

¿Quién paga el déficit cero en la era Milei?

La retirada del Estado en materia habitacional en un municipio del Conurbano Bonaerense Sur (Quilmes, 2019-2025).

Recibido: 31/07/2025

Aprobado: 27/10/2025

Oliver Davenport – oliverdavenport10@gmail.com

Centro de Estudios Sociales sobre Ciencia, Tecnología y Desarrollo (CiTeDe-IESCT-UNQ) -
CONICET

Cecilia Zapata – ceciliazapata@gmail.com

Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG-UBA) - CONICET

Agustín Bidinost – bidinost88@gmail.com

Centro de Estudios Sociales sobre Ciencia, Tecnología y Desarrollo (CiTeDe-IESCT-UNQ) –
CICBA

Resumen Este artículo reconstruye y analiza las consecuencias sociales de la desarticulación del entramado de políticas de hábitat dirigidas a barrios populares durante el primer año y medio de la gestión de Javier Milei (iniciada en diciembre de 2023). Para esto, se parte de una reconstrucción de las políticas habitacionales implementadas a nivel nacional por la gestión de Alberto Fernández (2019-2023) en un municipio del Conurbano Sur (Quilmes, Prov. de Buenos Aires) y luego se analizan los efectos de su desarticulación a partir del cambio de gobierno. Se recurrió a una metodología mixta mediante la cual se combinaron técnicas de investigación cuantitativas (procesamiento de bases de datos oficiales sobre déficit habitacional y

políticas habitacionales nacionales ejecutadas) y cualitativas (entrevistas en profundidad a referentes territoriales).

Los resultados evidencian que el desmantelamiento de las políticas habitacionales en barrios populares generó múltiples consecuencias sociales (habitacionales, sanitarias, socio-económicas, ambientales, urbanísticas y de género) que se retroalimentan entre sí. Durante el gobierno de Fernández, las intervenciones estatales fueron paliativas y no modificaron las condiciones estructurales de exclusión, pero operaron como soporte para el desarrollo del entramado social y de organización política de los territorios. Dicho entramado fue desarmado progresivamente a partir de la asunción de Milei, agravando las condiciones de exclusión social de estas poblaciones.

Palabras claves: barrios populares; políticas habitacionales; Estado; territorio; Milei

Abstract This article reconstructs and analyzes the social consequences of the dismantling of habitat policy networks aimed at informal settlements during Javier Milei's administration (2023–present). To do so, it begins by examining the housing policies implemented at the national level under Alberto Fernández's administration (2019–2023) in a municipality of the southern Greater Buenos Aires area (Quilmes, Province of Buenos Aires), and then analyzes the effects of their disarticulation following the change in government. A mixed-methods approach was used, combining quantitative research techniques (processing official databases on housing deficits and implemented national housing policies) and qualitative methods (in-depth interviews with local community leaders).

The findings show that the dismantling of housing policies in informal settlements triggered multiple interrelated social consequences (related to housing, health, socio-economic conditions, environment, urban development and gender). Under Fernández's administration, state interventions were palliative and did not transform the structural conditions of exclusion, but they did serve as a foundation for the development of local social networks and political organization. These networks were progressively dismantled after Milei took office, deepening the social exclusion conditions of these communities.

Keywords: informal settlements; housing policies; State; territory; Milei

Introducción

La llegada de Javier Milei a la presidencia de la Nación en diciembre de 2023 implicó la implementación de un paquete de reformas estructurales centradas en la reducción del gasto público para lograr el “déficit cero”. Los resultados inmediatos de estas reformas fueron transformaciones y recortes significativos en diversas áreas del sector público: subsidios a servicios básicos, programas sociales, reducción y degradación de la estructura ministerial, recorte presupuestario orientado a jubilaciones y pensiones, salud, educación, hábitat y vivienda, y ciencia y tecnología. La transformación de la estructura ministerial y el desfinanciamiento de las diferentes políticas que implementaban esas dependencias públicas trajeron como consecuencia la reducción o desaparición de políticas públicas en múltiples áreas.

En este escenario, el objetivo de este artículo es reconstruir y analizar las consecuencias sociales de la desarticulación del entramado de políticas de hábitat dirigidas a barrios populares durante el primer año y medio de la gestión de gobierno de Javier Milei (iniciado en 2023). Para esto, se parte de una reconstrucción de las políticas habitacionales implementadas a nivel nacional por la gestión del presidente Alberto Fernández (2019-2023), etapa en la que se reactivaron diferentes líneas de intervención que en la gestión posterior fueron totalmente desmanteladas. Tanto estas políticas públicas como las consecuencias sociales de su desarticulación, serán reconstruidas y analizadas al nivel de un Municipio del sur del Conurbano Bonaerense: Quilmes (Provincia de Buenos Aires). Esta selección se justifica en que este municipio presenta una larga trayectoria de autoproducción colectiva del hábitat (iniciada a principios de la década de 1980) e intervenciones estatales que buscaron dar respuesta a esos procesos. En la actualidad, Quilmes se configura como uno de los partidos con mayor presencia de barrios populares: casi 6% del total de barrios mapeados por el ReNaBaP (2023) en el AMBA (la zona con mayor presencia de estos barrios en el país). A su vez, el municipio presenta una fuerte concentración de políticas nacionales de hábitat orientadas a barrios populares, implementadas tanto por el Ministerio de Desarrollo Social como por el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat durante el gobierno de Alberto Fernández.

En particular, este artículo busca caracterizar parte del entramado de programas habitacionales emplazados en barrios populares (Casa Propia, Reconstruir, Mi Pieza, POT, PEG y Potenciar Trabajo) durante una gestión con fuerte intervención estatal a escala territorial, para luego analizar las consecuencias sociales de su desarticulación. La investigación partió de un objetivo preliminar concreto: el relevamiento de la construcción de soluciones habitacionales (vivienda + infraestructura urbana) en barrios populares durante ambas gestiones. Sin embargo, al tomar contacto con las referentas locales para indagar el peso de la desarticulación de estas políticas públicas en la actualidad, los testimonios recuperaron múltiples problemas asociados a la cuestión habitacional (inseguridad, salud, contaminación, entre otros), dando cuenta de su percepción del hábitat en términos integrales (Barreto, 2010; Zapata et al., 2021).

El primer apartado de este trabajo ofrece una reconstrucción histórica estilizada de: 1) el proceso de conformación de barrios populares en Argentina (con particular foco en el AMBA), 2) la trayectoria de las políticas de hábitat orientadas a barrios populares y 3) las líneas de intervención estatal en materia de hábitat en los dos ciclos gubernamentales abordados. En el segundo apartado se realiza una recopilación en profundidad de las principales políticas de hábitat orientadas a barrios populares de 2019 a 2023 en el Municipio de Quilmes. En el tercer apartado se presenta una reconstrucción de las principales consecuencias sociales en barrios populares causadas por la desarticulación de las políticas de hábitat en Quilmes, a través de los testimonios de referentas territoriales. Finalmente, se presentan las reflexiones finales que constituyen los resultados analíticos de esta investigación.

Para cumplir el objetivo del presente trabajo, se recurrió a una metodología mixta mediante la cual se combinaron técnicas de investigación cuantitativas y cualitativas (Chaves Montero, 2018). En este sentido, se sistematizaron y analizaron bases de datos, brindadas por el Ministerio de Desarrollo Social y el de Desarrollo Territorial y Hábitat, de las políticas habitacionales implementadas para caracterizar el perfil de estas políticas públicas entre el 2019 y el 2023 e información presupuestaria de las dos etapas analizadas. Además, se realizaron entrevistas en profundidad a referentas territoriales de diferentes barrios populares de Quilmes para indagar sobre el impacto de estas políticas y la interrupción de las mismas frente al cambio de gobierno. Estas entrevistas fueron realizadas a tres mujeres con años de experiencia territorial (dos de ellas vinculadas a la gestión gubernamental municipal,

y una de ellas referenta de un movimiento social con alcance nacional), seleccionadas a partir de un muestreo no probabilístico intencional. Por último, se recuperaron diversas fuentes secundarias de información (trabajos académicos, informes públicos, artículos periodísticos).

1. Barrios populares del conurbano y políticas de mejoramiento barrial.

1.1 Reconstrucción histórica de la emergencia de los barrios populares.

Durante la última dictadura cívico-militar (1976-1983), la Provincia de Buenos Aires sancionó el Decreto-Ley N° 8.912/77, que restringió la subdivisión de tierras sin infraestructura. Esta medida contribuyó al aumento del valor del suelo urbano y dificultó el acceso de los grupos sociales de menores ingresos a su propiedad formal. Al mismo tiempo, en la Ciudad de Buenos Aires, se implementaron un conjunto de políticas urbano-habitacionales que expulsaron a los sectores populares de la ciudad hacia el conurbano bonaerense (Oszlak, 1991). La combinación de estos dos fenómenos impulsó la emergencia de un conjunto de asentamientos informales en las periferias del Área Metropolitana de Buenos Aires, creados a partir de ocupaciones organizadas y planificadas de tierras (Izaguirre y Aristizabal, 1988; Vommaro, 2007; Merklen, 1997).

Estos asentamientos se caracterizan por su localización en áreas periféricas, al borde de la trama urbana, en terrenos ocupados informalmente, y que presentan significativas carencias de servicios básicos como agua potable, electricidad y saneamiento (Cravino, 2006). A pesar de sus particularidades socio-políticas, socio-económicas, geográficas y morfológicas, estos asentamientos tienden a compartir rasgos comunes. En general, fueron desarrollados de manera masiva y organizados colectivamente, respetando los trazados de calles del espacio de inserción y las superficies estipuladas por la normativa urbana, previendo espacios comunitarios y áreas verdes como estrategia para facilitar los procesos de regularización de la tierra y mejorar las condiciones del hábitat (Merklen, 1991).

A medida que se fue saturando la trama urbana, muchos de los asentamientos más recientes se fueron estableciendo en los intersticios de las ciudades conurbanizadas, sobre tierras inundables, terrenos contaminados, basureros y áreas adyacentes a cuencas hídricas. En numerosos casos, estas ocupaciones derivaron en conflictos por el uso del suelo con industrias previamente asentadas en las áreas periféricas de los espacios municipales. A pesar de las condiciones precarias de vida que estos territorios ofrecen a los sectores populares en

situación de vulnerabilidad habitacional, constituyeron la única estrategia posible para residir en el entorno urbano y aprovechar sus estructuras de oportunidad (Kaztman, 1999) para la reproducción de sus precarizadas condiciones de vida (Zapata et al., 2025).

Estas tipologías de hábitat surgieron como resultado de prolongados procesos de auto-producción social, caracterizados por la precariedad social, habitacional y ambiental (Vidal Koppmann, 2015; Di Virgilio et al., 2015; Zapata, 2020). El Municipio de Quilmes fue uno de los primeros municipios del AMBA¹ en el que emergieron procesos organizados de toma de tierras alrededor de los años '80.

La dictadura militar que gobernaba en ese momento creó un marco que, aunque no fue la causa directa de estas tomas, sí actuó como una condición de posibilidad. Las políticas habitacionales restrictivas y la expulsión de población hacia las periferias del Gran Buenos Aires llevaron a los sectores populares a buscar nuevas estrategias para acceder a la tierra y la vivienda. Así, las tomas se convirtieron en una forma innovadora de organización social y comunitaria, marcando un hito en la construcción de movimientos sociales que perduran hasta hoy. Este proceso en Quilmes resultó en la organización de seis asentamientos: La Paz, Santa Rosa, Santa Lucía, El Tala, San Martín y Monte de los Curas (actual Barrio 2 de abril), donde aproximadamente 4.600 familias, es decir, unas 20.000 personas, ocuparon alrededor de 211 hectáreas (Cuenya, et. al., 1990). Pero este fenómeno no solo representó una respuesta a las condiciones adversas impuestas por el régimen dictatorial, sino que también reflejó continuidades con procesos sociales y comunitarios que venían con anterioridad gestándose a escala territorial. Las Comunidades Eclesiales de Base jugaron un papel crucial en la organización de estas tomas, transformando las dinámicas tradicionales dentro de la Iglesia (Vommaro, 2007).

Estos procesos no fueron exclusivos de Quilmes, se extendieron por todo el país, fundamentalmente en los municipios del Conurbano Bonaerense. En este contexto, la disputa interactoral generó una competencia por los distintos usos del territorio: vivienda de sectores populares, valorización inmobiliaria, desarrollo industrial, preservación de humedales y áreas

¹ El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) está conformada por los distritos de Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires, incluyendo 40 municipios: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación, Ezeiza, Florencio Varela, Gral. Las Heras, Gral. Rodríguez, Gral. San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Luján, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, Pilar, Presidente Perón, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, Zárate. Fuente: extraído de <https://www.argentina.gob.ar/dami/centro/amba>

"naturales", entre otros. De este modo, el problema habitacional de los distritos del AMBA presenta características históricas y estructurales, el municipio de Quilmes representa un caso testigo de estos procesos.

