

La implementación de los Programas Federales de Vivienda y las estrategias de adquisición de suelo urbano para su concreción: un análisis desde el caso del Municipio de Avellaneda en el Conurbano Bonaerense (2005-2015)// Federal Housing Programs and urban land acquisition strategies for their concretion: an analysis through Avellaneda's City Council in Buenos Aires's Conurbation (2005-2015)

Florencia Aramburu

Magister en Estudios Urbanos por la Universidad Nacional de General Sarmiento. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

E-mail: floraramburu90@hotmail.com

Fecha de recepción: 10/05/2021

Aceptación final del artículo: 17/05/2021

Tipo de investigación: Tesis de Maestría

Palabras clave: política habitacional, política urbana, gestión del suelo, gestión local, vivienda.

Directoras del trabajo de tesis: María Mercedes Di Virgilio (directora) y María Carla Rodríguez (codirectora).

Institución: Maestría en Estudios Urbanos, Universidad de General Sarmiento

Fecha de aprobación: 15 de abril de 2021.

Objeto de estudio

Esta tesis analiza la implementación de los Programas Federales de Vivienda y la gestión local de suelo urbano para ejecutarlos, tomando como caso el Municipio de Avellaneda en el Gran Buenos Aires, entre el año 2005 y 2015. La investigación indaga el modo en que se gestiona localmente una política habitacional nacional, con énfasis en la construcción de vivienda que, sin embargo, no contempló en su

financiamiento el presupuesto para el componente suelo, ni en su diseño los lineamientos acerca de cómo adquirirlo. Así, la investigación pone el foco en la gestión local y sus agentes, aunque en el marco de la implementación de una política nacional, y considerando la inserción del Municipio en la dinámica metropolitana.

La política habitacional que analiza la tesis surgió tras la crisis social, económica y política del 2001, y tuvo el objetivo conjunto de reactivar la economía y reducir el déficit (Cravino, 2010; Rodríguez, 2012; Varela y Fernández Wagner, 2012). De este modo, a pesar de ciertas innovaciones como la ejecución en villas y asentamientos o su articulación con organizaciones sociales, la política habitacional tuvo una matriz predominantemente *viviendista*, cuyo núcleo fue la entrega de vivienda *llave en mano* (del Río y Duarte, 2012). En este sentido, la tesis se inscribe en un marco de preocupación más amplio, y clásico, que se pregunta por la capacidad que tiene la política habitacional de sesgo productivista para abordar articuladamente el déficit de vivienda con la cuestión urbana y de acceso al hábitat (Ballent, 1997; del Río, 2012; Najman, 2018; Rodríguez y Di Virgilio, 2011; Vio, 2011; Yujnovsky, 1984; Zapata, 2012).

La tesis centra la mirada en un aspecto que condicionó la implementación del Programa Federal y que radicó en la ausencia de financiamiento, lineamientos o instrumentos establecidos para adquirir suelo urbano. La tarea fue delegada al actor local y provincial. Y así, la concreción del Programa quedó sujeta a las políticas urbanas

específicas de cada jurisdicción, o bien a ciertos remanentes de suelo fiscal y/o suelo disponible entre las organizaciones sociales. Este rol “delegado” –y protagónico– es un aspecto central para la tesis, que posa la mirada en el actor estatal y, en particular, en el actor local.

El Área Metropolitana de Buenos Aires fue el territorio donde se enfocó principalmente la política habitacional. Allí se destinaron un tercio de los cupos nacionales de vivienda. Sin embargo, fue también donde el *cuello de botella* se amplió, debido a que en el área había una escasez relativa de lotes disponibles y aptos para la construcción inmediata de vivienda (Clichevsky, 1999, 2007; Ostuni, 2007; Rodríguez et al., 2007); y los municipios tenían exigua experiencia técnica en políticas de gestión urbana y de suelo (del Río y Duarte, 2012).

En este contexto, el Municipio de Avellaneda, vecino de la ciudad capital, ubicado en la primera conurbación de la Provincia de Buenos Aires, de trama antigua y mayormente consolidado (Clichevsky, 2007), resultó uno de los municipios con mayor escala de viviendas puestas en ejecución en el Conurbano Bonaerense. Se vuelve, entonces, un caso paradigmático, que hace trascendente la pregunta por el modo en que la gestión municipal avanzó en el proceso de implementación de los Programas Federales y, para ello, en la gestión y producción de suelo en un área central y consolidada.

