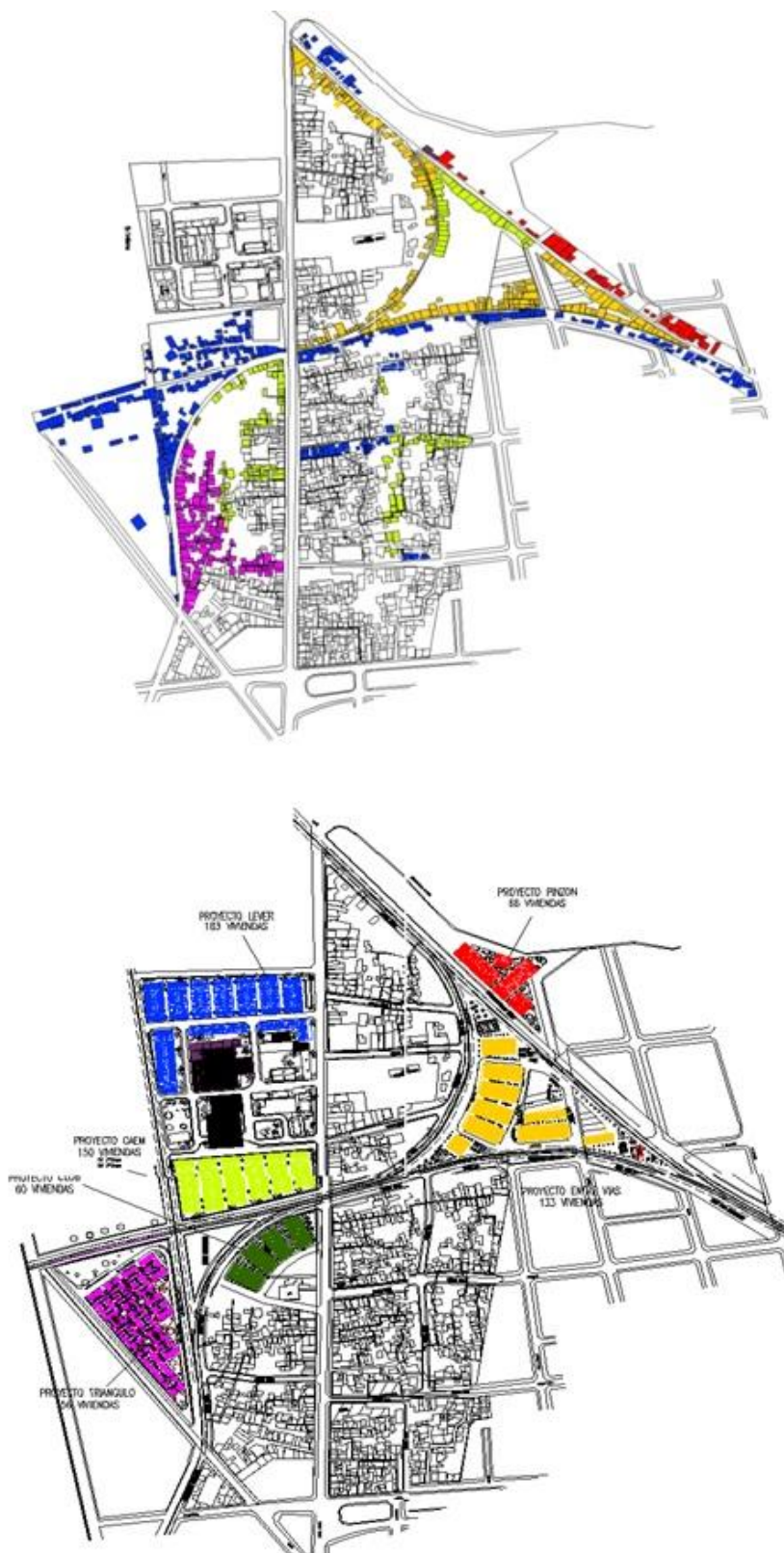
<sup>207</sup> La implementación del PROMEBA en Villa Tranquila e Isla Maciel se inició en el 2005, se continúa hasta el momento de escritura esta tesis. La formulación de las obras se hizo en etapas y sub etapas. Según los informes finales, las mismas incluyeron: tendido de redes; equipamiento comunitario; entubamiento del Arroyo Maciel; estación de bombeo en desembocadura del Arroyo Maciel; y equipamiento urbano y deportivo (referido en el Capítulo 4, Cuadro 4.2).

<sup>208</sup> En particular, los núcleos de vivienda ofrecidos por el PROMEBA eran muy pequeños, y siguiendo el relato de los funcionarios entrevistados, no respondían al proyecto, ni al tamaño de las familias de Villa Tranquila. Este es uno de los motivos por el cual el que se optó por PFUVyA para a brindar las soluciones habitacionales que el Municipio proyectaba.

<sup>209</sup> Qué fue desarrollado en el Capítulo 5.

es necesario tener la tierra”. Sobre ésta concepción que refiere la funcionaria, donde “el barrio se resuelve en el barrio”, el PFUVyA se integró como el programa que financió la construcción de viviendas, en un contexto de construcción de vivienda nueva por esponjeo. Este proceso implicó la construcción de viviendas nuevas, en predios no ocupados con viviendas, para luego pasar a construir viviendas en áreas liberadas por el esponjeo. Acompañado, a la vez, por obras de mejoramiento en algunas viviendas frentistas y la liberación de terrenos para la apertura de calles y las obras de infraestructura. Al momento de iniciar el Programa de Urbanización, Tranquila tenía como única calle de ingreso Estévez, de donde se abrían en perpendicular pasillos y pocas calles. También, siguiendo el relato de diversos vecinos entrevistados, se utilizaba para entrar al barrio con vehículos las vías -activas y no activas- del ferrocarril -como ser el caso de la actual calle Pinzón-. De este modo, entre los objetivos del proyecto estaba abrir las calles: Pinzón, Tellier, Estanislao del Campo, Vicente López, Gutiérrez. Y generar otras nuevas (Figura 6.1).

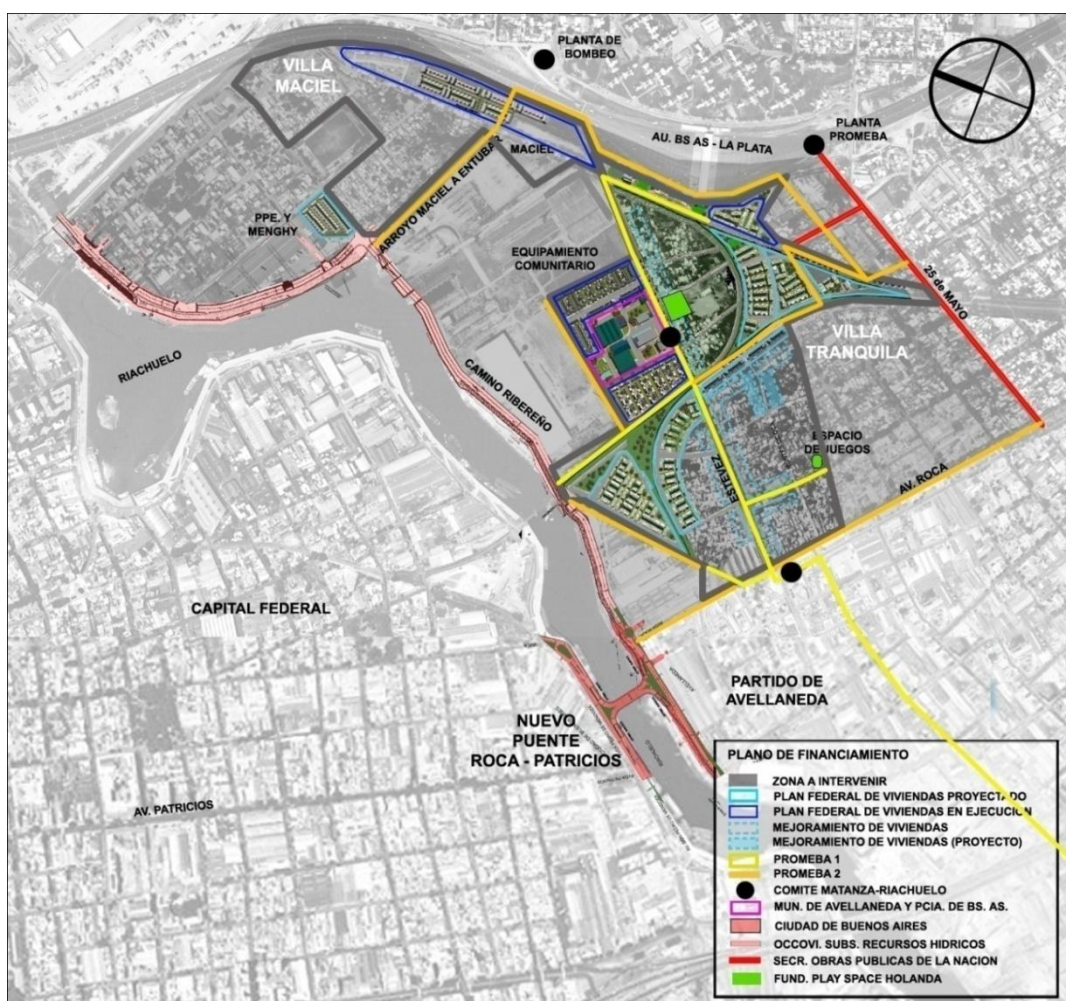
Figura 6.1. Villa Tranquila según Programa de Urbanización con tareas de relocalización inicial, liberación de trama y apertura de calles. Avellaneda, 2005.



Fuente: extraído del Programa de Urbanización de Villa Tranquila, material brindado por ex - funcionario municipal entrevistado para la tesis.

La primera proyección fue de aproximadamente 700 viviendas nuevas, en pequeños proyectos de obra y localizadas en diferentes áreas del barrio: la Ex-Unilever, CAEM, Tellier, Pinzón, entre vías, etcétera (Figura 6.1). En paralelo, además de las obras de infraestructura del PROMEBA, se proyectaron también obras de parques y espacios recreativo distribuidos por el barrio a partir de la fundaciones y organización, también obras del Municipio y de la Provincia de Buenos Aires en el predio de la ex-Unilever con espacios recreativos y educativos -jardín de infantes, centro de capacitación, CAEM 125- y laborales -centro destinado a micro emprendimientos productivos- (Figura 6.2). A la vez, se pusieron en marcha programa sociales que se instauraron en dicho territorio, como ser el Programa Enviñ, o articulados con otras áreas del Municipio, como ser la Radio Tranquila FM. Aquí, vale la pena hacer dialogar los apartados anteriores, cuando los funcionarios se refieren a la importancia de generar financiamiento constante de múltiples instituciones, no solo públicas, ni únicamente destinadas a obras de vivienda.

**Figura 6.2. Villa Tranquila e Isla Maciel según plano de obras de vivienda, equipamiento y servicios, y esquema de financiamiento del Programa de Urbanización. Avellaneda, 2005.**



Fuente: extraído del Programa de Urbanización de Villa Tranquila, material brindado por ex - funcionario municipal entrevistado para la tesis.

En las entrevistas, estas múltiples proyecciones de obras y las diversas políticas sociales como ser el Envión, o el fomento a cooperativas de trabajo con espacios productivos<sup>210</sup>, se explican a partir de la noción de una “política integral”. Una idea similar aparecía discursivamente en el material de presentación y justificación del Programa de Urbanización, que se define inserto en el PEA 2020 como parte del desafío de “la integración urbana y la inclusión social”<sup>211</sup>.

Sin embargo, tras más de 10 años de ejecución del PFUVyA y el PROMEBA en el barrio, la ejecución del Programa de Urbanización de Villa Tranquila se cumplió solo en parte(s). Por un lado hubo proyectos de vivienda que se concretaron, dando lugar a los debates en torno al recupero de los fondos y a la dimensión de las viviendas (referidos en el Capítulo 3 y 4). Así también, se cumplió con la reconversión del predio de la ex Unilever en equipamiento (el mencionado Jardín, CAEM, entre otros), la apertura de la calle Pinzón y Vicente López -esta última antes estaba abierta en ciertos sectores pero no íntegramente, ni pavimentada-, la concreción de plazas, la edificación del Club Nueva Esperanza, el entubamiento del Arroyo Maciel y la extensión de infraestructura en ciertos sectores, que permitió la dotación de servicios en las viviendas construidas<sup>212</sup>.

Pero, por otro lado, no se concretaron el total de las obras de vivienda proyectadas, tampoco se terminó de abrir -ni pavimentar- la calle Estanislao del Campo, que era aquella que cruzaba perpendicularmente el barrio y permitía llegar desde la calle Estévez hasta la calle Pinzón -abierta en el proceso de urbanización-. No fue removida la vía de tren en desuso que atraviesa tanto la traza de Estanislao del Campo como, también, gran parte del barrio, limitando de este modo la extensión de infraestructura cloacal<sup>213</sup>. El desenlace fue que el entorno de la calle Estanislao del Campo, que se había liberado a través de mudanzas y esponjamientos internos al barrio, lentamente se volvió a poblar. También continuó habitado el entorno inmediato de las vías del ferrocarril de carga operado por Ferrosur Roca S.A.

---

<sup>210</sup> Como ser taller de panadería y de herrería.

<sup>211</sup> Esta definición se presenta en el material de difusión del Programa de Urbanización de Villa Tranquila, brindado por uno de los altos funcionarios de la SOySP, en la gestión de Cacho Álvarez.

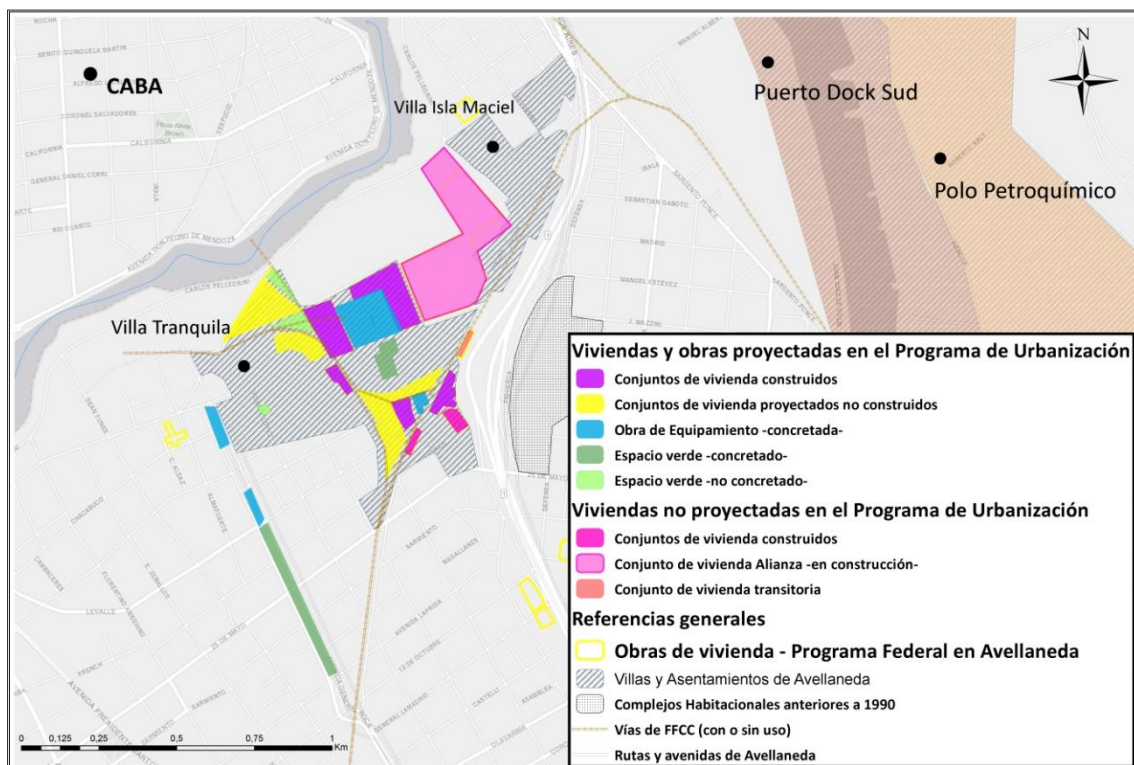
<sup>212</sup> Exceptuando el caso del gas, cuyas obras no se concretaron, aunque las viviendas tienen la instalación interior hecha y aprobada al momento de la entrega -según uno de los técnicos entrevistados, de concretarse la conexión externa de gas, las conexiones internas deberían volver a revisarse, ya que probablemente con el paso del tiempo y del uso de las viviendas, los espacios de ventilación hayan sido usados o reformados-. A la vez, en el caso del extendido de cloacas, en simultáneo con la escritura de la tesis se ha procurado la aprobación por parte de AYSA de la infraestructura, sin éxito.

<sup>213</sup> Como se menciona en el Capítulo 5, con la técnica entrevistada de AySA, que refiere a la imposibilidad de extender las obras cloacales sin su remoción.

A su vez, en relación a la integración metropolitana de Villa Tranquila, no se concretaron las obras previstas, ni los nuevos puentes de cruce a la CABA -vía la Av. Roca-, ni mucho menos las estaciones de ferrocarril. Tampoco se logró la vuelta definitiva del transporte público al interior del barrio -volvió en un primer momento, en forma intermitente y luego se volvió a detener-.

Al contrario, se construyeron -y aún se construyen- obras de vivienda en el marco del PFUVyA que no respondieron al proyecto de urbanización inicial. Las de mayor escala son aquellas vinculadas al predio “Alianza” -donde se construyen 440, pero se proyectan 1200-. También, se entregaron núcleos de vivienda transitoria, no prevista, que resolvieron la mudanza de un grupo de vecinos que había comenzado a inundarse tras las obras de construcción de vivienda realizadas por el Municipio. A pesar de ser pocas unidades, su transitoriedad aún persiste, con los múltiples problemas de habitabilidad derivados de la mala calidad de las unidades, pensadas para la corta durabilidad -paredes externas de material tipo “durlock” quebradas, baños fuera de funcionamiento o con pérdidas y humedad-. Mientras, la falta de información sobre el tiempo estipulado por la Municipalidad para la mantención de dichas viviendas “transitorias”, que les impide a los hogares definir si invertir o no en obras de arreglo y/o mejoramiento, empeoran la situación.

**Mapa 6.5. Villa Tranquila y entorno según obras de vivienda y equipamiento proyectadas en el Programa de Urbanización (construidas y no construidas).**



Fuente: elaboración propia en base a informes brindados por técnicos y funcionarios de la SOySP de Avellaneda -actualizado 2018-, avances de obra, Programa de Urbanización inicial y visitas al territorio.

