

Notas sobre la política habitacional en el AMBA en los años '90

María Cristina Cravino, Raúl Fernández Wagner, Omar Varela¹

Resumen

El presente trabajo intenta dar cuenta de lo acontecido con las políticas habitacionales en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los años '90. Esta década se caracterizó por la ausencia de políticas sostenidas y efectivas -sólo se observaron algunas acciones particulares y erráticas-, en un contexto social y urbano de profundos cambios y agravamiento general del problema socio-habitacional.

Es precisamente en los años 90, que Buenos Aires sufre un proceso de transformación importante, en gran medida asociado a los efectos de la globalización. Este proceso posiciona a algunos espacios como competitivos y por lo tanto atractivos para las inversiones (como por ejemplo la zona norte del Conurbano). Esto está vinculado a la construcción y/o ampliación de las autopistas urbanas y al desarrollo de nuevas áreas residenciales, cuyo destino son los sectores de altos ingresos. Por otra parte, las áreas socio-espaciales que se consideran rezagadas o no competitivas en esta lógica, son el escenario que refleja el agravamiento de la situación social y habitacional.

El costo de habitar la ciudad se ha elevado como consecuencia directa de iniciativas de inversión público-privada en materia de reforma urbana, del mayor costo de los servicios públicos privatizados y de fuertes inversiones privadas en las nuevas tipologías residenciales de las élites en la periferia, que modifican el mercado habitacional y de la tierra urbana.

Partimos de la dificultad de que la investigación académica sobre el tema es escasa y de que no se cuenta con datos censales recientes. En el presente trabajo entonces, se intenta dar algunas aproximaciones a los elementos que forman parte de la tendencia o enunciar algunas de las problemáticas más importantes que se presentan.

1. La política habitacional en Argentina

Antecedentes

La política habitacional Argentina comenzó a esbozarse a principios de siglo, en medio del proceso de construcción de las bases de un sistema de seguridad social. La crisis urbana se desató en Buenos Aires a principios de siglo debido a las malas condiciones de vida de los inmigrantes europeos y la proliferación de cuartos de alquiler en inquilinatos. El Estado se ocupó de lo que constituía la principal forma de acceso a la vivienda para los sectores de bajos ingresos mediante la primera ley de congelamiento de alquileres (en 1923) y luego con la construcción de viviendas “sociales” mediante la Comisión Nacional de Casas Baratas.

A mediados de la década del '40 se abordaron nuevos problemas. Mediante la Ley de Propiedad Horizontal se permitió el acceso a la propiedad en altura en las áreas centrales urbanas. El Banco Hipotecario Nacional (BHN) financió más extensamente el acceso a la vivienda de los sectores medios con créditos treintanales. El Estado organizó la construcción de barrios “modelo” (como Ciudad Evita) para trabajadores.

¹ Docentes e investigadores de las áreas de Políticas Sociales y Urbanismo del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

A partir de allí, se consolidaron las instituciones del Estado de Bienestar, en el estilo argentino, que fuera de los de mayor alcance en América Latina entre los años '50 y '80. La "vivienda social" fue creciendo en importancia en la agenda pública primero con la Comisión Nacional de la Vivienda en 1955, luego con la organización del Fondo Federal de la Vivienda en 1959, hasta llegar en 1965 a la creación de la Secretaría de Estado de Vivienda -dependiente primero del Ministerio de Economía y luego del de Bienestar Social-. Este organismo, con sucesivos cambios, se mantuvo hasta los años '90.

El camino constitutivo de un sistema centralizado de provisión de "vivienda social" comenzó con la creación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) en 1972, y que fue finalmente instrumentado en forma efectiva en el año 1977.² El FONAVI se organizó con una administración centralizada de los fondos en Secretaría de Vivienda de la Nación, y una distribución territorial de la gestión basada en los Institutos Provinciales de Vivienda (IPVs)³. Hasta 1992, cuando se federalizó el sistema, el FONAVI había construido un promedio de 32.000 viviendas al año.

