

# Políticas nacionales y escenarios locales.

Reflexiones sobre la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires\*

Fecha de recepción: 27 de enero de 2010. Fecha de aceptación: 17 de febrero de 2010

Fernando Ostuni<sup>1</sup>

Licenciado en Sociología

Docente

Universidad de Buenos Aires

ferostuni@gmx.net

**Resumen** Este trabajo propone indagar acerca de la cuestión de la vivienda construida por el sector público en la Ciudad de Buenos Aires, utilizando como eje el actual Programa Federal de Construcción de Viviendas, lanzado en el año 2004. Se trata de una política de alcance nacional llevada a cabo por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, dependiente del Ministerio de Infraestructura y Planificación Federal. El interés en atender al programa aludido se explica por tratarse de la política habitacional de mayor magnitud en décadas. A priori, podría implicar un cambio en el rol del Estado en relación con los problemas habitacionales, traducido en una importante asignación de recursos económicos y técnicos para afrontar la cuestión. El artículo expresa el proceso de investigación concretado en una tesis de maestría, y en su actual continuación — y ampliación — en una tesis doctoral.

**Palabras clave autor** Urbanismo, hábitat, vivienda, procesos de implementación, estado, sociedad, segregación.

**Palabras clave descriptor** Política de vivienda, Buenos Aires, Argentina, Programa Federal de Construcción de Viviendas, urbanización.

\* El siguiente artículo sintetiza algunos aspectos de la tesis de igual título, presentada para optar por el grado académico de magíster en Administración Pública (Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires), cursada entre los años 2005 y 2007.

<sup>1</sup> Becario doctoral por la Universidad de Buenos Aires (Área de Estudios Urbanos — Instituto de Investigaciones "Gino Germani", Facultad de Ciencias Sociales), docente de la material "Procesos sociales y urbanos: la ciudad en la teoría". Dirección institucional: Pte. J. E. Uriburu 950, 6º of. 16 (1114) Bs. As., Argentina. Tel: (54) (11) 4508-3815. Fax: (54) (11) 4508-3822. E-mail: ferostuni@gmx.net

# National Policies and Local Sceneries.

Reflections on the Implementation of the Federal Program for Housing Development in the City of Buenos Aires

**Abstract** This work proposes an inquiry on housing built by the public sector in the city of Buenos Aires, using the current Federal Program for Housing Development launched in 2004, as its core. This program is a nation-wide policy carried out by the Urban Development and Housing Undersecretary's Office, which depends on the Ministry of Infrastructure and Federal Planning. The author's interest on this subject comes from the idea of it being the housing policy with the highest impact of the last decades. A priori, it could entail a change of the State's role in relation with housing problems, transformed in an important assignment of economic and technical resources in order to face the situation. This speech exposes the investigation process that was concentered in a Masters thesis and that still continues as a Doctoral Thesis.

**Key words author** Urbanism, Habitat, Housing, Implementation Processes, State, Society, Segregation.

**Key words plus** Housing Policy, Buenos Aires, Argentina, Federal Program for Housing Development, Urbanization.

# As políticas nacionais e os cenários locais.

Reflexões sobre a implementação do Programa Federal de Habitação na cidade de Buenos Aires

**Resumo** Este artigo pretende indagar sobre a questão da habitação construída pelo estado na Cidade de Buenos Aires, fazendo um análise do Programa Federal de Habitação, lançado no ano de 2004. Trata-se de uma política de âmbito nacional realizada pela Subsecretaria do Desenvolvimento Urbano e Habitação da Nação, do Ministério da Infra-estrutura e Planejamento. A importância de analisar este programa radica no fato de que é a política da moradia de maior magnitude em décadas. A priori, poderia implicar uma mudança no papel do Estado na relação com os problemas da habitação, manifestado numa importante asignação de recursos econômicos y técnicos para afrontar a questão.

**Palavras-chave** Urbanismo, habitat, habitação, processos implementação, estado, sociedade, segregação.

**Palavras-chave descritor** A política de habitação, Buenos Aires, Argentina, Federal de Construção de Habitação, urbanização

## Introducción

El artículo tiene como objetivo presentar algunas reflexiones sobre el proceso de implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV), haciendo hincapié en el caso de Ciudad de Buenos Aires. El PFCV es un programa habitacional impulsado por el gobierno del presidente Kirchner en el año 2004 y continúa hasta la actualidad. En términos de sus metas físicas y magnitud presupuestaria, se trata de la política pública de vivienda de mayor escala desarrollada —no sólo en la Ciudad de Buenos Aires sino en el AMBA— en, por lo menos, las últimas dos décadas.

Si bien el trabajo no presenta datos ni observaciones concluyentes, desarrolla un avance sobre un proceso de investigación en curso, y reflexiona en torno a las orientaciones generales de la política habitacional en la actualidad, haciendo hincapié en las particularidades de la implementación de una política nacional a escala local.

En un primer momento, se retoman críticamente algunos aspectos vinculados a la problematización del rol del Estado y la cuestión habitacional. Luego, se realiza una sintética referencia a los abordajes conceptuales de los procesos de implementación de políticas públicas, con el propósito de delimitar conceptualmente cómo se lo aborda en este trabajo.

En una segunda instancia, se presentan los lineamientos generales del programa, los contenidos y principales directrices presentes en su formulación, en la “letra escrita”. En síntesis, cuáles son los rasgos que lo caracterizan como política pública y, en particular, que lo distinguen en tanto programa habitacional. Para ello, es ineludible indagar respecto del vínculo entre las características del programa y su contexto de lanzamiento. El análisis de cada una de estas cuestiones en la formulación del programa permite identificar, además, sus implicancias para la ciudad de Buenos Aires en cuanto al proceso de implementación.

Tanto para el análisis referido al programa en general como a su implementación en la ciudad se combina el uso información oficial y fuentes documentales con entrevistas a informantes clave. Los entrevistados —cuya identidad permanece anónima en la ponencia— fueron seleccionados en función de su participación en diferentes ámbitos vinculados a la ejecución del programa: organismos públicos nacionales, provinciales y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), y empresas constructoras adjudicatarias.<sup>2</sup>

Por último, se presentan algunas reflexiones que, lejos de presentar interpretaciones concluyentes, tienen el propósito de avanzar en el análisis abriendo nuevos interrogantes.

2 Las referencias a los discursos de los entrevistados serán presentados en párrafo francés y tipografía cursiva, de manera de que puedan ser identificados con claridad por el lector.

## Aportes teóricos para el análisis de la problemática: la relación entre el Estado y la producción de viviendas

El Estado representa una dimensión ineludible en el momento de analizar las cuestiones urbanas en general, y la problemática de la vivienda en particular. Para Topalov (1979), el papel del Estado en relación con la planificación urbana no se explica concibiéndolo como un sujeto racional que persigue la satisfacción del interés general a través de una estrategia —que abarca un conjunto de acciones racionales en relación con esa meta—. Más bien, se trata de un conjunto de aparatos y ámbitos institucionales que, atravesados por contradicciones y relaciones de fuerza entre sectores, grupos y clases sociales, realizan el interés general de la clase dominante. De este modo, la política urbana, que no puede reducirse a una actividad de planificación, se convierte en un momento de un proceso social de carácter general, atravesado por las luchas de los movimientos sociales urbanos —luchas de clase—. En ese contexto se desarrollan las potencialidades de la ciudad entendida como valor de uso complejo, como espacio por excelencia de la socialización capitalista de las fuerzas productivas (Harvey, 1980; Topalov, 1979; Castells, 1970).

Una característica específica del sector inmobiliario según Topalov, es que uno de los insumos que utiliza para su producción no es reproducible y puede ser monopolizado: el suelo urbano. La tierra es un “bien finito”, que se agota y no puede fabricarse a voluntad. El suelo utilizado para actividades urbanas en particular, necesita de ciertas adaptaciones, como obras de mejora para poder construir, tendido de redes de infraestructura, entre otros. Una vez que el suelo urbano se agota, o en aquellos casos en que el desarrollo urbano

lleva a la necesidad de “incorporar” tierra, el suelo rural en las áreas “de borde” cambia de usos. Esto suele estar acompañado de prácticas especulativas, ligadas a la fuerte variación que existe entre el precio de la tierra rural a favor de la urbana (Jaramillo, 1990). El resultado es la fijación de las sobreganancias localizadas en forma de rentas del suelo urbano, presentes en el precio final de las viviendas.<sup>3</sup>

Finalmente, hay que tener en cuenta que dadas estas características, incluso durante el período de la industrialización sustitutiva de importaciones y del “Estado de Bienestar” latinoamericano, la literatura menciona la importancia de la autoconstrucción como forma alternativa de producción de la ciudad, desarrollada predominantemente por los sectores populares (Fernández Wagner, 2008; Yujnovsky, 1984; Turner, 1977). Para Topalov la persistencia de este sistema era una muestra cabal de “la incapacidad del capitalismo para otorgar viviendas a las capas de la población que tienen salarios más bajos o a las que tienen empleos precarios y que no están incluidas de manera permanente en la esfera de la producción capitalista” (1979, pp. 142-143).