Desde principios del siglo XX, el Estado Nacional (y en menor medida el provincial y municipal) ha intentado desmercantilizar el acceso a la vivienda para aquellos sectores que no pueden acceder a través del mercado (Yujnovsky, 1984). Esto se llevó a cabo mediante diferentes intervenciones enfocadas en la construcción de vivienda pública y el mejoramiento de las existentes. Sin embargo, a través de normativas y políticas públicas, el Estado aborda o agrava (O'Donnell y Oszlak, 1981) el acceso a la vivienda y a un hábitat adecuado. La política habitacional, ya sea por acción u omisión, influye en el perfil de los actores involucrados en la producción de vivienda, así como en su localización y en las características de las familias beneficiarias. Algunas políticas pueden facilitar el acceso a viviendas adecuadas mediante subsidios, mientras que otras pueden resultar en una producción mercantilizada o desmercantilizada. Este proceso se desarrolla en interacción con diversos actores sociales, que afectan la efectividad de las respuestas ofrecidas por la política habitacional (Rodríguez y Di Virgilio, 2011).

1.2 Trayectoria de las políticas de hábitat orientadas a barrios populares en Argentina

Las políticas de hábitat dirigidas a barrios populares han estado históricamente caracterizadas por el enfoque erradicador. Desde mediados de la década de 1950, ante la magnitud y permanencia que los barrios populares estaban adquiriendo, se comenzaron a llevar a cabo diversos programas y operativos destinados a la erradicación de villas, con el propósito de restablecer el "orden social". Esto implicaba la liberación de terrenos ocupados que podían ser estratégicos y de considerable valor para el capital privado (Fernández Wagner, 2008).

Una de las políticas más relevantes de esa época fue la creación, hacia finales de 1955, de la Comisión Nacional de la Vivienda por parte del gobierno de la autodenominada Revolución Libertadora. Esta comisión inició el "Plan de Emergencia Habitacional" y posteriormente el "Plan Integral", ambos con una marcada perspectiva de relocalización de las villas, mediante la entrega de viviendas sociales nuevas "llave en mano". Esta situación generó diversas formas de resistencia popular y condujo a que las villas se convirtieran en objeto de intervención estatal (Massidda, 2015). En los años 70, los dos acontecimientos más

significativos en el ámbito de la vivienda fueron: 1) en 1972, la creación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), que destinaba al menos un 30% de sus recursos a la erradicación de villas y viviendas precarias, y 2) la decisión del gobierno peronista de modificar el abordaje y proponer la construcción de viviendas en las villas, en vez de su erradicación (Oszlak, 1991). No obstante, el intento de cambio de paradigma, con la llegada de la dictadura cívico-militar en 1976, la agresividad hacia las villas alcanzó niveles extremadamente altos (Snitcofsky, et al., 2021). Esto implicó la desaparición de villas a través de desalojos forzosos sin ofrecer soluciones alternativas, especialmente en la zona norte de la ciudad de Buenos Aires, y también, la desarticulación de las organizaciones villeras que habían logrado cierta legitimidad a inicios de los años setenta.

En tal sentido, el municipio de la ciudad de Buenos Aires implementó un Plan de Erradicación que constaba de tres etapas: congelamiento, desaliento y erradicación. Mucha de esta población expulsada encontró un nuevo refugio en los nacientes asentamientos del conurbano bonaerense (Oszlak 1991; Cravino 2006; Fernández Wagner 2008).

Con la recuperación de la democracia, el repoblamiento de villas en la CABA y el crecimiento sostenido de los asentamientos en el conurbano, se comenzó a revertir el paradigma erradicador, y la idea de radicar las villas, urbanizarlas y regularizar la ocupación del suelo urbano empezó a ganar fuerza. Sin embargo, la crisis social y económica de los años '80 limitó considerablemente los avances en esta dirección; y los años '90, caracterizados por la profundización de políticas neoliberales, llevaron a una pérdida de importancia de la política habitacional, frente a una creciente mercantilización del acceso a la vivienda y de los lotes en las urbanizaciones informales. A pesar de esto, en este período emergió una red de organizaciones sociales de base territorial (Svampa, 2005) que comenzó a canalizar las luchas de la población villera. Sus principales demandas se centraban en la regularización de la propiedad de las tierras ocupadas y la urbanización integral de los barrios.

En un contexto de políticas estatales y programas cada vez más descentralizados y focalizados, se creó, bajo la Ley de Emergencia Económica y mediante el decreto del Poder Ejecutivo N° 846/1991, la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales – Programa Arraigo. Este programa buscaba abordar la situación de la población de bajos recursos que había ocupado tierras fiscales de manera pacífica. Reconocía la propiedad de la tierra como una necesidad básica y suponía que su regularización dominial beneficiaría el desarrollo de estos asentamientos (cuestión ampliamente revocada por los niveles de precarización de los

barrios). También se puede resaltar como aspecto característico del período de descentralización impulsado en los años noventa, la interacción con una mayor cantidad de actores, que introdujo en el diseño de las políticas de hábitat la dimensión participativa (Di Virgilio 2022), como en el caso del Programa de Mejoramiento de Barrios (ProMeBa) – aún vigente- y de importancia en el proceso de formulación de políticas orientadas a la integración socio-urbana. El ProMeBa fue lanzado en 1996 por el gobierno nacional como parte de un esfuerzo más amplio para abordar la pobreza urbana y mejorar la calidad de vida en los barrios vulnerables. Sus objetivos no se restringieron solamente a mejorar la infraestructura física, sino que también abordaron aspectos sociales, culturales y económicos, para alcanzar un desarrollo integral que incluyera educación, salud y cohesión social; y tuvo la particularidad de recibir apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), lo que permitió su expansión y ejecución en diversas localidades.

Simultáneamente, en la CABA, se aprobó por ley el Programa de Integración y Radicación de Villas (PRIT) en el año 2001, cuyo objetivo era ofrecer una solución definitiva al problema de las villas mediante la regularización dominial y la construcción de viviendas. Este programa se proponía abordar la problemática de las villas de manera integral, diferenciándose de iniciativas anteriores al requerir que las mejoras en los asentamientos fueran realizadas junto a la población residente, lo que hacía esencial el vínculo con los vecinos (Cravino, 2009). Sin embargo, el PRIT no logró resultados significativamente diferentes a los del Programa Arraigo.

La crisis económica, social y política sucedida en 2001-2002 agravó enormemente las condiciones habitacionales de vastos sectores de la población y, en particular, de los sectores populares. Recién en 2008, durante los primeros meses del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, se buscó profundizar y agilizar las políticas públicas de gestión de tierras mediante la reestructuración de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, en la nueva Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social “Padre Carlos Mugica”, órgano que continuó y profundizó la ejecución del Programa Arraigo, que pasó a depender de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Durante esta gestión también se intensificó la implementación del ProMeBa con una importante cobertura en todo el país, incluso en el municipio de Quilmes, que contó con una unidad ejecutora propia.

A partir del 2015, el presidente Mauricio Macri creó el Plan Nacional de Hábitat, que dio continuidad al ProMeBa y amplió la cartera de programas de mejoramiento de barrios,

financiados a través de organismos de cooperación internacional como el Banco Mundial, CAF y FONPLATA.

Otras políticas relevantes del período para abordar la problemática de los barrios populares fueron el Registro Nacional de Barrios Populares (2017), el Certificado de Vivienda Familiar (2017), el Régimen de Integración Urbana y Regularización Dominial (2018), el Programa de Integración Socio Urbana (PISU) y el Fideicomiso de Integración Socio Urbana (FISU). Todas estas iniciativas fueron producto del consenso sobre la necesidad de integrar social y urbanísticamente los barrios populares (Boix y otros, 2023).

El derrotero del abordaje estatal hacia los barrios populares pasó entonces de un paradigma de erradicación total, a uno de radicación definitiva, que con el tiempo fue asumiendo distintos matices, primero de urbanización o “re-urbanización” y, más recientemente, de integración socio-urbana (Chudnovsky 2020; García Monticelli 2023).

En síntesis, retomando la tipología desarrollada por Di Virgilio, Guevara y Arqueros (2014) y Clichevsky (2003), es posible agrupar las políticas públicas argentinas hacia los barrios populares en tres grandes grupos: 1) aquellas intervenciones que buscan exclusivamente la legalización del dominio; 2) aquellas que tienen por objetivo sanear la situación urbano-ambiental; y 3) aquellas que abordan la regularización de manera integral, combinando los objetivos 1 y 2.

Durante muchos años, las políticas de regularización que más se implementaron en Argentina fueron las primeras. El Programa Arraigo, por ejemplo, sobre todo en sus orígenes, buscaba exclusivamente la legalización del dominio. Esto se debe principalmente a que la legalización de la tenencia por medio de la titulación es menos costosa y ha sido ampliamente respaldada por algunos organismos internacionales debido a sus supuestos efectos multiplicadores. Arqueros y Canestraro (2017) demostraron que esos efectos multiplicadores nunca llegaron, y finalmente el Estado, con la entrega del título, se desentendió de su responsabilidad de garantizar una vida digna a estas familias.

El Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio-Urbana, en cambio, tiene por objetivo abordar la regularización de manera integral. A continuación, se revisan los avances en este sentido en Quilmes.

1.3 Diferentes líneas de intervención estatal en barrios populares entre 2019 y 2025

Las políticas habitacionales orientadas a barrios populares durante el periodo 2019-2023 en el gobierno nacional del Frente de Todos, presidido por Alberto Fernández, buscaron profundizar el enfoque radicatorio de los barrios con intervenciones orientadas al mejoramiento habitacional y urbano. Se implementó un conjunto de lineamientos con distintos propósitos, que se vieron afectados por la crisis sanitaria causada por la pandemia del COVID-19 y las fuertes restricciones ocasionadas por la crisis económica y el endeudamiento externo. A ello se sumaron debates internos, cambios de autoridades y reformulaciones de áreas que impactaron negativamente en la implementación efectiva de las políticas.

Al comienzo de esta gestión, se creó el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (en adelante, MDTyH), en respuesta a una demanda histórica de sectores sociales organizados y académicos relacionados con las problemáticas del hábitat. El objetivo del nuevo ministerio fue fomentar una mayor participación de las organizaciones sociales del hábitat en la implementación de políticas, promover la integración sociourbana de los barrios populares y desarrollar estrategias concretas para la regulación del suelo y la planificación territorial. Sin embargo, el decreto que creó los ministerios (Decreto 7/2019), asignaba competencias en materia de acceso a vivienda y hábitat al Ministerio de Desarrollo Social (en adelante, MDS), lo que generó un solapamiento de funciones entre ambas carteras y derivó en la primera crisis interna del nuevo ministerio.

Los conflictos entre los diferentes espacios políticos responsables de las áreas en ambos ministerios, la falta de toma de decisiones de la titular política del MDTyH y la crisis provocada por las tomas de tierras impulsadas por los efectos de la pandemia, convergieron en la renuncia de la ministra María Eugenia Bielsa, y de gran parte de su equipo de trabajo. La designación del nuevo ministro, el Ing. Jorge Ferraresi (hasta ese momento intendente del Municipio de Avellaneda), significó un giro de la política habitacional hacia un enfoque más tradicional (viviendista), con el objetivo de generar reactivación económica y empleo. Las funciones relacionadas con la urbanización de barrios populares del MDTyH fueron traspasadas a la Secretaría de Integración Socio-urbana (SISU) del MDS. Esta reestructuración estableció una clara distribución de responsabilidades entre los ministerios en cuanto a la atención del déficit habitacional. El MDTyH se centró en un enfoque viviendista y cuantitativo del déficit a través de políticas de construcción de vivienda nueva y generación de suelo

urbano para diversos sectores sociales, mientras que el MDS atendió el déficit cualitativo mediante políticas orientadas a la producción de hábitat en barrios populares registrados en el ReNaBaP (Registro Nacional de Barrios Populares). Esto se reflejó en el perfil de las políticas y programas desarrollados en cada uno de los ministerios.

Las principales políticas habitacionales impulsadas por el MDTyH fueron el programa Casa Propia, el ProCreAr y el Reconstruir, todas orientadas a la producción de vivienda nueva en la ciudad formal consolidada. Aquí se presentarán estilizadamente estos programas, dado que no se orientan a barrios populares, pero es importante dimensionar sus niveles de ejecución para poder dilucidar en qué medida y cómo se dio respuesta al déficit habitacional del Municipio de Quilmes. El Programa Casa Propia fue diseñado e implementado para facilitar el acceso a viviendas mediante la construcción de unidades habitacionales entregadas “llave en mano” y el otorgamiento de créditos para la construcción o refacción. Entre sus principales características se destacan:

- Créditos a tasa cero: financiamiento accesible, especialmente destinado a sectores de ingresos medios y bajos, para la construcción de viviendas en terrenos propios o para la mejora de condiciones habitacionales existentes.
- Construcción federal: promovió la edificación de viviendas a través de convenios con gobiernos provinciales y municipales, priorizando un enfoque descentralizado y con criterios de equidad territorial.
- Generación de empleo: además de mejorar el acceso a la vivienda, buscaba dinamizar el empleo en la construcción.