**Cuadro 6.9. Obras de vivienda nueva y mejoramiento ejecutadas con los Programas Federales en Villa Tranquila según estado de avance. Avellaneda, 2016.**

| Ubicación exacta de la obra                          | Soluciones Habitacionales |               | Monto asignado           | Estado de avance  |
|--|---------------------------|---------------|--------------------------|-------------------|
|  | Viviendas                 | Mejoramientos |                          |                   |
| PREDIOS CAEM (52) y PINZON (66)                      | 118                       | --            | \$ 10.360.916,20         | TERMINADA         |
| VILLA TRANQUILA - DISPERSOS                          | --                        | 300           | \$ 8.183.640,99          | TERMINADA         |
| PREDIO EX UNILEVER                                   | 183                       | --            | \$ 12.730.718,03         | TERMINADA         |
| FRENCH, ARGANARAZ, LEVALLE, AUTOPISTA                | 42                        | --            | \$ 7.962.728,91          | TERMINADA         |
| FRENCH, ARGANARAZ, LEVALLE, AUTOPISTA                | x                         | --            | \$ 1.398.119,97          | TERMINADA         |
| PREDIO ENTRE VIAS                                    | 124                       | --            | \$ 22.043.754,36         | EN EJECUCION      |
| PREDIO CAEM - M. ESTEVEZ Y E. DEL CAMPO              | 96                        | --            | \$ 7.626.826,92          | PARALIZADA        |
| TELLIER Y RAWSON                                     | x                         | --            | \$ 1.600.228,76          | TERMINADA         |
| ESTANISLAO DEL CAMPO Y MONTES DE OCA                 | 39                        | --            | \$ 6.491.554,99          | EN EJECUCION      |
| ESTANISLAO DEL CAMPO Y MONTES DE OCA                 | x                         | --            | \$ 763.181,72            | TERMINADA         |
| PREDIO EX UNILEVER                                   | 23                        | --            | \$ 4.185.052,89          | TERMINADA         |
| PREDIO EX UNILEVER                                   | x                         | --            | \$ 504.139,43            | TERMINADA         |
| MANUEL ESTEVEZ y VIAS DEL FFCC                       | 45                        | --            | \$ 12.990.986,09         | CONTRATADA        |
| MANUEL ESTEVEZ, ESTANISLAO DEL CAMPO Y VIAS DEL FFCC | 60                        | --            | \$ 17.590.524,41         | CONTRATADA        |
| MANUEL ESTEVEZ, CALLE 2, CALLE 3 Y CALLE 8           | --                        | 153           | \$ 3.893.850,00          | CONVENIO A FIRMAR |
| PREDIO ALIANZA                                       | 440                       | --            | --                       | EN EJECUCION      |
| <b>Total</b>   | <b>1170</b>               | <b>453</b>    | <b>\$ 118.326.223,67</b> |                   |

\* No se incluyen viviendas transitorias

Fuente: elaboración propia en base a los informes de estado de avance procurados por la SOySP de Avellaneda

En paralelo, en el transcurso de la última década, Villa Tranquila se densificó y consolidó. Así, se ocuparon antiguas áreas libres, que anteriormente eran lagunas o mayormente inundables. Este proceso se dio a pesar de los rumores de relocalización, aunque estos influyeron en las dinámicas de autoproducción de las familias<sup>214</sup>. El

<sup>214</sup> En las entrevistas realizadas, surgió la incertidumbre de los vecinos que, ante la aparición de nuevas obras, se preguntaron si serían o no los posibles próximos destinatarios, influyendo ello en las estrategias de autoproducción de la vivienda -dudaban si comprar o no materiales y si entrar en obra o guardar los materiales de construcción para una futura vivienda-.

macizo que ocupa el barrio también creció a partir de la construcción de viviendas del PFUVyA, tanto sobre zonas que estaban poco pobladas, donde se construyeron viviendas, como en predios industriales y de logística del entorno.

Al indagar entre técnicos y funcionarios municipales el motivo por el cual se detuvieron o desestimaron ciertos proyectos de obra enmarcados en el Programa de Urbanización, el análisis de situación es diverso. Por un lado, si nos detenemos en las obras de vivienda, hay explicaciones específicas que responden a tomas de predios adquiridos por la municipalidad o de zonas que fueron liberadas en el marco de procesos de esponjamiento y se volvieron a ocupar. Por otro lado, en relación a las obras de conexión metropolitana, aquello que surge entre los entrevistados es que todo lo proyectado que dependió del nivel municipal se resolvió, mientras que las obras que faltaron fueron causa de otros niveles de gobierno. En este grupo podrían incluirse obras de servicios públicos, la extracción de los durmientes ferroviarios en desuso -que hubiese posibilitado avanzar con las obras de saneamiento en el barrio-, la no realización de nuevos puentes de cruce con la ciudad capital. En parte surge que estas obras quedaron fuera de la agenda nacional, como problemas que el nivel nacional no tomó, ni otorgó presupuesto. Aunque no parece haber un único registro, ni un único motivo. También se cuela en la argumentación el cambio de prioridades en la gestión municipal y la aparición de nuevas obligaciones (CSJN-ACUMAR).

A partir de la Causa Mendoza emerge la presencia de un nuevo sujeto de la política. Con el fallo de la CSJN, surgió una nueva población susceptible de convertirse en beneficiaria de la política habitacional y con prioridad para ello. Un ejemplo de ello es la solución encontrada para las familias que habitaban el camino de sirga, debajo del Puente Bosch, que fueron relocalizadas en Villa Tranquila<sup>215</sup>, en viviendas que se estaban construyendo en el barrio al momento de surgir el fallo. La nueva Avenida Pellegrini (también llamado Camino Rivereño) y el cambio de usos de los predios e industrias que bordeaban el Riachuelo también están comprendidos como parte de las medidas del PISA, anteriormente comentadas<sup>216</sup>.

---

<sup>215</sup>El proceso de relocalización del asentamiento, excede los límites de esta tesis; sin embargo, vale mencionar, que fue un proceso conflictivo, tanto para el grupo de familias mudado, que no deseaba ser relocalizado en Villa Tranquila, como en relación a la aceptación del entorno, que tuvo reticencia con la llegada al barrio de las mismas. Además, ello se vio complejizado con las condiciones de la mudanza, dado que se ubicaron familias dedicadas al cartoneo y a la chatarrería en viviendas sociales de dos y tres pisos, con escalera caracol y sin lugar para el acopio -que rápidamente convirtió al entorno de los departamentos en el espacio de depósito de los elementos acarreados por las familias-.

<sup>216</sup> Ante la prohibición del Juez Armella de circular con transporte pesado en el camino de sirga, quedan imposibilitados de seguir operando como espacios de logística los predios localizados en el entorno del Riachuelo y de los barrios de Maciel y Tranquila.

Los habitantes de Villa Inflamable, también fueron parte de los sujetos susceptibles de ser beneficiarios de la política de construcción de vivienda, aunque este es un proceso aún en tensión. Después de reiterados proyectos frustrados, que van desde la relocalización fragmentada de la población de Villa Inflamable en distintos proyectos de vivienda del Municipio, hasta la urbanización in-situ con un proyecto de impermeabilización del área. Actualmente parecería estar proyectada la relocalización de Inflamable en el gran predio, conocido como “Alianza” (anteriormente mencionado en el Capítulo 5), localizado entre Villa Tranquila y Maciel, donde se está construyendo un complejo de 440 viviendas, al tiempo que se prepara el resto de predio, para continuar con la construcción. El predio donde se construyen las viviendas está al lado del predio de la ex-Unilever (donde empezó la construcción de viviendas y el proyecto de urbanización de Villa Tranquila), aunque la entrada al complejo de viviendas está hecha justo para el otro lado, de frente a la nueva Avenida Pellegrini y al Riachuelo. Las dimensiones del predio, tal como se observa en el Mapa 6.1, son mucho más grandes que las de su vecino.

**Imagen 6.1. Predio Alianza fotografiado desde la Avenida Pelegrini (Camino Rivereño). Son 440 viviendas sociales con otras 1200 en construcción, en el entorno aún se puede ver la infraestructura del astillero que funcionaba allí hasta el siglo pasado.**



Fuente: Imagen tomada con Cecilia Zapata en el marco del trabajo de campo del PICT-2015-1491.

El condicional en torno al destinatario responde, en este caso, a los múltiples relatos que hay sobre el destinatario de las viviendas: por un lado los técnicos de la SOySP expresan que las mismas serán destinadas a la población de Inflamable y que la construcción de las 440 viviendas es solo una primera etapa, que cerrara con 1200 unidades; por otro lado los trabajadores del Municipio, de carácter territorial, que

habitan el barrio, indican que no hay claridad sobre cuál será el destino de las viviendas, si para los habitantes de Villa Tranquila o los habitantes de Villa Inflamable, ya que desde las autoridades del Municipio se han dado ambas versiones. En este sentido, uno de los trabajadores municipales de la Sala de Salud de Villa Tranquila refería: “no hay información clara, al principio me dijeron Inflamable y ahora ya no, yo creo que ni ellos saben a quienes van a mudar”.

A su vez, la posible relocalización de las familias de Villa Inflamable al predio de Alianza tiene como contracara el avance de un proceso de consolidación del área y sus inmediaciones como el espacio que reúne a una fracción importante de la población de escasos recursos del Municipio (Villa Tranquila, Villa Inflamable e Isla Maciel). Avanzando así en un proceso que la bibliografía académica denomina bajo el concepto de *segregación residencial*, aludiendo con ello a la distribución desigual de los grupos sociales en el espacio urbano y al alto grado de proximidad entre los hogares pertenecientes a un mismo estrato -en este caso nos referimos a las características socioeconómicas, sin ser las únicas posibles- (Duhau, 2013; Duhau y Giglia, 2004; Kaztman, 2001; Rodríguez y Di Virgilio, 2007). Y ello es percibido en las entrevistas por algunos de los técnicos y ex funcionarios de la comuna. En este sentido uno de los entrevistados refiere:

*El tema de la integración social va a ser difícil, porque toda una población que tiene por ahí altos índices de NBI, la concentras en un punto, se hace inaccesible para otros, o sea, va a ser un lugar complejo, no sé, te digo la verdad, no sé si van a lograrlo o no, eh, lo que sí está claro es que el objetivo de eso era transformar esa área. (Ex Funcionario Municipal, Secretaría de Planificación, Octubre 2017).*

En el panorama actual, la incertidumbre se combina con la escasa comunicación<sup>217</sup> y la mínima presencia de la gestión municipal en el barrio. Mientras en un inicio, hubo mesas de urbanización, cierta difusión del Programa de Urbanización en el barrio, promoción de nuevos programas con presencia territorial (Envión, Radio, Sede SEDRONAR) y la creación de equipamiento comunitario, entre otras intervenciones. Con el correr del tiempo esta presencia se diluyó. Los espacios comunes que fueron parte del Programa quedaron cerrados (como los salones de la ex Unilever destinados a micro emprendimientos o la sede del SEDRONAR) y deteriorados (como el espacio deportivo), en convivencia con la falta de presencia del equipo municipal en el territorio. Se mantiene la presencia únicamente a partir de las obras en construcción, las “440 viviendas de Alianza” y en ciertas zonas del barrio obras de AySA. Elementos que en resumen impiden pensar la concreción de los ambiciosos objetivos iniciales del Programa de Urbanización para el barrio.

---

<sup>217</sup> Una de las entrevistadas, que fue relocalizada de su vivienda -autoconstruida- a una vivienda de carácter transitorio, señala que el único modo de obtener información en torno a su situación se ha vuelto interceptar a los funcionarios en las visitas a los comedores del barrio

Finalmente, es importante detenerse en algunos elementos. Es posible partir para ello en la idea esgrimida por uno de los técnicos entrevistados, que indica en Villa Tranquila un “observatorio”, donde se puso en marcha un esquema de intervención pública, se generó un equipo técnico y un modo de combinar y articular proyectos y políticas públicas. La combinación de obras da cuenta del “palancamiento de financiamiento” como un requerimiento para las políticas urbanas de orden local, mencionado ya en el Capítulo 4, para lo cual los funcionarios iban con la “carpeta” de una a otra oficina -según ellos mismos refieren-. Sin embargo, retomando este mismo Capítulo, no todo logra alcanzar la agenda gubernamental y en el caso de Villa Tranquila ello se observa con la gran mayoría de las obras que superan la escala barrial e integran el área con el resto de la ciudad.

Es posible interpretar que ello tuvo que ver con la dificultad de instalar a nivel nacional políticas urbanas integrales, gestionadas desde el nivel local, más allá de la propia política habitacional desarrollada en el nivel central -y que ello puede vincularse, mismo, con la escasa independencia económica, referida-. Sin embargo, también se observa en este apartado como es el propio Municipio aquel actor público que se aleja del programa original de urbanización y ante el surgimiento de un nuevo orden de prioridades (Acumar-CSJN) asigna viviendas sociales construidas y prometidas para Villa Tranquila a habitantes de otras villas y asentamientos del Municipio.

Se extiende también a este apartado la complicación resultante de que el gobierno municipal no haya logrado gestionar un predio y desafectar las vías que atravesaban parte del barrio (como se desarrolló en el Capítulo 5), que imposibilitó la extensión de servicios y la apertura de calles en Villa Tranquila (poniendo luz sobre la extensa cantidad de actores cuyos intereses se exponen yuxtapuestos en la producción de ciudad, y que, consecuentemente, se movilizan en la gestión pública de un área en particular). También se expone la complejidad de articular los tiempos -lentos- de la política pública y la dinámica acelerada de densificación del barrio que, en un contexto de privación de acceso (formal) al suelo urbano, vuelve a habitarse en zonas recientemente desalojadas pero sin intervención pública, sin obras de infraestructura o vivienda aparente.

Por último, la intervención en el predio “Alianza” y la puesta en marcha de una obra que moviliza la construcción de un proyecto de viviendas de gran magnitud, termina de modificar la dirección del programa de urbanización. Se absorbe un predio descartado por un actor privado<sup>218</sup>, que linda con el barrio y se proponen construir en tres etapas y en un mismo predio una cifra de viviendas que supera el total de las

---

<sup>218</sup> Este punto fue desarrollado en el Capítulo 5.

viviendas construidas en todo el barrio en 10 años, con una dinámica de obra distinta a la desarrollada (hasta aquí los proyectos eran intervenciones puntuales y de pequeña escala al interior del barrio). A su vez, considerando la posible relocalización de Villa Inflamable allí, reactiva el conflicto y la demanda de vivienda, en un barrio que, desde mucho antes del programa de urbanización que arribó con los PFUVyA, ya “cargaba con un fracaso muy grande”.

## **6.2. Un plan de urbanización para Villa Azul: ¿Quiénes son los vecinos?**

Villa Azul es un barrio de origen popular que se asienta entre los municipios de Avellaneda y Quilmes. Es, a su vez, considerando el lado del barrio que se localiza en Avellaneda, el último de la ciudad donde se ejecutó el PFUVyA enmarcado en un proceso de urbanización.

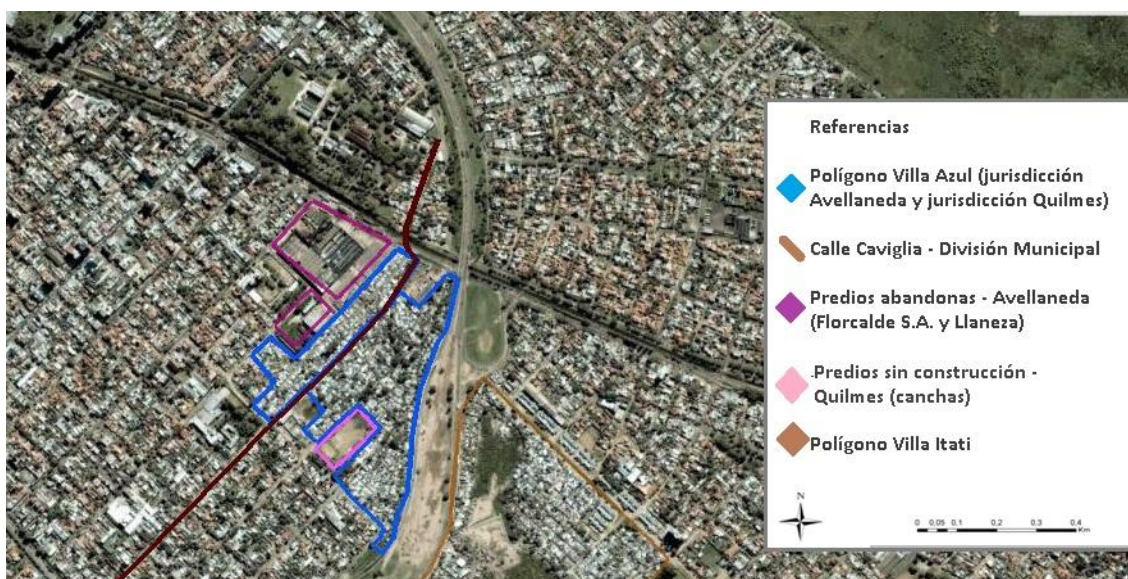
Su origen se remonta a la década del cincuenta y actualmente la gran mayoría de sus habitantes residen allí hace más de veinticinco años; su poblamiento, así como su crecimiento, consolidación y densificación de las últimas décadas, reproduce el esquema estudiado y explicado por diversos estudios para las villas del AMBA citados (Cravino, 2008; Cravino, del Río, y Duarte, 2008). La población estimada del barrio sumaba 377 familias del lado con jurisdicción de Avellaneda (según Censo 2008 PROMEBA<sup>219</sup>) y 588 familias del lado con jurisdicción de Quilmes (según RPPVyAP)<sup>220</sup>.

---

<sup>219</sup> A diferencia del caso de Villa Tranquila, no fueron publicados los datos socio-habitacionales generados por el Censo realizado en el barrio, solo la cantidad de hogares y de personas que lo habitan. En relación a la descripción realizada por los vecinos, en el barrio había comenzado un proceso de construcción en altura. También, había casos de alquiler, que se habían iniciado desde finales la década del noventa e inicios del dos mil, aunque sin ser una práctica muy expandida. Al momento de las entrevistas, el proceso de urbanización estaba muy avanzado, así que no se pudieron encontrar casos del lado de Avellaneda.

<sup>220</sup> En relación a la población de Azul hay algunas diferencias entre los datos brindados por la Municipalidad de Avellaneda, en base al Censo realizado en 2008 (donde surgen 377 familias), y aquellos publicados en el RPPVyAP (342 familias en Avellaneda y 588 en Quilmes). Se opta por la información brindada por la Municipalidad de Avellaneda, ya que responde al Censo realizado en el barrio antes de iniciar el proceso de urbanización.

**Mapa 6.6. Villa Azul, Villa Itatí y entorno, antes de la intervención pública con el PFUVyA, imagen satelital año 2008, Avellaneda y Quilmes.**



Fuente: Elaboración propia en base a RPPVyAP e imagen satelital extraída de Google Earth (2008)

Entre 2008 y 2009 se dio comienzo en el barrio a un conjunto de obras, inicialmente de construcción de viviendas, llevadas adelante por el Municipio de Avellaneda y el Municipio de Quilmes (imagen satelital anterior a las obras Mapa 6.2). En el caso de Avellaneda ello derivó en un proceso de urbanización. Y con ello referimos al desarrollo de un proceso de esponjamiento, con construcción de viviendas sociales y la mudanza progresiva de los vecinos del barrio a las mismas, con apertura de calles, extensión formal de la red de servicios públicos y creación de nuevo equipamiento<sup>221</sup>.

