- REVISTA
CUESTIÓN URBANA

AÑO 3 - NRO. 5 / **EDICION 2019** / **JULIO**

DOSSIER:
"HÁBITAT POPULAR: DE LA VILLA AL CONJUNTO HABITACIONAL".
EL DÉFICIT HABITACIONAL EN LAS GRANDES CIUDADES

"la equivocación del maestro" Arq. Pradelli

CEC.Sociales
CENTRO DE ESTUDIOS DE CIUDAD
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

PORTADA

Cuestión Urbana - Año 3 Nro. 5 - 2019

ISSN 2545-6881

— REVISTA — CUESTIÓN URBANA

COMITÉ EDITORIAL

Directora general: Mónica Lacarrieu
Director editorial: Andrea Echevarría y Domingo Pablo Risso Patron

COMITÉ CIENTÍFICO

Guenola Capron - Universidad Autónoma Metropolitana, México. **Jorge Carpio** - Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina. **Adriana Clemente** - Universidad de Buenos Aires, Argentina. **Michael Cohen** - The New School, Nueva York, Estados Unidos. **Angela Giglia** - Universidad Autónoma Metropolitana, México. **Alberto Marradi** - Universidad de Buenos Aires, Argentina. **Eduardo Reese** - Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. **Adriana Rofman** - Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. **Alfredo Carballeda** - Universidad Nacional de La Plata, Argentina. **Andrea Catenazzi** - Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. **Alicia Gutiérrez** - Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. **Alberto Minujin** - The New School, Nueva York, Estados Unidos. **Glenn Postolski** - Universidad de Buenos Aires, Argentina. **Rubén Pascolini** - Ex secretario de acceso al hábitat, Argentina. **Nicólas Rivas** - Universidad de Buenos Aires, Argentina **Silvia Yannoulas** - Universidad de Brasilia, Brasil. **María Carla Rodríguez** - Universidad de Buenos Aires, Argentina. **Washington Uranga** - Universidad de Buenos Aires, Argentina. **Carlos Vilas** - Universidad Nacional de Lanús, Argentina. **Lucía E. Calcagno** - Universidad de Buenos Aires, Argentina.

DG: Leonardo Tambussi, leotambu@gmail.com
Contacto: cuestion.urbana.cec@gmail.com.ar
Web: cec.sociales.uba.ar

Dirección: Marcelo T. de Alvear 2230,
5to piso. Oficina 505. (C1122AAJ)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Teléfono: (+5411) 4508 3800 int. 169

Cuestión Urbana es una publicación científica de periodicidad semestral, creada por el Centro de Estudios de Ciudad de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Tiene por objetivo contribuir al necesario debate sobre la ciudad en sus múltiples dimensiones. Se propicia el intercambio y la comunicación de reflexiones teóricas y empíricas, así como la publicación de avances de investigación; incluye el diálogo con iniciativas de vinculación y transferencia, y los discursos producidos por actores sociales de relevancia para cada temática propuesta. Se espera de esta manera contribuir al diálogo entre disciplinas y perspectivas que abordan el campo.

Todos los artículos son sometidos a evaluación y arbitraje doble ciego por un cuerpo de evaluadores convocado según la especificidad del tema abordado, a excepción de las entrevistas. Las opiniones expresadas en los mismos son independientes y no reflejan necesariamente las del Centro de Estudios de Ciudad, ni las del Comité Científico. Se permite reproducir el material publicado siempre que se respeten las normas establecidas en el Código de Ética de la Revista.

CC BY NC SA

INDICE

Editorial

Hábitat Popular: De la villa al Conjunto Habitacional. El déficit habitacional en las grandes ciudades. 7
Domingo Pablo Risso Patron

Diálogos

Entrevista: Saber con qué contás, te ayuda ver para adelante. Hay que seguir haciendo, hay que seguir investigando. 13
Renée Dunowicz

Dossier

Grandes Conjuntos Habitacionales. La solución que no fue. 21
Carlos Pisoni

Entre itinerarios de llegada y relatos de origen: experiencias del habitar en un gran conjunto de vivienda social de la ciudad de Buenos Aires. 25
María Florencia Girola

"De la villa al conjunto habitacional" Notas sobre el alcance de la Misión Sueños Compartidos en la Ciudad de Buenos Aires (2006-2011): el caso del conjunto Castañares. 37
Ariel Matías Palombi

Conjuntos urbanos: la desigualdad vertical. 51
Cecilia Segura Rattagan

Artículos

Origen y Evolución de las políticas sociales de vivienda en Europa.
Fernando Relinque-Medina, Octavio Vázquez-Aguado y Manuela A. Fernández Borrero 63

Los Conjuntos Urbanos y su viabilidad como respuesta estatal sustentable al déficit habitacional.
Patricio José Clare Riobóo 81

Complejos habitacionales: deficiencias, riesgos y oportunidades en torno a los procesos de reurbanización en CABA.
Paula Penacca 93

Experiencias

Los Grandes Conjuntos de vivienda social. Un dilema a resolver.
Eduardo Bekinschtein 105

Reseñas

Excluidos financieros. Actores, políticas y estrategias en la Argentina del siglo XXI.
Ariel García y Paula Rosa 115

EDITORIAL

HÁBITAT POPULAR: DE LA VILLA AL CONJUNTO HABITACIONAL.

EL DÉFICIT HABITACIONAL EN LAS GRANDES CIUDADES

Para abordar el hábitat popular en los Conjuntos habitacionales, hay que entender el contexto de su gestación, su producción o construcción de conjuntos, y su habitación en el tiempo. Habitar el conjunto nos plantea preguntarnos por la gestión urbana de estos espacios de la arquitectura moderna, diferentes a los de la ciudad tradicional. En este contexto nos preguntamos ¿Si la política habitacional no es inconclusa? ¿Si estos conjuntos representan un patrimonio urbano del hábitat moderno y popular? Así como también, ¿Si hay un estigma asociado al espacio, al territorio, al paisaje y a la gestión del espacio que el Estado debe realizar para garantizar urbanidad?

La problemática de los Conjunto habitacionales como “solución” al déficit habitacional tiene su larga data en el Mundo. Podemos encontrar un punto de inicio en la reproducción del modelo de producción de conjuntos habitacionales en el Plan Marshall de la segunda Posguerra. Este sistema de producción se basa en la reproducción de políticas públicas, académicas y arquitectónicas que fueron la pata

técnica para su implementación a escala internacional, comandada por la política global a través de políticas nacionales con los financiamientos internacionales[1].

El parque habitacional de vivienda popular financiado por el Estado con la tipología de Conjunto Habitacional, representa un patrimonio construido con características particulares en el modo de construcción de hábitat de la ciudad. Dentro de este Universo de estudio, nos interesa problematizar sobre los complejos habitacionales que fueron objeto de albergue para las erradicaciones y relocalizaciones de los sectores más vulnerables que hoy poseen problemas de integración social y urbana. En donde identificamos algunos aspectos como la seguridad en la tenencia, la conformación de los consorcios y la gestión de los espacios intermedios, comunes o públicos, que garanticen urbanidad, por lo que planteamos a la política habitacional como inconclusa. Al mismo tiempo se producen múltiples estigmas asociados al territorio, al paisaje y la gente que habita estos conjuntos, en donde lo mediático ayuda a reforzar una percepción social sobre el barrio.

En este número de la revista **Cuestión Urbana (CU)** nos proponemos revisar, desde diferentes perspectivas, el hábitat popular en los conjuntos habitacionales como política Pública, el modo en que se problematiza el hábitat urbano moderno y el derecho a la ciudad de los Conjuntos Habitacionales construidos por Acción Directa del Estado. Es por esto, que desde diferentes enfoques disciplinares se abordan en este número dicha problemática: Se plantea la necesidad de la rehabilitación del parque habitacional como patrimonio urbano construido en "La solución que no Fue" (Pisoni); así como, por medio de la etnografía, se propone revisar la experiencia de habitar en un gran conjunto de vivienda social en la Ciudad de Buenos Aires (Girola). Por otro lado, encontraremos el análisis del caso del conjunto habitacional Castañares, más conocido como "Padre Múgica", en el periodo 2006-2011, que nos muestra la problemática desde la perspectiva de los participantes del proyecto en su construcción y las problemáticas que emergieron a partir de la entrega de las viviendas a sus usuarios (Palombi). También encontraremos la mirada española del "origen y evolución de las políticas sociales de vivienda en Europa". (Relinque-Medina, Vázquez-Aguado, Fernández-Borrero).

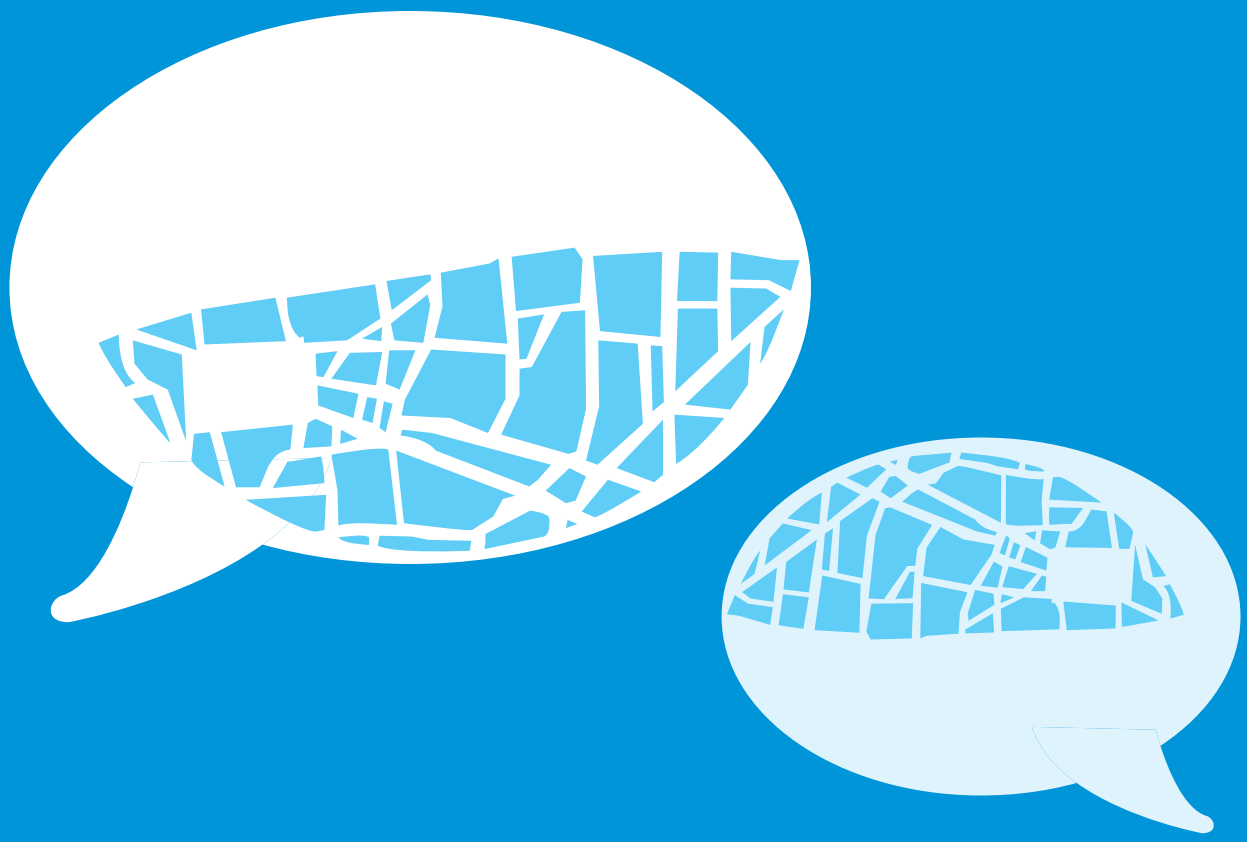
Al mismo tiempo, contamos con una perspectiva de diferentes actores de organismos institucionales que abordan este problema: La Legisladora de la Ciudad de Buenos Aires, Paula Penacca, aporta el marco legislativo en que se encuentran hoy los conjuntos de CABA y plantea las deficiencias, riesgos y oportunidades de los conjuntos habitacionales en torno a los procesos de reurbanización de la CABA, en vistas de aprender de los errores y no repetirlo en los nuevos conjuntos habitacionales. Desde la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, Patricio Clare Riobóo, plantea a "Los Conjuntos Urbanos y su viabilidad como respuesta estatal sustentable al déficit habitacional". Este artículo aborda un diagnóstico y elabora una descripción de las características principales que debería tener el abordaje estatal sobre los mismos para que la respuesta resulte sustentable. Por otra parte, la presidenta de la Auditoría General del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Cecilia Segura Rattagan, desarrolla en "Los Conjuntos urbanos: la desigualdad vertical", la situación de los conjuntos como "el problema de los con techo" y los "déficit cualitativos de la vivienda" de los conjuntos de CABA, así como también prestar atención a los nuevos conjuntos que se están construyendo, a modo de advertir sobre posibles problemas futuros. Por otra parte, el presidente de la Federación Argentina de Entidades de Arquitectos y de la Sociedad Central de Arquitectos, Eduardo Beckinschtein, en su artículo "Los grandes conjuntos de vivienda social. Un dilema a resolver" nos cuenta sobre la situación de los mismo en la Argentina, el debate a nivel mundial sobre la disyuntiva de "demoler o rehabilitar" estos Complejos. El autor entiende que en la Argentina la rehabilitación de Conjuntos es necesaria y que para ello se tiene que tener en cuenta diferentes aspectos constructivos, sociales, jurídicos y administrativos a la hora de desarrollar un proyecto de estas características.

1. En este caso podemos tomar el discurso de Truman, presidente de EEUU, en 1949 anunciando los lineamientos de una política global. En el plan Marshall con el apoyo de EEUU para la reconstrucción de Europa aparece el negocio de la reconstrucción. Para la reproducción de este modelo a escala global se crean organismos académicos como la ONU y de financiamiento como el BID, el FMI o el BM.

En esta edición de CU contamos con una entrevista exclusiva a la Arq. Renée Dunowicz, quien ha trabajado sobre la problemática de los conjuntos habitacionales de CABA desde hace décadas, en relación con sus deterioros prematuros, las políticas que los generaron y el desempeño edilicio de las diferentes tipologías de estos conjuntos, así como también ha estudiado las problemáticas en relación a la administración y el mantenimiento de los mismos.

Agradecemos a todos los autores de este número, quienes desde diferentes enfoques ayudan a componer una problemática compleja de producción del espacio del hábitat popular, que en el proceso de la Villa al Conjunto habitacional, ponen de manifiesto algunas de las claves de la política habitacional, para no repetir errores del pasado y pensar la política como un proceso y no sólo como la construcción de un techo.

Domingo Pablo Risso Patron
Curador Revista Nro. 05
Cuestión Urbana



SECCIÓN

/DIÁLOGOS

Se permite y alienta la copia y utilización de todos los contenidos de este sitio web bajo los términos de una licencia Creative Commons BY-NC-SA 3.0

Renée DUNOWICZ*

*. La Arquitecta Renée Dunowicz es profesora consulta de la FADU-UBA y asesora consulta de la Comisión de Vivienda y Hábitat de la Sociedad Central de Arquitectos. Creó el Programa de Mejoramiento Habitacional en FADU-UBA y es una referente indiscutida en Conjuntos Habitacionales construidos por Acción Directa del Estado en CABA. También estudió los conjuntos habitacionales construidos a través de la Cooperativa del Hogar Obrero. En el 2019 ha sido seleccionada para recibir el premio a la Trayectoria de la Sociedad Central de Arquitectos.

Entrevista: realizada por Domingo Risso Patron

SABER CON QUÉ CONTÁS, TE AYUDA VER PARA ADELANTE. HAY QUE SEGUIR HACIENDO, HAY QUE SEGUIR INVESTIGANDO.

Foto: Florencia Villanueva. 2018

Cuestión Urbana: *La primera pregunta que te quería hacer sobre los conjuntos habitacionales es: ¿Vos identificas diferentes tipos de grandes conjuntos habitacionales? ¿Cuáles serían esos tipos o categorías de conjuntos habitacionales? ¿Estas diferencias tienen que ver con un cambio de época o con una cuestión de escala, es decir del tamaño de los conjuntos en estos grupos de conjuntos?*

Renée Dunowicz: Nosotros comenzamos a estudiar los grandes conjuntos cuando volvimos a la Facultad (FADU-UBA) en el año 84 y observamos

el deterioro prematuro que habían sufrido los conjuntos Habitacionales. Se puede decir que los grandes conjuntos son una respuesta a una necesidad masiva de vivienda y que aparecen fundamentalmente en la posguerra como respuesta al déficit habitacional. Nosotros copiamos esas respuestas y las trasladamos a nuestro medio. Yo puedo hablar fundamentalmente de los grandes conjuntos habitacionales (GCH) en la Ciudad de Buenos Aires.

Los grandes conjuntos habitacionales se construyen entre 1970 y 1984, y representan un alto porcentaje de la producción habitacional en ese período. Sólo Soldati, Piedra Buena y Lugano suman 14.100 viviendas. Yo creo que ese valor cuantitativo no hay que perderlo de vista, así como tampoco los desarrollos tecnológicos que se impulsaron, como el pre-fabricado de paneles, formas de encofrado deslizante, entre otros.

Para encarar el tema de los grandes conjuntos se realizó un análisis de las tipologías arquitectónicas implementadas en la política de vivienda. En su inicio se trata de la "vivienda obrera" que después se llamó "vivienda social" y "vivienda para realojados". Cada respuesta formal tuvo que ver con la época y con el grado de avance tecnológico y con el desarrollo social. En nuestra ciudad como primer ejemplo aparecen "las casas colectivas" tipología previa a la promulgación de la Ley de Propiedad Horizontal, corte muy fuerte en la producción de vivienda. Las casas daban respuesta a la estructura social que albergaba: un dueño único daba las unidades en alquiler. Se construía muy bien porque se trataba de un solo dueño que asegura su capital.

Cuando volvimos a la facultad en el ´84, frente al deterioro prematuro que presentaban los GCH, pensamos que había que tener un diagnóstico de las causas que lo originaron, y para eso, era necesario relevar lo construido en vivienda. Lo primero que hicimos fue inventariar los problemas que detectábamos en el proceso de materialización de los conjuntos. La primera variable que se analizó fue la durabilidad, porque no era razonable que a los tres, cuatro, cinco años de la final de obra aparecieran carpinterías oxidadas, revoques fisurados o desprendidos entre otras patologías.

Entendimos que estos problemas se relacionaban con la calidad de lo producido, entendiendo como calidad satisfacción de las necesidades del usuario de la vivienda.

Este concepto amplió el objeto de estudio, lo tecnológico y lo social quedaron implicados.

CU: *¿Cuáles fueron los problemas detectados?*

RD: Los análisis tecnológicos los corroboramos con el departamento de Construcciones del INTI y los completamos, con el Departamento de Sociología de la Subsecretaría de Vivienda. Con una encuesta de satisfacción cuyo resultado mostró coherencia entre los problemas que percibía el usuario y los problemas de construcción relevados.
Cuando hablamos de los grandes conjuntos nos referimos a dos mil cien viviendas en Piedra Buena, tres mil doscientas en Soldati, ocho mil ochocientos en Lugano. Nosotros tuvimos la oportunidad de estudiar a fondo la estructura de Piedra Buena y de Soldati que en su momento fueron concebidos sin considerar cómo iban a ser usados y administrados, por eso la noción de calidad no sólo es la de calidad constructiva, sino que con un nuevo criterio reemplazamos calidad por desempeño, que significa conocer cómo responde el objeto proyectado a lo largo de su vida útil.

CU: *¿El desempeño edilicio, con qué otros aspectos lo relacionas?*

RD: Creo que la estructura social/familiar y la estructura de la comunidad tienen que estar sostenidas por la estructura espacial y por la estructura administrativa que va a gestionar el funcionamiento de ese bien durante su vida útil.

A través de convenios que firmamos con la CMV realizamos un diagnóstico de la situación de los conjuntos de Piedra Buena y Soldati y también estudiamos Lugano Tanto en Soldati como en Piedra Buena, el gran problema que tenían era administrativo, no había forma de separar en el esquema de proyecto propuesto unidades consorciales independientes Cuando escrituraron según la Ley de Propiedad Horizontal que dice que la propiedad de lo edificado tiene que responder a la propiedad de la tierra. No fue posible y los consorcios en vez

de ser divididos por lo que se había diseñado, los dividieron en cuatro consorcios delimitados por las calles que dividían Piedra Buena, resultando consorcios de cientos de unidades.

CU: *¿Vos planteás entonces que la administración futura del edificio se explica en el diseño?*

RD: Claro, eso tiene que haber sido contemplado en el diseño. Y era tan simple, en Piedra Buena hicimos una propuesta de subdivisión en consorcios por escaleras. En Soldati hay tres mil doscientos titulares. Bueno, el tema es que en Soldati nosotros planteamos que, la unidad mínima de una red tan grande tiene que ser tu edificio, y el edificio está determinado por el acceso, por donde se puede poner una puerta de entrada y calle y número, esto es fundamental.
La rehabilitación de los primeros conjuntos franceses priorizó cerrar los accesos, poner números a los edificios y un buzón de cartas para cada uno de los vecinos, porque para los franceses tener su propio buzón propio era ser considerado ciudadano. Cuando trabajamos en Piedra Buena y en Soldati, una de las cosas que pedían era un acceso personal cerrado y calle y número a donde recibir una carta.

CU: *¿Entonces fueron pensados como una utopía?*

RD: La utopía la plantearon los socialistas franceses en función de compartir espacios comunes. Proponían como actividades comunes comer, cocinar, el juego de los niños, entre otras.

CU: *¿Vos creés que el hecho de no tener puerta de acceso, o no tener número de calle tiene más que ver con ese ideal comunitario?*

RD: Creo que pesaba más la imagen formal, creo que estábamos copiando o siendo influidos por la imagen de lo que hizo el Team X, en Inglaterra, pabellones de seis pisos con una sola vinculación a nivel del tercer piso. Tanto en Piedra Buena como en Soldati, con el argumento de ahorrar paradas de ascensor, hicieron paradas cada tres

Conjunto Habitacional Piedra Buena. 2100 Viviendas. Año 1981.

pisos. Un análisis del sistema circulatorio nos dio que solo el diecinueve por ciento de la población de Soldati y de Piedra Buena tenía acceso directo a su casa, quiere decir que, si había un enfermo, un muerto o algo así, sólo el diecinueve por ciento de los vecinos llegaba en forma directa a su casa.

CU: *Y acá, en este funcionamiento de los planes de vivienda ¿qué problemáticas tuvieron?*

RD: Creo que faltan controles de calidad en todas las etapas del proceso: Programa, licitación, proyecto, construcción, adjudicación y organización administrativa.

En Piedra Buena las escaleras secundarias son prefabricadas con especificaciones técnicas tal vez no tan específicas porque hay zonas donde ya hubo que repararlas. En arquitectura de la vivienda los programas deben responder a las necesidades de la gente, a su capacidad adquisitiva y a la posterior gestión administrativa, entre otros factores.

En un estudio de seis grandes conjuntos observamos que un problema que atentaba a la durabilidad era la falta de especificaciones técnicas precisas a nivel de proyecto. Las empresas adjudicatarias se manejaban con sus propias especificaciones .en la construcción. Las especificaciones técnicas permiten controlar la ejecución en obra.

La otra dimensión es el uso, que tiene que estar contemplado en el proyecto, en los detalles, en las especificaciones técnicas y en la construcción, para que eso sea posible de ser mantenido en el tiempo, y ahí aparece el tema de la organización administrativa.

CU: *¿Cómo se pensaban los grandes conjuntos en sus inicios?*

RD: Cuando vos me hablás de los grandes conjuntos como parte de la vivienda social, yo rescato los profesionales que pensaron esto globalmente. Nosotros con Vladimiro Acosta en 1961 hicimos un plan piloto de vivienda obrera cuyo destino era realojar la población de la isla Maciel.

Vladimiro partía de la idea que lo primero que había que entender era al usuario. Antes de hacer el proyecto algunas noches fuimos a Villa Maciel a hablar con la gente; a ver cómo se organizaban, qué necesidades tenían, a hablar con ellos. Ellos habían generado su organización mediante una cooperativa de consumo, y estaban peleando por su vivienda, eso los unía.

Cuando pudimos ir de día nos recibían abajo de un árbol, así el espacio externo protegido apareció como una necesidad importante, un patio, una terraza, un lugar de expansión. Otras premisas fueron la relación entre la cocina y el espacio de comer exterior y el estar interior, las condiciones de habitabilidad, asoleamiento, ventilación cruzada, iluminación entre otros.

CU: *¿Y pudieron concretar esa experiencia?*
RD: Bueno, la experiencia no la concretamos nosotros, pero sí otros. El conjunto Justo Suarez tomó nuestra planta y la tipología de tiras de plata baja y tres pisos que después se replicó en muchos conjuntos. Al sur estaban los dormitorios, al norte el living, de tal manera que penetrara en los dormitorios. Y la otra cosa que estudiamos con Vladimiro era ¿qué se ganaba con una ola escalera con los largos pasillos que quitan privacidad e iluminación?

CU: *¿Qué experiencias exitosas de conjuntos habitacionales podés destacar? y ¿por qué?*

RD: Sería un paso anterior a los grandes conjuntos habitacionales. Rescato Nágera, Castro, Zamoré, Alfredo Palacios (Catalinas Sur) y Constitución pero no grandes conjuntos.

CU: *Bueno pero Palacios tiene dos mil doscientas unidades.*

RD: En todos estos, la organización administrativa estaba contemplada. Son torres o pabellones de perímetro libre que les permite administrarse en forma independiente. Nosotros lo ponemos como ejemplo de buen funcionamiento. Alfredo Palacios lo construyó Kocourek, con enfoques constructivos muy interesantes y todos están bien por su escala y organización gestionable.

CU: *¿Y vos creés que eso se debe especialmente a una cuestión de organización, digamos, de consorcio?*

RD: De organización, de calidad constructiva y de escala.

CU: *Y en el deterioro posterior de los edificios. ¿Cómo envejecen los grandes conjuntos, cómo influye en su funcionamiento en el tiempo?*

RD: Mira, ahí vimos un dato. Envejecen mal, como lo hacen algunos edificios que no son de vivienda social, porque hoy día en Buenos Aires, el cuarenta por ciento de los edificios de propiedad horizontal tienen las expensas en mora. Las expensas atienden lo inmediato pues no disponen para el mantenimiento preventivo

Nosotros hicimos un análisis de las expensas en Soldati, Piedra Buena y Los Perales. En los Perales tienen bajo costo porque no tiene ascensor, es planta y tres pisos. Fue construido con pared de treinta y cuarenta y cinco en algunos lados, la escalera está hecha con parapeto, revocado y terminado con mosaico reconstituido la base, los solados son de mosaico. Hay ocho departamentos por piso, y el único gasto que tenían era la luz del pasillo, gasto de lavandina y están perfectos.

Cuando Thatcher privatizó el parque habitacional de Londres era municipal y lo mantenía el municipio. Lo compraron compañías de seguros que necesitaban mantener el valor de su patrimonio. Analizaron cuáles eran las tipologías que menos gastos devengaban, y llegaron a la conclusión que el monoblock de planta baja y tres pisos, era la más eficiente desde el punto económico para su mantenimiento. Los monoblocks del barrio Grafa, los Perales están bien. Los barrios nuevos que se están haciendo ahora en la ciudad, Villa Veinte, Rodrigo Bueno, adoptaron estas tipologías.

CU: *En cuanto a las problemáticas de los GCH: ¿Cuáles son los aspectos que considerás que influyeron más en el funcionamiento de los Conjuntos?*

RD: Yo creo que los programas son los que deter-

Conjunto Habitacional Los Perales. 1068 Viviendas. Año 1949.

minan el funcionamiento posterior. Cuando digo programa es programa de arquitectura. Las políticas que implementás son las que determinan eso. Los arquitectos influyen, las empresas influyen, pero el programa según se plantee, así funciona.

CU: *¿Es decir que el problema inicial es el programa o política que plantean los funcionarios públicos?*

RD: En gran parte sí. En Francia cambian los presidentes pero los funcionarios siguen los proyectos de largo alcance. Los proyectos se evalúan y en base a la crítica los mejoran. Nosotros no tenemos autocrítica sistematizada, que permita trasladar a la próxima dirigencia las conclusiones. A mi criterio el Instituto de la Vivienda tendría que ser un organismo independiente con una política de vivienda de largo alcance

CU: *¿Harías grandes conjuntos como solución habitacional, o conjuntos habitacionales?*

RD: Yo no haría nada sin un análisis previo, porque primero creo que cada vez hay más gente con menos posibilidad de acceso a la vivienda, cada vez hay más precarización, es decir, hace cuatro cinco años el conurbano tenía áreas abiertas, y hoy está lleno de gente que no puede alquilar y se lleva tres cuatro chapas y arma una casa, entonces, ¿qué políticas de grandes conjuntos si no sé cómo comen y cómo vive esa gente? Realmente, yo creo que una política de vivienda debe estar acompañada con una política de trabajo, una política habitacional y una política de salud.

También creo que tan importante es la vivienda como que la infraestructura llegue a donde tenga que llegar, después la vivienda se hace, pero hacer viviendas sin infraestructura, ese es el problema que tiene la vivienda individual, que tiene un desarrollo de infraestructura terrible. Yo tengo un gran interrogante en este momento.

CU: *Con la política en general digamos...*

RD: Llegar a esta altura de mi vida y decirte que tengo dudas.... De todas maneras creo que hay que seguir haciendo, hay que seguir investigando. Es decir, me dicen la loca del inventario, yo creo que saber con qué contás, te ayuda ver para adelante.

DOSSIER

/HÁBITAT POPULAR: DE LA VILLA AL CONJUNTO HABITACIONAL.

EL DÉFICIT HABITACIONAL EN LAS GRANDES CIUDADES.

Se permite y alienta la copia y utilización de todos los contenidos de este sitio web bajo los términos de una licencia Creative Commons BY-NC-SA 3.0

Carlos PISONI*

*. Carlos Pisoni: Arquitecto. Director de la Maestría Habitat y Pobreza Urbana en AL (FADU/FCSs/UBA).
email: capisoni@yahoo.com.ar

PRESENTADO: 14.06.19
ACEPTADO: 05.07.19

GRANDES CONJUNTOS HABITACIONALES. LA SOLUCIÓN QUE NO FUE

"Fomentar la mejora del patrimonio de viviendas existentes mediante la rehabilitación y mantenimiento y el suministro adecuado de servicios, instalaciones y comodidades básicos"
(Naciones Unidas Hábitat II, Estambul, 1996)

Resumen

Una mirada extendida sobre el Hábitat Social de nuestro país debe incorporar insoslayablemente la recuperación del colectivo conformado por los más de 1.300.000 habitantes de los denominados Grandes Conjuntos Habitacionales, la mayoría de los cuales conviven en condiciones de alta precariedad.

Estos conjuntos, proyectados su mayoría originalmente entre los años 60 y 80 del siglo pasado, constituyen, luego de décadas del abandono de un estado que ha permanecido ausente y sin que se hayan recreado condiciones adecuadas de "apropiamiento" por parte de sus habitantes, los resultados no han sido los esperados, falta de integración con el medio urbano, viviendas con precarias condiciones de habitabilidad, obsolescencia, falta de mantenimiento interno y externo, deterioradas, y con vínculos altamente deteriorados entre sus habitantes.

Palabras Clave: Grandes conjuntos habitacionales - integración urbana.

Summary

An extended look at the Social Habitat of our country must inevitably incorporate the recovery of the collective conformed by the more than 1,300,000 inhabitants of the so-called Great Housing Complexes, most of whom live in conditions of high precariousness.
These complexes had been mostly projected originally between the 60s and 80s of the last century, and constitute a failure of an absent State, after decades of abandonment. The results have not been as expected: inadequate conditions of "appropriation" by its inhabitants, lack of integration with the urban environment, housing with poor living conditions, obsolescence, lack of internal and external maintenance, deterioration, and highly deteriorated links among its inhabitants.

Key words: *Large housing complexes - urban integration.*

Introducción

En el plano internacional, la decisión de construir Conjuntos habitacionales de alta densidad se define en la Europa de postguerra de comienzos de siglo motorizado por el marco del debate de la modernidad, discusión que quedará sintetizada en la carta de Atenas en 1933, formulada en el Congreso de Arquitectura Moderna.

Centralmente se sostenía la necesidad de encontrar alternativas al crecimiento de las "Ciudades Industriales", por lo que se proponía construir en la periferia bajo el concepto de "Conjuntos Resplandecientes" (Cités Radieeuses), máquinas de habitar en torres espaciadas, rodeadas de naturaleza, vinculadas por vías rápidas de circulación, pensamiento a lo que se sumó la necesidad de dar respuesta a la tragedia de la destrucción de ciudades producto de la segunda guerra mundial.

Pero las respuestas aplicadas no verificaron las hipótesis planteadas. En las décadas siguientes a su instrumentación en la mayoría de los casos, la movilidad social de los sectores medios, tributarios del confort brindado por los conjuntos determinó el abandono progresivo de los mismos, siendo reemplazados por una población más fragilizada, en particular inmigrantes, sin posibilidades de mantenimiento, sin el cual los edificios y espacios comunes, comenzaron un largo proceso de degradación, y que en numerosos casos finalizó con la destrucción de los mismos.

América Latina

En América Latina en el periodo posterior a la guerra, se desarrolla el ideario desarrollista materializándose en 1948, con la creación de agencias internacionales dependientes de Naciones Unidas ONU, como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), a los que se sumó el giro de la política exterior estadounidense que se activa en 1961 con la denominada "Alianza para el Progreso", dirigida al Continente, ante el riesgo de que distintos países replicarán la gesta libertaria producto de la Revolución Cubana 1959 al presente.
A pesar de la Alianza para el Progreso y de la prolongada presencia de la sustitución de importaciones en las economías de los países latinoamericanos, para finales de los 60 la industrialización no se había ni diversificado ni consolidado especialmente en términos de bienes duraderos y de capital.

Como reacción a la realidad instalada se desarrolla en el Continente el concepto de planificación como instrumento reparador para solucionar los perjuicios causados por la sustitución de importaciones y las dificultades para continuar en una nueva etapa de acumulación.

En efecto, para comienzos de los 70 era evidente que más allá de la burguesía industrial y parte de la clase media, el «modernizante estilo de desarrollo» de las décadas anteriores no había alcan-

zado a otros estratos de la población, especialmente a la creciente masa de «pobres urbanos» aumentada por la migración rural urbana.

Vivienda Social Masiva en Argentina

En la misma década en Argentina en el campo de la vivienda se instaló un profundo debate disciplinar, en relación a los proyectos urbanos, particularmente en la escala de los mismos, explorándose alternativas superadoras al parque edilicio construido en la primera mitad del siglo. Los objetivos centrales se sintetizaron en dos componentes: el costo beneficio final y la racionalidad de las respuestas a adoptar en la vivienda legitimándose tipologías urbanas alternativas.

El procedimiento elegido y la promoción de políticas estatales activas orientó el camino de la disciplina arquitectónica hacia el campo de la vivienda social de escala masiva, para lo cual se convocaron concursos con la modalidad del proyecto y precio, dirigidos por su escala a articular a los grandes grupos empresarios nacionales, con los estudios de arquitectura más renombrados, sus habituales socios en numerosos proyectos.

Las características de los concursos, definió no sólo una vasta producción arquitectónica y urbana para el periodo, sino también la instalación del pensamiento integrador del movimiento desarrollista basado en dos (2) prioridades, sistemas de prefabricación pesada de origen europeo radicando compañías de capital extranjero multinacionales y financiamiento externo.

Las decisiones políticas adoptadas se sintetizan en la producción de más de dos décadas de construcción de grandes Conjuntos Habitacionales, fundamentadas en la necesaria respuesta urgente a la demanda no satisfecha de vivienda producto de la superpoblación originada en el periodo de la inmigración masiva ocurrido en esos años, y en muchas intervenciones para relocalizar, a miles de familias expulsadas de Villas y Asentamientos erradicadas que en la Ciudad de Buenos Aires ascendieron a 120.000 literalmente tiradas la mayoría en el 3º y 4º cordón del Conurbano, de las 140.000. preexistentes, solo resistieron 20.000, que a partir del regreso a la democracia a fines de la década de los 80 volvieron acrecer exponencialmente, posteriormente la evaluación de la experiencia anterior llevada a cabo por parte de organismos nacionales y provinciales reconoció a los resultados obtenidos como un fracaso productor de una serie de efectos no deseados.

La tipología de los grandes conjuntos incorporó los patrones vigentes en la reconstrucción de los países de Europa de la posguerra, caracterizado por la producción de viviendas nuevas que incluían el desarrollo de infraestructura, y equipamiento urbano, equipadas, organizadas a gran escala y con funcionamiento autónomo. En general se encontraban localizados en áreas periféricas de las ciudades, impulsando a nivel urbano procesos de extensión territorial discontinua y de incorporación de tierras rurales.

La propuesta de construir estos conjuntos, se generó en las ideas dominantes de la época en que la producción de viviendas en grandes series reducía los costos, lo que como consecuencia determinó, por la escala de los emprendimientos, la necesidad de localizar las intervenciones en grandes superficies de suelo, ubicables solamente en emplazamientos alejados de los centros urbanos.

El resultado determinó que se produjeran conjuntos en localizaciones desarticuladas de la trama física y social preexistente, e incluso en algunos casos en áreas con serios problemas ambientales. Todos estos factores incidieron fuertemente en la valoración negativa de los conjuntos, tanto respecto a la integración social como urbanística, y finalmente en la reducción del valor económico de las unidades habitacionales.

Además, la dimensión de los conjuntos y en consecuencia, el volumen de las obras determinó que sólo pudieran ser realizadas por un grupo reducido de grandes empresas, que carecieron en muchos casos del conocimiento técnico de los sistemas utilizados sin los controles imprescindibles por parte de los estados nacional o local, que realiza una dirección de obra independiente, ya que ni la Secretaria de Vivienda ni los Institutos Provinciales de Vivienda contaban con personal

capacitado necesario para el control de las obras. Es evidente, que muchos de los problemas técnico constructivos que hoy se observan, tienen su origen en falencias originadas en el proceso de construcción.

En la mayoría de los conjuntos habitacionales a partir de su habilitación se aprecia la degradación y pérdida del valor patrimonial. Esto se explica en un continuado abandono particular del estado y también de sus habitantes por no disponer de los recursos necesarios para ello. Los espacios comunes en muchos casos se transformaron en "espacios de nadie", sumado a la ausencia de un adecuado mantenimiento tanto de los elementos exteriores del conjunto como de componentes internos particularmente instalaciones de cada unidad habitacional.

Asimismo se han detectado en muchos complejos problemas constructivos, que por la no respuesta en tiempo y forma se agrava la situación, lo que determina posteriormente que son imposibles de resolver por sus ocupantes.

Las condiciones señaladas, determinan una degradación social y económica, a lo que se le suma, la no apropiación por parte de sus habitantes de sus responsabilidades del pago de sus cuotas, y en especial en el cuidado y mantenimiento de los espacios comunes. Se constituyen en "tierra del no uso", También se verifica la dificultad para hacer frente a la vida social en los conjuntos, a lo que se ha sumado la alta rotatividad de los mismos, lo que representa una serie de dificultades para el funcionamiento de los mismos.