El ProCreAr combinaba financiamiento estatal con esquemas de crédito hipotecario accesible. Retomando su implementación inicial de 2012, el programa en este período incorporó innovaciones en su diseño. Sus principales líneas de acción incluyeron:

- Lotes con servicios: provisión de terrenos urbanizados con infraestructura básica para la construcción de viviendas.
- Construcción y refacción: créditos para la edificación de viviendas en terrenos propios, así como para mejoras en unidades existentes.

- Desarrollos urbanísticos: creación de complejos habitacionales integrados que incluyeran viviendas de calidad, espacios verdes y servicios esenciales, destinados a familias de ingresos medios y bajos.
- Mejoras en el acceso financiero: incorporación de la fórmula Hog.Ar, que ajustaba los créditos por la evolución salarial, reduciendo la vulnerabilidad ante variaciones macroeconómicas.

Desde esta cartera también se impulsó el programa *Reconstruir* para reactivar y finalizar obras de vivienda ejecutadas mediante el Plan Federal de Vivienda entre el 2003-2015, que fueron paralizadas y abandonadas por el gobierno de Mauricio Macri en todo el país.

Por otra parte, desde el MDS, específicamente desde la SISU, la política orientada a barrios registrados en el ReNaBaP se comenzó a implementar con fuerza a partir de la constitución del FISU (Fondo de Integración Socio-Urbana) creado por el decreto 819/19 conforme a lo establecido por la ley 27.453/18. El FISU se fondeaba por asignaciones presupuestarias específicas: impuestos con afectación específica, 15% del Aporte Solidario y Extraordinario (grandes fortunas) y 9% del impuesto PAIS, dos fuentes de financiamiento con un plazo de finalización predeterminado: el primero, un impuesto establecido por única vez; y el segundo, con una duración de 5 años. Entre 2021 y 2023, a través de las distintas fuentes que componen el FISU, la SISU ejecutó \$318.314 millones de pesos en las diversas obras de sus programas².

Mediante este fondo se buscó financiar proyectos de integración socio-urbana en barrios populares que figuren en el registro a partir de un

conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad (Ley 27.453/18, art. 1).

² Fuente: Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/integracionsociourbana/transparencia/ejecucion-presupuestaria> (Actualizado al 5 de diciembre de 2023).

Esta ley también estableció la expropiación de los terrenos declarados de utilidad pública donde se asientan los barrios populares ReNaBaP. Para su ejecución se establecieron 4 líneas programáticas:

- 1) *Proyectos de Obras Tempranas (POT)* orientados a financiar obras específicas para la mejora de la calidad de vida de los pobladores de los barrios (como pueden ser obras de conexión intra-lote de electricidad, agua y/o cloaca, construcción de veredas, arbolado, mejoramiento de espacios públicos y/o comunitarios, núcleos húmedos, entre otras obras).
- 2) *Proyectos Ejecutivos Generales (PEG)*, orientados a financiar tareas de diseño integral de un proyecto de integración urbano-barrial, debiendo contemplar para cada proyecto: un diagnóstico integral participativo, una propuesta de adecuación y mejoramiento de la infraestructura, servicios y reducción de riesgos, una propuesta de regularización urbana y dominial, estudios complementarios (de mensura, hidrológico, de suelo, entre otros), certificados de factibilidad de conexión a servicios, apto ambiental e hidráulico, y legajos de obra.
- 3) El programa *Lotes con servicios (Lote.Ar)* tuvo tres propósitos: financiar lotes con servicios a sectores populares para la creación de vivienda única, familiar y de ocupación permanente; facilitar la adquisición de tierras para la elaboración de proyectos urbanísticos mediante la compra de suelo y posterior generación de nuevo suelo urbano destinado a familias de sectores populares; e impulsar el programa Acciones para el Repoblamiento Comunitario de la Argentina (ARCA) para la promoción del desarrollo de pequeñas comunidades en territorios rurales, que por su cercanía a las ciudades cuentan con acceso a los servicios educativos y sanitarios del Estado.
- 4) El programa *Mi Pieza*, una asistencia económica -vía transferencia directa- focalizada en mujeres que viven en barrios populares del ReNaBaP orientada a financiar mejoramiento de paredes, construcción de paredes para división interior de la vivienda, mejoramiento de piso y aberturas, refacción menor de plomería y/o electricidad, ampliación de la vivienda y mejoramiento de techos.

La SISU implementó otros programas complementarios (heredados de gestiones anteriores) orientados a la integración socio-urbana con financiamientos internacionales:

- el Programa de Integración Socio-Urbana (PISU), financiado por el BID 4804 OC/AR, que fomentaba siete Planes Barriales de Integración socio-urbana (PIB) en barrios ReNaBaP de distintos puntos del país (ninguno en el AMBA); y

- el Programa de Mejoramiento de Barrios (PRoMeBa) en su cuarta etapa, financiado por el BID 3458/OC-AR), que desarrolló mejoras en la habitabilidad de los hogares situados en villas y asentamientos irregulares, a través de la legalización de la tenencia de la tierra, la provisión de infraestructura básica y el desarrollo comunitario.

El Potenciar Trabajo³ fue otra política pública a cargo de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social que, en 2020, buscaba vincular los planes sociales con la generación de empleo y capacitación laboral. Además de recibir una ayuda económica mensual, las y los titulares se capacitaban y/o formaban parte de proyectos socioproductivos, que se enmarcaban en sectores de intervención territorial: construcción y mejoramiento de espacios públicos, espacios comunitarios y viviendas vulnerables, actividades de saneamiento ambiental y promoción de la salud.

El programa se desarrolló articulando dos líneas de financiamiento distintas: por un lado, el Salario Social Complementario, que era una prestación individual para cada titular, equivalente al 50% del Salario Mínimo Vital y Móvil; y, por otro lado, el desembolso de las unidades ejecutoras (organizaciones no gubernamentales o gubernamentales, que reciben un subsidio para la implementación de los proyectos, en los cuales se insertan los titulares, como requisito para la permanencia en el programa).

Este conjunto de políticas representó un avance significativo en la implementación de intervenciones que fomenten la radicación definitiva de las poblaciones en sus barrios, así como en la promoción de obras que mejoren la calidad de vida urbana y habitacional de los mismos. Por primera vez en la historia de la política de barrios populares se estableció un registro (el ReNaBaP), con actualizaciones periódicas, que identificó e incorporó barrios, otorgándoles el derecho a su integración socio-urbana con el resto de la ciudad y se establecieron fondos específicos (el FISU) para su ejecución.

Con el triunfo en las elecciones nacionales de la Libertad Avanza que llevó a la presidencia a Javier Milei en diciembre de 2023, se produjo un cambio drástico en las políticas habitacionales. En el plano de la estructura ministerial del Estado Nacional fueron eliminados

³ El Potenciar Trabajo no forma parte del análisis cuantitativo de este artículo debido a la falta de información oficial sobre la evolución del mismo. En diciembre de 2023, la ejecución del programa fue judicializada por el gobierno nacional entrante y, ante su intervención, no existen datos oficiales sobre su evolución a lo largo de la gestión del gobierno anterior. No obstante, en el análisis cualitativo de la política se harán menciones al mismo porque su peso ha sido fuerte entre las entrevistadas.

los Ministerios de Desarrollo Territorial y Hábitat y de Desarrollo Social. En el plano de las acciones materiales del Estado nacional fueron frenadas las obras públicas.

En este marco, la cuestión habitacional pasó a ser atendida por la Secretaría de Desarrollo Territorial, Hábitat y Vivienda, dependiente del Ministerio de Economía (Decreto 293/2024), enunciando la decisión de imprimirle una fuerte orientación hacia la financiarización del desarrollo urbano-habitacional mediante alianzas público-privadas. La Secretaría de Integración Socio-Urbana (SISU) del ex MDS también pasó a depender de la misma secretaría, con la desarticulación del Fondo de Integración Socio-Urbana (FISU), a partir del cual fueron financiadas las obras de integración socio-urbana (Decreto 193/2024).

El presupuesto destinado a estas obras y su nivel de ejecución para mediados de 2024, dan cuenta de la discontinuidad de las políticas públicas que se venían implementando y la desarticulación del entramado institucional del período anterior. El Cuadro 1 sintetiza los principales datos relevados en este sentido.

Cuadro 1: Asignación presupuestaria para Integración Socio Urbana. 2024.

Organismo	Programa	Actividad/obra	Presupuesto Inicial	Presupuesto vigente	Ejecutado	Pagado	% Ejecutado
Sec. Desarrollo Territorial, Hábitat y Vivienda	Integración Socio Urbana	Abordaje Integral de Barrios Populares	29.203,3	29.203,3	0	0	0
Sec. Desarrollo Territorial, Hábitat y Vivienda	Integración Socio Urbana	Administracion y Conduccion	713,9	2.117,2	2.027,1	1.989,1	95,74
Sec. Desarrollo Territorial, Hábitat y Vivienda	Integración Socio Urbana	Acciones Vinculadas al Programa de Integración Socio Urbana en Barrios Populares (BID N° 4804/OC-AR)	4.072,6	4.072,6	0	0	0
Sec. Desarrollo Territorial, Hábitat y Vivienda	Integración Socio Urbana	Acciones de Integración Socio Urbana en Barrios Populares – PISU II (BID N° 5741/OC-AR)	2.280,9	2.280,9	202,3	0	8,87

Los valores expresados en términos absolutos corresponden a millones de pesos. Fuente: eSidif (Última actualización del ejercicio 2024: 26 de julio de 2024).

Como se puede observar en el Cuadro 1, la ejecución del programa “Integración Socio Urbana” perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Territorial, Hábitat y Vivienda corresponde principalmente a la actividad “Administración y Conducción” (95,74%). Es decir, solo se ejecutó presupuesto para afrontar gastos en personal. La actividad “Acciones de Integración Socio Urbana en Barrios Populares - PISU II (BID N° 5741/OC-AR)” presenta solo un 8,87% de nivel de ejecución y las restantes actividades de “Abordaje integral de Barrios Populares” y de “Acciones vinculadas al Programa de Integración Socio Urbana en Barrios Populares (BID N° 4804/OC-AR)” presentan 0% de nivel de ejecución. Estos datos permiten inferir la parálisis total de las obras impulsadas por las políticas nacionales hacia barrios populares.

Por otro lado, el Potenciar Trabajo fue desdoblado en dos nuevos programas que se encuentran en la órbita del nuevo Ministerio de Capital Humano: el Programa Volver al Trabajo y el Programa Acompañamiento Social. Ambos programas están dirigidos a los anteriormente beneficiarios del Potenciar Trabajo. El primero alcanza a las personas entre 18 y 49 años y se orienta a buscar la inserción del beneficiario en el mercado laboral, a través de una serie de capacitaciones y de entrega de certificados de competencias laborales. Además, otorga una “asignación dineraria” fija (\$78.000 en noviembre de 2024) a cada uno de los inscriptos y tiene una vigencia total de 24 meses.

El Programa Acompañamiento Social está dirigido a personas mayores de 50 años o madres de cuatro o más hijos menores de 18 años. Según el sitio oficial del Ministerio, este programa consta de 4 ejes: 1) talleres sobre educación, salud, nutrición y derechos; 2) capacitaciones para impulsar emprendimientos socioproductivos; 3) asesoramiento para jubilarse; y 4) ayuda económica o material para garantizar una nutrición adecuada. Cabe agregar que no hay ningún tipo de detalle sobre esta “ayuda económica o material” u otro tipo de asignación de dinero.

2. Quilmes: las políticas de hábitat a escala local

Los problemas habitacionales suelen ser recopilados por diferentes relevamientos oficiales (por ejemplo, el Censo Nacional, la Encuesta Permanente de Hogares, el ReNaBaP, entre otros) en términos de “déficit habitacional”. Estas fuentes estadísticas (y también gran

parte de la bibliografía especializada) distinguen entre dos tipos de déficit: cuantitativo y cualitativo. El déficit cuantitativo se refiere a hogares en viviendas irrecuperables que requieren reemplazo, mientras que el déficit cualitativo abarca viviendas en condiciones precarias que pueden ser rehabilitadas o que, a pesar de ser adecuadas, son insuficientes en tamaño, generando hacinamiento crítico (tres o más personas por cuarto). Esta distinción orienta el diseño e implementación de las políticas públicas orientadas a barrios populares. La forma de construcción del problema habitacional en tanto déficit (cualitativo y cuantitativo) tiende a generar soluciones puntuales, ya sea orientadas a la construcción de viviendas nuevas, como a ampliaciones o mejoras de las existentes. Este tipo de políticas suele restringir el problema habitacional al artefacto “vivienda” y, de este modo, invisibiliza las problemáticas sistémicas de estos territorios (ambientales, de localización, de acceso a los servicios que la ciudad provee, de género, de infraestructura urbana, etc.). No obstante, al tratarse de la categoría más utilizada por los organismos públicos, resulta un punto de pasaje obligatorio. A continuación, se reconstruye parte del problema habitacional en Quilmes utilizando dichas categorías oficiales: déficit cuantitativo y cualitativo.