Haciendo una lectura cruzada de los abordajes de Turner (1977), Pradilla (s.f.), Ward (s.f.) y Yujnovsky (1984), puede decirse que el acceso a la vivienda es interpretado como “algo más” que obtener una unidad habitacional. Se trata también del acceso a una serie de servicios que permitan satisfacer un conjunto de necesidades mayores, como las redes de infraestructura, un medio ambiente sano, los servicios de salud y educación, y actividades recreativas. El acceso a estos bienes y servicios está íntimamente ligado a la distribución desigual del “producto social” entre las distintas clases y grupos sociales. En esta distribución, el espacio es un componente ineludible, ya que

3 Otra característica que es importante destacar del sector de la construcción es la baja tasa de rotación del capital que se invierte en ésta, entre el período de iniciación y finalización —comercialización del producto. El propio desarrollo del salario en la población tiende a contribuir a esta prolongación de la circulación de la vivienda como mercancía. De allí se desprende la necesidad de un capital que financie ese período de circulación (Topalov, 1979).

según cómo se realice, redundando en la configuración de territorios inclusivos o excluyentes, integrados o segregados, articulados o segmentados y fragmentados. Antes que un resultado, la cuestión espacial y territorial es un componente co-constitutivo de esa problemática.

## Consideraciones y delimitación conceptual respecto del proceso de implementación

Siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1976), el interés en el análisis de las políticas estatales deriva de su potencial productividad al estudio de las transformaciones del Estado y de las modalidades que asumen —en los diferentes contextos— sus vinculaciones con la sociedad civil. En este sentido, las políticas estatales son entendidas como acciones complejas orientadas a dar respuesta a cuestiones socialmente problematizadas.<sup>4</sup> De este modo, concentrar la mirada sobre la política habitacional, indagando sobre los actores que participan tanto en la instalación de la cuestión en la agenda como en la elaboración de respuestas a la misma, aparece como un ámbito fértil para abonar a la indagación de la reorientación de las políticas estatales en la etapa actual de la Argentina.

No obstante, para poder abordar la problemática que aquí se plantea es necesario establecer un recorte que delimite el objeto de investigación. En este caso, interesa atender al proceso de implementación de un programa de vivienda diseñado desde el nivel nacional en un ámbito local —la Ciudad de Buenos Aires—. Para ello, es fundamental establecer qué se entiende en este artículo por proceso de implementación, revisando sintéticamente algunos aportes de la literatura sobre el tema.

Siguiendo la perspectiva de Aguilar Villanueva (2000), los estudios clásicos basados en la división dicotómica entre “política y administración” —que supone la existencia de una instancia en la que se toman las decisiones y una estructura jerárquica piramidal que ejecuta esa decisión sin mayores alteraciones— suelen explicar la dificultad en alcanzar los objetivos propuestos por los programas como consecuencia de fallas en el diseño de la política, o debido a la irresponsabilidad y/o falta de idoneidad de los “burócratas”. Desde este enfoque se enfatizan dos momentos: un tanto estáticos y poco permeables para poder aprehender las complejidades de un proceso dinámico y complejo. En efecto, como sostiene el autor, “la política, en el momento en que se echa a andar, desata muchas oportunidades y expectativas, poderes, e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones” (2000, p. 16). Por tal motivo, es importante poder considerar la implementación de una política como un proceso complejo, que involucra la participación de diferentes actores y dimensiones, articulaciones armónicas pero también tensiones y conflictos, que en algunas ocasiones pueden identificarse “a priori” y, en otras, son parte de aquello que Weber (2001) llamaba “consecuencias no deseadas de la acción”.

La literatura clásica abocada al análisis de los procesos de implementación de las políticas ha enfatizado diferentes aspectos: las distorsiones burocráticas, la proliferación de resistencias locales, la existencia de tensiones entre distintos ámbitos del Estado, las dificultades generadas en la legislación y los marcos normativos, el rol de los “*street level beaurocrats*”, por mencionar sólo algunos (Aguilar Villanueva, 2000; Pressman y Wildavsky, 1984).

Los diversos abordajes presentan como denominador común el hecho de encarar el análisis de

<sup>4</sup> Según los autores citados, ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente a la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Sólo algunas son “problematizadas”, o sea, incorporadas en un lugar de preponderancia relativa en la agenda pública de cuestiones a “resolver” (Oszlak y O'Donnell, 1976).

la política pública como un proceso complejo, irreducible al momento de la decisión por un lado, y a la imagen final del balance en relación con los objetivos trazados inicialmente por el otro. Antes que corresponderse con la metáfora de dos “postales”, estáticas y fijas en un tiempo y lugar, podría asimilarse más cómodamente con la de una “película”: a veces —las menos— con un libreto finamente elaborado y pensado hasta en los más mínimos detalles, otras con un guión que pauta las directrices y reserva momentos para la improvisación *in situ* y, la mayoría de las veces, con un rodaje intenso, atravesado por tensiones y conflictos entre productores, directores, asistentes, actores.

Entender al proceso de implementación como la instancia que se abre desde la puesta en marcha de un programa hasta su finalización —analizando el modo en que confluyen los distintos actores involucrados— puede implicar la desatención de otros elementos que condicionan su ejecución efectiva.<sup>5</sup> Pensando concretamente en el tema que aquí se trabaja, una política habitacional que asigne a un distrito más viviendas de las que puede construir debido a que no cuenta con las tierras suficientes presenta un límite fáctico a su proceso de implementación. Un problema de esta índole es distinto al que se genera en la interacción entre los actores involucrados de manera directa.

No se trata de pensar las acciones y los contextos como compartimentos estancos. De hecho, las primeras tienen efectos sobre los segundos y viceversa. Simplemente, intento enfatizar un elemento que considero clave para el análisis de la política pública, particularmente del Programa Federal de Construcción de Viviendas.

De este modo, entiendo al proceso de implementación como una instancia compleja y dinámica en la que, a priori, intentan materializarse los objetivos y metas de un programa o una política determinada. A su vez, ese proceso complejo está permeado, por un lado, por tensiones y conflictos protagonizados entre los distintos actores involucrados que participan de él en forma más o menos directa. Por el otro, por contextos y coyunturas que pueden alterar el escenario de implementación.

## El Programa Federal de Construcción de Viviendas

### Presentación del programa

El Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV), diseñado y financiada por el Ministerio de Infraestructura y Planificación Federal de la Nación a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUV), fue lanzado en el mes de Julio del año 2004 y, un año más tarde, se anuncia su continuación en una versión plurianual. Para la primera etapa, la Nación se compromete ante las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) a otorgar un financiamiento no reintegrable para la construcción en todo el país de ciento veinte mil unidades de vivienda<sup>6</sup>. Se trata de un financiamiento por vivienda con infraestructura y su superficie cubierta mínima. El monto total a financiar asciende a 3875 millones de pesos argentinos —aproximadamente USD 1200 millones según la cotización del momento—.<sup>7</sup>

Según el convenio marco, la distribución por zonas geográficas y por jurisdicción provincial que

5 Recuperando la metáfora fílmica, una crisis macroeconómica puede alterar radicalmente las condiciones del rodaje de una película, conduciéndola a una parálisis o llevando a que se realicen ciertos ajustes para que pueda llegar a buen puerto. Este cambio en las condiciones generales puede afectar componentes específicos del film, generando cambios en el guión o reorientando los mecanismos de distribución y exhibición.

6 La información sobre las características del PFCV fue extraída del Convenio Marco firmado entre la Nación y las Provincias. Curiosamente, de los distintos programas actualmente implementados a través de la SSDUV, este es el único cuyos objetivos, fundamentos y descripción no están detallados en el sitio web de la subsecretaría.

7 En los anuncios oficiales, el “Plan Plurianual” estaba proyectado para entrar en ejecución en la CABA en el año 2008. Uno de los aspectos que, en un comienzo, parecían distinguirlo del PFCV 1 es el desarrollo de mecanismos de actualización de los montos asignados para las obras. No obstante, como se verá más adelante, algunos informantes clave matizan el funcionamiento de estos mecanismos.



se acuerde tendrá un carácter de inicial, y será ajustada a partir del sexto mes y cada tres meses en relación con la eficiencia en el gasto de las jurisdicciones provinciales, con las características del déficit habitacional y el nivel de desocupación de cada región. Se admite la posibilidad de un financiamiento complementario a cargo de “las Jurisdicciones” —o sea los estados provinciales— en el caso en que estas deban adquirir los terrenos, realizar obras complementarias imprescindibles o incorporen mejoras en sus proyectos.<sup>8</sup> El financiamiento otorgado por el Estado Nacional se limita exclusivamente a la construcción de la superficie mínima de la vivienda. Por lo tanto, la provisión de la tierra queda por cuenta del estado provincial o, en su defecto, municipal.