Un aspecto a enfatizar es que en el modelo de gestión adoptado por el estado centrado en la construcción, se prescindió de los alcances culturales y sociales que nuestra sociedad asigna al derecho de propiedad, que por ejemplo impide la posibilidad de transferir, y/o asegurarse una tenencia segura. En el marco legal de aplicación, se omitió la figura de regularización dominial.

Finalmente, se excluyó además a los habitantes como personas físicas con derecho, del ámbito real donde se desenvuelve la vida cotidiana, lo que impidió alcanzar la inscripción de las unidades funcionales.

Propuesta

Como recomendación para recuperar la habitabilidad del parque habitacional interpelado, a través de su puesta en valor, se propone un modelo de gestión que a partir del relevamiento exhaustivo de las familias que lo habitan, considerando la tenencia de los mismos, se analice el estado administrativo de cada una de las unidades en búsqueda de su regularización dominial asegurando la propiedad.

En relación a la organización consorcial se debe analizar prioritariamente su modificación, a efectos de modificar los actuales formatos reduciéndolos de forma tal que asegure el mantenimiento de los mismos, con la plena participación del colectivo en las decisiones.

Con respecto a la integración urbana en las áreas en donde se encuentra emplazado, se analizará su articulación con las localizaciones vecinas, su vinculación con los centros productivos, la accesibilidad al transporte, provisión de equipamientos de servicios, sociales, educacionales y de salud, otros.

El relevamiento edilicio de cada uno de los edificios de los conjuntos, en el exterior e interior de las unidades, deberá definir inicialmente el plan de trabajo priorizando las intervenciones que por su gravedad deban resolverse inicialmente, se estima que desde el estado los ejecutores que por su experiencia y localización en el ámbito nacional, se encuentra representado por los Institutos de Vivienda Provinciales, que a través de la conformación de Cooperativas de Trabajo aseguren asimismo una importante participación de los usuarios afectados.

Se permite y alienta la copia y utilización de todos los contenidos de este sitio web bajo los términos de una licencia Creative Commons BY-NC-SA 3.0

María Florencia GIROLA*

*. Profesora y Licenciada en Ciencias Antropológicas (FFyL–UBA). Doctora de la Universidad de Buenos Aires (Orientación Antropología). Investigadora Adjunta CONICET–FFyL–UBA.Docente FFyL y FCSOC–UBA. email: florenciagirola@gmail.com

PRESENTADO: 01.03.19

ACEPTADO: 15.06.19

ENTRE ITINERARIOS DE LLEGADA Y RELATOS DE ORIGEN: EXPERIENCIAS DEL HABITAR EN UN GRAN CONJUNTO DE VIVIENDA SOCIAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Resumen

El objetivo de este artículo es describir y analizar algunos aspectos vinculados a las experiencias del habitar que testimoniaban los residentes de una vivienda social construida bajo el formato del gran conjunto urbano en un barrio del sur porteño. Recurrimos a un trabajo de campo etnográfico realizado en el período 2003-2008 entre habitantes del Conjunto Soldati para reconstruir,entre otros aspectos, los diversos itinerarios de llegada de sus moradores y para reflexionar sobre algunos relatos de origen que pesaban sobre esta mega-obra.

Palabras Clave: Habitar - Conjunto Soldati - Etnografía.

Summary

The aim of this article is to describe and analyze some aspects related to the inhabiting experiences of residents of a social housing project under the format of a large urban complex in a southern neighborhood of Buenos Aires. We used ethnographic field work carried out in the period 2003-2008 among in habitants of the Soldati Complex in order to reconstruct, among other aspects, the different arrival itineraries of its inhabitants and to reflecton some stories of origin that weighed on this mega-work.

Key words: *To inhabit, Soldati housing project, Ethnography.*

Introducción

La edificación de viviendas públicas bajo el formato del gran conjunto constituyó una tendencia que se registró inicialmente en Europa occidental y América anglosajona (desde el período de entreguerras y durante la etapa de reconstrucción que siguió a la segunda contienda mundial y al boom de natalidad de los '60) y con cierta posterioridad en América Latina. En el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), la dictadura autodenominada Revolución Argentina (1966-1973)inauguró una era de complejos habitacionales de inédita envergadura. Estas construcciones fueron levantadas en el marco de un Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE) que apuntaba a la supresión de los asentamientos precarios existentes en el centro y la periferia de la aglomeración, y a la reubicación de su población en viviendas nuevas de alta densidad.

Es en el seno de esta política pública desplegada en la década del '70 que debemos situar los orígenes del Conjunto Urbano Soldati, una obra inspirada en los lineamientos de la planificación técnico-funcionalista tributaria del legado de Le Corbusier, arquitecto suizo que llevó al extremo los principios racionalistas de la modernidad urbana (Amendola, 2000). Erigidas entre 1972 y 1978 por iniciativa estatal, pero con una importante participación del sector privado, sus 3200 unidades-habitacionales repartidas en torres y pabellones con fachadas pintadas de colores fuertes (azul, ladrillo, amarillo y verde) resultaron imponentes en un barrio porteño -periférico y relegado como el de Villa Soldati- en el cual predominaban las casas bajas, las áreas industriales, los espacios verdes y los basurales.[1]

En las páginas que siguen interesa describir y analizar algunos aspectos vinculados a las *experiencias del habitar* que testimoniaban los moradores del Conjunto Soldati. Como bien ha señalado Giglia (2001 y 2012), el habitar constituye una actividad socialmente producida basada en una apropiación cotidiana del espacio que permite al sujeto la identificación de un anclaje físico donde estar localizado y amparado. Localización y amparo no necesariamente van de la mano: se puede estar localizado y permanecer -total o parcialmente- desprotegido, tal como lo atestiguan las numerosas caras del déficit y la precariedad habitacional. Como bien señala Giglia (2012), el habitar no es una práctica ajena a las relaciones

1. Pueden consultarse varios trabajos recientes sobre la articulación de intereses públicos y privados (ligados a la industria de la construcción y a grandes estudios de arquitectura) en la promoción de vivienda masiva de financiamiento estatal durante los '70: Ballent (2018) y Gomes (2018). Para el análisis de una experiencia similar a la del Conjunto Soldati que también tuvo lugar en el AMBA bajo el paradigma de la arquitectura moderna se recomienda Risso Patrón (2017).

de poder, es más bien una experiencia asimétrica que expresa la desigualdad de los sujetos en sus vínculos con el espacio como recurso y en su capacidad para domesticarlo. Desde la perspectiva antropológica de esta autora el habitar constituye, pues, una construcción socio-histórica dinámica que se realiza en el tiempo mediante la continua significación y uso del espacio de residencia; un constructo situado en tramas de relaciones intersubjetivas que se recrea en una diversidad de dimensiones (cognitivas, normativas, valorativas, emotivas)

El análisis de las experiencias del habitar que compartimos a continuación se nutre de un trabajo de campo etnográfico que tuvo lugar en el "Complejo Soldati", tal la denominación local, entre 2003 y 2008en el marco de una investigación doctoral ya concluida. Durante ese lapso mantuvimos conversaciones y entrevistas abiertas/en profundidad con aproximadamente 40 residentes (incluyendo ex-habitantes que conservaban sus departamentos); asistimos a 10 asambleas de consorcio correspondientes a torres individuales y nudos (denominación dada al punto de confluencia de 4 torres);y realizamos numerosos recorridos internos acompañando a arquitectos y obreros que pertenecían a la Unidad de Mantenimiento del Programa de Rehabilitación de Conjuntos Urbanos dependientes del Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC)

La perspectiva histórico-etnográfica puesta en juego forma parte de los abordajes metodológicos de raíz comprensivista (también llamadas metodologías cualitativas) y arraiga, principalmente, en la tradición antropológica. Dicha perspectiva se centra en la figura del investigador como documentalista, intérprete y traductor de mundos fenoménicos particulares en los cuales participa -y con cuyos sujetos entra en diálogo- a fin de comprender y reconstruir "la lógica informal/implícita" en la escala cotidiana de la vida social -siempre en su vinculación con procesos sociales más generales (Batallán, 1992 y 2007).

De todos lados y de ningún lado: itinerarios de llegada al Conjunto Soldati

Cuando se preguntó a los residentes de diversos barrios de Buenos Aires de dónde creían que eran los porteños, las respuestas se unificaron en torno a un recurrente nivel de imprecisión: "...de todos lados y de ningún lado..." (Lacarrieu, 2002)[2] Retomamos esta singular frase como encabezado para sintetizar la diversidad de itinerarios de llegada al Conjunto Soldati. Los primeros habitantes arribaron en 1974 para ubicarse en las tiras bajas de uno de sus sectores, mientras proseguía la construcción de torres. Algunos integrantes de grupos familiares provenientes de modalidades del hábitat popular (inquilinatos de San Cristóbal, conventillos de La Boca o bien villas miseria) ponderaron su infraestructura -con paredes de material y servicios de red-; al tiempo que contrastaron el propio entusiasmo con las vivencias de otros recién llegados: "...no todos los vecinos tuvieron la misma experiencia que yo, viste, algunos venían de Belgrano y el nuevo barrio no les gustaba, a nosotros no nos pasó eso porque éramos personas sencillas, gente de trabajo que compramos la casa con mucho sacrificio..." (Entrevista con Nelly, ex-residente del Conjunto Soldati, 20/11/03). Julia, oriunda de la villa 31 de Retiro comentaba: "...en cuanto me asignaron el barrio vine a chusmearlo y me gustó..." (Entrevista con Julia, residente del Conjunto Soldati, 20/11/03)[3] Los fragmentos seleccionados ponen de relieve que la relación establecida con una nueva vivienda (de aprecio en estos casos) suele construirse a partir de las específicas posiciones socio-económicas de los sujetos, de sus orígenes y experiencias residenciales previas, de sus expectativas respecto de la mudanza y de las condiciones en las cuales se realizó esta última.

Tras el quiebre constitucional de 1976, las medidas adoptadas por la dictadura cívico-militar aceleraron la instalación de residentes en los edificios altos: "Leandro cuenta que si bien el Com-

2. Dato proveniente del Proyecto de Investigación "Culturas Urbanas en América Latina y España desde sus Imaginarios Sociales" (coordinación en Buenos Aires: Dra. Mónica Lacarrieu y Lic. Verónica Pallini, coordinación general: Dr. Armando Silva), del cual participáramos como entrevistadora entre 1999 y 2000.

3. Los nombres de todos los entrevistados fueron reemplazados para preservar sus identidades.

plejo se empezó durante el gobierno de Perón, fueron los milicos los que trasladaron a la mayor cantidad de gente sin importarles si escrituraban o no, porque lo único que querían era sacar las villas de emergencia por el Mundial de Fútbol..." (Registro de campo, recorrido con trabajador del IVC, 12/05/04);"...me mudé en 1978 del Bajo Belgrano, durante el gobierno de Videla nos salió la posibilidad de acceder a un techo propio en los mono bloques, el precio era muy accesible. Igual si no nos íbamos nos hubieran terminado desalojando..." (Entrevista con Ariel, residente del Conjunto Soldati, 13/11/03).[4] Incluso para quienes no procedían de villas de emergencia y accedieron a los departamentos por iniciativa propia, la violencia desplegada por el gobierno de facto no pasó desapercibida: "...cuando hacías la mudanza te custodiaba el ejército, te acompañaba hasta que guardabas la última cosa, cuando entrabas o salías también. Además las manzanas del Complejo estaban enrejadas, había solamente unas pocas entradas en donde tenías que mostrar los documentos..." (Entrevista con Malena, residente del Conjunto Soldati, 11/03/04)

Junto con la erradicación de villas, otras iniciativas de la Junta Militar también coadyuvaron -y quizás mucho más fuertemente- al poblamiento del Complejo. La Ley 21.342 de locaciones urbanas, que zanjó una larga discusión entre alquileres libres o congelados, contribuyó a la llegada de inquilinos compelidos por la liberación de precios (los hemos conocido provenientes de Villa Pueyrredón, Monserrat, Mataderos, Boedo, Parque Patricios, Floresta, Villa del Parque y Balvanera).La desregulación dio paso a juicios entablados por los propietarios contra quienes no podían enfrentar los pagos mensuales y a sentencias de desalojo que se cumplieron, muchas veces, mediante el uso de la fuerza pública. Frente a la inminente expulsión, y en un contexto de aumento de los costos de la construcción, muchos debieron aceptar las viviendas disponibles en mega-complejos porteños o del conurbano. Según el señero análisis de O. Oszlak, cerca de medio millón de inquilinos vieron empeorar sus condiciones habitacionales, "el golpe asestado a un extenso segmento de la sociedad se refractaba, como un haz de luz, en miles de impactos individuales recibidos y absorbidos con resignación e impotencia" (Oszlak,1991:133):"...con mi marido, de recién casados, alquilábamos en Congreso, pero nos mudamos en 1978 por el aumento de los alquileres. Él trabajaba en una financiera, quiso probar suerte solo ¿viste?, bueno, las cosas no fueron bien, entonces hubo que aceptar esto que era más barato para nosotros..." (Entrevista con Ester, residente del Conjunto Soldati, 24/05/05)

La sanción del Código de Planeamiento Urbano en 1977, y su consecuente política de construcción de estacionamientos y autopistas, también tuvo efectos en el Conjunto Soldati: "...se fue poblando con gente de distintas condiciones sociales, porque se modificó la Av. 9 de Julio, porque el sindicato tal otorgó a sus empleados una unidad, por inquilinos desalojados, después trajeron gente de las villas..." (Entrevista con Matilde, ex-residente del Conjunto Soldati, 25/09/03); "...nosotros vivíamos en Arenales y Carlos Pellegrini y cuando se modifica la 9 de Julio tiran abajo todas esas casas, cuando mi familia va a reclamarle al gobierno le dijeron si te gusta vayan allá o te quedas en la calle, no había mucha opción..." (Entrevista con Carla, ex-residente del Conjunto Soldati, 25/09/03). En contraposición a las experiencias de quienes vivieron la mudanza al Conjunto Soldati como un pasaje de la informalidad / marginalidad a la formalidad urbana, entrevistados auto-adscriptos a la clase media -como Matilde y Carla- experimentaron el cambio como un empeoramiento de sus condiciones habitacionales, un inesperado y coercitivo descenso social. Aun cuando la situación implicó para muchos de ellos (que se desempeñaban como trabajadores del Estado) el acceso a su primera propiedad, la imposición de la solución habitacional se tradujo en resignación y pragmática adaptación, sensaciones que se agudizaron al prolongarse en el tiempo lo que se pensaba como una etapa pasajera.

4. El asentamiento del Bajo Belgrano comenzó a formarse en los años '20, cuando vendedores ambulantes, changarines y obreros no calificados ocuparon sus primeras manzanas. Hacia 1978, la villa extendía sus 11 ha sobre un área privilegiada de la ciudad -parquizada, con lagos, campo de golf, campo hípico y el estadio RiverPlate inaugurado por los militares- (Blaustein, 2006). Para una exhaustiva reconstrucción de los procedimientos de erradicación de la población villera que recaló en el Conjunto Soldati durante la dictadura genocida se recomienda la investigación de Bettanin (2014).

Demandar, esperar, obtener

La antropóloga ítalo-mexicana A. Giglia ha argumentado que la adjudicación de viviendas de interés social puede analizarse como un proceso que permite el pasaje de la condición de demandante a la de beneficiario a través de un conjunto de prácticas individuales y/o colectivas. Dispositivo burocrático y proceso social, la adquisición de una vivienda pública implica diferentes combinaciones del nivel formal e informal, la construcción de un entramado de redes sociales no reductibles a una normatividad preestablecida en el plano institucional (Giglia, 2001)

El testimonio que sigue rememora la lucha protagonizada por los pobladores del Barrio de Inmigrantes de la villa 31 de Retiro, a quienes les adjudicaron departamentos en las tiras bajas tras una serie de movilizaciones que los llevaron a ser recibidos por J. López Rega y por M. E. Martínez de Perón: "...cuando se nos cerró la puerta fuimos al Banco Hipotecario, tomamos el edificio y nos fuimos cuando nos dieron las viviendas. Fue una pelea muy grande, empezó en septiembre del '75 y terminó en febrero, antes del golpe..." (Entrevista con Enrique, residente del Conjunto Soldati, 12/07/05).Pero en contraposición a este accionar colectivo, el trabajo de campo realizado permitió documentar que para gran parte de los entrevistados la obtención de vivienda fue una experiencia mayormente individual, una estrategia de los grupos familiares que les permitió resolver su situación habitacional. Cumplimentando los requisitos oficiales necesarios para resultar adjudicatarios (carecer de vivienda propia y/o estar en situación de desalojo; poseer familia numerosa y efectuar pagos mensuales), los futuros residentes se acogían a la convocatoria lanzada por los organismos públicos (los interlocutores se referían indistintamente al "Banco Hipotecario", la "CMV"-Comisión Municipal de la Vivienda- y el "FONAVI" -Fondo Nacional de la Vivienda): "...mis padres alquilaban, vivíamos en San Cristóbal y bueno un día llegó el desalojo, pero casualmente se habían anotado en un plan que auspiciaba el gobierno y salió justo y bueno nos vinimos acá en el año 1978..." (Entrevista con Carlos, residente del Conjunto Soldati, 13/04/06)[5]; "...nosotros vivíamos en Lavalle entre Pasteur y Uriburu, alquilábamos, y en esa época era la etapa de los desalojos, bueno, a nosotros nos tocó como a tantos la circular 1050 y bueno, el Banco Hipotecario estaba adjudicando departamentos, nos anotamos y nos adjudicaron éste..." (Entrevista con Débora, residente del Conjunto Soldati, 02/12/03)[6]

La recurrencia de expresiones tales como "nos tocó", "nos salió", "nos dieron", "nos mandaron" o "nos asignaron" -todas frecuentemente utilizadas por los interlocutores a la hora de describir la adjudicación de sus unidades-, grafica lo que pareció ser una modalidad de relacionamiento entre solicitantes y otorgantes. Los primeros experimentaron la obtención de sus viviendas como un proceso regido por entidades del poder local con tendencia a proceder de modo poco previsible y asistemático, como una asignación aleatoria, impersonal y burocrática: "...nosotros alquilábamos y nos anotamos en el plan hipotecario, en el Banco Hipotecario, de ahí nos pasaron al FONAVI, que nos dieron esto, y lo aceptamos. Hay gente que no lo habían aceptado porque no les gustó, mucha gente que no le gustó..." (Graciela, residente del Conjunto Soldati, 21/07/05); "...había todo una movida que salió en los diarios, que se publicó, se llamaba a la gente para que se acerque. Yo me anoté en su momento y después de un año me llamaron y me dieron mi vivienda, esto estaba en obraje todavía..." (Entrevista con Pablo, residente del Conjunto Soldati, 13/04/06).Como Pablo, varios entrevistados llegaron al Complejo durante los años que gobernó la fórmula Perón-Perón (1973-1976) y estuvo vigente el Plan Alborada, un momento en el cual el financiamiento público se concentró en este tipo de obras. Sus narraciones

5. En 1978 Carlos era un adolescente de 18 años que se sintió negativamente afectado por la mudanza: "…yo antes de venir, esta zona no la conocía, yo estaba acostumbrado a moverme en el centro, trabajaba en Montevideo y Lavalle, hacía deporte en el velódromo de Palermo o sea, no conocía este sector…" (Entrevista con Carlos, residente del Conjunto Soldati, 13/04/06)

6. La circular 1050 fue implementada durante la dictadura cívico-militar por Adolfo Diz (presidente del Banco Central) y José Alfredo Martínez de Hoz (Ministro de Economía), permitiendo la indexación de los créditos hipotecarios por un promedio de tasas de interés que resultó en un brutal aumento de cuotas y en la pérdida de viviendas de los deudores (Diario Tiempo Argentino 21/05/16 y Suplemento Cash, Diario Página 12 06/11/16)

coincidieron en señalar las ventajas que representaban los créditos de aquel período: cuotas baratas -"casi regaladas" y a pagar en 20 años; intereses bajos; ausencia de reajustes; asignaciones rápidas (de hecho, algunos se sorprendieron al resultar beneficiados -pensando que sólo los "acomodados" serían llamados-); departamentos amplios.

Si bien la casa individual ha sido, indiscutiblemente, la modalidad residencial más valorada por los interlocutores (asociada a una mayor privacidad e intimidad familiar, a la ausencia de espacios compartidos, a la presencia de luz natural y al patio/terraza/quincho donde realizar asados o practicar oficios), la comodidad de las unidades otorgadas fue igualmente destacada, quizás uno de los aspectos más ponderados de las viviendas: "...la chica de al lado es la que tiene seis ambientes, tiene cuatro habitaciones, el comedor, ison cómodos adentro, realmente son cómodos!..." (Entrevista con Débora, residente del Conjunto Soldati, 02/12/03); "...cuando nosotros llegamos los departamentos eran nuevos, ino sabés lo que eran! muy lindos, yo siempre digo qué bueno si me hubiese tocado uno más grandecito, como el de cuatro dormitorios y dos baños..." (Entrevista con María José, residente del Conjunto Soldati, 12/04/05)

Hasta aquí, el repaso de algunos itinerarios de llegada al Conjunto Soldati ha puesto de relieve la heterogeneidad social que lo marcó desde su constitución. Esta diversidad se ha nutrido en el tiempo mediante la continua llegada de nuevos residentes -provenientes de países limítrofes, de distintas provincias del país, de otros complejos habitacionales o barrios de la ciudad y el Gran Buenos Aires; quienes adquirieron las unidades por compra directa al dueño, por vía de una inmobiliaria o a través de IVC.Un relevamiento realizado por estudiantes de la carrera de Trabajo Social (FCSOC-UBA) en el sector 32-correspondiente a 316 departamentos ubicados en las primeras tiras bajas que se entregaron en 1974- confirmó la constatación de esta heterogeneidad: algunos de sus habitantes se habían mudado en el marco del PEVE que afectó a la villa 31; otros a raíz de la remodelación de la Av. 9 de Julio; otros por compra o alquiler a un particular; y unos pocos en los últimos años, mediante la política de créditos individuales de emergencia habitacional del IVC (Bettanin, 2014). De este modo, tanto el trabajo de campo como los datos secundarios revelaron variadas formas de acceso a las viviendas del Conjunto Soldati: a través de la acción estatal directa (según las modalidades específicas vigentes en cada momento histórico), mediante el mercado formal de alquiler y venta, o bien por medio de iniciativas no formalizadas (préstamo de familiares, subalquiler de una pieza, ocupación de departamentos deshabitados).

Primeras imágenes del desencanto

"...qué se puede decir del Complejo, con sólo mirarlo está todo dicho..."
(Registro de campo, encuentro con Arturo, residente del Conjunto Soldati, 11/12/03)

"...claro cuando uno ve la maqueta es divino, las pasarelas y los puentes, el verde, las ventanitas, las personas caminando, pero cuando venís te encontrás con esto..."
(Registro de campo, recorrido con trabajador del IVC, 12/05/04)

Ya mencionamos que la construcción de vivienda social en la Argentina de los '70 incorporó los dictados de la planificación moderna de inspiración corbuseana. Si bien esta modalidad permitió un incremento en el volumen edificado, los especialistas han coincidido en señalar que los resultados obtenidos no fueron los esperados: proyectos pensados sin la participación de sus futuros usuarios, obras de estética dudosa y residentes insatisfechos son vivencias que se repiten en distintas ciudades. "...el proyecto es arquitectónicamente malo, está probado que los grandes complejos habitacionales son un fracaso, en la Argentina y el mundo. Responden a una tendencia que en su momento fue dominante pero ahora está muy cuestionada. El Conjunto Soldati, por ejemplo, tiene pasillos que se cortan y no llevan a ningún lado, espacios internos a los que es muy difícil acceder para limpiarlos o mantenerlos, lugares en los que nunca da el sol, el lado sur es muy húmedo y frío..." (Registro de campo, encuentro con trabajadora del IVC, 23/03/04)

La combinación del carácter monumental y compacto del Conjunto Soldatino dejó indiferente a

sus flamantes habitantes, a quienes se les adjudicaron los departamentos sin un conocimiento previo del barrio -de hecho, muchos de ellos lo conocieron el mismo día de la mudanza o poco antes-:"...cuando ya me enteré que me lo iban a dar al departamento entré por Mariano Acosta y cuando vi todo esto yo dije me voy, no lo quiero, y bueno, me agarré una desilusión bárbara, dije ino! yo a mis hijos no los traigo acá..." (Entrevista con Eda, residente del Conjunto Soldati, 29/04/05); "...cuando vinimos por primera vez estaba en construcción, pero ya vi los colorinches, digo ¿será acá?, todo abierto, no había nada ni siquiera los ascensores. Yo decía, no puede ser, se equivocaron acá, yo no me quise mudar..." (Entrevista con Carlos, residente del Conjunto Soldati, 13/04/06)

Muchas de las primeras reacciones se debieron tanto al uso de colores llamativos como a la dureza de su formato intrincado -a la vez recto y monótono- que favorecía la sensación de encierro, sobre todo entre quienes no vivían sobre las calles perimetrales: "...tenés un edificio pegado ino hay luz!, saliste y no tenés espacio físico donde caminar, vos viste, es un laberinto, hay un pasillito, edificio con edificio enfrentado, iimagináte qué deprimente para la vista! Es-tá-mal-he-cho..." (Registro de campo, Pablo, residente del Conjunto Soldati, 13/04/06). El diseño del Complejo recibió distintas calificaciones: falta de luz natural; falta de espacios para jugar; "... lo más acertado de este barrio es el nombre que le pusieron, complejo..." sentenció una residente en una asamblea de consorcistas. Las torres fueron especialmente adjetivadas: "...son un injerto...", "una forma de apilar a la gente" o bien "...un proyecto todavía más insensato que las tiras bajas...". En relación a la edificación geométrica e irregular, un entrevistado sostenía: "...acá se hizo todo mal desde el principio, cualquiera construiría poniendo lo más grande abajo y lo más chico arriba, acá en cambio hicieron al revés, imire esos edificios!, los bloques más grandes están arriba..." (Registro de campo, encuentro con Aníbal, propietario de departamentos en el Conjunto Soldati, 12/05/04).Otro entrevistado también manifestó su disconformidad: "...uno de los problemas del Complejo es que no tiene sombra ni tiene buenos bancos, no es un lugar que invite a quedarse, la gente no tiene donde sentarse..." (Registro de campo, encuentro con Manuel, ex-residente del Conjunto Soldati, 06/11/03). Un trabajadora del centro de salud contiguo al Complejo realizó una lectura singular de su diseño arquitectónico: "...volvé a observar cómo son las calles, si pasa algo acá adentro, con que vos te pongás una tanqueta acá y otra acá (relata mientras muestra el plano del Complejo), no sale nadie por las calles, está pensado de alguna manera también desde ese lugar..." (Entrevista con profesional del CESAC 6 y ex-residente del Conjunto Soldati, 25/09/03)

Para quienes tomaron posesión en tiempos dictatoriales, la impresión negativa resultó indisociable de las condiciones de entrega de las unidades, con la ya mencionada presencia militar-policial, y de una información que corría entre los recién llegados: que en las tiras bajas habían alojado a los erradicados de las villas porteñas. Así, muchos residentes atribuyeron -indistinta y simultáneamente- sus reacciones iniciales a la fealdad de la solución urbano-arquitectónica y a la presencia de los villeros: "...cuando llegamos estaba bastante fea la parte de las casas bajitas, colchones afuera, no nos gustaba porque estábamos acostumbrados a otra cosa, igual lo tomamos, lo aceptamos..." (Entrevista con Claudia, residente del Conjunto Soldati, 15/11/05)[7]

Los datos producidos a través del trabajo etnográfico no solo revelaron un fuerte desfasaje entre los propósitos modernizadores de los planificadores del Conjunto Soldati y las vivencias de los habitantes, sino que resultaron contundentes en relación a dos aspectos: el carácter inconcluso de

7. Según palabras de una entrevistada: "…el Complejo se pobló con gente de la villa. Mi abuela me contó que fue de terror el acontecimiento porque se venía diciendo que se venía la gente de la villa y de hecho pasó, se vinieron en malón y se metieron en los edificios altos que ya estaban empezando a ser construidos…" (Entrevista con Carla, ex-residente del Conjunto Soldati, 25/09/03). No hemos podido comprobar que la población villera "tomara por asalto" los departamentos del Complejo, instalándose con los gallos y gallinas que traían de la villa -según sostuvieron algunos entrevistados-. Sin embargo, este rumor acerca de la intrusión alimentó una suerte de hito dramático que no ha hecho más que robustecer las imágenes estigmatizantes que pesan sobre el lugar. Gravano (2003) recuperó recuerdos similares sobre el poblamiento de los Conjuntos Lugano I y II: según este autor, el relato del saqueo de las torres remitía a un acontecimiento inaugural que confirmaba el prejuicio sobre la inmoralidad de los villeros.

la obra y su localización en un medio ambiente degradado.

Por un lado, la condición inacabada del Complejo al momento de tomar posesión de los departamentos fue reiteradamente resaltada: falta de planos generales de cañerías y de subdivisión catastral de las viviendas, ascensores sin habilitación y algunos todavía sin funcionar, instalación eléctrica incompleta, detalles sin terminar (vigas a la vista, mesadas de cocina de material bruto, lavaderos descubiertos). "...si te muestro la escritura figura todo esto (hace un gesto con las manos para representar todas las manzanas que nos rodean), mi casa es Lacarra, Triana, Mariano Acosta y Roca, es una mansión, una chacra tengo..." (Entrevista con Patricia, residente del Conjunto Soldati, 23/04/04)

Investigaciones relativamente recientes detectaron falencias de ejecución -fallas constructivas, falta de terminación de equipamientos interiores y exteriores-, de uso y de mantenimiento en el Conjunto Soldati (FADU 2000). Pero para quienes presenciaron en forma directa la gestación de este espacio urbano moderno; es decir, para quienes lo conocieron desde sus cimientos, la mala calidad revelada por los expertos no hizo más que confirmar sus presunciones iniciales: "...cuando yo vi el Complejo por primera vez supe que iba a tener problemas de agua, porque digamos que sobre el relleno tiraron los caños, le tiraban un poco de arena y ahí nomás se asentaba el caño, te digo porque yo llevaba los telegramas al obrador..." (Entrevista con Luis, ex -residente del Conjunto Soldati, 24/08/06)

Con frecuencia, las percepciones del Complejo como un barrio "...mal hecho desde el vamos..." o donde "...todo fue hecho al revés...", iban acompañadas de miradas apocalípticas que resaltaban su absoluta inviabilidad, poniendo al mismo tiempo de relieve la desesperanza de algunos entrevistados: "...esto se tendría que haber tirado abajo hace mucho tiempo y hacer de nuevo, porque no puede ser que tengamos una sola calle en el medio de todo el barrio, me parece que es horroroso estar así ¿no es cierto?..." (Entrevista con Nidia, residente del Conjunto Soldati, 02/08/05)

Por otro lado, todos los residentes contactados desempolvaron recuerdos vinculados a la ubicación del Complejo en un área urbanísticamente contaminada, en el límite con el Riachuelo y en las inmediaciones de un vertedero de residuos (situación que afectaba por igual a los vecinos de los monoblocks y del barrio viejo de Villa Soldati). "...yo vine acá en 1978, por cierto totalmente deficiente la construcción, las paredes no tenían el revoque fino o sea vos te apoyabas y te quedabas toda blanca, pero principalmente las moscas, las moscas fue caótico..." (Entrevista con Nilda, residente del Conjunto Soldati, 07/04/05); "...donde ahora está el Parque Roca, había una quema de basura, el olor no era tan fuerte pero lo realmente insoportable eran las moscas, se te venían todas juntas en cuanto bajabas del colectivo en Roca y Acosta..." (Registro de campo, encuentro con Julia, residente del Conjunto Soldati, 20/11/03). La eliminación de la quema recién se concretó en 1979con la inauguración del Polideportivo J. A. Roca, el cual formó parte del plan de ampliación de espacios verdes llevado adelante por el gobierno dictatorial.

Acerca de algunos relatos de origen del Conjunto Soldati

En este último apartado quisiéramos reflexionar, aunque se brevemente y de manera seguramente incompleta, sobre la omnipresencia de la muerte en el devenir del Conjunto Soldati; una figura que reapareció una y otra vez en las experiencias del habitar de sus moradores y que si bien hundía sus raíces en el pasado dictatorial -e incluso más atrás-, continuó retroalimentándose a lo largo del tiempo.

En un accidente ocurrido en 1962 sobre el paso a nivel de las calles Lacarra y Rodrigo de Triana, el tren que arroyó a un micro escolar dejó el saldo de más de treinta niños muertos. El aciago episodio fue recordado por un monolito levantado por vecinos del barrio viejo en honor a los "33 angelitos que perdieron la vida" a metros de donde se emplaza el Complejo: "...yo siempre digo lo mismo, acá es una legión de espíritus que hay dando vueltas dentro de este barrio y que no dejan que la gente se vaya. Las primeras noches, no sabés lo que fue las primeras noches. Se escuchaban chicos caminando, era terrible. Y yo le decía a mi marido, porque él vivió mucho antes que yo acá y

él me decía ¿mami, vos sabés que esto fue siempre así?, siempre fue así. Le digo yo: ¿pero por qué? Y me dice que por la desgracia de los nenitos de ahí..." (Entrevista con Brenda, residente del Conjunto Soldati, 05/01/05)

Para Abel, un jubilado nacido y criado en el barrio viejo de Villa Soldati, los lazos entre la muerte y los *monoblocks* resultaron igualmente estrechos pero más lejanos en el tiempo: los edificios se habrían alzado sobre los restos (materiales y humanos) de la vieja Villa Cartón, una "cuna de maleantes" que si bien "tenían códigos, no como los de ahora (...) terminaron matándose entre sí o muriendo en enfrentamientos con la policía". Respecto de esta edificación del Complejo sobre los cuerpos de legendarios ladrones, la residente de una torre comentaba:"...la gente que cree en eso comenta que estamos malditos de entrada porque estamos sobre muertos, como que de entrada ya no puede salir nada bueno de acá..." (Registro de campo, encuentro con Débora, Conjunto Soldati, 22/03/04)

Los fragmentos citados constituyen, siguiendo a Silva (1992), una producción cultural que remite a la construcción imaginaria de relatos fantasmales compartidos, la proyección de un cosmos de figuras opacas que poblaban este rincón de la ciudad y lo conducían a destinos inverosímiles: "...como este es terreno muy bajo se juntaba agua, encima que ahí se juntaba toda la basura de Buenos Aires. Pero lo que rompió, cómo decir, la gota que rebalsó el vaso fue que desde el Cementerio de Flores sacaban todos los restos que había y nos tiraban la parte de los cajones. Entonces los chicos, los hijos de la gente que cirujeaba los usaban como botes..." (Entrevista con Enrique, residente del Conjunto Soldati, 12/07/05)

Pero con mucha más frecuencia, los testimonios obtenidos aludieron a las secuelas más ominosas del Terrorismo de Estado: "...un día del '79 vino Cacciatore, que era intendente, y mandó a que no se tire más basura y mandó a sembrar pasto, entonces yo irónicamente siempre digo, cómo no van a nacer cosas si tiene abono humano ahí abajo. Lamentablemente estoy segura de eso, no lo puedo afirmar porque no lo vi, pero estoy segura porque lo oí..." (Entrevista con Nilda, residente del Conjunto Soldati, 07/04/05); "...del segundo piso de toda la parte de Roca y Lacarra podíamos ver cómo a la noche estaban en la quema camiones del ejército y cómo pasaban las topadoras..." (Entrevista con Enrique, residente del Conjunto Soldati, 12/07/05). Estos recuerdos recurrentes sobre la muerte pueden ser considerados como una suerte de relatos de origen o narraciones fundacionales que elaboraban simbólicamente experiencias compartidas tanto por los residentes del Complejo como por los vecinos del barrio viejo: "...nosotros a los militares les debemos que nos hayan sacado la quema, les debemos cosas buenas como esa, Cacciatore sacó la quema, y cosas malas como lo que hacían en la quema..." (Registro de campo, encuentro con Rosa, residente del barrio viejo, centro de jubilados de Villa Soldati, 07/03/05)

M. Pollak sostuvo que los trabajos de encuadramiento de la memoria -tanto en su versión individual como colectiva- se alimentan del material provisto por la historia y que se constituyen, principalmente, en torno a dos elementos: "En primer lugar, son los acontecimientos vividos personalmente. En segundo lugar, son los acontecimientos que yo llamaría vividos indirectamente, o sea acontecimientos vividos por el grupo o por la colectividad a la cual la persona se siente pertenecer" (Pollak, 2006:34). En el Conjunto Soldati, la memoria colectiva de este espacio urbano se construía en torno a los recuerdos -personales y en algunos casos directos- de un acontecimiento atroz: el asesinato y la desaparición de las víctimas de la última dictadura. En los recuerdos enhebrados, el orden sensorial constituía un insoslayable punto de referencia: las evocaciones auditivas de Nilda (quien llegó al Complejo en 1978 y aseguraba haber oído ráfagas de metralla provenientes del viejo basural); la memoria visual de Enrique. En los discursos de los entrevistados, la memoria de lo acontecido también se construía en torno a un lugar específico, la quema o vertedero, luego suplantado por el espacio verde del Parque Roca. Como bien apuntó Vezzetti (2004), la memoria no es un registro espontáneo del pasado, sino que requiere de un marco de recuperación y de sentido en el presente, y un horizonte de expectativa. En un sentido similar, el mismo Pollak (2006) afirmó que el incesante trabajo de reinterpretación del pasado se hace en función de los combates del presente y del futuro. En el caso analizado,

las diversas memorias asociadas a la muerte (los niños accidentados, los ladrones baleados, los restos óseos del cementerio próximo y los desaparecidos) operaban -en la perspectiva de los residentes- como una especie de marca inaugural que había signado el desgraciado comienzo del Complejo Soldati; preanunciando, asimismo, su evolución futura.