Comparando lo sucedido en el ámbito internacional, este sistema de provisión se cristalizaría tardíamente, es decir cuando las políticas de financiamiento de la oferta ya eran severamente cuestionadas y se planteaban políticas alternativas -con participación de la población- y organismos de Naciones Unidas promovían su versión de la facilitación.

Los cambios en las políticas habitacionales en Argentina en los años '90. La deconstrucción de la "vivienda social"

En términos generales se puede afirmar que, si bien pareciera que hubo pocos cambios en los años '90 en materia de políticas habitacionales, en esencia el cambio fue profundo. La apariencia esta dada por la continuidad del FONAVI, pero éste cambió su sentido y forma de gestión; el Banco Hipotecario Nacional se privatizó, y los servicios públicos también. Lo que caracterizó esta etapa es el cambio en la relación Estado-mercado. Se puede decir que en un país con un ambicioso sistema nacional de provisión de vivienda, montado sobre principios solidarios e intenciones redistributivas, lo que se ha dado es un proceso de deconstrucción de la vivienda social.

En la década del '90 Argentina experimentó un profundo cambio, como producto de los imperativos del sistema financiero global, que tuvo como centro la reestructuración del Estado. Las ventas de las empresas públicas, las privatizaciones y/o concesiones de los servicios, la reducción de personal y las transferencias de competencias hacia las provincias, fueron en esencia, las consecuencias del ajuste estructural convenido con la banca internacional. Este proceso significó el inicio de un camino de desmantelamiento de las instituciones de la seguridad social y un paulatino reemplazo por múltiples reaseguros privados.

² La ley 21.581 establecía una contribución salarial hacia el Fondo del 5% a aportar en partes iguales por empleadores y empleados, mas aportes de los trabajadores autónomos (20%). La Ley especificaba que el destino del financiamiento eran sectores de población de "recursos insuficientes" (definido vagamente como: "quienes no alcancen a cubrir la amortización de una vivienda económica en 30 años").

³ En la Provincia de Buenos Aires se llama Instituto de la Vivienda de Buenos Aires (IVBA) y en la Ciudad de Buenos Aires es la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV).

La condición de “vivienda social” ha sido abandonada -e incluso condenada- en los años ‘90 en las acciones de las políticas neo-liberales y en las recomendaciones de las agencias internacionales. La promocionada reinstauración del principio liberal de la responsabilidad individual en el acceso a la vivienda, implica asimismo el abandono de la noción de la responsabilidad compartida y los principios de solidaridad social.

Banco Hipotecario Sociedad Anónima

El rol social del financiamiento a la vivienda que el Banco Hipotecario Nacional había tenido desde 1946, va a extenderse hasta fines de los ‘80, cuando en el contexto de la reforma del Estado, se plantea su privatización. El primer paso se da en 1994, donde una reforma de la Carta Orgánica convirtió al Banco Hipotecario Nacional (BHN), en banca mayorista con el fin de lograr mayor nivel de recuperos de los créditos para la vivienda mediante una nueva operatoria de titularización de hipotecas.

La reforma que, siguiendo los lineamientos del Banco Mundial (BM), eliminó el crédito blando (altamente subsidiado), intentó formar un mercado de capitales utilizando el mercado secundario de hipotecas como fuente de recursos a largo plazo. Se buscó extender los plazos de financiamiento, reducir las tasas de interés y aumentar la proporción de vivienda financiada.

La reforma intentó que entidades crediticias financien la construcción de viviendas a las empresas. De este modo el BHN adquirió las hipotecas generadas constituyendo un fondo de inversión inmobiliaria, las cuales estaban reaseguradas en el exterior y mediante un Fondo Común emitió títulos que fueron vendidos al público. Este régimen denominado de “*securitización*”,⁴ convirtió las deudas hipotecarias en títulos especiales que se ofertaron en el mercado de valores, lo cual implicó que los bancos que operaron en el sistema cobraron las cuotas de las hipotecas y pagaron las utilidades correspondientes a los tenedores de títulos.

