

Publicación del Centro de Documentación en Políticas Sociales. Dirección General de Promoción del Voluntariado y la Sociedad Civil. Subsecretaría de Gestión Social y Comunitaria Ministerio de Derechos Humanos y Sociales del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires | Agosto 2007.

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Moreno 1170(C1091AAX)
Ciudad de Buenos Aires
Tel/fax: 4124-3490
www.buenosaires.gov.ar

GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Jefe de Gobierno

Jorge Telerman

Ministro de Derechos Humanos y Sociales

Omar Abboud

Subsecretario de Gestión Social y Comunitaria

Ricardo Augusto Guchea

**Dirección General de Promoción del Voluntariado y la
Sociedad Civil**

Ondina Fraga

Centro de Documentación en Políticas Sociales

Susana Reca

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN EN POLÍTICAS SOCIALES

DOCUMENTOS / 38

**DEL FONAVI AL 'FEDERAL': TRANSFORMACIONES
SOCIO-URBANAS Y RESPUESTAS ESTATALES.
ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA POLÍTICA
HABITACIONAL**

por Fernando Ostuni

Buenos Aires
2007

DOCUMENTOS DE POLITICAS SOCIALES

COORDINACION EDITORIAL

Susana A. Reca

EQUIPO DE TRABAJO

Mariana Acerbo
Jorge Araujo
Laura Berdeal
Liliana Forchetti
Gustavo de Jesús
Alejandra Lamberti
Graciela Moyano
Roberta Ruiz
María Susana del Valle

DISEÑO

Omar Alvarez

Centro de Documentación en Políticas Sociales
Moreno 1170 – Subsuelo - Buenos Aires - Argentina.
Tels.: (54-11) 4124-3479/ 3490

E-mail: documentospolsoc@buenosaires.gov.ar
enlacesps@buenosaires.gov.ar

Internet: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/documentos.asp

**”DEL FONAVI AL ‘FEDERAL’: TRANSFORMACIONES SOCIO-
URBANAS Y RESPUESTAS ESTATALES.
ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA POLÍTICA
HABITACIONAL”**

por Fernando Ostuni*

Indice

1	Introducción	6
2	Aportes teóricos para el análisis de la problemática	8
	Aproximaciones a la relación entre el Estado y el mercado de viviendas.....	8
	El debate “planificación centralizada” vs. “autoconstrucción” en la vivienda.....	9
	¿De qué se habla cuando se dice “vivienda”?.....	12
3	Transformaciones sociales y urbanas en el AMBA en la década del '90. Una aproximación desde los problemas habitacionales	14
	Situación social y de acceso a los servicios urbanos en el AMBA.....	14
	La política de vivienda en los '90 en el AMBA. Algunas reflexiones sobre el FONAVI.....	19
4	El Programa Federal de Construcción de Viviendas	21
	Presentación del programa.....	21
	El “Programa Federal” en perspectiva. Cambios en la orientación de la política habitacional: de la descentralización y desfinanciación a la financiación y centralización.....	23
5	Reflexiones finales	27
6	Bibliografía y documentos	29

* Sociólogo, maestrando en Administración Pública (FCE – UBA), becario de doctorado UBACyT – Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA). E mail: ferostuni@gmx.net

1) Introducción

El artículo intenta desarrollar algunas reflexiones acerca de la cuestión del hábitat y la vivienda de los sectores de bajos ingresos en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), tomando como eje los cambios en materia de política habitacional, visibles sobre todo a partir del lanzamiento del actual Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV). Se trata de una política de alcance nacional llevada a cabo por la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Nación, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. La selección del caso se justifica en tanto se trata de la política pública de vivienda de mayor escala desarrollada en la región, por lo menos, en las últimas dos décadas. Esto podría implicar un cambio en el rol del Estado en relación con los problemas de hábitat, traducido en una importante asignación de recursos económicos y técnicos para afrontar la cuestión. Por tal motivo, se inscribirá el análisis del PFCV en el marco de una reconstrucción histórica de la política habitacional en el AMBA, haciendo especial referencia a la experiencia del FONAVI en ese territorio.

Este trabajo prestará particular atención a los supuestos teóricos sobre los que descansa el diseño de los programas de vivienda. Se recuperará la discusión sobre los mecanismos de acceso a la vivienda por los sectores populares, por un lado porque aporta elementos analíticos de peso para la comprensión de la problemática elegida. Por el otro, porque en esa misma discusión puede rastrearse parte del proceso de problematización social de la cuestión del acceso a la vivienda y al hábitat.

Debido a las características de las políticas habitacionales (y, en este caso, tanto del FONAVI como del PFCV) es interesante recuperar, por ejemplo, los debates a propósito del rol de los órganos centralizados de tomas de decisiones (tanto nacionales como internacionales) frente a las experiencias locales, por un lado, y los alcances y limitaciones de la autoconstrucción, por el otro.

¿Qué se entiende por “vivienda”? ¿Se refiere a ésta sólo como unidad física funcional a la reproducción de las familias tomadas individualmente, o se incorpora en ese concepto al medio y a las necesidades involucradas para el desarrollo de esa reproducción (o sea, el concepto de “hábitat”)? ¿Qué tipo de articulaciones entre Estado y Sociedad se construyen en relación con la provisión de viviendas? Más específicamente ¿cómo se vinculan el Estado, el mercado y los actores sociales en la política habitacional? ¿Qué capacidades tiene el Estado argentino para intervenir en la problemática del hábitat, teniendo en cuenta las transformaciones y cambios en su rol ocurridos durante las últimas décadas?

Lejos de poder contestar estas preguntas aquí, se trata de los interrogantes que guían las reflexiones y que orientan la mirada que se presenta a continuación. Se intentará, entonces, trabajar sobre algunas ideas con el propósito de ver en qué medida pueden ser productivas para enfocar la atención sobre los cambios en la política habitacional en el AMBA. Se trata, entonces, de presentar interrogantes y perspectivas que puedan aportar a posteriores análisis

sobre una política que vuelve a poner en un lugar central de la agenda pública el “problema de la vivienda”.

La política pública interesa aquí como ámbito privilegiado para indagar acerca de esas articulaciones entre Estado y Sociedad, atendiendo a la forma en que una cuestión es socialmente problematizada. Como plantean Oszlak y O'Donnell (1976), el estudio de políticas estatales puede contribuir a desagregar y "poner en movimiento" a un Estado y a los actores con los que se vincula (clases, fracciones de clase, grupos sectoriales). Poder arrojar un poco de luz sobre este proceso y recuperar, revisando las elaboraciones existentes, algunos elementos conceptuales para su interpretación es el objetivo de este trabajo.

El artículo está organizado en distintos ejes. En primer lugar, se trabaja sobre ciertos elementos teóricos para el análisis de la política. Para esto se recuperan algunas interpretaciones sobre el concepto de “vivienda” y sobre las características más generales del Estado. A partir de ahí, se hace una revisión de la discusión planteada en los años sesenta y setenta entre distintos investigadores de las ciencias sociales y del urbanismo sobre los alcances y las limitaciones de, por un lado, la planificación centralizada y, por el otro, la autoconstrucción. De este modo, puede reconstruirse en un plano conceptual, a partir de las investigaciones previas, parte del entramado de actores vinculados a la temática de la vivienda y la discusión acerca de las opciones de política pública para resolver la cuestión. (Previamente, se propone una interpretación sobre el concepto de Estado y su rol en el proceso de urbanización y en la promoción del acceso a la vivienda.)

Luego, se presenta una síntesis sobre las transformaciones sociales y urbanas en el AMBA, tomando como corte temporal el período abierto a partir de la última dictadura militar. La decisión se justifica en tanto representa un momento de cambio drástico de la dinámica urbana del territorio elegido. Junto con ello, se analiza la experiencia del FONAVI, tomado como el antecedente de política habitacional más relevante.

Finalmente, se analiza el PFCV, tomando en cuenta las experiencias de política de vivienda¹ anteriores. Si bien se trata de un programa nacional, por razones de extensión haremos referencia (salvo cuando se lo indique) a la problemática habitacional del Área Metropolitana de Buenos Aires². Como se trata de una política que está implementándose en la actualidad, se intentará dejar planteados algunos interrogantes sobre su aplicación. Se trata, entonces, de avanzar en la elaboración de un marco en función del cual poder pensar en un futuro análisis del proceso de implementación de la política estatal aludida.

¹ Por cuestiones de estilo, “política habitacional” y “política de vivienda” son utilizados en forma indistinta en el trabajo. Como se dijo más arriba, las diferencias en cuanto al *enfoque conceptual* sobre la cuestión de la vivienda será desarrollada en el primer apartado.

² Entendemos por Área Metropolitana de Buenos Aires a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los veinticuatro partidos que la circundan en llamados “tres cordones” del Conurbano Bonaerense: (por orden alfabético) Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Hurlingham, Ituzaingo, José C. Paz, Lomas de Zamora, La Matanza, Lanús, Malvinas Argentinas, Merlo, Morón, Moreno, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Martín, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

2) Aportes teóricos para el análisis de la problemática.