Los relatos sobre la muerte rondando al Conjunto Soldati se han reactualizado a lo largo de tiempo a través de acontecimientos más cercanos: episodios delictivos, peleas entre familiares o vecinos, mujeres asesinadas por violencia de género, hombres jóvenes víctimas del VIH-SIDA en los años '80 y de la violencia punitiva en la década del '90. "...a partir de los '70 nos hicieron mierda con las armas y con los desaparecidos, pero en los '80 nos hicieron mierda con la droga, entonces yo te digo una cosa, uno de los dolores más grandes es que de mis amigos de ahí no tengo a nadie, quedaron uno o dos..." (Entrevista con Andrés, ex-residente del Conjunto Soldati, 20/08/05); "... acá murieron un montón... "; "...murió mucho chico..."; "...los pibes pasaron directamente de Soldati al cementerio de Flores..."; "...yo conocí a muchos chicos de acá que jugaban con mi hija que ahora están bajo tierra..."; fueron algunos de los comentarios recogidos, hubo incluso quienes se animaron a arrojar una cantidad -fijando en 200 el número de fallecidos.[8]

Finalizando esta sección no podemos dejar de mencionar las muertes por incendio de departamentos y por inhalación de monóxido de carbono, dos situaciones que eran consecuencia del precario estado de la red de gas de todo el Complejo, lo cual llevó -entre otros motivos- a la declaración de su emergencia edilicia y ambiental en el año 2002. En relación a esto último, un entrevistado se refirió a las muertes generadas por los problemas estructurales del Complejo, muertes silenciosas que contrastaban con la visibilidad de otras víctimas: "...si empezamos a contar la cantidad de muertos que hubo, creo que pasamos los 194 largamente, por ataque cardíaco, por no tener ascensor, por paredes electrificadas por filtraciones y humedad, departamentos que se incendiaron porque los bomberos no podían acceder, entonces qué me vienen a decir, si Soldati es un Cromañón a la décima potencia..." (Entrevista con Luis, residente del Conjunto Soldati, 24/08/06)[9]

Palabras finales

El análisis de las experiencias del habitar de los residentes del Conjunto Soldati que analizamos en estas páginas se ha nutrido, principalmente, de la reconstrucción de los itinerarios de llegada -o narraciones de arribo- de sus primeros ocupantes. La revisión de estos relatos, elaborados a través de la investigación etnográfica y de los diálogos de campo, reafirma dos cuestiones a nuestro juicio insoslayables a la hora de reflexionar sobre los grandes conjuntos habitacionales que fueron edificados en el AMBA mayormente en la década del '70:por un lado, las consecuencias que las medidas de reordenamiento -y merecimiento- urbano aplicadas durante la última dictadura cívico-militar tuvieron en la población de esta aglomeración; por otro lado, la heterogeneidad socio-económica de los hombres y mujeres que habitan en estas tipologías de vivienda pública (y que muchas veces son unificados bajo la clasificación de sectores populares, marginados o excluidos, entre otras denominaciones posibles). El tratamiento mediático suele reforzar las miradas sobres estos conjuntos habitacionales como territorios homogéneamente concebidos en términos de pobreza y peligro.

Por el contrario, nos ha interesado remarcar que aun cuando los mecanismos coercitivos subyacentes en la paulatina ocupación del Conjunto Soldati atraviesan muchos de los testimonios analizados (villeros erradicados por la fuerza, inquilinos des-

8. Fueron varios los residentes que aludieron, como Andrés, a una suerte de "despoblamiento por oleadas" de los distintos nudos y sectores del Complejo: "…empezaron a caer como monos e incluso había hasta ahora, en este último tiempo de los noventa y pico, era como que vos ya sabías, había un tiempo en que no pasaba nada y que de repente empezaban a caer, que se murió fulano y morían como 20 en dos o tres meses. ¡De los que uno conocía! En la otra punta se morían otros 20…" (Entrevista con Andrés, ex-residente del Conjunto Soldati, 20/08/05)

9. El entrevistado hacía referencia a las 194 personas que murieron en diciembre de 2004 en el incendio del local bailable República Cromañón, ubicado en el barrio porteño de Once. Cabe agregar que en septiembre de 2015, un adolescente falleció tras una caída de 24 metros que se produjo al ceder la baranda de una escalera del Conjunto Soldati (Diario La Nación, 05/09/15).

protegidos, propietarios afectados por la construcción de obras públicas y otros ejemplos de traslado a falta de mejor opción), las diversas vivencias de acceso a este hábitat revelaban un "universo" de adjudicatarios mucho más heterogéneo y difícil de subsumir bajo un solo rótulo.

La categoría analítica de itinerarios de llegada ha sido igualmente fructífera para analizar las consideraciones y valoraciones de los entrevistados sobre sus situaciones habitacionales previas, para desplegar comparaciones con otros espacios del habitar (conocidos o simplemente imaginados), sopesar esperanzas y desilusiones; todas vivencias necesarias de relevar a fin de comprender las prácticas y discursos singulares que elaboraban los sujetos en relación al hábitat.

Por su parte, los denominados relatos de origen nos permitieron iluminar un conjunto de indelebles marcas inaugurales que incidieron -desde la perspectiva de muchos interlocutores- en la constitución del Conjunto Soldati como un espacio relegado. Retomando los desarrollos de A. Giglia que comentáramos en la Introducción podemos concluir que, aunque heterogéneas, las experiencias cotidianas del habitar -o la localización- en el Conjunto Soldati se construían de manera tensa, simultánea y contradictoria entre el amparo / la efectivización del derecho a la vivienda/ la ciudadanización(expresados en el hecho de poseer un techo provisto por el Estado a través de políticas públicas) y el desamparo/ la vulneración del derecho a la vivienda / la des-ciudadanización (producto de la precariedad inicial de la solución habitacional, de la degradación ambiental del área de emplazamiento del Complejo, del progresivo abandono institucional y de la ausencia de políticas de mantenimiento/sustentabilidad del hábitat).

Bibliografía

Amendola, G. (2000) *La Ciudad Postmoderna*. Magia y miedo de la metrópolis contemporánea. Madrid: Celeste Ediciones.

Arizaga, M. C. (2005) *El mito de la comunidad en la ciudad mundializada*. Buenos Aires: El Cielo por Asalto.

Ballent, A. (2018) *"Estado, política y vivienda entre dos peronismos: los grandes conjuntos habitacionales y las acciones en villas miseria en Buenos Aires, 1946-1976"*. En Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe (EIAL), V. 29, Nº. 1, Universidad de Tel Aviv.

Batallán, G. y García, J. F. (1992) *"Antropología y participación. Contribución al debate metodológico"*. En Revista Publicar en Antropología y Ciencias Sociales, Año 1, Nº 1, Colegio de Graduados en Antropología, Buenos Aires.

Batallán, G. (2007) *Docentes de infancia*. Antropología del trabajo en la escuela primaria. Buenos Aires: Paidós.

Bettanin, C. (2014) *Memoria(s), dictadura y vivienda social: vecinos relocalizados en el Conjunto Habitacional Soldati*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. FCSOC-UBA, Buenos Aires (inédita).

Blaustein, E. (2006) *Prohibido vivir aquí*. Una historia de los planes de erradicación de villas de la última dictadura. Buenos Aires: Cuadernos de Causa Popular.

Giglia, Á. (2001) *"Una perspectiva antropológica al estudio de la vivienda"*. En Contraste. Revista Especializada en Estudios Regionales, Vol. 1, Universidad Autónoma de Tlaxcala, México.

Giglia, A. (2012) *El habitar y la cultura: perspectivas teóricas y de investigación*. Iztapalapa: Universidad Autónoma de México.

Gomes, G. (2018) *"La política habitacional y el saber de los expertos en el nuevo orden arquitectónico de la Argentina moderna (1966-1973)"*. En Clepsidra, Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria, V. 5, Nº 10, CIS-CONICET-IDES, Buenos Aires.

Gravano, A. (2003) *Antropología de lo barrial*. Estudios sobre producción simbólica de la vida urbana. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Lacarrieu, M. (2002) *"De todos lados y de ningún lado…Visibles/visibilizados e invisibles/invisibilizados en busca de un lugar en la Buenos Aires del siglo XXI"*. En Kairos. Revista de Temas Sociales, Año 6, Nº 11, Universidad Nacional de San Luis.

Oszlak, O. (1991) *Merecer la Ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Humanitas-Estudios Cedes.

Pollak, M. (2006) *Memoria, olvido, silencio*. La producción social de identidades frente a situaciones límite. La Plata: Ediciones al Margen.

Risso Patrón, D. P. (2017) *"Reflexiones sobre la producción del espacio en el barrio Ejército de los Andes"*. En Revista Cuestión Urbana, Año 2, Nº 2, Centro de Estudios de Ciudad, FCSOC-UBA, Buenos Aires.

Silva, A. (1992) *Imaginarios Urbanos*. Bogotá y Sao Paulo: cultura y comunicación urbana en América Latina. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Vezzetti, H. (2004) *"Políticas de la Memoria: el museo en la ESMA"*. En Punto de Vista Revista de Cultura, Año XXVII, Nº 79, Buenos Aires.

Se permite y alienta la copia y utilización de todos los contenidos de este sitio web bajo los términos de una licencia Creative Commons BY-NC-SA 3.0

Ariel Matías PALOMBI*

*. Ariel Matías Palombi (INFOHABITAT –UNGS): Lic. en Sociología (UBA). Especialista en Desarrollo Local (UNGS). Doctorando en Estudios Urbanos (UNGS). Ha publicado diversos artículos referidos a conflictos urbanos y hábitat informal. email: arielpalombi@hotmail.com

PRESENTADO: 10.06.19

ACEPTADO: 15.07.19

"DE LA VILLA AL CONJUNTO HABITACIONAL"

NOTAS SOBRE EL ALCANCE DE LA MISIÓN SUEÑOS COMPARTIDOS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2006-2011): EL CASO DEL CONJUNTO CASTAÑARES

Resumen

Luego de la crisis social y económica que se produjo en la Argentina durante el período 2001-2002, el Estado intervino fuertemente en la economía intentando ampliar la demanda agregada. Una de las políticas que se llevaron adelante fue la construcción masiva de viviendas sociales, quedando algunos proyectos para ser desarrollados por cooperativas y otros tipos de entidades asociativas. En el presente artículo se analiza la construcción del Conjunto Habitacional Castañares en la Ciudad de Buenos Aires por parte de la Misión Sueños Compartidos, dependiente de la Fundación Madres de Plaza de Mayo durante el período 2006-2011 desde la mirada de los participantes en el proyecto. También se aborda las consecuencias que tuvo la discontinuidad del proyecto en relación a la configuración del nuevo barrio y las problemáticas que emergieron a partir de la entrega de las viviendas a sus usuarios.

Palabras Clave: Reurbanización de villas - gestión social - políticas públicas - vivienda social.

Summary

After the social and economic crisis that occurred in Argentina during the period 2001-2002, the State intervened in the economy trying to expand aggregate demand. One of the policies that carried out, was the massive construction of social housing, leaving some projects to be developed by cooperatives and other types of associative entities. This article analyzes the construction of the Castañares Residential Complex in the City of Buenos Aires by the Mothers of Plaza de Mayo Foundation during the period 2006-2011 from the perspective of the participants in the project. It also addresses the consequences of the discontinuity of the project in relation to the configuration of the new neighborhood and the problems that emerged from the delivery of housing to its users.

Key words: *villa reurbanization - social management - public policies - social housing.*

La reurbanización de villas en la Ciudad de Buenos Aires y la gestión social del hábitat

Durante las últimas dos décadas, se han desarrollado diversos procesos de reurbanización de villas y asentamientos en la Ciudad de Buenos Aires, siendo la relocalizaciónde habitantes en conjuntos urbanos de vivienda social una acción necesaria para mejorar las condiciones de habitabilidad. De esta manera, la mayor parte del stock de vivienda construido en la Ciudad de Buenos Aires durante estos años ha sido en el marco de procesos de reurbanización de villas y asentamientos, incluyéndose la villa 17 - ex Pirelli -, Piletones, Zavaleta, Villa 3 - Fátima-, Villa 20, Villa 15, Villa 6 - Cildañez -, 1-11-14 - Bajo Flores-, y otros asentamientos que se encontraban en el borde del Riachuelo y fueron relocalizados en el marco de la denominada causa Mendoza (Cuenca Matanza – Riachuelo)[1]

Las respuestas de las gestiones locales a la cuestión han sido diversas, al tiempo que los distintos contextos socio-económicos, la ausencia de una política de suelo, la situación de las empresas constructoras, los cambios producidos en las áreas de abordaje de la cuestión y los niveles de judicialización de la política (Ostuni, 2009) generaron más o menos posibilidades de avanzar en la reurbanización y construcción de viviendas en los asentamientos. Si bien el proceso de autonomización de la Ciudad significó una ventana de oportunidades para la sanción de leyes de carácter progresista hacia finales del siglo XX (148/98, 324/98, 341/2000, 403/2000, etc.) (Guevara, 2014), entre las que se incluían leyes de villas y asentamientos, el avance de los procesos de reurbanización e integración social y urbana ha sido fragmentario y lento.

Hacia fines de la década de 1990, en el marco de la descentralización en la Provincias del denominado Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), se desarrollaron algunas experiencias de reurbanización de villas y asentamientos en la Ciudad de Buenos Aires (Villa 6 y villa 20 principalmente). La gestión de Aníbal Ibarra (2000-2006) intentó profundizar estos procesos, pero en el marco de la crisis económica y social del bienio 2001-2002 muchas de las obras quedaron prácticamente paralizadas. Luego, en el contexto de la salida a la crisis, el Estado nacional volvió a asumir un rol activo en la construcción de viviendas, expresión de

1. Se conoce como causa Mendoza porque la misma es resultado de un amparo presentado por Beatriz Mendoza en base a las pésimas condiciones ambientales con las que vivían los habitantes de Villa Inflamableen los márgenes del Río denominado Riachuelo(Partido de Avellaneda, lindero a la Ciudad de Buenos Aires). Durante el año 2006la misma llegó a la Corte Suprema de Justicia de la Argentina, la cual dictaminó que debía avanzarse en relocalizar a los todos los habitantes que vivían en condiciones ambientales degradadas al borde del mismo, entre otras cuestiones.

esta política fueron a partir del 2004 los denominados Planes Federales. En este marco, la gestión local intentó acelerar los procesos, aunque con resultados relativamente poco satisfactorios. Finalmente, las gestiones de Mauricio Macri (2007 - 2015) generaron una significativa baja y subejecución del presupuesto del área, una rearticulación institucional y distintos intentos de urbanización no sustantiva (Cravino; Palombi, 2014) que redundaron en una baja performance de construcción de viviendas sociales.

En términos arquitectónicos, el stock de vivienda construido desde fines de la década de 1990 intentó dejar atrás el desarrollo de grandes conjuntos urbanos que habían traído aparejado una serie aspectos negativos relacionados con el costoso mantenimiento de sus infraestructuras, la ruptura de la trama urbana, la dificultades que generaban grandes consorcios de propietarios, entre otras características negativas (Dunowicz; Hasse 2005). De esta manera, casi en la totalidad de los casos estudiados se priorizó la construcción de edificios de viviendas de poca altura, desarrollados con materiales de bajo de mantenimiento y consorcios pequeños, lo que evitaría repetir las experiencias anteriores. Al mismo tiempo, casi la totalidad del stock construido por Gobierno de Ciudad durante estas dos últimas décadas fue llevado adelante por el sector privado, exceptuándose los conjuntos de vivienda desarrollados por la Misión Sueños Compartidos, dependiente de la Fundación Sueños Compartidos de Madres de Plaza de Mayo y algunas experiencias de menor escala en la traza de la ex Au3.[2]

La comunidad de investigadores, que ha estudiado los procesos de reurbanización y/o relocalización de villas de la Ciudad de Buenos Aires, ha identificado y consensuado la forma en la cual se han estructurado los mismos, su lógica interna y cómo los procesos encarados desde el Estado para reurbanizar los mismos ha tenido avances y retrocesos, analizándose las distintas políticas públicas. Sin embargo, el estudio de los procesos de gestión asociativa para la reurbanización de villas de la Ciudad de Buenos Aires no ha tenido gran desarrollo, existiendo cierto vacío conceptual en relación a las prácticas de gestión asociada o autogestivas en procesos de reurbanización de villas y asentamientos. Al mismo tiempo, si bien han sido de pública trascendencia en nuestro país los hechos de índole judicial y política que tuvieron que ver con su desenlace, el caso de estudio Castañares no posee ningún tipo de análisis por parte de la comunidad académica, lo que refuerza aún más el interés que tenemos en el mismo.

Teniendo en cuenta la singularidad que posee nuestro objeto de estudio, creemos importante reconstruir los debates conceptuales en torno a distintos ejes. En primer lugar, se destacan los trabajos sobre las villas y asentamientos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Nos parece pertinente rescatar este abordaje dado que, si bien no es nuestro objeto de estudio en sí mismo, refiere al carácter contextual de los casos de análisis y a los sujetos que participan de las experiencias seleccionadas. Dentro de esta temática, encontramos algunos trabajos se refieren al estudio de la economía informal (Cravino, 2006), la identidad villera (Grassi, 1997; Guber 1990; Cravino 2008), las políticas sociales o de regularización (Clichesky, 2003) y los de procesos de hábitat desarrollados por las organizaciones populares (Cravino, 2008).

Por otra parte, en torno a los procesos autogestivos desarrollados en la Ciudad de Buenos Aires, se destacan los trabajos de María Carla Rodríguez y otros (2007) y María Cecilia Zapata (2015) que se basan en la experiencia de autogestión y forma-

2. En plena Dictadura Militar (1976-1983), en el marco de un ambicioso plan de construcción de autopistas de la Ciudad de Buenos Aires, se definió la realización de la Autopista 3 Central, cuyos planos iniciales concebían la traza desde Puente Alsina hasta la Autopista Panamericana. Con pie de plomo, la dictadura avanzó con la desocupación de unas 800 propiedades a través de un sistema de indemnizaciones, como paso previo a la liberación de la traza. Las obras comenzaron desde Saavedra (Panamericana y Gral. Paz) hacia Nueva Pompeya. Por esta razón, en el norte se concentró la mayor cantidad de casas expropiadas: entre las avenidas Congreso y Juan B. Justo, se desocuparon 713 viviendas, principalmente en los barrios de Saavedra, Coghlan y Belgrano. Sin embargo en 1982 con el retroceso de la Dictadura las obras se paralizaron, gran parte de las casas desocupadas quedaron abandonadas y terminaron siendo ocupadas por nuevos habitantes.
   Durante el período democrático fueron varias administraciones que intentaron, sin éxito, resolver esta problemática generada por la Dictadura Militar. Tras varias negociaciones, en el año 1999 se sancionó la Ley 324 que significó un programa integral de reurbanización del área, el cual contemplaba la reconstrucción de la trama urbana y social de los polígonos antes comprendidos por el trazado de la autopista. De esta forma, los habitantes de la Ex Au3 podían optar por diferentes operatorias en el camino de obtener una solución habitacional definitiva, entre las cuales existía la posibilidad de adherir al Programa de Autogestión de Viviendas.

ción de cooperativas en áreas centrales. También podemos citar dentro de esta vertiente a Herzer (1995) y Acosta (et. al. 2008) y otros estudios que analizan la implementación de la ley 341/2000 de autogestión de la vivienda en la CABA (Acha, et. al 2006), (Szajnberg, et. al. 2005)

Otro aspecto específico dentro de la gestión social o asociativa se refiere a la implementación participativa de políticas públicas de hábitat. Dentro de este campo encontramos trabajos que dan cuenta de la gestión asociada / social entre el Estado y organizaciones de la sociedad civil, en especial ONG' S, organizaciones comunitarias y políticas, destacándose los trabajos de Moreno (2014) y Di Virgilio (2007). En este marco, la Misión Sueños Compartidos constituyó una experiencia dentro de este campo de implementación, en tanto fue desarrollada por una organización de la sociedad civil con fondos aportados por el Estado nacional.

Tomando el caso del Conjunto Habitacional Castañares, el presente trabajo busca desarrollar un balance de la experiencia, en el marco de la casi nula producción académica existente. Analizaremos la forma en la cual se pensaba la inclusión laboral y el acceso a un hábitat y a una vivienda adecuada y cómo los participantes de la misma fueron, reafirmando, resignificando o transformando las formas de hacer. También, abordaremos que resultados ha tenido la iniciativa en el habitar cotidiano y cómo influyó en esta cuestión las iniciativas que el Estado local tomó luego de la discontinuidad de la Misión Sueños Compartidos.

En primer lugar, desarrollaremos en qué contexto surge la Misión Sueños Compartidos, la forma en la cual estaban organizados los distintos equipos de trabajo y qué especificidades tuvo la experiencia en los distintos barrios de la Ciudad de Buenos Aires. Luego, abordaremos las formas cotidianas por medio de la cuales se llevaba adelante el programa en el Proyecto Castañares, en un primer momento denominado Carlos Mugica, incluyendo las dificultades que observaban los participantes y las transformaciones que se fueron produciendo en los colectivos de trabajo. Finalmente, analizaremos qué consecuencias tuvo sobre los integrantes del proyecto y los barrios la discontinuidad del proyecto, cómo es el habitar en el presente en este conjunto habitacional, qué problemáticas se desarrollaron en el barrio y qué rol jugó el Estado luego de la discontinuidad de la Misión Sueños Compartidos.

El trabajo se basa en un abordaje cualitativo, a partir del cual mediante la realización de entrevistas se fue reconstruyendo y analizando el proyecto. Se entrevistó a participantes en la experiencia, integrantes del equipo técnico, referentes barriales, integrantes de organizaciones políticas y funcionarios del Estado local. Se utilizaron fuentes secundarias a fin de reconstruir el contexto, la trama de hechos y comprender los objetivos del proyecto, relevándose periódicos y material de difusión de la Fundación Madres de Plaza de Mayo.

La Misión Sueños Compartidos en la Ciudad de Buenos Aires

A continuación se hace una breve caracterización de la política nacional de vivienda desarrollada durante el período 2003-2015con el fin de contextualizar en que marco se desarrolló la Misión Sueños Compartidos, dependiente de la Fundación Madres Plaza de Mayo.

Durante el período 2003-2015 se incrementó fuertemente la inversión del Estado Nacional en materia de vivienda, cambiándose la orientación de las políticas como parte de un proceso más general de reconstrucción productiva, generándose altas tasas de crecimiento económico, una mejora progresiva en los índices sociales y laborales y una fuerte recuperación salarial. Como afirma Fernández Wagner (2008) en esta fase cambia el rol del Estado, siendo la obra pública una herramienta para la reactivación económica y generadora de empleo formal, reflejándose en el territorio. En este marco, la denominada Política Federal de Vivienda (PFV), impulsada en alianza con la industria de la construcción, se caracterizó por la producción de masiva de viviendas sociales para subsidiar el acceso a las mismas por parte de los sectores populares (Barreto, 2018).[3]

3. Tal como afirma Barreto (2018), si bien la política de los gobiernos kirchneristas no modificó la estructura del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), la Política Federal de Vivienda lo incorporó y lo subsumió a sus propósitos. Para ello realizó un importante aporte adicional de fondos del Tesoro Nacional, que fueron transferidos a los gobiernos provinciales en forma de subsidios no reintegrables para financiar un conjunto de programas nuevos y para reactivar el Fonavi.

Al mismo tiempo, en el año 2003 se creó el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios para centralizar toda la obra pública. Todos los programas habitacionales fueron centralizados bajo la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y los fondos de los nuevos Programas Federales se asignaron a las jurisdicciones por proyectos aprobados, mediante convenios puntuales.

Si bien la alianza con la Cámara de la Construcción fue uno de los pilares de la Política Federal de Vivienda, también se destinó una porción de recursos a formas de producción desmercantilizadas, como cooperativas de trabajo integradas por organizaciones sociales y distintas organizaciones territoriales, sindicales y de derechos humanos. Una de estas experiencias ha sido la Misión Sueños Compartidos (2005-2011), ejecutada por la Fundación Madres de Plaza de Mayo.

La Misión Sueños Compartidos desarrolló tres experiencias en la Ciudad de Buenos Aires: Villa 15, Piletones y Castañares, contemplándose aproximadamente 1200 viviendasfinanciadas por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación Federal[4]. En términos de diseño, la tecnología utilizada para la construcción de viviendas sociales era novedosa, ya que se trataba de la utilización de un sistema italiano denominado Emmedue (M2). Este sistema tenía menor tiempo de ejecución en relación al tradicional y se necesita poca capacitación por parte de los trabajadores para lograr aplomar paneles, colocar las instalaciones y proyectar el revoque. Además, no se trabaja con elementos pesados ni requiere gran fuerza física.

La Fundación Madres de Plaza de Mayo había comenzado a desarrollar la Misión Sueños Compartidos partir del año 2005, implementando una experiencia piloto en la villa 15, donde a raíz del incendio de la manzana 28 de este asentamiento se construyeron 36 viviendas. Luego, se fueron planteando más de 20 proyectos en todo el país en las provincias de Chaco, Misiones, Mendoza, Santa Fe, Río Negro, Neuquén, Santiago del Estero, Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Caracterizamos al proyecto Sueños Compartidos como un proyecto de gestión social tendiente a la inclusión de población vulnerable, diferenciándolo de los proyectos de autogestión y autoconstrucción por ayuda mutua desarrollados anteriormente en la Ciudad de Buenos Aires por otras organizaciones. En este sentido, consideramos que fue un proyecto de gestión desmercatilizada en la medida en la cual el Estado financió la construcción de viviendas y la Fundación Madres de Plaza de Mayo llevó adelante el diseño y las distintas obras. Esto implicó que si bien algunos futuros usuarios participaron de la construcción de las viviendas, no existía un nivel de participación de los mismos para definir el diseño, ni dónde se emplazarían las mismas. Estas cuestiones fueron definidas en la totalidad de los proyectos por los Directivos de la Fundación y el equipo técnico.

Como afirmamos anteriormente, consideramos que la Misión Sueños Compartidos fue una política de gestión social tendiente a la inclusión social de población vulnerable, la cual en su mayoría residían en villas y asentamientos de la zona suroeste de la Ciudad de Buenos Aires, aunque también participaron de la experiencia habitantes de distintos barrios de otras zonas de la Región Metropolitana.

Según el convenio firmado por la Fundación de Madres de Plaza de Mayo con el Gobierno de la Ciudad, el compromiso de la primera era absorber fuerza de trabajo que se encontrara en situación de desocupación dentro de los barrios de intervención y trabajadores discapacitados, cumpliendo con igual proporción de hombres y mujeres.

4. La Misión Sueños Compartidos utilizó este sistema constructivo para montar la tabiquería y las paredes de las viviendas, el cual pertenecía en el país a la empresa de origen italiano Cassaforma S.A., que cedió sus derechos de uso a la Fundación (cuestión que también contemplaba la transferencia de la tecnología). El Emmedue es un sistema abierto (adaptable a cualquier tipo de diseño), basado en la utilización de paneles interiores y exteriores portantes, compuestos por dos mallas de alambre de acero que encierran placas de poliestireno expandido. Según sus fabricantes, aporta resistencia térmica y acústica, sobre los que se proyecta el concreto de cemento de unos 3 cm. de espesor, que convierte a los muros en portantes. Otro de los atributos de este sistema constructivo sería el de proveer aislación hidrófuga e ignífuga.

Desde el grupo de conducción de la Fundación Madres de Plaza de Mayo la participación de los trabajadores era pensada como una política de inclusión social.

Los proyectos desarrollados en la Ciudad de Buenos Aires contemplaban la construcción de departamentos de 3, 4 y 5 ambientes, los cuales serían entregados amueblados, con todos los artefactos colocados (termotanque, cocina y estufas), es decir, en condiciones inmediatas de ser habitados. El proyecto preveía un acompañamiento por parte del equipo social de la Fundación para quienes habitaran los nuevos departamentos, ya que se pensaba a la mudanza de la villa al conjunto habitacional como un proceso en el cual mediante la organización política de los usuarios se podría transformar a población vulnerable en ciudadanos organizados políticamente en torno a sus derechos.

El proyecto Castañares

El Proyecto Castañares fue emplazado en la comuna 8 de la Ciudad de Buenos Aires, concretamente en el barrio de Villa Lugano, sobre los polígonos existentes entre las calles Castañares y las vías del Ferrocarril Belgrano Sur, lindando al norte con el Barrio Piedrabuena, al sur con la villa 19 (INTA), al este con el asentamiento Barrio Obrero y el oeste con la colectora de la Avenida General Paz. Representó un caso de relocalización de distintas villas y asentamientos.[5] Resulta sustancial aclarar que no fue finalizado por la Fundación, ya que sólo un 20% de los departamentos habían sido terminados y habitados al momento que estallaron las denuncias públicas y judiciales por hechos de corrupción, en los que estarían involucrados el apoderado y otros directivos de la misma.

El Barrio Castañares, fue financiado por el Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, perteneciente a la Subsecretaría de Vivienda del Ministerio de Planificación Federal. Si bien en un primer momento la Fundación Madres de Plaza de Mayo había firmado un convenio en mayo del año 2007 para la realización de 220 viviendas, luego, en el contexto de necesidad de buscarle una solución habitacional a los evacuados provenientes de Villa El Cartón se amplió el proyecto a 780 soluciones habitacionales[6].

La idea original del conjunto Castañares era que en el mismo pudieran convivir los evacuados de Villa el Cartón, con relocalizados de los barrios Bermejo, Barrio Obrero y Villa 19, todos barrios linderos al polígono de referencia.

La Misión Sueños Compartidos proyectó 3 proyectos en la Ciudad de Buenos Aires, el primero fue en la Villa 15, sumándose luego el Conjunto Castañares y Los Piletones. El segundo tenía algunas diferencias con el desarrollado anteriormente en la villa 15 "Ciudad Oculta", ya que se trataba de un programa de relocalización de barrios y tenía una escala mucho mayor. Esta última cuestión lo asemejaba más, en su tipología, a un conjunto habitacional "llave en mano" construido por el Estado. Además, la escala que tenía cada uno de los edificios - 60 departamentos - era significativamente mayor a las primeras experiencias de 15 viviendas desarrolladas en el asentamiento de Mataderos (villa 15)

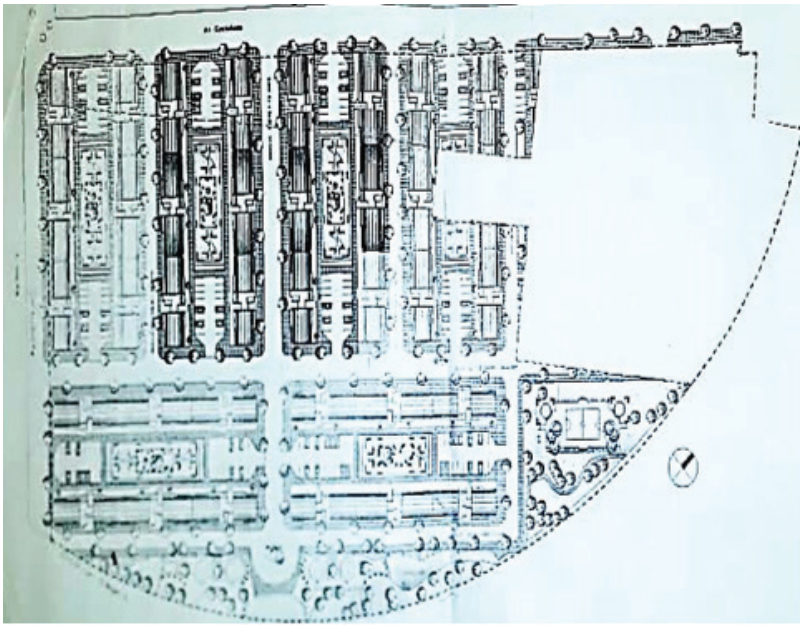
En este proyecto participaron en calidad de trabajadores aproximadamente 8 arrio Obrero, Villa 19 y Villa 15 principalmente-. Si bien casi la totalidad de la población que había vivido en la Villa El Cartón tenía una inserción muy marginal en el mercado de trabajo, en los demás barrios había una porción de participantes que en el algún momento habían tenido experiencia en el mercado laboral formal.

Respecto al diseño arquitectónico, el proyecto agrupaba a los 13 edificios de 60 departamentos en bloques de 20 unidades funcionales que se comunicaban mediante un jardín con juegos infantiles y estacionamiento. También se preveía construir equipamientos comunes a todas las viviendas, como un polideportivo, y distintos es-

5. Definimos a las villas y asentamientos como "fragmentos de ciudad sin status de ciudad" (Cravino, 2008: 125). En este sentido, consideramos que son parte de la ciudad, por lo que las intervenciones en estos constituyen políticas de re-urbanización que brindan criterios de planificación al espacio construido.

6. Al respecto puede consultarse Palombi, A. (2016)

Fig.1: planos del Conjunto Castañares



Fuente: Fundación de Madres de Plaza de Mayo.

pacios verdes. Los edificios estaban proyectados como tiras lineales, emplazándose 9 de ellas perpendiculares a la Avenida Castañares y 4 internas. La Fundación Madres de Plaza de Mayo había planificado conformar los consorcios con el apoyo de su equipo social al momento de entrega de las viviendas.

Podemos afirmar que la construcción del Barrio Castañares en estos terrenos no contó con una planificación adecuada respecto a los efectos que podía generar emplazar un barrio de vivienda social de aproximadamente 4000 personas en un territorio de las características de la comuna 8 en cuantodéficit de equipamiento educativo y de salud[7]. Más allá de prever espacios comunes y servicios comunitarios, como un polideportivo y un comedor, el proyecto no contemplaba en un principio un establecimiento educativo, ni la posibilidad de instalar locales comerciales (cuestión muy importante en barrios de vivienda de interés social), tampoco un centro de atención primaria para la salud ni otro tipo de equipamiento. Estas cuestiones, si bien eran consideradas necesarias por parte del equipo técnico, se esperaban poder concretar en gestiones con el Gobierno local durante el desarrollo del proyecto.

Por otra parte, un sector de una tira de 60 departamentos fue construida en terrenos que no habían sido transferidos al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, por lo que, si bien eran propiedad del Gobierno Nacional, esta cuestión traería aparejada diversos problemas para la posterior construcción de los equipamientos y su regularización dominial. Al mismo tiempo, el comienzo de las obras no contó con el cambio de normativa por parte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, situación que continúa sin ser cumplimentada hasta nuestros días, a pesar de la sanción reciente de un nuevo Código Urbanístico en el año 2018.

El proyecto como inclusión social y organización política de los sectores populares

Desde el grupo de conducción de la Fundación Madres de Plaza de Mayo la participación de los sectores vulnerables como trabajadores era pensada como una política de inclusión social. De esta manera, todos los trabajadores estaban afiliados a la UOCRA (Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina), por lo que contaban con obra social y los beneficios que brindaba el sindicato. También existía un equipo social, com-

7. A fin de un análisis específico de las tipologías residenciales y jerarquías urbanas de la comuna 8 puede consultarse Palombi, A. (2014)

puesto por sociólogos y asistentes sociales, que se encargaba de garantizar que los trabajadores realicen los controles médicos correspondientes, gestionándole una autorización para ausentarse del trabajo sin perder el presentismo. Además, el equipo educativo promovía que los trabajadores finalicen sus estudios secundarios y primarios mediante la articulación con programas del Estado Nacional y el acompañamiento de profesionales del área.

En el marco de la Fundación se desarrollaban talleres de capacitación con las mujeres, donde se conversaba acerca de situaciones de violencia de género y otras cuestiones vinculadas a su rol dentro de sus familias. En esta línea, notamos que al darse en el marco de un proyecto de mayor alcance, en el cual las mujeres podían acceder a cierta independencia económica gracias a insertarse en una fuente de trabajo, existían condiciones para que ellas pudieran alejarse de estas situaciones familiares complejas.

Los miembros del equipo técnico al ser consultados relatan las dificultades que tenían al trabajar junto a población que no tenía, o no había tenido por muchos años, inserción en el mercado de trabajo. De esta manera, se propiciaba que todas las personas contratadas pudieran adquirir una rutina en sus tareas, por lo que si bien existían sanciones disciplinarias por inasistencia u otras situaciones, se intentaba que nadie fuese despedido de la obra. Incluso, se aspiraba a incorporar a la población más marginal, dándole un lugar en la seguridad de la obra, que implicaba cuidar las herramientas del obrador o evitar que se produzcan ocupaciones en los edificios que se iban terminando.

Desde la Fundación se buscaba que los obreros que habitaban en los distintos barrios se puedan integrar en equipos de trabajo, tratando de que construyeran colectivos laborales. A la vez, en las entrevistas con los trabajadores se evidencia que percibían que la Fundación intentaba brindarles reconocimiento y valorar el aprendizaje adquirido, que excedía la capacitación estrictamente laboral. Inclusive, dicha organización premiaba a quienes ponían más interés en aprender. Según los entrevistados pertenecientes al equipo técnico de la Fundación, el principio del aprendizaje estaba ya presente en el sistema de construcción en sí mismo. En las entrevistas realizadas a los profesionales a cargo de la dirección de obra se relata cómo a medida que se iban construyendo las distintas plateas iba mejorando la calidad del trabajo.

Resulta relevante afirmar que los trabajadores que participaron en la experiencia conciben la misma como el acceso a una modalidad de empleo formal, valorada como positiva, mientras que se desdibuja en la percepción el carácter autogestivo de otras prácticas de construcción de vivienda. Es decir, se pondera esta forma de trabajo por sobre la forma cooperativa, que se la considera una modalidad devaluada o precaria de empleo. Esta cuestión aparece en otras experiencias del período como la que relata Viviana Moreno (2014) en relación a cooperativas cercanas políticamente a los intendentes de los Municipios del Conurbano Bonaerense que desarrollaban viviendas sociales. A la vez, en las entrevistas realizadas encontramos una fuerte valoración de los participantes respecto a su acceso al consumo derivado del ingreso percibido, que era asimilado al de otros empleos formales. Se afirma cómo el poder consumir cosas muy básicas (zapatillas, lavarropas, televisores, etc.), pero de alta representación social, significó un cambio importante en la calidad de vida de los participantes en la Misión Sueños Compartidos.

También, se evidencia cómo el desarrollo de la obra del Barrio Carlos Mujica repercutió en la reactivación económica de los comercios informales que funcionaban dentro de los barrios, generándose emprendimientos gastronómicos y la instalación de otro tipo de rubros. Incluso, en las entrevistas realizadas a los participantes se relata que supuestamente habían decrecido los niveles de violencia gracias a que los que tenían adicciones y trabajaban en la obra no debían robar para "*lograr conseguir dinero*". Más allá de si realmente se produjo de esta manera la cuestión, expresa un sentimiento de inclusión.

Uno de los miembros del equipo social de la Fundación consideraba que la inclusión laboral redundaba en importantes cambios en la subjetividad. Se relata que, en función del acceso a un trabajo, formal algunas familias podían planificar, acciones como ampliar su familia, irse de vacaciones, visitar a la familia en su provincia y/o país de origen.

Por otra parte, existen algunas cuestiones que son vistas como problemáticas por los participantes en la Misión Sueños Compartidos. Respecto a las condiciones laborales, se manifiesta que en muchas ocasiones faltaban los elementos de seguridad pertinentes, como zapatos, ropa de trabajo y cascos, aunque en general no se lo caracteriza como algo grave. Esta última cuestión creemos que está relacionada con que muchos no poseían experiencias de trabajo formal, a la vez que la construcción históricamente en el país se caracterizó por el no cumplimiento de ciertas normativas laborales.

También existían serios problemas respecto al pago de los sueldos, ya que como los fondos los aportaba el Gobierno Nacional y lo debía abonar el Gobierno de la Ciudad a la Fundación, se registraban atrasos en los mecanismos financieros ya que los trámites burocráticos eran complejos. A la vez, se evidencian fallas en la seguridad de los obradores, lo que generaba que se roben materiales y herramientas en el horario de la noche. Esta cuestión nos permite pensar que algunos habitantes de los barrios linderos no lo veían como un proyecto propio sino que, por el contrario, tomaban distancia o disociaban el empleo del acceso a la vivienda.

Sin embargo, en la memoria de los entrevistados la participación en la Misión Sueños Compartidos de la Fundación Madres de Plaza de Mayo es recordada como positiva, en tanto les permitió acceder a una fuente laboral formal y, en muchos casos, a la expectativa de poseer una vivienda mejor. En este sentido, los aspectos negativos de la experiencia, como la falta de herramientas de trabajo, elementos de seguridad y retrasos en los pagos, son recordados como cuestiones menores en el marco de la desarticulación de la Misión.