El sistema de securitización y las otras alternativas de financiamiento creadas apuntaron a atraer hogares de niveles de ingresos medios (desde \$ 1.500) que no poseían vivienda propia. El umbral de acceso que establece es alto, pues en Argentina los hogares que pasarían este “corte” son sólo el 35%.

Finalmente en 1998, el Banco Hipotecario Nacional privatizó el manejo de su cartera bajo una figura que se denomina Banco Hipotecario S.A. cuyo control mayoritario está ejercido por el grupo IRSA, que en los años ‘90 devino en uno de los mayores propietarios de tierras urbanas del país.

Cambios en el sistema de provisión de vivienda social

Lo acontecido en los últimos años con el FONAVI en Argentina es también un ejemplo claro de deconstrucción de la vivienda social. El cambio que se introdujo en 1991 en el FONAVI, fue la eliminación de los gravámenes del 5% de las remuneraciones a cargo del empleador

⁴ La securitización, se considera una tecnología financiera que moviliza los activos permitiendo liberar los pasivos que los financia, reduce los costos financieros, elude riesgos de tasa de interés y duración, evitando desfasajes, mejora la transparencia del riesgo crediticio esperado y discrimina los roles de cada uno de los participantes mejorando la eficiencia. La securitización, resulta una eficaz alternativa de fondos para el sistema financiero, pues transforma los préstamos en “títulos valores” que se colocan en el mercado de capitales.

(con el objetivo de bajar costos laborales) y se los reemplazó por un impuesto a los combustibles líquidos y al gas natural⁵. Esta recaudación debe asegurar al Fondo un monto mínimo de 75 millones de dólares mensuales. En caso contrario, lo faltante será compensado por el Tesoro Nacional. Así desde 1992 el Fondo maneja un monto de 900 millones de Dólares anuales.

Si en la génesis del Fondo había estado presente la constitución de un “seguro solidario” (en el sentido positivo de la “seguridad social”), de todos los trabajadores que no podían acceder a la vivienda, el cambio, engañoso por cierto, donde el Estado se compromete mediante un impuesto a asegurar una suma fija para el fondo, implica el fin de dicho “seguro”.

Si bien el Fondo aún se mantiene, se produce un deslizamiento de la conformación de un derecho a una discusión por el origen de los fondos. Otro proceso que larvadamente está ocurriendo es que el Fondo, que durante la década del '80 y principios de los '90 tenía un recupero de la inversión casi nula,⁶ ha comenzado a partir de 1993 a elevar su tasa de recupero (por aumento de las cuotas y límites a la morosidad), con lo cual su monto en giro se ha elevado.⁷ Es de esperar que bajo la lógica del equilibrio de las cuentas fiscales el tesoro reduzca sus aportes paulatinamente. Lógicamente detrás de ello lo que se tiene es un proceso de reducción de la proporción de subsidio, mediante la elevación de las cuotas a los destinatarios –y un aumento del riesgo de desalojo- que paulatinamente va acercando el sistema a las modalidades de financiación privada, y alejándolo del alcance de los sectores más pobres.

Nueva relación Estado- mercado

Lo aquí descripto respecto al BHN y el FONAVI, es el capítulo final de un sistema habitacional que por muchos años ensayó un sólo tipo de respuesta al problema de la vivienda de los sectores de más bajos ingresos. El montaje y funcionamiento de un sistema de provisión de viviendas llave en mano, produjo principalmente conjuntos habitacionales, los cuales constituyen aún hoy retazos de “ciudad-dormitorio”, que acarrearán nuevos problemas urbanos y sociales.

Este tipo de respuesta, denominado como “vivienda social” estuvo en realidad bastante lejos de serlo en la justa definición del término, teniendo en cuenta además el grado de impacto en la población que se pretendía alcanzar. En su reemplazo –también incompleto y parcial- en los años '90 se propugnó que nuevamente sea el mercado el “proveedor”. Si bien Argentina aún no desarmó su FONAVI, éste ha perdido el sentido inicial, y en todo el sistema se verifica que se adoptó el postulado que el Banco Mundial impulsa en su documento de 1992, es decir que en un mejor funcionamiento del mercado estaría la respuesta.