Una de las complejidades del proceso iniciado, se deriva de la jurisdicción compartida del barrio. El mismo, se asienta en el límite entre Avellaneda y Quilmes, teniendo como límite la Av. Ramón Franco, el Acceso Sudeste y las calles Sgto Cabral y Lincoln; y, al interior del barrio, la calle Dr. Antonio Caviglia que divide la jurisdicción de ambos municipios. Conjuntamente, Villa Azul conformaba un macizo de 15,1 hectáreas, 3,8 de ellas localizadas en la localidad de Wilde y 11,3 hectáreas ubicadas en la localidad de Bernal.

<sup>221</sup> Estas acciones se reconstruyen a partir de las observaciones en el barrio, los resúmenes de obra, las entrevistas a técnicos y funcionarios municipales y las entrevistas a vecinos del barrio. Esta salvedad es precisa dado que no hubo para el barrio un programa de urbanización difundido, con objetivos explicitados, ni tareas estipuladas. Aunque sí, de manera desarticulada, se detallaron inauguraciones de equipamiento, viviendas en ejecución, en licitación o a entregar. A la vez, los vecinos habían sido comunicados inicialmente que el barrio sería objeto de intervención y que ellos serían futuros beneficiarios de viviendas sociales a partir del Programa Federal, programa del que también habían sido informados. Más recientemente, les era comunicado también cuando les “*tocaba*” ser las próximas familias a ser mudadas.

A su vez, el barrio linda con la zona comercial de Wilde, en el entorno de Av. Las Flores, en dirección a Avellaneda; y, en dirección a Quilmes, al otro lado del Acceso Sudeste, con Villa Itatí. De este modo, del lado de Avellaneda, el barrio estaba ya inserto en la trama de la Localidad de Wilde, en una zona residencial, próximo a la Estación del Ferrocarril Roca (con una distancia de entre 5 y 12 cuadras dependiendo la ubicación en el barrio), a 4 cuadras de la Av. Mitre y a 3 de la Av. Las Flores, área central y con acceso a múltiples líneas de transporte y equipamiento de salud y educativo. En relación a la cobertura de servicios, al comenzar el proceso de urbanización el barrio tenía acceso informal a la red de agua y electricidad. En tanto, al estar inserto en la trama urbana, tenía también disponible la formalización de la red y la extensión del resto de los servicios<sup>222</sup>.

Azul había tenido una experiencia previa -relativamente reciente- vinculada a la política de urbanización y más precisamente de regularización dominial, con el Programa Arraigo en la década del noventa, momento en el que, según rememoran en las entrevistas los vecinos, se había conformado una cooperativa y se había realizado un pago en cuotas, a fin de comprar el suelo y regularizar su situación dominial. Sin embargo ello nunca se concretó y los vecinos perdieron los fondos entregados<sup>223</sup>. La experiencia, formaba parte del relato entre los entrevistados, que explicaba por qué habían dudado de la credibilidad del rumor, cuando se “hablaba” de urbanización con el PFUVyA.

En el 2008 el Gobierno Municipal de Avellaneda inició los procedimientos para implementar programa en Azul, aunque las obras recién se comenzaron hacia finales del año 2009<sup>224</sup>. La política habitacional se combinó en el territorio con el PROMEBA<sup>225</sup>, y ambos dos se ejecutaron del lado del barrio que está bajo jurisdicción

---

<sup>222</sup> Información que se extrae del informe del PROMEBA, disponible al 2018 en <https://www.promeba.gob.ar/fichin.php?idproyecto=865> que es pasible de ser combinada con la características socio demográficas descriptas en el Capítulo 2.

<sup>223</sup> Los vecinos entrevistados expresaban haber participado del pago, sin saber el motivo del proceso fallido. En el relato, se desconocía si había habido un problema burocrático, si habían sido los vecinos del Barrio encargados de cobrar las cuotas o cuál había sido el problema. De cualquier modo, nunca habían podido localizar la cooperativa creada a efectos de la regularización, en el organismo público correspondiente, ni rastros de los pagos realizados.

<sup>224</sup> En el recuerdo que los técnicos de la DHS refieren en las entrevistas, el momento inicial de implementación fue complejo, dado que se dio con posterioridad al asesinato de una vecina de Wilde, en un intento de robo, a tres cuadras del límite de Azul. Ello trajo como respuesta un conjunto de manifestaciones con pedidos de seguridad, que en gran medida apuntaron a Azul. En este marco, el aterrizaje en Azul se realizó con reiterada presencia policial en el barrio. Esta misma etapa, es recordada ha como compleja también por los referentes de una organización social cercana al barrio, localizada en Wilde, a pocas cuadas de Azul, dado que tenían que ir con las familias a “sacar” de la comisaría a los jóvenes que participaban de sus actividades (de apoyo escolar, recreativas, musicales, entre otras), que terminaban una y otra vez detenidos.

<sup>225</sup> Las obras del PROMEBA en el barrio pueden verse en el Cuadro 4.2 del Capítulo 4.

de Avellaneda. En relación a ello, los funcionarios entrevistados mencionaron un momento inicial en el cual se intentó lanzar el programa de urbanización de manera mancomunada con el Municipio de Quilmes, para todo el Barrio de Azul, pero ello no se concretó. Según refiere uno de los entrevistados, no había acuerdo en la división de responsabilidades, ni en el modo de “encarar<sup>226</sup>” el plan de obras.

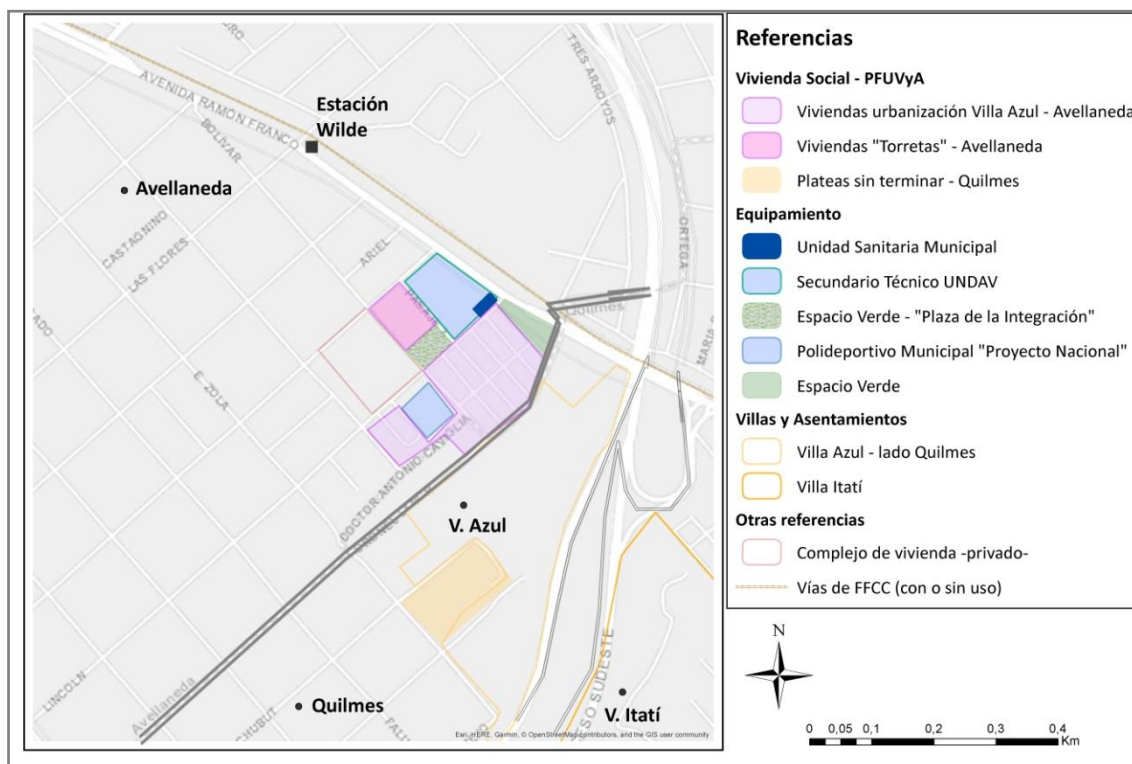
Aquello que si se concretó de forma unificada fue el censo del barrio, que incluyó los hogares de ambas jurisdicciones. Aunque, siguiendo el relato en el que coinciden los y las profesionales de la DHS, así como los funcionarios de la SOySP, Avellaneda fue quien se encargó de organizar el procedimiento, contratar a la consultora -que fue la misma que usualmente hacía el trabajo en el resto del Municipio- y poner el equipo técnico a disposición. En el análisis de una de las profesionales de la DHS: “Avellaneda les hizo el censo, yo creo que tanto para darles un primer empujón, porque el censo es lo primero que tenés que tener para presentar un proyecto, como para tener un parámetro y poner un coto”.

El proceso de urbanización implicó la intervención del macizo que conformaba Villa Azul -lado Avellaneda- y dos manzanas más, ocupadas por galpones. Por un lado el inmueble del ex supermercado Llaneza S.A., - y su estacionamiento-, fundido a inicios del 2000, y, por otro lado, el ex - predio industrial de Florcalde S.A., fundido al final de la década del 90. Ambos predios estaban en estado de abandono y lindaban con el barrio. Los límites de este sector eran la Av. Ramón Franco, Raquel Español, Bolívar, Lincoln, Salvador Soreda y Antonio Caviglia.

---

<sup>226</sup> En relación a este punto, el funcionario entrevistado retoma la explicación ya profundizada en apartados anteriores, en torno a la pequeña o gran escala de obras. En el caso de la gestión comunal de Quilmes, según lo referido en la entrevista, el plan que ellos tenían era empezar con un conjunto “gigantesco”, de gran cantidad de viviendas, pero sin proyecto para continuar con el resto del barrio. Y, entonces, no hubo acuerdo. Al 2019 el proyecto de viviendas de Azul - lado Quilmes, se encontraba abandonado.

**Mapa 6.7. Villa Azul y entorno con obras de viviendas y de infraestructura. Avellaneda y Quilmes, AMBA. 2018**



Fuente: elaboración propia en base a informes brindados por técnicos y funcionarios de la SOySP de Avellaneda con los avances de obra y actualizado al 2018 con las visitas al barrio.

La construcción de viviendas se inició desde el predio del ex supermercado Llaneza, que ocupaba 3,5 hectáreas y estaba localizado entre Azul y la continuidad de la zona residencial de Wilde, en dirección a la Av. Las Flores y a la Estación Wilde. En el predio se inició la construcción de dos conjuntos: en un extremo, el más cercano a la Av. Las Flores, 12 pequeños edificios de tres pisos, que se denominaron "Torretas" y se orientaron hacia la calle R. Español; en el extremo opuesto, pegado al barrio de Azul, se inició la construcción de un conjunto de dúplex. Cuando estuvieron listos los primeros departamentos de "Las Torretas" los destinatarios no fueron los habitantes de Azul, sino empleados municipales y vecinos del Municipio.

En relación a este primer momento, uno de los vecinos refirió que existiendo el rumor de que las viviendas eran para el barrio y después de lo ocurrido con el Plan Arraigo, cuando vieron que las viviendas de los edificios estaban listas y que no había noticias se inquietaron, y después en palabras del entrevistado: "cuando nos enteramos que venían a vivir otros nos queríamos matar". Posteriormente, se continuó con la construcción de viviendas en dúplex, que si se entregaron a los vecinos de Azul.

**Imagen 1.2. El Intendente Ferraresi y funcionarios en la entrega de viviendas, al fondo el complejo de viviendas denominado "Las Torretas".**



Fuente: extraída de <http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/programas/federales.php> disponible a diciembre 2019.

Son distintas las explicaciones que dan los profesionales de la SOySP cuando se indaga por la selección de beneficiarios en este proyecto. Por un lado, uno de los ex funcionarios, arquitecto de la Secretaría, explicaba la resolución como un proyecto que apuntaba a la integración del barrio:

*Tenés dos prototipos porque en el predio no son todos de Villa Azul, hay algunas viviendas que son para empleados municipales, que eso fue una buena decisión, que no sea una única población, en este caso villera, que la integración también sea en la sociedad, cuando se integran en un mismo espacio. (Funcionario Municipal, Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Marzo 2017)*

Por otro lado, una de las profesionales de la DHS refería a la misma decisión como una salida que había resuelto la intendencia, para evitar un conflicto entre vecinos y de los vecinos de "Las Flores" con la propia intendencia, ante el desacuerdo que había de que se desarrollara allí la urbanización de Villa Azul:

*Es así, Azul está en una zona que es Las Flores, una zona media y alta de Avellaneda, entonces Jorge [Ferraresi] tuvo que negociar con los vecinos de la zona, que no solamente le iba a dar casa a la gente de Villa Azul, a los "villeros"<sup>227</sup>, entonces hizo un cierto complejo de vivienda para gente de clase media, que en los hechos se la sacó a Azul [...] hicieron varias cosas así, de esas "cosas del Conurbano"<sup>228</sup>, y de ellos, porque son las dos cosas [...] pero resolvieron eso, que era un conflicto, la gente no te iba a aceptar hacer casas para "villeros" nada más,*

<sup>227</sup> Las comillas son de origen, señaladas con un gesto por la entrevistada.

<sup>228</sup> Idem.

*entonces, hizo un cierto tipo de proyecto, que la correcciones que hubo es que le pusiera techo de teja al proyecto, que también es el poder de adaptación que tenía Avellaneda, el Municipio se adapta a las modificaciones de los vecinos, yo me acuerdo el IVC por ser más grande, por ser un monstruo, era "no, tienen que ser todas blancas iguales, porque..." En eso se adapta Avellaneda entendés...sino tenés un conflicto en puerta (Técnica Municipal, Dirección de Hábitat Social, Noviembre 2016)*

Diversas líneas de análisis se abren del fragmento. Por un lado, se alude a cierta plasticidad -referida anteriormente- de la gestión de Avellaneda y particularmente de la SOySP. Y, en ello, su capacidad de reconocer demandas y adaptar, en los procesos de gestión, los lineamientos generales de la política habitacional a fin de responder a ciertas condiciones del contexto (Capítulo 4). Aunque ello implicara modificar, o tensar los límites formales de la política en cuestión, aquello que la entrevistada expresa como “cosas del Conurbano” y agrega “y de ellos”.

Otro elemento que surge es la activación de una demanda de vivienda social, entre sectores que no estaban necesariamente incluidos en el diseño de la propuesta -que tenía, en la formalidad, por destino principal la población que habitaba villas y asentamientos<sup>229</sup>-. Es útil para el análisis traer aquí la salvedad que hacen Oszlak y O'Donnell (1976), al figurar la generación de una necesidad o una demanda en una *cuestión socialmente problematizada*, y es que no todos los sectores sociales, ni organizaciones, ni grupos e incluso individuos, tienen las condiciones de promover la incorporación a la agenda pública de sus demandas. En este caso, se podría pensar que los vecinos de “Las Flores” en Wilde alcanzan que la gestión municipal vea necesaria u oportuna cierta intervención a su favor. Y la generación de un conjunto de viviendas distinto, no destinado únicamente a “villeros” y, en pequeña medida, destinado a vecinos de la zona.

Tal como se mencionó, el conjunto de viviendas denominado “Las Torretas” fue destinados a empleados municipales y a vecinos del barrio de Wilde<sup>230</sup>. El entorno de este complejo se cerró con una reja, que impidió el ingreso al espacio interior compartido entre ellos, al que solo se puede entrar a partir de los edificios, cuyo diseño permitió el ingreso desde todos los frentes de la manzana, a excepción de aquel que linda con Villa Azul.

---

<sup>229</sup> Tal cual refería el Convenio Marco ya mencionado en el Capítulo 3.

<sup>230</sup> Afiliados a la Mutual de Trabajadores Municipales de Avellaneda (MUTRAMA). Los beneficiarios resultaron elegidos entre aquellos que se anotaron y cumplieron con los requisitos del plan de viviendas que lanzó el municipio junto a la Mutual, a partir del Programa Federal de Construcción de Viviendas, y que prometió la entrega de 252 departamentos en tres proyectos en el Municipio. Según se informa que presenta la página de MUTRAMA (<http://www.mutrama.com.ar/viviendas.html>) y en el anuario de la Ciudad (<http://anuarioslaciudadavellaneda.blogspot.com/>) a julio 2018.

En el medio de ambos conjuntos se abrió la continuación de la calle Lincoln y una plaza que separa ambos predios y en los resúmenes de obra se llama “de la integración”; aunque, no hay en el barrio rastros del nombre, ni surge entre los vecinos entrevistados. En este sentido, el modo en que procesaron la resolución<sup>231</sup> de esta demanda de los vecinos de Wilde y el diseño urbano del proyecto ejecutado, abre preguntas en torno a la idea de integración que planteaba el funcionario inicialmente como un objetivo de la implementación del Programa Federal en el barrio.

**Imagen 6.3. De izquierda a derecha: viviendas PFUVyA "Torretas", Plaza de la Integración, viviendas sociales PFUVyA de Villa Azul.**



Fuente: Imagen tomada desde Google Earth 3/05/2018

Los beneficiarios de los dúplex fueron los hogares de Azul, que a partir de la mudanza liberaron zonas del macizo, donde se construyeron nuevas viviendas, a fin de alcanzar la mudanza de todo el barrio a viviendas sociales construidas por medio de los Programas Federales<sup>232</sup>. Este modus operandi implicó que no hubiese mejoramientos ni consolidación de las viviendas existentes, tanto las viviendas como la trama del barrio se rehicieron. Interesa mencionar que este modelo descrito se diferencia de la intervención habitacional que la gestión municipal tuvo en el resto de los barrios donde se ejecutó el Programa Federal. Un ejemplo aquí reconstruido es Villa Tranquila.

---

<sup>231</sup> Aquí debemos volver a la salvedad referida por Oszlak y O'Donnell (1976) para comprender que la *resolución* de una *cuestión*, no necesariamente implica que ella haya sido *solucionada* en forma *sustantiva*, sino que basta que haya dejado de ser una cuestión socialmente problematizada.

<sup>232</sup> En el transcurso de la escritura de esta tesis el total de las viviendas autoconstruidas de las familias que habitaban Villa Azul, lado Avellaneda, fueron tiradas abajo, conforme los hogares se mudaron a las nuevas viviendas sociales. De manera constante, en cada visita al barrio, había nuevas viviendas sociales entregadas y en construcción en el barrio, ubicadas donde antes había viviendas autoconstruidas.

Al contrario, la construcción masiva de viviendas si dialoga con la ejecución del TPU, tal como fuera mencionado en el Capítulo 5. A la vez, también dialoga con la explicación de uno de los técnicos entrevistados más antiguo de la SOySP. Según su mirada, tras la experiencia fallida de Villa Inflamable y Villa Tranquila, había quedado descartada la posibilidad de relocalizar a familias de manera salteada e individual, dado que según explicaba, nadie cuidaba del predio que liberaban y se volvía a ocupar rápidamente, antes de que la municipalidad alcanzara a intervenir con el plan de obras el terreno.