Estrategia teórico-metodológica

La investigación se sustenta en una estrategia metodológica cualitativa. El estudio fue descriptivo y avanzó hacia

un análisis interpretativo del caso. Los datos analizados provinieron de fuentes primarias y secundarias. La recolección y el análisis de los datos fue flexible y sensible a las categorías emergentes. Entre las fuentes primarias podemos indicar entrevistas a técnicos y funcionarios del gobierno municipal y provincial (procurando representar diversas profesiones y distintas etapas del proceso de implementación) y de agencias públicas involucradas en la concreción de la política. También, se realizaron entrevistas a habitantes de Villa Tranquila y Villa Azul, así como a referentes de organizaciones sociales. Ello se combinó con la sistematización y el análisis de fuentes secundarias cualitativas (documentos nacionales de avance de gestión, convenios marco, manuales de ejecución; planes y proyectos municipales; programas e informes de otras agencias públicas-ACUMAR, AGN, DNP-; marcos normativos, legislación provincial, ordenanzas municipales; boletines oficiales; entre otras) y fuentes cuantitativas (datos sociodemográficos, habitacionales y socioeconómicos provenientes del Censo 2001 y 2010; informes de avance de obra nacionales y municipales; datos SSTUV), que a la vez se trabajaron con sistemas de información geográfica.

Propuesta expositiva

La tesis se estructura en una introducción, seis capítulos y un apartado final de conclusiones. En el Capítulo 1 se trabajan los elementos conceptuales e históricos que permiten abordar el estudio de las políticas habitacionales en el Conurbano Bonaerense. En la primera parte se reponen las principales coordenadas teóricas y

analíticas en las que se inscribe la tesis. Luego se reconstruyen las políticas habitacionales y urbanas del siglo XX en las que se inscribe la política pública analizada.

En el Capítulo 2 la tesis hace foco en el Municipio de Avellaneda a fin de presentar su configuración urbana en perspectiva histórica. Para ello se reconstruye el proceso de urbanización y se caracteriza el perfil social y habitacional actual del Municipio, procurando diferenciar y localizar sus principales problemáticas.

Luego, a partir del Capítulo 3 la tesis focaliza en el proceso de implementación de los Programas Federales. En el tercer capítulo se introducen las características generales del diseño de la política federal, para luego hacer foco en los rasgos específicos de su implementación en el Conurbano Bonaerense. Dos dimensiones resultan centrales. Por un lado, las configuraciones burocráticas y las relaciones inter-gubernamentales resultantes ante la asignación de nuevas tareas a los gobiernos municipales. Por el otro, las adaptaciones que emergieron en el marco de la implementación de los Programas Federales para sobrellevar la escasez de suelo urbano "libre" donde construir vivienda nueva.

A partir del Capítulo 4 la tesis se enfoca de lleno en la implementación de los Programas Federales en el Municipio de Avellaneda. Para ello, en el Capítulo 4 se analiza la ejecución de la política, se describe el arribo, se identifican las adaptaciones generadas desde la gestión local para la política nacional y se indaga en qué

medida y de qué modo la ejecución atendió (o no) las principales problemáticas urbanas y habitacionales. En el Capítulo 5 la implementación de la política se analiza desde la gestión local del suelo para su ejecución. Para ello se estudian, por un lado, las complejidades burocráticas, revisando el margen de acción normativo y administrativo del ámbito municipal. Y, por el otro, las complejidades territoriales de la gestión de suelo en el marco de los procesos de urbanización. Finalmente, se analizan las experiencias concretas de adquisición de suelo para la ejecución de la política, diferenciando los instrumentos ejecutados, los actores involucrados en la negociación, e identificando su relación con las complejidades burocráticas y territoriales mencionadas.