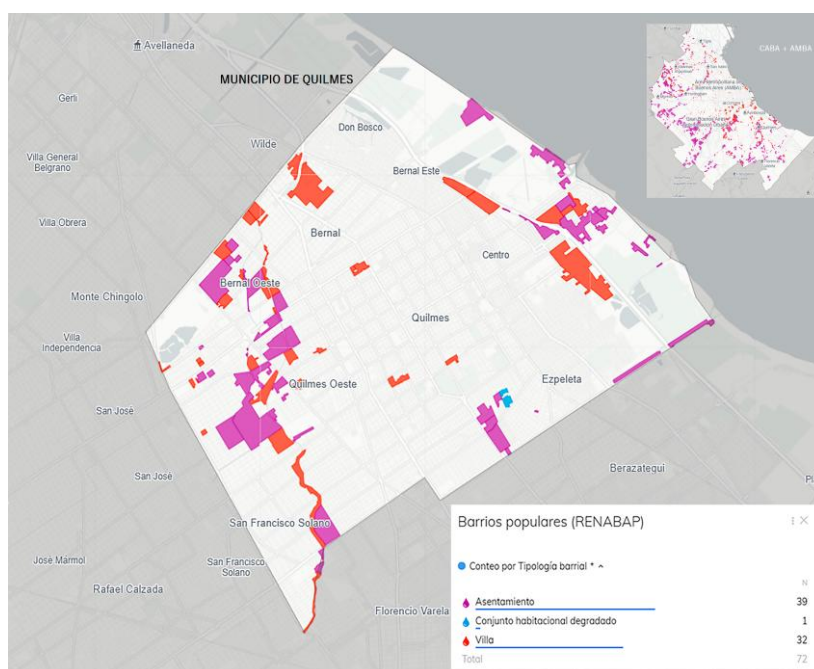
Caracterizando someramente el déficit habitacional de Quilmes, según los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022, el municipio cuenta con una población de 633.391 habitantes, lo que representa un incremento intercensal del 8,7% desde 2010. Estas personas viven en 214.681 hogares, de los cuales muchos de ellos habitan viviendas deficitarias. El 1,4% de hogares reside en viviendas con piso de tierra o ladrillo suelto u otro material; el 5,6% de los hogares, sin provisión de agua por cañería dentro de la vivienda; y el 14,4% de los hogares vive sin inodoro con descarga de agua dentro de la vivienda. Con estos valores, Quilmes se configura en uno de los municipios más vulnerables del AMBA. Si hacemos foco específicamente en el déficit habitacional, el 5% de los hogares (10.739 hogares) se encuentran en situación de déficit cuantitativo compuesto⁴. Es decir, necesitan viviendas nuevas para resolver su situación de emergencia habitacional (Censo, 2022). Esto es un dato aproximado del total de vivienda nueva que el Estado (en sus distintos niveles) debería construir. Ahora bien, calcular el déficit cualitativo (es decir, la cantidad de viviendas

⁴ Déficit cuantitativo simple (DCS) se calcula restando el total de viviendas particulares habitadas del total de hogares; mientras que el déficit cuantitativo compuesto (DCC) se calcula sumando al déficit cuantitativo simple el número de viviendas irrecuperables habitadas, como ranchos, casillas o locales no construidos para habitación.

que, aunque existen, requieren mejoras significativas en su infraestructura o en el acceso a servicios básicos) es más complejo por la falta de información oficial disponible del Censo 2022. Se necesita identificar la calidad de las viviendas a partir de la información de sus características físicas, del acceso a servicios públicos y de la distribución del espacio (hacinamiento y cohabitación), para generar un índice específico. Como lo que interesa analizar en este artículo son las políticas de mejoramiento barrial y las mismas se orientaron exclusivamente a barrios populares, los datos que nos aporta el ReNaBaP permiten construir el escenario sobre el que interviene la política.

El ReNaBaP (2023) identificó 72 barrios populares (entre villas y asentamientos) en Quilmes, que involucran a 37.165 familias que habitan en 33.780 viviendas (el 15,9% de las viviendas del municipio), de un total de 6.467 existentes en todo el país. Según este registro, los barrios populares ocupan un 8,9% de la superficie total del municipio. Como se puede ver en el mapa a continuación, 39 de estos barrios son asentamientos, mientras que 32 son villas, y hay una fuerte concentración de barrios populares en las zonas céntricas del municipio, fundamentalmente en los márgenes de los Arroyo Las Piedras y San Francisco (dos cursos de agua que atraviesan al municipio de norte a sur).

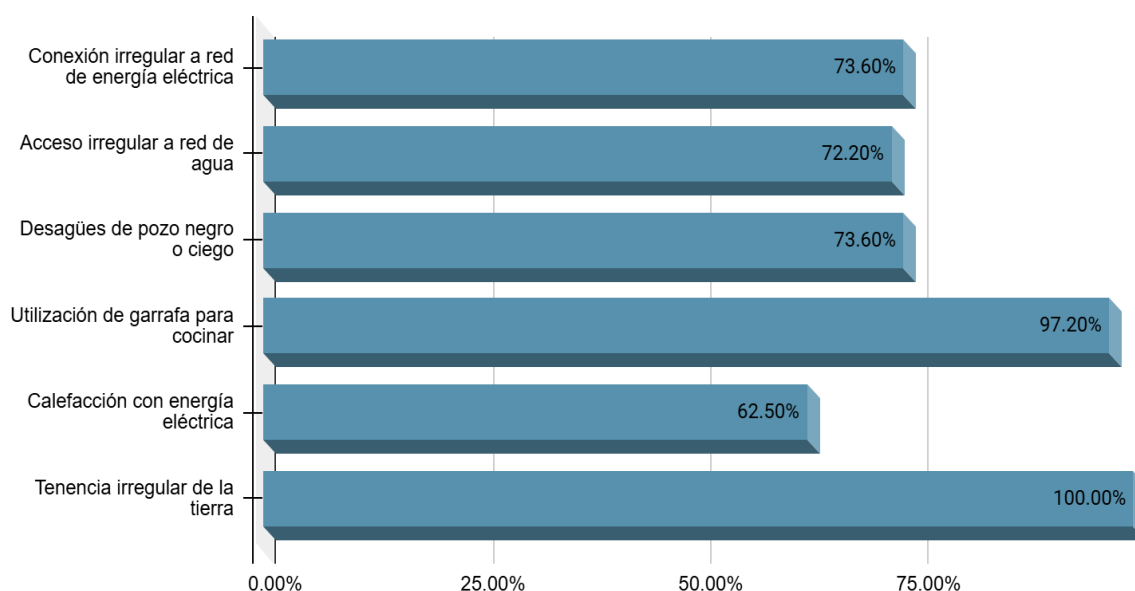
MAPA 1. Barrios ReNaBaP en el Municipio de Quilmes. 2023.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del ReNaBaP, Observatorio de Barrios Populares y Poblaciones.org. 2023.

En términos de acceso a servicios públicos en estos barrios, el ReNaBaP (2023) registró que el 73,6% contaba con conexión irregular a la red de energía eléctrica, el 72,2% tenía acceso irregular a la red de agua, el 73,6% utilizaba desagües de pozo negro o ciego, el 97,2% de estas familias cocinaba con garrafa y el 62,5% se calefaccionaba con electricidad, lo que representa un gasto significativo para su economía. Estas precariedades evidencian un importante déficit cualitativo que, combinado con el déficit cuantitativo reconstruido a partir de los datos del Censo 2022, posiciona a Quilmes como uno de los distritos con mayor necesidad de mejoras, ampliaciones de vivienda y nuevas construcciones.

GRÁFICO 1. Indicadores de disponibilidad de servicios públicos en barrios populares del ReNaBaP. Municipio de Quilmes. 2023.

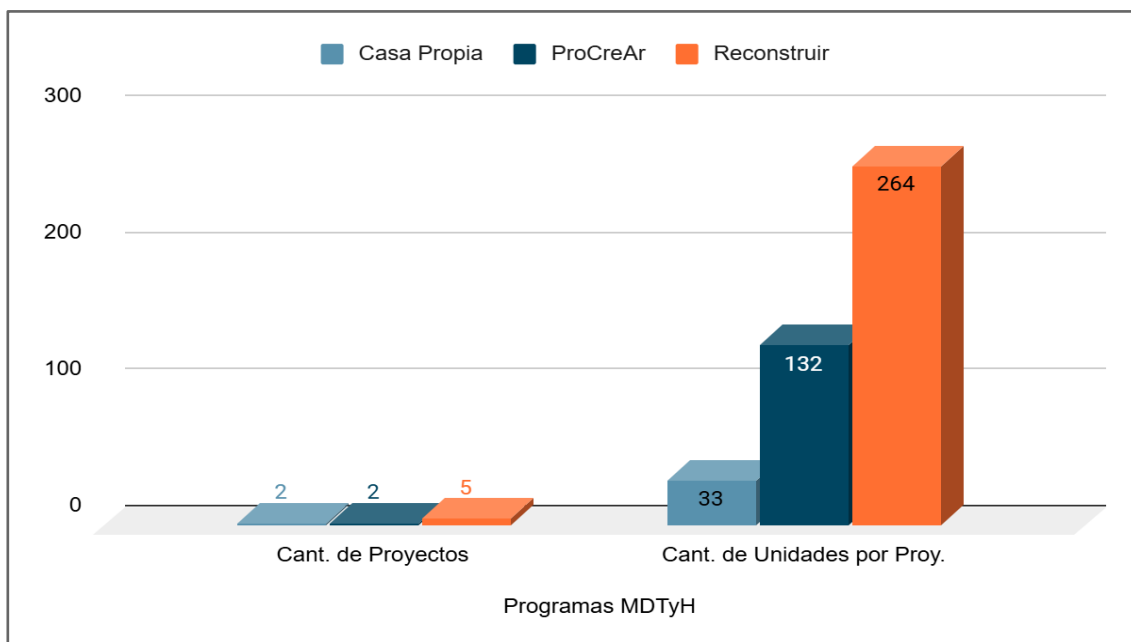


Fuente: Elaboración propia en base a datos del ReNaBaP. Observatorio de Barrios Populares, 2023.

Para dar respuesta a este déficit, la gestión del anterior gobierno nacional, tanto desde el MDTyH como desde el MDS, implementó un conjunto de políticas que mostraron con claridad su enfoque prioritario. Comenzando por la ejecución realizada por el MDTyH, se verificó que en el Municipio de Quilmes, los programas de esta cartera tuvieron una participación baja. Entre todas las líneas programáticas de producción de vivienda que tuvieron intervención en este territorio, se construyeron solo 429 viviendas nuevas totales

repartidas en 9 proyectos (frente a las 10.739 que se decía anteriormente que eran las necesarias para resolver el déficit cuantitativo), es decir, un 4%.

GRÁFICO 2: Intervenciones del MDTyH en el Municipio de Quilmes, por cantidad de proyectos y de unidades por proyecto. Diciembre 2019 - Diciembre 2023.

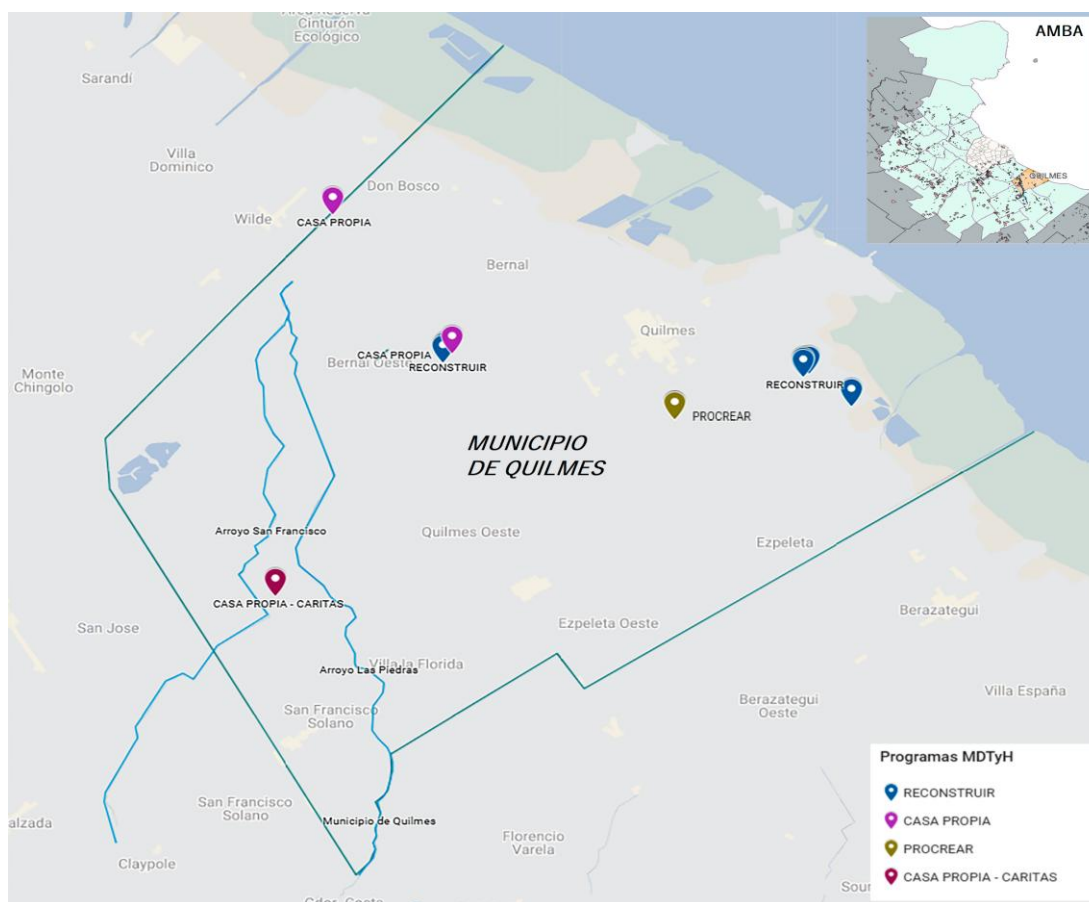


Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por el MDTyH. Agosto, 2023.