Otro contraste surge de observar el avance de las obras proyectadas en el área del barrio de Villa Azul que está bajo jurisdicción del Municipio de Avellaneda, frente al conjunto de viviendas proyectadas en el resto del barrio, aquel que se asienta bajo jurisdicción del Municipio de Quilmes. En este último las obras de vivienda están frenadas, subsisten las plateas montadas en el predio y no hay noticias ni explicaciones para los habitantes o las organizaciones del barrio. En el relato de los vecinos quilmeños entrevistados, el panorama en el barrio es más complejo que aquel que había antes de la llegada de los Programas Federales, ya que el área destinada a las viviendas era doblemente utilizada. En parte como cancha de deporte y en parte como área de desagote de lluvias, tarea que dejó de cumplir al ser rellenada con material. En el registro de los entrevistados, el relleno del área baja que funcionaba como cancha, así como la altura que ganaron las viviendas construidas del lado de Avellaneda, generó que las viviendas autoproducidas del lado de Quilmes, sus calles y sus pasillos se inunden más y por más tiempo.

**Imagen 6.4. Calle Antonio Caviglia, límite entre el Municipio de Quilmes y el Municipio de Avellaneda.**



Fuente: Imagen tomada desde Google Earth 3/05/2018

En relación a las obras de infraestructura y equipamiento del lado de Avellaneda, conforme avanzó el proceso de urbanización, se generó la apertura de múltiples calles,

algunas en continuación con la trama existente (Lincoln, Bolívar y Caviglia) y otras nuevas al interior del conjunto de viviendas sociales, generando una subdivisión de la manzana (pasaje 1, pasaje 2, pasaje 3 y pasaje 4). En paralelo, se iniciaron obras de equipamiento. El Polideportivo Azul fue una de ellas, se ejecutó a partir del PROMEBA e implicó la reconversión del galpón industrial (ubicado entre las Lincoln, Bolívar, Caviglia y Soreda), cuyo predio estaba parcialmente tomado. También, con fondos del PROMEBA, se creó un centro de salud, construido en un fragmento del predio del ex supermercado<sup>233</sup>. En la misma manzana, se fundó la Escuela Secundaria Técnica de la UNDAV, que inició su ciclo electivo en 2015.

Vale la pena mencionar que a diferencia de Villa Tranquila, donde había habido inicialmente un plan de urbanización difundido por los funcionarios municipales, con el orden de las obras, y las zonas proyectadas a ser mudadas en cada pequeño conjunto de viviendas a construirse, en este caso no hubo un programa difundido con objetivos clarificados. En esta misma línea, tampoco los datos generados por el censo fueron publicados. De todos modos, los vecinos describían con cierta certeza el futuro de las obras y las mudanzas<sup>234</sup>.

### **6.3. “Encontrar los intersticios donde operar”: la construcción de vivienda social en la trama y entre medianeras**

*Se hizo mucho chiquitaje, pero es parte de la explicación de la gran cantidad de obras de Avellaneda [...] vas sumando vas sumando y se te hace una cantidad importante... (Técnico Municipal, Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Octubre 2016)*

Entre las modalidades de ejecución que el Programa Federal presenta en Avellaneda, es posible diferenciar aquellos conjuntos de vivienda social que están insertos en la trama del Municipio, que se cuelan en la traza como pequeños proyectos de obra - también llamados por un técnico municipal como el “chiquitaje” de Avellaneda-. Este conjunto de proyectos se ejecutó a partir de los cupos del programa de urbanización (PFUVyA), aunque no se localizaron en predios lindantes a -u ocupados por- villas y/o

---

<sup>233</sup> Tanto el Polideportivo Azul, como el centro de salud, se terminaron, inauguraron y comenzaron a funcionar en el transcurso de escritura de esta tesis.

<sup>234</sup> Interesa preguntarse si esta confianza se relaciona con la presencia estatal constante, tanto con actividades propuestas en el polideportivo municipal, como con la inauguración y puesta en funcionamiento de la sala de salud o la propia escuela técnica.

asentamientos; tampoco fueron mayoritariamente parte de procesos de esponjamiento o urbanización<sup>235</sup>.

Al indagar entre los entrevistados del nivel municipal por este tipo de proyectos de obra, la elección por la pequeña escala se asocia con la escasez de predios, y aún más de predios grandes, donde construir complejos de vivienda de gran tamaño en el Municipio. Así, un proyecto de pocas viviendas fue una solución que habilitó la construcción de vivienda social en un municipio consolidado como Avellaneda. Desde esta perspectiva, un alto funcionario de la SOySP describió la clave para destrabar de la gestión del Programa Federal en Avellaneda como un reto por “encontrar los intersticios donde operar”. En diálogo con ello, uno de los técnicos de la misma Secretaría describió así el escenario municipal:

*Esto se empezó también por la tierra, o sea, Avellaneda no es Capital Federal, pero es Primer Cordón y también hay escasez de suelo y a un costo diferente, más alto al del Segundo Cordón y al de otros sectores [...] entonces una particularidad de Avellaneda, es que los proyectos son de escala chica, cuando digo chica quiero decir que los más grandes son de alrededor de 200, el mayor ronda las 300 viviendas, [...] pero sino casi todos los proyectos tienen esa escala chica que te digo, hay de ciento y pico, e inclusive mucho menores, y eso tiene que ver con la disponibilidad de tierras, no hay terrenos aislados en Avellaneda, si había un terreno donde entraban 50 unidades se hacía un proyecto para 50 unidades, hubo de 40 y pico, y el número mínimo fue de 18 viviendas, en un terreno chico, entre medianeras, de treinta y pico de largo, y se hizo en planta baja y dos pisos [...] (Técnico Municipal, Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Octubre 2016)*

Es posible diferenciar con una dimensión más los proyectos ejecutados que nombra en último lugar. No únicamente por la pequeña escala de las obras -y de la cantidad de unidades de vivienda-, sino también por la modalidad de intervención: se insertan al interior de la manzana, en uno lote o varios lotes combinados, compartiendo medianera con inmuebles privados y con un diseño poco diferenciable con su entorno:

*Hubo varios así en el Municipio, donde se trabajó con un prototipo particular de vivienda, que se diseñaba para cada lote particular, de planta baja y dos pisos, eran como pequeños departamentos, con núcleo circulatorio que permitía no tener ascensor, casi todos de 3 ambientes con 2 dormitorios [...] En Irala y Vértiz tenés uno que está muy bien, en un terreno que se combinó generando una “L”, uno era de una fábrica, el otro no recuerdo, tienen salida a ambas calles en Dock*

---

<sup>235</sup> En base a la explicación dada por los supervisores de obra del IVBA, la opción por la línea de urbanización (PFUVyA), por sobre la línea de construcción (PFCV I, II y Techo Digno), se explica porque los proyectos aprobados para este último solían ser de gran tamaño, para gran cantidad de unidades de vivienda. Y Avellaneda, al igual que otros municipios, optaba por tomar proyectos pequeños.

<sup>236</sup> Y continúa: “recién ahora se está construyendo uno de 400 y pico, de lo más grande, aunque estamos en la primera etapa, porque son 1300, es reciente, recién se están empezando”. Aunque este extracto de la entrevista no refiere al tema que abordamos en éste apartado, es importante esta distinción que el técnico municipal refiere sobre el proyecto de Alianza, de gran escala, la mayor de los proyectos de construcción de vivienda en Avellaneda y que al tiempo de la entrevista (2016) estaba recién en construcción, con el plan de ser destinados a la población relocalizada de Villa Inflamable.

*Sud, entonces vos tenés la tira de viviendas contra la medianera y en el medio la circulación. También se hizo uno muy parecido en forma de cruz que se llamó “Aldaz”, con salida a las 4 calles, en Avellaneda Centro, a 2 cuadras de Roca y Estevez, de la calle no se ve nada [...] (Técnico Municipal, Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Octubre 2016)*

**Imagen 6.5. Complejo de Viviendas Programa Federal “Irala y Vértiz”. Entrada Calle Virrey Vértiz. A izquierda y derecha continua la trama residencial.**



Fuente: Imagen tomada con Cecilia Zapata en el marco del trabajo de campo del PICT-2015-1491

**Imagen 6.6. Complejo de Viviendas Programa Federal “Irala y Vértiz”. Entrada Calle Virrey Vértiz.**



**Imagen 6.7. Complejo de Viviendas Programa Federal “Irala y Vértiz”. Entrada Calle Irala.**



Fuente: Imagen tomada desde Google Earth 3/05/2018

De lo anterior, se puede deducir que estos proyectos marcaron varias diferencias con la tipología urbano-arquitectónica predominante de aquello que la bibliografía denomina *llave en mano*<sup>237</sup> o *vivienda social de primera generación* (Zapata, 2014, 2012; Wagner, 2007). En particular, no conformaron grandes conjuntos habitacionales, ni condensaron un gran número de unidades. La contracara de ello es que tampoco concentraron una densidad poblacional mucho mayor a la de su entorno, ni se diferenciaron abruptamente del mismo por su diseño, o rompieron con la pauta de las manzanas y/o interrumpieron calles. En esta misma línea desde la perspectiva del entrevistado el resultado de la obra es positivo: “para mí son excelentes, vos urbanísticamente tenés una continuidad de la fachada, y lo que se hace es una trabajo del pulmón, vos pasas por la calle y no te das cuenta”. Entre las variables que resalta el entrevistado sobre el diseño y la ejecución están aquellos elementos que marcan diferencias con el diseño de la clásica obra de vivienda social: no se corta la trama urbana, respeta el amanzanamiento y genera una continuidad con el paisaje urbano y las viviendas del entorno.

En relación a la localización, al contrario de las obras de vivienda vinculadas a la *primera generación* de política habitacional, en las cuales se escogieron vacíos urbanos

---

<sup>237</sup>La provisión de *vivienda llave en mano* es enmarcada en la bibliografía académica como aquella intervención tradicional del Estado que se financia y entrega “lista para ser habitada” y cuya ejecución engloba una serie de características: escasa participación de los beneficiarios en las obras; falta de contemplación de las particularidades culturales de cada grupo; con presencia casi monopólica de grandes empresas constructoras privadas en su ejecución; compuesta por -e inserta en- grandes complejos habitacionales de provisión de vivienda completa. Características que, paralelamente, son asociadas a consecuentes procesos de segregación; anomalía en relación al entorno; costos desmesurados; y adopción de patrones de construcción no acordes con las necesidades y la idiosincrasia de los beneficiarios (Zapata, 2014).

que brindaron las dimensiones necesarias para las obras, con la contracara de su localización periférica y la escasez de servicios habitacionales. En estos casos, el diseño es de conjuntos de pequeña escala (entre 18 y 50 unidades), que se insertan entre medianeras, en la trama del área urbanizada del Municipio. La gran mayoría de las intervenciones tienen localizaciones cercanas a la centralidad de Avellaneda (Avellaneda Centro y Dock Sud), aunque en muchos casos están en zonas antiguamente industriales y en cierta medida degradadas. Un ejemplo es el complejo mencionado en la cita, aquel construido en el Pasaje Aldaz -con salida a Estévez, Almafuerte y Chacabuco-, que se ubica en el área de las antiguas barracas<sup>238</sup>, a dos cuadras de Villa Tranquila y a 5 de la Av. Bartolomé Mitre, vía principal de la Comuna.

**Imagen 6.8. Programa Federal. Complejo de Viviendas “Pasaje Aldaz”. Entrada Pasaje Aldaz.**



Fuente: Imagen tomada con Cecilia Zapata en el marco del trabajo de campo del PICT-2015-1491

---

<sup>238</sup> La “rehabilitación” de éste área era parte de los objetivos del PEA 2020 y del Programa de Revitalización del Área Central de Avellaneda (tal cual hemos referido en el Capítulo 4).

**Imagen 6.92. Programa Federal. Complejo de viviendas "Pasaje Aldaz". Entrada Calle Chacabuco.**



Fuente: Imagen tomada desde Google Earth 3/05/2018

En este escenario, un actor cuyo protagonismo queda desplazado es el sector concentrado de la construcción, ya que este tipo de obra no los interpela directamente. Al contrario, aquellos sectores que aparecen son pequeñas empresas de la construcción, mutuales y cooperativas de trabajo.

La variable que se mantuvo vigente, entre aquellas que perfilan la política habitacional clásica, refiere a la función secundaria de los adjudicatarios de la vivienda social. Los beneficiarios estuvieron mayormente excluidos de la participación en el proceso de ejecución de la política habitacional, superando solo en algunos casos la inscripción en la lista de asignatarios. En estos proyectos convivieron casos en los que organizaciones sociales cedieron terrenos -y así aseguraron cupos en las viviendas-, otros en los que sindicatos siguieron día a día la obra supervisando la calidad, o también organizaciones que lograron generar presión para entrar en la lista de adjudicatarios. En ninguno de estos casos es posible hablar de procesos de participación directa en la ejecución de la obra -a excepción de detalles finales del diseño como ser el agregado de rejas, canteros, entre otros-.

El tipo de beneficiario, mayormente de sector medio y medio-bajo, es también un elemento a remarcar en esta tipología. Aunque tuvieron beneficiarios provenientes de villas y asentamientos, ello no fue exclusivo, al contrario, se impusieron beneficiarios provenientes de sindicatos y organizaciones sociales. Y ello es un punto a remarcar, porque existían varios procesos de urbanización y relocalización al momento del concretar los proyectos. Entre los casos mencionados, la única excepción que surge en las entrevistas es el complejo del Pasaje Aldaz.

#### 6.4. La demanda de vivienda más allá del PFUVyA: el surgimiento del programa “Mi Casa, Mi Primera Casa”

Una vez avanzada la implementación del PFUVyA en distintos barrios de Avellaneda, el Municipio comenzó a desarrollar una política habitacional, enmarcada en el financiamiento y el lineamiento nacional de los Programas Federales<sup>239</sup>, pero específicamente destinada a la construcción de vivienda nueva, que denominaron “Mi Casa, Mi Primera Casa”. En relación al motivo de su concepción, un funcionario entrevistado explicaba:

*Cuando Avellaneda estaba más crecida desarrolló este programa, porque el tema era que el Estado había dado respuestas formales a los más necesitados, a los que eran un destino específico, aquellos que habitaban villas y asentamientos precarios, pero no tenía un programa para la clase media, entonces empezamos con una idea, con algunas ideas de generar un programa en lugares más centrales y comprar tierra privada (Funcionario Municipal, Secretaría de Planificación, Octubre 2017).*

En este sentido, fue una política que surgió del equipo técnico generado a partir de la ejecución del PFUVyA, pero que se pensó para responder una necesidad habitacional que, según los entrevistados, no estaba cubierta anteriormente: la de la “clase media”. La activación de la demanda de vivienda entre estos hogares es una idea que se reitera entre los distintos entrevistados, como una preocupación que sobrevolaba la gestión municipal una vez avanzada la implementación de los Programas Federales. Asimismo, la inquietud se traduce en un intento de censo para definir el déficit habitacional de Avellaneda, visitando todos los hogares del municipio, tarea que se inició, pero no se concretó<sup>240</sup>. También, se empieza a visualizar en la concreción de las viviendas descritas en el apartado 6.3, que si consideramos el orden temporal de ejecución fueron en la gran mayoría anteriores.

El complejo de viviendas en el predio “El Cóndor”, fue el primero que lanzó el Municipio, para luego continuar con distintos proyectos de similares características. El procedimiento tuvo diferencias con el esquema descrito para el PFUVyA, lo primero que se hizo fue resolver en qué inmuebles se harían, y proceder a la compra, una vez obtenido el boleto de compra-venta se solicitó el presupuesto a la Nación, y luego se abrió lugar a la inscripción de posibles adjudicatarios:

*Ahí funcionaba el ex frigorífico “El Cóndor”, hicimos una oferta al Banco Provincia, que era el propietario, a pagar con recursos genuinos del Municipio y*

---

<sup>239</sup> Al momento del lanzamiento del “Mi casa, mi primera casa” la línea programática del PFCV estaba readeuada en el “Techo Digno”, tal como referimos en el Capítulo 4, esta tipología tendía a priorizar beneficiarios de sectores medio-bajos y medios.

<sup>240</sup> Según refieren distintos los entrevistados, tanto del equipo de Hábitat Social como de aquellas arquitectos que trababan en la SOySP. Sin embargo, no hay informes de ello.

*con ese recurso genuino<sup>241</sup> se planteó la necesidad al Estado Nacional de conseguir financiamiento, esa gestión duró bastante pero bueno el destinatario era ese, el programa "Mi casa, mi primera casa" después la gente que se inscribió por un tiempo aportó ahorros, que permitió pagar el terreno [...]* (Funcionario Municipal, Secretaría de Planificación, Octubre 2017).

**Imagen 6.10. Edificios Municipales, fachada Ex Frigorífico "El Cóndor", Complejo de Viviendas (fondo)**



Fuente: Imagen tomada desde Google Earth 3/05/2018

**Imagen 6.11. Complejo de Viviendas "El Cóndor", línea programática "Mi Casa, Mi Primera Casa". A la izquierda se ve una fracción de las oficinas municipales hechas a partir de la fachada del frigorífico y al fondo las tres torres destinadas a vivienda social.**



Fuente: Imagen tomada con Cecilia Zapata en el marco del trabajo de campo del PICT-2015-1491.

<sup>241</sup> La firma del boleto estuvo a cargo del Intendente de Avellaneda, Jorge Ferraresi y de Marcelo García, Gerente del Banco de la Provincia de Buenos Aires, organismo propietario del predio. El monto acordado entre los funcionarios de la SOySP encargados de la gestión y el BPBA fue de \$ 3.087.000, a ser abonada en un plazo de 36 meses.

En relación al origen del programa, cuando se indagó entre los funcionarios entrevistados y encargados de la gestión, si este respondía directamente al PFCV, la explicación que se dio fue que el programa era el “Mi Casa, Mi Primera Casa”, que estaba diseñado por la Municipalidad y que la gestión del suelo era llevada adelante por la Municipalidad con recursos propios. De este modo, aunque el financiamiento para la construcción de las viviendas fuese nacional, para los funcionarios entrevistados el programa era una política propia<sup>242</sup>.

De todos modos, vale mencionar que la construcción de estos complejos es de la etapa reconvertida del PFCV “Techo Digno”, que surgió en 2009 con ciertos cambios en las características burocráticas-administrativas del Programa. En esta etapa, los fondos que el ANSES aportaba a la política federal eran administrados por medio de un fideicomiso con el Banco Nación y la SSDUyV. A la vez, el acceso al fideicomiso se concretaba una vez que el municipio hubiese firmado el contrato con las empresas constructoras y, en todos los casos, el pago de la vivienda tendía un plazo de financiamiento menor, con una cuota de mayor valor a aquellas generadas con las anteriores operatorias (del Río, 2012). De este modo, siguiendo a del Río, el origen de los fondos condicionaba la opción hacia sectores medios, al requerir optimizar el recupero de cuotas y al hacerse este de mayor valor (2012, p. 117). Es preciso considerar estos cambios en el análisis de esta modalidad.