La continuación del PFCV en su versión “Plurianual” aprobada en el año 2005 agrega nuevos elementos. A las cinco mil viviendas que asignaba la Etapa 1 a la Ciudad de Buenos Aires, se suman otras 6.000 unidades. Además, presenta variaciones tanto en los parámetros de superficie mínima como en la actualización de los montos.<sup>9</sup>

De todas maneras, una mirada sobre las cifras originales puede resultar ilustrativa para un primer análisis. En primer lugar, puede advertirse sobre la magnitud total entre las dos etapas: un total de once mil viviendas y \$599.600.000. —cifra cercana a los USD 200.000.000 según la cotización de la época—. Segundo, aunque vinculado a la magnitud de las metas físicas del PFCV, es importante enfatizar esta cuestión en tanto plantea un dilema respecto de dónde se construyen esas viviendas. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, donde efectivamente el suelo es costoso, queda la posibilidad de que la política habitacional en-

cuentre un cuello de botella importante, debido a la relación que se construye entre tres elementos: su magnitud, la rigidez en su implementación, por ejemplo, en relación con el tipo de actores productivos que supone —empresas constructoras—, con las tipologías y tecnologías constructivas, entre otras, y la estructura urbana sobre la que interviene —el mercado de suelo—.

## El contexto de lanzamiento

En las entrevistas a informantes clave aparecen referencias muy fuertes respecto del período previo al lanzamiento del PFCV. Los entrevistados coinciden en señalar de qué modo la salida de la crisis de 2001, en el marco del agotamiento del modelo basado en la convertibilidad, llevó a que, junto con la salida del tipo de cambio fijo y la devaluación de la moneda, se produjese una reorientación en algunos aspectos de las políticas sociales. El impulso a los espacios de diálogo intersectoriales para discutir y concertar iniciativas paliativas respecto de la crisis, dio origen a distintas respuestas de política pública. El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados es un ejemplo de la situación mencionada.

Con la llegada a la presidencia de Néstor Kirchner, el esquema sufre ciertas transformaciones. Por un lado, el superávit fiscal brindaba al sector público la posibilidad de desarrollar algunas líneas de intervención propias, sin tener que recurrir al financiamiento externo. Esto último se hizo particularmente visible en el caso de la política habitacional. Las nuevas autoridades impulsan programas de vivienda financiados con recursos públicos. Retoman la idea de la transferencia intersectorial de recursos para desarrollar líneas de

8 Es importante tener en cuenta que, de las 120.000 viviendas que involucra el programa, el 30,7% están destinadas al área metropolitana de Buenos Aires — se trata de 38.000 viviendas, de una superficie mínima de 44m<sup>2</sup>, que suman una inversión total de parte de la Nación de 1190 millones de pesos—. Llega a tener una escala diez veces mayor a cualquier intervención implementada en los últimos quince años en la región (Foro de Organizaciones de Tierra, 2005).

9 Las unidades de vivienda del PFCV Plurianual en la CABA deberán tener una superficie mínima de 55m<sup>2</sup>, con un costo por unidad de \$66.600. —que arroja un monto total de inversión de \$399.600.000—. De todos modos, es importante destacar que se trata del 2% del total de los recursos del programa — 3,2% menos que lo asignado para la ciudad en la primera etapa—. Debe señalarse que estas cifras presupuestarias no se han mantenido constantes, sino que han sufrido modificaciones a partir de procesos de actualización y ajuste. No obstante, como se verá más adelante, los mecanismos de actualización de precios son sumamente complejos. Muchas veces llevan tiempos considerables, que redundan en demoras y, a veces, interrupción de las obras.

acción que tengan el propósito, en primer lugar, de generar empleo. La política de vivienda aparece como un ámbito desde el cual pueden desarrollarse estrategias para dinamizar la industria de la construcción y generar puestos de trabajo. A tal punto que caracterizaría un sector “parche” de la política pública.

El sector vivienda es un particular sistema del sector construcción. No es lo mismo que hacer una obra pública, un camino, un puente (...) El sector vivienda trabaja con una demanda amplia, que parece inagotable, que se renueva todos los años, dispersa en el territorio nacional, y que absorbe mano de obra de distinto nivel de calificación — desde el peón a una organización empresarial, calificación técnica, industrialización, fabricación, tecnificación, tengo una gama de alternativas sostenida en el tiempo, entre otros. —. Entonces, el sector vivienda ha sido usado, y no sólo por este gobierno sino genéricamente en nuestras crisis recurrentes, como “parche”.

Recuperando la distinción clásica entre “políticas de gobierno y políticas de estado”, el PFCV se inscribe en el primer rubro. A diferencia del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), que constituye un fondo creado por ley, donde se establece cuáles son los mecanismos de financiamiento, el origen de los fondos, el PFCV presenta una lógica ligada a la iniciativa de una coyuntura específica. A su vez, los fondos que le dan origen no se originan en un punto específico del presupuesto o en financiamiento externo. Se trata de recursos públicos, producto del superávit fiscal.

El contexto de crisis pareciera explicar otro de los elementos que distinguen al PFCV en relación con el FONAVI de los últimos años de la convertibilidad. La asignación de fondos del superávit fiscal se hace posible en el marco de las facultades especiales otorgadas al Poder Ejecutivo para poder distribuir y reasignar partidas del presupuesto nacional. Este elemento, combinado con la definición de objetivos y asignación de metas en política de vivienda fijados por el Gobierno Nacional —pero con impacto en las jurisdicciones y ámbitos locales— implica un giro

re-centralizador de la definición de las metas de producción de vivienda por el sector público. A diferencia del FONAVI, que luego de la reforma del año 1992 se descentraliza y pasa a ser ejecutado por las provincias, y sus fondos definidos dentro de las negociaciones de la coparticipación, el PFCV establece metas para el conjunto de las jurisdicciones, así como un sistema de premios a quienes las cumplen.

Desde la perspectiva de algunos entrevistados, el esquema administrativo que supone el desarrollo de la política de vivienda bajo la figura de un programa nacional en un contexto de emergencia remite directamente a la lógica de la toma de decisiones desde los niveles centrales de la estructura estatal. En este caso, se agregan además algunas dificultades en cuanto a los plazos y tiempos de gestión administrativa en la relación entre las jurisdicciones —en particular la Ciudad de Buenos Aires— y el nivel nacional. Las demoras agregan el problema del desfase entre los montos originales de las obras y los montos reales en el momento de su ejecución efectiva.

## El PFCV en la Ciudad de Buenos Aires

Lo dicho hasta aquí se vincula exclusivamente con la lectura de la letra escrita del programa —particularmente de sus dos convenios— y la perspectiva de los entrevistados respecto de sus contenidos formales, del contexto de lanzamiento y de algunas características generales en cuanto a su funcionamiento. Ahora, es interesante indagar respecto de la relación entre las cifras anunciadas en los convenios y los niveles de ejecución efectiva que alcanza el programa en la Ciudad de Buenos Aires. Así, para el mes de Junio de 2007 el Instituto de la Vivienda de la Ciudad presentaba un total de \$233.606.474,62 (USD 77.868.825) vinculados a obras del Federal 1. La cifra representa un poco más de la mitad del monto asignado para la Capital Federal en la etapa mencionada. En



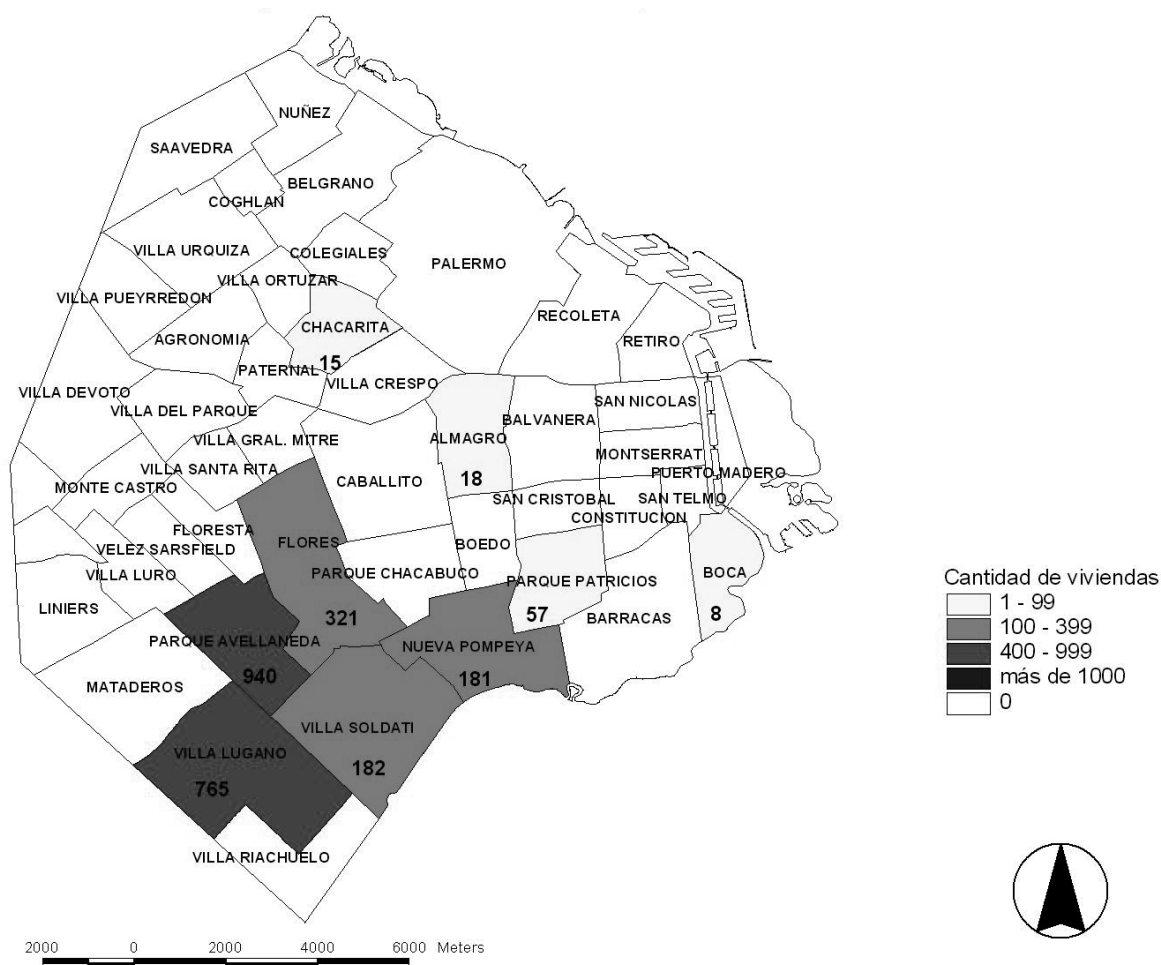
ese monto se incluyen aportes realizados desde el presupuesto del GCBA.<sup>10</sup> Además, de las 31 obras anunciadas, sólo 13 presentaban algún grado de avance de obra. La imagen contrasta llamativamente con las cifras consignadas en el apartado anterior.