Aproximaciones a la relación entre el Estado y el mercado 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 particular³. 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 que realizan por un proceso cierto, por un proceso “sin sujeto”, 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, que es 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 (Topalov, 1979; Castells, 1970).⁴

Una característica específica del sector inmobiliario según Topalov, y particularmente interesante para este trabajo, 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

³ Para poder desarrollar cómo se vincula el Estado con la problemática habitacional es importante, en primer lugar, mencionar brevemente con qué noción de “Estado” se trabaja aquí. En este sentido, el Estado es concebido como una relación social y, al mismo tiempo, como un conjunto de aparatos institucionales (O'Donnell, 1977; Oszlak, 1977; Lechner, 1985). Se trata de un aspecto co-constitutivo de las relaciones sociales, incluso de las relaciones de producción (O'Donnell, 1977). Así, se erige como un garante de esas relaciones, y lo es también de la existencia y reproducción de la estructura de clases sociales en que se sustenta. En el ejercicio de dicho rol, el Estado desarrolla ciertos atributos que definen su condición (“estaticidad”), es decir, sus capacidades como instancia de organización del poder y de ejercicio de la dominación política; es “relación social y aparato institucional” (Oszlak, 2004: 16). Por eso, como sostiene Yujnovsky pensando en el rol del Estado frente a la cuestión de la vivienda, en el momento de analizar los efectos que persigue la acción de las instituciones estatales, es importante considerar las relaciones del nivel político – ideológico, “porque trasciende el carácter de programa de satisfacción de necesidades de consumo en el plano habitacional” (Yujnovsky, 1984: 25).

⁴ Según Castells (1970), los problemas ligados al déficit habitacional son una manifestación estructural de las condiciones en que se producen las viviendas. La “penuria de la vivienda” no es una consecuencia directa de la urbanización en sí misma, sino que responde a una relación entre oferta y demanda, determinada .ella misma por las condiciones sociales de producción de la vivienda entendida como un objeto de mercado. De esto no se desprende, dice Castells, que los déficits de vivienda sean “puramente coyunturales y una simple cuestión de equilibrio entre la oferta y la demanda. Se trata de un necesario desfase entre las necesidades, socialmente definidas, de la habitación y la producción de viviendas y equipamientos residenciales” (Castells, 1970: 179). En tanto la especificidad de lo urbano se encuentra en el modo en que remite a los procesos implicados en la reproducción (simple y ampliada) de la fuerza de trabajo, la dificultad de acceder a la vivienda se presenta como un “cuello de botella” persistente, que hace necesaria algún tipo de intervención por parte del sector público.

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, etcétera. 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.

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).

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 no-mercantilizada de producción de la ciudad. Para Topalov (1979), 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” (:142-143).

*El debate “planificación centralizada” vs. “autoconstrucción” en la vivienda*⁵

El arquitecto inglés John Turner planteaba en los años '70, como cuestión central, la disyuntiva entre los “sistemas administrados centralmente y aquellos autogobernados en el nivel local” para el suministro de vivienda a los sectores pobres (Turner, 1977: 31). Su tesis principal era que los segundos proporcionaban los medios más aptos (y equilibrados en cuanto al consumo de recursos e impacto ambiental) para la provisión de servicios habitacionales satisfactorios.

Turner hacía una dura crítica a lo que denominaba “espejismo desarrollista”, ya que consideraba que perseguía un modelo que no guardaba relación con las diversas realidades locales. Trasladados a la política habitacional, estos cuestionamientos se concentraban en las consecuencias de la planificación en el marco de estructuras piramidales y tecnologías centralizadoras. Así, construía una diada entre *heteronomía* (entendida como el

⁵ Es importante aclarar que si bien la polémica se construyó, desde las dos perspectivas, tomando la vinculación entre la política de vivienda y los procesos de autoconstrucción, aquí se retomarán los aspectos vinculados a la primera, sobre todo en el momento del análisis de la política actual. No obstante, en la reconstrucción del debate se hará referencia a los dos elementos.

sometimiento al mandato de un “otro exterior”, sea este un sujeto o una normativa) y *autonomía*: en esta oposición, el primer punto identifica la provisión serial de los servicios personales, al tiempo que el segundo refiere a la acción de los grupos y las asociaciones locales (Turner, 1977).

Desde esta perspectiva, los proyectos de vivienda a gran escala son caracterizados como costosos e improductivos en términos de los recursos que requieren para ser llevados a cabo. También se los presenta como antagónicos a la variedad, la pequeña escala y la participación de la población. Los complejos habitacionales constituían, “grandes solares cuajados de bloques uniformes en los que se segregaba a las personas” (Turner, 1977: 37). En un fuerte rechazo a la política de vivienda de la época, el cuestionamiento se concentraba en las concepciones que entendían a la “vivienda como un artículo de consumo, como una mercancía, y la mejor manera para distribuir esa mercancía es a través de estructuras piramidales de crecimiento continuo y tecnologías centralizadoras”. Estas estructuras se mostraban impermeables a los aportes locales y a las experiencias más específicas, que involucraban la perspectiva de los beneficiarios-autoconstructores. La falta de contemplación no respondía a una simple cuestión de desinterés, sino que considerar desde estructuras jerárquicas las decisiones y experiencias de “la base” era un contrasentido y resultaba “antieconómico”. Así, en palabras del autor “los desajustes entre el suministro de alojamientos y la demanda de los mismos serán directamente proporcionales al grado de heteronomía del sistema” (Turner, 1977: 59). A mayor dependencia de servicios jerárquicos, mayores desajustes e inhibición de recursos de los usuarios, y menor y más pobre el suministro de alojamientos resultantes.⁶

Esta mirada quedaba sintetizada en una serie de “principios para la vivienda”: el *principio de autogobierno en la vivienda* (“lo que importa es lo que ésta *hace* por el usuario y no lo que *es*”); el *principio de las tecnologías apropiadas para la vivienda* (“su economías es más una cuestión de ingenio personal y local que de productividad industrial controlada centralmente”); el *principio del planeamiento de la vivienda por medio de límites* (“el usuario posee la autoridad última sobre su vivienda, pues la inversión en alojamiento y su posterior cuidado dependen de recursos que solo él es capaz de aplicar económicamente”). Solamente se podría mantener el acceso equitativo a los recursos y evitar su explotación, cuando se establezcan límites garantizados centralmente a la actuación privada. En definitiva, cuando el planeamiento

⁶ Además de criticar la estética, excesiva uniformidad y tamaño de las viviendas producidas en condiciones de *heteronomía*, Turner señalaba que su normalización y gran tamaño minaban la posibilidad de contemplar la diversidad de situaciones en que se encontraban los usuarios y adecuarse a éstas. En oposición al “alojamiento tradicional [...] la vivienda actual, relativamente poco duradera, producida a escala gigante y centralmente administrada acelera el agotamiento de los recursos escasos” (Turner, 1977: 64-65). De este modo, la vivienda producida por el Estado era más susceptible de llegar al colapso administrativo-financiero y físico que la del sector privado comercial. La propuesta alternativa apuntaba a un tipo de planificación que hiciera hincapié en procesos legislativos, limitados a actuaciones imprescindibles para establecer y mantener una distribución equitativa de los recursos entre la población.

ejecutivo y centralizado (propositivo) cediera lugar a favor de otro legislativo (proscriptivo) (Turner, 1977: 115).

Las críticas a los planteos de Turner no se hicieron esperar. Algunos autores señalan que las clases populares resuelven sus problemas habitacionales a través de “formas de subsistencia” que les merecen una valoración bastante diferente a la del arquitecto inglés: “lo que denominamos ‘formas de subsistencia’ [no corresponde] al patrón de ‘vivienda socialmente necesaria’. Desde el punto de vista de su valor de uso, estas viviendas se caracterizan por: el hacinamiento y la promiscuidad, la insalubridad, la ausencia de servicios básicos (agua, luz, drenajes, servicios sanitarios) y de equipamientos urbanos (vialidad, escuelas, equipos de salud, etc.), la debilidad estructural y la inestabilidad; por lo tanto ellas no sirven para la adecuada reproducción de la fuerza de trabajo” (Nuñez, Pradilla, Schteingart, s/f: 25). De este modo, la autoconstrucción representa una prolongación de la jornada de trabajo del obrero más allá de lo normal, que no es remunerada. Es un “efecto de la aguda situación de explotación y pauperismo de las masas, desgastador de la fuerza de trabajo, mecanismo eficaz de apoyo a la acumulación de capital” (:28). Los Estados latinoamericanos y las agencias internacionales serían concientes de esta situación, hecho que explicaría sus impulsos a este tipo de modalidad constructiva.

Como “la parte mayoritaria de la población urbana de América Latina, compuesta por desempleados, subempleados y obreros pauperizados, se encuentra en la imposibilidad de acceder en el mercado capitalista de venta o alquiler a una *vivienda adecuada*” (Pradilla, s/f: 285) ya sea producida por el sector privado o por el Estado, la autoconstrucción sería entonces “junto con el alquiler de cuartos de inquilinato [...] *una única alternativa posible* de solución a la necesidad de vivienda para el enorme *ejército industrial de reserva* y para la gran masa de *obreros pauperizados*, agudamente explotados, cuya existencia es una de las características estructurales del capitalismo dependiente latinoamericano” (Pradilla, s/f: 270).