Por último, el Capítulo 6 hace foco en la huella territorial de la política habitacional a través de cuatro experiencias. En él se observa cómo se consolidaron en el territorio los procesos de gestión del suelo, las modalidades de ejecución y la trama de actores involucrados en la política (Capítulo 3, 4 y 5) considerando las particularidades socio-habitacionales e históricas de los barrios (Capítulo 2). Finalmente, en las conclusiones se exponen hallazgos y resultados de la investigación, así como reflexiones de cara a nuevos interrogantes.

Principales resultados

Los hallazgos de la tesis abonan a la reflexión en distintas dimensiones. En primer lugar, en relación a los Programas Federales y a la política habitacional, la tesis revisita la pregunta por la capacidad que la

política de construcción de vivienda tiene para abordar el déficit habitacional y posibilitar el acceso a la ciudad y a los servicios habitacionales. En este sentido, la tesis da cuenta de matices y alumbra ciertas innovaciones de la política en relación a la ejecución en villas y asentamientos y en materia de gestión del suelo desde el ámbito municipal. Da cuenta también de la matriz predominantemente *viviendista* que se impone y limita en tiempos y recursos.

En relación a la *re-centralización* de la política habitacional. La tesis da cuenta de cierta *permeabilidad* y de *márgenes de acción* para ajustes locales vinculados a la ejecución de la política de vivienda en los municipios. También, la tesis muestra que la *configuración burocrática* resultante de las nuevas tareas asignadas desde el nivel nacional para el actor provincial bonaerense y municipal resultó una *arena de disputa*. Se advierte cierto corrimiento del actor provincial, lo que abre nuevas preguntas en torno a las posibilidades que este esquema burocrático brinda para resolver problemáticas habitacionales y dinámicas urbanas que exceden los límites de un municipio, ante la falta de instancias de coordinación metropolitana o intermunicipal.

La tesis también alumbra ciertas restricciones de la gestión municipal. Como ser la escasa autonomía para lineamientos propios que excedan el destino del recurso nacional, que en el caso y período estudiado se presenta asociado a los cupos de vivienda y, en menor medida, a obras de infraestructura. No cualquier *cuestión* de escala local, aun estando presente en la agenda pública de este

nivel, logra alcanzar problematización nacional -y financiamiento-.

Al adentrarse en los matices de la gestión local la tesis contribuye a entender las características que tiene el entramado burocrático municipal, cómo se relaciona con otros actores, públicos y privados, mismo con ámbitos profesionales y de discusión técnica. Y estos elementos, a su vez, vuelven más aprehensible la orientación que adquiere el proceso de implementación de la política.

El análisis de la gestión municipal del suelo urbano también da lugar a un conjunto de hallazgos. En primer lugar, la tesis muestra que la *omisión* desde el ámbito nacional y el corrimiento provincial de la tarea de producción y gestión del suelo, tienen como contracara el protagonismo de la *cuestión* en el ámbito municipal para el caso de Avellaneda. En segundo lugar, el análisis desde el ámbito local aportó evidencia empírica para problematizar la escasez de suelo urbano en el territorio trabajado. Y, conjuntamente, la evidencia recupera las características particulares de los inmuebles y predios vacantes en Avellaneda. En tercer lugar, el análisis de la trama y los vaivenes de la gestión del suelo permiten considerar esta tarea, más que como un requisito para la implementación de la política habitacional, como parte misma del proceso. La tesis visibiliza que la gestión del suelo no solo obtura la ejecución; sino que interactúa con ella, la ralentiza, le cambia el sentido e incorpora actores públicos y privados en su desarrollo que parecían no incluidos en la política habitacional.

Otro resultado del análisis en relación a la gestión local del suelo se enfoca

en el aspecto burocrático-administrativo. En este sentido, la tesis reconstruye los mecanismos institucionales y normativos para la gestión urbana en el ámbito local, dando cuenta de la capacidad restringida, tanto por las responsabilidades yuxtapuestas como por las competencias de definición mutuamente delimitadas. Esta restricción del actor estatal se ve ponderada en el caso de Avellaneda, por el bajo nivel jerárquico que ocupa el gobierno municipal en la estructura estatal al momento de instar a una resolución o un acuerdo entre actores. Las zonas grises, los nudos burocráticos y las ausencias de definición en la norma urbana que reconstruye la tesis, podrían interpretarse como márgenes de acción para la gestión urbana en el ámbito municipal, pero también como vacíos que dan lugar a arenas de disputa, donde los recursos de los diversos actores públicos y privados se ponen en juego.