Lo mismo vale en relación con la cantidad de viviendas proyectadas por el IVC y las mencionadas en los convenios. El organismo porteño anuncia un total de 2.487 unidades. Este número es significativamente más bajo que las 11.000 viviendas

que debieran construirse entre las dos etapas, y representa el 49% de la cantidad incluida en el “Federal 1”. Estos elementos abren serios interrogantes respecto de la viabilidad de la política en la CABA e invitan a pensar sobre los elementos que intervienen en las dificultades para la implementación.

Cuando se concentra la mirada sobre los aspectos específicos de la implementación del PFCV en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, (ver mapa Figura 1), aparecen un conjunto de ingredientes

Figura 1.  
Viviendas PFCV por barrio en la Ciudad de Buenos Aires.



Fuente: elaboración propia en base a datos del IVC y Dsig (GCBA).

10 Según uno de los entrevistados, la relación entre los aportes nacionales y jurisdiccionales del Federal 1 en la Ciudad de Buenos Aires habría sido: 40% proveniente del Estado Nacional y 60% del GCBA. El mismo entrevistado destaca que en la Etapa 2 — o sea, en el Plan Plurianual — dicha relación se habría invertido.

sumamente interesantes para observar el proceso de implementación de una política nacional a escala local. En primer lugar, los requerimientos institucionales y normativos de la Ciudad de Buenos Aires para el desarrollo de obras de construcción de viviendas. Segundo, las características de algunos elementos estructurales para el desarrollo de toda política habitacional: por un lado, los mercados de suelo, por el otro, los actores productivos capaces de ejecutar las obras licitadas. Tercero, la dinámica del organismo ejecutor de la política habitacional en territorio porteño: el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC).

### Requerimientos institucionales y normativos

En relación con este eje, la Ciudad de Buenos Aires se destaca, en comparación con otras jurisdicciones, por tener un cuerpo normativo con un grado considerable de detalles y altos requisitos para la construcción de viviendas. Los marcos establecidos por el Código de Planeamiento Urbano y por el Código de Edificación fijan los criterios y estándares para la construcción de viviendas en general, ya sean éstas desarrolladas por el sector privado o por iniciativa del sector público. Además, los mecanismos de control, los estudios de impacto ambiental, el desarrollo de audiencias públicas y la intervención del Poder Judicial son mencionados como elementos intervinientes en un entramado administrativo complejo. Según varios entrevistados, estas diferentes instancias presentan en muchos casos desajustes en relación con las características de la vivienda construida por el sector público. En otros casos, aparecen directamente como trabas en el proceso de ejecución.

Capital Federal es uno de los distritos más antiguos e institucionalizados donde no te dejan hacer una vivienda sin infraestructura y determinadas condiciones

normativas. Es una de las pocas jurisdicciones con un cuerpo normativo desarrollado tan a fondo sobre el sector vivienda. En otras provincias es más flexible, “arreglamos y sino sacamos una ordenanza de excepción”. En Capital la gestión no te lo acepta—capaz que a los privados sí, pero no a la propia gestión—. Entonces tiene otros tiempos.

A eso se nos agregaron nuevas normas, toda la complejidad del impacto ambiental cuando la obra supera media manzana que es una cosa espantosa (...) si las obras requieren cosas de infraestructura sobre todo apertura de vías públicas, aunque no molesten porque la calle vos la abris en tu manzana igual es de relevante impacto entonces todavía encima va a audiencia pública. Y a eso se le agrego la ley 962 de la ciudad que tiene que ver con todos los temas de discapacidad (...) todo lo que es la superficie común se ha encarecido notablemente sobre todo cuando el destino de la vivienda es para gente de bajo nivel adquisitivo. (...) Yo creo que está bien pero que la vivienda social y la destinada a las clases menos pudientes tienen que tener consideraciones especiales

Aquí aparece un elemento interesante. Si, por un lado, los requisitos y estándares de calidad se mencionan como instancias que hacen más complejo el proceso de implementación del PFCV en la Ciudad, por el otro es ese mismo cuerpo normativo el que estaría garantizando que las obras presenten niveles de calidad comparativamente mayores a los de otras jurisdicciones —en particular con referencia a los distritos bonaerense—. Vinculado a este punto, algunos entrevistados coinciden en mencionar la complejidad en el procedimiento de las audiencias públicas en la ciudad como un elemento que traba el proceso de implementación.<sup>11</sup>

### Aspectos estructurales en el escenario porteño

En cuanto a los elementos de carácter más bien estructural, la ausencia de suelo y la situación de las empresas constructoras en el momento en que se lanza el programa aparecen, en el discurso

<sup>11</sup> No obstante, cabe pensar qué sectores cuentan con recursos para participar de aquellas instancias. Los ejemplos de situaciones de audiencias públicas vinculadas a la ejecución de obras, así como también de presentación de recursos de amparo en relación con el posible impacto ambiental de las mismas, hacen referencia a las acciones de grupos de vecinos que intentan impedir la realización de las obras, antes que de iniciativas de sus posibles beneficiarios — ver Capítulo 6—.

de algunos entrevistados, como dos barreras que se hacen fuertes para el desarrollo del programa en la ciudad. La reactivación de la industria de la construcción, proceso en el que confluyen las iniciativas del sector público y del sector privado, encuentra cuellos de botella en el encarecimiento de los insumos básicos: cemento, ladrillos y acero. Ante la demanda creciente, los productores de estos insumos básicos incrementan sus precios. Esta cuestión es especialmente difícil de sortear para el Estado, cuya adaptación presupuestaria y actualización de montos presenta tiempos diferentes a los que el mercado demanda.

En Capital, era bastante difícil poner a funcionar el cupo existente porque, primero no tenías tierra. Segundo, no tenías empresas constructoras que hayan salido de la crisis de 2001 sin quebrar o más o menos en condiciones de licitar. Y tercero, aunque en el momento la mano de obra era abundante, para encarar esa magnitud había problemas, los materiales de la construcción, los ladrillos. Casi todo el sistema productivo no estaba en condiciones para producir en esa escala (...) si hay mucha demanda de ladrillos —los empresarios— no construyen otro horno de ladrillos, aumentan el precio. Y cuando aumentan el precio empiezan a retacear la oferta en los corralones entonces aparece ahí una presión entre precio y desabastecimiento.

En algunas entrevistas el tema del suelo se vincula específicamente a las dificultades de articular una política habitacional general para uno de los ámbitos donde el déficit habitacional se hacen más tangible: las villas. Las dificultades que plantean estas urbanizaciones informales son, en primer lugar, la falta de espacio libre para poder liberar terrenos, construir viviendas nuevas y realizar el esponjamiento —reorganización del territorio donde se ubica el barrio siguiendo el amanzanado—. Segundo, los tiempos que implica una tarea de estas características serían largos desde la perspectiva de las empresas constructoras.

Las opiniones en torno a la cuestión del suelo en relación con la política habitacional en general, y con el PFCV en particular, expresan diferencias de enfoque que es interesante rescatar. Por un lado, un entrevistado enfatiza cómo la ausencia de financiamiento para suelo del programa constituye una característica negativa. Se trata de una falencia que no se reduce a un programa en particular, sino que atraviesa la política habitacional a nivel global. Expresa, de este modo, la ausencia de una mirada que integre la problemática del acceso al suelo urbano. La ausencia de un abordaje que contemple la complejidad de los mercados de suelo se articula con el escaso desarrollo de políticas de tierra integradas a los programas de construcción de vivienda nueva.