Se debe señalar que en la memoria de los entrevistados se observa una diferenciación valorativa entre la organización Madres de Plaza de Mayo y los directivos de la Fundación. En este sentido, se evidencia un respeto a la trayectoria de lucha social y política de "las Madres" frente a los directivos, que son vistos como personas con rasgos autoritarios que buscaban beneficios personales.

La abrupta discontinuidad del proyecto y sus consecuencias

La entrada en crisis de la Misión Sueños Compartidos a partir de mediados del año 2011 - y la posterior continuidad de la obra bajo una modalidad de empresa privada por decisión del Gobierno de la Ciudad modificó fuertemente los objetivos del proyecto[8].

Claramente, existió un aprovechamiento político de los supuestos hechos de corrupción que involucraban al apoderado de la Fundación Madres de Plaza de Mayo. Si bien no entra dentro de los límites de nuestra investigación, resulta evidente que, una vez que entró en crisis el proyecto de la Misión Sueños Compartidos, el Instituto de la Vivienda, organismo a cargo del proyecto, tuvo una fuerte inacción por un tiempo prolongado que profundizó una serie de problemáticas que comenzaron a producir de manera inmediata a la mudanza de las familias.

En el marco de un creciente enfrentamiento entre el Gobierno Nacional a cargo de Cristina Kirchner (2007-2015) y el Gobierno local de Mauricio Macri (2007-2015), y teniendo en cuenta que la Misión Sueños Compartidos había sido parte de un programa nacional, el proceso que comenzó a partir de la discontinuidad de la Misión se caracterizó por estar condicionado por la situación de la política de vivienda de las gestiones del Mauricio Macri (2007-2015) en la Ciudad de Buenos Aires. La disputa entre ambos proyectos políticos, generó que la ejecución de obras y transferencias de fondos que estaban contempladas dentro de la Política Federal de Vivienda vayan decreciendo, más que nada por la virtual paralización de los proyectos que generó la gestión de Macri en la Ciudad de Buenos Aires.

En otros trabajos (Cravino; Palombi 2013) hemos desarrollado cómo la reducción y subejecución

8. En el marco de las denuncias existentes contra el apoderado de la Fundación en relación a hechos de corrupción con fondos que aportaba el Estado Nacional, y el creciente enfrentamiento entre éste último y la gestión del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, encabezada por Mauricio Macri (2007-2015), se desvinculó a la Fundación Sueños Compartidos de la Obra, quedando en manos del Instituto de Vivienda de la Ciudad la responsabilidad de continuar la misma.

presupuestaria en el área de vivienda durante estos ejercicios redundó en una baja performance en la construcción de viviendas sociales, lo que, en el marco de una creciente judicialización de la política, generó que una parte de las unidades funcionales de Castañares debieran destinarse para absorber la demanda de usuarios derivada de la causa Mendoza. Cuestión que se realizó de manera improvisada y sin haber generado ningún proceso de integración entre poblaciones que tenían trayectorias habitacionales distintas[9].

La entrega de las viviendas se produjo a partir del año 2010 en distintas etapas, siendo los evacuados de Villa El Cartón las primeras 120 familias que se mudaron cuando la Misión Sueños Compartidos aún se encontraba en funcionamiento. Luego de la discontinuidad del proyecto, se entregaron otras 60 viviendas a familias que habitaban en el camino de sirga del Riachuelo y debían ser relocalizadas por sentencia judicial, completándose otras 120 viviendas para habitantes del Cartón. Algunos beneficiarios, como los que habitaban en el Barrio Obrero, linderos al proyecto, se negaron a ser relocalizados en las nuevas viviendas en el marco de desarticulación de la iniciativa. En relación a la situación laboral, si bien una porción de trabajadores fueron reabsorbidos por la nueva empresa para continuar trabajando, muchos de ellos no pudieron permanecer en sus puestos, teniendo que volver a ganarse la vida a partir de pequeño trabajos eventuales ("changas"), reciclado de residuos sólidos domiciliarios ("cartoneo") u otro tipo de actividades.

Al mismo tiempo, la discontinuidad del proyecto alteró las tareas correspondientes a los finales de obra de algunas unidades y la conexión de las viviendas con los caños troncales de gas y luz, tareas que se hicieron, en algunos casos, de manera provisoria para garantizar que las familias pudieran mudarse, cuestión que se subsanó varios meses después.

La discontinuidad del proyecto también llevó a que el Instituto de la Vivienda decidiera no desarrollaren un primer momento, los equipamientos comprometidos, suspendiéndose la construcción del polideportivo, y desarrollándose recién en el año 2016, con fondos de la Corporación Sur, un comedor que debía realizarse por sentencia judicial.

Al momento de la entrega de las viviendas no se contempló el acompañamiento para la constitución de los nuevos consorcios, cuestión que redundó en conflictos de todo tipo por el cuidado y mantenimiento de los espacios comunes. Esta cuestión significó un uso de los espacios públicos desorganizado y caótico, donde competían la necesidad de estacionar los automóviles y carros decartoneo con la recreación de los niños y niñas y la necesidad de espacios para desarrollar deportes. En relación a los espacios comunes dentro de los edificios, nose contempló un esquema de limpieza y mínima organización de estos, los cuales fueron invadidos por necesidades individuales, desarrollándose una temprana degradación de los mismos.

Por otra parte, se observan los efectos de la discontinuidad de la Misión Sueños Compartidos en los costos fijos que demanda vivir en una vivienda de estas características. De hecho, si bien los departamentos fueron entregados en comodato, algunas familias, en un contexto de desarticulación de sus principales fuentes laborales y la necesidad de afrontar los servicios de la unidad, han vendido informalmente sus viviendas y se trasladaron nuevamente a un asentamiento cercano. En el marco de un proceso de relocalización que no contó con un acompañamiento por parte del Estado, se produjo de manera improvisada, sin la participación en la toma de decisiones de los futuros habitantes del barrio, para algunos de ellos significó un retroceso en relación a su situación anterior en términos económicos pero también de pérdida de redes sociales.

9. Tal como hemos trabajado en otros artículo, véase (Fainstein C.; Palombi, A.), La dinámica entre judicialización, conflictividad y respuesta del Estado también constituyó un elemento central que incidió en muchas de las políticas. Si bien, la gestión respondió a cada una de las sentencias de manera tardía, o directamente las incumplió, esta dinámica incidió fuertemente en la política más general orientada a villas, de hecho, el magro stock de vivienda construido por la gestión debió ponerse a disposición de distintas sentencias judiciales.

El acceso a la vivienda como cuestión problemática y la emergencia de abordaje del Estado local

Los vecinos entrevistados dan cuenta de la existencia de un momento crítico en el barrio que se extendió desde el 2012 hasta 2016 aproximadamente. A las problemáticas anteriormente enumeradas, relacionadas con la abrupta discontinuidad de la Misión Sueños Compartidos, se le sumaron la improvisación y aprovechamiento político del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que conjugó un avance muy lento de las obras con la inacción en los sectores de viviendas ya entregadas.

Según los testimonios, una las problemáticas más graves que sufrieron en ese período estuvo relacionada con la creciente violencia juvenil y social que se fue desarrollando tempranamente en el barrio. Claramente, se evidencia que el Estado brindó una respuesta policial, en lugar de una política de prevención.

Teniendo en cuenta que se estaba relocalizando población con distintas trayectorias habitacionales, en el marco de un territorio con creciente grado de fragmentación, el Gobierno de la Ciudad debería haber previsto una política de integración entre poblaciones con recorridos disímiles. De la misma manera, el mismo diseño arquitectónico del proyecto, pensado en un marco de organización político - social, donde los usuarios resolverían sus necesidades de manera colectiva, generó una especie de enclave, condición de posibilidad para el posible desarrollo de la violencia social. Por último, la introducción dentro del mercado de vivienda informal de un aproximadamente un 25% de las mismas, como correlato de la poca presencia del Estado en el barrio en el período de referencia, facilitó la penetración del narcotráfico, el cual contribuyó al desarrollo de la violencia social.

En relación a las problemáticas relacionadas con la cuestión constructiva, un relevamiento desarrollado durante el año 2014, sobre la base de 120 viviendas visitadas mostraba distintos tipos de deficiencias. Por un lado se encontraron vicios constructivos, como pérdidas de agua en los caños de los baños que afectaban los cielorasos de los departamentos inferiores. En algunos casos también se evidenciaba que estas pérdidas de agua penetraban en la cañería eléctrica. También podemos caracterizar dentro de esta categoría a la rotura o englobamiento de cerámicas en alguno de los ambientes, las filtraciones de las canaletas de las unidades ubicadas en el cuarto piso de los edificios y la falla en el funcionamiento de las carpinterías metálicas. En algunas unidades se evidenciaban roturas en las paredes y fallas en los artefactos de gas natural.

Fig.2: El Conjunto Castañares hacia el año 2014

Fuente Nicolás Lovarvo. Archivo personal.

Una problemática también relacionada con el uso de las viviendas, pero que también podríamos caracterizarla como una falla del sistema constructivo, era la propagación de plagas. En particular, merece destacarse la fuerte presencia de roedores, que se alimentaban del polipropileno expandido que se encontraba dentro de las paredes, dañando el carácter aislante del sistema.

Si bien en los testimonios de quienes participaron como trabajadores en la obra y accedieron a una vivienda en el barrio se evidencia una fuerte valoración de la mejora de su situación habitacional, existe cierto pesar por la desarticulación temprana de la organización político- comunitaria. Esto no implica que en ciertos sectores del barrio los vecinos hayan organizado distintas iniciativas, como es el caso del Comedor la Misión que funcionó en una vivienda desde el año 2011 y hacia principios del año 2018 logró que el Gobierno de la Ciudad le construyera un salón en la zona de equipamientos.

Por otra parte, en los testimonios de los usuarios se evidencia que su acceso a una vivienda no ha significado una forma distinta de acceder a la ciudad, ni un cambio en el estatus y estigma que significa vivir en una villa o un conjunto habitacional de sectores populares. En este sentido, notamos cierto sentimiento de relegación, dado que no han mejorado sus condiciones de movilidad, cercanía a centros educativos, trabajo y representaciones de sus jerarquías urbanas.

A partir del año 2016, en el marco en el cual tanto la Defensoría del Pueblo como la Defensoría General y Asesoría tutelar habían iniciado distintas actuaciones e iniciativas en el barrio, el Instituto de la Vivienda, en un marco de reactivación de la política de reurbanización de villas, comenzó algunas tareas de reparación de las viviendas. Aun así, siguen existiendo la mayoría de las problemática enumeradas en este conjunto habitacional.

Consideraciones finales

A lo largo del presente artículo intentamos realizar un balance de la experiencia de desarrollodel Conjunto Castañares en la comuna 8 de la Ciudad de Buenos Aires. Esta cuestión se encuentra en el marco de repensar los procesos de reurbanización de villas y asentamientos en el distrito y contribuir a generar nuevas perspectivas.

El Conjunto habitacional de referencia fue construido mayormente bajo una experiencia que hemos caracterizado de gestión social del hábitat, desarrollado por la Fundación Madres de Plaza de Mayo. Esta experiencia ha sido parte de una porción de la Política Federal de Vivienda desarrollada durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner (2003-2015) que eludió el acuerdo marco con la Cámara Argentina de la Construcción, donde el sector privado fue el adjudicatario de la mayor parte de los recursos. Resulta importante tener en cuenta que la misma no fue una experiencia de autogestión o autoconstrucción por ayuda mutua sino que más bien apuntó a la organización política de población con una inserción informal y marginal en el mercado de trabajo, bajo un esquema de planificación y ejecución centralizado desde los directivos de la Fundación.

Al mismo tiempo, el proyecto se desarrolló en articulación con la UOCRA (Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina), accediendo los participantes a los beneficios que brindaba el sindicato. En este marco, en los relatos de los entrevistados se evidencia una valoración de la inserción laboral formal frente a formas cooperativas o autogestivas que son visualizadas como formar precarizadas de trabajo.

Resulta importante afirmar que la iniciativa contempló un abordaje de género. Dado que la tecnología de construcción utilizada no precisaba capacidades que en general son vistas como masculinas, fuerza física principalmente, se generó una incorporación masiva de mujeres como trabajadoras en la obra. Esta cuestión, que redundó en una creciente independencia económica, sumado a que el equipo social de la Fundación brindaba un acompañamiento para el abordaje de situaciones de violencia de género, significó que se pudieran mejorar la situación de muchas mujeres que participaron en la iniciativa.

Por otra parte, en los relatos de los participantes en la experiencia se evidencia como la misma tuvo un fuerte impacto económico indirecto dentro de los barrios y permitió que sectores marginales em-

pobrecidos pudieran a acceder a consumir bienes de alta representación simbólica para ellos, como electrodomésticos o zapatillas, generando, según los testimonios, una mejor calidad de vida.

La discontinuidad de la Misión Sueños Compartidos significó que el proyecto original se abandonara, existiendo un nivel de improvisación y desidia del Gobierno Local que produjo que el barrio se degrade tempranamente. Estas acciones se llevaron adelante con un claro aprovechamiento político de los supuestos hechos de corrupción que involucraban al apoderado de la Fundación Madres de Plaza de Mayo. Resulta evidente que el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires, organismo a cargo del proyecto, no arbitró los medios correspondientes para que el conjunto se finalizara y habite de acuerdo a estándares mínimos, al tiempo que por la baja performance de construcción de viviendas de la gestiones del Ing. Macri (2007-2015) destinó viviendas del Conjunto Castañares a habitantes el camino de sirga del Riachuelo para cumplir, tardíamente, una resolución judicial.

Al momento de la entrega de las viviendas no se contempló el acompañamiento para la constitución de los nuevos consorcios, cuestión que redundó en conflictos por el cuidado y mantenimiento de los espacios comunes dentro de los edificios. También esta cuestión posibilitó un uso de los espacios públicos desorganizado y caótico.

Por otra parte, un porcentaje no menor al 25% de los usuarios que accedieron a sus viviendas dentro de las primeras entregas decidieron vender la misma y volver a vivir en algún asentamiento cercano. De esta manera, algunos habitantes, en un contexto de desarticulación de sus principales fuentes laborales, con la obligación de afrontar los servicios públicos de la unidad, y de creciente violencia social, decidieron mudarse. Esto no quita que en muchos testimonios también aparezca una fuerte valoración de la mejora en su situación habitacional.

En relación a la calidad de las viviendas, se evidenciaban distintos tipos de deficiencias, algunas estructurales derivadas de la incorrecta aplicación del método constructivo, pero otras derivadas de finales de obra deficientes gracias a la improvisación que existió por parte del Gobierno de la Ciudad luego de la desarticulación de la Misión Sueños Compartidos.

Si bien gracias a la presión que realizaron los habitantes del barrio y diversos organismos como la Defensoría General y Defensoría del Pueblo a partir del 2016 se comenzaron a abordar algunos problemas del barrio en relación a las cuestiones constructivas y de abordaje social, hasta el presente impera en los testimonios de los vecinos un sentimiento de relegación. Es decir, al acceso a la una vivienda no ha significado una forma distinta de acceder a la ciudad, ni un cambio en el estatus y estigma de vivir en una villa o un conjunto habitacional de sectores populares.

Bibliografía

Acha, P. Y Verón, N. (2006). *"El cooperativismo en la ley 341 de autogestión de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires"*. IV Encuentro de Investigadores latinoamericanos en cooperativismo. Rosario, Argentina.

Barreto, M. (2018) *"La política habitacional de Cambiemos: el retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina"*, en Estudios Demográficos y Urbanos vol. 33, núm. 2 (98), mayo-agosto, 2018, pp. 401-436.

Bellardi, M. (1989). *"La autoconstrucción en el Gran Buenos Aires: algunas reflexiones conceptuales y metodológicas"*. Buenos Aires: Instituto de sociología de la UBA.

Bolivar, T. (1995). *"Urbanizadores, constructores y ciudadanos"*, en Revista Mexicana de Sociología LVII Nº1. Enero-marzo 1995. México: UNAM.

Clichevsky, N. (2003) *"La planificación urbana en Argentina. Apuntes para una reflexión"*, en Ciudad y Territorio XXXIV (131).

Cravino, M. C. (2006). *Las villas de la ciudad.* Mercado e informalidad urbana. Los Polvorines: Instituto del Conurbano / Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cravino, M. C. y Fainstein, C. (2015): *"Disputas por el acceso al ambiente sano y la vivienda en la ribera del Riachuelo: derechos de los vecinos, acción de la Justicia y políticas públicas"* (en prensa), en Cravino, Cristina. (coord.), Detrás de los

conflictos. Estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Los Polvorines: Ed. UNGS.

Cravino, M. C. y Palombi, A. (2015): *"Políticas urbanas en el sur de Buenos Aires durante el gobierno de Mauricio Macri"*, en Cuadernos de Vivienda y urbanismo Vol. 8 no 15. Bogotá: Universidad Javeriana.

Di Virgilio, M. (2007) Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales en sectores populares y medios en Buenos Aires. Tesis doctoral. FCSOC-UBA.

Dunowicz, R. y Hasse, Rodolf (2005). *"Diseño y gestión de la vivienda social"*, en Revista Invi n°54, Volumen 20: 85 a 104.

Fainstein, C., y Palombi, A. M. (2019). *"Pragmatismo, desaliento de expectativas y gobernabilidad. La política de villas de las gestiones de Mauricio Macri en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2007-2015)"*, en Territorios (40), 227-244. Bogotá.

Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal.* La otra década infame (I). Buenos Aires: Editorial Espacio.

Herzer, H., Rodríguez, M. C., Di Virgilio, M., Redondo, A. y Lanzetta, M. (1995). *"Hábitat popular, organizaciones territoriales y gobierno local en el Área Metropolitana de Buenos Aires"*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Jaramillo, S. (1985). Entre el UPAC y la autoconstrucción. Bogotá: CINEP.

Moreno, V. E. (2014). *"La construcción del techo, el trabajo por las facciones políticas. Entramados relacionales en la implementación del Programa de Emergencia Habitacional"*, en, Cravino, M. C. (Comp.) Construyendo Barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Ostuni F. (2009). El acceso al hábitat y la política estatal de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. El caso del Programa Federal de Construcción de Viviendas, en XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Sociología.

Palombi, A. (2014) *"La toma del Parque Indoamericano: jerarquías urbanas, conflictividad y migraciones Derecho a la ciudad y conflictos urbanos"*, Derecho a la Ciudad y Conflictos Urbanos: la ocupación del Parque Indoamericano. Cravino M.C. (Comp). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, ISBN 978-987-630-184-8.

Palombi, A. (2016) *"Peregrinos de la Ciudad. Claves para comprender el proceso de relocalización de los habitantes de Villa El Cartón en la Ciudad de Buenos Aires (2005-2014)"* en CRAVINO M. C (Comp) Detrás de los conflictos. Estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Los Polvorines: Ediciones Ungs.

Palombi, A. y Cravino, M.C. (2014). *"De la urbanización a la solución de mercado. Políticas públicas y nuevos desafíos en las villas de la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires"*, en Congreso UPE, La Plata, 16 a 19 de septiembre.

Rodríguez, M.; Di Virgilio, M; Procupez, V; Vio, M; Ostuni, F y Mendoza, M; Morales B (2007) *"Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros"* en Documentos de Trabajo N° 49. Buenos Aires: Instituto de investigaciones Gino Germani, Facultad de ciencias sociales, Universidad de Buenos Aires.

Szajnberg D; Mann M y Arias S. (2005). *"Estrategias de acceso a la tierra y vivienda de movimientos sociales con acción territorial en la Ciudad de Buenos Aires"*. Buenos Aires: Revista THEOMAI. Número especial 2005. ISSN 1515-6443.

Turner, J. (1977) Vivienda, todo el poder a los usuarios. Madrid: H. Blume Ediciones.

Wagner, R. (2010) Democracia y Ciudad: procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas: 1983-2008. - 1a ed. - Los Polvorines: Univ. Nacional de General Sarmiento.

Zapata, María Cecilia (2015). *"De los programas llave en mano a los programas por autogestión"*. Un análisis de los modos de producción de vivienda de interés social en la Ciudad de Buenos Aires. Tesis de Doctorado. Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires.

Se permite y alienta la copia y utilización de todos los contenidos de este sitio web bajo los términos de una licencia Creative Commons BY-NC-SA 3.0

Cecilia SEGURA RATTAGAN*

*. Lic. en Sociología por la FCSs/UBA. Magister en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (FLACSO). Tiene el Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas por FLACSO/Argentina. Es docente de posgrado. Desde 2012, es Presidenta de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) y Vicepresidenta metropolitana del Comité de Auditoría Federal de la Red Federal.
email: ceisegura@gmail.com

PRESENTADO: 01.04.19
ACEPTADO: 10.06.19

CONJUNTOS URBANOS: LA DESIGUALDAD VERTICAL

Resumen

En la ciudad de Buenos Aires, el distrito con mayores recursos por habitante del país, las desigualdades sociales y espaciales se han profundizado en los últimos 10 años. En todo este período, con políticas locales de fuerte sesgo neoliberal, el mercado se ha constituido como el ámbito casi excluyente de acceso a la vivienda. En ese contexto, la actual gestión de gobierno local se ha visto exigida judicial y políticamente por las organizaciones territoriales para avanzar con el plan de urbanización de villas establecido en las diferentes normativas locales. Frente a la actual construcción de viviendas sociales bajo el formato de monobloks en las villas de la ciudad, es necesario poner de relieve el llamado "problema de los con techo" (Sugranyes, 2005) a modo de advertir posibles escenarios futuros que debieran preverse para evitar consecuencias sociales contradictorias, excluyentes y precarias.

Palabras Clave: Urbanización de villas - conjuntos urbanos - Hábitat - Vivienda social - Inclusión - desigualdad socio espacial.

Summary

In the city of Buenos Aires, the district with greater resources per inhabitant of the country, social and spatial inequalities have been deepened during the past 10 years. Throughout this period, due to strong neoliberal local policies, the market has became the exclusive access to housing. In this context, territorial organizations demanded politically and judicially that the current management of the local government advance on the slum urbanization plan, which is stated in different local regulations. Facing the current construction of social housing under the format of monobloks in the city slums, it is necessary to highlight the so-called "housing problem of the persons with houses" (Sungrayes 2005) to take into account possible future scenarios that should be anticipated to avoid precarious, exclusive and contradictory social consequences.

Key words: *Slum urbanization - Urban complexes - Habitat - Social Housing - Inclusion - Socio-spatial inequality.*

Introducción

En este artículo me propongo presentar algunas de las problemáticas sociales y espaciales presentes en los complejos urbanos de la Ciudad de Buenos Aires.

Mi rol al frente a la Auditoría General de la Ciudad de Buenos, desde 2011, mi experiencia previa entre los años 2005 y 2007 en complejos urbanos en los que trabajé en equipos interdisciplinarios para promover procesos de organización consorcial y comunitaria y, conjuntamente, mi participación como militante política en barrios populares de la ciudad, nutren la fundamentación empírica de este trabajo. La preocupación que lo guía es el acceso a la vivienda, y puntualmente, a qué tipo y calidad de vivienda acceden los sectores populares, con el foco puesto en los complejos habitacionales.

El acceso a una vivienda digna, sostenible y sustentable en la ciudad es un derecho social y humano esencial ya que se vincula e interrelaciona con otros derechos vitales tales como la alimentación, la vida familiar bajo un mismo techo y el acceso a las externalidades urbanas que las ciudades concentran como la educación, la salud, el transporte cercano y fluido, el trabajo, la cultura, entre otras.

Paradójicamente, en la ciudad con mayores recursos por habitante del país, nos encontramos frente a un escenario con grandes desiguales sociales y económicas, con un crecimiento exponencial del déficit habitacional - mientras que la población que reside en la ciudad se mantiene constante- y con una gestión de gobierno local que parece responder sólo si es exigida judicial y políticamente por las organizaciones sociales.

Entre los años 2016 y 2018 se ha observado el crecimiento del presupuesto destinado a vivienda en la CABA, comparado con el periodo 2008-2015, que estuvo caracterizado por la desinversión en política de vivienda y la subejecución presupuestaria. Frente al actual despliegue de construcción de viviendas colectivas bajo el formato de monobloks en el marco de largos y erráticos procesos de (re)urbanización de villas, considero necesario poner de relieve el llamado "problema de los con techo" (Sugranyes, 2005) o del denominado "déficit cualitativo de vivienda" a modo de advertir posibles escenarios futuros que debieran preverse para evitar consecuencias sociales contradictorias, excluyentes y precarias.

La conferencia **Hábitat II** de la ONU sobre Asentamientos Humanos (1996) considera que: "**Una vivienda adecuada significa** algo más que tener un techo bajo el que guarecerse. Significa también disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, una infraestructura básica adecuada

que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable".

En términos teóricos y políticos, la vivienda ha dejado de pensarse sólo como un espacio físico de cuatro paredes y un techo. En las últimas décadas, ha tomado relevancia una visión integral de la vivienda más vinculada al concepto de hábitat -la cual incluye servicios e infraestructura urbana- o al concepto de servicios habitacionales (Yujnovsky, 1984) que incluye necesidades humanas primordiales, dinámicas y cambiantes, tales como: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, identidad, accesibilidad física, entre otras.

En términos jurídicos, la Ciudad de Buenos Aires, a través de su Constitución, incorpora una serie de principios que denotan una visión social y progresista con la ampliación de garantías y el reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales. En su Artículo 31, define que "la Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado" e incluso propugna por acciones proactivas al definir que para ello debe resolver "progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos". Se destaca que a tal fin, en su texto incorpora acciones concretas a realizar: "auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva". En tanto, en el artículo 17 se dispone que corresponde a las autoridades desarrollar "políticas coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos", asistir "a las personas con necesidades básicas insatisfechas" y promover "el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades".

Adicionalmente, existen en la Ciudad de Buenos Aires, leyes particulares sobre la temática habitacional como la Ley 341/2000, que establece que el Poder Ejecutivo local "instrumentará políticas de acceso a vivienda para uso exclusivo y permanente de hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional"; la Ley 3706/2010 de Protección y Garantía Integral de los Derechos de las personas en Situación de Calle o en Riesgo a la Situación de Calle; la Ley 148 que dispone la urbanización de villas, la Ley 177/1998 que crea el programa de rehabilitación y puesta en valor de los conjuntos urbanos, entre otras.
Sin embargo, en las últimas tres gestiones de gobierno, es persistente el contraste entre los derechos que se encuentran consagrados y los que efectivamente se garantizan a través de políticas públicas concretas orientadas a reducir esa brecha. Esta presencia errática e insuficiente del Estado ha profundizado las desigualdades, anulando el principio de progresividad de todo el cuerpo legal y convirtiendo a la ciudad en un espacio gobernado por la lógica de la expulsión, la desigualdad y la injusticia espacial.

Vivienda social en la Ciudad de Buenos Aires: un poco de historia

El acceso a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires es una problemática de larga data que afecta mayoritariamente a los sectores populares. Cada proyecto político gobernante ha dado distintas respuestas a la falta de vivienda, que hoy las podemos observar a través de la actual fisonomía de la ciudad, en la cual conviven heterogeneidades socio espaciales que han consolidado profundas desiguales.

La primera manifestación del hábitat popular en Buenos Aires fue el alquiler de piezas en conventillos e inquilinatos ubicados, mayoritariamente, en los barrios de La Boca, San Telmo, Barracas, Constitución, Abasto y Palermo. A principio del siglo pasado, el malestar urbano tuvo su máxima expresión en los abusos y arbitrariedades que sufrían los inquilinos por parte de los propietarios de estos inmuebles. La llamada *Huelga de los Inquilinos* y luego la *Huelga de Escobas*, en 1907, fue la primera lucha masiva de los inquilinos de diferentes ciudades que decidieron, a modo de protesta, interrumpir colectivamente el pago frente a los aumentos desmedidos aplicados por los propietarios.

La aparición de la villa, como espacio donde se agudizan todas las problemáticas habitacionales de la ciudad, se produce entre los años 20 y 30 del siglo pasado. La villa 31, en Retiro, y la del Bajo Belgrano, ambas en la zona norte de la ciudad, fueron las primeras en hacerse visibles y, por lo tanto, se convirtieron en un nuevo símbolo del malestar urbano.

Una de las primeras intervenciones en materia habitacional fue la sanción de la Ley de Casas Baratas en 1907, que facilitó la construcción del Barrio Azucena Butteler, y la Ley Cafferata, en 1915, que da lugar a la creación de la Comisión Nacional de Casas Baratas. Sin embargo, los cambios significativos tanto en términos de legislación habitacional como de respuesta y/o construcción masiva de vivienda llegarán en 1945 de la mano del primer gobierno peronista.

Durante el primer peronismo, el acceso a la vivienda se constituye en una reivindicación política y en un derecho social que debe ser garantizado por el Estado. Los 10 años de gobierno popular (1945-1955) se caracterizaron por el otorgamiento masivo y accesible de créditos y la construcción masiva de viviendas. La variedad morfológica de estas iniciativas estatales es también una marca del periodo en que se construyeron desde chalets de estilo californiano hasta modernos monoblocks de baja o mediana altura y densidad.

La sanción de la Ley de Propiedad Horizontal, en ese mismo periodo, significó un cambio radical en las condiciones de acceso a la vivienda, ya que permitió la división de los edificios en departamento a partir de la cual cada unidad funcional podía ser vendida o alquilada de forma independiente. Esta ley democratizó el acceso a la propiedad que, junto con la construcción de viviendas y el otorgamiento de créditos hipotecarios, revolucionaron el mercado inmobiliario y las condiciones de vida de la clase trabajadora. Conjuntamente con la Ley de Alquileres, que congeló los precios de las locaciones urbanas y rurales y prorrogó los contratos, completó un escenario de regulaciones estatales que permitió invertir la proporción de inquilinos versus propietarios. Mientras que en 1943 el 70% de la población de la ciudad alquilaba, en 1953 el 70% de la población era propietaria.

A partir de 1955, con el derrocamiento del segundo gobierno constitucional de Perón comienza una nueva etapa política en Argentina signada por la proscripción del peronismo y la alternancia entre gobiernos constitucionales y militares. A pesar de esta inestabilidad política caracterizada por la debilidad democrática, se mantiene cierta impronta desarrollista en términos económicos y la iniciativa estatal frente a la problemática de vivienda (Ballent, 2018). Es en esta nueva etapa cuando se construyen en la Ciudad de Buenos Aires los primeros grandes Complejos Urbanos (C.U.)

Los grandes Complejos Urbanos se caracterizan por su gran densidad poblacional, su construcción en altura y la compleja trama organizativa que deben desarrollar sus habitantes para el mantenimiento de los espacios comunes. Otra característica que los define es su localización en los confines de la ciudad, en vastas zonas vacantes y sin uso. La mayoría de estos grandes C.U. se ubicaron en la zona sur de la ciudad, tales como el Complejo Urbano Nágera, de 1967, los C.U. Lugano I y II, y el C.U. Mariano Castex, entre otros. El diseño y tipología de esta intervención habitacional se inspira en experiencias que previamente se habían desarrollado en Europa, luego de la Segunda Guerra Mundial, y que tuvieron como uno de sus principales mentores al arquitecto y urbanista suizo Le Corbusier.

La construcción de estos complejos fue una política habitacional, que a través de la optimización del uso del espacio urbano, intentó construir una respuesta masiva a la falta de vivienda en zonas segregadas con escaso equipamiento urbano (transporte, establecimientos educativos, sanitarios, espacios verdes, entre otros). El malestar urbano vivido en estos espacios, sin embargo, ha inspirado estudios que analizan las patologías constructivas desde la arquitectura o la ingeniería; la segregación social y la sostenibilidad y sustentabilidad de hábitat, desde el urbanismo y la sociología; y las representaciones y usos del espacio en tensión con el espacio planificado, desde la antropología urbana.

La última dictadura militar (1976-1983) continuó con la construcción de estos complejos urbanos dando origen al C.U. Soldati, C.U. Piedrabuena, C.U. Arbarellos y C.U. Villa Lugano. Es importan-

te señalar que, durante este periodo, el gobierno militar comienza a instalar un discurso sobre la ciudad y a realizar intervenciones urbanas que irán configurando un régimen de exclusión que se extenderá en el tiempo y que puede sintetizarse en la expresión del entonces intendente brigadier Cacciatore: *la ciudad hay que merecerla*.

En ese marco, una de las medidas más brutales fue la implementación de un plan sistemático de erradicación violenta de villas y asentamientos. La mayoría de las familias asentadas en estos barrios populares fueron expulsadas de la ciudad, debieron volver a sus lugares de origen sin una alternativa habitacional, y sus casas fueron arrasadas y demolidas con topadoras. Algunos pocos habitantes fueron adjudicatarios de viviendas en los C.U. construidos por la dictadura militar, centralmente en C.U. de Soldati y de Piedrabuena en la ciudad, en el Barrio Ejército de Los Andes, en Ciudadela y en Don Orione, en Claypole.

Con la recuperación de la democracia, la mayoría de las villas que habían sido violentamente erradicadas comienzan a repoblarse, se abandona el paradigma erradicatorio de los asentamientos populares, y se legitima la radicación y el mejoramiento para las urbanizaciones informales y precarias. Sin embargo, estas intervenciones avanzan a cuenta gotas hasta la actualidad, impulsadas por procesos de organización y lucha de sus pobladores. A partir de ese momento, la informalidad urbana en la ciudad crece exponencialmente.

Los complejos urbanos de alta densidad dejan de construirse a mediados de los años noventa (los últimos fueron Mascias, Samoré, Lafuente, Consorcio XVI y Donizetti, destinados a sectores medios y trabajadores de diferentes áreas del Estado). Asimismo, se expande como modalidad de construcción de edificios individuales construidos por cooperativas de trabajo (Covitur, Poder Legislativo, Codepro, Personal del Subterráneo, entre otros) con menor intensidad y en áreas de mayor centralidad urbana.

En todo este período, de fuerte hegemonía en la ciudad del proyecto económico neoliberal, la intervención del Estado local en materia de vivienda merma considerablemente, constituyéndose el mercado como el ámbito casi excluyente de acceso a la vivienda. Consecuentemente, en este lapso se agudizaron los procesos de desigualdad y segregación socio espacial generando escenarios de contrastante entre la relegación y exclusión urbana de la zona sur y la revalorización y el ennoblecimiento de zonas ubicadas en el centro y norte de la ciudad para los sectores más acomodados.

En la ciudad, este proceso de mercantilización de la política habitacional fue matizado, entre el 2003 y el 2007 durante la gestión Ibarra/Telerman, por una política habitacional que se caracterizó por la construcción de viviendas como parte del proceso de (re)urbanización de villas de la ciudad sumado a la apertura de calles, liberación de zonas para la generación de espacio público en estos barrios y la extensión de servicios urbanos (Villa 17/Barrio Pirelli, Zavaleta, 1-11-14, Piletones, Villa 15, Fátima)

En cambio, la gestión macrista, como se señaló, se carcetizó por la desinversión en materia habitacional y preeminencia del mercado como ordenador de la política habitacional. En efecto, Mauricio Macri asumió como Jefe de Gobierno en 2007 con la promesa de construir 10.000 viviendas por año. Sin embargo, en sus 8 años de mandato no construyó el equivalente a lo comprometido para un sólo año. Durante sus dos periodos de gestión (2007-2015) se detuvo significativamente el ritmo de construcción, y las intervenciones se redujeron al embellecimiento del espacio urbano y a la regularización dominial de complejos urbanos. También se intentó avanzar, sin éxito, en la regularización de viviendas precarias en villas.

Esta iniciativa “regularizadora” en los conjuntos urbanos, consistía en transferir a sus ocupantes la numerosa cantidad de viviendas cuya titularidad de dominio aún recaía, a través del Instituto de Vivienda (IVC), sobre el Estado de la Ciudad. El IVC, como integrante de los consorcios, era receptor de reclamos y responsabilidades legales y económicas ante, por ejemplo, los juicios por falta de pagos de expensas, o reclamos de personal contratado por el consorcio. Asimismo, se le adicionaban otras demandas como la falta de mantenimiento y arreglos en los edificios (algunos vinculados con vicios estructurales u ocultos), el mantenimiento de ascensores, los problemas de convivencia (muchas veces vinculados al propio

diseño de megaconsorcios con servicios comunes, a los procesos de adjudicación y a la coyuntura económica, entre otros). En la dinámica cotidiana de estos complejos, el IVC aparecía, entonces, como el único canal de interlocución de los vecinos con el Estado local para poder vehiculizar reclamos y demandas.

La regularización dominial fue presentada como una política progresiva en materia habitacional porque avanzaba en la seguridad de la tenencia de la vivienda, pero perseguía otro fin: desresponsabilizar al Estado de aquellos compromisos que legalmente le correspondían como titular de dominio y desentenderse de aquellos que le corresponden como Estado. Sobre este punto en particular, es necesario afirmar que, más allá de la regularización dominial, hay responsabilidad estatal porque el Estado nunca puede desentenderse de su obligación de garantizar el derecho a una vivienda adecuada. Además, muchas de las obras y mejoras que establecen las leyes de emergencia habitacional de villas y conjuntos urbanos nunca se terminaron, de modo que ahí también existe una indelegable responsabilidad del Estado local. Paradójicamente, la política habitacional del gobierno macrista en la ciudad convivió con una administración nacional que desde la salida de la crisis neoliberal de principios de siglo, promovió políticas de reparación de derechos sociales orientadas a la mejora general de las condiciones de vida de los habitantes. Durante los años de administración nacional kirchnerista, las políticas habitacionales nacionales fueron uno de los motores de la reactivación económica y la generación de empleo, a través del aumento de la inversión pública para la (re)urbanización de asentamientos informales y villas, la construcción y mejoramiento de viviendas mediante la implementación de distintos planes y programas como los Planes Federales I y II, Techo y Trabajo, Mejor Vivir o el Procrear (Ostuni, 2007; Cravino 2012)

En la actualidad, nos encontramos ante un escenario donde el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se ha visto exigido por la Justicia y por organizaciones civiles y sociales a cumplir con las leyes que reconocen el derecho a la vivienda digna y el derecho a la urbanización y radicación de los habitantes que viven en condiciones de precariedad urbana. Luego de años de lucha en las calles y en los tribunales, el actual Gobierno local se comprometió a urbanizar cuatro villas porteñas (Villa 20, Villa 31, Villa Rodrigo Bueno, Villa Fraga) y a continuar con la (demorada) relocalización de las familias asentadas sobre el Camino de Sirga de la Cuenca Matanza Riachuelo. En este contexto, se encuentran en construcción una importante cantidad de complejos de mediana altura y densidad para la relocalización in situ de familias asentadas en estas zonas precarias de la ciudad.

En el próximo apartado me propongo advertir sobre problemáticas del habitar en los grandes complejos de vivienda social, tanto en aquellos construidos en los años 60 y 80 del siglo pasado como en los más recientes construidos o adjudicados en los últimos 15 o 20 años, en el marco de procesos de (re)urbanización de villas.