En el Congreso Interamericano de Vivienda, realizado en 1995 en Argentina -que nucleó todas las cámaras de la construcción del subcontinente- el empresariado argentino de la mano de funcionarios del BHN, después de enfatizar que *“la vivienda propia es el resultado*

⁵ Ley 23.966.

⁶ Entre los años 1979 y 1989 el nivel de recupero por pago de cuotas de los beneficiarios del Programa FONAVI, promedió el 1,39% del total del ingreso al fondo, y el 1,42 de la inversión en vivienda. (SVOA, 1988)

⁷ El recupero de la inversión en el sistema FONAVI, se elevó en 1993, 1994 y 1995 alrededor de \$160 millones dólares anuales, es decir a casi el 20% de lo aportado por el tesoro. Si a esto se le suman impuestos que las provincias adicionan, el volumen total del fondo se ha situado en estos años por encima de los 1.200 millones de dólares.

del esfuerzo personal” y que “la propiedad privada debe ser el principio fundante de cualquier política de vivienda” (Conclusiones del Tema I “Los Usuarios”), argumentó que:

*... Dado una fuerte presión a que se reduzcan los subsidios a la vivienda, es decir a que todo crédito que se otorgue tenga su recupero.... y, dado que esta es la base sobre la que las nuevas líneas de *titularización de hipotecas* del BHN se está diagramando parte importante de la política habitacional futura... se propone que... ”en el futuro construyamos viviendas para quienes puedan pagarlas (sean estos sectores medios altos) pues de todos modos las viviendas dejadas vacantes por estos serán ocupadas por otros sectores de menos ingresos y a su vez, las dejadas vacantes por estos otros, serán ocupadas por otros de menores recursos, y así sucesivamente se llegará con soluciones a los de mas bajo ingreso...”*

Con este argumento el empresariado manifestaba que el elevado costo (de ejecución y financiero) de la vivienda “llave en mano” que estaban en condiciones de proveer, requiere condiciones de repago que establezcan un piso alto al que sólo pueden acceder sectores medios y medios-altos, únicos pagadores efectivos de cuotas hipotecarias mediante el sistema de “securitización”. La propuesta es tomar los fondos públicos y construir viviendas para los sectores altos de la sociedad y que las usadas, dejadas por estos, sean ocupadas por los sectores bajos. Esta estrategia de efecto cascada o de “filtrado” fue muchas veces propuesta como solución para el problema de la vivienda. Es el mecanismo mediante el cual stocks de vivienda nuevas de alto costo son liberadas sucesivamente a sectores medios y medios bajos, en la medida que estas envejecen, se deterioran y presentan obsolescencia simbólica y/o funcional. Esta visión que enfatiza por un lado una más rápida declinación de la vida útil del stock de viviendas, establece por el otro una cruda carrera entre los hogares por la mejora de las condiciones de la vivienda, un premio cuando su economía está en ascenso, y una condena a habitar viviendas del stock en peores condiciones en la medida que descienden sus posibilidades. Las consecuencias urbanas de estas estrategias son altamente críticas, aparte de ser ingenuas, pues supone que el mercado inmobiliario, que es especulativo por naturaleza, no va a retener stocks de viviendas vacantes, o utilizar estrategias de precios, congelamientos, etc.

El Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (luego de la reforma de 1992 ya mencionada) adoptó esta política y financió un conjunto de emprendimientos, bajo la forma de urbanizaciones cerradas, en el interior del país. En el Gran Buenos Aires se promocionó un desarrollo urbano en tierras de la Ex Base Aérea de Morón, que finalmente no llegó a concretarse.

Transformaciones en el Area Metropolitana de Buenos Aires en los ‘90

Los procesos actuales configuran un cuadro complejo de profundas transformaciones del Area Metropolitana de Buenos Aires.