Al desagregar estos datos, se observa que la política del ex-ministerio hacia este municipio estuvo orientada a reactivar proyectos de construcción de vivienda inconclusos: el programa Reconstruir tuvo 5 proyectos, que involucraron a 264 viviendas, el ProCreAr y el Casa Propia contaron con dos proyectos cada uno, con 132 unidades de vivienda el primero y 33 el segundo. En cuanto a los niveles de avance de estas obras, todos estos proyectos a diciembre de 2023 (cuando se produjo el cambio de gobierno) se encontraban en pleno proceso de obra, que fue interrumpido posteriormente. Por último, en relación a los actores intervinientes en los procesos de producción de las viviendas, el órgano ejecutor de las obras del Reconstruir y el Casa Propia fue el mismo Municipio a través de sus propias cuadrillas, mientras que el Casa Propia Cáritas estuvo a cargo de la Conferencia Episcopal Argentina y las obras del ProCreAr fueron tercerizadas desde el nivel nacional de gobierno a la empresa Teximco S.A.

Si analizamos la localización de estos proyectos, en el próximo mapa se puede observar que la mayoría no se localiza en las zonas de concentración del déficit habitacional con presencia de barrios populares.

MAPA 2: Obras/proyectos impulsados desde el MDTyH en el Municipio de Quilmes.
Diciembre 2019 - Diciembre 2023.



Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por el MDTyH. Actualización de la información: agosto 2023.

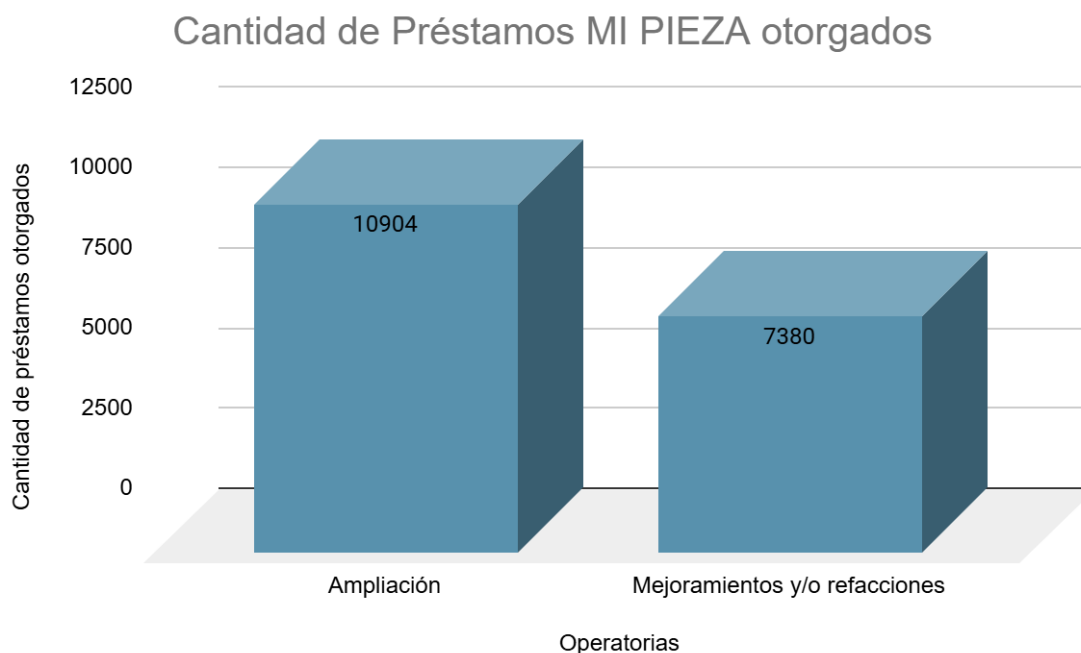
Al enfocar el análisis en el MDS, se debe tener en cuenta que los programas financiados por el FISU (POT, PEG y Lotes) son medidos por obras -que pueden ser de las más diversas como se mencionó anteriormente-, mientras que Mi Pieza cuantifica la cantidad de créditos para mejoramiento y/o ampliación de vivienda que se otorgaron. Para unificar criterios, se hablará de “intervenciones”.

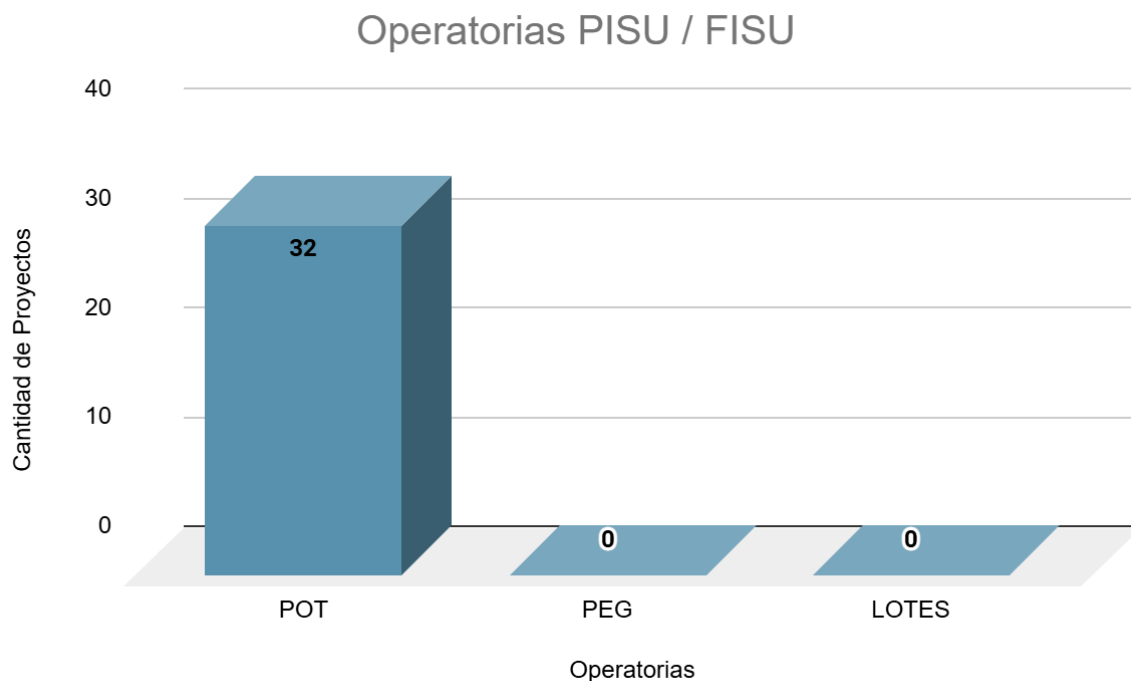
Cabe destacar la notable presencia del programa Mi Pieza en Quilmes, que ha otorgado un total de 18.284 créditos a mujeres jefas de hogar en barrios populares registrados en el ReNaBaP. De estos créditos, el 60% se destinó a ampliaciones y el 40% a

refacciones, localizándose (como se puede ver en el Mapa 3) principalmente en la franja costera y en los barrios situados a lo largo del Arroyo Las Piedras y San Francisco. La implementación de este programa en Quilmes representa el 12% del total ejecutado en el AMBA, posicionándolo como el segundo municipio con mayor presencia de esta política pública después de La Matanza. Esta situación es coherente con la densidad poblacional, dado que Quilmes es uno de los municipios con más alta concentración de población en barrios populares (Rodríguez et al., 2025). De los 72 barrios populares (ReNaBaP, 2023) de Quilmes, el Programa Mi Pieza asignó créditos en 71, teniendo una cobertura casi del 100% en estos territorios del municipio.

En relación a la implementación del Programa de Integración Socio Urbana (PISU) financiado por el FISU, se impulsaron 32 proyectos en Quilmes. Todos estos proyectos se correspondieron al POT (Programa de Obras Tempranas, descrito anteriormente) mediante obras de conexiones intradomiciliarias (agua, cloacas, energía eléctrica y gas) e intervenciones de vialidad, veredas, alumbrado público y/o arbolado.

GRÁFICOS 3 y 4: Intervenciones del MDS en el Municipio de Quilmes, por cantidad de proyectos y de unidades por proyecto. Diciembre 2019 - Diciembre 2023.





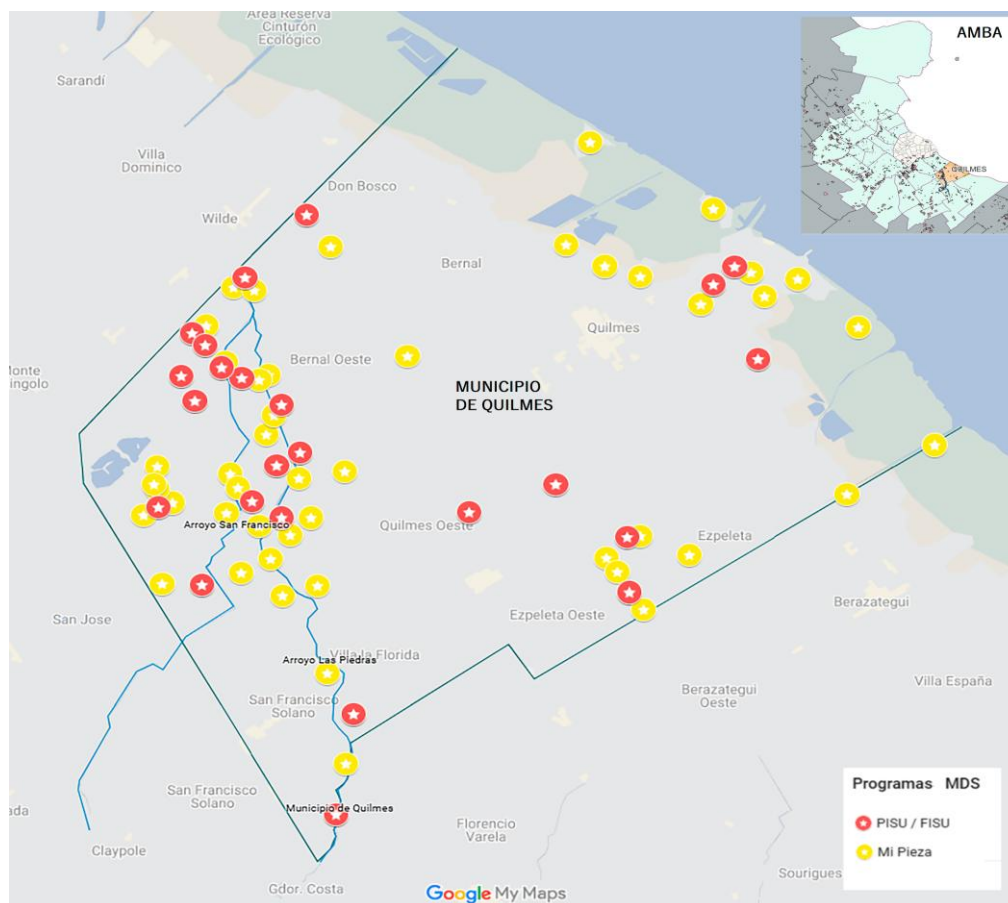
Arriba, los créditos de Mi Pieza otorgados en Quilmes para 1) Ampliación y 2) Mejoramiento y/o refacciones en la vivienda. Abajo, los programas del PISU / FISU implementados en Quilmes. Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por el MDS. Agosto, 2023.

La mayoría de las intervenciones del POT, a diciembre de 2023, se encontraban en curso (solo tres de ellas alcanzaron a ser finalizadas) y todas ellas fueron ejecutadas por organizaciones sociales de base territorial que, organizadas en unidades ejecutoras, impulsaron las obras en sus territorios. Más adelante se verá que estas organizaciones a escala territorial no sólo fueron ejecutoras de obras, sino que también cumplieron un rol clave como contenedoras de la exclusión social que caracteriza a estos barrios.