Es bastante absurdo por qué la política de vivienda no paga la tierra. Porque la tierra es uno de los costos de un edificio, que se prorratea en el costo final. En todo caso, podríamos decir es que la Nación le podría pedir a las Provincias que pongan la tierra. Pero esa tierra no necesariamente tiene que ser una tierra disponible sino una tierra que hay que comprar.

Otro informante destaca que, en realidad, la ausencia de recursos para la compra de suelo no es una falencia del programa. Partiendo de la base de que el PFCV genera un impacto importante sobre el sector de la construcción —como se veía más arriba, en el sector proveedor de insumos, en la participación de las empresas, en la contratación de mano de obra—, los cuellos de botella generados durante su implementación producen asimetrías en la captación de beneficios económicos. Los mercados del suelo no estarían exentos de esta dificultad y, de contar con financiamiento para la compra de terrenos, la captación diferencial de los recursos sería todavía mayor.

Si tuviese financiamiento sobre el suelo la apropiación de los beneficios sería todavía más asimétrica. Ésta ha sido una de las características por la cual nunca se ha instrumentado el tema de compra de tierras en el nivel nacional. No están las condiciones mínimas básicas para aplicar políticas urbanas más generales porque la apropiación de los beneficios es capturada.

La captura diferencial de recursos hace referencia a la posibilidad de que se desarrollen negocios privados desde la gestión y ejecución de un programa público. Estaría ligada, por un lado, a los actores económicos con capacidad de presión y negociación sobre el sector público para obtener beneficios extra. Por el otro, con miembros de diferentes áreas del sector público que también desarrollan, de manera más o menos mediada, estrategias para obtener recursos articulándose con —y actuando ellos mismos como— actores económicos.

En este punto es interesante indagar respecto de qué pasa con el suelo urbano en la Ciudad de Buenos Aires. Hasta ahora, algunos de los informantes clave se refirieron al tema como una de las limitaciones existentes para la ejecución del PFCV. No obstante, un entrevistado vinculado a la implementación del programa en la ciudad presenta una mirada diferente. Desde su perspectiva, el suelo no representó una traba para la ejecución del programa.

De todos modos, la posibilidad de que existiesen tierras fiscales suficientes para la implementación del cupo de las viviendas no invalida la reflexión respecto de los criterios de selección de los terrenos. Esto vale tanto para las dimensiones de los mismos como para su localización. Algunas miradas enfatizan que la tendencia a utilizar terrenos de la zona sur se vincula con una lógica de desarrollar el área y, al mismo tiempo, acercar las viviendas a los sectores donde se localiza el déficit. Aún así, la referencia a los precios del suelo también aparece en el discurso.

Barrios de la zona sur, en principio por qué motivo. Es donde tenés concentrada la mayor demanda. Tenés casi todas las villas. Y aparte porque hay una realidad, por el valor suelo y el costo por vivienda te conviene hoy por hoy desarrollar la zona sur. La zona norte tiene un desarrollo propio desde el punto de vista inmobiliario por la misma producción privada. No lo tenés de la misma manera en la zona sur. Por eso la intervención del Estado es mucho más fuerte, hasta que puedas equi-

parar un poco la zona sur con la zona norte. Tenés más remanente de tierra, mayores posibilidades y menos especulación inmobiliaria.

Otras miradas contrastan con la lógica de construir en el sur de la ciudad argumentando que se trata de una tendencia a mantener cierta “inercia” en la política habitacional. Es un problema de “falta de creatividad” lo que allí se evidencia, antes que una política definida y coherente.

Subyace un formato absolutamente erróneo que es pensar que vos tenés que tener un terreno grande para poder hacer muchas casas. Ese es el formato que les sirve a las empresas. Podrían haber comprado lotes de 8,66 mechados en la ciudad y hacer conjuntos de diez, veinte viviendas, en propiedad horizontal. Esa es una buena operatoria para gente que vive en conventillos, inquilinatos.... El IVC tuvo una notable falta de imaginación para ver lo que podía ser el problema de la vivienda popular. Nunca se comprometieron con el problema de los conventillos, inquilinatos y casas tomadas. Y de ninguna manera encararon una política, por ejemplo, de remodelación de edificios antiguos.

El debate sobre las modalidades para obtener —y podría agregarse para utilizar— el suelo existente conlleva otros elementos para tener en consideración. En primer lugar, en qué actores se piensa en el proceso de implementación de la política. Aquí no hay novedades si se tiene en cuenta una cuestión básica, que es lisa y llanamente uno de los principales objetivos del programa: dinamizar el sector de la construcción. Entonces, simplemente se trata de agregar que, independientemente de las dificultades de articulación entre los niveles nacional y local, el sector público —incluyendo en esta categoría exclusivamente a las dimensiones implicadas en el recorte territorial de este trabajo, el Estado Nacional y el de la Ciudad de Buenos Aires— desarrolla una práctica coherente en cuanto a la articulación con los actores económicos desde la formulación hasta la implementación del programa.

El otro elemento que es importante notar a propósito de la relación entre la construcción de

viviendas y la política de suelo que la acompaña tiene que ver con la localización. La reflexión introduce un elemento que será retomado más adelante: la cuestión de la segregación socioespacial en la ciudad. La referencia a una posibilidad de construir viviendas en terrenos más chicos, implicando a otro tipo de actores productivos y entrelazando las intervenciones en el tejido urbano existente, plantea la pregunta respecto a dónde se ubican las nuevas intervenciones.

En este sentido, Buenos Aires presenta ciertas características que complejizan el escenario. Como advierte uno de los entrevistados, se trata de una megalópolis, con un mercado inmobiliario sumamente complejo. La política habitacional aparece como una dimensión más dentro de las múltiples formas de producción, reproducción y apropiación del espacio urbano. Aquí los niveles local, nacional y global se articulan de un modo complejo, configurando una dinámica urbana atravesada por múltiples tensiones, algunas nítidas y visibles, otras menos claras y subyacentes.

### El rol del Instituto de la Vivienda de la Ciudad

Desde la perspectiva de varios entrevistados, el IVC reúne un conjunto de características que lo convierten en un problema en sí mismo en el momento de desarrollar cualquier tipo de intervención en construcción de viviendas y mejoramiento de la situación habitacional de la ciudad. No se trataría de un aspecto atribuible a una gestión en particular, sino más bien de dificultades crónicas en su funcionamiento: trabas burocráticas, lentitud en los procesos administrativos, “tamaño excesivo” del organismo, sobre todo en relación con la magnitud de su producción.

Desde mi punto de vista el IVC es una estructura que habría que demoler y hacer de nuevo. El área de vivienda tiene mucha gente, mucho peso administrativo, han estado veinte veces dando vueltas viendo cómo trans-

formarla. En el período que estamos analizando hubo dos o tres gobiernos diferentes.

Algunas organizaciones que asesoran legalmente a poblaciones con problemas de vivienda coinciden con este diagnóstico. A las falencias mencionadas, agregan una notable rotación en las gerencias y confusión en la delimitación de sus funciones, que redundan en menoscabar la capacidad de respuesta del organismo frente a demandas concretas (COHRE y ACIJ, 2008). Además, destacan la negativa del IVC a brindar información al público.

Es importante complementar esta mirada con la de aquellos entrevistados con mayor vinculación al organismo aludido. Aquí vale indagar respecto que cómo se analizó la situación habitacional al menos desde los entrevistados vinculados al organismo en cuestión. Uno de ellos, que ocupó un cargo de gran importancia en el organismo durante la jefatura de gobierno de Telerman, destaca cómo en realidad la construcción de vivienda nueva, para atender lo que se conoce como “demanda libre” —o sea, la demanda de vivienda nueva generada a partir de presentaciones espontáneas en el IVC, no identificable mecánicamente con una situación habitacional deficitaria específica, por ejemplo los habitantes de villas o inquilinatos— no era el eje prioritario de la política habitacional. Desde su discurso, se trataba de vincular la producción de nuevas unidades habitacionales con sectores que presentasen una “demanda organizada”: habitantes de villas e inquilinatos, actores colectivos —sindicatos, cooperativas—.

En la Ciudad de Buenos Aires casi el 70% del déficit habitacional es vivienda obsoleta, más que vivienda nueva. Nosotros pusimos cuatro prioridades en la gestión. El Mejor Vivir fue una, las Villas fue otra —que ahora quedó todo parado porque no se sabe quién tiene las villas en la ciudad—. El de Sindicatos, que yo firmé un convenio con la CGT para financiar obras para los sindicatos. Y las cooperativas de la Ley 341.



La construcción de prioridades desde el organismo de la ciudad invita a pensar en una adaptación de los lineamientos generales del Programa Federal en el momento de su implementación en el ámbito local. Esas prioridades se habrían establecido en función de la identificación de tres cuestiones.