Para Pradilla, el mejoramiento de la vivienda encarado por los sectores populares no es el resultado ni la causa de una supuesta movilidad social, sino la laboriosa acumulación de horas de trabajo y pequeñas inversiones del fondo de subsistencia realizada durante largos años de paciente labor. Una vez terminada la autoconstrucción de la vivienda, se pondría de manifiesto que la situación en la escala social no se explica sino por la ubicación en la estructura de empleo. Además de contribuir al desarrollo de una “ideología pequeño burguesa” y de incurrir en mistificaciones demagógicas y populistas sobre la estética y el ingenio constructivo de los pobres, la autoconstrucción constituiría “una alternativa reaccionaria”⁷.

⁷ La afirmación de que la autoconstrucción es una “alternativa reaccionaria” se fundamenta, para Pradilla, en que tiene las siguientes consecuencias: a) mantiene el atraso secular de las fuerzas productivas en la construcción de la vivienda; b) determina elevados costos individuales y sociales de producción de las viviendas y significa un desperdicio considerable de fuerza de trabajo social; c) éste es cargado sobre los hombros de los sectores más pauperizados y/o explotados y no sobre los de sus causantes objetivos: la burguesía; d) significa un alargamiento de la jornada de trabajo del obrero que repercute en el incremento del plusvalor absoluto y

Algunos investigadores reconocen el desarrollo diverso según los países de un sector inmobiliario capitalista avanzado, en cuya consolidación el Estado ha tenido una considerable influencia, sobre todo a través de la financiación de la demanda y el apoyo a empresas constructoras. Ellos mismos señalan que, en general, las políticas públicas habitacionales antes que resolver el problema del acceso a la vivienda, han servido para incentivar el desarrollo capitalista del sector de la construcción, favoreciendo a intereses inmobiliarios (Nuñez, Pradilla y Schteingart, s/f; Ward, s/f).⁸

¿De qué se habla cuando se dice “vivienda”?

Para comenzar a problematizar el concepto de “vivienda” es interesante recuperar, una vez más, el abordaje de Turner (1977). La “vivienda” no debería limitarse a ser interpretada como una unidad habitacional aislada. En cambio, propone comprenderla como un “proceso”, como una situación que implica una serie de relaciones que se establecen entre “los actores, sus actividades y sus logros” (Turner, 1977: 79). Resulta muy productivo poder comenzar a pensar la cuestión de la vivienda como una problemática que combina los aspectos físicos o infraestructurales y los sociales y culturales.

Emilio Pradilla (s/f), habla de las condiciones que debiera tener una vivienda para poder ser considerada *adecuada*, combinando elementos ligados a los aspectos estructurales con cuestiones sociales y coyunturales. Estas últimas se manifiestan, por un lado, en el reconocimiento de ciertos parámetros por parte del conjunto de la sociedad, que alcanzan cierto “rango institucional”. Este rango institucional puede, por un lado, aparecer en las prácticas, en este caso constructivas, promovidas por instituciones de la sociedad civil (organizaciones de base, no gubernamentales, fundaciones vinculadas a los

desgasta rápidamente su capacidad productiva; e) para el ejército de reserva, significa su automantenimiento lo que beneficia al capital que lo ha generado; f) Eterniza las miserables condiciones de vida de las masas obreras pues objetivamente no puede conducir a la obtención de una vivienda que satisfaga las necesidades consideradas mínimas en el momento actual; g) contribuye a la reproducción de la ideología pequeño burguesa entre las masas autoconstructoras; h) ayuda a mantener las relaciones de dependencias frente al Estado en términos de la regularización de la propiedad y la dotación de servicios, y refuerza su dominio ideológico; i) tiende a eliminar el costo de la vivienda del salario obrero, permitiendo un incremento del plusvalor apropiado por el patrón; j) presiona a la baja del salario real de los trabajadores (Pradilla: 317-318).

⁸ Para Turner, la discusión planteada en estos términos remite a las diferencias históricas entre unas izquierda y derecha convencionales. Estos argumentos son razonables si se parte del supuesto de que la vivienda puede y debe ser administrada en forma centralizada. Rechaza ese planteo, argumentando que la discusión predominante en la conformación de la agenda se ha vuelto entre quienes suponen, explícita o implícitamente, que la economía material depende de sistemas de provisión y producción a gran escala, y entre aquellos que consideran que estos mecanismos son improductivos. Para los últimos, entre los cuales el autor se encuentra, el debate convencional entre propiedad y control de los medios de producción en manos “corporativas públicas o privadas” es secundario; su relevancia disminuye en tanto los roles del estado, de las empresas capitalistas y de los sindicatos se entrecruzan y amalgaman (Turner, s/f: 99).

problemas de hábitat). Pero, por otro lado, es el Estado, a través de la construcción de un corpus normativo y de la implementación de políticas, quien tiene la *capacidad real* de hacer efectivo ese “patrón” y de otorgarle estatus legal.

No obstante, la *vivienda adecuada* debe reunir otro requisito, que es el del reconocimiento de la “legitimidad” del patrón, agreguémosle *oficial*, por parte de los sectores que no han alcanzado el acceso pleno a ese bien. Este último punto supone que para poder hablar de una vivienda adecuada es necesario indagar acerca de la posibilidad de la existencia de un consenso entre los distintos actores involucrados, más o menos directamente a la problemática, en una sociedad específica. Palabras como *consenso*, y *sociedad* remiten, entonces, a que se trata de características históricas y, por lo tanto, sujetas a cambios en relación a los distintos contextos en que se problematice la cuestión.

En este sentido, es interesante el abordaje propuesto por Yujnovsky (1984) del concepto de vivienda. Para este autor, la vivienda involucra una configuración de una serie de servicios que llama “habitacionales”. Estos servicios habitacionales deben satisfacer necesidades primordiales como el albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, entre otras. Como estas necesidades varían con cada sociedad y grupo social, “las condiciones de vivienda y la política habitacional sólo pueden analizarse teniendo en cuenta las diversas estructuras y relaciones de la sociedad y el Estado [Por lo tanto] el concepto de vivienda debe referirse a los servicios habitacionales proporcionados en un cierto período de tiempo en una *configuración espacial urbana, en un medio ambiente de una sociedad determinada*” (Yujnovsky, 1984: 18-20).

La definición que propone Yujnovsky tiene dos virtudes principales. En primer lugar, su abordaje vincula el concepto de vivienda al desarrollo urbano como problema más general. Esto habilita a trabajar el problema de la vivienda desde una perspectiva integral, permitiendo hablar de la vivienda y de su entorno, “*hábitat o medio ambiente*”. Segundo, explica la importancia de integrar el estudio de la política habitacional a un marco más general, interpretándola como parte del desarrollo de articulaciones complejas y conflictivas entre actores (entre los cuales se encuentra el Estado).

Haciendo una lectura cruzada de estos abordajes, se pueden encontrar denominadores comunes a las tres, así como también elementos complementarios y puntos de partida para incorporar nuevas cuestiones. Fundamentalmente, los autores entienden la cuestión del acceso a la vivienda 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; de servicios cuyo acceso está ligado a la distribución desigual del “producto social” entre las distintas clases y sectores sociales. Como vimos más arriba, la realización del acceso a los servicios tiene un componente ineludible, que es el espacio. Las complejas articulaciones históricas entre Estado y Sociedad analizadas desde la política de vivienda, hacen necesario tener en cuenta la dimensión territorial de

la relación. La cuestión de la segregación socio-espacial es un componente importante a tener en cuenta en el momento de reflexionar acerca del mejoramiento del hábitat.

3) Transformaciones sociales y urbanas en el AMBA en la década del '90. Una aproximación desde los problemas habitacionales

Situación social y de acceso a los servicios urbanos en el AMBA

Los violentos procesos de urbanización e industrialización desarrollados durante el siglo veinte produjeron serios problemas de vivienda, transporte y contaminación ambiental, con importantes consecuencias sobre las condiciones de vida de los sectores populares urbanos. Las transformaciones en la estructura social, iniciadas hace treinta años, han puesto en escena un patrón de producción de pobreza y desigualdad que impactó notablemente sobre las condiciones de vida en general y sobre las formas que asume el hábitat entre los sectores de bajos ingresos. Semejante proceso alcanza una fuerte visibilidad en la zona metropolitana de mayor densidad del país: el AMBA (Oszlak, 1991; Di Virgilio y Rodríguez et. al., 2007).⁹

Entre los distintos cambios que signaron las posibilidades y las estrategias habitacionales de los sectores populares en el AMBA, especialmente en el Gran Buenos Aires, se produjo en el año 1977 uno muy significativo. A partir de la sanción del decreto ley 8912/77 se restringe la posibilidad de lotear tierra para usos urbanos sin los servicios correspondientes. Esta normativa promueve la definición de las distintas áreas y subzonas dentro de los municipios y sus correspondientes parámetros de aprovechamiento de las parcelas, los índices de ocupación, los indicadores de densidad habitacional, el tamaño mínimo de las parcelas, los retiros de las construcciones y los usos del suelo permitidos. Inscripto dentro de un paradigma tradicional del urbanismo, el decreto-ley promueve ocupar la menor cantidad de suelo posible a favor de la construcción en altura y la segregación de usos y funciones. Utiliza criterios uniformes que intentan responder desde una perspectiva particular a los procesos vinculados con el desarrollo de la “ciudad real”.