Este programa también mostró fuerte concentración de obras en el borde costero y en los barrios situados a lo largo de sus cuencas. En relación a esta política pública, Quilmes también fue uno de los municipios del AMBA que recibió mayor cantidad de intervenciones.

MAPA 3: Intervenciones impulsadas desde el MDS en el Municipio de Quilmes⁵. Diciembre 2019 - Diciembre 2023.

⁵ Los 18.284 créditos asignados por Mi Pieza se ven subrepresentados en el mapa ya que hay una superposición de casos en los 71 barrios ReNaBaP donde fueron asignados. Con fines de resguardar la información personal de los destinatarios de los créditos, la información oficial registra la localización de los créditos por barrio y no por localización exacta de las viviendas beneficiarias.



Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por el MDTyH. Actualización de la información: agosto 2023.

La fuerte presencia en las intervenciones de esta cartera ministerial se constituyó en una respuesta concreta a las necesidades expresadas por el déficit habitacional del municipio, lo que indica una prioridad significativa en la mejora de la infraestructura habitacional existente en los barrios del ReNaBaP. Sin embargo, apremia señalar que en este partido no se ejecutaron Proyectos Ejecutivos Generales (PEG), los cuales estaban orientados a financiar tareas de diseño integral de un proyecto de integración urbano-barrial, lo que evidencia lo paliativa/puntual que resultó ser la intención de esta cartera de gobierno en el municipio. Es cierto que las intervenciones emprendidas mejoraron notablemente la calidad de vida inmediata de una gran cantidad de familias que viven en condiciones de precariedad absoluta. Sin embargo, la emergencia limitó el margen para la realización de obras que ofrecieran resultados más estructurales en términos de construcción de soluciones urbano-habitacionales integrales.

3. Consecuencias sociales: la retirada estatal de los barrios populares en Quilmes

Tal como se ha señalado a lo largo del presente artículo, los barrios populares del partido de Quilmes comprenden villas y asentamientos que carecen de acceso formal al suelo, presentan viviendas autoconstruidas con materiales precarios y evidencian una marcada deficiencia — o directamente ausencia— de infraestructura urbana, como pavimentación de calles, alumbrado público y tendido de red de servicios básicos. Asimismo, enfrentan problemáticas ambientales asociadas a distintos tipos de contaminación (del aire, del agua, del suelo, auditiva, visual, de acumulación de basura, y por cercanía a establecimientos industriales) y a la recurrencia de inundaciones (Clichevsky, 2002; Zapata et al., 2025). En su mayoría, estos territorios están habitados por grupos sociales de bajos ingresos, cuyas estrategias de reproducción material de vida se desarrollan, en gran parte, en condiciones de informalidad laboral y a partir de la ayuda social y estatal que perciben.

Las políticas habitacionales y de desarrollo social implementadas en barrios ReNaBaP durante la gestión del presidente Fernández, si bien no revirtieron las condiciones estructurales de exclusión social de estas poblaciones, sí operaron como soluciones coyunturales que viabilizaron la reproducción de la vida cotidiana de sus habitantes. Sin embargo, la reciente desarticulación de programas clave y la retirada del Estado Nacional de la implementación de políticas de bienestar social han provocado un deterioro significativo en las condiciones de vida de estos territorios.

Para complementar los datos presupuestarios recuperados en el apartado 1.3, que dan cuenta de la discontinuidad de las políticas relevadas, en el presente apartado se sintetizan, a partir de datos cualitativos obtenidos en entrevistas con referentas locales de barrios populares de Quilmes, las principales problemáticas que emergen de la actual coyuntura: la paralización de obras, la profundización de la crisis social, la desarticulación de la trama comunitaria, el agravamiento de problemas de salud y seguridad, y la invisibilización de la cuestión de género. Es decir, por un lado, estos relatos dan cuenta del efecto territorial del recorte presupuestario a escala nacional recuperado anteriormente y, por otro lado, dan cuenta de la percepción multidimensional del hábitat que presentan estas referentas.

- **Deterioro habitacional y paralización de obras de infraestructura**

En relación a la cuestión habitacional, programas como Mi Pieza tuvieron un impacto

significativo, permitiendo a múltiples familias ampliar sus viviendas, refaccionar muros o techos, o mejorar el acceso a servicios básicos. Recuperando las percepciones de las y los vecina/os de los barrios populares, las referentas entrevistadas destacaron la importancia de estas políticas en sus barrios:

El programa Mi Pieza fue muy valioso. Mucha gente usó esto para terminar o ampliar su casa, fue una ayuda gigante para barrios populares. Además, podías combinar obras: cambiabas las chapas del techo o mejorabas tu conexión a agua, te cubría varios aspectos de la vivienda (Entrevista n°1, septiembre, 2024).

A la gente le servía muchísimo el programa Mi Pieza. Hay casas muy precarias en estos barrios y ayudó muchísimo a terminarlas, agregar una pieza para los hijos, mejorar la calidad de vida de la familia (Entrevista n°3, septiembre, 2024).

La misma percepción emergió en relación a las intervenciones de la SISU ya sea mediante el otorgamiento de los Certificados de Vivienda Familiar y/o el POT que impulsaba en los barrios obras de infraestructura de servicios básicos:

Las obras de la SISU fueron centrales, el Certificado de Vivienda Familiar también, dado que muchas familias no contaban con las escrituras de sus viviendas (Entrevista n°2, septiembre, 2024).

Dada la magnitud y alcance de estos programas en Quilmes, su desarticulación significó un agravamiento directo de las condiciones habitacionales de los pobladores de barrios populares. La paralización de los POT implicó un freno en las posibilidades de conexión de las viviendas a las redes de servicios básicos, y la discontinuación del programa Mi Pieza profundizó las desigualdades territoriales: mientras que la mayoría de la población debió interrumpir las obras por falta de recursos, solo algunas familias, aquellas con mayores ingresos, fueron las que lograron completarlas. Las entrevistadas, además de valorar positivamente los programas ejecutados, cuestionaron su falta de continuidad:

El POT no se financia más, quedaron todos parados... tanto en el barrio Santo Domingo de Bernal, como en La Matera de Quilmes. En el barrio Los Pinos acá en Quilmes, supuestamente iban a comenzar, pero como están todos parados, no pasó nada. Está en el barrio Las Cañitas, que también estaba con el POT. Quedaron paradas las obras de agua y electricidad, de conexión intradomiciliaria. En el barrio Santo Domingo, que es donde yo trabajé el año pasado, se iban a conectar 60 viviendas en dos partes y solo se llegó a hacer 22 viviendas porque cuando en diciembre hubo cambio de

gobierno, desde noviembre ya no se podía acceder a plata y había que trabajar con el material que ya se había comprado... Y bueno, quedó todo varado (Entrevista n°1, septiembre, 2024).

El Programa Mi Pieza y Mi Baño, con este gobierno, no salió nada de nada, desaparecieron (...) y no hay nada que reemplace a esos programas... y también lo que se nota es que los barrios están más abandonados porque con el gobierno anterior, todos se quejaban, pero la recolección de basura era semanal, las cooperativas trabajaban en los barrios, se mantenía la limpieza y ahora nada, están los pastos altos y esta altura ya deberían estar las campañas por el dengue, pero no hay nada (Entrevista n°1, septiembre, 2024).

Todo lo que es regularización dominial se cortó de Nación, ya no se entregan nuevos certificados de vivienda familiar desde el ReNaBap. Es una política que no requiere demasiado dinero y está congelada (Entrevista n°3, septiembre, 2024).

Las obras de Provincia se están finalizando y las de Nación dijeron que las obras al más del 50% las iban a finalizar, pero no pasó todavía... De PROMEBA nada, está todo parado (Entrevista n°2, septiembre, 2024).

Por otro lado, el Programa Potenciar Trabajo, durante el gobierno anterior, impulsó soluciones habitacionales y transfería un monto de dinero mensual a muchos habitantes de los barrios populares, complementando sus ingresos informales a cambio de una contraprestación en obras o actividades barriales. Sin embargo, la actual implementación de la línea "Volver al Trabajo" se ha reducido a la entrega del monto mensual sin un seguimiento efectivo de las contraprestaciones, deteniendo la mayoría de las obras iniciadas. A esto se suma la falta de entrega de insumos necesarios para la ejecución de las tareas.

No se olviden que bajaron mucho el sueldo de los compañeros que trabajan en las cooperativas [del Potenciar Trabajo]. La gente trabajaba 4 horas de lunes a viernes y cobraba 176 mil pesos, en diciembre del año pasado. A partir de enero, pasaron todos a cobrar 76 mil pesos, entonces se están abocando a hacer otras cosas... Y aparte de eso, no están dando los insumos, las bolsas, las tanzas, los elementos de limpieza... Esperan que los vecinos puedan colaborar, pero la gente no siempre puede colaborar, hoy se vive día a día (...) es una invitación a irte de la cooperativa (Entrevista n°1, septiembre, 2024).

Habíamos logrado mejorar muchísimo los barrios en términos de limpieza y generación de trabajo remunerado (...) Hoy en día dieron de baja a mucha gente y además hoy no les podemos garantizar la continuidad (...) Solo se entrega el dinero, no hay un control efectivo de las actividades por parte del Estado Nacional (Entrevista n°3, septiembre, 2024).

En vez de dar de baja a tanta gente, podrían ver la manera de mejorar la política, no destruirla de este modo (Entrevista n°3, septiembre, 2024).

Muchas obras quedaron paradas. Con lo que sale todo hoy en día, tu casa es una prioridad, pero una entre muchas. Entonces la mayoría de las familias decide frenar las obras indefinidamente (Entrevista n°1, septiembre, 2024).

La interrupción de las obras del Potenciar Trabajo y el POT, en su mayoría, no fue retomada por el gobierno provincial ni municipal, y los habitantes tampoco pudieron continuarlas por sus propios medios. Además, los cursos de capacitación asociados al Potenciar Trabajo, que antes eran presenciales y ofrecían aprendizaje práctico que ofrecía una salida laboral (termofusión, instalación de cerámicos, electricidad), ahora son virtuales y su aprobación requiere completar una encuesta desvinculada a los objetivos del curso, desvirtuando el objetivo formativo:

Antes te permitían crecer con los cursos, al menos aprendías y podías aplicar ese conocimiento. Con este gobierno, todo eso se terminó, solo es trabajo por dos mangos (Entrevista n°1, septiembre, 2024).

La mayoría de los cursos se vaciaron de gente. Si arrancaban un curso de herrería tenían 20 personas, ahora hay 5 o 7 como máximo (Entrevista n°2, septiembre, 2024).

- **Crisis alimentaria y deterioro de la asistencia social**

La falta de asistencia social del Estado Nacional se evidencia críticamente en la situación de los merenderos y comedores, establecimientos centrales para el acceso a la alimentación básica en la actual crisis. No solo se recibe menos mercadería (incluso muchas veces vencida), sino que ha aumentado la cantidad de personas que asisten, incluyendo un número considerable de jubilados⁶.

Los comedores se llenaron de chicos con problemas de adicción y de jubilados. Los jubilados van con vergüenza a pedir comida, pero se ven

⁶ Vale aclarar que jubilados y pensionados son uno de los sectores más afectados por las políticas de ajuste del gobierno de Javier Milei. Con el objetivo de alcanzar el superávit fiscal financiero, el recorte de los haberes de este sector ha sido una de las variables de ajuste. En marzo de 2024, el Gobierno de Javier Milei decidió modificar la fórmula que se utilizaba para aumentar las jubilaciones desde 2021, durante la gestión del presidente Alberto Fernández. Es así que se derogó la ley 27.609 a través del DNU 274/24 y se vincularon los incrementos de las jubilaciones y pensiones a la inflación (sin recuperar lo perdido previamente). Según un informe del CEPA (Centro de Economía Política Argentina, 2025), el deterioro del poder adquisitivo de las jubilaciones y pensiones entre marzo 2024 y mayo 2025 es equivalente a un 32%.

muchísimo en los barrios (Entrevista n°1, septiembre, 2024).

Los comedores se hacen 2 veces a la semana. Si lo hacés todos los días, tenés que reducir la cantidad de gente sí o sí. No bajan mercadería, solo llega de Provincia y no alcanza. Nación no manda absolutamente nada (...) Nos dan leche que se vence a la semana siguiente o que ya está vencida, son los únicos alimentos que llegan (Entrevista n°1, septiembre, 2024).

Las ollas a veces tienen hasta 500 personas (Entrevista n°2, septiembre, 2024).

Hay hasta 4 cuadras de cola para pedir alimentos, y se llevan la vianda a las casas porque no hay espacio para recibir tanta gente en los comedores (Entrevista n°1, septiembre, 2024).

Nos dan leche que se vencen a la semana siguiente o vencidas, son los únicos alimentos que llegan. Lo mismo con medicamentos, dan pastillas anti-conceptivas en las salas de atención de salud que vencieron hace meses (Entrevista n°1, septiembre, 2024).