En primer lugar, de la importancia de trabajar sobre el parque habitacional existente con algún tipo de déficit, susceptible de ser mejorado sin que esto implique necesariamente construir nuevas viviendas. Desde la perspectiva del entrevistado, el déficit de la ciudad se vincula mayoritariamente con este tipo de situaciones. Esta hipótesis involucra la implementación de otra operatoria financiada por el Estado Nacional: el Programa Federal “Mejor Vivir”, que tiene el propósito de trabajar sobre las viviendas recuperables. Si bien el mejoramiento y la construcción de viviendas nuevas no se excluyen, el diagnóstico enmarca la implementación del PFCV en un contexto donde no puede dar respuesta a una de las líneas priorizadas.

Segundo, de la existencia de situaciones habitacionales críticas de larga data en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Por un lado, las villas y, por el otro, los conventillos, inquilinatos y hoteles pensión. Las primeras requieren la elaboración de proyectos que contemplen, además de la construcción de viviendas, la urbanización de los barrios. Estas iniciativas son sumamente complejas, dado que necesitan liberar tierras para la construcción de las viviendas de manera paulatina y así poder ordenar la traza urbana. Esto presupone un intenso trabajo con la población, básicamente de concertación, organización y fortalecimiento comunitario.

Tercero, del papel potencial de ciertos actores sociales para la organización de la demanda de vivienda. En el discurso del entrevistado se explicitan dos situaciones. Por un lado, los sindicatos de trabajadores como socios para la implementación del programa. En este caso, además de estructurar la demanda, las entidades gremiales proveen los terrenos, resolviendo uno de los elementos que el programa no financia. Además, como queda claramente expresado en la cita, al tratarse de trabajadores formales que pagan su cuota a través de un descuento directo de sus sueldos, el nivel de recuperación es sumamente considerable. Esto último pone de manifiesto la ausencia de criterios uniformes respecto a la recuperación de la inversión una vez adjudicada.<sup>12</sup>

### Relación entre los distintos niveles del Estado involucrados: Estado Nacional - Gobierno de la Ciudad

La relación entre los diferentes niveles del Estado, básicamente entre el Nacional y el local tiene diferentes lecturas. Una primera mirada podría vincular los bajos niveles de ejecución del programa con dificultades de orden político en aquella relación. Algunos de los entrevistados destacan, con razón, la importante crisis política atravesada por la Ciudad de Buenos Aires en el período 2004-2008. La tragedia ocurrida a fines de 2004 en el local de Once “República Cromañón” erosionó velozmente la delicada gobernabilidad del entonces Jefe de Gobierno porteño Aníbal Ibarra. Éste enfrentó un juicio político en la Legislatura de la ciudad, que culminó con su destitución. Lo sucedió en el cargo su vice, Jorge Telerman, que completó el mandato de cuatro años y proyectó su candidatura para mantener el cargo en las elecciones de 2007. No obstante, no llegó a quedar

12 Por otro lado, el entrevistado destaca la importancia de las cooperativas de vivienda entre los actores vinculados a la problemática habitacional en la Ciudad. La referencia es a las cooperativas vinculadas a la Ley 341 de la CABA. La posibilidad de vincular una operatoria de la Ciudad de Buenos Aires, con características diferentes del PFCV—a modo de ejemplo, incorpora recursos para la compra de suelo y financiamiento para los equipos técnicos interdisciplinarios que realicen el acompañamiento de los proyectos—, también es llamativa desde el punto de vista de la adaptación del programa a las características del escenario local. En este caso, a partir del reconocimiento de la existencia de actores sociales con potencialidades para su ejecución para vincularla a la implementación del programa, el “Federal” es, al menos desde el discurso, adaptado.



en la segunda vuelta, que enfrentara al candidato del gobierno nacional Daniel Filmus con el referente de centro derecha Mauricio Macri, quien resultara victorioso con poco más del sesenta por ciento de los sufragios.

Los cambios y crisis en el gobierno porteño son mencionados como elementos que ejercieron una influencia más o menos directa sobre las posibilidades de implementación del PFCV. En particular, el modo en que la coyuntura política enfrentó al candidato del Gobierno Nacional con Telerman. Esto último habría sido un elemento determinante en tanto implicó un cambio radical en la relación entre los dos niveles.

Aún así, otros matizan esas posibles tensiones. Para ello, señalan de qué manera el PFCV ha sido procesado a nivel de las jurisdicciones, presentando variantes importantes en cada provincia. En esa relación, sin ignorar posibles tensiones y afinidades políticas con el nivel nacional como variables intervinientes, se enfatizan otros elementos. El alcance de las definiciones construidas en el ámbito nacional cuando pasan por el tamiz de las implementaciones locales. La intermediación de las provincias hace que en la ejecución se observen diferencias de una jurisdicción a la otra.<sup>13</sup>

En este sentido, la realidad del PFCV en territorio porteño parecería explicarse en gran medida por la visión con la que el estado local encara la situación. En última instancia, podrían agregarse elementos estructurales —ausencia de suelo—, pero nuevamente se trata del modo en que esa dificultad es procesada por el ámbito estatal. Nuevamente, la dimensión política de la relación entre los niveles de Gobierno no es percibida en algunos casos como parte del problema.

En segundo lugar, algunos entrevistados vinculan al proceso de implementación de la política

de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires desarrollan una mirada que puede complementar la perspectiva hasta aquí trazada. En algún sentido, el propio proceso de autonomización de la ciudad, con el desarrollo de un conjunto de instituciones e instancias administrativas y de control, es percibido como una traba para ejecutar las obras. El desarrollo institucional pareciera estar disociado de la realidad y de las necesidades de amplios sectores de la población con problemas habitacionales.

Los sistemas de audiencias públicas e instancias de participación ciudadana, junto con la conflictividad que supone para el entrevistado la sensación de un control creciente sobre los procesos de gestión, se presentan como un elemento que dificulta el proceso de ejecución del PFCV.

En varias entrevistas, la relación entre distintos ámbitos del GCBA —y, podría agregarse, entre los diferentes poderes del ámbito de la Ciudad de Buenos Aires— como el principal nudo problemático para el desarrollo del PFCV. Es en el ámbito del sector público local —ya sea por su normativa estricta y trabas administrativas, o por los sistemas de control y ámbitos de participación— donde se perciben las mayores dificultades y trabas para la implementación.

### Intervención del sector privado en el proceso de implementación

En cuanto a la participación del sector privado en la definición de la política, los informantes clave son un tanto más erráticos. Hasta ahora todos coinciden en que las empresas no tuvieron participación en el diseño del PFCV. No obstante, a media que reconstruyen el proceso de implementación del programa, las opiniones iniciales van presentando matices. Por un lado, los objetivos de la política suponen la participación fuerte de

13 En palabras de un entrevistado: "También genera ruidos incluso cuando la articulación política o los niveles de afinidad política entre la Ciudad y la Nación son mayores. Qué se yo, el Federal no camina en la ciudad, pero cuando se impulsa, quien estaba a cargo era [el ex-Jefe de Gobierno entonces con buena sintonía con el presidente] Ibarra..."

las empresas constructoras, dinámica que replicaría las experiencias de la “administración de origen”.<sup>14</sup>

Por el otro, la situación de las empresas constructoras en el momento en que se lanza el programa no habría sido propicia para pensar en una participación activa en su diseño. La gran mayoría o no se había recuperado de la crisis económica, o había virado hacia otro tipo de iniciativas y negocios. En este sentido, parecería erróneo suponer que el programa, aún cuando puede decirse que interpela al sector de la construcción y lo privilegia en relación con otros actores vinculados a la temática de la vivienda, responde a la presión empresaria. A tal punto que incluso cuando el programa se lanza, la primera sensación del sector es de desconfianza.

- › En el momento en el que se diseña y se lanza el programa, ¿cómo juega el sector privado?
- › Con desconfianza. O sea, el anuncio les interesa. Pero en general vos ves que no apuestan. Primero, las que estaban a flote eran pocas. Segundo, les interesaba otro tipo de obra pública. Las obras viales, de energía, gasoducto. Muchos kilómetros de lo mismo. En las obras de vivienda tenés mucho quilombo. Ni que hablar cuando son en lugares donde la gente está viviendo.

Hay que observar que los antecedentes inmediatos anteriores al lanzamiento del programa no invitaban, desde la perspectiva de los actores privados, a responder activamente y con confianza ante una convocatoria de semejante envergadura. Si la magnitud de recursos que el PFCV involucraba era atractiva para pensar en términos de negocios, también daba cuenta del riesgo en

que se incurría frente a cambios coyunturales, demoras en la cadena de pagos, cambios en la orientación de la política, crisis, entre otros.<sup>15</sup>

El escenario también tenía otros elementos atractivos para las empresas. No es la vivienda el único rubro en el que la obra pública se reactiva, por lo que en algunos ámbitos los privados pueden estudiar a qué tipo de obra les resulta más interesante presentarse a licitación. Luego, aquellas con experiencia en desarrollar iniciativas del Estado conocen ciertos mecanismos para minimizar sus riesgos. Aquellos capaces de desarrollar estrategias para poder, en el mediano y largo plazo, garantizarse los cobros, pueden ponderar hasta qué punto sea algún nivel del Estado el que corra con el grueso de los riesgos mencionados.