La restricción a los loteos sin servicios, otrora llamados “loteos populares”, encareció el costo de la tierra urbana ostensiblemente, en un contexto de fuerte redistribución regresiva del ingreso y de políticas urbanas de corte autoritario como, por ejemplo, el Plan de Erradicación de Villas Miseria de la ciudad de Buenos Aires (Oszlak, 1991). Este contexto llevó a los sectores

⁹ Di Virgilio y Rodríguez señalan la vinculación entre los cambios en la composición de la pobreza y las posibilidades de acceso al hábitat. Hasta mediados de la década del setenta predominaba la “pobreza transicional” (por alguna necesidad básica insatisfecha). Luego, en la segunda mitad del decenio de los setenta disminuye la pobreza total pero, al mismo tiempo, se triplican los pauperizados y se deterioran las condiciones de vida de los pobres estructurales (Di Virgilio y Rodríguez, 2007). Como se verá más abajo, estos cambios guardan una estrecha relación con las transformaciones en los modos del hábitat popular hacia fines de la misma década.

populares a buscar nuevas alternativas de acceso al suelo y a la vivienda. Así, se originaron los “asentamientos”, cuyo desarrollo continuó y se acentuó durante los años ‘90. A diferencia de las tradicionales “villas”, los “asentamientos” son ocupaciones organizadas, muchas veces con asesoramiento técnico, que intentan mantener la trama urbana (trazado de calles y amanzanamiento) y cumplir con la normativa. De este modo, los habitantes las piensan como una solución habitacional permanente e intentan luego obtener la titulación de la tierra y las viviendas.

Siguiendo con la década del ‘90, debe señalarse que el AMBA sufrió importantes cambios, caracterizados por aumentos en el transporte y los servicios de infraestructura y por una profunda transformación de los mercados inmobiliarios que encareció la tierra. La articulación de estos procesos hizo más difícil la posibilidad de ‘habitar la ciudad’ para los sectores de menores ingresos.

Al mismo tiempo, tuvo lugar una apropiación de mayor superficie urbana por habitante a manos de los sectores sociales altos, que condicionan el espacio residencial contiguo habitado tanto por sectores medios como de bajos ingresos. Se trata de un proceso de creación y desarrollo de urbanizaciones cerradas, con servicios de infraestructura propios, dirigidos a sectores de alto poder adquisitivo (Svampa, 2001; 2005). La suburbanización de los sectores de altos ingresos, configurada por enclaves de baja densidad, plantea una disputa por espacios intersticiales de la periferia tradicionalmente urbanizados por sectores populares. Como resultado de los nuevos emprendimientos aparecieron nuevos y complejos problemas ambientales y urbanos.

En la década del noventa, en el marco de los procesos de Reforma del Estado, los servicios básicos provistos por el sector público como las redes de agua y cloacas, de electricidad y de gas, fueron otorgados a manos privadas a partir de concesiones o, en algunos casos, de venta. Si bien en algunos casos se implementaron tarifas sociales, el acceso a los servicios quedó relegado a las capacidades de pago de los distintos sectores sociales. Esto se verifica con claridad, por ejemplo, en la extensión de las redes cloacales y de gas sólo en áreas habitadas de sectores con capacidad de pago, quedando excluidos del servicio los grupos de menores ingresos.¹⁰

Es importante considerar que existen fuertes diferencias y matices en las políticas públicas implementadas en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y el Gran Buenos Aires (GBA). Y, dentro de éste, entre las distintas municipalidades, con diferentes conceptualizaciones acerca de la cuestión de la tierra y la vivienda. En el AMBA las escasas acciones, producto de las políticas habitacionales, están confusamente diversificadas, constituyendo por lo general un conjunto de actividades paralelas y adaptables a las modalidades de gestión. En algunos casos, son complementarias y en otros contradictorias entre sí (Cravino, Fernández Wagner, Varela, 2002).

¹⁰ También vale mencionar que los cambios en la estructura social y ocupacional son parte co-constitutiva del proceso. El brutal aumento de las tasas de desocupación ocurrido durante la década del noventa y los primeros años de la actual, y la ampliación de las desigualdades en la distribución del ingreso, impactaron fuertemente sobre la posibilidad que tiene la población de bajos ingresos de acceder a través de mecanismos de mercado al hábitat.

En relación con el déficit habitacional vale hacer la misma salvedad. Tanto la expresión cuantitativa como la cualitativa del déficit asumen características diferentes entre la CABA y el GBA. Como señalan Rodríguez y Di Virgilio, mientras que en la ciudad central la cantidad de hogares que se encuentran en situaciones habitacionales deficitarias disminuyó en un 16% entre 1991 y 2001 (cuadro 1), en el Gran Buenos Aires la reducción de los hogares en esa situación fue casi nula (0,16%) (Rodríguez y Di Virgilio et. al, 2007: 70).

Lo mismo vale para el componente “cualitativo” o, mejor dicho, para las distintas situaciones en las que el déficit habitacional se expresa en un territorio y en el otro (que forman parte, a su vez, de una misma realidad metropolitana). Mientras en la ciudad de Buenos Aires las situaciones deficitarias se explican mayormente por los hogares que ocupan viviendas recuperables, en el GBA las viviendas irrecuperables adquieren un lugar predominante (cuadro 2)¹¹.

Estas situaciones no sólo deben ser tenidas en cuenta con el fin de profundizar el análisis acerca del modo en que impactan los modelos de acumulación regresivos. Sin dudas, el peso que adquieren las viviendas irrecuperables en el GBA necesita ser explicado desde esa perspectiva. Pero además de eso, es importante tener en cuenta la multiplicidad de situaciones que componen el déficit para poder reflexionar respecto del grado de adecuación entre esta realidad y las políticas públicas diseñadas e implementadas para resolverlas. Junto con esto, es importante agregar, con Di Virgilio y Rodríguez (2007) que en las operatorias predomina “una perspectiva fuertemente sectorial que raramente articula con aquellas dimensiones que exceden los aspectos físicos y constructivos” (: 66).

¹¹ Las viviendas recuperables son aquellas que aun con rasgos de precariedad (ausencia de instalaciones sanitarias, problemas de terminación, etcétera) pueden ser recuperadas por medio de obras de refacción o completamiento. Se corresponde con las “casas B” del Censo (sin baño con descarga de agua, sin distribución de agua por cañería dentro de la vivienda y/o piso de tierra) y los inquilinatos. Mientras que las viviendas irrecuperables son aquellas que por el tipo de materiales con que han sido construidas deben ser reemplazadas. Se incluyen en esta categoría a las casillas, ranchos, locales construidos para fines no habitacionales y vivienda móvil. Vale mencionar que dentro de las situaciones deficitarias se incluyen aquellas casas que, aunque no presenten aspectos deficitarios en su construcción (casas “A” del Censo), presentan situaciones de hacinamiento, tanto de personas por cuarto (más de dos personas por cuarto en la vivienda) como de hacinamiento por hogar (más de un hogar por vivienda). Para más información véase “Diagnóstico de la situación habitacional urbana” (Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, 2001).

Cuadro 1: Distribución de los hogares según situación habitacional. Total país. 1991/ 2001.
Total País y AMBA.

SITUACIÓN HABITACIONAL	1991		2001	
TOTAL PAIS				
TOTAL	8.927.289	100	10.073.625	100
HOGARES CON SITUACIONES DEFICITARIAS	2.705.530	30.3	2.640.871	26.2
Hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables	1.573.804	17.6	1.646.965	16.3
Hogares que ocupan viviendas recuperables	651.766	7.3	534.037	5.3
Hogares que padecen hacinamiento por cuarto (más de 2 personas por cuarto) en viviendas no precarias	479.960	5.4	459.869	4.6
HOGARES NO DEFICITARIOS	6.221.759	69.7	7.432.754	7.08
AMBA				
TOTAL	3.196.180	100	3.408.913	100
HOGARES CON SITUACIONES DEFICITARIAS	726.963	22,7	712.972	20,9
Hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables	341.971	10,7	406.907	11,9
Hogares que ocupan viviendas recuperables	229.471	7,2	142.644	5,0
Hogares que padecen hacinamiento por cuarto (más de 2 personas por cuarto) en viviendas no precarias	155.521	4,9	135.610	4,0
HOGARES NO DEFICITARIOS	2.469.217	77.3	2.695.940	79.1
CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES				
TOTAL	1.023.464	100	1.024.231	100
HOGARES CON SITUACIONES DEFICITARIAS	80.495	7.9	67.577	6.6
Hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables	15.030	1.4	10.761	1.1
Hogares que ocupan viviendas recuperables	33.007	3.2	31.925	3.1
Hogares que padecen hacinamiento por cuarto (más de 2 personas por cuarto) en viviendas no precarias	32.458	3.1	24.891	2.4
HOGARES NO DEFICITARIOS	974.712	95.2	956.654	93.4
GRAN BUENOS AIRES				
TOTAL	2.172.716	100	2.384.682	100
HOGARES CON SITUACIONES DEFICITARIAS	646.468	29.8	645.395	27.1
Hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables	326.941	15.0	396.146	16.6
Hogares que ocupan viviendas recuperables	196.464	9.0	138.530	5.8
Hogares que padecen hacinamiento por cuarto (más de 2 personas por cuarto) en viviendas no precarias	123.063	5.7	110.719	4.6
HOGARES NO DEFICITARIOS	1.526.248	70.2	1.739.286	72.9

Fuente: Rodríguez y Di Virgilio et. al., 2007. En base a Censo Nacional de Población y Vivienda, 1991 y 2001

Cuadro 2:

Importancia relativa de cada situación deficitaria sobre el total de situaciones deficitarias. Total país. 1991/ 2001. Total País y AMBA.