Esta transformación conlleva a que los mercados habitacionales urbanos vuelvan a colocarse como centro de la especulación. Quienes tienen poder adquisitivo son el objetivo de los nuevos emprendimientos inmobiliarios urbanos del capital concentrado. Quienes tienen la necesidad como prioridad son el objetivo de clientelismo político, de propietarios que promueven la ocupación de sus tierras, de prestamistas usureros, de locadores y proveedores, que obtienen ganancias generalmente vendiendo productos subestándar sobrevaluados, u obligados a autoproducir su suelo urbano.

Tres aspectos se distinguen claramente:

- a) Una violenta transformación de los mercados inmobiliarios, que encarecen la tierra, el transporte y los servicios, es decir el “habitar la ciudad” en general.
- b) Una apropiación de mayor superficie urbana por habitante por parte de los sectores sociales altos, que condicionan el espacio residencial contiguo habitado tanto por sectores medios como de bajos ingresos.
- c) La generación de nuevos y complejos problemas ambientales y urbanos como resultado de los nuevos emprendimientos urbanísticos.

2. Las políticas habitacionales en el área metropolitana durante los años 90

El Area Metropolitana es definida para esta ponencia como la región compuesta por 24 municipios⁸ del Gran Buenos Aires más la Ciudad de Buenos Aires.

En primer lugar, queremos resaltar tres particularidades que hacen difícil caracterizar las políticas habitacionales en el Area Metropolitana a lo largo de los años 90:

- a) Por un lado, es digno de destacar que primó la omisión de la intervención estatal. Es decir, nos encontramos con que el impacto de los lineamientos de políticas esbozados o madurados durante la década tuvo como consecuencia sólo “experiencias” de carácter puntual o de “prácticas”, en algunos casos recurrentes, que nos permiten observar tendencias de actuación ante los problemas suscitados.
- b) Por el otro, vinculado a lo anterior, existen fuertes diferencias y matices en estas prácticas, en particular entre lo sucedido en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires -y dentro de éste existen diferenciaciones municipales-, que encuentran sus raíces en su conformación histórica, que, a su vez, signaron problematizaciones distintas de la cuestión de la tierra y la vivienda. Sin embargo, podemos encontrar puntos de contacto en cuanto a los objetivos propuestos en ambos territorios que nos permiten referirnos a un nivel de generalidad común.
- c) Por último, son escasas las investigaciones en profundidad que permitan evaluar la gestión estatal en política de vivienda de los gobiernos del Area Metropolitana.

Los años 90 significaron la continuidad y aceleración de procesos de urbanización que se fueron dando en la década anterior:

En el Gran Buenos Aires:

- La continuación de la modalidad de tomas de tierra por parte de sectores de bajos o casi nulos ingresos. Se trata de aquellos que no pudieron acceder a un lote en el marco del

⁸ Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Martín, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López.

mercado. Sobre este fenómeno no existen datos certeros⁹, pero nuevas ocupaciones son registrados por los medios de comunicación; a su vez de ellos también dan cuenta los funcionarios municipales y provinciales y las organizaciones sociales barriales y las organizaciones no gubernamentales (ongs).

- El “boom” de las formas de urbanización de los sectores de altos ingresos, tales como countries, barrios cerrados, clubes de campo, chacras, etc. Sobre esto hay más información recabada, pero no está cuantificada adecuadamente.

Ambos procesos tienen lugar, particularmente en la segunda y tercer corona del Gran Buenos Aires. La novedad a fines de los años 90 es que los sectores de bajos y de altos ingresos entran a competir por los espacios intersitiales vacantes. Esto es posible gracias a que existen tecnologías – y sectores con alta concentración de capitales que pueden hacer uso de estas tecnologías- que permiten que los emprendedores privados especializados en tipologías residenciales para sectores medio-altos y altos, transformen en aptos predios sin condiciones previas para uso residencial.

