

# “De los programas llave en mano a los programas por autogestión”. Un análisis de los modos de producción de vivienda de interés social en la Ciudad de Buenos Aires.

**María Cecilia Zapata**

Dra. en Ciencias Sociales, Facultad en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas e Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

E-mail: [cecilizapata@gmail.com](mailto:cecilizapata@gmail.com)

**Fecha de recepción: 5 de mayo de 2016**

**Aceptación final del artículo: 22 de octubre de 2016**

**Tipo de investigación:** Tesis de Doctorado.

**Palabras clave:** Producción de vivienda – Llave en mano – Autogestión – Participación social – Política habitacional.

**Directora del trabajo de tesis:** Dra. María Carla Rodríguez.

**Institución:** Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

**Fecha de aprobación:** 26 de marzo de 2015.

---

**Tema, problema, objetivos, metodología de investigación y principales resultados:**

La tesis doctoral que aquí se presenta estudia la participación social en las políticas habitacionales que pro-

mueven distintos modos de producción de vivienda social (autogestionario/llave en mano). Para ello analiza comparativamente la incidencia de estas variaciones sobre las modalidades de habitar de los residentes, apropiación y uso cotidiano de las viviendas, identificando efectos de integración/segregación socio-urbana, e interrogando su carácter como habilitantes o limitantes del derecho al hábitat digno y a la ciudad. Concretamente, se analizan operativas dirigidas a poblaciones de escasos recursos, ejecutadas en la Ciudad de Buenos Aires (Argentina) entre los años 2002/3 y 2013.

Desde principio del siglo XX se implementaron en Ciudad de Buenos Aires políticas habitacionales que ejecutaron distintos modos de producción de vivienda de interés social para resolver el déficit. Una de ellos es la producción llave en mano de la vivienda social. Este conlleva una

lógica de desarrollo territorial en donde el emprendimiento supone una inversión total, orientada hacia la materialización de la vivienda como un resultado, sobre suelo urbano desvalorizado y en donde el ciclo productivo finaliza con la entrega “llave en mano” del producto/vivienda (Rodríguez, y otros, 2007, pág. 13). Este modo de producción responde a una lógica mercantil –dominante-. Aquí la vivienda es concebida por el Estado, producida por una empresa constructora, y valorada por su valor de cambio.

Otra modalidad productiva distinta es la producción autogestionaria del hábitat social. Esta supone un proceso paulatino de inversión pública transferido a organizaciones sociales para que de manera autónoma ejecuten procesos productivos de vivienda de interés social. Esta producción es resultado de un proceso desarrollado bajo la promoción y el control directo de las organizaciones que participan de todas las etapas productivas sin fines de lucro (Rodríguez, y otros, 2007, pág. 13; Arévalo, y otros, 2012, pág. 24). Y lo hacen desde una lógica que prioriza el valor de uso de la vivienda desde una visión integral del hábitat (Barreto M. A., 2008; De La Mora, 2002) por sobre su valor de cambio.

En el seno de debates académicos existentes y de diversas experiencias de producción de vivienda de la CABA; esta tesis indaga ¿Cómo los distintos modos de producción de vivienda social -apoyados por políticas públicas- impactaron en los modos de habitar de los usuarios y en las formas de apropiación y uso cotidiano de las viviendas? ¿Qué impactos tuvieron en términos de segregación/integración socio-

urbana? ¿Qué impactos tuvieron en tanto políticas habilitantes o no del derecho al hábitat y a la ciudad? Es decir, se pone el foco en la etapa de implementación de la política pública habitacional para analizar sus resultados en términos de habitar.

Para abordar al objeto de estudio se construyó un marco teórico-conceptual que problematizó el rol y accionar del Estado (y en ese registro sus políticas sociales) y que cuestionó a las políticas de vivienda en post de caracterizar los distintos modos de producción impulsados. Se recuperaron también los modos de configuración de la ciudad neoliberal y sus consecuencias socio-urbanas a escala latinoamericana para repensar el escenario de inserción/ejecución de dichas políticas de hábitat. Aquí se profundizó en procesos de segregación e integración socio-urbana, efectos de localización y estructuras de oportunidad (Sabatini, Cáceres, & Cerda, 2001; Rodríguez Vignoli & Arriagada, 2004; Carman, Vieira da Cunha, & Segura, 2013; Segura, 2014; Jirón, Lange, & Bertrand, 2010; Kaztman, 1999; 2001; Enriquez, 2007) para tener herramientas conceptuales que permitan el abordaje de los resultados de la política pública. Se profundizó, además, en las resistencias a nivel territorial que surgieron como respuesta social a esta nueva ciudad neoliberal; expresadas en términos de acceso a un hábitat digno y a la ciudad desde una perspectiva de derecho (Rolnik, 2011; Fernandes, 2006; Lefebvre, 1968; Sanchez, s/d). Y por último, se recuperó un abordaje teórico-conceptual sobre la vivienda y modos de habitar desde un enfoque de integralidad (Barreto M. A., 2008; De La Mora, 2002), que reconceptualiza a la vivienda en términos de hábitat.