Si bien la mayoría de estos establecimientos enfrentan desabastecimiento, algunos pocos reciben mercadería suficiente a través de otros canales:

Por financiamiento provincial y nacional de Cáritas, mantienen una red de 5 comedores en Quilmes. Ellos tienen alimentos para los 5 días de la semana. Después hay una federación de 3 o 4 que los mantiene bien la provincia (Entrevista n°2, septiembre, 2024).

Estos establecimientos reciben \$200.000 mensuales para la compra de alimentos frescos vía Tarjeta Alimentar (utilizados para huevos, pollo y carne de cerdo), y algunos, \$50.000 semanales de Cáritas para verduras. Sin embargo, no todos los comedores acceden a ambos canales y, aun así, el aumento de la demanda los vuelve insuficientes. La demanda insatisfecha de estos comedores y merenderos es el claro indicador de la característica que asume la crisis en los barrios populares. Es posible triangular estos testimonios con notas periodísticas que evidencian la crisis alimentaria en relación a comedores y merenderos a los que asisten sectores populares (González del Solar, 11/2/2024 y 31/5/2024; Uranga, 29/05/2024; Ámbito Financiero, 30/5/2024).

- **Desarticulación comunitaria y desencanto político**

La transformación de las políticas públicas y la reducción de la presencia de movimientos sociales han llevado a la disolución de muchas cooperativas de trabajo, lo que a su vez ha

reducido la presencia de estas organizaciones en los territorios y ha disminuido su capacidad de acción y contención. A partir de la implementación del programa Potenciar Trabajo, se consolidaron numerosas cooperativas de trabajo encargadas de ejecutar tanto las obras como diversas actividades contempladas en el marco de dicho programa, así como también algunas previstas por el Plan de Obras Tempranas (POT). Si bien algunas de estas cooperativas operaban de manera autónoma, la mayoría se encontraba vinculada a organizaciones de base, en particular al Movimiento Evita. Sin embargo, las transformaciones en el diseño e implementación de las políticas públicas derivaron en la disolución de una parte significativa de estas cooperativas y en una disminución de la capacidad de afiliación de los movimientos sociales mencionados. Como resultado, su presencia territorial se vio considerablemente reducida.

Las organizaciones sociales se fueron desarticulando, hoy no se las ve mucho en el territorio. Creo que porque la gente está destinando el tiempo que tienen a trabajar más para comer, no es fácil pagar un boleto de transporte (Entrevista n°3, septiembre, 2024).

Bajó muchísimo la participación de la gente en las organizaciones. Entendemos que hay que trabajar y demás, pero se fueron todos. Preguntamos para reunirnos una vez al mes, una asamblea o algo, y casi nadie contesta (Entrevista n°2, septiembre, 2024).

Por semana tenemos 2 o 3 reuniones en merenderos o espacios comunitarios o casas de vecinos para hablar sobre la actualidad y no perder el debate político (...) Cuesta muchísimo, la gente no quiere hablar de política, están agotados (Entrevista n°2, septiembre, 2024).

Esta desarticulación impacta negativamente en la cohesión social y la capacidad de organización colectiva para elevar reclamos. A ello se suma un profundo desencanto político. Los habitantes de barrios populares tienden a culpar al gobierno municipal por el agravamiento de sus problemas, invisibilizando o minimizando el impacto de la retirada del Estado Nacional.

Por la situación actual, se le echa más la culpa al gobierno provincial y al municipal, que al nacional. Si hubiera ganado un gobierno libertario en provincia y municipio, la canción sería otra. Ahora la gente sigue culpando al kirchnerismo por todo esto (Entrevista n°1, septiembre, 2024).

La gente le echa la culpa de todo al gobierno municipal. Uno va, le cuenta y le explica a la gente de dónde viene cada política y quién la ejecuta, pero

está muy complicado (Entrevista n°2, septiembre, 2024).

El enojo es hacia la política en general. También con el municipio en particular porque los vecinos creen que todos los problemas debe resolverlo Mayra Mendoza. Tratamos de explicarles las competencias de cada nivel de estado, pero los vecinos no lo entienden (Entrevista n°3, septiembre, 2024).

Finalmente, las referentas entrevistadas también afirmaron que la mayoría de los barrios populares presentan capacidades de organización colectiva sumamente debilitadas, principalmente en relación a elevar reclamos hacia organismos públicos:

La gente que antes te peleaba o reclamaba por un programa o algo, ahora reciben una respuesta negativa y se van sin quejas. Están dormidos, no reaccionan, ni siquiera con nosotros. Son barrios con mucha trayectoria de militancia y lucha, pero están desunidos (Entrevista n°3, septiembre, 2024).

- **Agravamiento de problemas de salud y seguridad**

La retirada del Estado Nacional de los barrios populares y la disminución de la presencia de organizaciones sociales ha generado un vacío que, en algunos casos, ha sido ocupado por redes vinculadas al narcotráfico, exacerbando los problemas de seguridad y adicciones. Las organizaciones sociales desempeñaban un rol clave en los territorios como dispositivos de contención para personas atravesadas por situaciones de precariedad laboral y/o problemáticas de consumo. La pérdida de centralidad de estas organizaciones en los barrios ha dado lugar a una percepción extendida según la cual se habría producido un agravamiento de los conflictos vinculados a las adicciones y al aumento en la circulación y venta de sustancias ilícitas.

El consumo de crack es una problemática que viene en aumento (Entrevista n°1, septiembre, 2024).

Está creciendo mucho la venta de drogas en los barrios donde ya se daba y apareció en barrios donde nunca se había dado. Están usando de soldados a los pibes (Entrevista n°3, septiembre, 2024).

Estas organizaciones delictivas también tienden a funcionar como prestamistas para los habitantes, una dinámica en aumento que, aunque más visible en CABA, comienza a gestarse en Quilmes, sugiriendo una problemática creciente en todo el AMBA.

Acá están los prestamistas [están] hace rato, prestan por semana a kioscos y comercios. Si no les devolvés, te matan (Entrevista n°2, septiembre, 2024).

Hace poco nos enteramos que en La Matera empezó a aparecer con fuerza. Y si no podés pagar, te reclutan como soldado, a vos o a tus hijos. Por necesidad, la gente agarra. Se escucha en algunos barrios que está creciendo esta dinámica (Entrevista n°2, septiembre, 2024).

Los problemas de seguridad vinculados a organizaciones delictivas en barrios populares también fueron documentados por múltiples medios periodísticos en los últimos dos años (Cáritas Argentina, 26/6/2024; Diario Popular, 6/5/2025; Liotti, 7/6/2025).

A estos problemas se suma una preocupante situación en el ámbito de la salud pública, con un aumento de las enfermedades y una distribución caótica de medicamentos. Específicamente, las entrevistadas resaltaron el incremento de casos de tuberculosis y una alta demanda en pediatría.

Estamos teniendo muchas enfermedades. Hoy se están conociendo casos de tuberculosis muy seguido, algo bastante extraño. La mayor demanda es en relación a pediatría (Entrevista n°3, septiembre, 2024).

Existe una crisis en la provisión de medicación psiquiátrica, con ingresos irregulares y una distribución deficiente, lo que agrava los problemas de salud mental en la población, especialmente en jóvenes y madres. El aumento significativo del precio de los medicamentos también ha generado una escasez generalizada, incluyendo anticonceptivos. Un informe de CEPA dio cuenta de esta desregulación de los precios de medicamentos, registrando una disparada de precios promedio del 77,2% (CEPA, 2025a).

Gran problema con la falta de medicación psiquiátrica. No está ingresando la medicación (Entrevista n°3, septiembre, 2024).

Un mes hay una medicación, otro mes hay otra. Es muy caótica la distribución (Entrevista n°3, septiembre, 2024).

Aumentaron muchísimo los problemas de salud mental. En jóvenes y en madres que están cargando todo el peso de la familia (Entrevista n°3, septiembre, 2024).

Aumentó un montón el precio de la medicación, por eso faltó de todo este año, sobre todo pastillas anticonceptivas (Entrevista n°3, septiembre, 2024).

- **La cuestión de género y su invisibilización**

Otro aspecto crítico que emerge del trabajo de campo realizado es la desaparición

completa de la agenda de género en las políticas actuales. Los equipos multidisciplinarios de profesionales (abogados, psicólogos) que abordaban estas cuestiones en las organizaciones sociales se han desarticulado, relegando esta problemática a un segundo plano.

La cuestión de género desapareció completamente de agenda. En las organizaciones sociales se venía trabajando mucho en ese sentido, y ahora quedó relegado a un segundo o tercer plano. Todos los equipos multidisciplinarios con profesionales como abogados o psicólogos que colaboraban con esto, se desarmaron (Entrevista n°1, septiembre, 2024).

Aunque se mantienen casos de diabetes e hipertensión, estos no son considerados nuevos fenómenos. Existe un seguimiento particular a mujeres con problemas de salud mental derivados de violencia de género a nivel municipal, pero ya no es posible identificar un abordaje integral de la problemática de género en los barrios. El municipio aún sostiene el apoyo con charlas de ESI en escuelas y entrega de leche maternizada y pañales, pero solo en la medida en que puede adquirir la mercadería. Además, se asiste en la tramitación de sillas de ruedas y muletas.

En síntesis, las políticas habitacionales y de desarrollo social desarrolladas durante la gestión de Fernández desempeñaron un rol fundamental como paliativos frente a condiciones estructurales de exclusión social y económica. Programas como Mi Pieza y el POT (e incluso el Potenciar Trabajo) permitieron mejoras tangibles en las viviendas y en la infraestructura barrial, al tiempo que ofrecieron ingresos complementarios a familias trabajadoras en condiciones de informalidad. Es por esto que la interrupción (Mi Pieza y POT) y/o transformación (Potenciar Trabajo) de estas políticas ha intensificado la precarización en estos territorios, dejando obras inconclusas y reduciendo el acceso a oportunidades de capacitación y empleo. Esta discontinuidad, además, profundizó las desigualdades dentro de los barrios, exacerbando la vulnerabilidad de quienes dependen en gran medida del apoyo estatal.

La retirada del Estado Nacional de cuestiones vinculadas al bienestar social y la desarticulación de organizaciones sociales que operaban como intermediarias entre las políticas públicas y el territorio han generado efectos no deseados. La reducción de la presencia de estas organizaciones debilitó la cohesión social y dejó un vacío que, en algunos casos, según las personas entrevistadas, ha sido ocupado por redes vinculadas al narcotráfico, lo que no solo agrava los problemas de seguridad y adicciones, sino que también profundiza

la exclusión al empujar a los habitantes hacia dinámicas informales y peligrosas como mecanismo de subsistencia. Asimismo, el desabastecimiento de comedores y merenderos, combinado con el aumento de la demanda por parte de los habitantes de barrios populares, evidencia la insuficiencia de la asistencia social en un contexto de creciente crisis económica, dejando a jubilados, jóvenes y familias sin alternativas para cubrir sus necesidades básicas. Como agravante, los barrios populares enfrentan una pérdida de capacidad organizativa y de movilización, reflejo de un agotamiento social y político que limita la posibilidad de reclamar soluciones a sus problemáticas. Este debilitamiento no sólo afecta la posibilidad de elevar reclamos para acceder a derechos básicos, sino que también contribuye a una percepción difusa de las responsabilidades gubernamentales por parte de la población afectada, donde las culpas se concentran en los niveles municipales y provinciales. Finalmente, la invisibilización de la agenda de género en las políticas públicas añade una capa de vulnerabilidad adicional, desarticulando mecanismos de apoyo cruciales para la población más afectada.

4. Reflexiones finales

Este artículo buscó relevar y reflexionar sobre los efectos sociales de la desarticulación del conjunto de políticas de hábitat dirigidas a barrios populares durante el gobierno de Javier Milei. En términos generales, la transformación del Estado en esta gestión se materializó en la desaparición de la obra pública orientada a vivienda e infraestructura urbana y comunitaria, la interrupción de líneas de crédito orientadas al mejoramiento habitacional en barrios populares, la desarticulación de la trama organizativa a escala territorial y el agravamiento generalizado de las condiciones sanitarias y ambientales.

Lo reconstruido y analizado a lo largo de este artículo, permite afirmar que las políticas habitacionales implementadas en Quilmes durante el gobierno de Alberto Fernández estuvieron principalmente orientadas a reducir el déficit cualitativo a través del programa Mi Pieza y el POT. Los préstamos de Mi Pieza tuvieron presencia en casi todos los barrios populares del municipio y fueron impulsados centralmente en territorios inundables y contaminados a la vera de los arroyos Las Piedras y San Francisco. Las obras del POT tuvieron cobertura en casi la mitad de los barrios ReNaBaP del partido. Las soluciones habitacionales que se financiaron no resolvieron los problemas sistémicos de estos territorios y estuvieron

centradas en refaccionar/ampliar el artefacto “vivienda” en Mi Pieza y mejorar la infraestructura urbana y comunitaria mediante el POT. Sin embargo, estas políticas públicas redujeron una parte significativa del problema habitacional relevado en los barrios populares: el hacinamiento. A su vez, las intervenciones públicas en los barrios populares (sobre todo el Potenciar Trabajo) se orientaron a fortalecer los procesos de organización local y a las organizaciones de base presentes en estos territorios a partir de la figura de “unidades ejecutoras”.