En la Ciudad de Buenos Aires:

- Las “villas miseria” crecieron en densificación a partir de la construcción en altura y excepcionalmente en la ampliación del suelo ocupado. Las cifras del crecimiento son imprecisas, girando desde un aumento de casi el 100% entre 1991 y 1999 según datos oficiales y 200% según cifras manejadas en algunos ámbitos políticos u de organizaciones villeras de segundo grado. Tampoco se cuentan datos certeros durante el período acerca de la presencia de casas tomadas e inquilinatos, pero hay indicios de que se mantendrían en niveles estables. Se han observado desalojos (bajo diferentes metodologías¹⁰) en algunas zonas de reconversión urbana de la ciudad, como por ejemplo en el barrio del Abasto.

Habrá que esperar a los próximos datos censales para tener una idea acabada de las transformaciones ocurridas. Los números oficiales acerca de la situación de irregularidad dominial indican pocos cambios para el área metropolitana, región que se mantiene en cifras semejantes al promedio nacional¹¹. Sin embargo, otros aspectos de la situación habitacional se nos presentan como de difícil lectura, por lo que resultan polémicos, lo que suscitó discusiones metodológicas no agotadas.

⁹ Hay datos que indican, aunque no con claridad, que se estarían produciendo procesos de densificación a partir del hacinamiento, la construcción de una segunda vivienda para parientes o allegados en un mismo lote, a la vez que cierta expansión de las tomas en porciones de tierra vacante cercanas a tomas anteriores a partir de la necesidad de una nuevas generaciones de obtener un lugar para habitar.

¹⁰ Nos estamos refiriendo a la entrega de dinero por parte de los emprendedores a los ocupantes para que se retiren “por propia voluntad” y sin conflictos y también a las acciones judiciales que se ampararon en una nueva legislación que endureció las penas en caso de “usurpación”.

¹¹ El promedio nacional arroja 16,9% y el GBA un 16,2%. Los resultados preliminares de la Encuesta de Economía Popular, realizada en el Instituto del Conurbano de la UNGS para cuatro municipios – Moreno, San Miguel, Malvinas Argentinas y José C. Paz- son coincidentes con los del SIEMPRO que utilizó la Lic. Jimenez. Sin embargo, llama la atención un 6,9% de ocupantes por “cesión o préstamo”, que podría estar indicando una estrategia de invisibilización de situaciones de ocupaciones de hecho.

En relación a la política habitacional de esta región, podemos afirmar que prácticamente se centró en el tratamiento de la cuestión de la tierra y las acciones en el rubro vivienda resultaron marginales en cuanto al conjunto.

Las intervenciones del Estado en el área metropolitana respecto a la tierra por lo general fueron *ex post*. Esto significó que los sectores de bajos ingresos fueron los protagonistas de la política habitacional, autourbanizando y autoconstruyendo la ciudad. Esto acentuó la tendencia que signó los años 80 y significó el abandono de ciertas experiencias incipientes, también durante la misma década, en la Provincia de Buenos Aires que había intentado pasar a una política activa, produciendo tierra con servicios para sectores populares.

Encontramos una continuidad con las políticas de radicación, que se habían logrado afirmar sobre todo en el plano discursivo en la segunda mitad de la década del 80, durante el proceso de transición democrática. Radicación significa, en estos casos, la regularización dominial de las tierras ocupadas (en su gran mayoría fiscales para el caso de la Ciudad de Buenos Aires y privadas para el Gran Buenos Aires) y re-urbanización de los barrios. Para las villas miseria, tanto de la Ciudad como del GBA, esta última requiere de un proceso complejo porque implica –además de aspectos jurídicos- modificaciones en los lotes y las viviendas a fin de adaptarlas a las normas vigentes.

En el año 1990 se dictaron leyes de implicancia nacional¹² sobre tierras fiscales nacionales y se crearon sus consiguientes organismos de aplicación, que permitieron de forma más amplia su transferencia a ocupantes de hecho. En 1996, la primera Constitución de la Ciudad le dio status cuasi de derecho¹³ a la radicación, cambiando el escenario para la emergencia de políticas, actores y demandas.