SITUACIÓN HABITACIONAL	1991		2001	
TOTAL PAIS				
HOGARES CON SITUACIONES DEFICITARIAS	2.705.530	100,0	2.640.871	100,0
Hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables	1.573.804	58,2	1.646.965	62,4
Hogares que ocupan viviendas recuperables	651.766	24,1	534.037	20,2
Hogares que padecen hacinamiento por cuarto (más de 2 personas por cuarto) en viviendas no precarias	479.960	17,7	459.869	17,4
AREA METROPOLITANA BUENOS AIRES				
HOGARES CON SITUACIONES DEFICITARIAS	726.963	100,0	712.972	100,0
Hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables	341.971	47,0	406.907	57,1
Hogares que ocupan viviendas recuperables	229.471	31,6	142.644	20,0
Hogares que padecen hacinamiento por cuarto (más de 2 personas por cuarto) en viviendas no precarias	155.521	21,4	135.610	19,0
CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES				
HOGARES CON SITUACIONES DEFICITARIAS	80.495	100,0	67.577	100,0
Hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables	15.030	18,7	10.761	15,9
Hogares que ocupan viviendas recuperables	33.007	41,0	31.925	47,2
Hogares que padecen hacinamiento por cuarto (más de 2 personas por cuarto) en viviendas no precarias	32.458	40,3	24.891	36,8
GRAN BUENOS AIRES				
HOGARES CON SITUACIONES DEFICITARIAS	646.468	100,0	645.395	100,0
Hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables	326.941	50,6	396.146	61,4
Hogares que ocupan viviendas recuperables	196.464	30,4	138.530	21,5
Hogares que padecen hacinamiento por cuarto (más de 2 personas por cuarto) en viviendas no precarias	123.063	19,0	110.719	17,2

Fuente: Rodríguez y Di Virgilio et. al., 2007. En base a Censo Nacional de Población y Vivienda, 1991 y 2001.

La política de vivienda en los '90 en el AMBA. Algunas reflexiones sobre el FONAVI.

Las acciones estatales vinculadas a la provisión de vivienda fueron creciendo junto con la consolidación de las instituciones del Estado de Bienestar. Así, la cuestión de la vivienda fue adquiriendo una importancia creciente en la agenda pública primero con la Comisión Nacional de la Vivienda en 1955, luego con la creación del Fondo Federal de la Vivienda en el año 1959, hasta llegar en 1965 a la creación de la Secretaría de Estado de Vivienda (Cravino, Fernández Wagner y Varela, 2002; Yujnovsky, 1984).

Con estos antecedentes se creó el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) en el año 1972, aunque su instrumentación efectiva llegó cinco años más tarde, en 1977. El FONAVI se definió, desde su concepción, con un esquema altamente centralizado de gestión. La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación (SSDUyV) dictaba sus reglamentaciones, definía los programas a financiar y los criterios generales de selección de los beneficiarios, mientras que los organismos provinciales quedaban a cargo de la ejecución (Cravino, Fernández Wagner y Varela, 2002; Di Virgilio y Rodríguez et. al., 2007). Hasta 1992, cuando se federalizó el sistema, el FONAVI había construido un promedio de 32.000 viviendas al año.

En la última década el FONAVI perdió toda referencia como financiador de vivienda social en el AMBA. Se convirtió en una fuente de financiación para los que efectivamente podían pagar, asalariados de clase media baja o la clase media. El programa no llegaba a los sectores que veían dificultada su capacidad de pago y necesitaban del subsidio, lo que constituía uno de sus objetivos. Por otra parte, el crecimiento de la población no se acompañó con el acceso a la vivienda. La irrupción de nuevos pobres y la precarización del nivel de vida de los sectores medios fueron factores determinantes en el aumento de la demanda de accesibilidad a una vivienda digna. El impacto de la descentralización sobre las políticas nacionales, sumado a la desfinanciación del FONAVI en el contexto de la aguda crisis de 2001, llevó a una parálisis total de los planes de vivienda en el año 2002. Recién a mediados de 2003 se volvió a realizar una inversión significativa en la construcción y mejoramiento de viviendas (COHRE¹², 2005).

En relación con los procesos de descentralización, debe mencionarse que el FONAVI tuvo una reforma que apuntaba a la descentralización del sistema, expresada en el Decreto Nacional N°690 del año 1992^{13 14}. Esta norma recogía los cuestionamientos de las organizaciones populares al desempeño de esa institución y proponía nuevos principios rectores, entre ellos, diversificar las soluciones según el tipo de déficit, instrumentar líneas de acción diferenciadas

¹² La sigla COHRE refiere a Centre On Housing Rights and Evictions, ONG internacional que trabaja por el derecho a la vivienda y contra los desalojos.

¹³ No obstante, debe mencionarse que algunos sostienen que esta reforma jamás se llevó a la práctica (COHRE, 2005; Fidel, 2004).

¹⁴ A partir de este mismo año, durante la administración de la provincia de Buenos Aires encabezada por el entonces gobernador Eduardo Duhalde, se interrumpieron las obras encaradas con dicha operatoria.

en función del nivel socioeconómico de los hogares y descentralizar la gestión. La descentralización se efectuó finalmente en el marco de una situación de emergencia del sistema previsional, que obligó al Estado a reasignar a las provincias los fondos coparticipables correspondientes al FONAVI (COHRE, 2005:43).

Otra cuestión que se ha señalado respecto del FONAVI se refiere a las tipologías constructivas. Los conjuntos habitacionales que supo financiar planteaban tipologías muy similares, con pocas variaciones en torno a los espacios privados: departamentos en torres y/o tiras de dos y tres pisos y espacios de uso colectivo. Persiguiendo supuestamente menores costos (que luego no se concretaron) las viviendas ofrecían espacios que tendieron a reducirse progresivamente y, básicamente, sin posibilidad de modificaciones. Asimismo, las especificaciones técnicas de calidad muchas veces se bajaron de manera crítica y, en general, “se eligieron localizaciones periféricas con escasa demanda a nivel urbano” (Di Virgilio y Rodríguez, et. al., :56). De este modo, las operatorias públicas tradicionales de producción de viviendas “llave en mano” del FONAVI, continuaron dominando la producción habitacional, pero al articular el Fondo mediante las operatorias de cofinanciamento de mejoras previstas en la Ley Federal de Vivienda, se acentuó su utilización hacia sectores sociales de mayores ingresos en relación a los más pobres.

Paralelamente, durante década del '90 las estrategias del Estado en relación con la cuestión de la vivienda tendieron a concentrarse en dos sentidos: por un lado, “facilitar” el desarrollo de “soluciones a la cuestión” por la vía del mercado; por el otro, la puesta en marcha de programas de alivio a la pobreza (Cravino, Fernández Wagner, Varela, 2002). La primera línea, ampliamente desarrollada en los documentos del Banco Mundial, consistió en impulsar una multiplicación de los efectos de las actividades del sector privado. El rol del Estado quedó relegado a facilitar el buen desempeño de los mercados, implementando instrumentos regulatorios apropiados y sistemas financieros saludables. Con esta línea comenzaron a perder sustento los programas de ‘lotes con servicios’ y ‘mejoramiento de asentamientos precarios’ que se habían impulsado en la década anterior. Estos eran percibidos negativamente por el organismo internacional, en virtud de su incapacidad para recuperar la inversión.