El espacio colectivizado: los efectos contradictorios de una política pública

Las viviendas de interés social que adoptan la forma de grandes complejos urbanos, o también llamados conjuntos habitacionales, se caracterizan por contar con una gran cantidad de espacios y bienes comunes que los habitantes deben compartir y gestionar. Aquellos construidos entre los 60 y los 80 llegaron a contener 2000 viviendas (Piedrabuena), 3000 viviendas (Soldati) y hasta 6500 viviendas (Savio I y II). Aquellos construidos y en construcción en el marco de procesos de (re) urbanización de villas recientes cuentan con una densidad media, máximo 3 o 4 pisos de altura, y concentran entre 200 y, máximo, 600 viviendas.

Las evaluaciones sobre la performance de estas plazas habitacionales ya construidas arrojan, en primer lugar, que el estado edilicio si bien es disímil, en la mayoría de los casos presenta dificultades de mantenimiento. En algunos, el deterioro edilicio alcanzó niveles de alta gravedad convirtiéndose en un problema social y urbano que demandaba de conocimientos técnicos y recursos económicos que excedían ampliamente la posibilidad de resolución de forma autogestiva por parte de la comunidad de residentes. Los principales problemas que padecen estos complejos se vinculan con condiciones de inseguridad edilicia,

y espacios y bienes de uso común deteriorados, situación que impone para su mejoramiento acciones preventivas y correctivas[1].

A fines de la década del 90, vecinos organizados de diferentes complejos de vivienda social lograron dar visibilidad a su problemática y que el Poder Legislativo local sancionara diferentes leyes que reconocían la necesidad de realizar diagnósticos técnicos y elaborar e implementar soluciones desde el Estado para rehabilitar el parque de vivienda social. La Ley 177/99 constituye la base troncal de estos avances y abarca a varios complejos habitacionales (Lafuente, Samoré, Donizetti, Rivadavia II, Illia, Consorcio XVI, Savio III y Copello). Luego se dictaron leyes específicas para problemáticas puntuales de cada complejo, por ejemplo la Ley 623/01 del C.U. Soldati, la Ley 625/01 del C.U. Illia, la Ley 1333/04, la Ley 1686/05 del C.U. Piedrabuena, entre otras.

Sin embargo, la cuestión edilicia no es la única dificultad. La falta de pago de expensas, la apropiación de espacios comunes u otros tipos de incumplimientos de normas de convivencia, las administraciones vacantes, la estigmatización social de los habitantes, los servicios urbanos limitados y la violencia e inseguridad completan el cuadro de la relegación urbana. En síntesis, una política pública que se propuso solucionar el problema del déficit habitacional generó las condiciones para el surgimiento de otras problemáticas que algunos autores han llamado "el problema de los con techo".

Para abordar la complejidad del malestar urbano en estos espacios debemos tener en cuenta:

Condiciones sociales del entorno barrial;

1) Localización: cercanía o lejanía respecto a la centralidad urbana;
2) Conectividad;
3) Densidad y altura;
4) Antigüedad edilicia;
5) Calidad constructiva;
6) Tamaño, funcionalidad y accesibilidad;
7) Niveles de complejidad organizativa para la gestión de espacios y bienes comunes;
8) Costo de mantenimiento;
9) Composición social de los residentes;
10) La mayor o menor presencia y acompañamiento del Estado en los procesos de relocalización, inserción y mantenimiento;
11) Los niveles de participación de los destinatarios en los procesos de relocalización;
12) La coyuntura social y económica en tanto se favorezcan condiciones de inclusión o exclusión social.

Todas estas variables influyen en la problemática de los con techo, dan cuenta de su gravedad y dependiendo su desarrollo inciden en la mayor o menor complacencia de los usuarios con su vivienda. Ahora bien, al considerar el grado de satisfacción de los residentes con su hábitat, se deben tener en cuenta tres escalas de análisis: vivienda, complejo habitacional y barrio (Cravino, 2012).

Cuando el malestar se refiere a la vivienda propiamente dicha, en la mayoría de los casos se vincula a la calidad constructiva, al tamaño inadecuado para la cantidad de integrantes o a su imposibilidad de agrandarla o de convertirla en un local comercial. En síntesis, si se adapta o no a las necesidades cambiantes de la vida familiar.

Más recientemente, a partir de 2016, con el aumento desmedido de las tarifas de los servicios básicos y esenciales como el agua, la luz, el gas, el ABL y las expensas, se ha adicionado un nuevo problema que complejiza los existentes, en la medida en que la vivienda se ha convertido en un bien aún más costoso de mantener.

Cuando el eje está puesto en el complejo habitacional, en general está vinculado a los conflictos de convivencia por la falta de mantenimiento de los espacios comunes, la apropiación individual de espacios colectivos (por ejemplo, espacios circundantes a los departamentos de las plantas bajas que son apropiados para convertirlos en locales) y los altos niveles de morosidad en el pago

1. Ver Informe de Auditoría 1.16.09 IVC Relevamiento del Estado, Seguridad e Infraestructura de los conjuntos habitacionales del IVC.

de expensas, lo que conlleva la imposibilidad de una gestión consorcial adecuada.

Finalmente, el entorno barrial es otro de los aspectos que evalúan los residentes a la hora de dar cuenta de los mayores o menores niveles de (dis) conformidad con la vivienda. Cuestiones como el acceso a escuelas públicas cercanas, a comercios, a centros de salud, a vías de comunicación y transporte público fluido que garanticen una buena conectividad con otras zonas de la ciudad, a una adecuada iluminación pública y limpieza de las calles, a sentirse seguros en relación a robos, delitos u otros tipos de violencia urbana, son parte del listado de reclamos.

Procesos de (re)urbanización de villas: desafíos presentes

Desde diciembre de 2007 el PRO gobierna la Ciudad de Buenos Aires. Mauricio Macri fue Jefe de Gobierno durante dos períodos. En 2015, Horacio Rodríguez Larreta lo sucedió en el cargo. Si bien la visión (neo) liberal sobre el Estado, el mercado, y la sociedad es compartida por ambos, en lo que respecta al hábitat popular, en particular las villas de la ciudad, sus modos, recursos y niveles de intervención difieren. Durante la gestión de Macri predominó la visión más estrictamente liberal sobre el accionar del Estado local en villas. Las acciones se centraron, como ya mencioné, en la regularización dominial -recordemos los postulados de De Soto (2000) sobre la titulación asentamientos informales- y el maquillaje urbano (Cravino, 2016) a partir del embellecimiento de fachadas y espacios comunes con bajo presupuesto y subejecución de las partidas.

Durante la gestión de Rodríguez Larreta (2015-19) se vislumbra un aumento presupuestario significativo y la ejecución de procesos de (re)urbanización de villas destacándose la construcción de complejos habitacionales de mediana altura y densidad para relocalizar in situ a sus habitantes en cinco villas de la ciudad. Si bien la construcción de complejos en el marco de estos procesos de (re)urbanización no es nueva[2], lo novedoso es que de alguna forma se retoman los niveles de ejecución que se habían perdido con el primer y segundo gobierno macrista, construyéndose en paralelo viviendas en la Villa Rodrigo Bueno, Villa Fraga, Villa 20, Villa 31 y aquellas destinadas para las familias asentadas en el Camino de Sirga en el Riachuelo.

La explicación para este cambio obedece a una serie de motivos. En principio, la larga y sostenida lucha de los habitantes de estos barrios, que junto con organizaciones de derechos humanos, civiles, sociales y políticas han logrado visibilizar esta problemática e imponer la necesidad de un plan de acción gubernamental. También fueron importantes las sentencias judiciales que en defensa de los pobladores obligaron al Gobierno de la Ciudad a tomar medidas de acción. Finalmente, la (re)urbanización de estas villas está ligada a proyectos de desarrollo urbano circundantes. Esto quiere decir que el interés no solo está puesto en mejorar la calidad de vida de los habitantes sino en desarrollar zonas de la ciudad para lo cual se hacen necesarias estas intervenciones.

Dada la experiencia previa y los resultados disímiles pero en su mayoría insatisfactorios que han arrojado las políticas de construcción de grandes complejos urbanos, me pregunto cómo hacer que la actual política de (re)urbanización de villas sea realmente parte de la solución y no del problema. Bourdieu[3], ya a fines de los años 70 del siglo pasado, al analizar la vida en los *Habitation à Loyer Modéré* -grandes parques de vivienda pública y social en alquiler- advertía que el realojamiento, paradójicamente, puede empobrecer a una familia, en la medida que le hace perder el equilibrio que aseguraba su supervivencia. Así, la vivienda moderna, contradictoriamente, se convierte en un obstáculo a la entrada en la vida moderna que parecía prometer. También nos advertía que lo que sucede en los *Grands Ensembles* franceses está vinculado, de manera directa, a las condiciones materiales de existencia de quienes allí residen.

2. Se han comenzado a construir a mediados de los '90 y tuvieron su mayor producción desde ese entonces hasta el año 2007 cuando se construyeron los complejos habitacionales en: Villa 20, Villa 17, Villa 6, Villa Zabaleta, Villa 1-11-14, Los Piletones, Villa Cartón, Villa 3-Fàtima, Villa 15. Luego entre 2007 y 2015 esta intervención merma considerablemente y retoma su ejecución en 2016.

3. Bourdieu, Pierre (2006) ARGELIA 60. Estructuras económicas y estructuras temporales. Siglo XXI Editores Argentina.

En un escenario de ajuste, inflación y pérdida de derechos, es evidente que los objetivos de desarrollo e inclusión enunciados como el horizonte de la política habitacional serán fuertemente erosionados. El malestar urbano es el resultado de sucesos o procesos cuya lógica no está exclusivamente vinculada a las urbanizaciones mismas sino en los mecanismos más globales que organizan la vida de los sectores populares, parafraseando a Bourdieu (1999), "no es la concentración vertical de los habitantes la que produce esos problemas, sino que esos problemas son el resultado de la concentración vertical de las dificultades".

Palabras finales

Revisar los antecedentes de la actual intervención urbana me lleva a advertir sobre concepciones y errores del pasado, sobre todo en un contexto social y económico que en los últimos años se ha complejizado en términos de fragmentación, pobreza, vulnerabilidad y desafiliación social; pero también a enfatizar que sin la implementación de una política económica que fomente el desarrollo y la inclusión social muy difícilmente el resultado de estas políticas sectoriales sea exitoso en términos de igualdad y justicia espacial.

Ante la actual política de urbanización de villas de la ciudad se vuelve imprescindible retomar los principios políticos, teóricos y jurídicos del concepto de hábitat, entre otros, y lograr efectivizarlos en la política pública que se está llevando a cabo. En este sentido debe desplegarse una política integral que garantice la efectividad de los diferentes derechos sociales y urbanos en el nuevo espacio habitado contemplando las diferentes escalas ya detalladas: vivienda, complejo y entorno barrial.

Otro aspecto a considerar, también, es la temporalidad de la acción estatal en cada momento de su intervención. Durante la planificación, ejecución y adjudicación de la nueva urbanización es imprescindible la participación y construcción colectiva con los propios destinatarios de la política pública pero también con organizaciones de la sociedad civil y organismos de defensa de los derechos de los ciudadanos, que permita ejecutar acciones consensuadas y realizar evaluación de las mismas.

En el proceso pos adjudicación, uno de los riesgos que debe evitarse es motivar procesos de gentrificación o exclusión por falta de capacidad para hacer frente a las obligaciones económicas inherentes a mantener la vivienda. También el Estado debe monitorear de cerca el desenvolvimiento de la futura autogestión y capacidad económica de las comunidades consorciales para lograr el mantenimiento adecuado de los bienes y espacios de uso común, y desarrollar acciones cogestivas (Comunidad-Estado) cuando la autogestión no sea efectiva. La (re)urbanización debe ser integral pensando en el espacio urbano en su conjunto y no solo en el fragmento espacial que constituye el complejo habitacional.

Bibliografía

Bourdieu, Pierre (2006) ARGELIA 60. *Estructuras económicas y estructuras temporales*. Argentina, Siglo XXI Editores.

Bourdieu, Pierre (1999) *La miseria del mundo*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Cravino, Cristina y Palombi, Ariel (2015) *El macrismo ¿neoliberal? política urbana en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo. Vol. 8, num. 5. Colombia, Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Cravino, Cristina (org.) (2012) *Construyendo barrios*. Transformaciones socio territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el área metropolitana de Buenos Aires (2004-2009). Buenos Aires, Ediciones Ciccus.

De Soto, Hernando (1987) *El otro sendero*. México, Editorial Diana.

Informe de Auditoría 1.16.09 IVC Relevamiento del Estado, Seguridad e Infraestructura de los conjuntos habitacionales del IVC.

OSTUNI, Fernando (2009) *"Políticas Habitacionales Nacionales y Escenarios Locales. Aproximaciones a la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires"*. Tesis de Maestría en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas – UBA.

Rodríguez, Alfredo y Sugranyes, Ana (2005) *Los con techo*. Un desafío para la política de vivienda social. Santiago, Ediciones Sur.

Yujnovsky, Oscar (l984) Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, GEL.

SECCIÓN

/ARTÍCULOS

Se permite y alienta la copia y utilización de todos los contenidos de este sitio web bajo los términos de una licencia Creative Commons BY-NC-SA 3.0

Fernando RELINQUE-MEDINA*

*. Universidad de Huelva. Departamento de Sociología, Trabajo Social y Salud Pública. email: fernando.relinque@dstso.uhu.es

Octavio VÁZQUEZ-AGUADO*

*. Universidad de Huelva. Departamento de Sociología, Trabajo Social y Salud Pública. email: oct.sancen@gmail.com

Manuela A. FERNÁNDEZ-BORRERO*

*. Universidad de Huelva. Departamento de Sociología, Trabajo Social y Salud Pública.

PRESENTADO: 10.05.19

ACEPTADO: 05.07.19

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES DE VIVIENDA EN EUROPA

Resumen

El articulo propone un recorrido por la evolución de las políticas de vivienda que configuraron el urbanismo de las modernas ciudades europeas y establecieron modelos políticos de entender y hacer uso del suelo público dedicado a viviendas con algún tipo de protección. Para ello, se realiza una aproximación al origen de la vivienda como elemento de protección social, y desarrolla la evolución de las políticas según diferentes momentos históricos, que supusieron puntos de inflexión en la adopción de estrategias para favorecer el acceso a la vivienda a colectivos vulnerables y/o con escasos recursos económicos.

Palabras Clave: Políticas de Vivienda, protección social, ciudades europeas.

Summary

The article proposes a journey through the evolution of housing policies that shaped the urban planning of modern european cities, and established political models of understanding and making use of public land dedicated to housing with some kind of protection. To do this, an approach is made about the origin of housing as an element of social protection and develops the evolution of the policies according to different historical moments, which leds to turning points in the adoption of strategies to favor access to housing for vulnerable groups and/or with scarce of economic resources.

Key words: Housing policies, Social protection, European cities.

Introducción

El presente manuscrito pretende hacer un recorrido por la evolución de las políticas de vivienda que configuraron el urbanismo de las modernas ciudades europeas y establecieron modelos políticos de entender y hacer uso del suelo público dedicado a viviendas sujetas con algún tipo de protección. Para ello, realizaremos una aproximación al origen de la vivienda como elemento de protección social, y desarrollaremos argumentalmente la evolución de estas políticas diferenciando tres etapas evolutivas, que coinciden con hechos históricos clave, que supusieron puntos de inflexión en la adopción de estrategias para favorecer el acceso a la vivienda a colectivos vulnerables y/o con escasos recursos económicos.

Para realizar este recorrido consideramos necesario la introducción del concepto de vivienda como un derecho fundamental, reconocido en todos los marcos constitucionales europeos y que reviste una especial importancia dado que la no satisfacción de este derecho compromete severamente la satisfacción de otros derechos sociales fundamentales reconocidos a nivel internacional.

El derecho a la vivienda es un derecho que se desarrolla a partir de la Segunda Guerra Mundial, fruto de las enormes dificultades en muchos países europeos con un parque de viviendas obsoleto y seriamente afectado por la contienda bélica. Esto ha hecho que no sea un derecho tan desarrollado como aquellos derechos de primera generación y que son comunes en la mayoría de las cartas constitucionales de los países democráticos. El derecho a la vivienda no suele ser un derecho explícito en el marco constitucional de los países europeos, sin embargo, ha sido regulado a través de legislación específica y, en todo caso, cabría deducir este derecho del respeto a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales (Álvarez-Borja, 2014, p. 4).

En esta línea, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, ratificada por España en el artículo 10.2 de la Constitución Española, en el primer párrafo de su artículo 25 reconoce expresamente el Derecho de la vivienda argumentando que *"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido y la vivienda"*. En estos mismos términos se refieren otros pactos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales y Culturales de 1966 en su artículo 11.

En esta definición se incluye el término "adecuación" como un elemento relevante para la configuración y definición del derecho a la vivienda, puesto que no queda definido qué requisitos son precisos para categorizar la adecuación de una vivienda. Si nos atenemos a lo defendido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la adecuación de una vivienda pasa por poseer *"calidad suficiente para asegurar la protección frente a los elementos, reflejar las necesidades culturales de sus ocupantes (por lo que incluye vehículos, caravanas, campamentos y otras estructuras no permanentes), estar conectada a suministros y saneamiento públicos y a servicios públicos y oportunidades de trabajo a través de una infraestructu-*

ra adecuada, así como incluir protección adecuada frente al desahucio forzado o sumario y ser asequible".(Gómez-Jiménez, 2017, p. 362) Una definición de la adecuación de la vivienda compartida por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2010, p. 78).

Siguiendo a Gómez-Jiménez (2017, p. 362), también el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos establece como criterios mínimos sobre la adecuación de la vivienda: la seguridad en la tenencia, la disponibilidad de los servicios materiales, la asequibilidad, habitabilidad y accesibilidad.

Además de la adecuación, apelando a los Principios Fundamentales recogidos en el Código Deontológico de la profesión de Trabajo Social, la dignidad humana es otro término constituyente de una garantía para la satisfacción del derecho a la vivienda (Juan-Toset, 2016, p. 14; Paniagua, 2015). El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos establece que *"el derecho humano a una vivienda adecuada es el derecho de toda mujer, hombre, joven y niño a tener y mantener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y con dignidad"*, entendiendo la vivienda como un derecho vinculado intrínsecamente a la satisfacción de otros derechos humanos fundamentales y como un espacio adecuado, con unos servicios básicos a un precio razonable.

Por tanto, la consecución del derecho a la vivienda no se puede limitar a las características de adecuación física y urbana de la misma, sino que también se transfiere a la satisfacción de los derechos humanos de quienes la habitan, como lo es la dignidad, la seguridad, el desarrollo libre de la propia personalidad y la participación efectiva en la sociedad (Leckie, 1992, p. 18)

El derecho de la vivienda, en definitiva, es un derecho clave para el acceso a otros derechos básicos, por lo que la falta de acceso al mismo origina una vulnerabilidad social que se traduce en el menoscabo de la integridad de la persona, su salud, su vida familiar y social, la educación, el empleo y el medio ambiente (Arredondo, 2017, p. 27; Pisarello, 2009, p. 2).

La vivienda, sin embargo, sujeta a las tensiones especulativas y del mercado ha entrado de manera frecuente en conflicto con la garantía del derecho que comporta y la función social intrínseca que conlleva.

Origen de las viviendas sociales

La búsqueda del origen de las viviendas sociales nos traslada al siglo XVIII (1750-1780), a los albores de la revolución industrial en Europa, más concretamente en Inglaterra. El éxodo rural provocado por el trasvase de la mano de obra agraria al sector industrial centralizado en las grandes urbes, aumentó la población de las ciudades que se mostraron incapaces de absorber tal flujo migratorio. A comienzos del siglo XIX, las tensiones sociales se fueron recrudeciendo en la medida en la que se agravaban problemas sociales como el hacinamiento, vivienda precaria, pobreza, lucha de clases, etc. (Chaves-Palacios, 2004, p. 98). Esta situación supuso un reto para la vivienda y alojamiento de la clase obrera, no por el respeto a un derecho de acceso de la vivienda, entonces inexistente, sino por dar respuesta a las deficientes condiciones de salubridad y riesgos asociados (enfermedades, epidemias, etc.) y los desórdenes públicos derivados de la falta de alojamiento (Rule, 1990).

La vivienda obrera, además de escasa y deficiente, estaba en manos del libre mercado al servicio de los intereses de la clase burguesa, a través del cual ejercía un acérrimo control de la clase obrera (García-Marquina, 2013, p. 172). La degradación del hábitat que encarnó el modelo privado de gestión de la vivienda obrera durante la revolución industrial fue denunciado públicamente por Edwin Chadwick en 1842 en su informe *The Sanitary Condition of the Labouring Population*, más conocido como Informe Chadwick, evidenciando la necesidad de generar políticas que permitieran el acceso a la vivienda a la población con recursos económicos más limitados (Díaz López, 2003, p. 184)

Tal fue la repercusión de este informe, junto con otros documentos de denuncia pública y la escalada de tensión social ante la precarización de la vivienda, que en Inglaterra, en el año 1844, se creó una Comisión Real de estudio de la cuestión que culminó en 1848 con la *Public Health Act*. Esta

ley gozó de una enorme relevancia puesto que, además de identificar los principales problemas de salud pública de la época y definir una estructura para combatirlos, posibilitó que la responsabilidad de la salud pública pasara a manos del Estado incluyendo la responsabilidad derivada de las condiciones de la infravivienda (Calman, 1998, p. 587; Díaz López, 2003, p. 184).

Así, en Europa, el control de la vivienda social pasó, en un breve espacio de tiempo, de estar en manos privadas a depender del Estado, iniciándose a mediados del siglo XIX un periodo de desarrollo de normativas y legislaciones de carácter nacional dirigidos a la regulación, funcionamiento y ordenamiento de estas viviendas, que se erigieron como elementos catalizadores para la paz social y el desarrollo económico y urbano en los países europeos (García-Almirall & Arends-Morales, 2012, p. 5)

Este desarrollo urbano vivió su cénit a finales de siglo XIX con el Congreso Internacional de la Vivienda de París de 1889, que supuso un hito de referencia internacional sobre las nuevas líneas de intervención en urbanismo y vivienda que se estaban dando en la mayoría de los países europeos en los que ya habían comenzado trabajos de saneamiento y demolición de viviendas con problemas de salubridad, urbanización y equipamientos urbanos. Sin embargo, fue necesario esperar hasta la entrada del siglo XX para dar el pistoletazo de salida a la génesis y desarrollo de políticas de acceso a las poblaciones con rentas limitadas (Rodríguez-Alonso, 2009, pp. 126-127) fundamentalmente dirigidas, en un primer momento, a la construcción de viviendas para trabajadores en el Reino Unido, Alemania, Holanda y Escandinavia (Louvot-Runavot, 2001, pp. 44-45).

Sin menoscabar el interés de estas primeras construcciones destinadas a la población con vulnerabilidad socioeconómica, es preciso destacar que estas viviendas fueron muy reducidas en número si se tienen en cuenta las enormes dificultades de acceso a la vivienda de la época. Hubo que esperar a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, ante los déficits de vivienda en una Europa arrasada por las dos contiendas internacionales, cuando se comienza una etapa de intensificación en la construcción de vivienda pública, principalmente de alquiler (Pareja Eastaway & Sánchez Martínez, 2012, p. 2) dirigidas a población con escasos recursos. A partir de este momento, fueron evolucionando los sistemas legales y políticos de viviendas sociales de los distintos países, siguiendo diferentes modelos de gestión pública de las viviendas sociales que veremos más adelante.

Para el caso español, el origen de las políticas sociales en materia de vivienda se inicia a mediados del siglo XIX, partiendo de iniciativas de gobiernos locales de ciudades como Madrid, Barcelona o Burgos relacionadas con la cesión de espacios o ayudas puntuales destinadas a la construcción de viviendas colectivas para la población obrera.

La vivienda se erigió como un recurso útil para paliar las problemáticas de salud pública, pues permitía a la población mantener unas condiciones higiénicas mínimas. Sin embargo, la escasez de vivienda a precios económicos imposibilitaba el acceso a la población con menores recursos económicos. Esta situación promovió la aprobación de la Ley de las Casas Baratas de 1911 (Jerez-Mir, 2012, p. 168), esta ley supuso un hito de gran relevancia en la sociedad de principios del siglo XX, pues hasta entonces la vivienda y su gestión había estado en manos privadas, poco proclives a facilitar el acceso a colectivos vulnerables. (Castrillo Romón, 2003, p. 6).

A pesar del avance social que emprendió La Ley de Casas Baratas de 1911, ésta no contó con el éxito que se esperaba debido, lo que requirió diez años más tarde, en 1921, de la publicación de una nueva ley de Casas Baratas y sus posteriores modificaciones en 1924 y 1925 (Arias-González, 2011, p. 39) que con medidas como la facilitación del crédito y las primas a la construcción (Van-Halen, 2016, p. 160) consiguieron despegar la construcción de casas baratas y económicas con unos resultados de construcción elevados fomentando la propiedad de la vivienda frente al alquiler, hasta que acaeció la crisis internacional derivada del crack de 1929 que derivó en una recesión económica en España, que afectó, principalmente, al sector de la vivienda y el posterior advenimiento de la Guerra Civil española en 1936.

Para que el Estado español asumiera como función propia la construcción de viviendas hubo que

esperar, como sucedió en el caso europeo, al periodo de posguerra. El fin de la contienda supuso el despegue de las políticas dirigidas a la reforma del urbanismo y el modelo de viviendas. Así, la Ley de 19 de abril de 1939, por la que se establece un régimen de protección a la vivienda de renta reducida y la creación del Instituto Nacional Vivienda (INV) encargado de fomentar la construcción de vivienda protegida, es la primera norma relativa a la protección de la vivienda.

Evolución de las políticas sociales de vivienda en Europa

La evolución de las políticas de protección social sobre vivienda en el continente responde a tres etapas diferenciadas por hitos históricos que supusieron puntos de inflexión en la manera de concebir estas políticas. Así, la primera etapa comienza en los años 50, tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, que deja una Europa con un parque de viviendas muy deteriorado por la contienda y con una población europea con grandes dificultades para acceder a una vivienda con unas condiciones mínimas a un precio asequible. Esta etapa finaliza en las postrimerías de los años, 70 tras los efectos de la crisis petrolera en Europa y la instauración de la democracia en España.

La segunda etapa, se extiende desde los años 80 hasta la crisis económica de 2008. Este periodo se caracterizó por la intensificación de la construcción en la Unión Europea y en España por el desarrollo económico. Se vio truncada por el estallido de la burbuja inmobiliaria que desencadenó una crisis económica mundial donde el derecho a la vivienda se vio profundamente resentido.

La última etapa, que abarca los últimos 10 años hasta la actualidad, viene definida por las consecuencias de la grave crisis y las profundas reformas en las políticas y legislación dirigidas a restituir y reformular los derechos y garantías sociales que se vieron seriamente comprometidos.

Etapa I: desde 1955 hasta finales de los 70

La gran crisis económica de los años 30, las dos guerras mundiales y las guerras civiles en España y Grecia habían arrasado una buena parte del parque de viviendas del que gozaba Europa en los inicios del siglo XX, así como de las viviendas sociales fruto de las pioneras políticas de vivienda que se originaron a mediados del siglo XIX, y que hemos referido con anterioridad.

Como indica Rodríguez Alonso (2009, p. 127), la escasez de vivienda que se sufre en Europa a finales de los años 40 y la explosión demográfica tras la Segunda Guerra Mundial, fueron causantes de un periodo con una elevada construcción de viviendas alcanzando, a finales de los años 70 en el Reino Unido, Alemania y Norte de Europa, un volumen de viviendas adecuado a las necesidades de la población.

En este boom constructivo de aproximadamente 30 años de duración, los poderes públicos de Europa (fundamentalmente países de las zonas Centro y Norte de Europa, ya que en los países del sur de Europa el boom de la construcción fue posterior, en torno a los años 60) invirtieron masivamente en vivienda, de manera directa a través de la inversión pública como lo hacían los países del bloque socialista, o indirecta, incentivando la iniciativa privada. También el modelo mixto cuajó en muchos países de la zona euro (Fourcaut & Voldman, 2013, pp. 6-7).

Así, con el objetivo de garantizar un número de viviendas suficiente y favorecer el acceso de toda la población a una vivienda adecuada, los países europeos, en los años 50, ponen en marcha ayudas que se pueden organizar en las siguientes categorías en función de la cronología con la que se han ido instaurando en este periodo de alta intensidad constructiva hasta finales de los 70 (Rodríguez-Alonso, 2009, pp. 127-128):

- Ayudas a la producción. Destinadas a reducir los costes de construcción de las viviendas.
- Ayudas a las personas. Destinadas directamente a inquilinos que no pueden soportar el coste de la vivienda.
- Ayudas fiscales. Dirigidas a reducciones o exenciones tributarias por la compra o alquiler de vivienda.

Sin embargo, estas ayudas se centraron en generar suficiente stock de viviendas y, aunque estas

ayudas sirvieron para ampliar notablemente el parque residencial de estos países, la calidad de las viviendas y los servicios urbanos no fueron de la mano del aumento residencial.

Por su parte, a nivel nacional, la política de vivienda seguida en este periodo en España responde a dos líneas fundamentales: por una parte, facilitar el acceso a la vivienda en un periodo de posguerra donde la falta de disponibilidad y la precariedad de la vivienda era uno de los problemas más acuciantes, a través del desarrollo de políticas que favorezcan la promoción y construcción de nuevas viviendas. Por otra parte, derivada de la orientación en la que se fabricaron estas políticas de incentivos a la construcción, se favoreció la propiedad frente al alquiler (Naredo, 2010, p. 17).

Como se menciona en el apartado anterior, la etapa de construcción masiva en España llega a finales de los años 60, esto es, casi dos décadas de retraso con respecto al boom constructivo en Europa. Sin embargo, esta etapa en España apenas duró una década, de 1964 a 1976, un tiempo récord en comparación con los 30 años invertidos en Europa para reconstruir el parque de viviendas que quedó arrasado tras las Segunda Guerra Mundial (Leal, 2005, p. 67).

Como en el caso europeo, el objetivo de este desarrollismo constructivo era atender a la demanda de vivienda debido a que el parque de viviendas había quedado obsoleto e insuficiente, incapaz de atender las nuevas realidades sociales que surgieron como la migración de la población rural española a las ciudades. Asimismo, los Planes de Desarrollo Económico y Social de los gobiernos franquistas pusieron el foco en el acceso a la vivienda de las personas con menos recursos económicos a través de la construcción de viviendas protegidas.

Sin embargo, a diferencia de otros países europeos, la legislación española fomentó un parque de vivienda de propietarios, frente a otras fórmulas como el alquiler. Como afirma Maldonado (2005, p. 68), España es un país de propietarios a pesar de que en el año 1950 más de la mitad de los hogares españoles estaba en régimen de alquiler, tendencia que se fue revertiendo por diferentes motivos que estudiamos a continuación.

En primer lugar, por la puesta en marcha de leyes que favorecían la compra-venta de la vivienda frente al alquiler, es el caso de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946. Esta ley estableció la congelación del valor del alquiler, además de una prórroga indefinida de los contratos de alquiler con el objetivo de facilitar el acceso de la población con escasos recursos. Sin embargo, esta ley tuvo un efecto perverso, no sabemos si deseado o no, ya que las promociones de vivienda pertenecían a manos privadas y los promotores encontraron más beneficio en la venta de las viviendas que en el alquiler. Esto hizo que se fomentara la propiedad del parque de vivienda en detrimento del alquiler, manteniéndose este pulso hasta la publicación de la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994 (Leal, 2005, p. 138).

En segundo término, no es posible hablar del fomento de la vivienda en propiedad sin tener en cuenta el Primer Plan de Viviendas Nacional de 1955 aprobado por el Decreto de 1 de julio de 1955, a través del cual se otorga la autorización al recién creado Instituto Nacional de Vivienda para la construcción de 550.000 viviendas de "renta limitada" entre 1956 y 1960, que facilitaron la recalificación de suelos para aumentar la edificabilidad dando origen a los años del desarrollismo desde los sesenta hasta la crisis petrolífera de los años setenta que dilapidaron este modelo (Naredo, 2010, p. 17).

Otra fórmula con impacto en el aumento de la vivienda en propiedad en España fue la desgravación impositiva por inversión en la compra de viviendas, a partir de la cual, el comprador de vivienda se beneficiaría de exenciones fiscales derivadas de la inversión realizada en vivienda, motivo que ha facilitado la compra-venta frente al alquiler. También las viviendas de protección oficial, o lo que es lo mismo, viviendas sociales destinadas a la venta, que a precios bajos comparados con las viviendas que ofrece el mercado libre (Leal, 2005).

Otro elemento es el impulso a la construcción de viviendas en España. La construcción de la viviendas no sólo cumple con el objetivo de ampliar el parque de viviendas para atender las demandas de vivienda de la población, sino también cumple un objetivo de fomento de la actividad económica

y, sobre todo, la creación de empleo en una época en la que España vivía aislada por la comunidad internacional y donde la capacidad adquisitiva y de ahorro era muy reducida (Van-Halen, 2016, p. 146).

A nivel urbanístico, la legislación española vigente en esta primera etapa también contribuyó indirectamente en la configuración de tenencia de la vivienda. Es el caso de la primera ley de Suelo de 12 de mayo de 1956. Ésta fue una ley avanzada que reguló el sistema urbanístico en el que la administración pública adquiere las competencias integrales de su gestión, no siendo posible la actuación urbanística sin la planificación y autorización previa de la Administración. Introdujo, también, otros elementos innovadores como la valoración del suelo en función de la introducción de la clasificación tipológica de suelos, diferenciando entre suelo urbano, de reserva urbano y rústico. Sin embargo, fue una ley que vio la luz sin un consenso político y con una fuerte reticencia por parte de los ayuntamientos que desvirtuó el sentido originario de la norma y, debido a un insuficiente seguimiento por parte de las administraciones locales competentes y unas medidas que no dieron respuesta a los cambios socioeconómicos que se dieron cita en la España de los años 50, derivó en el desarrollo de un proceso de densificación de vivienda en las grandes ciudades y una contribución al desorden urbanístico en la periferia, favoreciendo una escalada importante del precio de la vivienda (Agudo et al., 2007, p. 32). Por supuesto este aumento de precio benefició los intereses económicos de los promotores que favorecían la venta de vivienda a través de la cual obtenían notables plusvalías.

Todo esto contribuyó a que España pasara de ser un país donde predominaba el alquiler en los años posteriores a la Guerra Civil a un país donde las tres cuartas partes de la vivienda son en régimen de propiedad y ha calado en la sociedad la cultura de la propiedad y la inversión en ladrillo para obtener rendimientos especulativos (Mateo, 2013, p. 50).

Etapa II: de 1978 hasta 2008

Las dos últimas décadas del siglo XX vienen definidas, en materia de vivienda social en Europa, por la crisis del petróleo, el freno en el crecimiento económico de los países europeos y la desaparición del pleno empleo, lastrando a los Estados con bolsas elevadas de desempleo. Estos hechos tuvieron un impacto muy importante en la redefinición de las políticas de vivienda en Europa.

Esta reorientación de las políticas llevó a constreñir el sustento público a las viviendas sociales por medio de recortes presupuestarios y privatización de viviendas sociales (García-Almirall & Arends-Morales, 2012)

En la actualidad, siguiendo a García-Almirall y Arends-Morales (2012), la política de vivienda europea ha virado de la atención a la clase trabajadora a colectivos vulnerables y en riesgo de exclusión social en la sociedad actual, donde la cohesión social supone un reto a abordar en el siglo XXI junto con la eficiencia energética y la sostenibilidad de la construcción. Otro de los cambios notables a lo largo de la evolución de estas políticas en Europa es la competencia cada vez más autónoma de gobiernos locales y regionales en la confección de planes, regulaciones y normativas relativas a la promoción y gestión de las viviendas sociales con el objetivo de acercar la estructura administrativa a la realidad social de las personas demandantes de vivienda social.

Centrándonos en la vivienda social, el estudio de los modelos de gestión en la Unión Europea reviste una enorme complejidad que parte de la conjugación de tres elementos fundamentales para la estandarización de modelos: el concepto de vivienda social, los diferentes modelos de gestión de las viviendas sociales y el desarrollo legislativo de cada país de acuerdo a su contextos específico.

Una de las principales dificultades para clasificar o agrupar los diferentes modelos de gestión seguidos por los países europeos radica en la definición del concepto de vivienda social. De acuerdo con Pittini & Laino (2012), la Unión Europea se caracteriza por la enorme diversidad de situaciones, concepciones y de políticas de los estados miembros, siendo varios los conceptos que se dan cita para la definición del significado de vivienda social, ente ellos encontramos, el tipo de ocupación (venta o alquiler), la titularidad pública

o privada de los proveedores, las características socioeconómicas de las personas beneficiarias y el modo de financiación de las viviendas. En torno a estos conceptos existe un amplio espectro de situaciones y regulaciones para la consideración de vivienda social entre los distintos estados miembros. Por tanto, la construcción de una definición común de vivienda social resulta complicada.

Atendiendo a esto, la Unión Europea, con el objetivo de estandarizar la información relativa a viviendas sociales procedentes de los distintos países de la Unión, toma como referencia lo expuesto en el II Informe Bienal sobre Servicios Sociales de Interés General donde se establece que la provisión de vivienda social incluye;

> *"el desarrollo, alquiler o venta y mantenimiento de viviendas asequibles y su atribución y gestión, que puede igualmente comprender la gestión de las propiedades inmobiliarias y el su entorno. Asimismo, la gestión de la vivienda social puede incluir aspectos sociales, sirva de ejemplo, los servicios sociales que incluyen programas de vivienda o realojamiento para grupos específicos, o servicios de gestión de deudas para hogares de bajos ingresos."* (Comisión Europea, 2010).

En segundo lugar, parece claro que en los distintos países europeos se han seguido modelos diferentes de gestión de viviendas sociales, en función de la historia, los recursos y la evolución legislativa y de prestación de servicios que impera en cada país, esto ha contribuido a dificultar un consenso generalizado en torno a la clasificación y regulación de estos modelos de gestión. Así nos encontramos en la literatura científica diversas clasificaciones según diferentes criterios que esbozan comunalidades entre los modelos de gestión de los distintos países europeos.

Es el caso de Lachambre, citado por Juan-Toset (2012, p. 454), que clasifica los modelos de gestión de las políticas de viviendas en dos grandes sistemas en función de su trayectoria histórica. Por una parte, encontramos el "sistema político" donde se sitúan países como Reino Unido (hasta 1988), Portugal, Irlanda, Luxemburgo y España, cuya característica común es que el parque de viviendas sociales es configurado de acuerdo a intereses o criterios políticos, sin tomar en cuenta las condiciones económico-financieras del país y estableciendo precios muy por debajo de las viviendas sometidas al libre mercado fijados de manera arbitraria, sin tener en cuenta la capacidad de renta de las personas inquilinas. La gestión de las viviendas corre a cargo de sociedades concesionarias o instituciones públicas.

Un segundo sistema lo componen aquellos países como Alemania, Austria, Holanda, Dinamarca y Reino Unido (desde 1988), que buscaron un equilibrio entre el precio del alquiler de la vivienda y los ingresos de la población residente, es el llamado "sistema económico" que descarga su gestión en instituciones sin ánimo de lucro independientes de la administración pública.