No obstante, ante un cambio brusco en el rumbo de la política o en la velocidad con la que circula el flujo financiero del programa, las empresas pueden quedar en una situación de vulnerabilidad relativa. Sobre todo aquellas de menor tamaño y con un respaldo financiero más débil para poder hacer frente a las demoras e interrupciones en los pagos. Esta situación se ha hecho particularmente clara durante el año 2008.

A nivel local la relación entre el sector privado y el sector público en el marco de la implementación del PFCV tampoco es tan sencilla de desentrañar. En ese sentido, los discursos de los entrevistados describen la participación de las empresas de los procesos licitatorios como “normal”. Se trataría de un proceso administrativo corriente, en el que ambos sectores están habituados y que luego, en la etapa de la ejecución, supone una vinculación más o menos cotidiana, más o menos conflictiva, pero que no ofrece mayores sorpresas.

<sup>14</sup> En referencia a los antecedentes de los funcionarios del ejecutivo nacional frente a la gestión del gobierno de la Provincia de Santa Cruz, en la región de la Patagonia Argentina.

<sup>15</sup> “CAVERA tenía mucha más disposición a trabajar en esto. Sin embargo, había una tremenda pérdida de credibilidad en el Estado y en su capacidad de hacer estas cosas. (...) Por ejemplo, las obras que en la provincia les interesaban eran obras viales y cárceles. Que por otro lado también es un momento en el que hubo muchísima obra pública y pocas empresas, entonces las empresas tendían a elegir”. Aún así en otra entrevista se hace referencia a la presencia cotidiana de las cámaras en los organismos que intervienen en la cuestión de la vivienda tanto en la Provincia como en la Ciudad de Buenos Aires: “La gente de las cámaras está permanentemente en los institutos. En La Plata, por ejemplo, uno los ve todo el tiempo”. Si bien esto no invalida los comentarios de los otros entrevistados, sirve para matizar algunas afirmaciones.

Paralelamente, aparecen referencias a ciertos cambios en la composición de las empresas que participan en función de los tiempos políticos del GCBA. Algunas empresas —cuyos nombres no se especifican en las entrevistas— se presentan a las licitaciones en momentos en que un grupo político en particular participa de la conducción del gobierno local. Cuando el contexto cambia, aparecen otras. No hay explicaciones claras para esta cuestión, pero no deja de ser un tema que se explicita.

### Sobre el rol de la población beneficiaria de las obras construidas por el PFCV

Los entrevistados coinciden respecto de la ausencia de una idea clara de beneficiario en la letra del programa. En la referencia a la reducción del déficit habitacional, antes que una idea clara de destinatario —o sea, del futuro habitante, percibiendo sus usos y necesidades— se hace referencia a un sector de la población con problemas de vivienda, expresado en los índices de déficit habitacional. Claramente no hay allí caracterización de actores colectivos que trabajen la problemática habitacional —cooperativas de vivienda, organizaciones sociales, movimientos territoriales, organizaciones villeras—.

Sobre esta base, los informantes realizan diferentes reflexiones. Hay quienes destacan que la cuestión de la figura del beneficiario debiera haberse revisado en alguna instancia de balance del Federal 1, antes de lanzar el Plurianual. La necesidad de la revisión tendría diversos motivos, desde la importancia de avanzar en formas de planificación integrales, racionalizar el criterio de inversión y evaluar el impacto de las obras concluidas. En cuanto a la idea del beneficiario y su rol, la necesidad de considerar nuevamente los criterios se fundamentaría a partir del modo en que el programa impacta en las expectativas de la población con problemas de vivienda. Las situaciones de conflicto e intento de ocupación de viviendas a estrenar —o con un grado de

avance considerable— se vincularían, entre otras cuestiones, con el crecimiento de la demanda en los contextos específicos y con la incapacidad de reconocer un rol activo por parte de esas poblaciones.

Al plantear tan fuertemente la imagen objetivo de esta vivienda se abrieron una cantidad de expectativas de demanda en todos los sectores sociales. Entonces el tema de la demanda creció a lo largo y a lo ancho del país. [...] Por ejemplo, surge el tema de las villas. Pero también dentro de la misma óptica del Federal. En la presentación López [Secretario de Obras Públicas de la Nación] planteó “voy a hacer viviendas nuevas”... va a hacer la relocalización de la gente.

Esta perspectiva aporta un elemento sumamente interesante. La ausencia de una mirada integral respecto del destinatario final de las unidades de vivienda lleva a la desatención respecto de un elemento básico de suma importancia: la localización de la población en el territorio. Esto último genera una variedad de problemas. La ausencia de la perspectiva de los destinatarios puede concluir en una dificultad para desarrollar raíces, para apropiarse del bien transferido —o sea, de la vivienda— y, con ello, a su venta informal y abandono.

Recuperando la idea de la “relocalización de la gente” en el territorio, es interesante pensar cómo la ausencia de una problematización de la idea de destinatario y la falta de una mirada integral sobre la cuestión del suelo y su relación con la vivienda confluyen en el momento de pensar qué tipo de ciudad se produce desde la política habitacional.

### Grado de avance y efectos en el territorio: lógicas subyacentes de producción de ciudad

En este punto es importante detenerse para observar la relación entre los proyectos aprobados y las metas físicas establecidas a priori por el PFCV. Se trata de una cuestión básica para poder evaluar

en qué medida el proceso de implementación manifiesta sus dificultades. Asimismo, vale detenerse a observar en qué barrios se planea construir vivienda con financiamiento del programa. Lo primero que debe mencionarse es que de lo que puede observarse a partir de la información sobre las obras específicas, casi la totalidad de los proyectos se localizan en barrios de la zona sur de la ciudad.

Un elemento base para destacar se vincula con la cantidad de viviendas en relación con las metas físicas del PFCV. Según la Tabla 1, el número de viviendas nuevas involucradas en los proyectos — 2.487 — representa el 49% de las que se asigna a la Ciudad de Buenos Aires en el convenio marco correspondiente a la primera etapa del programa — 5.000 viviendas—. <sup>16</sup> La diferencia en las cifras no encuentra una explicación con-

tundente en las referencias de los entrevistados. Se vincula con distintos aspectos: desde demoras en la aprobación de nuevos proyectos y dificultades vinculadas a los marcos normativos locales, hasta desfasajes en los costos presupuestados y los reales. Independientemente de ello, es notoria la diferencia entre las metas proyectadas a priori y las que se construyen en la mediación local.

Retomando la pregunta sobre la ubicación de los conjuntos, la distribución por barrio que presenta la Tabla 1 es reveladora. Con excepción de los barrios de Almagro y Chacarita, el resto de las áreas en las que hay algún tipo de planificación de construcción de viviendas se ubican en la zona sur. Además, las obras asignadas en aquellos apenas alcanzan el 1.5% del monto total presentado por el IVC. <sup>17</sup>

**Tabla 1**  
Distribución presupuestaria de las obras del Programa Federal de Construcción de Viviendas por barrio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Expresión en absolutos y porcentajes.

Barrio	Monto (\$)	Monto (en %)	Monto (USD)	Cantidad de proyectos	Cantidad de Viviendas
Lugano	\$78.625.981,00	33.66	26,208,660.33	10	765
Soldati	\$16.517.897,00	7.07	5,505,965.67	3	182
Parque Patricios	\$6.814.178,09	2.92	2,271,392.70	1	57
Parque Avellaneda	\$76.880.091,80	32.91	25,626,697.27	4	940
Pompeya	\$14.549.206,17	6.23	4,849,735.39	2	181
La Boca	\$519.864,82	0.22	173,288.27	1	8
Flores	\$34.365.786,52	14.71	11,455,262.17	6	321
Chacarita	\$1.505.152,97	0.64	501,717.66	2	15
Almagro	\$2.177.590,09	0.93	725,863.36	1	18
Otros (NHT Zavaleta)	\$1.650.725,78	0.71	550,241.93	1	0
<b>Total</b>	<b>\$233.606.474,00</b>	<b>100</b>	<b>77,868,824.67</b>	<b>31</b>	<b>2487</b>

Fuente: Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires –Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, Abril 2009.

<sup>16</sup> Debe agregarse que se trata de las viviendas proyectadas con aprobación presupuestaria, pero no de las efectivamente construidas. Muchos de esos conjuntos todavía están en proceso de ejecución.

<sup>17</sup> Es importante destacar que los montos presentados en la Tabla 1 expresan magnitudes mayores a las financiadas por el PFCV según el convenio marco, así como también diferencias en cuanto a la relación entre presupuesto total y cantidad de viviendas por barrio. —Por ejemplo, la vivienda promedio costaría alrededor de \$82.000 en Parque Avellaneda, mientras que en Lugano se ubicarían por encima de los \$100.000— Estas diferencias se explicarían por tres cuestiones. La primera, ya mencionada, es que la ciudad también realiza aportes complementarios para el desarrollo de las obras. En segundo lugar, las variaciones se explicarían por las actualizaciones y re determinaciones en los precios, que no son homogéneas para el conjunto de las obras en ejecución. En tercer lugar, las diferentes tipologías plantean costos distintos: un dúplex individual presenta un costo más elevado, una tira de planta baja y dos o tres niveles se ubica en un lugar intermedio, mientras que la torre es más barata en costo por unidad de vivienda.