En relación a los beneficiarios de la política de construcción de viviendas, quiénes serían objeto de la misma se “fue definiendo”. En términos de uno de los funcionarios que participó en el diseño del proyecto “había como una dualidad, en un principio era para sindicatos, y después era para todos, era un mix lo que se daba”. Los anuncios iniciales en las noticias referían que la política de vivienda sería un “programa para jóvenes de clase media radicados en Avellaneda”, que estuviesen alquilando y/o no pudiesen acceder a la primera vivienda<sup>243</sup>, a su vez MUTRAMA también anunció que se construirían viviendas destinadas a los trabajadores asociados a la Mutual en dichos predios. Finalmente, en los actos de entrega los sujetos adjudicatarios de la política

---

<sup>242</sup> Es preciso aclarar que al momento de escritura de esta tesis, tras el cambio de color político sucedido en diciembre del 2015 en el nivel nacional y provincial de gobierno, técnicos y funcionarios explicaban que las viviendas estaban siendo terminadas con recursos propios de Avellaneda, por el recorte de fondos. A la vez, esta era la misma explicación de los supervisores provinciales, que reconocían que los fondos no estaban “bajando” al Municipio de Avellaneda para terminar las obras. De este modo, las viviendas habían sido iniciadas con presupuesto nacional bajo el 2do gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, pero estaban siendo terminadas con fondos municipales ante la falta de financiamiento. Es posible interpretar que esta insistencia por demostrar el origen municipal del programa tuviese que ver con esto.

<sup>243</sup> Según los anuncios iniciales extraídos de las noticias de los medios comunales y de la Mutual de trabajadores: <https://www.lanoticia1.com/noticia/avellaneda-se-pone-en-marcha-el-plan-de-viviendas-para-jovenes-303104045.html>, <https://laciudadavellaneda.com.ar/la-comuna-compro-un-terreno-para-construir-viviendas-y-una-sede-de-anses/>, <http://www.mutrama.com.ar/viviendas.html>.

fueron “familias jóvenes y empleados municipales”, según publicó la gestión municipal<sup>244</sup>. Aquello que se definió como una prioridad para los asignatarios del Programa Mi Casa, Mi Primera Casa, fue que pudieran abonar las cuotas, tanto del suelo como de las viviendas. Este elemento se diferenció ampliamente de la línea de villas y asentamientos, ya que estuvo: “destinado a parejas jóvenes que pudieran acreditar más de 5 años de residencia en la ciudad, [demostrasen] capacidad de ahorro previo para la compra del terreno, e ingresos mensuales que les [permitiesen] pagar cuotas cercanas a los valores que se abonan actualmente en el mercado inmobiliario por el alquiler de viviendas de esas características”<sup>245</sup>

La tipología escogida fue también diferente a cualquier vivienda construida con la línea de villas y asentamientos, tanto para las viviendas del predio “El Cóndor” (Av. Belgrano al 1100, entre Arenales y Vélez Sarsfield), como para aquellas de la ex “Papelera del Plata” o el “Complejo habitacional Onsari” (Av. Onsari y Juan Cruz Varela) se optó por torres, de 10 y 12 pisos, con departamentos de uno y dos ambientes. La construcción de ésta tipología de vivienda no tuvo participación de los beneficiarios, ni siquiera para detalles mínimos como en los casos anteriormente referidos.

Estas decisiones de diseño se explican en las entrevistas con distintas reflexiones y críticas al formato de vivienda social dominante y a la ocupación de suelo - ya referidas en el Capítulo 4-. Entre ellas es posible enumerar: la ausencia de suelo “libre” en Avellaneda; la condición de densificar para poder seguir respondiendo a la demanda habitacional del municipio; y el desacuerdo con ciertas “leyes implícitas” que prohibían el diseño de viviendas sociales de altura en el Conurbano Bonaerense.

A la vez, en relación a la posibilidad o no de ampliación y de modificación de las unidades de vivienda, uno de los funcionarios que protagonizó el diseño de éste programa justificaba la decisión:

*Creo que lo importante es otra cosa, que sea una solución rápida, porque las características de los hogares cambian y vos no podés tener a un hogar 10 años esperando, tenés que apurar el procesos para que las familias la estén pagando rápidamente, para que sea suya lo antes posible, que pueda escriturar, y si crece el hogar, o cambia de situación económica y puede costear otra cosa, pueda vender y mudarse, no que quede atrapado (Funcionario Municipal, Secretaría de Planificación, Octubre 2017)*

---

<sup>244</sup> Extraído de las noticias que difunde la Municipalidad en [https://www.facebook.com/pg/municipalidad.avellaneda/posts/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pg/municipalidad.avellaneda/posts/?ref=page_internal)

<sup>245</sup> Según los anuncios que hicieron los funcionarios para los medios de comunicación local (disponible en: <https://laciudadavellaneda.com.ar/ferraresi-entrego-60-viviendas-del-programa-mi-primera->). La información se extrae únicamente de estos medios porque, a pesar de haber expuesto los requerimientos en los anuncios iniciales, los mecanismos para la inscripción, las bases o el esquema de prioridades para la selección de los beneficiarios no fueron formalmente publicados.

Por último, el desarrollo del programa tuvo también una prioridad puesta en la localización de las viviendas a construir: debían tener ubicaciones centrales y estar insertas en la trama del Municipio (“donde el municipio quería densificar”). De este modo, los proyectos se iniciaron en distintas zonas de Wilde y mismo en Avellaneda Centro y para conseguirlos se optó por la compra, a diferencia de todas las otras gestiones de suelo descritas en el Capítulo 5.

En esta línea vale resaltar algunos elementos. En primer lugar, los beneficiarios que se mudaron a estas viviendas fueron los primeros en empezar a abonar las cuotas de pago. Es posible asociarlo el escenario que abrió la compra del inmueble, a diferencia de otro tipo de instrumentos de adquisición de suelo con tiempos y procedimientos más dilatados (vale mencionar que en el transcurso de esta investigación también se sumaron al pago de las cuotas aquellos que habían sido adjudicatarios de las primeras viviendas de Villa Tranquila, del predio donado por Unilever, donde habían comenzado las obras en el barrio). En segundo lugar, vale resaltar la propuesta, explicitada por el entrevistado, de construir viviendas de interés social en áreas centrales del Municipio donde se proyectaba densificar. Esta planificación de la zona, se hizo recurriendo a predios que, además, estaban localizados en el cruce de avenidas, con múltiples servicios habitacionales ya presentes. Este punto es importante, si consideramos que, retomando las prácticas tradicionales de construcción de vivienda “llave en mano” descritas en el Capítulo 1 y 4, la vivienda social suele asignarse en las áreas marginales, sin llegar a disputar las áreas centrales de las ciudades donde se prioriza la presencia de otros sectores.

**Imagen 6.12. Edificios Complejo de Vivienda "El Cóndor" al frente, al fondo otros edificios -privados- del entorno barrial.**



Fuente: Imagen tomada con Cecilia Zapata en el marco del trabajo de campo del PICT-2015-1491.

A su vez, la construcción de estos edificios, estuvo acompañada por la construcción de equipamiento o rehabilitación de las fachadas antiguas de los edificios que allí se emplazaban. Tal es el caso del antiguo inmueble del ex Frigorífico El Cóndor, donde se

generó un edificio para dependencias municipales. Y, también, en el edificio de la ex Papelera del Plata, donde se instaló el Cine Municipal de Wilde<sup>246</sup>, una sede del ANSES, un edificio escolar para un jardín y para la escuela secundaria N°35 (imagen).

**Imagen 6.13. Edificios “Onsari”, Programa de Vivienda “Mi Casa, Mi Primera Casa” y Sede ANSES- Predio ex Papelera del Plata (vista esquina Fabián Onsari)**



Fuente: Imagen tomada con Cecilia Zapata en el marco del trabajo de campo del PICT-2015-1491.

---

<sup>246</sup> La vuelta del cine, quebrado más de dos décadas atrás, había sido un reclamo llevado a la municipalidad por organizaciones del barrio. En base a las noticias, el equipamiento de la sala construida en la antigua Papelera corrió por cuenta del programa “Igualdad Cultural” del Ministerio de Planificación Federal mientras que el material fílmico y otros aspectos comerciales de las películas que serán proyectadas allí fueron proporcionadas por el Instituto Nacional de Cine y Artes Visuales (INCAA) <http://www.inforegion.com.ar/noticia/31396/despues-de-22-anos-el-cine-wilde-volvio-al-barrio>.

**Imagen 6.14. Cine Wilde y Complejo de Vivienda Onsari - Ex Papelera del Plata**



Fuente: Imagen tomada con Cecilia Zapata en el marco del trabajo de campo del PICT-2015-1491.

**Imagen 6.15. Predio ex - Papelera del Plata, Programa "Mi Casa, Mi Primera Casa". En la foto al frente: la plaza, el edificio nuevo de la escuela secundaria N°35. Al fondo, tanto a la izquierda como a la derecha, edificios de vivienda social y la chimenea de la antigua papelera.**



Fuente: Imagen tomada con Cecilia Zapata en el marco del trabajo de campo del PICT-2015-1491.

### **6.5. Algunas reflexiones preliminares**

Este capítulo brindó un panorama general que permitió observar las diversas formas de intervención habitacional que el Municipio de Avellaneda generó a partir de la implementación de una política pública de carácter federal. Esta es una primera

reflexión posible. Aunque, fue trabajo de esta tesis encontrar dinámicas comunes, procesos subyacentes a cada caso o que cobran fuerza y/o se consolidan en el transcurso de la implementación.

A la vez, en este Capítulo se exploró, no solo la diversidad en los modos de ejecución de la política, sino también sus vaivenes, y el modo en que ello se concretó en el territorio en general y en cada uno de los barrios trabajados en particular. Tal como se reconstruye en los capítulos anteriores, la gestión de Avellaneda generó en la implementación de la política habitacional diversos proyectos y programas, se enfocó en diferentes beneficiarios, planteó definiciones y, luego, redefiniciones, también introdujo debates internos y externos, vinculados con debates históricos en materia de política habitacional. Además, generó su propia institucionalidad, que también atravesó vaivenes, en términos de equipo técnico pero también en términos de modalidades de gestión, asociadas a: formas de gestión del suelo, tipo de diseño y proyectos de obra y modos de intervención en el territorio. De este modo, el Capítulo buscó retomar, desde la escala barrial y con foco en la intervención particular, el análisis tanto de las diversas formas de intervención planteadas, como de las características y los vaivenes del proceso -o los procesos- de implementación de los Programas Federales en Avellaneda.

Villa Tranquila es quizás el proceso de implementación más analizado de la tesis, y es, probablemente, el más conocido entre técnicos y funcionarios de otros niveles de gobierno. Al contrario de lo esperado, es un proceso inconcluso. La idea de “laboratorio” que le asigna uno de los técnicos da cuenta de las distintas formas de intervención que allí se ensayaron (también, tal cual se observa en el Capítulo 4, fue el origen del posterior desarrollo del equipo técnico vinculado a la cuestión urbana en el Municipio). En él se propuso un proceso de urbanización que tenía múltiples pequeños focos de intervención en un mismo barrio. En diálogo con ello también se combinaban mejoramientos, consolidación, apertura de calles y construcción de vivienda. Esta intervención paralela no se volvió a ver en la magnitud de Villa Tranquila para otro proyecto en Avellaneda y en los entrevistados de perfil técnico la refieren fallida desde distintas aristas. Entre algunas de las mencionadas: la imposibilidad de atender conjuntamente los distintos tiempos de los proyectos y las obras; y de mantener los espacios intersticiales generados con el esponjamiento y los predios gestionados, evitando así nuevas ocupaciones ante la dilatación de los tiempos de las obras.

Las limitaciones de la gestión del suelo, y los lentos tiempos a ella vinculada, más allá de la referencia de aquella gestión positiva inicial (Unilever y BAPRO), parecerían haber atentado con agilizar la dinámica del proceso de urbanización. Vale mencionar que

Villa Tranquila tenía una superposición de títulos y tenencias, de actores públicos y privados y de infraestructura obsoleta que atravesaba el territorio; elementos que tal como se vio en el Capítulo 5, obstaculizaron y ralentizaron las intervenciones de infraestructura y vivienda. Probablemente este panorama se relacione con la antigüedad de población del barrio, el carácter industrial de la zona en el siglo XIX y principios del siglo XX y el área de conectividad que representaba para unir las industrias, el Puerto y el Río; dinámica atravesada por el posterior quiebre, abandono y desuso devenido con el cambio del modelo económico y productivo. Las limitaciones del nivel municipal para destrabar el panorama fueron analizadas.

Ante las obligaciones contraídas con ACUMAR, la espera de la relocalización de Villa Inflamable, la generación de proyectos y los cupos de vivienda esperando para ser ejecutados, el Gobierno de Avellaneda toma la decisión de construir un proyecto de vivienda gigantesco y solo de viviendas en la misma zona (ex astillero “Alianza” intercambiado a Exolgan S.A. por el área donde habita Inflamable<sup>247</sup>), contradiciendo todo el planteamiento y los lineamientos urbanos mencionados por los propios técnicos y funcionarios que allí trabajan (o trabajaban). Sería un error plantear que entre el equipo municipal faltaron recursos técnicos, información, formación o experiencia en la materia urbana y habitacional para analizar las probables consecuencias urbanas en términos de procesos de segregación de esta intervención, de hecho son señaladas. En esta misma línea, las consecuencias negativas en términos de acceso -y derecho- a la ciudad que derivan de la absorción por parte del Estado de inmuebles que el sector privado descarta para otro tipo de usos, y el sector público reasigna para la construcción masiva de vivienda social, está ampliamente estudiado por la academia (del Río, 2012; del Río y Duarte, 2012; Morales Schechinger, 2008; Najman, 2018; Ostuni, 2010; A. Rodríguez y Sugranyes, 2004; Vio, 2010)

Las dinámicas sociales y espaciales previas exponen su relevancia en el territorio, así como exhiben las dificultades con las que se encuentra una política habitacional para torcerla. Cuando se compara el caso de Villa Azul, a pesar de que cambian elementos en el formato de implementación de la política habitacional, lo cierto que es también cambia el peso de los actores privados con presencia en el territorio y la dinámica socioespacial preexistente en el barrio. En entorno de Villa Azul, aún teniendo cerca otros barrios de origen popular, es un área residencial donde el mercado privado interviene para construir vivienda (privada); y ello posiblemente se expresa en el beneficiario al que se orientan las viviendas sociales que se construyen en el territorio (aquellas que no son directamente para residentes de Azul), enfocadas en un sector medio-bajo, diferenciándose del caso de Villa Tranquila (Puente Bosch y Villa

---

<sup>247</sup> Este punto fue desarrollado en el Capítulo 5, apartado 5.2.3.2.

Inflamable). Quienes quedan fuera de la posibilidad son los vecinos del mismo barrio del lado bajo jurisdicción de Quilmes, aun habiendo terreno disponible del lado de Avellaneda, que se asigna a estos nuevos beneficiarios. Aún excediendo el proceso de implementación particular, el devenir de la ejecución segmentada por proyecto y municipio tiene efectos en el territorio que dan cuenta de la falta de gestión provincial o mismo metropolitana; cuya ausencia se observa ya en la posibilidad de participación de la política federal en el caso del PFUVyA. Retomando lo indagado en el apartado 3.1.2, en la reconstrucción de los técnicos provinciales, ellos no tenían “ni voz ni voto” con los proyectos enmarcados en el PFUVyA, ya que solo accedían a la información específica sobre qué obras supervisar, pero no a la justificación ni al armado de los proyectos en el caso de ser procesos de urbanización. Es posible con esto también retrotraerse al apartado 5.2.1, cuando analizamos la complejidad diferencial de gestionar un proceso de urbanización, muy por sobre la construcción de viviendas sociales, teniendo en cuenta que los barrios a urbanizar tienen dinámicas de ocupación que están -lógicamente- muy lejos de respetar lotes o límites de propiedades o jurisdicciones. Desde este aspecto vuelve a surgir la ausencia de instrumentos o recursos, en el marco de los Programas Federales, para saltarlos.

Otro punto que se ve es el surgimiento progresivo de un beneficiario de sector medio y medio-bajo en la gestión del Programa Federal en Avellaneda, en coordinación con sindicatos u organizaciones de similar carácter. Las tipologías con las que se resuelve la demanda de vivienda que se activa parecerían vincularse con las discusiones técnicas y políticas trabajadas en el capítulo 4 y 5. Entre ellas: los límites de la vivienda de lote propio y el requerimiento de densificar; la especificidad de la vacancia de suelo en un municipio con escasez de predios “libres”; la búsqueda de intervenir en pequeños lotes -“intersticios”-; y de aprovechar los espacios centrales o con dotación de servicio (con la idea, parafraseando al ex - funcionario de la Secretaría de planeamiento, de que el Estado “pierde” cuando interviene con vivienda social la periferia).

Finalmente, entre la tipología de construcción de vivienda en “intersticios” (6.3) y aquella que surge con “Mi Casa, Mi Primera Casa” (6.4), podemos ver el avance de un enfoque más productivista en la resolución de la cuestión habitacional del Municipio -referido en el apartado 4.3.3.-. A la vez, se refleja el cambio nacional de la política, entre el Programa Federal de Construcción de Vivienda en su lanzamiento inicial y la última línea “Techo Digno”. En esta última, el tipo de requerimientos burocrático-administrativos terminaba requiriendo un beneficiario de sectores medios, con mayor capacidad de repago y, también, la resolución vía otro tipo de empresas constructoras. El diálogo entre el diseño y el financiamiento nacional de la política y el escenario y la gestión local, pueden también verse desde este vértice.

Por último, también es posible identificar la continuidad de las intervenciones que articulan equipamiento e infraestructura focalizada en las áreas donde se construye vivienda. Y ello es una constante tanto en el inicio de la implementación de la política pública en Villa Tranquila, cuando uno de los funcionarios planteaba la necesidad de “palanquear financiamiento”, hasta en el caso de Villa Azul con el PROMEBA y la Secundaria Técnica de la UNDAV, pasando por la ejecución del Programa “Mi Casa, Mi Primera Casa” donde surgen oficinas de la ANSES, el Cine Wilde, las escuelas o mismo las oficinas para empleados municipales.

## **Reflexiones Finales**

En esta tesis nos propusimos abordar el proceso de implementación de los Programas Federales de Vivienda en Avellaneda, es decir, una política habitacional de carácter nacional ejecutada desde un municipio del Conurbano Bonaerense. Para ello el foco estuvo puesto en la gestión local y sus agentes, aunque en el marco de una política centralizada en su diseño y considerando su inserción en la dinámica metropolitana, más amplia. La combinación de estas escalas fue una constante en el recorrido de la tesis, de las dinámicas en las cuales se problematizó, las intervenciones y los actores por los cuales se indagó.

Inicialmente, hicimos una reconstrucción histórica de las políticas habitacionales y las políticas de gestión, planificación y/o regulación urbana en la metrópolis de Buenos Aires, recuento donde se observa el carácter ampliamente *productivista*, orientado a la construcción de vivienda masiva *llave en mano* de la primera gama de políticas. Y, como contracara, los escasos momentos en los cuales las políticas públicas con una mirada urbana y de acceso al hábitat integral fueron una cuestión de *agenda gubernamental*. En consonancia, observamos la dificultad reiterada para la coordinación de ambas líneas y la particular fragilidad de las reparticiones burocráticas que procuraron contener o unificar ambas gestiones desde el nivel central. Con ello, atendimos a las limitaciones que la política habitacional tuvo en el área a la hora de disputar espacios centrales o de contener principios de *acceso a la ciudad y sus servicios habitacionales*. Estas contradicciones persistentes nos permitieron plantear coordenadas iniciales de análisis.