Por su parte, el Parlamento Europeo (2006) realizó una clasificación de los modelos de gestión de acuerdo al criterio de volumen de aportación económica de cada país dedicado a la política de viviendas. Como resultado se obtienen cuatro bloques conformados de la siguiente manera:

- Países con una aportación superior al 3% del PIB a la política de vivienda. Entre los que se encuentran Países Bajos, Suecia y Reino Unido, donde los parques de viviendas sociales de alquiler son muy extensos.
- Países con una aportación entre el 1 y el 2% del PIB. Es el caso de países como Austria, Dinamarca, Francia y Alemania.
- Países con una aportación aproximada al 1% del PIB. Irlanda, Italia, Bélgica, Finlandia y Luxemburgo son sus máximos exponentes y se caracterizan por tener una elevada vivienda en propiedad frente a un parque de viviendas sociales en alquiler reducido.
- Por último, países con una aportación inferior al 1% del PIB, como son España, Portugal y Grecia, donde la propiedad de la vivienda es el sector ampliamente mayoritario, con un parque vivienda social de alquiler exiguo.

Otra clasificación viene dado por el Observatorio Europeo de la Vivienda Social, cuyo criterio se establece por el tamaño de población atendido. Así, distingue países con un modelo "universalista", esto es, que su política de viviendas propone objetivos de vivienda de calidad a pre-

cios asequibles para el conjunto de la población, entre ellos destacan Países Bajos, Dinamarca o Suecia. Y, en segundo lugar, el resto de países europeos que constituyen el modelo "focalizado" donde la vivienda social está dirigido a colectivos concretos o grupos vulnerables (García-Almirall & Arends-Morales, 2012, p. 8)

Por tanto, la definición de modelos políticos en el ámbito de la vivienda en Europa va a depender de los criterios que se tomen en cuenta para la clasificación de las políticas de viviendas de cada país, no obstante, sí parece que en países del Norte de Europa se ha apostado por modelos más garantistas que en los países del Sur, realizando importantes inversiones en materia de vivienda, ajustándose a la realidad socioeconómica de las personas demandantes de viviendas e incluyendo un mayor rango de población susceptible de beneficiarse de estas políticas.

Para el caso español, esta segunda etapa de finales del siglo XX y comienzo del XXI en España, viene definida, además de por las anteriormente descritas características económicas y políticas que afectaron a Europa, por la finalización del régimen franquista y el alumbramiento y desarrollo de la Constitución Española de 1978.

De acuerdo con Agudo-Zamora (2008, p. 7) la corriente europea de finales del siglo XX de incluir en sus marcos constitucionales un listado de derechos sociales que constituyera un marco jurídico de garantías sociales sobre el que basar un Estado Social de Derecho, influyó en la redacción de la Constitución Española que dedicó su Capítulo III a la enumeración de los "Principios rectores de la política social y económica" y en su artículo 47 recoger el acceso y disfrute a una vivienda digna y adecuada como uno de los derechos sociales fundamentales.

Esta visión social y de derecho de la vivienda supone un revulsivo conceptual que incorpora a la vivienda en el ara de los derechos que deben ser protegidos por los poderes públicos, especialmente ante aquellos colectivos vulnerables con dificultades en su acceso y sostenimiento, para los que es necesario introducir políticas activas que favorezcan la satisfacción de este derecho. Aunque, como veremos, la puesta en práctica de este derecho no alcanzó los objetivos previstos en la Norma (Vinuesa & Porras, 2017, p. 104)"page":"101-126","volume":"35","issue":"1","source":"revistas.ucm.es","abstract":"Tras el último boom inmobiliario y la consiguiente crisis, con efectos económicos sobradamente conocidos, hay que volver a insistir sobre la necesidad de abandonar un modelo de desarrollo urbano gobernado por el negocio inmobiliario y ajeno a criterios de racionalidad, equidad y sostenibilidad en el uso del territorio y en la construcción de espacio residencial. La vivienda, antes que un alojamiento, es un activo económico. Su mercado es la pieza fundamental de ese modelo que ignora su papel estructurante del territorio y su condición de espacio necesario para satisfacer un derecho básico. Se propone una reflexión sobre las raíces del actual modelo y se subrayan sus consecuencias en forma de despilfarro territorial y en el agravamiento de las dificultades para acceder al uso de una vivienda digna y adecuada. Finalmente, se hacen valoraciones a nivel local de los efectos del actual modelo, de las necesidades de vivienda y de las oportunidades de utilización del parque residencial existente.

Así, la asunción del derecho a la vivienda por parte de los políticos se une a los frenéticos cambios que se viven en la España de finales de los años 70 y la década de los 80, en la que vivió una época de ruptura con el régimen anterior y abrazó a las nuevas libertades y garantías que ofrecía el marco constitucional y que favoreció cambios profundos en todos los órdenes, social, artístico, económico y político, que, por supuesto, tuvo implicaciones en las viviendas sociales y su gestión.

Unido a ello, la incorporación de España a la Unión Europea en los años 80, trajo consigo unas condiciones favorables a la recalificación y revalorización urbana que propició el aumento desproporcionado de negocios especulativos ligados al ladrillo (Naredo, 2010, p. 22). Esto desembocó en una intensificación de la construcción de vivienda promovida por una bajada de los tipos de interés en la zona Euro que hizo que los inversores vieran en la vivienda una opción segura por la que apostar. También, atraídos por esta bajada de tipos de interés, se provocó una enorme demanda de hipotecas por parte de las

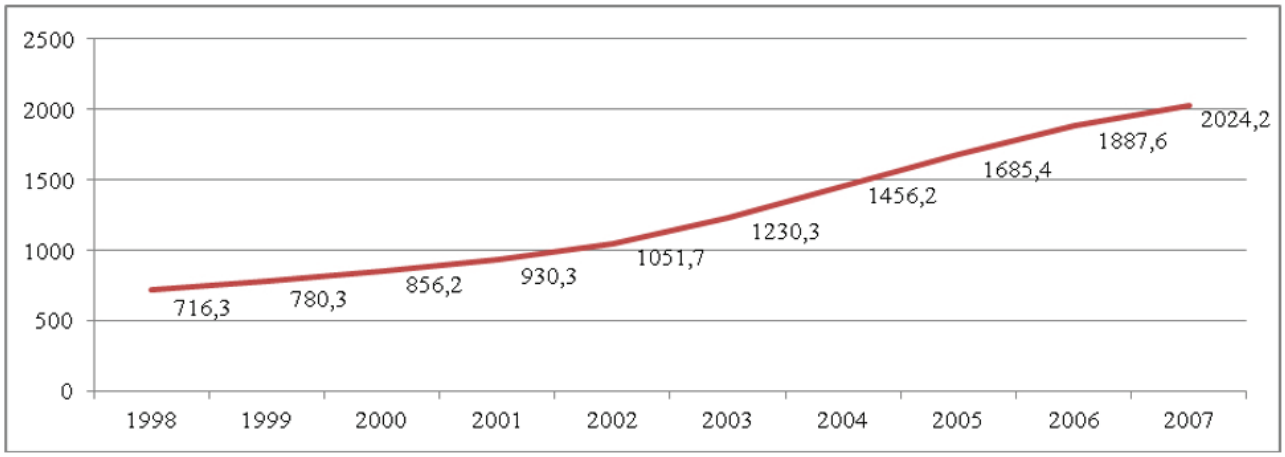
familias españolas para la adquisición de una vivienda en propiedad (en el año 2000 el 82% de españoles vivía en una cada en propiedad) (Lube, 2013, p. 68). Fruto de esta intensificación España, pasó de tener déficits de viviendas a un peligroso excedente del 48%. Este ritmo frenético de construcción, inversión y solicitud de crédito hipotecario terminó por generar un concepto de vivienda dominado por un interés mercantil, olvidando el interés social de la misma coincidiendo con el debilitamiento del Estado del Bienestar. Asimismo, la participación del Estado en la vivienda de protección oficial se redujo de una manera drástica pasando de un 60% de vivienda protegida promovida por el Estado en los albores de los años 80, a menos del 10% en los primeros años del siglo XXI (Pereda, Actis, & de Prada, 2004, p. 15)

Como cabía esperar, este aumento de vivienda generó consecuencias positivas cuya cita sería ineludible en este artículo. La población en general se benefició de una sustancial mejora de las condiciones de la vivienda y la posibilidad de acceso a una casa en propiedad se hizo extensible a gran parte de la población, algo impensable para generaciones anteriores. Sin embargo, el carácter mercantil y de inversión que adquirió la vivienda en España supuso que se disparara la especulación sobre la vivienda. El desequilibrio entre la oferta y la demanda de vivienda unido a la permisividad en la inversión especulativa contribuyeron a la escalada exponencial de precio de la vivienda que desató la burbuja inmobiliaria entre los años 1998 y 2005, ver Figura 1, que aumentó de una manera desproporcionada llegando a duplicarse el valor en menos de una década (Lube, 2013, p. 70; Méndez -Valle & Plaza-Tabasco, 2016, p. 103)

El laissez-faire de la Administración estatal amparada en el crecimiento del PIB, el crecimiento de la construcción y el aumento del nivel de renta, en lugar de acotar una demanda que reajustara el equilibrio con la oferta de vivienda y contuviera la escalada de precio, y limitar el acceso al crédito jugó un papel fundamental en la recesión acaecida a finales del año 2007 (Navarro, Torres & Garzón, 2011) fruto del estallido de la burbuja inmobiliaria que afectó directamente a las familias y a los colectivos con mayor vulnerabilidad social que se vieron incapaces de afrontar los gastos hipotecarios ante las consecuencias directas de la crisis financiera, como fueron el aumento del desempleo y la bajada de salarios en un contexto de un elevado endeudamiento familiar.

Esto, unido a la falta de vivienda de alquiler, que no era deseada porque no dejaba los beneficios que se conseguían con el libre mercado de la vivienda en propiedad, condujo a una situación de desigualdad social donde los colectivos con menos recursos económicos tenían dificultades para acceder a viviendas, teniendo que ocupar espacios urbanos con viviendas devaluadas por la degradación de los edificios y con escasos recursos urbanos, generando un proceso de segregación residencial en pleno siglo XXI.

Figura 1. Precio de la vivienda libre en España desde 1998 a 2007. (euros/m2)



Etapa III: de 2008 a la actualidad

Esta etapa se dirime entre las consecuencias de la profunda crisis que sucedió al estallido de la burbuja inmobiliaria y los esfuerzos de la administración pública por corregir, a través de la modificación y generación de un nuevo marco normativo, los desajustes que esta crisis provocó en el Estado y, por supuesto, en las Comunidades Autónomas.

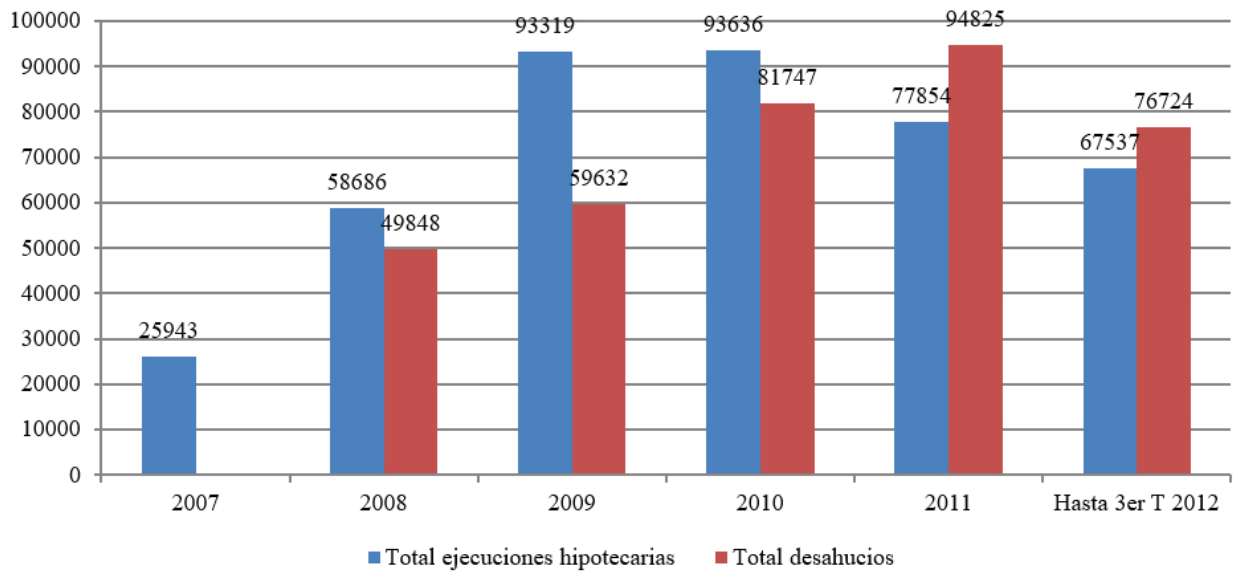
Consecuencias del estallido de la burbuja inmobiliaria

En cuanto a las consecuencias urbanas y territoriales derivadas de la lógica económica de la construcción de viviendas y la trayectoria de adquisición de viviendas en propiedad se ha generado, en primer lugar, un parque de viviendas sociales de alquiler escaso, ya que el mercado libre domina notoriamente la promoción de viviendas. En segundo lugar, el modelo urbanístico resultante de la injerencia de esta lógica especulativa ha seguido un derrotero incontrolado, masificando de viviendas las zonas de interés privado y dejando en España zonas prácticamente deshabitadas, ocupando la primera posición en el ranking de países con más localidades abandonadas y destrucción del patrimonio inmobiliario (Naredo, 2010, p. 23). Asimismo, la intensificación constructiva y la necesidad de generar rendimiento económico ha derivado en un parque inmobiliario de escasa calidad tanto en la vivienda como en los espacios urbanos, ya que se construyó sin atender a los estándares urbanísticos que fijaban las normativas en este ámbito.

Las consecuencias en la esfera de lo económico han sido las más evidentes. Cuando la falta de liquidez se consolidó debido al estallido de la burbuja inmobiliaria, dejó al descubierto una alta tasa de endeudamiento público y privado así como desequilibrios financieros que llevaron a la economía en España a una profunda crisis, dando al traste con las inversiones en promoción inmobiliaria de empresas y bancos que vieron cómo la morosidad se convertía en un problema estructural que ha puesto a la economía española en una situación crítica (Naredo, 2010, p. 24).

Por último, las consecuencias sociales no tardaron en ponerse de manifiesto: el aumento del paro, el incremento del empobrecimiento de la población y las dificultades de afrontar los gastos de la vivienda, por un lado, y el acceso a la misma, por otro, fueron los primeros testigos de una precarización del Estado de Bienestar como no se había conocido en España en las últimas décadas (Naredo, 2010, p. 25). La facilidad de acceso al crédito, promovida por las entidades bancarias, provocó un sobreendeudamiento en la población que, con la falta de liquidez y el aumento del paro, imposi-

Figura 2. Lanzamientos y ejecuciones hipotecarias en España



Fuente: (Colau & Alemany, 2013)

bilitaron el afrontamiento de las hipotecas y créditos, conllevando una ola de ejecuciones hipotecarias y desahucios antes desconocidos (Pareja Eastaway & Sánchez Martínez, 2012, p. 154), que trajo consigo enormes consecuencias sociales especialmente a la población más vulnerable y con menores recursos para la supervivencia socioeconómica.

Reestructuración de las políticas de vivienda ante la crisis habitacional

Fruto de estas graves consecuencias, se llevó a cabo en toda Europa una reestructuración de las políticas de vivienda, especialmente en España e Irlanda donde la burbuja inmobiliaria afectó con más virulencia (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2015, p. 154)al igual que en otros campos como la educación o la sanidad, es responsabilidad del estado garantizar que todo ciudadano tenga acceso a la vivienda. Durante décadas, la política de vivienda en España no ha servido únicamente a este objetivo sino que ha considerado el sector inmobiliario como un elemento dinámico en el crecimiento del Pib español y ha reforzado la expansión y crecimiento del mismo, en particular en lo que concierne a la vivienda en propiedad. A partir del año 2008, la crisis económica y el colapso financiero han tenido unas consecuencias dramáticas en el sistema de vivienda español: la vulnerabilidad financiera de las familias ante la responsabilidad de asumir sus gastos en vivienda, el riesgo al desahucio, las ejecuciones hipotecarias, el número elevado de viviendas vacías y un sector \ninmobiliario estancado son, entre otras, las más destacadas. \nLa política de vivienda, hoy más que nunca, debe dar respuesta a muchos de los problemas \nque presenta la vivienda en España: a los ya tradicionales de asegurar el acceso a una vivienda digna (no necesariamente de propiedad.

En primer lugar, España frenó la implementación de las políticas tradicionales ante las dificultades de acceso de la vivienda como son la provisión de Viviendas de Protección Oficial (VPO) y el desarrollo de Planes de Vivienda plurianuales dirigidos a revertir la situación. La escasez crediticia y la falta de liquidez abocaron estas políticas al fracaso. La compra venta de VPO en España se redujo de cerca de 70.000 viviendas en 2013 a 15.264 en 2015, quedando por debajo del 5% del total de compra-ventas de vivienda en este año (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2015, p. 162)al igual que en otros campos como la educación o la sanidad, es responsabilidad del estado garantizar que todo ciudadano tenga acceso a la vivienda. Durante décadas, la política de vivienda en España no ha servido únicamente a este objetivo sino que ha considerado el sector inmobiliario como un elemento dinámico en el crecimiento del Pib español y ha reforzado la expansión y crecimiento del mismo, en particular en lo que concierne a la vivienda en propiedad. A partir del año 2008, la crisis económica y el colapso financiero han tenido unas consecuencias dramáticas en el sistema de vivienda español: la vulnerabilidad financiera de las familias ante la responsabilidad de asumir sus gastos en vivienda, el riesgo al desahucio, las ejecuciones hipotecarias, el número elevado de viviendas vacías y un sector \ninmobiliario estancado son, entre otras, las más destacadas. \nLa política de vivienda, hoy más que nunca, debe dar respuesta a muchos de los problemas \nque presenta la vivienda en España: a los ya tradicionales de asegurar el acceso a una vivienda digna (no necesariamente de propiedad. Era frecuente en los años de la crisis encontrar nuevos adjudicatarios de VPO en propiedad que no podían acceder a la vivienda demandada por falta de crédito hipotecario teniendo que renunciar, por tanto, a la vivienda.

Ante esta situación los Planes de Vivienda estatales y, como veremos más adelante, también los autonómicos, trataron de poner en valor el alquiler y la rehabilitación en detrimento de la venta de vivienda. De hecho, el Plan Estatal de Vivienda 2013-2016 es el primer plan que no incluye la promoción de viviendas protegidas destinadas a la venta. Esta reorientación de la política de vivienda busca, por una parte, facilitar el acceso a la vivienda a través de la reducción del importante stock de viviendas sin vender y, por otra parte, la promoción pública de viviendas de alquiler en un periodo de emergencia habitacional (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2015, p. 164)al igual que en otros campos como la educación o la sanidad, es responsabilidad del estado garantizar que todo ciudadano tenga acceso a la vivienda. Durante décadas, la política de vivienda en España no ha servido únicamente a este objetivo sino

que ha considerado el sector inmobiliario como un elemento dinámico en el crecimiento del Pib español y ha reforzado la expansión y crecimiento del mismo, en particular en lo que concierne a la vivienda en propiedad. A partir del año 2008, la crisis económica y el colapso financiero han tenido unas consecuencias dramáticas en el sistema de vivienda español: la vulnerabilidad financiera de las familias ante la responsabilidad de asumir sus gastos en vivienda, el riesgo al desahucio, las ejecuciones hipotecarias, el número elevado de viviendas vacías y un sector \ninmobiliario estancado son, entre otras, las más destacadas. \nLa política de vivienda, hoy más que nunca, debe dar respuesta a muchos de los problemas \nque presenta la vivienda en España: a los ya tradicionales de asegurar el acceso a una vivienda digna (no necesariamente de propiedad. Pero como indican estos autores, la creación de un parque público de viviendas de alquiler supone una enorme dificultad por la falta de experiencia en la gestión, la falta de promotores y profesionales y el elevado coste de la gestión de estas promociones, amén de la intervención necesaria para evitar la estigmatización de estas viviendas sociales que han sufrido en toda Europa (Wassemberg, 2004, p. 223). Otra de las estrategias en la política de vivienda en España fue la promover el alquiler privado, incentivando la oferta y la demanda a través de ayudas y exenciones fiscales.

Ante la situación de escasez de vivienda se publicó, a nivel estatal, la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de vivienda, siendo una ley que se implementó con mucho retraso habida cuenta que las dificultades de acceso a la vivienda en España comenzaron a dispararse en 2008. Se desarrolló con el objetivo de liberalizar el mercado de la vivienda de alquiler, favoreciendo las condiciones del propietario frente a los del arrendatario con el fin de hacer el alquiler más atractivo para los propietarios y aumentar la oferta de este tipo de viviendas (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2015, p. 165) Unido a esto se desarrollaron otras políticas públicas de incentivos al alquiler como muestra la Tabla 1.

Otro de los dramas a solventar tras la crisis es el aumento indiscriminado de los desahucios y ejecuciones hipotecarias a raíz de la crisis inmobiliaria. En España, el artículo 1911 del Código Civil alude a la *responsabilidad patrimonial universal* a través de la cual *"del cumplimiento de las obligaciones responde el deudor con todos sus bienes presentes y futuros"* de manera que, ante una situación de insolvencia o deuda contraída, la única solución posible en la regulación normativa española es la ejecución hipotecaria que, debido a las moratorias y recargos, ha sido frecuente la ejecución de un desahucio y la continuación de la obligación de pagar la hipoteca de la vivienda de la que se ha sido desahuciado (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2015, p. 167)al igual que en otros campos como la educación o la sanidad, es responsabilidad del estado garantizar que todo ciudadano tenga acceso a la vivienda. Durante décadas, la política de vivienda en España no ha servido únicamente a este objetivo sino que ha considerado el sector inmobiliario como un elemento dinámico en el crecimiento del Pib español y ha reforzado la expansión y crecimiento del mismo, en particular en lo que concierne a la vivienda en propiedad. A partir del año 2008, la crisis económica y el colapso financiero han tenido unas consecuencias dramáticas en el sistema de vivienda español: la vulnerabilidad financiera de las familias ante la responsabilidad de asumir sus gastos en vivienda, el riesgo al desahucio, las ejecuciones hipotecarias, el número elevado de viviendas vacías y un sector \ninmobiliario estancado son, entre otras, las más destacadas. \nLa política de vivienda, hoy más que nunca, debe dar respuesta a muchos de los problemas \nque presenta la vivienda en España: a los ya tradicionales de asegurar el acceso a una vivienda digna (no necesariamente de propiedad.

Ante la desprotección de las familias y la debilidad de las políticas emprendidas para contener el aumento indiscriminado de ejecuciones hipotecarias y desahucios en España (ver Figura 2 más arriba) surgió una fuerte movilización social para reivindicar el establecimiento de la donación en pago con carácter retroactivo, la paralización de los desahucios y la ampliación del parque de viviendas sociales.

Destacó la intervención de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) que con una implementación nacional pero organizada a nivel local luchó por la defensa de las personas afectadas

Tabla 1. Políticas Públicas de incentivos al alquiler

Incentivos a la oferta	
	Programa
Préstamos blandos a arrendadores privados para rehabilitar	Plan Estatal de Vivienda 2013-2016
Incentivos fiscales para los propietarios de alquiler privados individuales. El arrendador puede aplicarse una reducción del 100 por 100 de estos rendimientos en el IRPF si los arrendatarios tienen entre 18-30 años y un determinado nivel de ingresos.	IRPF
Creación de un fondo de vivienda social para alquilar	Real Decreto-ley 27/2012 Ley 1/2013, de 14 de mayo
Programa de fomento del parque público de vivienda de alquiler	Plan Estatal de Vivienda 2013-2016
Subsidios de Vivienda 2013-2016	
	Programa
Ayudas para facilitar el acceso y la permanencia en una vivienda en régimen de alquiler a sectores de población con escasos medios económicos, de hasta el 40 por 100 del alquiler anual con ciertos requisitos de límite de rente	Plan Estatal de Vivienda 2013-2016
Incentivos fiscales	Desgravación fiscal en IRPF
Subsidios para la emancipación	Ministerio de Fomento

Fuente: (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2015, p. 166)

por la hipoteca y consiguió visibilizar socialmente la problemática y generó una conciencia de rechazo colectivo a las ejecuciones hipotecarias ordenadas por las entidades bancarias amparadas por una legislación que desprotegía al colectivo afectado (Missé, 2016)

Como respuesta a la alarma social creada por la injusta política de desahucios y ejecuciones hipotecarias, en el año 2012, el Gobierno puso en marcha una serie de medidas dirigidas a proteger a los deudores hipotecarios que se concretan fundamentalmente en el desarrollo de un Código de Buenas Prácticas al que debían acogerse las entidades financieras, a través del cual se podría reestructurar la deuda, facilitar la quita de la misma o la dación en pago y, en segundo lugar, la puesta en vigor de un marco normativo de medidas urgentes dirigidas a la protección de los deudores hipotecarios, en especial, a los que se encuentran en situación de vulnerabilidad social que contemplan, entre otras, la suspensión temporal del des-

ahucio. Este marco normativo viene regulado por la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, que viene a modificar dos Reales Decretos-Ley de urgencia que fueron el RDL 6/212, de 9 de marzo y el RDL 27/2012, de 15 de noviembre.

Asimismo, entre las medidas de este último RDL, se contempla la creación de un Fondo Social de Viviendas con un total 5.892 unidades, creado por las entidades crediticias, dirigido a ofrecer una cobertura a las familias en situación de vulnerabilidad social que han perdido su vivienda habitual (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2015, p. 168)al igual que en otros campos como la educación o la sanidad, es responsabilidad del estado garantizar que todo ciudadano tenga acceso a la vivienda. Durante décadas, la política de vivienda en España no ha servido únicamente a este objetivo sino que ha considerado el sector inmobiliario como un elemento dinámico en el crecimiento del Pib español y ha reforzado la expansión y crecimiento del mismo, en particular en lo que concierne a la vivienda en propiedad. A partir del año 2008, la crisis económica y el colapso financiero han tenido unas consecuencias dramáticas en el sistema de vivienda español: la vulnerabilidad financiera de las familias ante la responsabilidad de asumir sus gastos en vivienda, el riesgo al desahucio, las ejecuciones hipotecarias, el número elevado de viviendas vacías y un sector \ninmobiliario estancado son, entre otras, las más destacadas. \nLa política de vivienda, hoy más que nunca, debe dar respuesta a muchos de los problemas \nque presenta la vivienda en España: a los ya tradicionales de asegurar el acceso a una vivienda digna (no necesariamente de propiedad

Por último, no podemos olvidar que las políticas de vivienda en España han seguido una línea muy definida desde la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946, no explorando otras alternativas de propiedad y alquiler que sí han tenido cierto recorrido en otros países europeos. La crisis de vivienda desatada en 2007 ha abierto la posibilidad de apertura a otras alternativas que, aunque no suponen un porcentaje representativo, sí son la vía para la diversificación del modelo español de vivienda y evitar la dependencia de las fluctuaciones del mercado de la vivienda. Estas alternativas como la movilización de la vivienda vacía, las cooperativas de vivienda o las tenencias intermedias impulsadas principalmente por las Comunidades Autónomas, sobretodo Cataluña y Andalucía, están basadas en modelos sociales de viviendas de otros países como Suecia y Holanda.

Conclusiones

El derecho de acceso a una vivienda es un derecho constitucional recogido en los principales tratados internacionales. Este derecho, además, supone el acceso a otros derechos sociales que no podrían materializarse si no se alcanzan unas condiciones dignas y adecuadas de la vivienda. Sin embargo, tradicionalmente las políticas de vivienda en Europa, y más concretamente en España, han subyugado esta función social al interés económico y especulativo de la misma, en un continente, como el europeo que tras las dos Guerras Mundiales, las contiendas civiles en varios países y el posterior desarrollo social y económico habido a partir de la segunda mitad del siglo XX han contribuido a que la construcción sea uno de los motores económicos y de empleo más sólidos.

La vivienda, por tanto, ha estado sometida a la lógica de mercado relegando su función social a precios asequibles por medio de la priorización de la venta frente al alquiler y de la especulación urbanística. Esta visión económica y especulativa de la vivienda unida a la crisis económica mundial sufrida desde finales del 2007 contribuyeron al estallido de la burbuja inmobiliaria y la posterior crisis de vivienda, que evidenció la supresión de facto del derecho efectivo de acceso a la vivienda, especialmente en los países europeos del arco mediterráneo por medio del aumento indiscriminado de ejecuciones hipotecarias y desahucios, que se realizaron en los años posteriores a la crisis y el incremento de la demanda de viviendas sociales de un parque público incapaz de absorber las necesidades de vivienda de la sociedad, afectando, principalmente, a los colectivos con mayor vulnerabilidad social.

Por ello, dadas las consecuencias resultantes de diferentes modelos de gestión de viviendas en todo el continente europeo y la evolución de las

políticas urbanísticas y de viviendas en el último siglo, se hace necesaria la revisión y evaluación de los modelos seguidos en cada país europeos que nos permita aprender del bagaje político y resultados de las políticas implementadas, para alertar y evitar potenciales vicios o perversiones de los sistemas urbanísticos implementados y desarrollar modelos que potencien la vivienda como derecho social fundamental.

Bibliografía

Agudo-Zamora, M. (2008). Contexto constitucional, histórico y político de la regulación de las viviendas de protección oficial. Actualidad. *El caracter social de la política de vivienda en Andalucía.* Aspectos jurídicos, 34, 6-13.

Álvarez-Borja, N. (2014). *El derecho a la vivienda en Andalucía.* CEMCi, 24.

Arias-González, L. (2011). Las Casas Baratas en España: luces y sombras de un proyecto. E*n Casas Baratas, 1911.* Centenario de la Primera Ley (pp. 37-59). Madrid: Ministerio de Fomento.

Arredondo, R. (2017). *Vivienda y desahucio*. Binomio inclusión-exclusión social. Málaga: Universidad de Málaga.

Calman, K. (1998). *The 1848 Public Health Act and its relevance to improving public health in England now*. BMJ : British Medical Journal, 317(7158), 596-598.

Castrillo Romón, M. A. (2003). Influencias europeas sobre la «*Ley de Casas Baratas*» de 1911: El referente de la «*Loi des Habitations à Bon Marché*» de 1894. Cuadernos de Investigación Urbanística, 36, 1-52.

Chaves-Palacios, J. (2004). *Desarrollo tecnológico en la Primera Revolución Industrial* - Dialnet. Norba, Revista de historia, 17, 93-109.

Comisión Europea. (2010). *Second Biennial Report on social services of general interest.* Commission Staff Working Document. Bruselas: Comisión Europea.

Díaz López, J. (2003). *La relevancia de la vivienda social en el origen de la arquitectura contemporánea*. Espacio, Tiempo y Forma, Serie VII, Historia del Arte, 16. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.5944/etfvii.16.2003.2405

Fourcaut, A., & Voldman, D. (2013). *Penser les crises du logement en Europe au XXe siècle*. Le Mouvement Social, 245, 3-15.

García-Almirall, P., & Arends-Morales, L. N. A. (2012). *Vivienda Social en la Unión Europea. Centre de Política de Sòl i Valoracions.* Universitat Politècnica de Catalunya. Recuperado a partir de http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/18210/report1_LENIMAR_VIVIENDA%20SOCIAL%20EN%20LA%20UNI%C3%93N%20EUROPEA.pdf?sequence=1

García-Marquina, E. (2013). Estudio-diagnóstico sobre las posibilidades del desarrollo de una edificación residencial industrializada dirigida a satisfacer las necesidades de vivienda pública y muy especialmente en alquiler en la Comunidad Autónoma del País Vasco (pp. 1-243). Bilbao: Eraikal.

Gómez-Jiménez, M. L. (2017). *Repensando el derecho a la vivienda: ¿derecho humano o principio rector?* Revista Europea de Derechos Fundamentales/European Journal of Fundamental Rights, 25, 359-382.

Jerez-Mir, C. (2012). Un interesante modelo de vivienda social en el franquismo: las viviendas para personal del Ejército de Tierra en la calle Severo Ochoa 9 y 11 de Granada. Cuadernos de arte de la Universidad de Granada, 43(0), 167-182.

Juan-Toset, E. M. (2016). *Perspectiva europea en materia de vivienda social.* Consideraciones desde la lucha contra la pobreza y la exclusión social. En Vivienda e Intervención Social (Vázquez-Aguado, O.; Relinque-Medina, F., pp. 13-28). Madrid: Dykinson.

Leal, J. (2005). *La política de vivienda en España.* Documentación Social, 138, 63-80.

Leckie, S. (1992). *From Housing Needs to Housing Rights: An analysis of the right to adequate housing under international human rights law.* Londres: International Institute for Environment and Development. Recuperado a partir de http://pubs.iied.org/7014IIED/?a=S+Leckie

Louvot-Runavot, C. (2001). *Le logement dans l' Union européenne : la propriété prend le pas sur la location.* ÉCONOMIE ET STATISTIQUE, 343(3).

Lube, M. (2013). *Inmigración, vivienda e integración social en España.* Dilemas, retos y perspectivas. Ecléctica, 2, 63-77.

Méndez -Valle, R. G. del, & Plaza-Tabasco, J. (2016). Crisis inmobiliaria y desahucios hipotecarios en España: una perspectiva geográfica. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, o(71). Recuperado a partir de http://www.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/2276

Missé, A. (2016). La gran guerra de la PAH. Alternativas económicas, 37, 6-9.

Naredo, J. M. (2010). El modelo inmobiliario español y sus consecuencias. Boletín CF+S, (44). Recuperado a partir de http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/ajnar.html

Navarro, V., Torres, J., & Garzón, A. (2011). Hay alternativa. Propuestas para crear empleo y bienestar social en Espala (ATTAC España). Madrid: Sequitur.

Paniagua, J. L. (2015). Política de ciudad y política de vivienda. Documentación social, 176, 153-178.

Pareja Eastaway, M., & Sánchez Martínez, M. T. (2012). La política de vivienda en España: lecciones aprendidas y retos de futuro. Revista Galega de Economía, 21(2), 1-32.

Parlamento Europeo. (2006). Política de vivienda en los Estados Miembros de la UE. Bruselas. Recuperado a partir de http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/summary_es.htm

Pereda, C., Actis, W., & de Prada, M. Á. (2004). Inmigración y vivienda en España. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Pisarello, G. (2009). El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales. Revista Catalana de Dret Públic, 38, 43-66.

Pittini, A., & Laino, E. (2012). Logement social européene 2012: Les rouages d'un secteur. Bruselas. Recuperado a partir de file:///C:/Users/Fernando/Downloads/HER%202012%20FR.pdf

Rodríguez-Alonso, R. (2009). La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y Retos. Boletín CF+S, 47/48, 125-172.

Rule, J. (1990). Clase obrera e industrialización: historia social de la revolución industrial británica, 1750-1850. Recuperado a partir de https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=58368

Van-Halen, J. (2016). *La política de vivienda en España: una aproximación histórica.* Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Vinuesa, J., & Porras, D. (2017). *La dimensión territorial de la crisis de la vivienda y el despilfarro inmobiliario residencial*. Cuadernos de Relaciones Laborales, 35(1), 101-126. https://doi.org/10.5209/CRLA.54985

Wassemberg, F. (2004). Editorial: *Large social housing estates: From stigma to demolition?* Journal of Housing and the Built Environment, 19(3), 223-232.

Se permite y alienta la copia y utilización de todos los contenidos de este sitio web bajo los términos de una licencia Creative Commons BY-NC-SA 3.0

Patricio José CLARE RIOBÓO*

*. Coordinador Operativo de Vivienda y Hábitat de la Defensoría del Pueblo CABA. Abogado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires con posgrado sobre la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Ética Pública (UBA) y sobre Actualización en Políticas Públicas y Protección de Derechos (UBA). email: pclare@defensoria.org.ar

PRESENTADO: 10.04.19

ACEPTADO: 15.05.19

LOS CONJUNTOS URBANOS Y SU VIABILIDAD COMO RESPUESTA ESTATAL SUSTENTABLE AL DÉFICIT HABITACIONAL

Resumen

El acceso al derecho a una vivienda adecuada en la Ciudad excluye al menos a unas 500.000 personas, ello a pesar de la importante recepción normativa a nivel local, nacional e internacional que posee. Una de las principales acciones que impulsó el Estado desde mediados del siglo pasado son los Conjuntos Urbanos, en distintas escalas de densidad. Empero, esta especie entre las soluciones habitacionales es actualmente abordada como una problemática en sí misma. En ese sentido, el artículo aborda, un diagnóstico aproximativo, detalla qué es lo que se problematiza desde la Defensoría del Pueblo de la Ciudad y elabora una descripción de las características principales que debería tener el abordaje estatal sobre los mismos para que la respuesta resulte sustentable.

Palabras Clave: Vivienda adecuada, déficit habitacional, conjuntos urbanos, sustentabilidad.

Summary

The right to adequate housing in the city of Buenos Aires is not complied for around 500.000 people, even though it is widely guaranteed in several international human rights treaties, national and local legislation. One of the main actions implemented by the Government since the middle of the last century are the Social Housing Complexes, in different density scales. However, this species among housing rights solutions is currently addressed as a problem itself. In this sense, the article addresses an approximate diagnosis, details what is problematized by the Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires and develops a description of the main features that government' s approach should have for this complexes to be sustainable.

Key words: Housing rights, housing deficit, sustainability, social housing complexes.

Introducción

Los Conjuntos Urbanos, popularmente denominados Complejos Habitacionales, como agrupación de viviendas sociales, componen una herramienta que ha sido utilizada en diferentes escalas, desde mediados del siglo pasado.

Paradójicamente, esta especie entre las soluciones habitacionales es en la actualidad abordada como una problemática en sí misma, que de hecho ha motivado que desde la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires efectuáramos un informe al respecto[1].

Para introducirnos en la cuestión de los Conjuntos Urbanos, debemos ubicarnos primeramente en el contexto normativo que tutela el derecho a una vivienda adecuada. Asimismo, corresponde hacer lo propio en relación a la situación habitacional de la Ciudad de Buenos Aires y las distintas consecuencias que apareja. En ese sentido haré un breve repaso de ambas cuestiones, previo a analizar lo vinculado con los mencionados complejos de viviendas.

El derecho a una vivienda adecuada

El derecho a la vivienda integra el reconocimiento de un ámbito en donde las personas de la familia se encuentran, se identifican en sus roles, se interrelacionan y comparten tiempo único y vital. La vivienda es una parte sustancial de una vida humana digna.

En este sentido, el derecho a una vivienda digna (como componente del derecho a un nivel de vida adecuado) está consagrado en varios instrumentos internacionales de derechos humanos, que en nuestro ordenamiento jurídico se encuentra receptado en el art. 14 bis de la Constitución Nacional y en los Tratados Internacionales que adquirieron jerarquía constitucional a partir de su incorporación en la Carta Magna con la reforma de 1994 (art. 75 inc. 22).

Entre ellos, resulta necesario mencionar en primera instancia lo establecido por el art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que determinó "...los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho a toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derechos...".