Finalmente, la tesis brinda un abordaje novedoso de los instrumentos de gestión de suelo, dado que los explora articulados, y en relación con los actores privados y estatales involucrados a partir de un inmueble. De este modo, permite dimensionar no sólo los beneficios de cada instrumento, sino también alumbra la heterogeneidad y los desiguales recursos de poder que conviven entre los actores propietarios de suelo urbano en un territorio particular. Realidad que, a su vez, explica que ante un mismo régimen de propiedad emerjan actores con recursos diferentes para disponer, dilatar o condicionar la gestión urbana municipal.

Bibliografía:

BALLENT, A. (1997). *Las huellas de la política. Arquitectura , vivienda y ciudad en las propuestas del peronismo. Buenos Aires, 1945-1955.* Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

CLICHEVSKY, N. (1999). Políticas de regularización en Argentina: entre la euforia y la frustración. Buenos Aires [Mimeo].

CLICHEVSKY, N. (2007). La tierra vacante "revisitada". elementos explicativos y potencialidades de utilización n. *Cuaderno Urbano*, 6, 195-220. Retrieved from <http://www.redalyc.org/pdf/3692/369236767010.pdf>

CRAVINO, M. C. (2010). Percepciones de los nuevos espacios urbanos en Buenos Aires. Un análisis del Plan Federal de Viviendas desde la perspectiva de los receptores. *Dearq Universidad de Los Andes, Bogota*, 06, 20-31.

DEL RIO, J. P. (2012). *El lugar de la vivienda social en la ciudad. Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes.*

DEL RÍO, J. P., y DUARTE, J. I. (2012). La gestión del suelo y la distribución de la ciudad. Una articulación compleja para a política habitacional. In M. C. Cravino (Ed.), *Construyendo barrios. Transformaciones socio territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el AMBA.* Los Polvorines: UNGS - Ciccus.

NAJMAN, M. (2018). *Construcción de vivienda social ¿Motor para la inclusión?* FLACSO.

OSTUNI, F. (2007). Del FONAVI al

"Federal": Transformaciones Socio-urbanas y respuestas estatales. Algunas reflexiones sobre la política habitacional. *Centro de Documentación En Políticas Sociales. Dirección General de Promoción Del Voluntariado y La Sociedad Civil.*, 38, 1-32.

RODRÍGUEZ, M. C. (2012). La ecuación vivienda-trabajo en las políticas argentinas del nuevo milenio. *Instituto de La Ciudad Flacso Ecuador.*

RODRIGUEZ, M. C., y DI VIRGILIO, M. M. (2011). Caleidoscopio de las políticas urbanas. Un rompecabezas para armar. In M. M. Di Virgilio (Ed.), *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar.* (pp. 17-50). Buenos Aires: Prometeo Libros.

RODRIGUEZ, M. C., DI VIRGILIO, M. M., PROCUPEZ, V., VIO, M., OSTUNI, F., MENDOZA, M., y MORALES, B. (2007). *Políticas de hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AEU-UGC-FS).* Buenos Aires.

VARELA, O., y FERNÁNDEZ WAGNER, R. (2012). El retorno del Estado. Los Programas Federales de Vivienda en el AMBA. In M. C. Cravino (Ed.), *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2006).* Buenos Aires: Ediciones Ciccus- Universidad Nacional de General Sarmiento.

VIO, M. (2011). Política habitacional y producción de la Ciudad Metropolitana. Análisis de las contribuciones del Programa Federal de Construcción de Vivienda al desarrollo urbano de los partidos de la Región Metropolitana de Buenos

Aires. In M. M. Di Virgilio (Ed.), *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar.* (pp. 106-136). Ciudad de Buenos Aires: Prometeo.

YUJNOVSKY, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981.* Buenos Aires: Grupo Editorial.

ZAPATA, M. C. (2012). *El programa de autogestión para la vivienda: ¿una política habitacional habilitante del derecho a la vivienda y a la ciudad?* Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Retrieved from www.clacso.edu.ar