Luego, nos adentramos en el surgimiento de los Programas Federales de Vivienda y sus características generales, con especial foco en el ámbito metropolitano del Conurbano Bonaerense. En estos primeros momentos la tesis fue especialmente tributaria de los diversos estudios existentes en torno a la implementación de las políticas habitacionales y de esta política en particular. En nuestro caso, pudimos aportar una mirada extendida en el tiempo de los Programas Federales de Vivienda, que permitió profundizar en el proceso. De este modo pudimos observar las particularidades de su implementación en el Conurbano Bonaerense, analizadas bajo el tamiz del conjunto de cambios y ajustes burocrático-administrativos que se hicieron para su ejecución. También los elementos que se consolidaron y las dinámicas urbanas que se manifestaron en su implementación, una vez pasado el período caótico inicial. En este marco, un elemento central para la tesis fue el surgimiento del Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos (PFUVyA), inicialmente subprograma, que puso

luz en las limitaciones iniciales de la política pública para abordar problemáticas habitacionales específicas, con pre-existencia en el territorio.

Tal como observamos, la emergencia del PFUVyA le dio a las jurisdicciones mayor flexibilidad en el tipo de obra a financiar y permitió que se integrasen predios a la política de forma más amplia; dado que para iniciar un proyecto bajo esta modalidad se requería que el suelo escogido contase con un proceso de regularización iniciado, o pasible de serlo, quitando la presión inmediata sobre predios “libres”. De aquí viene que una de las lecturas posibles del surgimiento del PFUVyA fue que habilitaba una solución al “cuello de botella” inicial, que había generado el lanzamiento de los Programas Federales, al saldar la ausencia de suelo urbano disponible para construir vivienda nueva. Y, aquí surgió otro punto con relevancia en esta tesis, y en vínculo con el planteo inicial del carácter vivendista de la política habitacional, que fue la *omisión* de la *cuestión del suelo* en el diseño nacional de los Planes Federales. Fue posible identificar esta ausencia en distintas dimensiones, por un lado en el financiamiento de la política pública, ya que los Planes Federales no contaban con recursos para el suelo urbano, solo se enfocaban en financiar la unidad física a construir. Por otro lado, la omisión en sus respectivos convenios marco, que tampoco contenían lineamientos acerca de qué tierras utilizar para la construcción de las viviendas nuevas proyectadas, ni proporcionaban instrumentos que facilitaran su adquisición por parte de las jurisdicciones. Veríamos más adelante en la tesis, cómo se había resuelto en el ámbito local.

Otra posibilidad que nos dio el tiempo transcurrido entre el lanzamiento de la política y el proceso de investigación fue observar la dinámica de ejecución concreta de las obras y las líneas del Programa Federal. En el Capítulo 3, al cuantificar las obras de viviendas y mejoramientos, vimos que, justamente, fueron los municipios más cercanos a las áreas centrales del Conurbano Bonaerense (mayormente en la primera corona) aquellos que concentraron la mayor proporción de obras enmarcadas en el PFUVyA. Mientras, tanto el PFCV como el PFEH, que implicaban viviendas nuevas en localizaciones también nuevas, concentraron las obras de vivienda de la segunda corona del Conurbano Bonaerense. En el diálogo entre el Capítulo 2 y 3, vimos que ello no respondió directamente al tipo de déficit ni a la localización de los barrios de origen popular (que no están ni estaban únicamente emplazados en los municipios de la primera corona). Al contrario, podría plantearse que fueron primordialmente aquellos municipios que vieron imposibilitado el acceso a suelo libre para construir vivienda en localizaciones nuevas, aquellos que se lanzaron a impulsar procesos de urbanización, con las complejidades que implicaban por fuera de la mera construcción de viviendas (acuerdos con diversos actores sociales, esponjamiento, complejas obras de

infraestructura, extensión de servicios, gestión y combinación de parcelas de propietarios diferentes, etcétera). A la vez, vimos que en términos generales fueron proyectos mucho más lentos, con menores niveles de ejecución y terminación en el Conurbano Bonaerense, elemento que podemos entender como un indicador de esta mayor complejidad que guarda avanzar en procesos integrales de acceso al hábitat. Posiblemente, también exprese la dificultad de adaptar un esquema de convenio y ejecución como el de los Programas Federales, principalmente orientado a la sola construcción de vivienda, a procesos de urbanización.

En relación a la pregunta por las tareas y funciones del actor provincial y los gobiernos municipales, y su concomitancia, en el Capítulo 3 uno de los puntos que surgió fueron las disimiles funciones que el Instituto de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA) podía asumir en cada línea programática de los Planes Federales. En el racconto hecho por los técnicos y funcionarios entrevistados, en el caso del PFUVyA, así como del PFCV-Municipio, la función del IVBA era marcadamente menor, solo de supervisión de obra. A ello se asoció, entre los entrevistados, el desconocimiento en relación al contenido de los proyectos, su descripción o su justificación social o urbana. En las entrevistas vimos que la *configuración burocrática* resultante de las nuevas tareas asignadas desde el nivel nacional *fueron arena de disputa* -si consideramos los mecanismos de coordinación procurados, la intermediación en los permisos a través de la normativa, la diferenciación de tareas, y los recursos, no solo financieros sino mismo la información resultante asociada a ser parte de la ejecución-. En este punto una de las críticas que se reiteró entre los entrevistados provinciales fue la pérdida, a su parecer injustificada, de la función, otrora provincial, de control y/o aprobación de la aptitud de los terrenos y la factibilidad de los proyectos. Tanto la capacidad técnica, como la ordenación burocrática encargada de ello estaban disponibles, pero ya no era su función constatar los aspectos normativos previo a la aprobación del proyecto, o lo era a medias según el caso. Podemos deducir en el análisis que la premura que había existido para la generación de empleo y la reactivación económica no tenía consonancia con los vaivenes burocráticos que imprimía la ejecución y la aprobación de la normativa bonaerense.

En relación al PFUVyA, entre el Capítulo 3 y el Capítulo 4 se encontraron las lecturas que técnicos y funcionarios del IVBA y de la gestión de Avellaneda hicieron en torno a la línea de ejecución. Ambas reparticiones coincidieron en describirla como la línea programática con el esquema más flexible en el marco de los Programas Federales. Y con ello refirieron a sus aspectos formales o normativos, pero también a cierta permeabilidad, donde la propuesta más *integral* del PFUVyA, con *límites más*

*desdibujados*, había habilitado mayor interlocución y mayor grado de *adaptación* por parte de la gestión municipal.

Las implicancias de la mayor flexibilidad del PFUVyA tenían distintas aristas entre los entrevistados del IVBA. Por un lado, emergió la coexistencia de acuerdos distintos entre el nivel nacional y cada una de las jurisdicciones donde convivían municipios a los que se les aplicaba “el rigor del reglamento”, con otros como Avellaneda a los que se les aceptaban los “vericuetos”. Sin embargo, ello no fue explicado únicamente como una diferencia que respondiese a los “colores políticos” de las jurisdicciones, y, al contrario, dio lugar a otras variables de interés. Entre ellas, surgió la *eficiencia* como una valoración del nivel central que, sin estar institucionalizado más allá de su mención en los convenios marco, pudo ser la contracara, no solo de la entrega de mayor asignación de recursos, sino también de la admisión de estos vericuetos por fuera de la formalidad del Programa (“*si miras al sur Quilmes todavía se está mordiendo la cola, en vez Avellaneda presentaba un proyecto, se lo entregaban y funcionaba como un relojito, entonces eso sirve, eso a Nación le sirve...*”). Por otro lado, la permeabilidad también estuvo asociada en las entrevistas con la posibilidad de adaptación y la habilitación de canales de diálogo para modificar las características más rígidas del Programa desde el nivel local (como surge de la referencia a la discusión y aceptación de cambios en el esquema de recupero a partir del caso de Avellaneda con Villa Tranquila).

Siguiendo esta línea de reflexión, cuando se indagó entre los técnicos y funcionarios de Avellaneda sobre el surgimiento del PFUVyA, emergió que los entrevistados del nivel local se consideraban parte constitutiva de su armado y planteamiento -y habían demandado serlo-. De este modo, a pesar de la re-centralización que implicó el esquema de los Programas Federales, la centralidad de su diseño, el origen nacional de los fondos y de la definición y asignación de los cupos, los funcionarios de Avellaneda explicitaban el modo en que requirieron participar en el diseño y se insertaron en esa discusión -es decir en el *proceso social tejido* en torno a la *cuestión* habitacional incluyendo con ello tanto a qué elementos considerar circunscriptos a la cuestión, cómo al modo en que se podía resolver (Oszlak y O'Donnell, 1976),- . Y ello incluyó diversos elementos de la ejecución, desde la puesta en marcha del Subprograma, como los criterios del tipo de beneficiario protagonista, el espacio de implementación, el diseño y tamaño de las viviendas, o la modalidad de recupero que se estipulaba para los diversos hogares que resultaban adjudicatarios.

En este sentido, en el transcurso de la tesis se problematizan los límites que para entender el proceso de implementación expresaba la idea de un *diseño centralizado* de

la política. En gran medida, los entrevistados del ámbito municipal reclamaban la posibilidad de adaptación de los Programas Federales de Vivienda a la particularidad local de Avellaneda y del espacio urbano en el cual intervenir con la acción pública. Retomando los entrevistados del ámbito local se esperaba que la política que lanzaba la Nación delinease un “gran paraguas” con objetivos generales, pero dando “libertades” a las distintas situaciones cuyas soluciones no podían definirse desde un “escritorio allá en nación”. De este modo, en la tesis vimos como técnicos y funcionarios municipales defendían el ámbito local como espacio de decisión y, para ello, se ponderaba el conocimiento diferencial que la gestión local tenía de la particularidad territorial.

En relación a la ejecución concreta de los Programas Federales en Avellaneda, vimos que inicialmente la política arribó teniendo como protagonista el barrio de Villa Tranquila, en el marco de un proyecto de urbanización para el barrio y articulado con un programa de rehabilitación enfocado en el centro del Municipio. A la vez, ambos estuvieron insertos en el Plan Estratégico Avellaneda 2020. En este contexto el PFUVyA estaba previsto para financiar la construcción de vivienda nueva y los mejoramientos de las viviendas del barrio. Estas fueron mediaciones que impulsó inicialmente el Municipio, y que como vimos era una posibilidad pero no un requerimiento de los Programas Federales, que no necesariamente buscaba proyectos que superasen la mera construcción de vivienda.

Con el proyecto de Villa Tranquila, la cuestión habitacional ingresó con ímpetu en la agenda municipal y se mantuvo, por más de una década, como un eje central de la política pública de Avellaneda. Ello implicó traspasar los límites de una intendencia particular e irradiarse territorialmente, a otros barrios del Municipio. Tras Villa Tranquila, entraron en órbita otros barrios populares (Isla Maciel, San Lorenzo, Nueva Ana, Villa Azul, etcétera). Y, también, otro tipo de soluciones habitacionales. Así como hubo construcción de vivienda inserta o lindante a barrios de origen informal, donde todos los adjudicatarios fueron habitantes de dichos barrios, hubo también construcción de viviendas nuevas en predios lindantes que se destinaron a beneficiarios inscriptos a partir de la demanda espontánea, o a integrantes de sindicatos y/o organizaciones sociales. Asimismo, hubo complejos construidos en la trama urbana del Municipio con el PFUVyA donde estas poblaciones se mixturaron. Por último, más recientemente, se construyó vivienda social en altura, a partir de la línea programática “Mi Casa, Mi Primera Casa”, con fondos del PFCV “Techo digno”. Cada uno de estos casos, al interior de la gestión de Avellaneda, dio cuenta de las múltiples formas que fue tomando la implementación en el Municipio, no vimos en esta tesis un único modo de intervenir el territorio. Si, podemos encontrar en términos

de intervención urbana distintas modalidades de ejecución, que podemos agrupar, como señalamos: en barrios de origen popular; con viviendas nuevas en complejos nuevos; con vivienda nueva en pequeños complejos en la trama urbana de Avellaneda; y, viviendas en complejos nuevos de alta densidad.

También, podemos encontrar, en el derrotero de las intervenciones, que algunos elementos, paradigmas y/o modos de operar se mantuvieron como una forma de hacer de la política habitacional en el Municipio. Muchas de ellas surgen asociadas a la experiencia de Villa Tranquila, que en reiteradas ocasiones los entrevistados refirieron como un primer proyecto que funcionó como “observatorio inicial”. Un elemento que se mantuvo en el modo de intervenir fue la combinación de los Programas Federales con otras políticas sociales, habitacionales, líneas de financiamientos generales o específicas destinadas a la construcción de equipamiento (PROMEBA, ENVION, Agua + Trabajo, o mismo intervenciones focalizadas como la secundaria técnica UNDAV, el Polideportivo Azul, la Sede de la ANSES, entre otras). En este sentido surgió en el Capítulo 4 la necesidad de encontrarle la “función” a cada política pública, ante el requerimiento de “palanquear financiamiento” y generar equipo técnico. Retrotrayéndonos a la reconstrucción del Capítulo 1, vale asociar este esquema como un intento de sobrellevar la falta de recursos presupuestarios propios al nivel local, para desarrollar iniciativas por fuera de los lineamientos nacionales, a pesar de las múltiples tareas delegadas.

También, hubo otro conjunto de elementos que se plantearon inicialmente con la implementación de la política federal y que, a diferencia de los anteriores, se fueron eclipsando con el avance de la política. Es el caso de la inserción de la política habitacional en planes urbanos más amplios con intervenciones urbanas articuladas, frente a la construcción de viviendas y las intervenciones más focalizadas. Mientras con el caso de Villa Tranquila existía un programa de escala urbana que enmarcaba la construcción de viviendas y el proyecto de urbanización, este fue un modo de planteamiento de la política habitacional que no se repitió. De hecho, en gran medida las intervenciones urbanas integrales, de infraestructura o movilidad, propuestas en el marco del Plan Estratégico y de Rehabilitación del Área Central, y articuladas con la urbanización de Villa Tranquila, no se avanzaron (como ser la creación y mejoramiento de puentes de cruce a CABA, remoción de vías ferroviarias, reinstalación de estaciones, etcétera). Sería contradictorio con los emergentes de la investigación plantear que ello tuvo que ver con la falta de información, recursos técnicos, o experiencia en la gestión urbana. De hecho, en distintos momentos de la tesis, nos encontramos con los planteos que los propios técnicos y funcionarios hicieron a favor de las políticas urbanas integrales, que superasen la mera resolución vivandista a la cuestión

habitacional y tuviesen mayor sostenimiento a largo plazo (“una cuestión que siempre pensamos es que los proyectos de urbanizaciones de villa hay que mirarlos con una lupa un poco más grande, la cuestión urbana y el impacto urbano”).

Los elementos que fueron considerados en la urbanización de Villa Tranquila y su integración urbana, y que nunca llegaron a materializarse, permiten reflexionar en torno al recorrido de una *cuestión* y también el *rol* y los *recursos* del ámbito municipal para empujarla. Así como no cualquier tema se vuelve parte de la *agenda pública*, tampoco toda *cuestión pública* se vuelve parte de la *agenda de acción gubernamental*, menos aún si consideramos los distintos niveles y agencias del estado de los que ella depende. El modo en el que los problemas de escala local, aún presentes en la agenda pública de este nivel, logran alcanzar cierta problematización nacional, financiamiento, y/o resolución, y las capacidades o limitaciones de los gobiernos locales para ello, fue una pregunta latente en toda la tesis.

Continuando con el derrotero en Avellaneda, con el correr de la implementación de los Programas Federales la consigna fue dejando atrás el carácter más vinculado a la planificación urbana integral y pasó a estar focalizada, cada vez más, en el acceso a la vivienda. Se mantuvo el enlace con obras de infraestructura en el entorno inmediato y de dotación de servicios, pero no con programas que tuvieran una perspectiva de escala urbana. Es posible ver esta misma dinámica en la gestión institucional de la política habitacional en el ámbito municipal. Qué pasó de un momento de auge, donde la ejecución estaba en manos de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, la Dirección de Hábitat y la Secretaría de Planificación, al eclipse posterior de estas dos últimas. Ya sea a través de la falta de presupuesto y dirección, en el caso de la Secretaría, como en el apartamiento y reducción de la Dirección de Hábitat.

De este modo, hubo formas y modalidades de intervención que surgieron en la ejecución inicial y que se mantuvieron. También, se produjeron discusiones que luego se vieron concretadas en la ejecución que se desarrolló en el resto de los barrios del Municipio, o que habilitaron el surgimiento de formas e intervenciones habitacionales nuevas (un ejemplo es el caso de la discusión en torno al tipo de viviendas a construir). Y, por último, elementos centrales de la ejecución inicial que en el derrotero de la implementación se diluyeron o fueron perdiendo fuerza.

En ninguno de estos casos los movimientos pueden ser explicados únicamente desde la gestión municipal, la forma en la que el Programa Federal se ejecutó en Avellaneda fue mutando, reformulándose y adaptándose a distintas cuestiones, demandas y problemáticas que surgieron. Como ser la aparición de nuevos actores relevantes, con capacidad de demanda, definición, penalización o mismo gran capacidad de

obtención en un momento específico de la ejecución de la política habitacional (CSJN-ACUMAR, Ferrosur Roca S.A, o mismo la activación de la demanda de vivienda en los sectores medios).

Como parte del análisis del proceso de implementación de la política habitacional, en esta tesis se dio particular atención a las perspectivas y posiciones de los actores que compusieron la gestión local, o por lo menos aquella explicitada. Ello incluyó su análisis de las políticas habitacionales en general, de la cuestión de la vivienda social y su diseño, de la planificación urbana y de las posibilidades y limitaciones que brindaron los Programas Federales -y de sus arreglos posibles-. También las lecturas sobre la realidad urbana del territorio que gestionaban. En esta misma línea nos interesaron las discusiones, las críticas que hicieron y los saberes o paradigmas movilizados en ellas. En lectura integrada con la propia cultura organizacional que el Municipio acumulaba a partir de las anteriores intervenciones sociales y urbanas.

El registro de la perspectiva de técnicos y funcionarios tuvo que ver con una decisión metodológica de la tesis, que no la antecedió, sino que se forjó conforme avanzó el trabajo de investigación. Al tiempo que se observó que incluir las lecturas del entramado de técnicos y funcionarios, profundizar en las explicaciones esgrimidas, las lecturas de situación y sus trayectorias laborales, nos permitía adentrarnos y abordar la orientación que adquirió el proceso de implementación de los Programas Federales en Avellaneda. También los escollos que sorteó ante los *vacíos* que dejaban las estructuras burocráticas o los *grisés* en las definiciones de las normas. En este sentido, la tesis aporta a entender qué características tiene el entramado burocrático que habita el ámbito local, cómo se relaciona con otros actores, públicos y privados, y mismo con ámbitos de discusión técnica. Consideramos que los elementos mencionados nos acercaron a una descripción densa y nos volvieron más aprehensible la ejecución y orientación de la política habitacional y urbana en Avellaneda.