El Banco Mundial promovió entonces otra serie de mecanismos: regularización de terrenos, promoción del financiamiento hipotecario, racionalización de los subsidios, suministro de infraestructura para urbanización residencial, promoción de la industria de la construcción, etcétera. Según el COHRE, estas políticas se orientaban al mercado de la vivienda “sin tener en cuenta que en los países pobres el problema habitacional incluye factores como ingresos insuficientes, subempleo y desempleo, que dejan fuera del mercado a vastos sectores de la población” (COHRE, 2005: 43-44). En una dirección diferente se orientaron los programas focalizados que aportaron fondos destinados a infraestructura y equipamiento, tanto en el conurbano (Fondo de Reparación Histórico del Conurbano) como en el interior (a través del Programa de Mejoramiento de Barrios, financiado por el BID)¹⁵. Estos, junto a otros

¹⁵ Es necesario aclarar que el PROMEBA también se aplicó en el conurbano bonaerense.

programas administrados en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, si bien tienen componentes de fortalecimiento de la organización comunitaria, operaron de manera descoordinada entre sí y sin priorizar claramente a los sectores más postergados (COHRE, 2005).¹⁶

Es importante tener en cuenta que cuando se habla aquí de la implementación de programas y políticas en el AMBA, se está construyendo una generalización que es importante aclarar. Existen fuertes diferencias y matices en las políticas públicas implementadas en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires. Y, dentro de éste, entre las distintas municipalidades, con diferentes concepciones y políticas acerca de la cuestión de la tierra y la vivienda. En el AMBA, las escasas acciones producto de las políticas habitacionales están confusamente diversificadas, constituyendo por lo general un conjunto de actividades paralelas y adaptables a las modalidades de gestión. En algunos casos son complementarias y, en otros, abiertamente contradictorias.

Las políticas descentralizadas -incluyendo los programas de mejoramiento de asentamientos precarios, de apoyo a la autoconstrucción y de fomento a los actores y organizaciones locales- no llegaron a conformar nunca una estrategia real de envergadura. Hasta comienzos la década del noventa, el FONAVI venía achicándose como consecuencia de la reducción de los asalariados y el ingreso. A partir de 1992 se reemplazó esa fuente de financiamiento por un porcentaje sobre el impuesto al combustible y se transfirieron los recursos directamente a las provincias, limitándose las funciones de la Secretaría de Vivienda de la Nación (Fidel, 2004; Di Virgilio y Rodríguez et. al., 2007).

¹⁶ Siguiendo la conceptualización de Cravino, Fernández Wagner y Varela, las políticas habitacionales aplicadas en el AMBA podrían ordenarse en la siguiente tipología:

- a) Programas de provisión de vivienda llave en mano (rémoras del sistema del Estado de Bienestar).
- b) Programas concertados con el capital privado, vinculados a la reforma urbana (para sectores medios altos).
- c) Programas diseñados por las condiciones del financiamiento externo para la población con NBI (inscriptos en la denominada 'lucha contra la pobreza').
- d) Programas locales (concertados entre población, municipios y/o ONGs);
- e) Programas de regularización dominial (focalizados y de alcance parcial)" (Cravino, Fernández Wagner, Varela, 2002).

4) El Programa Federal de Construcción de Viviendas

Presentación del programa

El Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) es una política habitacional diseñada y financiada por el Ministerio de Infraestructura y Planificación Federal de la Nación, a través de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda (SSUV). La Nación se compromete ante las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a otorgar un financiamiento no reintegrable para la construcción en todo el país de ciento veinte mil unidades de vivienda¹⁷. 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.¹⁸

Según el Convenio Marco, la distribución por zonas geográficas y por jurisdicción que 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, con las características del déficit habitacional y el nivel de desocupación de cada región, y con el cumplimiento de metas en el “Programa Federal de Fortalecimiento y Optimización del Recupero de Cuotas de las Viviendas FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda)”. Se admite la posibilidad de un financiamiento complementario a cargo de “las Jurisdicciones” en el caso en que estas deban adquirir los terrenos, realizar obras complementarias imprescindibles o incorporen mejoras en sus proyectos.

Hasta aquí, vale la pena remarcar la presencia de la “eficiencia” como criterio de evaluación del gasto en las jurisdicciones. El mismo se trata de un componente que se extiende con fuerza como criterio rector de la implementación de políticas durante los años '90 y, por lo tanto y en este punto, distingue en cierta medida al PFCV de los programas de vivienda tradicionales.

Los requisitos para la aprobación de los proyectos son:

- Respetar las superficies cubiertas mínimas (entre 49 y 44m² según la región).
- El uso de mano de obra intensiva como tecnología preferencial.
- Un plazo de ejecución de la obra que no exceda los doce meses.

Las Jurisdicciones propondrán a la subsecretaría de Desarrollo Urbano y vivienda un listado de proyectos que se encuentran en condiciones de participar del programa. Los financiamientos se concederán en forma individual por proyecto.

¹⁷ 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 SSUV, este es el único cuyos objetivos, fundamentos y descripción no están detallados en el sitio web de la subsecretaría.

¹⁸ Actualmente, el PFCV tuvo una continuación en el “Plan Federal II” y en el “Plan Plurianual”. El primero de ellos no tuvo implementación en la ciudad de Buenos Aires. El segundo entraría en ejecución en el año 2008. Por tales motivos, y porque las características centrales persisten en los programas nuevos, he decidido concentrar el análisis sobre el primero. No obstante, es importante señalar que el “Plurianual” tiene, a diferencia de sus antecesores, mecanismos de actualización de los montos asignados para las obras.

Los Institutos Provinciales de la Vivienda deberán comenzar el proceso de adjudicación una vez iniciadas las obras, a fin de que las viviendas puedan ser entregadas en el momento de concluir las mismas, iniciando de manera inmediata el recupero de las cuotas de amortización que pasarán a formar parte de los recursos propios.

Es importante tener en cuenta que de las ciento veinte mil 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 44m², 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). También hay que destacar que, como está dicho más arriba, el Estado Nacional financia solamente 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. Eso es particularmente importante en el caso de la Provincia de Buenos Aires, debido a la situación de escasez de tierras urbanas aptas para la construcción que atraviesa el Conurbano Bonaerense (Clichevsky, 1999; Foro de Organizaciones de Tierra..., 2005). Por tal motivo, el Estado provincial llamó en el mes de marzo a licitación para la construcción de 27.168 viviendas con provisión de tierras y proyecto de urbanización por parte de los oferentes.

El "Programa Federal" en perspectiva: Cambios en la orientación de la política habitacional: de la descentralización y desfinanciación a la financiación y centralización

Reconstruir brevemente la experiencia de la política habitacional en el contexto de las transformaciones sociales y urbanas, en este caso del AMBA, es especialmente importante para poder contemplar, por un lado, las similitudes y, por el otro, las diferencias entre el PFCV y el FONAVI. ¿En qué medida representa el PFCV un "giro" o una "novedad"? ¿Cuánto de lo novedoso se refiere a la modalidad de la operatoria y cuánto a lo que implica en relación con el contexto de déficit habitacional y ausencia de construcción de vivienda social en los '90 en el AMBA? ¿Corrige o repite esquemas observados en relación con otro tipo de operatorias? ¿De qué modo se enmarca (si es que acaso esto es posible) dentro de los debates a propósito de las políticas estatales de vivienda? Estas preguntas guían la reflexión.

En primer lugar, el PFCV marca un giro de ciento ochenta grados en lo que respecta estrictamente a la implementación de políticas de construcción de unidades habitacionales en el AMBA. Si durante los '90 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.

Pero también vale pensar en qué medida el “giro-recentralizador” que expresa es viable para el proceso de implementación del programa. Concretamente, las variantes que incorporan la cuestión del terreno (como la operatoria TPU¹⁹) o la aplicación de los fondos del programa para financiar operatorias locales (como ocurre en la ciudad de Buenos Aires, donde parte de los recursos del PFCV se utilizan en programas propios) pueden ser interpretadas como un “síntoma” de la dificultad que encuentran las políticas planificadas en forma centralizada para adaptarse a las realidades locales. Así, cabe preguntarse hasta dónde puede el PFCV (y sus continuadores) actuar concretamente como una suerte de nuevo “fondo”, sustituto del anterior.²⁰

De ser así, el nuevo programa tiene una desventaja en relación con el FONAVI. La misma consiste en que, mientras este último es un fondo nacional creado por ley, el rango institucional del primero -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.

Segundo, la experiencia del PFCV, así como también algunas de las cuestiones que ya se han presentado alrededor de los cambios en la implementación del FONAVI, hace necesario repensar la cuestión de la descentralización. El primero es concebido desde la Nación, que se reserva la aprobación de cada uno de los proyectos presentados. El requerimiento del uso de mano de obra intensiva como tecnología preferencial aparece ligado a la necesidad de impulsar la ocupación de fuerza de trabajo en el sector de la construcción. Independientemente del potencial de este requisito como paliativo del desempleo, lo cierto es que permite pensar hasta qué punto podría estar aplicándose una política pública que, en pos de resolver otra cuestión socialmente problematizada, desatiende algunos aspectos ligados a la forma en que ese recurso se emplea (cómo y bajo qué modalidades se contrata a esa mano de obra). A modo de ejemplo, pero de uno especialmente significativo, en la incorporación de mano de obra intensiva no se toma en cuenta a las cooperativas de vivienda creadas para otra política habitacional: el Plan de Emergencia Habitacional, también llamado “Techo y Trabajo”²¹. El PFCV, en

¹⁹ “Tierra y Proyecto Urbano” es una de las operatorias bajo las cuales la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo de la Provincia de Buenos Aires ha canalizado los recursos del PFCV. En esta modalidad, se incluye la provisión del terreno en el llamado a licitación. El proyecto debe incluir equipamiento comunitario junto con las viviendas, de manera de fortalecer la integración urbana.