También tutelan este derecho la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 26); la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 25); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 11); la Convención Inter-

1. Informe "Programa de Rehabilitación y Puesta en Valor de Conjuntos Urbanos", disponible en http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2015/05/ConjuntosUrbanos.pdf

nacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (art. 5 inc. e) y la Convención por la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres (art. 14 inc. 2).

Por su parte, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires acoge de manera amplia y explícita el derecho a la vivienda. Reconoce en su artículo 31 el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello determina los siguientes ejes: 1. Resolver progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos.2. Auspiciar la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva. 3. Regular los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones". En igual sentido, el artículo 17 le impone a la Ciudad el deber de desarrollar políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos, así como asistir a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promover el acceso a los servicios públicos para los que tienen menos posibilidades.

La dimensión social de la vivienda

Para comprender por qué la vivienda se ha constituido en el anterior siglo como derecho fundamental y no permaneció meramente como objeto transable, debemos remitirnos necesariamente al rol que la misma cumple en la vida de cada persona y en el desarrollo del entramado social.

En ese sentido, es dable subrayar entre los distintos aspectos que la definen y configuran como tal y de manera muy sucinta, la dimensión social de la vivienda. De esta manera, podemos avanzar desde la noción primigenia de que una vivienda es una construcción física en la que uno o más sujetos tienen su residencia, a aquella que determina que en ésta se crean y desarrollan las estructuras familiares y/o interpersonales, resultando en un espacio que posee un rol predominante en la integración al medio social.

No se reduce a ello, sino que el espacio que denominamos como vivienda constituye, tal vez con el trabajo, el eje central sobre el cuál las personas desarrollan e implementan su plan de vida. Puede ser un lugar de descanso, de producción económica, de esparcimiento cultural o de refugio, según las circunstancias y necesidades de sus ocupantes. Posee entonces, un anclaje social que marcará cada instancia de la vida de quienes la ocupan.

En ese orden de ideas, se ha destacado que las funciones sociales básicas de la vivienda son las siguientes[2]: Protección, Espacio de convivencia, Espacio de socialización, Lugar de actividad social, Espacio de producción, Espacio de conexión, Espacio de ocio.

Es por todo ello que suele entenderse a la vivienda como un factor incluso de cohesión social. Por ende, la tutela que brinda el ordenamiento jurídico va más allá de la mera provisión de un techo e incluye elementos que son considerados constitutivos de una vivienda adecuada.

Al efecto, en su **Observación General Nº 4, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (en adelante, Comité DESC o el Comité) establece que, de conformidad con el artículo 11 del PIDESC, los Estados deben garantizar a todas las personas el derecho a la vivienda como un componente fundamental del derecho a un nivel de vida adecuado. En ese aspecto, el Comité reconoce que el derecho humano a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales y sostiene que la dignidad inherente a la persona humana, de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término «vivienda» se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido

2. Cortés Alcalá, Menéndez García, Navarrete Ruiz, "La vivienda como factor de integración social de los inmigrantes", 2004.

de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada (...) *"el concepto de «vivienda adecuada» significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable"* (el resaltado no es del original).

El Comité DESC ha puesto particular énfasis en definir el concepto de adecuación en relación con el derecho a la vivienda, con el fin explícito de subrayar una serie de factores que deben tenerse en cuenta -cualquiera sea el contexto del que se trate- para poder calificar una vivienda como adecuada, a los efectos del PIDESC. En ese sentido, el Comité identificó siete (7) componentes invariables del derecho a una vivienda adecuada que permiten delimitar claramente el contenido jurídico de este derecho.

En primer lugar, la **seguridad jurídica de la tenencia**, entendida como una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. De este modo, los Estados deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección. En segundo lugar, la **disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras**. En este sentido el Comité entiende que los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deben tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, drenaje y servicios de emergencia. En tercer lugar, **en materia de gastos los mismos deben ser soportables**. Ello implica que los gastos personales o del hogar han de ser de índole tal que no impida ni comprometa el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. En cuarto lugar, **vivienda habitable**, es decir que, para que una vivienda alcance el estándar que exige el PIDESC debe ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros peligros para la salud, riesgos estructurales y vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los que la habitan. En quinto lugar, **vivienda asequible**, es decir que debe otorgarse a aquellos grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Por último, el Comité se refiere **a situaciones espaciales y de localización y a la necesidad de adecuación cultural de la vivienda**.

El incumplimiento de estos estándares configura, de conformidad con las observaciones del Comité, una violación del compromiso asumido por el Estado al suscribir el PIDESCy la lesión de este derecho fundamental.

En el ámbito nacional, el Doctor Enrique Santiago Petracchi, integrante de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los autos caratulados "Q.C., S.Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo" expresó: *"...el acceso a la vivienda digna está íntimamente relacionado con otros derechos humanos fundamentales. De hecho, un individuo que no tiene un lugar donde instalarse para pasar sus días y sus noches y debe deambular por las calles no sólo carece de una vivienda, sino que también ve afectadas su dignidad, su integridad y su salud, a punto tal que no está en condiciones de crear y desarrollar un proyecto de vida, tal como lo hace el resto de los habitantes..."*.

Asimismo, la Dra Alicia Ruiz, entonces integrante del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad,- manifestó que: *"...El pleno goce de otros derechos básicos, incluidos los civiles, no pueden concebirse en ausencia de una vivienda adecuada, así, quien vive en la calle pierde su privacidad y ve gravemente vulnerado su derecho a la unidad familiar, y su autonomía individual, que consiste especialmente en poder elegir y llevar a cabo el propio plan de vida..."*[3].

En sentido coincidente, se sostuvo que el principio de autonomía personal sirve para determinar el contenido de los derechos individuales básicos, ya que de él se desprende cuáles son los bienes que esos derechos protegen. Tales bienes son las condiciones necesarias para la elección y mate-

3. "Ministerio Público – Asesoría General Tutelar de la CABA c/GCBA s/acción declarativa de inconstitucionalidad".

rialización de ideales personales y los planes de vida basados en ellos: la vida psicobiológica, la integridad física y psíquica, la libertad de acceso a recursos materiales[4].

Así, la Sala I de la Cámara en lo Contencioso, Administrativo y Tributario de esta Ciudad destacó que el derecho a condiciones mínimas de asistencia e inclusión social es un derecho fundamental que resulta imprescindible para el ejercicio de la autonomía individual, la cual consiste en la posibilidad de cada individuo de elegir y materializar su propio plan de vida. El Estado no sólo debe abstenerse de interferir en el ejercicio de los derechos individuales sino que tiene además, el deber inexcusable de realizar prestaciones positivas de manera que el ejercicio de aquellos no se torne ilusorio[5].

Déficit habitacional en la CABA

Para comprender el proceso que llevó a la utilización de Conjuntos Urbanos de vivienda social como herramienta para la satisfacción del derecho a una vivienda adecuada de determinados sectores o grupos sociales en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, debemos evaluar la situación habitacional en la totalidad de la jurisdicción y las distintas características dela misma. Manifestado en otras palabras, no podríamos analizar acabadamente la cuestión de cualquier respuesta estatal a la falta de vivienda asequible sin estudiar globalmente la problemática de la vivienda (o mejor dicho, la falta de acceso a la misma). Sobre este asunto, quiero detenerme en un informe que elaboramos desde la Defensoría del Pueblo, titulado "La situación habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires"[6]. De él surge un interesante detalle de los distintos tipos de hábitat informales que se han ido consolidando a través de los años como respuesta o más bien adaptación de la población ya establecida o migrante de la Ciudad. Entre ellos, se encuentran: los inquilinatos, las villas de emergencia, los hoteles o pensionados, los núcleos habitacionales transitorios, las casas tomadas y los asentamientos urbanos.

Cada una de estas "respuestas" o estrategias de supervivencia por parte de los sectores más vulnerables a la falta de acceso a una vivienda adecuada y asequible obedece a un período histórico determinado, aún cuando la gran mayoría persiste en la actualidad. Aquí debemos hacer una primera reflexión y tiene que ver con la complejidad de la problemática habitacional de la Ciudad. No se trata de una cuestión que se haya producido en un determinado momento histórico y que responda a una causa única, fácilmente determinable.

Por el contrario, la falta de respuesta de cada momento histórico o la intervención errónea ha llevado a complejizar tanto la problemática como por supuesto las herramientas efectivas de abordaje ante la misma. Como mero adelanto de lo que desarrollaré en los siguientes acápites, vale decir que incluso algunos de los complejos que, siguiendo el Informe "Programa de Rehabilitación y Puesta en Valor de Conjuntos Urbanos", denominaré históricos, son un claro ejemplo de una intervención estatal fallida que crea una nueva arista a la problemática del déficit habitacional de la Ciudad, por cuanto gran parte de la población a la que se le venía a brindar una "solución habitacional" reside hoy en situación claramente deficitaria.

Volviendo al análisis del déficit habitacional en la actualidad, no puede excluirse a la población más despojada de todo tipo de estructura que pueda hacer las veces de vivienda, es decir, la población en situación de calle. Cuando hablamos de personas en situación de calle, siguiendo los lineamientos de la ley de Protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle, debemos considerar no sólo a las personas que residen efectivamente en la calle, sino también a la que se alojan en Paradores nocturnos. Asimis-

4. Nino, Carlos Santiago, Fundamentos de Derecho Constitucional, Ed. Astrea, pág. 167.

5. Autos "Pérez Víctor Gustavo y otros c/GCBA s/amparo" y "Benítez, María Romilda y otros c/GCBA s/medida cautelar".

6. Disponible en http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2015/09/SituacionHabitiacional-1.pdf

mo, existe el subgrupo de personas en riesgo a la situación de calle, entre las que puede destacarse a quienes residen en Hogares de Tránsito o tienen sentencia de desalojo en su contra, además de otras clasificaciones que aquí se incluyeron en las correspondientes a los distintos tipos de hábitat informales[7].

Retomando la definición utilizada en el informe referenciado, el déficit habitacional es entendido como la carencia en el acceso a los servicios habitacionales relacionados con el derecho a la vivienda. Teniendo ello en cuenta, se pueden identificar tres dimensiones del déficit habitacional:

- La cantidad de viviendas que faltan construir. La cantidad de viviendas existentes que por su estado no garantizan condiciones mínimas para considerar satisfecho el derecho a la vivienda y por ende deben necesariamente ser intervenidas o reconstruidas.

- Las viviendas existentes que no resultan asequibles para los sectores que no cuentan con un alojamiento en los términos aludidos en el acápite normativo, ya sea para la compra o el alquiler. Esta última clase de inmueble suele estar destinado a clases altas o a la especulación inmobiliaria.

Esta última clase de inmueble suele estar destinado a clases altas o a la especulación inmobiliaria. Por supuesto que además debe considerarse que existen sectores de la población que no poseen los recursos para acceder a una vivienda sin perjuicio de que la misma esté destinada a sectores de elevado ingreso económico o con acceso a un salario medio o mínimo.

Atento a lo expuesto, el déficit se mide en términos cuantitativos y en términos cualitativos. Es menester destacar algunos de los datos que surgen del mentado Informe de la Defensoría del Pueblo. El mismo indica en primer instancia que la población total de la Ciudad de Buenos Aires se ha mantenido relativamente estable en las últimas décadas, alcanzando en el último censo las 2.827.535 personas.

En relación al tipo de vivienda, explica que el 21,7% habita en Casa, el 73,7% en Departamento, el 1,6% en Pieza de inquilinato o conventillo y el 2,7% lo hace en Pieza de hotel o pensión. Este indicador brinda una clara modificación en la alternativa utilizada por los sectores más vulnerables y/o migrantes de la jurisdicción ante la falta de recursos para acceder a una vivienda formal. Mientras en la primer parte del siglo XX los conventillos y pensionados fueron una estrategia habitacional preponderante, en la actualidad su utilización ha pasado a ser marginal en términos cuantitativos, ello sin perjuicio de su preminencia aún en determinados barrios como el de La Boca[8].

Esos colectivos que recurrían al tipo de estructura descrito hoy parecen haberse desplazado a los asentamientos y villas de emergencia. En ese sentido, el Informe destaca que, según surge del último censo poblacional del año 2010, un total de 163.587 personas (es decir, aproximadamente el 6% de la población) habitan en este tipo de asentamientos. Por su parte, un estudio de la Secretaría de Hábitat e Inclusión del Gobierno de la Ciudad estimó que esta población asciende aproximadamente a 200.000 personas. Cabe resaltar que desde la década de 1980 este número viene teniendo un aumento sostenido. Consigna el Informe finalmente que esta realidad ha incorporado a los habitantes de las villas en un proceso de segregación espacial, pues cerca del 80% de la población de las mismas se haya en la zona Sur de la Ciudad.

En términos cualitativos se alcanza una conclusión similar, toda vez que más del 70% de las viviendas edificadas en las villas son catalogadas como deficitarias por cuestiones edilicias, cifra que llega al 5% cuando hablamos del total de la Ciudad. En igual sentido, mientras el 11% de los hogares de

7. Ley 3706, BOCBA CABA 3600, Art. 2.

8. En ese barrio el tipo de vivienda adquirió una preponderancia tal, que incluso el Instituto de Vivienda de la Ciudad cuenta con el Programa de Rehabilitación del Hábitat del Barrio de La Boca, que tiene por objeto la rehabilitación de una serie de conventillos que son propiedad del Instituto.

la Ciudad presenta hacinamiento, en la zona sur el índice prácticamente se duplica.

Entre sus conclusiones el documento permite estimar que el déficit total de la Ciudad de Buenos Aires se encuentra en el rango del 15% al 20%, lo que agrupa a cerca de medio millón de personas[9]. Este proceso histórico ha sido acompañado en las últimas décadas por uno de inquilinización y la proliferación de viviendas vacías u ociosas (según la definición que se elija, discusión que por razones de brevedad no ahondaré en el presente)

Es necesario poner de resalto finalmente que en algunos relevamientos (como el efectuado por la Secretaría de Hábitat e Inclusión) se incorpora a la población de los Conjuntos Urbanos en la estadística que se efectúa respecto de los asentamientos y villas de emergencia. Aclarando que la cifra estimada es de 80.000 personas, se presta a la reflexión esta clasificación, ya que los Conjuntos Urbanos fueron precisamente la respuesta estatal preponderante para que la población de ese tipo de barrios superara la emergencia habitacional. Sin embargo, resulta a priori identificable como población que se encuentra actualmente en dicha situación.

Cabe preguntarse entonces si el abordaje estatal a lo largo de las últimas seis décadas ha mejorado las condiciones habitacionales y existenciales de estas personas que debieron relocalizarse. ¿Ha sido esta relocalización el punto de partida para que pudieran diseñar e implementar un plan de vida propio, o por el contrario terminó siendo un factor que lo obstaculizó?

Los Conjuntos Urbanos y el análisis efectuado en el Informe "Programa de Rehabilitación y Puesta en Valor de Conjuntos Urbanos"

Los Conjuntos Urbanos, como política estatal que tiene por objetivo brindar vivienda adecuada a sectores que no pueden acceder a la misma por sus propios medios, aparecen con fuerza a mediados del siglo pasado. Ahora bien, a la hora de implementar dichos complejos, ¿Qué intereses primaron? ¿A quiénes específicamente estaban destinados? ¿Qué dificultades aparejaron?

Para poder considerar estas cuestiones, debe efectuarse un breve repaso histórico, por lo que me remitiré al Informe "Programa de Rehabilitación y Puesta en Valor de Conjuntos Urbanos" y tomaré la clasificación allí propuesta. En ese sentido, se discrimina a los Conjuntos entre: Históricos, Los correspondientes a relocalizaciones o re urbanizaciones in situ y Los que se llevaron a cabo en el marco de la causa "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)"

Los **históricos** son aquellos que se construyeron hasta la década del 80 y que presentan como características salientes, su alta densidad y su ubicación en sectores de baja consolidación urbana. Como bien explica el mencionado Informe, eran una metodología para "construir ciudad" en lugares considerados vacíos. A su vez, se pretendió *"sustituir las barriadas tradicionales por grandes complejos habitacionales. Se suponía que los grandes complejos eran la solución del problema de la escasez de viviendas"*[10]. En este período se construyeron, entre otros, los siguientes conjuntos: Barrio Comandante Luis Piedrabuena (primera etapa 1957, segunda entre 1975 y 1980), Mariano Castex (dos etapas de 1969 a 1983), Soldati (1973 a 1978), General Savio I y II (tres etapas entre 1970 y 1980) y Cardenal Copello (por etapas de 1965 a finales de la década del 80). Los complejos contaban con edificaciones de altura, en general de más de 10 pisos y alcanzaban una cantidad importante de viviendas, superando las mil y llegando en algún caso las tres mil.

A partir de la década de 1990, este modelo de planificación urbana y diseño de viviendas sociales fue dejado de lado. Desde ese entonces los Conjuntos Urbanos que ha construido el Estado en el ámbito de la Ciudad estuvieron relacionados con **procesos de relocalización o re urbanización**

9. Informe "La situación habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", página 19.

10. Informe "Programa de Rehabilitación y Puesta en Valor de Conjuntos Urbanos", página 8.

in situ de algún sector de distintas villas porteñas. A diferencia de los complejos históricos, la escala de los mismos fue mucho menor, abandonando la modalidad de construcciones de altura e imponiéndose tipologías de Planta Baja más dos o tres pisos. La totalidad del diseño de estos conjuntos responde a otra lógica constructiva con menos preminencia de espacios comunes y sectores de los que tenga que hacerse cargo el consorcio de propietarios.

En sentido coincidente se han producido la vasta mayoría de los Conjuntos Urbanos vinculados con la **relocalización** de habitantes del camino de sirga de la Cuenca Matanza-Riachuelo en el marco de la causa "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)", como gran excepción se encuentra el Complejo Urbano "Barrio Padre Mugica", que se diseñó con un formato de una serie de plateas con edificios de altura, similar a la de los conjuntos históricos.

Las dos últimas categorías de este esquema de clasificación continúan en la actualidad en función de las relocalizaciones que todavía están pendientes en el ámbito de la causa Mendoza y de los procesos de integración socio urbana que se iniciaron efectivamente en los barrios Villa 31, Villa 20, Rodrigo Bueno y Fraga. No incluiré en el presente análisis los complejos "Villa Olímpica" y el correspondiente al Programa PROCREAR en el barrio de Parque Patricios, en tanto en esos casos el Estado ha implementado la planificación y edificación de los mismos, pero luego procedió a determinar únicamente los criterios para la adjudicación de las unidades de vivienda en un esquema de créditos en Unidades de Valor Adquisitivo otorgados por entidades financieras (que merecería un estudio aparte por el riesgo que introduce respecto de la sustentabilidad de esos créditos) para sectores medios.

Cabe destacar que en los tres tipos de complejos se han detectado falencias constructivas, deficiencias edilicias y problemas de diseño (sobre todo respecto de determinados espacios que se pensaron con una finalidad que no tuvo en cuenta la necesidad de quienes los ocuparían), hechos que coadyuvaron en el rápido deterioro de las viviendas que los componen y por supuesto, de los espacios de uso común. En algunos casos el nivel de deterioro alcanzó un estado que llevó al dictado de una Ley que declaró la emergencia, entre las que se puede citar:

> Ley 623 (Soldati, año 2001), Ley 625 (Illia, año 2001), Ley 1333 (Ramón Carrillo, año 2004), Ley 1686 y su posterior 2737 (Piedrabuena), Ley 177 (corresponde a 8 conjuntos y da lugar a la creación del Programa de Rehabilitación y Conjuntos Urbanos, año 1999)[11]

Los motivos que llevaron a estos inmuebles a estar en una situación edilicia que implique que se los declare en emergencia son, por supuesto, variados y con orígenes diversos. En primer lugar, los ya mencionados respecto del diseño debiendo subrayarse que en las tres categorías de Conjuntos se repiten los vinculados al espectro social. Mientras parece haberse instalado un consenso en cuanto a la dimensión optima de los complejos de viviendas, dejando de lado los edificios de altura (con la sola excepción contemporánea del Barrio Padre Mugica), en todos los momentos históricos se subestimó o directamente excluyó la incorporación de las necesidades vinculadas con la actividad económica y/o social de los habitantes de los mismos. En igual sentido, se ha intentado imponer sistemáticamente el diseño de los espacios de uso común por sobre las costumbres y vinculaciones ya establecidas entre vecinos. Abundan los ejemplos de espacios verdes, de descanso o para otros fines que nunca se utilizaron de esa manera, sino que sirvieron para la actividad comercial que antes de la relocalización se realizaba en la unidad habitacional o para la recuperación de residuos reciclables. En el mismo orden de ideas, casi sin excepción los espacios de tránsito o de libre circulación no se usan de acuerdo a lo diseñado, sino que terminan obedeciendo a las dinámicas vinculares y sociales pre existentes.

A todo esto, se agrega la ausencia estatal una vez entregada la unidad de vivienda, ya sea en

11. Ib., página 9.

posesión o con la traslación del dominio. No huelga mencionar que, en general, se utilizaron estos complejos de viviendas para relocalizar a cantidades importantes de familias o personas que no habían vivido en un régimen de propiedad horizontal previamente. Este aspecto ha sido subestimado históricamente, pero, con acierto, viene siendo incorporado en los últimos años en los distintos protocolos de relocalización[12].

Es posible considerar entonces que en los Conjuntos Urbanos, principal pero no exclusivamente en los históricos, se produjo una degradación edilicia temprana debido a factores atribuibles a la etapa de planificación y diseño de los mismos, a falencias constructivas y a errores o falta de intervención estatal post mudanza de sus habitantes. Así, se ha llegado a extremos en los que ***"la mayoría de los complejos urbanos construidos en las villas fueron entregados con recepción de obra provisoria y sin infraestructura"***[13].

Ahora bien, sin perjuicio del análisis valioso que puede significar rastrear las causas que llevaron a que los habitantes de estos complejos de vivienda puedan ser incluidos en la categoría de personas que se hallan en situación de déficit habitacional, es menester analizar cómo es el abordaje del Estado ante la situación de emergencia y si el mismo es suficiente para superarla.

Del Informe elaborado por la Defensoría del Pueblo surge con total claridad que la intervención del Ejecutivo porteño puede considerarse como máximo como un paliativo. De hecho, ninguno de los Conjuntos que fueron declarados en emergencia ha superado fehacientemente dicha situación, en tanto ***"La puesta en marcha de las obras estaría determinada por la demanda que surge en los complejos y no en virtud de un plan integral de mejoras"***[14].

En adición a lo expresado, debe tenerse en cuenta que las problemáticas que se observan en torno a los Conjuntos Habitacionales pueden ser de las más disímiles y responder a cuestiones propias de los procesos de cada uno o a algún error puntual de diseño.

Entonces, entre las problemáticas generales podemos destacar:

- edilicias, ya sean por defectos constructivos, falta de mantenimiento o porque el uso que se le dio a algún espacio no es el proyectado.
- de provisión de servicios, principalmente suele presentarse en relación al gas y su causa en general obedece a deficiencias de conexiones o mal estado de las instalaciones.
- falta de conformación o falta de recursos de los consorcios de copropietarios.
- dificultades en la convivencia, que usualmente están vinculadas con procesos de relocalización de distintos asentamientos en un mismo núcleo urbano sin trabajo social previo.

Por su parte, entre las problemáticas particulares de cada conjunto pueden mencionarse a modo de ejemplo algunas de las más diversas. En el Conjunto Urbano Villa Soldati, el diseño de la organización administrativa ha resultado de imposible cumplimiento, lo que ha llevado a que no posea la administración consorcial debida en ningún momento de su historia (el sistema consiste en una serie de administraciones por cada edificio, cada nudo y un consorcio general que debía administrar 119 edificios[15]). En el Conjunto Barrio Padre Mugica, las principales dificultades se encuentran relacionadas con deficiencias constructivas severas, falta de equipamiento comunitario y problemas de convivencia y seguridad (cabe destacar que allí se relocalizó a habitantes del asentamiento "El cartón", la Villa 21-24 y el asentamiento "Agustín Magaldi").

12. "Protocolo base para el diseño e implementación socialmente responsable de procesos de relocalización involuntaria de población" del Instituto de Vivienda de la Ciudad, "Protocolo de Relocalizaciones" de la Provincia de Buenos Aires y "Protocolo para el abordaje de procesos de relocalización y reurbanización de villas y asentamientos precarios en la cuenca Matanza Riachuelo".

13. Informe "Programa de Rehabilitación y Puesta en Valor de Conjuntos Urbanos", página 29.

14. Ib., página 21.

15. Ib., página 23.

Qué problematiza la Defensoría del Pueblo cuando aborda la cuestión de los Conjuntos Urbanos

Existen dos ejes en ese sentido, el primero de ellos es la demanda, es decir, las denuncias que radican -en cualquiera de las sedes o mediante las vías de contacto- los vecinos que viven en alguno de los edificios que componen ese universo. Entre los temas más recurrentes se ubican los problemas edilicios, la falta de servicios o infraestructura y la regularización dominial o el cambio de titularidad.

No resulta llamativo que los principales motivos de queja respondan a cuestiones materiales, fácilmente individualizables y de respuesta concreta. Por el contrario, las temáticas vinculadas a la esfera de lo social, lo comunitario y en algunos casos hasta lo organizativo suelen hallarse en un segundo plano, en tanto el menoscabo que producen en la calidad de vida de los habitantes de los complejos no se manifiesta de manera tan directa.

El segundo eje consiste en la intervención de oficio, allí la mirada busca elaborar un diagnóstico que permita repensar el abordaje estatal con anclaje en lo edilicio, lo urbanístico y lo social, redefinir una política habitacional de manera global, que en sus orígenes fue diagramada para brindar una respuesta material a la problemática de la falta de viviendas, para que sea reconvertida en una política desde y para las personas que se encuentran en emergencia habitacional.

Como organismo entendemos entonces que, al igual que para la realización del diagnóstico, las acciones del Ejecutivo local deben contener paralelamente un eje desde lo arquitectónico y otro desde lo social, que se implementen de manera coordinada y articulando medidas y objetivos en el marco de una estrategia global.

El acompañamiento de los habitantes de los Conjuntos Urbanos ha demostrado a lo largo de los años que las falencias que presentan los edificios y espacios que los componen no sólo se han ido incrementando sino que se han complejizado y van a requerir una intervención sostenida, planificada y previsible desde estos dos ejes descritos para poder rehabilitar y en última medida hacer sustentables los mismos.

Como comentario final de lo problematizado desde la Defensoría, no puedo dejar de mencionar la ausencia total o deficiente participación real de la población objeto de esta política, y precisamente utilizo esta palabra para destacar que el lugar que han ocupado históricamente los habitantes de los Conjuntos Urbanos ha sido el de un objeto, un elemento que sería relocalizado en un nuevo espacio en un primer momento, sin participar del diseño de estos espacios ni por supuesto tener decisión alguna sobre el lugar en que estarían situadas las viviendas. Esta lógica se ha ido repitiendo en mayor o menor medida luego con las intervenciones de emergencia o de rehabilitación parcial de los edificios (tal vez con la única salvedad de lo sucedido en el marco de las acciones de amparo que se han presentado con relación a complejos puntuales), no habiendo logrado revertir nunca completamente las personas ese lugar de elemento sobre el cual las medidas tomadas por el Estado (en su búsqueda de paliar el déficit habitacional) van a repercutir.

Todo esto adquiere mayor relevancia en función del rol que la Defensoría del Pueblo ocupa actualmente en todos los procesos de integración socio urbana que se están llevando a cabo en la Ciudad, que implica que forme parte de las Mesas de Gestión Participativas que se realizan y a través de las cuales aboga para que no se reproduzcan errores del pasado en lo vinculado con los procesos de relocalización de personas.

Conclusiones

Hemos visto a lo largo del presente que la Ciudad de Buenos Aires posee un déficit habitacional importante, que alcanza a más de medio millón de personas. Esta situación no es nueva por supuesto y por ello, desde principios de siglo pasado, se han reproducido diferentes tipos de adaptaciones informales por parte de los sectores que no logran acceder a una vivienda.

Este déficit implica obviamente la vulneración del derecho a una vivienda adecuada en los términos de la normativa local, nacional e internacional y a

la vez he intentado hacer una brevísima descripción de la implicancia respecto de la posibilidad que tiene una persona que lo atraviesa para diseñar y poner en marcha su propio plan de vida que le garantice la satisfacción de su autonomía personal.

Es en función de todo esto que el Estado ha intentado disponer de determinadas medidas para paliar o bien atacar el déficit habitacional. En este sentido, a mediados del siglo XX comenzó a pensarse como alternativa a los asentamientos la posibilidad de que el Ejecutivo creara las viviendas faltantes en forma de Conjuntos Habitacionales de gran densidad, allí donde la Ciudad parecía no haber logrado atraer cantidades ingentes de habitantes.

Esta etapa que se caracteriza por la construcción de los complejos que denominamos históricos (siguiendo la propuesta del Informe "Programa de Rehabilitación y Puesta en Valor de Conjuntos Urbanos") presenta un marcado sesgo cuantitativo con respecto al abordaje del déficit habitacional. La cuestión parece haberse centrado en cuántas viviendas podía producir el Estado sin tener en miras el cómo, y muchos menos el quienes las ocuparían, así como tampoco parece haberse tenido en cuenta la cuestión de la sustentabilidad de las mismas.

Luego se produjeron nuevas modalidades de conjuntos, de menor densidad, en el marco de las relocalizaciones o reurbanizaciones in situ de villas de la Ciudad (a partir de los años 90 y en la actualidad las que se han iniciado en los últimos tres años) y en el ámbito de la causa "Mendoza". Si bien las falencias edilicias y de organización no son exclusivas de los conjuntos históricos, éstos representan un mayor desafío a la hora de su rehabilitación debido a los altos niveles de degradación edilicia, a su escala y a la ausencia de apropiación simbólica producto de la falta de abordaje social. Asimismo, cada complejo presenta algún aspecto particular que debe considerarse en el diseño de la intervención estatal, verbigracia, la imposibilidad de llevar a cabo la conformación consorcial en el caso de Soldati y las dificultades de convivencia que se suscitaron en el Complejo Mugica por la utilización de espacios comunes para la actividad económica de algunos de sus habitantes.

En definitiva, la respuesta del Estado frente al déficit habitacional de la Ciudad ha generado en muchos casos que parte de la población simplemente cambiara de categoría clasificatoria a la hora de mensurar el mismo, pasando a ser considerada en déficit cualitativo en lugar de cuantitativo, pero cabe preguntarse si ha repercutido en una mejor calidad de vida, y si lo hizo, cuánto tiempo se sostuvo esa mejoría.

Completan este análisis, dos cuestiones: es un hecho que la ubicación de los complejos ha favorecido el proceso de segregación espacial de la población de menos recursos de la Ciudad y finalmente, si evaluamos la conducta estatal en el ámbito de la eficiencia, los recursos destinados a la construcción y posterior refacción de estos edificios a lo largo de las últimas décadas, en contraposición con la mejora en la calidad de vida de sus habitantes (o la ausencia de la misma) muestra que ha resultado a todas luces ineficaz.

En términos de qué debe hacer el Ejecutivo ante este cuadro situacional hoy, las respuestas son amplias y complejas, pero vale traer a colación una de las conclusiones del Informe de la Defensoría del Pueblo antes reseñado. *"El IVC no ha desarrollado un proyecto global o plurianual que importe la identificación de los problemas que afectan a los Conjuntos Urbanos y la consiguiente determinación de las obras a ejecutar para su solución. Por el contrario, ese organismo ha puesto en marcha el Programa de Recuperación y Puesta en Valor de los Conjuntos Urbanos a través de diferentes acciones individuales en los distintos tipos de complejos, sin que eso importe una solución real y efectiva a la problemática edilicia que los afecta"*[16].

Sin lugar a dudas hace falta un Plan plurianual, y el mismo debe tener los dos ejes mencionados en el acápite anterior (arquitectónico y social), a la vez que debe incluir un esquema de emergencia para las obras que no permiten dilaciones y están vinculadas con la anulación del riesgo respecto de

16. Ib., página 21.

la integridad física de los habitantes de los Conjuntos Urbanos y otro de rehabilitación definitiva. Todo ello siempre, en el marco de una participación real de la población interesada.

Como observación final quisiera no perder la oportunidad para destacar el valor que posee el acompañamiento social y en la conformación consorcial por parte del Estado cuando éste decide producir vivienda para sectores vulnerables, ya que puede resultar en un valor fundamental para la posterior sustentabilidad de la misma (sin dejar de mencionar los desafíos económicos que presentan los períodos de crisis como el actual). Incluso me permito ir más lejos y afirmar que no sólo debe el Estado acompañar y promover la conformación consorcial, sino facilitar el proceso de reclamos vinculados con falencias constructivas y vicios redhibitorios, pues la manifestación de estas problemáticas y las dilaciones en su corrección debilita seriamente el proceso de apropiación simbólica por parte de sus habitantes y la tramitación de tarifa social, cuando la carga de los servicios pudiera amenazar la sostenibilidad de la vivienda.

Sólo entendiendo el aspecto social y garantizando la participación real en los procesos destinados a garantizar la satisfacción del derecho a la vivienda, podrá revertirse que los mismos consten de la producción material de unidades habitacionales en las que las personas que las habitarán sean un mero elemento, objeto de la acción del Estado. Se impone entonces que dichas personas sean consideradas sujetos de derechos que definen y forman parte de la implementación de la política habitacional.

Se permite y alienta la copia y utilización de todos los contenidos de este sitio web bajo los términos de una licencia Creative Commons BY-NC-SA 3.0

Paula PENACCA*

*. Legisladora Porteña, Bloque Unidad Ciudadana. Presidenta de la Comisión de descentralización y Vicepresidenta de la Comisión de Vivienda. email: paula.penacca@gmail.com

PRESENTADO: 05.06.19

ACEPTADO: 15.07.19

COMPLEJOS HABITACIONALES: DEFICIENCIAS, RIESGOS Y OPORTUNIDADES EN TORNO A LOS PROCESOS DE REURBANIZACIÓN EN CABA

Resumen

El presente artículo pretende sintetizar la historia y situación actual de los complejos habitacionales existentes de la Ciudad de Buenos Aires, repasando sus problemáticas estructurales, las responsabilidades por parte del gobierno y su realidad actual. El conocer estas características ayudará a realizar un análisis sobre el futuro de los nuevos complejos que se están construyendo en el marco de los procesos de re-urbanización. ¿Serán los nuevos complejos un reflejo de los anteriores, o se aprenderá de lo errores?

Palabras Clave: Complejos urbanos, vivienda social, mejoramiento, sostenibilidad.

Summary

This article aims to summarize the history and current situation of the social housing complexes of the Buenos Aires City, reviewing its structural problems, the responsibilities of the government and its current reality. Knowing these characteristics will help to make an analysis about the future of the new complexes that are being built within the framework of the re-urbanization processes. Will the new complexes be a reflection of the previous ones, or will mistakes be learned?

Key words: Urban complexes, social housing, improvement, sustainability.

Introducción

El universo de los Complejos habitacionales de la Ciudad de Buenos Aires agrupa 55 conjuntos con 40.400 unidades funcionales habitadas por alrededor de 130.000 personas. Los complejos más grandes, que cuentan con la mayor cantidad de viviendas agrupadas (entre 2000 y 3000), están ubicados en la comuna 8 (Soldati, Savio I y II y Piedrabuena)

A éstos se le suman los nuevos complejos, los cuales totalizan 4.131 unidades nuevas que están siendo construidas en el marco de los procesos de re-urbanización de villas y sus respectivas leyes, en cuatro barrios diferentes: Villa 31 y 31 bis (Containera 161, Barrio YPF 1032); Villa 20 (Papa Francisco 1702 viviendas); Rodrigo Bueno (564 viviendas) y Playón de Chacarita (672 viviendas). También se contabilizan los proyectos de complejos nuevos para las relocalizaciones del camino de sirga en el marco de la Causa Mendoza[1] Barrio Iguazú (320 viviendas), Barrio Orma (200 viviendas) y Barrio Alvarado (230 viviendas)

Vastos son los análisis y críticas sobre las condiciones edilicias de estos complejos y, por extensión, sobre la calidad de vida que tienen las familias que allí viven, así como también los debates en torno a las responsabilidades sobre el mantenimiento y preservación de dichos edificios. Lo importante es entender el contexto, la historia y las características de cada complejo para poder llegar a ciertas propuestas que permitan mejorar las condiciones actuales.

Marco normativo y responsabilidades institucionales

En tal sentido y analizando brevemente las leyes que abordan de manera directa e indirecta los complejos urbanos, vemos que en el año 1999 se sanciona la ley 177 que crea una comisión técnica para llevar adelante el proceso de escrituración de varios complejos. Por medio de esta ley también se crea en el ámbito de la CMV (en ese entonces, Comisión Municipal de la Vivienda), el Programa de Rehabilitación y Puesta en Valor de los Conjuntos Urbanos.

La sanción de dicha ley habilita, en cierta forma, a que se trabaje y sancionen otras leyes complementarias de rehabilitación de conjuntos específicos, las cuales obligan al Estado a intervenir en los complejos habitacionales de la ciudad. En este sentido, se observan leyes de Emergencia (Ley 623 de soldati, Ley 625 del barrio Illia, Ley 1686 de Piedra buena, entre otras); leyes para regularizar la situación dominial (como la Ley 3.902 del

1. En 2004 un grupo de vecinos presentó una demanda contra el Estado Nacional, la Provincia, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas, reclamando a recomposición del ambiente, la creación de un fondo para financiar el saneamiento de la cuenca y un resarcimiento económico por daños y perjuicios. Posteriormente,la misma se amplió hacia los 14 municipios bonaerenses por los que se extiende la Cuenca Matanza Riachuelo. Así se originó la causa "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)".

2011, vigente hoy en día[2]); leyes de remediación (como la Ley 2.749 de Justo Suárez, o la Ley 3.199 de Castex), entre otras tantas leyes de diversas características. Cabe destacar que al día de hoy se acumulan incumplimientos, acciones parciales y falta de sistematicidad para abordar una problemática que tiene aristas comunes en gran parte de los conjuntos urbanos.

Más allá de que no todos los complejos cuentan con leyes específicas, no se puede soslayar que el IVC (Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires, anteriormente CMV) está obligado a intervenir en los complejos urbanos por su ley de creación, la Ley 1.251. En u na de sus modificaciones, concretada a través de la Ley 2.275 del 2006, incorpora la siguiente facultad en el artículo 6º de la ley original: "Ejecutar políticas y acciones que permitan la puesta en valor, recuperación y mantenimiento edilicio de los complejos urbanos y de viviendas en barrios que se encuentren dentro de la órbita de administración del Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, subsidiando, de corresponder, a propietarios, adjudicatarios o legítimos ocupantes de unidades habitacionales beneficiadas por estas acciones".

Teniendo en cuenta este marco normativo, es claro que desde hace varios años el IVC es el responsable de planificar la recuperación y el mantenimiento de todos los complejos de la ciudad. Cabe destacar que dicha facultad es más que acertada, entendiendo que la mayoría de los problemas estructurales de los complejos son el resultado, en gran medida, de las deficiencias que hubo en el proceso de entrega de las viviendas por parte de los organismos del Estado, a partir de las cuales un gran porcentaje de unidades funcionales no quedaron saneadas legalmente. Este déficit trajo como consecuencia, por ejemplo, serias dificultades para conformar los consorcios y recaudar los fondos para el mantenimiento. No podemos dejar de mencionar otras problemáticas agregadas como: consorcios muy grandes y de difícil abordaje, falta de acompañamiento luego de las mudanzas de familias que vivían en condiciones muy disímiles, indefiniciones con respecto al mantenimiento del espacio público, entre otras tantas.