Adentrarnos en los matices de la gestión local y en la perspectiva de los técnicos y funcionarios que la integraron, nos permitió entender que una dimensión central de la tesis, que era la omisión del elemento suelo en el diseño nacional de la política habitacional, emergía como una cuestión central en el ámbito local. El suelo, su adquisición y las características específicas de los inmuebles vacantes en Avellaneda, eran parte de la explicación que daban técnicos y funcionarios para caracterizar el derrotero de la política habitacional. Convivían dos planteos que lo convertían en un elemento *indispensable*, por un lado que era un requisito para construir vivienda (“se te acaba el suelo y se te acaba la política...”) y por otro lado que era un requisito para

planificar el territorio (“sin suelo no hay planificación”). En ambos casos referido como un elemento *finito e irreproducible* a voluntad de la gestión municipal.

Poner foco en el modo en que emergió en el ámbito local nos permitió adentrarnos en su gestión y adquisición. Para ello, fue preciso considerar la adquisición del suelo, más que como un requisito, como parte del *proceso*; ya que de no alcanzarse podía obturar la intervención, también ralentizarla, y además su gestión resultaba *iterativa*, volviendo actores parte de la concreción de la política pública habitacional o haciendo que se modificase el programa planificado para un área.

En el desarrollo del Capítulo 5, primeramente planteamos las coordenadas de análisis y lo *márgenes de acción*, con la reconstrucción de los aparatos institucionales y normativos para la gestión urbana, que encontramos restringidos en su capacidad de acción pública, con *responsabilidades yuxtapuestas* y posibilidades de definición *mutuamente delimitadas*. Las *zonas grises* y las ausencias de definición podían interpretarse como *márgenes de acción* para la gestión urbana, pero también como vacíos que dieron lugar a *arenas de disputa*, donde los recursos de diversos actores - públicos y privados- se ponían en juego para direccionar, en base a sus intereses, la gestión del inmueble que estaba bajo su dominio. Aún más ante la gestión realizada desde el ámbito local, donde vimos gran cantidad de mecanismos no institucionalizados, exiguas atribuciones y escasez de información actualizada y sistematizada (sobre la situación dominial del territorio). Fueron estas limitaciones las que dieron realce al *reto artesanal* en cada gestión de un inmueble, apoyadas en su gran mayoría en las trayectorias profesionales de los técnicos y funcionarios encargados de la adquisición del suelo, tanto en el acceso y la reconstrucción de la información catastral, como en el conocimiento de los procedimientos administrativos, o mismo en la generación de lazos que superasen los *vacíos institucionales* entre las agencias burocráticas.

Finalmente, en la tesis también se procedió a describir el caso a caso de la gestión de los predios en Avellaneda, dándole protagonismo al tipo de actor con el que negoció el gobierno local. La búsqueda no fue allí establecer una tipología de los modos de gestión del suelo en cada caso. En cambio, se generó una descripción densa, que permitió hacer aprehensible el modo en que el actor local se vincula con los actores privados y las reparticiones estatales para adquirir suelo. En el caso de los terrenos ferroviarios, observamos la complejidad de aristas que emergen en la gestión de inmuebles que están bajo propiedad estatal y sus largos y dilatados tiempos de concreción. Que, a la vez, dan cuenta de la disparidad entre las agencias públicas y sus desiguales capacidades, recursos y jerarquías al interior del estado. También, se

manifestó la particular importancia que tiene sujetar la propiedad, aún al interior de las agencias de un mismo estado. Por último, nos adentramos a la negociación con diversos actores privados. A partir de algunos ejemplos que integran el caso de estudio, abordamos cómo se posicionó el nivel local en cada uno, qué se negoció, que opciones aparecieron viables y cuales se obturaron o resultaron inhibidas (compra, intercambio, expropiación, dación como parte de pago, etcétera). Así, en el Capítulo dimos cuenta de la gran heterogeneidad que existe entre los actores privados, en sus *ámbitos de reproducción*, en sus intereses, en su disímil posibilidad de acceso y negociación con los actores y agencias estatales, y en su diversa capacidad de definición, demanda e imposición de estos intereses en el devenir de la política pública y de la *producción de la ciudad*.

Dicho de otro modo, observamos que sustentados en un mismo *régimen de propiedad*, los actores privados tienen heterogéneos *recursos* para *disponer, esperar o monopolizar* un inmueble (es decir para *administrar su escasez*). Este eje es central para nuestro trabajo, ya que cualquier disposición de gestión o planificación urbana, que se proponga intervenir sobre los mercados de suelo (tanto una nueva política pública, como en legislación, reglamentación o cualquier limitación que regule los derechos sobre la propiedad), tendrá implicancias diversas, frente a los actores propietarios de suelo heterogéneos que afecte.

En paralelo, las gestiones de inmuebles concretadas en el caso de Avellaneda también dieron cuenta de otras formas posibles de considerar el suelo vacante en las áreas metropolitanas. Ante la discusión de si hay o no suelo “libre” en la centralidad, en los casos que recorrimos entre las negociaciones, vimos integrarse para la construcción de vivienda social predios de origen fabril, en desuso o subutilizados. Y, también, predios de las más diversas dimensiones, en muchos casos pequeños, con distintas ubicaciones, algunas de ellas favorablemente localizados en términos relativos a la estructura urbana de Avellaneda. Podríamos reflexionar que el Municipio puso en juego predios que no siempre son considerados como vacantes al momento de avanzar en una política habitacional. Y la combinación de estas dimensiones -tamaño de los predios, inserción en la trama, dimensión de los complejos- permitió el acceso de estas nuevas viviendas -y de sus habitantes- a *servicios habitacionales* de los que usualmente la vivienda social queda vedada (acceso a calles y avenidas principales, a estaciones de ferrocarril y servicios de transporte cercanos, a rápida conexión a equipamiento, etcétera). Consecuentemente, en algunos casos, también logró cierta integración con el entorno urbano. Tal como veremos en el último capítulo, esto no sucedió con todas las intervenciones.

Por último, en el Capítulo 6, pudimos observar el modo en que se concretó en el territorio de Avellaneda la ejecución de la política habitacional, desde la escala barrial y con foco en la intervención particular. Tal como se describió, la gestión de Avellaneda había generado en la implementación de la política habitacional diversos proyectos y programas, que a la vez contuvieron definiciones y re-definiciones, y estuvieron enfocados en diferentes beneficiarios. También, vimos que con el correr de la ejecución, la implementación de la política había tenido diversos vaivenes. Esto se observó en el Capítulo 6, al detenernos en casos bien distintos: Villa Tranquila, Villa Azul, la construcción de vivienda social de mediana densidad entre medianeras y la construcción de vivienda social a través del programa “Mi Casa, Mi Primera Casa”.

Villa tranquila aparece como el proceso más analizado, con mayor cantidad de proyectos, pero también el más inconcluso. Por un lado, allí se observaron conflictos particulares vinculados a la política de urbanización, como ser la imposibilidad de atender conjuntamente a los distintos tiempos de los proyectos de obras y a la generación de espacios intersticiales con procesos de esponjamiento. Complejizado ante la dilatación de los tiempos de concreción de cada paso. Y frente a la constante posibilidad de tomas y la misma densificación del barrio. A ello se sumaron las limitaciones vinculadas a la gestión de predios específicos, con sus impedimentos y los lentos tiempos de negociación. Ello además, se vinculó en la implementación de la política habitacional con la complejidad propia que imprimen las capas de historia que guarda el territorio, vinculadas a proyectos productivos y fabriles pasados y actuales del entorno inmediato. En el territorio de Villa Tranquila se combinaban diversos títulos y tenencias de actores públicos y privados, rastros de industrias quebradas y abandonadas, predios atravesados por infraestructura obsoleta y áreas que continuaban siendo contaminadas y/o atravesadas por los usos contaminantes y de logística del entorno. La capacidad municipal de quebrar esta dinámica, fue, como mínimo, muy limitada.

Esta situación que no dejó de complejizarse ante las obligaciones contraídas con ACUMAR, la necesaria relocalización de Villa Inflamable y la reiterada búsqueda de Exolgan S.A. de darle uso al predio que utilizaban para logística en el entorno de Villa Tranquila -ante la prohibición de esta actividad derivada de la Causa Mendoza-. En este marco el Gobierno de Avellaneda tomó la decisión de construir un proyecto de gran escala y (solo) de viviendas en este predio, destinado a los hogares de Inflamable y contradiciendo todo el planteamiento y los lineamientos urbanos mencionados por los propios técnicos y funcionarios que allí trabajan. Es el complejo con mayor cantidad de viviendas -entre concretadas y proyectadas- de todas las intervenciones hechas con los Planes Federales en Avellaneda. Como dijimos anteriormente, sería un error plantear

que entre el equipo municipal faltaban recursos técnicos, información, formación o experiencia en la materia urbana y habitacional para analizar las probables consecuencias urbanas en términos de *procesos de segregación* de esta intervención. Y, al contrario, pone en relevancia el peso de las dinámicas socioespaciales previas, que imponen la dinámica de su inercia, así como dejan expuestas las dificultades de una política habitacional para torcerla, si esta no está acompañada de una perspectiva urbana más amplia.

Cuando se compara el caso de Villa Azul, además de que se modifica el proceso de urbanización y ejecución de la política habitacional, lo cierto que es también cambia el peso de los actores privados con presencia en el territorio y la dinámica socioespacial preexistente en el barrio. En relación al proceso de urbanización, no se dan un conjunto de obras y relocalizaciones paralelas, sino solo dos. Aquellas obras destinadas a sectores medios y las otras destinadas a los hogares de Villa Azul, que se van mudando conforme avanza la construcción de viviendas. Además, se da un proceso bastante más unificado de gestión de suelo, sin que queden predios pendientes sin intervenir. Hay menos diversidad de tenencias. Los actores que intervienen activamente son tan solo los vecinos del área residencial de Wilde, provenientes de sectores medios, y los propios vecinos de Villa Azul, que fueron mínimamente consultados en el proceso de urbanización. A diferencia de Villa Tranquila, en Villa Azul no hubo un programa explícito de urbanización, pero se procedió a la reconstrucción de todas las viviendas del barrio, y se abrieron calles y pasajes, sin quedar registro de los pasillos y las viviendas autoconstruidas. No quedaron allí obras inconclusas, tampoco hubo tomas que se mantuvieran en el tiempo, si un conflicto latente en relación a los hogares que, habitando un mismo barrio, quedaron del otro lado de la división municipal y no fueron posibles beneficiarios de la política habitacional -aunque había suelo para ello, que se destinó a otros sectores de Avellaneda-.

Esto lleva a la reflexión sobre las funciones y relaciones entre las agencias burocráticas de los distintos niveles de gobierno que están incluidas en la ejecución de la política pública. La búsqueda de atender a *problemas habitacionales que exceden los límites jurisdiccionales* requiere de una mirada de carácter metropolitana y de la construcción de consensos que involucren a las distintas agencias de gobierno que son parte de la gestión de dichos territorios. Ello incluye a los municipios involucrados y, posiblemente, también la participación de los niveles intermedios que gobiernan el área metropolitana. Queda abierta, entonces, la pregunta de si el esquema de ejecución (descentralizado y por convenios nación-municipio o nación-provincia), propuesto por los Programas Federales, brinda una herramienta para ello.

Otro punto que vemos en el Capítulo 6 es el surgimiento progresivo de un beneficiario de sector medio y medio bajo, que se consolida en las obras de vivienda. De forma más mixturada en el caso de las viviendas intersticiales y entre medianera, donde se mezcla población de reurbanización con beneficiarios provenientes de sindicatos y organizaciones sociales (6.3). En este caso, la tipología con la que se resuelve da cuenta de las discusiones técnicas que surgieron el Capítulo 4 y 5, en relación a los límites de la vivienda con lote propio, la integración urbana y el requerimiento de responder al tipo particular de vacancia. Y, más recientemente, en las viviendas sociales resueltas con la línea “Mi Casa, Mi Primera Casa” (6.4), con una selección de beneficiarios mucho menos mixturada. En esta última tipología, se procede a una densificación mayor, que puede vincularse con la necesidad de aprovechar el suelo, pero también es asociable con el cambio de la política desde el nivel nacional. Desde donde un ajuste en los requerimientos burocrático-administrativos de la línea PFCV - “Techo Digno”, terminó requiriendo un beneficiario de sectores más altos, con mayor capacidad de repago, y también obras orientadas a otro tipo de empresas constructoras. El diálogo constante, entre el *nivel nacional* de la política, su diseño y financiamiento, y el *escenario local* de su gestión, pueden también verse desde este vértice.

### **Hacia nuevos interrogantes de investigación**

En relación al proceso de implementación de la política habitacional estudiada, emergen diversas líneas de análisis. En primer lugar en relación a la misma política pública, en el ámbito de Avellaneda, pero integrando nuevos actores o considerando nuevos recortes temporales. Aunque también, interesa seguir pensando la relación entre la política de vivienda y la política urbana y el rol de los gobiernos locales, más allá del caso particular de estudio.

En relación a los Programas Federales en Avellaneda, sería importante comprender qué pasó con el diseño de nuevos proyectos en la etapa abierta en el 2016: ¿Continúa la misma dinámica de generación de obras? ¿Hay cambios en el diseño de los proyectos? ¿Cuál es el rol del Municipio en los programas? ¿Cuál es el rol de del IVBA y del nivel provincial? ¿Cómo es el financiamiento? También, sería importante indagar, más allá de la particularidad de cada caso de gestión del suelo, si existieron cambios en la relación entre el Municipio y las distintas agencias estatales involucradas en la gestión y adquisición de suelo, ante el cambio en el gobierno nacional y provincial.

Por otro lado, en el estudio de la política habitacional queda pendiente incorporar las miradas de los beneficiarios de la política habitacional. Tanto en el caso de los barrios de origen popular, como para los nuevos destinatarios de sectores medios y medios-

bajos. En línea con este interrogante, sería importante indagar si se integran diferencialmente los hogares según el tipo de intervención habitacional a la que acceden, aún dentro de un mismo tipo de beneficiario. Vale considerar que hubo hogares que en el marco de procesos de urbanización se mudaron a viviendas construidas en la ciudad formal, en pequeños complejos de vivienda intersticiales. Y, también, hogares que accedieron a viviendas nuevas pero cuyos barrios no entraron integralmente en procesos de urbanización, frente a otros que accedieron a viviendas en barrios que, progresivamente, tuvieron un proceso más integral, con apertura de calles, dotación de servicios y construcción de equipamientos. Ello podría preguntarse también en escala barrial: ¿Cómo se integran los barrios al espacio urbano? ¿Cómo es el espacio urbano resultante?

Sería también revelador preguntarse por el resto de los actores privados incluidos directa o indirectamente en la política habitacional, más allá de aquellos involucrados vía el suelo adquirido y negociado para la construcción de vivienda. Es decir, en esta tesis se trabajó la gestión del suelo, asociado al proceso más amplio de implementación, quedaría por preguntarse cómo fue -y es- la relación y la negociación del Municipio con las empresas que construyeron las viviendas sociales y el equipamiento. Así como indagar si son las mismas para los diversos diseños y formas de intervención que se describieron en la tesis.

Por fuera del estudio de caso de Avellaneda, sería importante seguir indagando como fue el proceso de gestión del suelo en otros municipios, teniendo en cuenta el planteo que acompaña la tesis y el corpus bibliográfico ¿Tuvieron las mismas limitaciones? ¿Qué localizaciones alcanzaron? ¿Qué actores privados emergieron? ¿Cómo fue el vínculo de las gestiones locales con las agencias estatales involucradas? ¿Pudo avanzarse sobre las trabas y grises en la gestión burocrática del suelo?

En vínculo con este último punto, sigue vigente preguntarnos si es posible pensar en políticas urbanas de carácter local, donde las jurisdicciones cuenten con herramientas para la gestión urbana, que habiliten la regulación del mercado y las prácticas especulativas de forma más integral. O si es necesaria una política de suelo que exceda las jurisdicciones particulares y planifique el espacio metropolitano. Así como lo excede el mercado que procura regular. Sin duda, interesa observar que posibilidades se desprenden con la Ley de Acceso Justo al Hábitat (14.449).

Finalmente, queda abierto el interrogante en torno a las limitaciones o potencialidades que brinda una política de vivienda ¿es posible que esta incorpore una mirada urbana más integral? ¿Es tarea -posible- de los gobiernos locales? El hecho de que la política de vivienda funcione como una herramienta de financiamiento para

los municipios, que les permita mantener equipo técnico conforme acceden a cupos de vivienda y avanzan en proyectos de obra, ¿termina dificultando esta concepción más integral de la política?

## **Bibliografía**

- Acuña, C., & Repetto, F. (2007). *Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina* (No. 44). *Red de Pobreza y Protección Social del Banco Interamericano de Desarrollo*. Buenos Aires.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). Estudio introductorio. In L. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las políticas* (pp. 15–95). México D.F.: Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1996). Estudio introductorio. In L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. (pp. 15–72). México D.F.: Porrúa.
- Allison, G. (1992). Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos. El bloqueo norteamericano a Cuba en ocasión de la crisis de los misiles cubanos. Un estudio de caso. In L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas* (Vol. 14, pp. 119–200). Porrúa. <https://doi.org/10.1016/B978-0-7506-3775-6.50007-9>
- Arqueros Mejica, M. S. (2016). Lecturas políticas de los procesos de institucionalización de urbanizaciones informales: la regularización de la Villa 19 - Barrio INTA de la Ciudad de Buenos Aires (1990-2013). In M. C. Rodríguez & M. M. Di Virgilio (Eds.), *En principales áreas metropolitanas de Argentina, 2004-2015 (AMBA y Córdoba)* (pp. 239–270). Buenos Aires: Espacio.
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), & Junta Vecinal de Villa Inflamable. (2012). *Villa Inflamable: Donde comenzó el caso "Mendoza" los derechos siguen esperando*. Buenos Aires.
- Auyero, J., & Swistun, D. (2007). Expuestos y confundidos. Un relato etnográfico sobre sufrimiento ambiental. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 0(28), 137–152. <https://doi.org/10.17141/iconos.28.2007.216>
- Azuela, A., Herrera, C., & Saavedra, C. (2009). La expropiación y las transformaciones del estado \*. *Revista Mexicana de Sociología*, 71(3), 525–555.
- Baer, L. (2008). Precio del suelo, actividad inmobiliaria y acceso a la vivienda: el caso de la ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001/2002. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XL(156), 345–359.
- 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. Retrieved from [http://www.riurb.com/pg\\_01\\_01.html](http://www.riurb.com/pg_01_01.html)
- Ballent, A. (1997). *Las huellas de la política. Arquitectura, vivienda y ciudad en las propuestas del peronismo. Buenos Aires, 1945-1955*. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Ballent, A. (2005). Introducción: El peronismo y sus imágenes. In *Las huellas de la política: vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955* (pp. 19–30). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes: Prometeo.
- Bettatis, C. (2009). Urbanización de asentamientos informales en la provincia de

Buenos Aires. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 15(2), 89–108.