²⁰ Esta posibilidad adquiere más fuerza cuando se advierte que el plazo de doce meses fijado en el convenio para el PFCV 1 rara vez se cumplió. Esto es atribuible a un conjunto de situaciones diversas: falta de tierras, intervenciones judiciales solicitando interrupción de obras (principalmente en la C.A.B.A), ausencia de recursos humanos suficientes en los niveles locales, etcétera.

²¹ Se trata de un programa de construcción de viviendas para sectores populares a partir de la conformación de cooperativas de trabajo. Estas cooperativas incorporan beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados junto con personas desocupadas que no tengan ningún tipo de ayuda estatal, y técnicos que supervisan las obras.

cambio, está dirigido para que los proyectos sean llevados a cabo fundamentalmente por parte de las empresas constructoras privadas²². En este punto es importante destacar que de este modo se fortalece la tradicional relación entre dos actores: el sector de la industria de la construcción y el Estado (Cravino, Fernández Wagner, Varela; 2002).

Estas observaciones adquieren una connotación más llamativa cuando se tienen en cuenta otras cuestiones ligadas al carácter centralizado del PFCV. Por un lado, habla en su formulación de la construcción de “unidades habitacionales”. Como se veía más arriba, esto podría implicar una falta de atención de la vivienda “como proceso” o, dicho de otro modo, de la articulación entre la vivienda y su entorno: el hábitat. La posibilidad de abordar la problemática de modo focalizado, no integral, puede afectar la sostenibilidad de la política y la permanencia de los sectores a los cuales la política está dirigida. De este modo, la propia intervención pública puede fortalecer los mecanismos de segregación socioespacial que caracterizan con tanta crudeza el paisaje de la ciudad.

Por otro lado, la misma reflexión es válida en cuanto a la ausencia de financiamiento para suelo urbano. Dicho de otro modo, es pertinente en relación con pensar las dificultades de implementar una política de estas características sin tener una estrategia clara de cómo intervenir en el mercado inmobiliario en general y en el de suelo urbano en particular²³. En el contexto actual, donde el programa todavía está en proceso de implementación, puede arriesgarse que hay algunos actores que ya aparecen como beneficiados. En primer lugar, el sector que produce insumos para la construcción (cemento, hierro, arena y demás materias primas y productos de escasa elaboración). Segundo, los propietarios de tierra urbana o de tierra urbanizable, que en un contexto de creciente demanda despliegan una lógica eminentemente especulativa en función de la obtención de una renta extraordinaria. En este punto, podemos recuperar aquello de las políticas “con rémoras del Estado de Bienestar” que sugieren Cravino, Fernández Wagner y Varela, utilizando la caracterización propia del sentido común sobre aquél. Una política que en sus objetivos está dirigida a promover el acceso a un bien que el mercado por sí mismo no puede garantizar (debido, como se mencionaba más arriba, a sus propias condiciones de producción) termina, sino beneficiando directamente al sector privado, cuanto menos dinamizando ciertas áreas de la economía. En este escenario, el acceso a la vivienda queda ocluido, cuando no subordinado, a otros efectos de la política.

²² Aquí puede ser interesante hacer un comentario. En una de las reuniones zonales del Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda (en Marzo de 2005), un funcionario provincial comentaba que para la implementación del Plan Federal en la provincia de Buenos Aires, dada la magnitud de la escala, se estaba contemplando la posibilidad de incorporar Cooperativas de trabajo del “Techo y Trabajo”. Sobre todo, teniendo en cuenta que, según lo comentado por este mismo funcionario, las constructoras privadas no se estaban presentando a las licitaciones. Esto último podría interpretarse como un mecanismo de presión para incrementar el costo de construcción por unidad habitacional.

²³ Probablemente pueda hacerse una mención similar para el FONAVI. La provisión de tierras en el marco de esa operatoria no fue similar en todas las provincias.

Pero en relación con la disociación presentada entre la provisión de vivienda y la de su soporte (el suelo) vale hacer otra aclaración. No tener una política clara sobre las tierras en las que se va a construir puede desembocar en que se utilice el suelo más barato que se consiga en el mercado. Por lo general, se tratará de tierras alejadas de las áreas centrales. Esto, además de reproducir y fortalecer los mecanismos de segregación urbana, dificulta la sostenibilidad misma de la vivienda por parte de los beneficiarios que mencionamos más arriba. La dificultad de trasladarse a los lugares de trabajo, así como de acceder a otros servicios habitacionales (en palabras de Yujnovsky), puede hacer más compleja la posibilidad de que los sectores “favorecidos” se radiquen en las nuevas viviendas. Más aún cuando los servicios de infraestructura básicos (agua potable, cloacas, electricidad) están en manos privadas y sometidos a relaciones mercantilizadas, y en algunos casos con una muy escasa extensión de sus redes (sobre todo en zonas habitadas por sectores populares, como es el caso del agua y cloacas).

Vinculado a esto último, es importante avanzar en la construcción de una mirada metropolitana, tanto para el análisis de la problemática habitacional como para el estudio de las respuestas formuladas desde las políticas públicas. La implementación del PFCV enfrenta problemáticas diferentes en la ciudad de Buenos Aires y en el Gran Buenos Aires. A su vez, las dificultades para llevar adelante las obras varían en cada municipio, así como también entre estos y la ciudad de Buenos Aires.²⁴ Pero, junto con las trabas que varían entre las distintas escalas del territorio metropolitano, conviven otras que sí requieren de un abordaje integral y estratégico. El caso del suelo urbano mencionado más arriba es una muestra (vale decir, de suma importancia en relación con la problemática aquí abordada) de una dificultad estratégica que se expresa, en general y admitiendo situaciones y niveles diferenciales, en todo el territorio. La necesidad de intervenir sobre los mercados del suelo con un criterio equitativo y progresivo, que promueva la inclusión y no reproduzca los patrones vigentes de segregación socioespacial, requiere de, cuanto menos, la construcción de una perspectiva que contemple qué tipo de ciudad se está construyendo. Pues la lógica del mercado inmobiliario urbano sí actúa sobre el conjunto de la ciudad, trascendiendo los límites políticos y administrativos. Por estos motivos, es importante que esa mirada metropolitana no quede restringida a los límites estrictos de las jurisdicciones que la integran.

Por último, es importante hacer una última observación. La tan nombrada “participación de los sectores beneficiarios” y “de las organizaciones de la sociedad civil” está ausente por completo en la elaboración del PFCV. Quizá se pueda pensar, junto con Turner, que la planificación *heterónoma* se contraponga necesariamente con la posibilidad de incorporar las experiencias locales en la elaboración de la política. Pero tal vez sea necesario contemplar las especificidades del escenario en que esta política habitacional se implementa;

²⁴ Esto vale tanto para la existencia de personal técnico capacitado como de superposiciones jurisdiccionales, marcos normativos, etcétera. En ese sentido, la ciudad, entendida en términos metropolitanos, presenta un abanico de situaciones institucionales disímiles y, a veces, yuxtapuestas.

concretamente, es importante indagar sobre cómo puede afectar la coyuntura política actual la relación entre los distintos niveles del Estado (relación nación-provincia-municipios), y entre estos y los distintos tipos de actores de la sociedad civil (ONG, organizaciones comunitarias de base, movimientos de desocupados, etcétera).

5) Reflexiones finales

El PFCV presenta ciertas características que lo distinguen de otras políticas impulsadas en los últimos años, por lo menos en el AMBA. Por este motivo, su análisis es de suma importancia y más aún lo serán sus consecuencias. En principio, puede decirse que tiene éxito en poner sobre el tapete la cuestión del acceso a la vivienda de las clases populares como una cuestión socialmente probematizada. No obstante, la presencia de esta temática en la agenda pública invita a reflexionar un poco tanto sobre los presupuestos de la política como sobre sus eventuales efectos.

La ausencia de ciertas definiciones es llamativa. Si bien no se trata de la aplicación de un “modelo industrial” de construcción de viviendas, cabe pensar (debido a su característica altamente centralizada) en si el programa será capaz o no de adaptarse a las diferentes realidades locales. Esto es sumamente importante, por ejemplo, en términos de los estándares constructivos (principalmente en relación con las dimensiones establecidas para las viviendas). Aun cuando los diseños queden a cargo de los Institutos Provinciales de la Vivienda, la participación de las organizaciones vinculadas a la problemática del hábitat en este proceso no está contemplada en esta instancia.

La disociación de la cuestión del acceso a la vivienda respecto del acceso al suelo también es muy significativa. La importancia de controlar los mecanismos que llevan a la vivienda popular a una situación deficitaria es un problema señalado por investigadores de perfiles bien diferentes. Que en el uso de mano de obra intensiva no se contemple la posibilidad de incorporar no sólo a las organizaciones de la comunidad, sino a las mismas cooperativas que incluyen otras políticas habitacionales promovidas por los mismos organismos que diseñaron el PFCV, también genera interrogantes. Sobre todo si se tiene en cuenta la importancia de avanzar en la construcción de un enfoque que aborde la problemática habitacional desde una perspectiva integradora; que no se limite a la producción de “unidades de vivienda”, sino que avance sobre el abanico de condiciones y dimensiones que hace al “habitar”.