Creemos que el surgimiento de estas políticas se debe a cuatro razones:

- 1) La aparición de nuevas reivindicaciones, como la de los “asentamientos” que comenzaron a surgir a comienzos de los años 80 o las demandas de los villeros ante el desalojo llevado a cabo principalmente por el último gobierno militar.
- 2) El fracaso de las políticas “llave en mano”, es decir el ofrecimiento de viviendas -principalmente en conjuntos habitacionales- a sectores que no podían acceder a un mercado formal. Este fracaso tiene diferentes dimensiones: el alto costo de la construcción -muchas veces superior al mercado-, el crecimiento de la brecha entre demanda y oferta estatal y problemas de diseño que convirtieron al hábitat ofrecido en una vivienda insatisfactoria para los usuarios.¹⁴
- 3) La profunda reforma del Estado, que se acentuó a partir de 1989. Esta permitió la venta de tierras ociosas, dentro de la lógica de las privatizaciones. Esto tiene que ver tanto con el

¹² Podemos mencionar, entre otras: a) la Ley 23.967/89, que autorizó la transferencia de los inmuebles del dominio privado del Estado Nacional o entes descentralizados, que no fueran necesarios para el cumplimiento de sus funciones o gestión, a los estados provinciales y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para posterior venta a sus actuales ocupantes o para planes sociales de tierra y vivienda. b) el Decreto 1.001/90, que permitió la transferencia de la tierra a sus “actuales ocupantes” o a sus “formas asociativas”.

¹³ El artículo 31 en un párrafo dice: “Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva.”

¹⁴ Cabe puntualizar que en las políticas anteriores en los hechos se diferenciaban viviendas para clase media y viviendas para “pobres” (léase particularmente “villeros”), con calidades diferentes.

modelo de “estado mínimo” y eficiente, como con el objetivo de ingreso de dinero fresco para paliar el déficit fiscal y pagar los compromisos de la deuda externa. Respecto de las tierras ocupadas por sectores pobres, a estas no se les podía lanzar al mercado para darle un uso “productivo” o de urbanización de sectores solventes. Aquí que se dio una coincidencia táctica circunstancial entre actores que impulsaban estas políticas desde una perspectiva de contenido social con aquellos que priorizaban los aspectos vinculados al ajuste fiscal (léase principalmente Ministerio de Economía).

4) Los lineamientos fijados por los organismos internacionales de crédito que propusieron, en términos generales, políticas sociales focalizadas y específicamente en cuanto a política de vivienda tendían a “soluciones habitacionales”, que apuntaban a estándares mínimos de hábitat, lo que no se relacionaba necesariamente con la construcción de viviendas -como tradicionalmente se había realizado-.

Se dictaron normas que dieron lugar a la creación de nuevos organismos: a nivel nacional el Programa Arraigo (actualmente vigente) y en la Ciudad de Buenos Aires a varios Programa de Radicación¹⁵, que se sumaron a los ya existentes como la Comisión Municipal de la Vivienda. En la Provincia de Buenos Aires jugó un rol importante la Subsecretaría de Tierras.¹⁶

A esto se le debe agregar a mediados de la década la sanción de una ley¹⁷ que busca regularizar globalmente tierra privada (y sus viviendas) bajo ciertos requisitos. Esto es, incumbe a aquellos casos que se encuentren en situación irregular dominialmente a pesar de haber comprado legalmente la propiedad. Se trata generalmente de lotes que fueron adquiridos en cuotas y que una vez terminadas de pagar no se llegó a la escrituración por desinterés del propietario o por otras razones. En algunos casos puntuales se aplicó a tomas de tierras, pero este aspecto fue muy polémico y en algunos casos negado. Al igual que las políticas de radicación presenta una lógica de “amnistía” ya que fija una fecha límite¹⁸ para el ingreso al beneficio.

Por el contrario, para el caso de villas y asentamientos ubicados en tierras privadas o fiscales no nacionales, los instrumentos de regularización fueron diversos, dependiendo del actor¹⁹ que tuviera la iniciativa o hegemonizara la decisión. Se utilizaron leyes de expropiación a nivel barrial (que en muchos casos se encuentran caducadas); compra directa al dueño con intermediación del Estado; compra al dueño por parte del Estado para posterior venta a los ocupantes (esto se realizó también por diferentes vías²⁰) y en el caso de tierra municipal, por medio de ordenanzas²¹, entre otros.