- 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.
- Catenazzi, A., & Di Virgilio, M. M. (2006). Habitar la ciudad: aportes para el diseño de instrumentos y la definición de una política urbana. In L. Andrenacci (Ed.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (Prometeo/U, pp. 251–287). Buenos Aires.
- Ciccolella, P., & Mignaqui, I. (2009). Globalización y transformaciones de la centralidad histórica en Buenos Aires. *Centro-H*, (3), 91–101.
- Clichevsky, N. (2001). Hábitat informal en América Latina: entre la permisividad, el desalojo y la regularización. *Territorios, Universidad Del Rosario*, (6), 15–30.
- Clichevsky, N. (2007). La tierra vacante “revisitada”. elementos explicativos y potencialidades de utilización n. *Cuaderno Urbano*, 6, 195–220. Retrieved from <http://www.redalyc.org/pdf/3692/369236767010.pdf>
- Clichevsky, N. (2012). Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires Metropolitano. Apuntes para la reflexión. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (8), 59–72. Retrieved from [http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/13034/1/08\\_04\\_Clichevsky.pdf](http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/13034/1/08_04_Clichevsky.pdf)
- Cravino, M. C. (2008). *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. (M. C. Cravino, Ed.). Los Polvorines: UNGS.
- 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 Universidad de Los Andes, Bogotá*, 06, 20–31.
- Cravino, M. C., Arenaza, S., Bettatis, C., Pablo, J., Rio, D., Duarte, J. I., ... Ostuni, F. (2012). *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los programas federales de vivienda en el AMBA (2004-2009)*.
- Cravino, M. C., Del Río, J. P., & Duarte, J. I. (2008). Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años. *Instituto Del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento*, 1–17. Retrieved from [http://www.fadu.uba.ar/mail/difusion\\_extension/090206\\_pon.pdf](http://www.fadu.uba.ar/mail/difusion_extension/090206_pon.pdf)
- Cuenya, B. (2016). La política urbana frente a la mercantilización y elitización de la ciudad: algunas reflexiones y referencias a la situación argentina. *Cuaderno Urbano*, 21(21), 1–17.
- Cuenya, B. (2017). Reforma urbana y control del suelo en Argentina. *Medio Ambiente y Urbanización*, 31–53.

- 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*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la Plata.
- 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.
- 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*, 76–86.
- Del Río, Juan. (2014). Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. El pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano. *Geograficando*, 10(2), 10.
- Di Virgilio, M. M. (2006). ¿Existen oportunidades para la creación de valor público durante la implementación de los programas sociales? La implementación del PROMEBA en el Conurbano Bonaerense (Argentina, 2002-2003). *Publications Inter-American Development Bank, 2002–2003*. Retrieved from [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/¿Existen-oportunidades-para-la-creación-de-valor-público-durante-la-implementación-de-los-programas-sociales-La-implementación-del-PROMEBA-en-el-Conurbano-Bonaerense-\(Argentina-2002-2003\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/¿Existen-oportunidades-para-la-creación-de-valor-público-durante-la-implementación-de-los-programas-sociales-La-implementación-del-PROMEBA-en-el-Conurbano-Bonaerense-(Argentina-2002-2003).pdf)
- Di Virgilio, M. M. (2010). *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Rompecabezas para armar*. (M. M. Di Virgilio, Ed.). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Di Virgilio, M. M., & Aramburu, F. (2020). La heterogeneidad social y espacial en el Gran Buenos Aires. Apuntes para el análisis. *Revista Javeriana, Cuadernos de Vivienda y Urbanismo.*, 13.
- 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. In M. C. Rodríguez & M. M. Di Virgilio (Eds.), *Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas En principales áreas metropolitanas de Argentina, 2004-2015 (AMBA y Córdoba)* (pp. 165–206). Espacio Editorial.
- Di Virgilio, M. M., Arqueros Mejica, M. S., & Guevara, T. (2011). Historia de políticas e historias de familias: La micropolítica de los proceso de producción del hábitat popular en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Aucip.Org.Uy*. Retrieved from [http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto\\_congreso/12132212](http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto_congreso/12132212) - Di Virgilio, Mercedes.pdf
- Di Virgilio, M. M., & Chiara, M. (2009). La gestión de la política social: aspectos conceptuales y problemas. In M. Chiara & M. M. Di Virgilio (Eds.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo - UNGS.
- Di Virgilio, M. 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*, (20), 21–48.
- Duarte, J. I. (2006). *El mercado de suelo en la ciudad de Buenos Aires. Análisis crítico de su funcionamiento y su relación con la estructura urbana y las políticas públicas del gobierno de la ciudad* (Memoria de Licenciatura en Urbanismo). Universidad Nacional General Sarmiento.
- Duarte, J. I., & Oyhandy, Á. (2013). Políticas urbanas y expropiación en Argentina. Los casos de la ciudad y la provincia de Buenos Aires (1976-2007). In A. Azuela (Ed.), *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*. México DF: Lincoln Institute of Land Policy.
- Duhau, E. (2013). La división social del espacio metropolitano: Una propuesta de análisis. *Nueva Sociedad*, (243), 79–91.
- Duhau, E., & Giglia, A. (2004). Conflictos por el espacio y orden urbano. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 19(2 (56)), 257–288. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/40315183>
- Duhau, E., & Giglia, A. (2008). *Las reglas del desorden: habitar en la metrópoli*. México: Siglo Veintiuno Editores. Retrieved from <https://leerlaciudadblog.files.wordpress.com/2016/05/duhau-y-giglia-las-reglas-del-deorden-habitar-la-metrc3b3poli.pdf>
- Girola, M. (2008). *Modernidad histórica, modernidad reciente. Procesos urbanos en el área metropolitana de Buenos Aires: los casos del conjunto Soldati y Nordel-ta*. Universidad de Buenos Aires.
- Glasser, B., & Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. New York: Publishing Company.
- Gutiérrez, R., & Merlinsky, M. G. (2010). Judicialización del conflicto ambiental y coordinación intergubernamental en la cuenca Matanza-Riachuelo (Buenos Aires). *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires*.
- Herzer, H., Di Virgilio, M. M., Rodríguez, M. C., Cosacov, N., Mera, G., Ostuni, F., & Imori, M. (2008). *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*. (Hilda Herzer, Ed.).
- Herzer, H. M., & Pírez, P. (1994). *Gestión urbana en ciudades de tamaño medio de América Latina*. Nairobi.
- INDEC. (2003). ¿Qué es el Gran Buenos Aires? Publicaciones del INDEC.
- Jaramillo, S. (2003). *Los fundamentos económicos de la “participación en plusvalías.”* CIDE Universidad de los Andes y el Lincoln Institute of Land Policy. Retrieved from [http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion\\_Mercados/Documentos\\_Cursos/Fundamentos\\_Economicos\\_Participacion-Jaramillo\\_Samuel-2003.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion_Mercados/Documentos_Cursos/Fundamentos_Economicos_Participacion-Jaramillo_Samuel-2003.pdf)
- Kaztman, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de La CEPAL*, (75), 171–189.

- Levenzon, F. (2011). *La propiedad privada en perspectiva de derechos humanos : de las teorías de la justicia con base en derechos a la protección internacional*. Universidad de Palermo, Facultad de Derecho.
- Maldonado, M. L., & Oyhandy, Á. (2013). La expropiación en la Argentina: prácticas y debates jurídicos en torno a la utilidad pública. In A. Azuela (Ed.), *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas* (pp. 97–158).
- Menazzi, L. (2012). *Políticas y proyectos para Buenos Aires . Reconfiguraciones en los modos de hacer ciudad a partir de la cuestión del Mercado Nacional de Hacienda ( 1976 – 2003 )*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Menazzi, L., & Jajamovich, G. (2019). Introducción. Técnicos, expertos y funcionarios: coordenadas para repensar la producción de ciudad. In L. Menazzi & G. Jajamovich (Eds.), *Saberes Urbanos. Profesionales, técnicos, funcionarios y agencias estatales en la producción de ciudad*. Buenos Aires: TeseoPress.
- Mendoza, M. (2008). La participación de los sectores populares en las políticas de vivienda y hábitat en Argentina . El caso PROMEBA en Villa Tranquila. In *V Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación*. La Plata.
- Merklen, D. (1997). Organización Comunitaria y Práctica Política: Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires. *Nueva Sociedad*, 149, 162–177.
- Merlinsky, M. G. (Ed.). (2016). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina II* (Vol. 66). Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios (2011). *Plan Estratégico Territorial Avance II: Argentina urbana*. Buenos Aires.
- Morales Schechinger, C. (2008). *Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano (LILP)*. Bogotá.
- Municipalidad de Avellaneda, Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Política Económica, U. de P. (2006). Plan Estratégico de Avellaneda (PEA), Informe Final Consolidado.
- Municipalidad de Avellaneda. (2015). *Informe de Avance de Plan de Viviendas (2004-2015) en el Municipio de Avellaneda* (Vol. 13). Provincia de Buenos Aires.
- Najman, M. (2018). *Construcción de vivienda social ¿Motor para la inclusión?* FLACSO.
- Novick, A. (2007). *Planes realizados y proyectos inconclusos en la construcción de la ciudad moderna. Buenos Aires, 1900-1940. Introducción*. Universidad de San Andrés.
- O'Donnell, G. (1977). Apuntes para una teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, 40(4), 1157. <https://doi.org/10.2307/3539655>
- Olejarczyk, R. (2013). *Tensiones en las versiones de una política pública: los Programas Federales de Construcción de Viviendas*. FLACSO.
- Olejarczyk, R. (2016). *Tiempos y lugares en la política pública de construcción de*

- viviendas sociales*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Ostuni, F. (2007). Del FONAVI al "Federal": Transformaciones Socio-urbanas y respuestas estatales. Algunas reflexiones sobre la política habitacional. *Centro de Documentación En Políticas Sociales. Dirección General de Promoción Del Voluntariado y La Sociedad Civil.*, 38, 1–32.
- Ostuni, F. (2010). *Políticas nacionales y escenarios locales. Aproximaciones a la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Oszlak, O. (1980). Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES*, 3 N°2, 1–38. Retrieved from <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/REFLEXIONES A PARTIR DE ALGUNAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS.pdf>
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: Política y políticas públicas. *Revista de Reflexión y Análisis Político*, XI, 1–30.
- Oszlak, O. (2017). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano* (2a ed.). Buenos Aires: EduUNTREF.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Documento CEDES –G.E. CLACSO N°4*, 4.
- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya: la trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires: UNSAM.
- Petrelli, H., & Santos, M. (2015). Aportes al urbanismo sanisidrense.
- Pírez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *Revista Ciudades*, 53(28). <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Pírez, P. (2010). Para pensar el gobierno metropolitano de Buenos Aires (pp. 241–263). Buenos Aires: Pírez, Pedro, 2010, "Para pensar el gobierno metropolitano de Buenos Aires", en Cicioni (Comp.) La Gran Buenos Aires. Rompecabezas metropolitano, Buenos Aires, K Adenauer Stiftung-CIPPEC-Fundación Metropolitana. Pag 243-265. ISBN: 978-987-1285-22-8.
- Pírez, P. (2012). *Los servicios urbanos en América Latina. Cátedra Sur*. Buenos Aires. Retrieved from [http://www.ungs.edu.ar/catedrasur/wp-content/uploads/2012/11/11\\_PIREZ\\_VF.pdf](http://www.ungs.edu.ar/catedrasur/wp-content/uploads/2012/11/11_PIREZ_VF.pdf)
- Pírez, P. (2016). Las heterogeneidades en la producción de la urbanización y los servicios urbanos en América Latina. *Revista Territorios*, 34(I), 87–112.
- Pradilla Cobos, E. (1982). Autoconstrucción, explotación de la fuerza de trabajo y políticas de Estado en América Latina. In E. Pradilla (Ed.), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*. México: M – Xochim.
- Reese, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. *Medio Ambiente y Urbanización*, 65(1), 3–21. Retrieved from [http://www.faud.unsj.edu.ar/descargas/blogs/bibliografia-unidad-3-reese-eduardo-2006\\_E.Reese\\_2006\\_La\\_situación\\_actual\\_de\\_la\\_gestión\\_urbana\\_y\\_la](http://www.faud.unsj.edu.ar/descargas/blogs/bibliografia-unidad-3-reese-eduardo-2006_E.Reese_2006_La_situación_actual_de_la_gestión_urbana_y_la)

agenda.pdf

- Reese, Eduardo. (2016). Construcción del territorio, mercado y política. La experiencia de la ley de hábitat popular en la Provincia de Buenos Aires. In E. Fernandes & B. Alfonsín (Eds.), *A construção do direito urbanístico na América Latina* (pp. 71–78). Belo Horizonte: Gaia Cultural.
- Reese, Eduardo, & Catenazzi, A. (2011). Planificación e instrumentos de gestión del territorio. In *Gestión municipal y ciudad: dilemas y oportunidades*. Buenos Aires: Programa de mejora de la Gestión Municipal.
- Relli Ugartamendía, M. (2018). *Política de regularización del hábitat popular urbano: provincia de Buenos Aires y partido de La Plata, 1983-2015*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. <https://doi.org/10.24215/2346898xe046>
- Repetto, F. (2009). El marco institucional de las políticas sociales: Posibilidades y restricciones para la gestión social. In M. Chiara & M. M. Di Virgilio (Eds.), *Gestión de la política social. Conceptos y Herramientas*. (pp. 1–24). Buenos Aires: Prometeo Libros. Retrieved from [http://www.top.org.ar/mdc\\_gps/Repetto\\_2008 - cap. V.pdf](http://www.top.org.ar/mdc_gps/Repetto_2008_cap_V.pdf)
- Rizzo, C. (2010). Políticas Públicas y Estrategias populares en relación a la problemática habitacional, en la Argentina (1910-2009). *Revista de Trabajo Social*, 48.
- Rodríguez, A., & Sugranyes, A. (2004). El Problema de la Vivienda de los “Con Techo.” *Revista Eure*, (91), 53–65.
- Rodríguez, A., & Sugranyes, A. (2011). Vivienda Privada de Ciudad. *Revista de Ingeniería, Bogotá*, 32, 100–107.
- Rodríguez, A., & Sugranyes, A. (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago de Chile: Ediciones SUR. <https://doi.org/10.4206/aus.2006.n1-07>
- Rodríguez, M. C. (2012). La ecuación vivienda-trabajo en las políticas argentinas del nuevo milenio. *Instituto de La Ciudad Flacso Ecuador*.
- 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*. (pp. 17–50). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Rodríguez, M. C., & Di Virgilio, M. M. (2016). *Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas En principales áreas metropolitanas de Argentina, 2004-2015 (AMBA y Córdoba)*. Espacio Editorial.
- Rodríguez, M. C., Di Virgilio, M. 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*. (M. C. Rodríguez, Ed.) (AEU-IIGG /). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Investigaciones Gino Germani.

- Salazar, C. (2014). Suelo y política de vivienda en el contexto neoliberal mexicano. *El Colegio de México*.
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio: técnica y tiempo, razón y emoción*. Barcelona: Ariel.
- Sautú, R. (2005). *Todo es teoría: Objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Lumiere.
- Schvarzer, J. (1983). La implantación industrial. In J. L. Torres & L. A. Torres (Eds.), *Buenos Aires Historia de Cuatro Siglos* (pp. 223–239). Buenos Aires: Altamira.
- Silvestri, G., & Gorelik, A. (1991). Postales de Buenos Aires (Notas para leer en el subte). *Revista Crisis*.
- Silvestri, G., & Gorelik, A. (2000). Ciudad y Cultura Urbana, 1976-1999: el fin de la expansión. In J. L. Romero & L. A. Romero (Eds.), *Buenos Aires, historia de cuatro siglos*. Buenos Aires: Altamira.
- Smolka, M. O. (2003). Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra. *Land Lines Newsletter*, 15(1), 71–78.
- Smolka, M. O., & Mullahy, L. (2007). *Perspectivas Urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. (M. O. Smolka & L. Mullahy, Eds.). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Subirats, J. (2006). Definición del problema, relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In E. Saravia & E. Ferrarezi (Eds.), *Políticas públicas: coletânea*. Brasilia: ENAP.
- Subirats, J., & Goma, R. (2002). Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis. In J. Subirats & J. Jordana (Eds.), *Planificación y evaluación de políticas de información* (p. 248). Barcelona: Funda UOC.
- Subirats, J., & Jordana, J. (Eds.). (2002). *Planificación y evaluación de políticas de información*. Barcelona: Funda UOC.
- Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. México: Edicol.
- Turner, J. (1977). *Vivienda: todo el poder a los usuarios*. (H. Blume, Ed.). Madrid.
- Van Meter, D., & Van Horns, C. (1993). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. In L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las políticas*. México D.F.: Porrúa.
- 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: Ediciones Ciccus- Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Vio, M. (2010). Política habitacional y producción de la Ciudad Metropolitana. Análisis de las contribuciones del Programa Federal de Construcción de Vivienda al

desarrollo urbano de los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. In M. M. Di Virgilio (Ed.), *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. (pp. 106–136). Ciudad de Buenos Aires: Prometeo.

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

Zapata, M. C. (2012). *El programa de autogestión para la vivienda: ¿una política habitacional habilitante del derecho a la vivienda y a la ciudad?* Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Retrieved from [www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)

## **Fuentes**

Defensor del Pueblo de la Nación (2013) Contesta Traslado. Plan Director Polo Petroquímico Dock Sud, Buenos Aires.

Decreto 443/2000 (ONABE)

Decreto Nacional 1382/2012 (AABE y RENABE)

Decreto Nacional 416/2013 (AABE – desafectación)

Decreto-Ley 8.912/1977 de la Provincia de Buenos

Ley N° 5.708 Ley Provincial de Expropiación

Leyes Provinciales con declaración de utilidad pública para inmuebles localizados en Avellaneda:

Ley N°11.715;

Ley N°13.359;

Ley N°14.004;

Ley N°14.240;

Ley N°14.258

Ley N°21.499 Nacional de Expropiaciones

Ley Nacional 26.354/2008 (ADIF)

Licitación Pública Municipal (TPU) 27/2011 (Complejo de Vivienda Cardales)

Municipalidad de Avellaneda y Ministerio de Economía y Producción (2006) “Informe Final Consolidado PLAN ESTRATÉGICO DE AVELLANEDA (PEA) 2020” Introducción y Resumen Ejecutivo.

Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) 2010. Documento de Trabajo Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). Disponible en: <https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/PISA-2010.pdf>

Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) 2016. Documento de Trabajo Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). Disponible en: <https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/PISA-2016.pdf>

Resolución Nº22.536/2010 - Concejo Deliberante de Avellaneda: declaración de utilidad pública y sujeto a expropiación.

SSDUyV (2004b) “Programa Federal de Construcción de Viviendas”. Primer Convenio. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

SSDUyV (2005) “Programa Federal de Construcción de Viviendas Plurianual”. Segundo Convenio Nación-Provincias. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

SSDUyV (2005b) “Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios”. Primer Convenio Subprograma Nación – Provincia – Municipios. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

SSDUyV (2009) “Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios”. Creación como Programa. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

SSDUyV (2009b) “Manual de Ejecución del Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios”. Resolución Nacional Nº 1012 Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

SSDUyV (2009c) “Reglamento Particular Programa Federal de Construcción de Viviendas Techo Digno”. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

SSDUyV (2004c) “Programa Federal de Emergencia Habitacional” – Primer Convenio Nación-Provincias. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.