También vale resaltar que la tesis recupera un debate clásico de los modos de producción de vivienda social de los años '70, el de la "planificación centralizada/heteronomía" (Pradilla, 1982; Burgess, 1978) versus la "autoconstrucción de vivienda/autonomía" (Turner, 1977). Esta introducción remite a interpelar dicha dicotomía mediante la investigación realizada y actualizarla a partir de la introducción de otros modos de producción de vivienda que surgieron a lo largo y ancho del continente: la producción autogestionaria del hábitat.

La estrategia metodológica de la investigación fue de tipo cualitativa, con el propósito de captar e interpretar la realidad tal como fue experimentada por los usuarios de las viviendas. Se recuperaron elementos descriptivos y se avanzó hacia un análisis interpretativo (Denzin & Lincoln, 1994) de los casos de estudio. La recolección de datos provino de fuentes secundarias y primarias (entrevistas a informantes claves y residentes de viviendas construidas por distintos modos de producción, observaciones no-participantes y participantes y recorridos observacionales a complejos habitacionales) y el análisis combinó diferentes técnicas de sistematización que permitieron interpretar los datos mediante un análisis de contenidos y temático.

La hipótesis que guio el proceso de investigación fue que efectivamente las modalidades en las que se implementaron los programas (modos de ejecución estandarizados o no; con/sin participación social, etc.) impactaron territorial y socialmente en términos de integración/segregación socio-urbana en la vida

de los destinatarios de las viviendas y también lo hicieron en la posibilidad de ejercicio del derecho al hábitat y a la ciudad por parte de los usuarios. No obstante, se detectaron -en la investigación- matices que en algunos casos mediatizaron esta hipótesis y la enriquecieron, pues no cualquier tipo de participación social de los destinatarios en la construcción de sus viviendas devengó en una mayor adaptación de lo físicamente construido a las necesidades cuantitativas y cualitativas de las familias, mayor apropiación de la vivienda, el complejo habitacional y el barrio, y, por ende, redundó en una mayor integración y acceso al derecho al hábitat y la ciudad. Sino que a lo largo de la investigación se detectaron otros factores no esperados que asumieron un peso de relevancia para comprender el objeto de estudio y que permitieron verificar cierta variabilidad en los resultados de las políticas de vivienda ejecutadas. De la mano de indagaciones complementarias (como la reconstrucción de los contextos de surgimientos de cada política de vivienda analizados, el análisis de los flujos financieros, la reconstrucción de las redes de actores intervinientes, el derrotero de implementación de los programas y sus grados de ejecución, etc.) permitieron mostrar los intrincados entramados institucionales de las políticas públicas y los escenarios de disputa por el suelo urbano y el acceso a la ciudad, permitiendo una comprensión cabal del objeto de estudio y dilucidar el tipo de impacto que tiene la participación social de los modos de producción de vivienda de interés social en las condiciones de habitabilidad que generan para sus destinatarios.

Ahora bien, es cierto que existen numerosas investigaciones (en el

campo académico y de gestión) que abordan a la vivienda de interés social desde distintos enfoques – fundamentalmente arquitectónicos– que evalúan la calidad constructiva de las mismas. Sin embargo pocas pusieron el acento en el hábitat/ ambiente construido y sus impactos en los modos de habitar estableciendo un “puente” con el momento de ejecución de la política de vivienda en términos de participación social de sus usuarios. Por lo que he aquí la vacancia teórica-conceptual que esta tesis intenta aportar. Pues a partir de las percepciones de sus protagonistas en dos etapas de análisis construidas analíticamente para abordar el objeto de estudio: 1) la implementación de los programas y construcción de las obras de vivienda, y 2) el habitar, apropiación y uso cotidiano de las viviendas, los conjuntos habitacionales y el barrio de inserción, con esta tesis se buscó cubrir un área de relativa vacancia en términos de un abordaje de la vivienda social desde una perspectiva que entienda a la política de vivienda como una herramienta habilitante del derecho a un hábitat digno para los sectores de menores recursos, en directa vinculación con sus necesidades de satisfacción habitacional y su relación con las características generales de la dinámica urbana en que están insertos.

Adicionalmente, esta tesis aporta un dispositivo metodológico de abordaje empírico de los modos de producción de vivienda social que permite un acercamiento comparativo de casos para medir integración socio-urbana y posibilidades de acceso a un hábitat digno y a la ciudad.

Y por último –y no por ello menos importante–, esta tesis se constituye en un aporte al campo popular de

lucha por el acceso a una vivienda digna para los sectores populares emprendido por numerosas organizaciones sociales de base, pues a partir de la construcción de evidencia empírica –conocimiento científico–, esta tesis se constituye en una aporte/herramienta para el reclamo ante el Estado de sus derechos.