También es relevante observar cómo se distribuyen los proyectos entre los distintos barrios. El que recibe un porcentaje mayor es el barrio de Lugano, seguido de cerca por Parque Avellaneda Figuras 2 y 3; sumados, ambos superan el 60% del monto total de los contratos. Luego sigue el barrio de Flores con poco menos del 15%. Cabe destacar que las obras se ubican en la zona sur del mismo, principalmente en el sector que se conoce como “Bajo Flores”. En esos tres barrios se concentra el grueso de la intervención pública. Las otras áreas en las que se construye o se proyecta construir captan magnitudes menores de los recursos provenientes del PFCV. Habría que mencionar que se trata de barrios más cercanos al centro de la ciudad, donde posiblemente sea más difícil —o más caro— obtener terrenos para poder llevar a cabo las obras.

## Reflexiones finales

El PFCV marca un giro de 180° en lo que respecta estrictamente a la implementación de políticas de construcción de unidades habitacionales, no sólo en la Ciudad de Buenos Aires sino en el área metropolitana. Si durante la década de 1990 al déficit habitacional se le agregaba la ausencia de una política de construcción de nuevas casas para los sectores populares, la construcción de 38.000 viviendas marca un cambio de rumbo de suma importancia. Vale pensar si, en algún punto, no es la misma decisión del sector público de impulsar una intervención de tamañas dimensiones, uno de los motivos principales que incorpora nuevamente la cuestión del acceso a la vivienda y del mejoramiento del hábitat en el centro de la agenda.

Figura 2.  
Conjunto habitacional en de 128 viviendas, Villa Lugano —Parque de la Victoria—, visto desde Av. Cruz en dirección oeste.



Fuente: fotografía Pablo Vitale.



Figura 3.

Acceso generado por los habitantes del conjunto cercano con la estación del Premetro. Se observa un camino asfaltado que se interrumpe en las rejas paralelas a las vías



Fuente: fotografía Pablo Vitale.

Pero también podríamos preguntarnos en qué medida el “giro recentralizador” que expresa es viable para el desarrollo de una implementación exitosa y coherente con los objetivos que la propia política habitacional persigue. Por un lado, es el Gobierno Nacional el que impulsa este nuevo programa. Es también quien aporta los fondos, fija los objetivos, establece en el convenio marco cuáles son los alcances y las aplicaciones de las partidas y con qué criterios debe ser evaluado —eficacia y eficiencia—.

Por otro lado, las posibilidades de implementación del programa implican que esos criterios sean reapropiados en el ámbito local. Concretamente, las variantes que incorporan la cuestión del terreno o la aplicación de los fondos del programa para financiar operatorias locales pueden ser interpretadas como un “síntoma” de la dificultad que encuentran las políticas planificadas en forma centralizada para adaptarse a las realidades locales.

El PFCV presenta una desventaja en relación con el FONAVI. Mientras este último es un fondo nacional creado por ley, el rango institucional del PFCV, mirándolos desde la lógica de una política de estado, es mucho más endeble, ya que se trata de un programa creado por el actual gobierno. Por lo tanto, su continuidad queda librada a los avatares de la coyuntura política. O incluso, económica, pues la existencia de fondos para sostener el PFCV descansa en la estrategia de niveles altos de superávit fiscal.

Debe enfatizarse la importancia de los elementos coyunturales. Como se ha mencionado, en tanto política de gobierno financiada con el superávit fiscal, el PFCV es vulnerable a los cambios en el contexto económico y político. El conflicto respecto de cómo financiar ese superávit —particularmente visible durante 2008— y cómo asignar los fondos nacionales hacia las jurisdicciones, constituye un elemento estructural que es importante atender, sobre todo cuando se explicitan,



como en la Ciudad de Buenos Aires, dificultades en la actualización de los montos.

Estas observaciones adquieren una connotación más llamativa cuando se tienen en cuenta otras cuestiones ligadas al proceso de implementación del PFCV, en particular en la Ciudad de Buenos Aires. La presencia de marcos normativos estrictos es presentada en general por los informantes como uno de los elementos que traba para la ejecución. Además, las intervenciones del poder judicial, las instancias de control y participación ciudadana son identificadas como elementos que complejizan su dinámica. En otros casos, se pone el acento sobre el escaso desarrollo de una perspectiva propia por parte del IVC para adaptar el contenido de la política a las circunstancias, posibilidades y necesidades del medio local.

Este último punto adquiere mayor relevancia en el momento de reflexionar sobre la configuración territorial vinculada a la ejecución de

los conjuntos desarrollados por el PFCV. Si retomamos aquello de la cuestión espacial como una dimensión co-constitutiva de los procesos sociales, particularmente sensible a toda política de construcción de vivienda en el ámbito urbano, cabe preguntarse cómo interviene el programa actual en la configuración urbana de la ciudad: ¿atenúa o limita su patrón histórico de segregación? ¿Genera territorios integrados o contribuye a fragmentar y segmentar el territorio?

Lo antedicho se expresa, además, en otro de los ejes que es importante atender, sobre todo cuando se pone la atención en el proceso de implementación e impacto del programa en la Ciudad de Buenos Aires, se refiere a la ausencia de financiamiento para suelo urbano. Es ineludible pensar las dificultades de implementar una política de estas características sin tener una estrategia clara de cómo intervenir en el mercado inmobiliario general y en el de suelo urbano en particular. En el caso específico aquí estudiado, esto conlleva una

Figura 4.  
Edificaciones de vivienda PFCV en Parque Avellaneda.



Fuente: fotografía Pablo Vitale.

consecuencia muy visible: la continuidad de la práctica tradicional de construcción de vivienda social en las áreas donde el sector privado ha mostrado poco interés. Los barrios del sur, en especial Lugano y Parque Avellaneda (véase Figura 4), son claros receptores de viviendas nuevas. El rol del Estado en la configuración del espacio urbano hace necesario advertir sobre qué tipo de ciudad se construye desde la política pública.

Por último, es importante destacar que la participación de los sectores beneficiarios y de las organizaciones de la sociedad civil está ausente en la elaboración del PFCV. Será difícil desarrollar una política habitacional sostenible y que promueva el acceso efectivo de la población a la vivienda sin incorporar a los sujetos concretos como agentes relevantes en el proceso. El acceso a la vivienda, y al conjunto de servicios urbanos que ésta implica, necesita de la participación activa de los actores comunitarios, de las experiencias y prácticas de los propios pobladores. Solo así podrá romperse con la riesgosa lógica de generar un recurso para un tercero considerado “pasivo” —por acción u omisión— por un saber pretendidamente técnico. Los viejos conjuntos construidos en dictadura son el máximo exponente de miradas que, atenuadas, no dejan de estar presentes en ciertos espacios de decisión

## Bibliografía

- Aguilar V., L. (2000). *La implementación de las políticas públicas*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Castells, M. (1970). *La cuestión urbana*. México D. F.: Ed. Siglo XXI.
- Convenio Marco del Plan Federal de Construcción de Viviendas. Disponible en: [www.vivienda.gov.ar](http://www.vivienda.gov.ar)
- Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (2005). *Talleres Zonales. Norte, sur y oeste*, (s.l): (s.ed.).
- Jaramillo, S. (1990). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Ed. Universidad de los Andes.
- Núñez, O.; Pradilla C., E. y Steinghart M. (s.f). Notas acerca del problema de la vivienda en América Latina, En: Pradilla C., E. (comp.). *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*. Xochimilco: Ed. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco.
- O'Donnell, G. (1977). *Apuntes para una Teoría del Estado*, Buenos Aires: Doc. CEDES/G. E. CLACSO No 9.
- O'Donnell G. y Oszlak, O. (1976). Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación, Doc. CEDES/G. E. CLACSO No 4.
- Pradilla, E. (s.f). Autoconstrucción, Explotación de la Fuerza de Trabajo y Políticas del Estado en América Latina. En: Pradilla Cobos, Emilio (comp.). *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*. Xochimilco: Ed. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco.
- Pressman, J. y Wildavsky. Implementation. Acceso: 30 de Abril de 2009. Disponible en: [http://books.google.com.ar/books?id=oV0yetu\\_GSQC&printsec=frontcover](http://books.google.com.ar/books?id=oV0yetu_GSQC&printsec=frontcover)
- Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. México: Ed. Edicol.
- Turner, J.(1977). *Vivienda: Todo el poder a los usuarios*, Madrid: Ed. H.Blume.
- Ward, P. (1982). Introduction and Purpose, En: Ward, P. (ed.). *Self-Help Housing. A Critique*, London: Mansell.
- Yunjovsky, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.