Un repaso por los problemas estructurales y comunes a todos los complejos

Para poder llegar a un análisis más específico de las políticas de gobierno y los recursos que se han asignado vale la pena repasar y explicar brevemente las principales problemáticas comunes a todos los complejos.

En primer lugar, observamos los problemas estructurales, principalmente el deterioro prematuro de las estructuras de hormigón, cuestión que incluye hierros al descubierto, y debilitamiento de su capacidad de carga, por corrosión o por no conservar las cualidades constructivas. Asimismo, los vecinos reclaman por vicios constructivos (errores de la obra o del proyecto que aparecen después de entregados los departamentos) relacionados con las instalaciones sanitarias y eléctricas. Un ejemplo que da cuenta de esto es el fallo Judicial que logró el Barrio Piedra Buena luego de la presentación de un amparo por parte de vecinos, donde el 23/12/2009 el juez Roberto Gallardo intimó al IVC a que inicie las obras solicitándole que presentara un plan, cronograma de obras y límite de fechas de finalización. En su fallo, Gallardo citó un informe emitido el 2 de octubre de 2009 por la Superintendencia de Bomberos de la Policía Federal. Allí se advirtió sobre "la necesidad de adopción de medidas preventivas tendientes a resguardar la seguridad de las personas en la totalidad de las torres, frente a las condiciones estructurales y no estructurales (caída de mampostería, desprendimiento de recubrimientos, colapsos), las instalaciones eléctricas, las instalaciones de ascensores y de gas".

En segundo lugar, se destaca un fuerte conflicto en torno a los espacios privados de uso públi-

2. En este sentido vale aclarar que el año pasado se votó la Ley 6006, donde se generó una actualización al modificar el texto del artículo 13º de la Ley 3902, redactado ahora de la siguiente manera: "La operatoria creada en la presente ley tendrá vigencia hasta la efectiva regularización dominial de la totalidad de las unidades funcionales que se enmarquen en las situaciones descritas en la misma". En contraposición, realizamos un despacho de minoría (expediente 1907-J-2018), el cual solicitaba que la ley de modificación tuviera un determinado plazo para su ejecución así como un plan de obras concreto que incluyera todos los mejoramientos necesarios. Este plan de obras, junto con la totalidad de las regularizaciones dominiales, debía ser respetado para que se dé por cumplida la ley.

co, donde se observa un abordaje diferencial por parte del Instituto de la Vivienda: mientras que en algunos complejos se realizan las tareas de limpieza y jardinería correspondientes a través del IVC, en otros las realizan cooperativas de UGIS[3] y, finalmente, en muchos complejos no se ocupa nadie. Vale aclarar que este aspecto de la vida en los complejos se encuentra en un vacío legal debido a la discontinuidad del avance de la Ley 680/01, la cual ordenaba conformar una comisión específica que resolvería el dominio de estas parcelas y la responsabilidad sobre su mantenimiento. Han pasado los años y el conflicto aún no ha sido saldado.

Asimismo,no podemos dejar de señalar los conflictos por la prestación de servicios básicos, originados en el desdibujamiento de las responsabilidades de las partes (empresas prestatarias y gobierno) por falta de definición de obligaciones. En este sentido, se observan grandes falencias en torno a deficiencias estructurales por problemas de factibilidad: muchas veces la infraestructura de los servicios no está preparada para el volumen de demanda que abastecen.

Finalmente, observamos el problema de regularización dominial entendida en dos escalas distintas: la escala de las unidades funcionales y la escala consorcial. Con este enfoque se aprecia claramente la fuerte relación entre las dos escalas, donde la falta de resolución en la menor ocasiona problemas en la escala mayor, observándose como resultado muy poca claridad sobre la regularización y división parcelaria y los ya mencionados conflictos a nivel de espacios comunes, entre otros. Con respecto a la regularización dominial de las unidades funcionales, como se dijo anteriormente, existe una ley sobre esta materia sancionada por la Legislatura en 2011: la 3.902. La misma determina la presentación en la Legislatura Porteña, dos veces por año, de informes sobre el estado de avance de los procesos de regularización dominial, desagregado por complejo. Desde la sanción de la ley en 2011 se ha presentado un solo informe, por lo que el estado de avance actual es realmente incierto. En cambio, lo que no es incierto es que todavía quedan muchas unidades funcionales por regularizar y, por consiguiente, muchas familias que hace años viven en esas viviendas sin seguridad en cuanto a la tenencia sobre las mismas.

Para dimensiona la problemática se puede destacar un informe realizado en el 2018 por la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) que evaluó 35 Conjuntos. Sobre el total de los conjuntos analizados, solo dos (J. J. Castro y Nágera) están escriturados al 100%; tres no fueron escriturados por "problemas de dominio de la tierra (San Francisco y Padre Mugica) y de registración catastral, mensura y división parcelaria (Barrio Carrillo); y 21 tienen más del 80% de sus unidades escrituradas.

El conjunto de estas problemáticas se ven reflejadas en los múltiples amparos, actuaciones y expedientes presentados por los vecinos y vecinas de cada uno de los complejos. Los mismos se pueden ver detallados en el informe que realizó la Defensoría del Pueblo en el año 2015[4]

¿Qué recursos destina el gobierno para solucionar estas problemáticas?

Realizando un repaso por el presupuesto asignado a los complejos habitacionales y circunscribiéndonos a la Gestión de Horacio Rodríguez Larreta solamente, vemos que el IVC (Cuadro 1) tuvo un fuerte aumento de presupuesto (357%) entre el año 2016 y 2017, incremento que no se vio reflejado en la ejecución final que fue del 48%. Para el 2018, el presupuesto bajó un 15% con respecto al sancionado 2017, pero su ejecución fue buena: 97.4%. Para el 2019 sólo hubo un aumento del 14% en el presupuesto sancionado, muy por debajo de la inflación.

Si nos adentramos específicamente en el programa nº 106 (Cuadro 2) dentro del IVC, denominado

3. Unidad de Gestión de Intervención social, dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad de Buenos Aires.

4. http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2015/05/ConjuntosUrbanos.pdf

Cuadro 1. Presupuesto total IVC gestión Rodriguez Larreta. Comparativas de ejecución, sanción y evolución de ejecución.

	2016		2017		2018		2019
	SANCION	EJECUCION	SANCION	EJECUCION	SANCION	EJECUCION	SANCION
IVC TOTAL	$ 1,547,020,119	$ 1,343,280,611	$ 7,075,703,395	$ 3,391,224,220	$ 6,038,053,508	$ 5,882,901,127	$ 6,888,348,214
Ejecucion		86.8%		47.9%		97.4%	
Evolucion Sancion			357%		-15%		14%
Evlucion ejecucion				152%		73%	

Fuente: Elaboración propia según datos sobre presupuesto ejecutado a nivel obra que publica el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: data.buenosaires.gob.ar

"Rehabilitación conjuntos urbanos", podemos ver que en el año 2017 hubo un pico en cuanto a la parte del presupuesto total del IVC que representa dicho programa. Ese pico fue alcanzado en la sanción debido a un monto de casi 560 millones de pesos para obras en el conjunto Soldati. La realidad demostró que, si bien parece haber existido la intención de hacer una intervención grande en dicho conjunto, dicha intervención no sucedió y solo se ejecutó un 9% de la partida presupuestaria asignada para tal obra.

En paralelo, se puede observar que este mismo programa (nº 106), encargado de las obras estructurales en los complejos, viene disminuyendo su participación dentro del presupuesto total del IVC, pasando del 13% en 2016 al 8% para este año 2019.

Dentro de este programa se pueden observar obras por conjunto como los casos de Piedra Buena y Soldati, detallados en el cuadro anterior, así como también obras de mejoramiento general y emergencia para la totalidad de los conjuntos. Al respecto, observamos una particularidad (Cuadro 3): existe un aumento del peso presupuestario relativo de estas obras generales, representado dentro del programa nº 106 un 11% en el 2017, un 34% en el 2018 y, para el 2019 se prevé que será un 41% del presupuesto total del programa. A partir de esta observación, cabe suponer que no hay, a diferencia de otros años, una planificación tan específica, individualizada por complejo, sino que prácticamente la mitad del presupuesto de este programa estará afectada a obras de mejoramiento y emergencia generales.

Si nos centramos en la construcción de complejos nuevos en el marco de los procesos de re-urbanización, podemos ver que el programa nº 104 (Cuadro 4) de "Reintegración, integración y transformación de villas", contiene tres de los cuatro barrios que están siendo urbanizados a gran escala. En este sentido, vemos que el programa abarca un porcentaje muy alto del presupuesto total del IVC sancionado por ley: 44% en el 2017, 48% en

Cuadro 2. Presupuesto total para el programa nº 106 y sus principales obras.

	2016		2017		2018		2019
	SANCION	EJECUCION	SANCION	EJECUCION	SANCION	EJECUCION	SANCION
REHABILITACION CONJUNTOS URBANOS - IVC	$ 197,208,800	$ 181,815,813	$ 1,411,495,100	$ 251,719,376	$ 527,102,000	$ 458,529,256	$ 546,503,781
Programa s/total IVC	13%	14%	20%	7%	9%	8%	8%
PIEDRABUENA	$ 25,000,000	$ 9,732,577	$ 119,557,300	$ 19,005,964	$ 29,100,000	$ 37,392,969	$ 85,000,000
Proporción sobre el total del programa	*13%*	*5%*	*8%*	*8%*	*6%*	*8%*	*16%*
SOLDATI	$ 30,000,000	$ 29,064,910	$ 558,843,050	$ 21,870,610	$ 73,100,000	$ 92,266,855	$ 189,298,871
Proporción sobre el total del programa	*15%*	*16%*	*40%*	*9%*	*14%*	*20%*	*35%*

Fuente: Elaboración propia según datos sobre presupuesto ejecutado a nivel obra que publica el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: data.buenosaires.gob.ar

Cuadro 3. Presupuesto total para el programa nº 104 y recorte por obras de mejoramiento general para todos los conjuntos.

	2016		2017		2018		2019
	SANCION	EJECUCION	SANCION	EJECUCION	SANCION	EJECUCION	SANCION
REHABILITACION CONJUNTOS URBANOS - IVC -	$ 197,208,800	$ 181,815,813	$ 2,452,210,405	$ 251,719,376	$ 527,102,000	$ 458,529,256	$ 546,503,781
MANTENIMIENTO Y MEJORAS EN CONJUNTOS URBANOS	$ 10,758,800	$ 19,331,020	$ 112,710,000	$ 19,258,534	$ 23,800,000	$ 15,567,848	
OBRAS DE EMERGENCIA	$ 50,000,000	$ 80,457,112	$ 130,000,000	$ 117,581,933	$ 147,232,000	$ 153,388,413	$ 109,900,245
OBRAS DE SEGURIDAD							
OBRAS MENORES EN BARRIOS	$ 15,000,000	$ 869,893	$ 25,960,000	$ 30,807,430	$ 10,200,000	$ 16,902,700	$ 48,000,000
TOTAL MEJORAMIENTO IVC	$ 75,758,800	$ 100,658,026	$ 268,670,000	$ 167,647,897	$ 181,232,000	$ 185,858,961	$ 157,900,245
Proporción sobre el total del programa	*38%*	*55%*	*11%*	*67%*	*34%*	*41%*	*29%*

Fuente: Elaboración propia según datos sobre presupuesto ejecutado a nivel obra que publica el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: data.buenosaires.gob.ar

el 2018 y 47% para el 2019. Aquí cabe aclarar, entonces, que observamos una clara intención de avanzar con las viviendas nuevas en el marco de la re-urbanización de las villas, en contraposición con el prácticamente nulo avance en las obras de infraestructura básica de los sectores consolidados (los barrios existentes), fundamentales para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Este punto es crítico y fue planteado con preocupación por los vecinos de los barrios al momento de debatir las leyes de re-urbanización (Ley nº 5.705 de Villa 20, Ley nº 5.798 de la Rodrigo Bueno y Ley nº 5.799 de Playón de Chacarita). Debido a la falta de consenso con el Gobierno dxe la Ciudad de Buenos Aires, esta preocupación no logró quedar reflejada con ningún tipo de garantía concreta en los textos de las leyes.

A través del cuadro 4 se puede observar que la construcción de las viviendas de la Villa 20 (llamadas Papa Francisco) y las de Fraga (Playón de Chacarita) no tuvo, en el año 2017, un alto grado de ejecución, a diferencia del año 2018 en el cual no sólo cumplió casi al 100% su ejecución, sino que en algunos casos lo superaron.

Por otra parte, yendo al caso de la Villa 31 y 31bis, se puede observar en el cuadro 5 que, sobre el

Cuadro 4. Presupuesto total para el programa nº 104 y sus principales obras.

	2016		2017		2018		2019
	SANCION	EJECUCION	SANCION	EJECUCION	SANCION	EJECUCION	SANCION
REINTEGRACION, INTEGRACION Y TRANSFORMACION DE VILLAS	$ 2,100,000	$ 103,313,413	$ 3,134,182,995	$ 1,365,496,684	$ 2,920,080,000	$ 3,136,739,621	$ 3,222,248,117
Programa s/total IVC	0.1%	8%	44%	40%	48%	53%	47%
FRAGA	$ -	$ -	$ 875,942,055	$ 266,726,875	$ 746,500,000	$ 716,802,384	$ 948,554,052
Proporción sobre el total del programa			*28%*	*20%*	*26%*	*23%*	*29%*
RODRIGO BUENO	$ -	$ -	$ 164,773,250	$ 181,959,400	$ 639,000,000	$ 789,402,539	$ 943,342,465
Proporción sobre el total del programa			*5%*	*13%*	*22%*	*25%*	*29%*
VILLA 20 CONSTRUCCION DE VIVIENDAS Y OBRAS EXTERIORES	$ -	$ 101,592,880	$ 2,016,404,000	$ 890,240,876	$ 1,296,829,000	$ 1,404,302,508	$ 1,306,511,600
Proporción sobre el total del programa		*98%*	*64%*	*65%*	*44%*	*45%*	*41%*

Fuente: Elaboración propia según datos sobre presupuesto ejecutado a nivel obra que publica el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: data.buenosaires.gob.ar

total del presupuesto de la Secretaría de la cual depende, el peso del programa de "Infraestructura, vivienda y Coordinación Gubernamental" se sostiene año a año siempre cerca del 90%. Asimismo, la construcción de viviendas nuevas, tanto las del sector de la llamada Containera como las viviendas en el Sector YPF, apenas acumulan aproximadamente el 30% del total del presupuesto de la Secretaría. En este sentido, cabe destacar la diferencia con los otros procesos de re-urbanización llevados adelante por el IVC -Villa 20, Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita- teniendo en cuenta que en la Villa 31 y 31bis una gran parte del presupuesto es asignada a las obras de infraestructura y un porcentaje bastante menor para las obras de viviendas nuevas -en total, 1.200 unidades-, muy por debajo de la necesidad del barrio para realizar el necesario esponjamiento y la des-densificación.

Finalmente, cabe destacar que la construcción de las Viviendas de la Villa 31 y 31 bis es ejecutada por un área que específicamente se encarga de ese proceso de re-urbanización, la Secretaría de Integración Social y Urbana, dependiente de Jefatura de Gabinete de Ministros. Al respecto, debemos señalar, con cierta preocupación, que poco ayuda a la claridad metodológica y conceptual necesaria en procesos tan complejos como las re-urbanizaciones y mudanzas de familias con experiencias habitacionales disímiles el hecho de que los mismos sean gestionados por diferentes organismos con sus diversas lógicas y dinámicas institucionales.

Conociendo el presente y pensando en el futuro

Frente a este escenario de gran stock de viviendas en complejos existentes -con sus problemáticas históricas- y del stock de viviendas nuevas que ya están siendo estrenadas, nos surge una gran preocupación: ¿serán los nuevos complejos un reflejo de los complejos existentes?, ¿o se podrá revertir las situaciones problemáticas de los existentes y evitarlas en los nuevos?

En este sentido, lo primero que debemos mencionar es que se debe trabajar fuertemente en políticas habitacionales que aborden de manera integral las complejidades de los Conjuntos Urbanos, abarcando no sólo los problemas estructurales, de mantenimiento, de servicios y legales, sino también el fortalecimiento de interrelaciones vecinales que permitan a los ciudadanos hacer un seguimiento de las propuestas, los avances y su cumplimiento. A tal efecto, se requiere principalmente de la real intención política y de gestión de abordar esta problemática con objetivos concretos y realizables, con presupuesto acorde a lo planificado y con prioridades establecidas. Las acciones aisladas no van a solucionar los problemas que hemos descrito, transversales a todos los complejos de la Ciudad.

En segundo lugar, no se puede dejar de considerar la historia de los complejos urbanos sino que se la debe tener muy presente a la hora de hacer

Cuadro 5. Presupuesto total para la Unidad Ejecutora nº 2175, Secretaría de Integración Social y Urbana.

	2016		2017		2018		2019
	SANCION	EJECUCION	SANCION	EJECUCION	SANCION	EJECUCION	SANCION
SECRETARIA DE INTEGRACION SOCIAL Y URBANA	$ -	$ 57,579,266	$ 1,498,068,183	$ 1,481,043,770	$ 3,519,824,352	$ 3,557,424,573	$ 5,528,402,807
INFRAESTRUCTURA , VIVIENDA Y COORDINACION GUBERNAMENTAL			$ 1,319,273,002	$ 1,261,018,642	$ 3,259,011,732	$ 3,272,134,843	$ 5,341,002,819
Programa s/total SEISYU		0.0%	88.1%	85.1%	92.6%	92.0%	96.6%
VIVIENDAS NUEVAS EN CONTEINERA					$ 145,761,790	$ 152,322,322	$ 15,497,752
Proporción sobre el total del programa					4%	5%	0%
VIVIENDAS NUEVAS EN YPF					$ 672,717,190	$ 963,358,519	$ 1,703,560,695
Proporción sobre el total del programa					21%	29%	32%

Fuente: Elaboración propia según datos sobre presupuesto ejecutado a nivel obra que publica el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: data.buenosaires.gob.ar

efectivo el uso y goce de las viviendas nuevas. De la historia se aprende que, si no existe un acompañamiento de las familias a nivel social, no se asesora sobre la figura de consorcio, no se considera las necesidades de las familias que van a ser mudadas -ya sean económicas, sociales o culturales- los procesos pueden ser conflictivos y poco sostenibles. Se debe pensar en políticas públicas que consideren las realidades de las familias que se mudan a su nueva vivienda, que analicen y propongan acciones de acompañamiento y seguimiento que permitan a las familias ejercer sus derechos y cumplir con sus nuevas obligaciones. No se debe permitir que esta gran inversión pública se degrade en pocos años, sólo por negligencia del propio Estado al no saber entender las necesidades de las familias a las cuales les estaba entregando una solución habitacional, que además debe ser definitiva.

Se debe trabajar sobre consensos que clarifiquen los puntos fundamentales en cuanto al abordaje de la rehabilitación integral y sustentabilidad de los conjuntos habitacionales de viviendas sociales; las funciones del Estado y sus organismos; la responsabilidad de las empresas prestatarias y su articulación con los organismos del Estado; la consideración y evaluación de los equipamientos urbanos mínimos que deben acompañar a los complejos; la regularización y definición de espacios públicos, comunes y privados; los parámetros mínimos de participación de la población afectada en el diseño de los nuevos complejos. Este trabajo debe ir acompañado, además, por instrumentos de articulación y seguimiento de la gestión (mesas de trabajo, veedurías ciudadanas, etc.); cuadros tarifarios accesibles; entre otros dispositivos.

En el marco de un año electoral que se inicia y sabiendo lo atrayente que resulta para la gestión actual de la Ciudad cortar cintas en inauguraciones, llamamos la atención sobre los puntos antes mencionados. Teniéndolos en consideración, sin ser excluyentes, podremos decir que, por lo menos, hemos prestado atención a lo que la historia nos cuenta para no repetir los errores que han ocasionado que el acceso a un derecho básico como la vivienda sea problemático para muchas familias.

Bibliografía

Ley n° 177. Sanción 15/04/1999. Publicación: BOCBA N° 703 del 28/05/1999. http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley177.html

Ley n° 623. Sanción: 09/08/2001. Publicación: BOCBA N° 1271 del 07/09/2001. http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley623.html

Ley n° 625. Sanción: 23/08/2001. Publicación: BOCBA N° 1281 del 21/09/2001. http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley625.html

Ley n° 1.686. Sanción: 28/04/2005. Publicación: BOCBA N° 2205 del 06/06/2005 Aceptado el veto parcial por Resolución Nº 314. http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1686.html

Ley n° 3.902. Sanción: 15/09/2011. Publicación: BOCBA N° 3784 del 04/11/2011. Reglamentación: Decreto Nº 512/012 del 22/10/2012. http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3902.html

Dictamen de Minoría Expediente 1907-J-2018. Autoría Paula Penacca, Comisión de Vivienda, 09/08/2018. http://consultas.labor.legislatura.gov.ar/pages/download.aspx?IdDoc=166152

Ley n° 2.749. Sanción: 12/06/2008. Publicación: BOCBA N° 2978 del 24/07/2008. http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2749.html

Ley n° 3.199. Sanción: 24/09/2009. Publicación: BOCBA N° 3286 del 26/10/2009. http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3199.html

Ley n° 1.251. Sanción: 04/12/2003. Publicación: BOCBA N° 1853 del 08/01/2004. http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1251.html

Ley n° 2.275. Sanción: 21/12/2006. Publicación: BOCBA N° 2615 del 30/01/2007. http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2275.html

Ley n° 5.705. Sanción: 24/11/2016. Publicación: BOCBA N° 5048 del 16/01/2017. http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5705.html

Ley n° 5.798. Sanción: 23/03/2017. Publicación: BOCBA N° 5113 del 24/04/2017. http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5798.html

Ley n° 5.799. Sanción: 23/03/2017. Publicación: BOCBA N° 5113 del 24/04/2017. http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5799.html

SECCIÓN

/EXPERIENCIAS

Se permite y alienta la copia y utilización de todos los contenidos de este sitio web bajo los términos de una licencia Creative Commons BY-NC-SA 3.0

Eduardo BEKINSCHTEIN*

*. Arquitecto. Presidente de la Sociedad Central de Arquitectos. Profesor consulto FADU/UBA. Presidente de FADEA (Federación Argentina de Entidades de Arquitectos) email: ebekins2@gmail.com

PRESENTADO: 05.06.19

ACEPTADO: 15.07.19

LOS GRANDES CONJUNTOS DE VIVIENDA SOCIAL. UN DILEMA A RESOLVER

Resumen

El artículo se refiere a la situación de los grandes conjuntos habitacionales que se construyeron en Argentina, durante los años 1970 y 1980 financiados por el Estado. Se describe la situación de deterioro constructivo, los problemas sociales, jurídicos y administrativos que se han generado a partir de decisiones gubernamentales que siguieron las modelos de la época en los países centrales para resolver el problema de la vivienda de los sectores más vulnerables de la población. Se mencionan casos similares en otros países y se plantea la alternativa "rehabilitación o demolición" que se encuentra en el eje de la discusión en la actualidad. Se propone, a partir de una decisión política, encarar programas multidisciplinarios para resolver el problema, considerando que nuestro país no está en condiciones de destruir un patrimonio, que aún con graves problemas de inserción social y deterioro, constituye un patrimonio que debe ser rescatado.

Palabras Clave: Conjuntos habitacionales, rehabilitación.

Summary

This article refers to the state of the large housing complexes that were built in Argentina between the years 1970 and 1980 and were funded by the Government. Here we describe the construction deficits and the social, legal and administrative problems that were generated due to decisions from the Government that followed the models of that time that were applied in central countries to solve the housing problems of the most vulnerable groups of the population. We mention similar cases from other countries and we discuss the alternatives "rehabilitation or demolition" that are today at the center of the discussion. We propose the development of multidisciplinary programs to solve this problem based on the implementation of public policies. We believe our country should not destroy these building complexes that despite their grave deterioration and social problems, they constitute a heritage that should be rescued.

Key words: Housing complexes, rehabilitation, Public politics.

Introducción

En Europa se produjo a partir de la posguerra un desarrollo acelerado de la construcción de viviendas populares. Se produjeron miles de viviendas para superar el déficit habitacional y reemplazar las viviendas destruidas durante la guerra. Para ello se desarrollaron sistemas de construcción industrializada, especialmente en Francia, Alemania y Holanda. Se construyeron enormes conjuntos habitacionales de unidades de pequeña superficie con la lógica del monoblock. Podríamos llamar a ese período, parafraseando a Alvin Tofler, "la primera ola de la vivienda social". Pensamos que en los últimos años se está produciendo, en Europa," la segunda ola".

Se ha planteado la discusión, en la mayoría de los países mencionados, acerca de qué hacer con estos grandes conjuntos, en los que se combinan los problemas constructivos, su degradación con graves problemas sociales, entre otros, anomia, segregación y dificultades de acceso a las áreas centrales. La alternativa planteada es demoler estos barrios y reemplazarlos por nuevas unidades de mayor superficie y comodidades y por supuesto de mayor precio, o reciclar las viviendas aprovechan do las posibilidades de lo construido.

En Inglaterra, en plena época de Margaret Tatcher se demolió buena parte del conjunto Hyde Park Flats en Sheffield, Inglaterra,*(2) mientras en Francia está en marcha un plan para demoler 150.000 viviendas de los "grands ensembles".*(3) Por su parte en Holanda, más precisamente en Ámsterdam se ha demolido un gran sector del barrio Bijlmer y fue reemplazado por viviendas de distinta tipología con el criterio de impulsar la diversidad, construyendo además equipamiento urbano de alta calidad. También en Suecia, las viviendas construidas en el famoso plan de Un Millón que contribuyó a terminar con el déficit, están actualmente en plena transformación. *(1)

Hyde Park Flats Sheffield en demolición.

Hyde Park Flats Sheffield Circulación en Planta Baja.

¿Y POR CASA CÓMO ANDAMOS?

Como una respuesta simple e inmediata a los problemas de los grandes conjuntos, en nuestro país se han construido una gran cantidad de viviendas individuales que, si bien resuelven algunos de los inconvenientes de las viviendas en altura, generan otro tipo de problemas que escapan al alcance de este artículo.

Con respecto a los grandes conjuntos, es poco lo que se ha hecho y nos encontramos hoy ante la alternativa que se han planteado en los países europeos: **"demoler o rehabilitar"**.

La primera ola de la vivienda llegó a nuestro país unos años más tarde que en Europa. Tomamos como buenos sus propuestas y compramos sin beneficio de inventario sus sistemas y sus fábricas de viviendas. En distintas épocas, se construyeron grandes conjuntos, con métodos tradicionales y/o industrializados, en el Área Metropolitana de Buenos Aires, en las grandes ciudades del interior y también en otras capitales de provincia.

El conjunto de Sheffield, del que hablamos más arriba, se tomó entre nosotros como modelo en aquella época y se analizaba en las Facultades de arquitectura. En general, estos Conjuntos, están

Barrio Ejercito de los Andes (Fuerte Apache) Provincia de Buenos Aires. Argentina.

Conjunto Presidente Sarmiento 1172 viviendas + 200 ampliaciones. Año 1973. Conurbano Bonaerense. Provincia de Buenos Aires.

ubicados lejos del centro, con escaso equipamiento y con dificultades de acceso a los lugares de trabajo, ya que no entran a estos conjuntos los medios de transporte colectivo.

Es así que hoy nos encontramos aquí con la segunda ola, y es importante la reflexión sobre el futuro de estos barrios, que independientemente de los problemas constructivos, sociales y económicos que tienen, constituye un patrimonio construido que alberga alrededor de un millón de personas. Muchos de aquellos conjuntos que se construyeron lejos de los centros urbanos, se encuentran hoy, 40 ó 50 años después, rodeados de viviendas suburbanas.

Nuestras condiciones son distintas: las viviendas no están en locación sino en propiedad, y evidentemente las condiciones económicas también son diferentes, tanto desde el punto de vista de los usuarios como de la capacidad del Estado, para realizar los trabajos indispensables. Por otra parte, las crisis económicas recurrentes, alejan la posibilidad de que el Estado realice inversiones importantes.

Cabe decir que hemos realizado hace unos años, desde la Sociedad Central de Arquitectos, en convenio con la Secretaria de Vivienda de la Nación, un estudio exhaustivo en todo el país sobre este tema.*(1) Los problemas de todo tipo que generaron estos conjuntos están descriptos en un trabajo publicado bajo el nombre de **"Proyecto Rehabitar, Programa de rehabilitación de los conjuntos habitacionales construidos por el Estado "***(1) que reúne datos estadísticos, propuestas constructivas y de orden jurídico -administrativas, así como reflexiones sobre caminos a seguir.

Detectamos 691 conjuntos que comprenden más de 235.000 viviendas construidas desde los años 70. Hay situaciones diferentes, pero en general tienen problemas comunes desde el punto de vista legal-administrativo, - no se han escriturado- tienen serios deterioro constructivo y de su tejido social, así como han generado la ruptura de la trama urbana y degradación del entorno.

En ese sentido, la integración urbana de estos conjuntos implica una suma de acciones concatenadas. Se deberán estudiar en cada uno, sus relaciones con las centralidades, ejes principales y su conexión con los barrios lindantes. La idea principal de estas acciones es desdibujar los bordes a fin de obtener la interacción con el entorno, revalorizar el espacio público y proporcionar y delimitar las transiciones entre lo público, lo privado y lo común.

Es importante considerar que, por las dimensiones de las viviendas, el espacio público es el lu-

gar de vinculación, y la verdadera expansión del hábitat privado.

Tiene que dejar de ser "tierra de nadie", rediseñar las plantas bajas, para que parte de ellas estén a cargo de sus habitantes y el municipio se haga cargo del espacio restante como en cualquier barrio de las ciudades.

Por otra parte, en muchos casos, estos conjuntos se encuentran desvinculados del trazado existente, por ello se propone, según cada caso, abrir calles que continúen con la trama urbana del entorno inmediato y reducir el tamaño de las manzanas. Estas operaciones podrán ser de utilidad además para reorganizar las cocheras, no previstas en los diseños originales, y los accesos, así como también para subdividir el complejo en grupos más pequeños, factibles de ser administrados. Toda esta Ingeniera legal en conjunto con el trabajo social pertinente tiene como objetivo central, concluir con los procesos incompletos de la asignación de las viviendas, uno de los factores principales que contribuye a la degradación de los conjuntos.

Las nuevas calles serán tratadas como vías conectoras entre los distintos sectores del conjunto y con el área urbana que lo rodea. En estos conjuntos muchas veces se hace imposible marcar el límite entre los espacios públicos y las áreas comunes de cada edificio, que genera una ausencia del sentido de pertenencia a estos espacios. Tanto los habitantes de estos conjuntos, como otros ciudadanos entran en una confusión urbana en cuanto a la función y propiedad de estos espacios. De esta forma al ser, en algunos casos, muy amplios e imposibles de mantener por los usuarios, se transforman en tierra de nadie. La propuesta apunta a controlar estos espacios, realizando proyectos de subdivisión que reduzcan esas áreas y clarifiquen los limites dominiales correspondientes.

Con respecto a la rehabilitación física de los sectores, se propone actuar a través de proyectos específicos para cada sector a rehabilitar para aplicar la solución más adecuada, dependiendo del contexto en el que se insertan. Inclusive, dentro de un mismo barrio, las condiciones para emprender una rehabilitación son muy diferentes en distintas áreas, por las características y la historia de las comunidades que las habitan.

El criterio es acompañar y potenciar las transformaciones espontáneas, que se han producido tanto en el exterior como en el interior de la vivienda, considerando el proceso integral de la intervención, alcanzando los objetivos de reforma del hábitat y la seguridad jurídica que la convierta en sustentable y jurídicamente segura. En ese sentido, incorporar estos crecimientos de la vivienda representa un desafío por parte de los múltiples actores intervinientes, pero también implica asumir responsabilidades tanto por parte de los habitantes como de los diferentes organismos institucionales.

Como propuesta específica, a modo de ejemplo, el Programa presentó un proyecto de ampliación de las cocinas adosadas para poder ampliar las unidades, realizando los trabajos desde el exterior de las viviendas, siguiendo modelos exitosos realizados en conjuntos europeos. En cuanto a estas construcciones adosadas a la vivienda original, se trabajará a partir de la realidad, existente, consensuando un marco de acción común a todas las viviendas en las que se puedan desarrollar estas ampliaciones. Este proceso deberá contemplar la seguridad estructural de las construcciones y considerarlo dentro de un plan de rediseño del espacio urbano y de readecuación del estado dominial de las viviendas.

Es imprescindible considerar en el nuevo diseño, calles que permitan el paso de ambulancias, bomberos y la recolección de la basura, funciones elementales que actualmente, en muchos conjuntos no se pueden cumplir.

Pensar en un crecimiento en altura de expansión vertical para cada vivienda, como terrazas balcones, crecer hacia el exterior con baños y cocinas, u otros usos dependiendo de la necesidad, tiene como ventajas, economizar tiempos de ejecución, disminuir el lapso de los trabajos en el interior de la vivienda y aumentar la superficie de las mismas. Aprovechar al máximo las vistas y el aire, abrir fachadas y economizar energía, reformular el tratamiento de los halls y pasillos de acceso, abrir tabiques, serán otras intervenciones a analizar en la rehabilitación de las viviendas.

Barrio 1000 Viviendas en Chubut Argentina en proceso de rehabilitación. Instituto Provincial de la Vivienda de Chubut.

En síntesis, será necesario redefinir los límites entre lo privado, lo público y lo común. Por una parte, el municipio deberá asumir el mantenimiento de los espacios públicos, los consorcios deberán encargarse del espacio común y las propias familias a las que les sean asignadas las superficies sobre las que están implantadas las construcciones en cuestión, tendrán el compromiso y la responsabilidad del mantenimiento y cuidado de las mismas, a partir de la regularización dominial.

Estos proyectos integrales de rehabilitación, de acuerdo a la experiencia internacional y algunos casos de éxito realizados en nuestro país requieren la acción coordinada de equipos multidisciplinarios, integrados, entre otros, por arquitectos, ingenieros, abogados y trabajadores sociales, que estén dispuestos a trabajar codo a codo con los habitantes para elaborar con consenso los proyectos integrales y realizar en conjunto los trabajos de recuperación de los barrios.

En síntesis, su **rehabilitación es posible y necesaria** a partir de un plan integral y el compromiso político para encarar la reconstrucción simultánea de cada conjunto en todos los aspectos del problema: legales, administrativos. Constructivos y socioculturales.

Bibliografía

(1) Programa Rehabitar. Hacia un Programa de Rehabilitación de los Conjuntos Habitacionales construidos por el Estado. Eduardo Bekinschtein/ Lucía Calcagno/ Domingo Pablo Risso Patrón. Secretaría de Vivienda/Sociedad Central de Arquitectos/Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo 1ª Edición 2013.

(2) ¿EXISTE LA SALVACIÓN PARA EL EDIFICIO MÁS SATÁNICO DEL REINO UNIDO? (UNA PEREGRINACIÓN A PARK HILL, SHEFFIELD) 25 SEPTIEMBRE, 2014 Vicisitud y sordidez Blog.

(3) Lacaton Anne, + Plus. La vivienda colectiva, Territorio de la excepción. Druot Frédéric, Ed. Gustavo Gilli, SI, Barcelona. 2007.

(4) Baliero H, Bekinschtein E, Borthagaray M., y otros "Del conventillo al conjunto habitacional" - Revista Summa 192, octubre de 1983 Págs. 32 a 40.

(5) Baliero H, Bekinschtein E, Borthagaray M., y otros "Desarrollo Urbano y Vivienda. Introducción al estudio de la Acción del Estado.

(6) Censos Nacionales de Población y Vivienda. Web site Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC)

(7) Dunowicz Renee, Amarilla Beatriz, Boselli Teresa, Velazco E. Hasse R. "El desempeño edilicio. La vida de los edificios en el tiempo"

(8) Rodulfo María Beatriz "Políticas habitacionales en la Argentina, estrategias y desafíos"

SECCIÓN

/RESEÑAS

Se permite y alienta la copia y utilización de todos los contenidos de este sitio web bajo los términos de una licencia Creative Commons BY-NC-SA 3.0

*. García, A. y Rosa, P. (comp. 2019) Editorial Cooperativa El Zócalo, Buenos Aires. ISBN:978-987-4061-14-0

PRESENTADO: 27.06.19

ACEPTADO: 15.07.19

Reseña de libro

"EXCLUIDOS FINANCIEROS. ACTORES, POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS EN LA ARGENTINA DEL SIGLO XXI"

ARIEL GARCIA Y PAULA ROSA

Esta obra compilada por Ariel García y Paula Rosa, con prólogo de Alejandro Rofman, reúne un conjunto de aportes de grupos de trabajo e investigadores de larga trayectoria en el análisis del campo social y los estudios territoriales, pertenecientes a diversas universidades del Área Metropolitana de Buenos Aires (UBA, UNGS, UNSam, UNM, UNPaz, UNDAV y UNQ)[1].

La investigación se interroga en torno a las formas de acceso al crédito de los excluidos financieros, específicamente de los sectores vulnerables y vulnerabilizados que no disponen de posibilidades de obtener préstamos de la banca formal. Esta cuestión evidencia una problemática que se profundiza cuando los procesos de neoliberalización conllevan a una extensión de la precarización socio-laboral de diversos actores sociales: las (im)posibilidades y/o restricciones para el acceso al financiamiento y el ahorro.

No obstante, en el marco de dichas (im)posibilidades y/o restricciones se pueden encontrar aprendiza-

1. El libro se compone de capítulos cuya autoría pertenece a Ariel García, Paula Rosa, Alejandra Amantini, Christian Arnaiz, Javier Brán-coli, María Claudia Cabrera, Adriana Clemente, Carlos Cowan Rosa, Fernando Fontanet, Inés Liliana García, Martín Hornes, Nahuel Lizitza, María Florencia Marcos, Ruth Muñoz, María Muro, Rodolfo Pastore, Alejandro Rofman, Sandra Sterling, Marcelo Torrano y Marcela Vío.

jes pasibles de ser aprehendidos para el diseño de políticas públicas orientadas a la inclusión social. Si la exclusión es una noción que permite entrever los matices en el acceso a los derechos, los aspectos y problemas abordados en el libro permiten reconocer formas cotidianas para resolver la carencia de crédito formal de las cooperativas, las dificultades para el acceso al consumo de los hogares y los márgenes entre los que se desenvuelven las políticas estatales, especialmente las municipales.

Estos aprendizajes pretenden aportar algo más para los tiempos que se vienen en Argentina, en donde las políticas estatales se dirijan al fomento del trabajo y a la búsqueda de una integración orientada a mejorar las condiciones estructurales: una búsqueda por saltear las escalas de conocimiento. En efecto, a partir de la incorporación de experiencias de investigación se trata de nutrir un corpus teórico desde el que lograr mayores niveles de abstracción, a partir de enfoques holísticos que parten de una crítica a las formas atomizadas e individualizantes de construcción de conocimiento. Esa es una meta que une e inspira a los capítulos de esta obra.