Finalmente, una reflexión sobre el papel del Estado y la política habitacional. El conjunto de aparatos del Estado y políticas públicas no es el resultado de un proceso planificado, coherente y racional. En su desarrollo hay procesos contradictorios, conflictivos, sin por esto ser plenamente indeterminados. Los diferentes programas, en este caso de vivienda, parecerían haber dejado su sedimento en la administración; los sucesivos esfuerzos por materializar proyectos,

iniciativas y prioridades de los regímenes que se alternan en el control del Estado tienden a manifestarse, dentro de su aparato, en las más diversas formas organizativas y variadas modalidades de funcionamiento producidas por las alternativas que encuentran en la administración una arena privilegiada para desplegarse. Esto se puede ver con mucha claridad en el proceso de descentralización que atravesó el FONAVI y las diferencias que guarda con el PFCV, y en las posibles similitudes entre este último y las políticas keynesianas. Más aún, el “Programa Federal” se implementa paralelamente a la existencia del FONAVI e incorpora como requisito el mejoramiento de la tasa de recupero del último; por lo que bien podrían haberse destinado los recursos al FONAVI en forma directa y fortalecer su presencia en el AMBA. O quizá, sería importante evaluar si es posible el desafío de pensar una política que los sintetice y se presente, por lo tanto, como superadora.

6) Bibliografía y Documentos:

- CASTELLS, Manuel (1970); *La cuestión urbana*, Ed. Siglo XXI, México.
- COHRE (2005); *El derecho a la vivienda en Argentina. Informe misión de investigación, 2004*, s/ed., s/l.
- CRAVINO, María Cristina, Raúl Fernández Wagner y Omar Varela (2002); “Notas sobre la política habitacional en el área metropolitana de Buenos Aires en los ‘90”, Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto del Conurbano, mimeo.
- CONVENIO MARCO DEL PLAN FEDERAL DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS (2004): obtenido en sitio web www.vivienda.gov.ar
- DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICAS HABITACIONALES (2001); “Diagnóstico de la situación habitacional urbana”, obtenido en sitio web www.vivienda.gov.ar
- FIDEL, Carlos (2004); “Orientación y particularidades de la política económica, social y habitacional en la Argentina. La década del 90”, en: Cuenya, Beatriz, Carlos Fidel e Hilda Herzer (comps.); *Fragmentos Sociales. Problemas Urbanos en la Argentina*, ed. Siglo XXI de la Argentina, Buenos Aires.
- FORO DE ORGANIZACIONES DE TIERRA, Infraestructura y Vivienda de la Pcia. de Buenos Aires (2005); *Talleres Zonales. Norte, sur y oeste*, s/ed., s/l.
- JARAMILLO, Samuel (1990); *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, Ed. Universidad de Los Andes, Bogotá.
- LECHNER, Norbert (1985); “Aparato de estado y forma de estado”, en: LABASTIDA, Julio y Martín del Campo; *Hegemonía y Alternativas Políticas en América Latina*, Ed. Siglo XXI, México D.F.
- NUÑEZ, Oscar, Emilio Pradilla y Marta Steinghart (s/f); “Notas acerca del problema de la vivienda en América Latina”, en: Pradilla Cobos, Emilio (comp.); *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, Xochimilco.
- O’DONNELL, Guillermo (1977). *Apuntes para una Teoría del Estado*, Buenos Aires, Doc. CEDES/G. E. CLACSO N°9.
- OSZLAK, Oscar (1991); *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Ed. HVMANITAS – CEDES, Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar (2004); *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Ed. Ariel, Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar y Guillermo O’Donnell (1976). *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación*, Doc. CEDES/G. E. CLACSO N° 4.
- PRADILLA, Emilio (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*, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, Xochimilco.
- RODRÍGUEZ, María Carla, Mercedes Di Virgilio, Marcela Vío, Fernando Ostuni (y otros), (2007), *Políticas del hábitat, segregación socioespacial y desigualdad*

- en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Ed. AEU-IIGG/Grupo Argentina-PSH (MOI-FVC-SEDECA), Buenos Aires.
- SVAMPA, Maristella (2001); *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios cerrados*, Ed. Biblos, Buenos Aires.
- (2005); *La brecha urbana*, Ed. Capital Intelectual, Buenos Aires.
- TOPALOV, Christian (1979); *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*, Ed. Edicol, México.
- TURNER, John (1977); *Vivienda: Todo el poder a los usuarios*, Ed. H.Blume, Madrid. (s/f);
- “Issues in Self-Help and Self-Managed Housing”, en: Ward, Peter (ed.); *Self-Help Housing. A critique*, s/ed/., s/l.
- WARD, Peter (s/f); “Introduction and Purpose”, en: Ward, Peter (ed.); *Self-Help Housing. A critique*, s/ed/., s/l.
- YUNJOVSKY, Oscar (1984); *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

DOCUMENTOS PUBLICADOS

1. Kliksberg, Bernardo. **Repensando el rol del Estado para el Desarrollo Social**
2. Tonucci, Francesco. **La ciudad de los niños**
3. Rotelli, Franco. **Empresas sociales en Italia**
4. Ramos, Cleide. **La televisión en el s.XXI y los jóvenes**
5. Di Marco, Graciela; Carranza, Hugo; Grillo, Oscar; Primavera, Heloisa. **Descentralización y Políticas Sociales**
6. Pszemirower, Santiago; Pochtar, Nora; Finkelstein, Susana. **Los adultos mayores y sus derechos**
7. Murtagh, R.; Mitzubuti, S.; Daza, Rubén; y otros. **Cooperación intermunicipal en el marco de la integración regional**
8. Riverón y otros. **Discriminación contra los extranjeros**
9. Aguiar, E.; Lapaccó, C.; Dizenfeld, R.; Brenner, Viviana. **Los derechos humanos en la Argentina de hoy I**
10. Viaggio, J.; Recalde, H.; Zamorano, C.. **Los derechos humanos en la Argentina de hoy II**
11. Redín, M.E.; Bravo, Ema; Suárez, María y otros. **Redes sociales y redes institucionales**
12. Chitarroni, Horacio. **Estudios sobre la estructura social de la ciudad**
13. Castells, Manuel. **Productividad, competitividad en la sociedad de la información**
14. Pochtar, Nora; Pszemirower, Santiago. **La tan temida ancianidad**
15. Fleury, Sonia. **Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa**
16. Palomino, Héctor; Moro, Javier; Mercado, Pampa. **Políticas Sociales y Derechos Humanos**
17. Kliksberg, Bernardo. **Desigualdad y desarrollo en América Latina; el debate porstergado**
18. Kliksberg, Bernardo. **Seis tesis no convencionales sobre participación**
19. Calcagno, Luis. **Los que duermen en la calle: Un abordaje de la indigencia extrema en la Ciudad de Buenos Aires**

20. Merklen, Denis. **La cuestión social en el sur desde la perspectiva de la integración:** políticas sociales y acción colectiva en los barrios marginales del Río de la Plata
21. Di Marco, Graciela; Colombo, Graciela. **Las mujeres en un enfoque alternativo de prevención**
22. **Lo público y lo privado.** Compartiendo estrategias para la construcción de la paridad en las relaciones de género
23. Palomino, Héctor. **La crisis del mercado de trabajo y los distintos enfoques sobre la solución del desempleo**
24. Kliksberg, Bernardo. **La situación social de América Latina y sus impactos sobre la familia y la educación**
25. Vacatello, Liliana. **Una aproximación diagnóstica de la problemática habitacional de los hoteles y pensiones ubicados en los barrios de Balvanera y Recoleta**
26. Groba, Gabriela; Fustinoni Alberto. **Población vulnerable en la Ciudad de Buenos Aires. Hogares de Día para la Tercera Edad.** Un estudio de caso
27. Kliksberg, Bernardo. **Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina**
28. B.A.P. **Personas sin techo.** Algunas consideraciones psicológicas preliminares en el abordaje del trabajo en calle.
29. Borja, Jordi. **Ciudadanía y globalización**
30. **Ateneo de Políticas Sociales.** Organizado por la Secretaría de Desarrollo Social
31. **Encuentro de capacitación para dirigentes de ONG.** Organizado por el Programa de Voluntariado Ser solidario
32. **El sostén de los hogares.** Trabajo, participación y relaciones de género. Ateneo organizado por la Dirección General de la Mujer
33. Furlong, Liliana. **Relevamiento de familias bajo la modalidad de alojamiento en hoteles del G.C.A.B.A.** Informe final
34. **Niñez y adolescencia en contexto de pobreza.** Concepciones y abordajes
35. Kornblit, Ana Lía. **Prevención del VIH-SIDA.**
36. Arroyo, Daniel. **La política social frente los nuevos desafíos de las políticas públicas.**
37. Bombarolo, Fèlix; Pauselli, Emilio. **Programas sociales. Construcción de identidad y paradigma de la "intervención social"**