La llegada del gobierno neoliberal de Javier Milei llevó a una desarticulación significativa del entramado de estas políticas públicas. En gran parte, esto se explica por la fragilidad de la arquitectura financiera de dichas políticas. El principal financiamiento de las intervenciones realizadas en los barrios populares provino del FISU. Este fondo era financiado por el 15% del Aporte Solidario y Extraordinario (grandes fortunas) y 9% del impuesto PAIS. El primero fue un impuesto implementado por única vez y el segundo fue un impuesto con una duración específica de 5 años. Por lo tanto, una parte importante de este financiamiento fue coyuntural, sin un diseño a largo plazo. Esta arquitectura financiera hizo que las intervenciones en los barrios populares dependan de la "voluntad" del gobierno de turno de continuar financiando las obras renovando las fuentes de financiamiento. Es decir, no fue necesario dar de baja partidas presupuestarias, sino simplemente no renovarlas. Con el gobierno de Javier Milei estas “voluntades” desaparecieron.

La investigación realizada demuestra que las políticas previas habían comenzado a generar mejoras en las condiciones materiales de vida de las familias que habitan en esos barrios. Paliativas, puntuales, pero mejoras materiales al fin, sobre las cuales se podrían haber generado futuras políticas complementarias que generen soluciones más integrales. La paralización de obras del POT, del programa Mi Pieza y del programa Potenciar Trabajo ha generado un impacto negativo en la comunidad, donde solo unas pocas familias han logrado finalizar sus obras, mientras que la mayoría ha quedado rezagada, profundizando las asimetrías territoriales.

Parte de estas políticas públicas tenía la virtud de incluir a los habitantes organizados territorialmente en unidades ejecutoras, lo cual permitía un mayor grado de adecuación y respuesta a las necesidades concretas de las comunidades. Además, estas organizaciones de base cumplían un rol fundamental en el fortalecimiento de los lazos comunitarios a escala territorial. El gobierno actual ha implementado estrategias para desarticular ese tejido

organizativo social. Esto llevó a que se redujera la participación de los habitantes en las actividades de las organizaciones sociales de base, dando lugar al crecimiento de redes delictivas vinculadas al narcotráfico, que aumentan los problemas de seguridad y salud en estos territorios. La reconversión del Potenciar Trabajo es un claro ejemplo, ya que ha transformado un programa originalmente destinado a fomentar el empleo y la formación en oficios en un esquema similar a un mero plan social, donde se entrega dinero sin control efectivo sobre las actividades realizadas.

Finalmente, la retirada del Estado en áreas de bienestar social ha impactado negativamente en las condiciones materiales de vida en los barrios populares, que presentan comedores y merenderos desbordados que no cuentan con la infraestructura ni los insumos necesarios para cubrir la demanda. Este deterioro se acompaña de una creciente crisis en prácticamente todas las dependencias de servicios públicos esenciales (por ejemplo, educación y salud) y un retroceso significativo en la política de género a escala barrial que, por ejemplo, brindaba contención esencial a víctimas de violencia o disponibilizaba métodos de anticoncepción.

Por lo expuesto hasta acá, es posible afirmar que el “déficit cero” del gobierno nacional es producto (en gran parte) del abandono de las políticas públicas orientadas a generar dinámicas de inclusión social. En definitiva, son los habitantes de barrios populares quienes “pagan” el “déficit cero”, a través de un deterioro generalizado de sus condiciones de vida.

La reconstrucción histórica de la emergencia de los barrios populares y la trayectoria de las políticas habitacionales orientadas a estos territorios, evidencia una tendencia cíclica en cuanto a la intervención estatal en barrios populares. Por un lado, existieron gobiernos que destinaron presupuesto a la ejecución de políticas de mejoramiento barrial, las cuales en su mayoría funcionaron como paliativas a una problemática estructural. Y, por otro lado, existieron gobiernos de corte neoliberal que desfinanciaron casi por completo cualquier intervención estatal en materia habitacional. En paralelo, esta reconstrucción histórica también demuestra el crecimiento de un entramado socio-organizativo que logró materializar sus reclamos en relación al acceso a un hábitat digno (por ejemplo, el reconocimiento a la radicación obtenido a través del ReNaBap).

El escenario actual exige una reflexión profunda sobre el rol del Estado y la necesidad urgente de diseñar políticas públicas integrales que no sólo aborden necesidades inmediatas,

sino que también promuevan la participación activa de las comunidades de barrios populares y fortalezcan el tejido socio-comunitario. Lo expuesto en este artículo demuestra que, para reducir las condiciones de precariedad socio-urbano-habitacional en barrios populares, las políticas públicas deben ser sostenibles (es decir, tener continuidad entre diferentes gobiernos) y garantizar el protagonismo de las comunidades en su planificación y ejecución. Combinando la provisión de recursos con la construcción de capacidades locales y garantizando la continuidad entre gestiones para lograr mejoras materiales duraderas y significativas en las condiciones de vida de las comunidades más vulnerables. La desarticulación o pérdida de importancia relativa (en términos de financiamiento y agenda) de este tipo de políticas solo puede decantar en mayores niveles de exclusión social en barrios populares.

Bibliografía

- Arqueros Mejica, S., y Canestraro, M. L. 2017. "Procesos sociales y dinámicas urbanas: debates sobre el abordaje de la informalidad". *Revista Cardinalis* 5(9):67-85.
- Barreto, M. Á. 2022. "La política habitacional argentina en perspectiva histórica: entre las buenas intenciones y las restricciones estructurales". *A&P Continuidad* 9(16):90-99.
- Barreto, M. Á. (2010). *El concepto de "hábitat" digno como meta de una política integral de áreas urbanas deficitarias críticas, para la integración social desde los derechos humanos*. *Revista INVI* 25(69):161-187.
- Boix, V., Brikman, D., Di Virgilio, M. M., Esteban, M. C., Ferme, N., Najman, M., y Solano, M. 2023. *Análisis de la oferta programática de la Secretaría de Integración Socio Urbana del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación*. Documento de Trabajo N° 224. Buenos Aires: CIPPEC.
- Centro de Economía Política Argentina (CEPA). 2025. *Movilidad previsional: Análisis de las actualizaciones jubilatorias con el DNU de Milei*. Buenos Aires: CEPA.
- Centro de Economía Política Argentina (CEPA). 2025a. *Informe sobre los medicamentos más consumidos por las personas mayores en Argentina*. Buenos Aires: CEPA.
- Chaves Montero, A. 2018. "La utilización de una metodología mixta en investigación social." En *Rompiendo barreras en la investigación*, editado por Kenneth

- Delgado, Santa Gadea, Walter Federico Gadea, y Sara Vera Quiñonez, 164-184. Machala: UTMACH.
- Clichevsky, N. 2002. *Pobreza y políticas urbano-ambientales en Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas.
- Clichevsky, N. 2003. *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N°75.
- Cravino, C. 2006. *Las villas de la ciudad: Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: UNGS.
- Cravino, C. 2009. *Entre el arraigo y el desalojo. La villa 31 de Retiro. Derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana*. Los Polvorines: UNGS.
- Cuenya, B., Armus, D., Di Loreto, M., y Peñalba, S. 1990. "Land invasions and grassroots organization: the Quilmes settlements in Greater Buenos Aires, Argentina". *Environmental and Urbanization* 1(2):61-73.
- Di Virgilio, M. M., Diaz, M., y Ramirez, L. 2022. "Las relaciones intergubernamentales en la gestión de la pandemia por COVID-19: radiografía de la gestión del hábitat en un escenario federal (Aglomerado Gran Buenos Aires, Argentina)". *Cuadernos Iberoamericanos* 10(02):10-40.
- Di Virgilio, M. M., Guevara, T., y Arqueros Mejica, S. 2014. "Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México". *Revista INVI* 29(80):17-51.
- Di Virgilio, M. M., Guevara, T., y Arqueros, S. 2015. "La evolución territorial y geográfica del conurbano bonaerense. El Gran Buenos Aires". *El Gran Buenos Aires* 1:73-102.
- Fernández Wagner, R. 2008. *Democracia y ciudad. Procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas (1983-2008)*. Los Polvorines: UNGS.
- García Monticelli, F. 2023. "Antecedentes, relevamiento, registro y ley". *Café de las Ciudades* (228).
- Izaguirre, I., y Aristizabal, Z. 1988. *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires: un ejercicio de formación de poder en el campo popular*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

- Kaztman, R. 1999. *Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Uruguay: PNUD-Uruguay-CEPAL.
- Massidda, L. 2015. *El Estado Argentino ante las Villas Miseria. Una lectura del Plan de Emergencia/Plan Integral (1956/57), primera iniciativa estatal de erradicación*. Tesis Doctoral. Buenos Aires: UBA.
- Merklen, D. 1991. *Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro*. Catálogos.
- Merklen, D. 1997. "Organización comunitaria y práctica política: Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires." *Nueva Sociedad* 149:162-177.
- O'Donnell, G., y Oszlak, O. 1981. *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Doc. CEDES – G.E. CLACSO.
- Oszlak, O. 1991. *Merecer la ciudad: Los pobres y el derecho al espacio urbano*.
- Rodríguez, M. C., y Di Virgilio, M. M., eds. 2011. *El caleidoscopio de las políticas habitacionales territoriales*. Buenos Aires: Prometeo.
- Rodríguez, M. C., Apaolaza, R., Vergara, A., y Faidutti, L. 2025. "Análisis de políticas de intervención urbanística reciente en barrios populares de la RMBA (2019-2023): el Programa "Mi pieza" y los "Proyectos de obras tempranas"". En *Territorio y habitar en la postpandemia. Transformaciones recientes de la región metropolitana de Buenos Aires*, editado por M. C. Rodríguez, 231-254. Buenos Aires: IIGG-Clacso.
- Snitcofsky, V., Camelli, E., y Massida, A. 2021. *Villas en Dictadura: Córdoba, Rosario y Buenos Aires*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Vidal Koppmann, S. 2015. "Urbanizaciones privadas en zonas costeras. Del goce pleno de la naturaleza a los negocios inmobiliarios. La costa atlántica argentina y las estrategias de ordenamiento territorial." *AG, Argentina como Geografía* 1:101-115.
- Vommaro, P. 2007. "Las organizaciones sociales de base territorial y comunitaria en Quilmes: el caso de las tomas de tierras y asentamientos de 1981." Ponencia presentada en IV Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Yujnovsky, O. 1984. *Claves políticas del problema habitacional argentino. 1995-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

- Zajac, J. 2021. "Gendarmería Nacional Argentina y la gestión de los conflictos y la violencia en barrios informales del sur de la Ciudad de Buenos Aires". *Runa* 42(1):351-368.
- Zapata, M.C. 2020. "Huellas de la reestructuración capitalista. Un análisis de la transformación urbana de la Región Metropolitana de Buenos Aires (Argentina)". *Estudios Demográficos y Urbanos* 35(3):663-694.
- Zapata, M.C., Davenport O., y Bidinost A. 2025. "¿Por qué siguen viviendo ahí? Condiciones de reproducción de vida de sectores populares en el Conurbano Sur del Buenos Aires". *Revista Cuaderno Urbano* 41(42).
- Zapata, M.C., Bidinost, A., Davenport, O. y Rodríguez, M. C. 2021. *Informe de coyuntura n°13: "Dimensiones de la pobreza estructural situada en un asentamiento periférico del conurbano bonaerense-Quilmes (GBA): Hacia una experiencia de producción social autogestionaria del hábitat popular en escenarios de COVID-19"*. Buenos Aires: IIGG-UBA.

Fuentes

- Ámbito Financiero* (30/05/2024). Crisis alimentaria: ya son 6.000 toneladas que el Gobierno no entrega a comedores.
- Cáritas Argentina* (26/6/2024). Conferencia "Estado o narcotráfico: valor de la integración sociourbana en barrios populares".
- Diario Popular* (6/5/2025). Desbarataron un búnker narco en Quilmes Oeste.
- E-Sedif* (2024). *Sistema Integrado de Información Financiera Internet. Ministerio de Economía. Argentina.*
- González del Solar, F. (31/01/2024). El Gobierno dejó de enviar alimentos a los comedores y pasará a un sistema de asignación de fondos por tarjeta. *Diario La Nación*.
- González del Solar, F. (11/02/2024). Comedores: limitados por la falta de alimentos solo tienen productos para dos semanas más. *Diario La Nación*.
- INDEC* (2022). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Argentina.*
- Liotti, J. (7/6/2025). El avance narco sobre un conurbano descompuesto. *Diario La Nación*.
- ReNaBaP* (2023). *Registro Nacional de Barrios Populares. Argentina.*

Uranga, W. (29/05/2024). Ollas vacías: cierran comedores por falta de fondos. *Diario*
Página 12.