¹⁵ Tuvo una existencia como tal de dos años, luego continuó con el mismo nombre pero relegado dentro de las acciones en las villas y luego fue creado uno con nombre similar durante la gestión radical de 1996.

¹⁶ Este organismo cambió desde 1983 en adelante sucesivamente de nombre y de dependencia dentro del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

¹⁷ Ley 24.374/09 conocida como “Ley Pierri”, debido a su impulsor.

¹⁸ En este caso se debía acreditar ocupación pública, pacífica y continua durante 3 años con anterioridad al 1 de enero de 1992.

¹⁹ Este está vinculado al diagrama de opciones de los actores estatales o de las organizaciones sociales.

²⁰ El Fondo del Conurbano de hecho compró tierras de asentamientos del Gran Buenos Aires.

²¹ Estos casos son poco numerosos.

Los datos disponibles para realizar una evaluación sobre estos programas son parciales, escasos, nulos, dudosos u “off the record”²². Esto hace que tanto una ajustada caracterización de la situación como una evaluación cuantitativa y cualitativa sea la principal deuda pendiente que permitan repensar y realizar una crítica a las políticas urbanas aún vigentes.

A modo de síntesis, y como toda síntesis en cierta medida forzada, podemos observar:

- A diferencia de las políticas predominantes durante las tres décadas anteriores a los años 80²³, la propuesta estatal para las ocupaciones irregulares fue en la década de los 90 la radicación, para lo cual se fijaron las normas jurídicas, aunque insuficientes, que permitieron el comienzo de la prosecución de este objetivo. Esto habilitó a estos habitantes a aspirar a ser propietarios de sus tierras, lo que implicó el reconocimiento de que las villas y los asentamientos no constituían ya una escala en un virtual ascenso social, sino que por el contrario, eran seguramente el único tipo de hábitat que podían esperar. Se asumió, sin mediaciones, que la equidad habitacional pasaba por igualar a todos los miembros de la ciudad como “propietarios”.²⁴ Esto suponía una cristalización de las situaciones muy desiguales y de hecho una secundarización de la cuestión de la vivienda. Escapa a los objetivos de la presente ponencia analizar esta compleja situación que genera la contradicción de que para acceder a la propiedad se la haya violado y que para acceder a un bien individual se deba recorrer un camino colectivo, que requiere necesariamente de la presencia de organizaciones sociales.
- No sólo la complejidad de las intervenciones jurídicas y urbanísticas deben ser analizadas. Por el contrario, aparecen a la luz cuestiones tales como los entramados de intereses que se construyen alrededor de la cuestión, el rol de las organizaciones sociales en la prosecución de la reivindicación de la tierra para los ocupantes de hecho y el de los distintos niveles del Estado, junto a lo actuado por las organizaciones no gubernamentales, la Iglesia y los medios de comunicación. Como en el punto anterior, aquí sólo podemos señalar que las intervenciones del Estado se yuxtapusieron a conflictividades preexistentes en los barrios y que por lo tanto modificaron y en algunos casos dirimieron sobre estas, generando a su vez -y en otros transfiriendo- conflictividades nuevas.
- Fueron notoriamente escasas las intervenciones que tomaron la problemática de la vivienda en sentido estricto. Hasta el alcance que le pudimos dar a la presente investigación, esta cuestión aparece vinculada a las necesidades de la regularización (corrimiento de casas por alta densidad, demolición por apertura de calles, etc.), la ejecución de obras públicas (en particular viales) o por demandas puntuales de actores

²² Esta dura calificación surge de la búsqueda sistemática de información al respecto. Nos hemos encontrado recurrentemente en entrevistas a funcionarios sobre las dificultades del manejo de información confiable. Tampoco encontramos evaluaciones que en profundidad analicen los impactos o resultados cubriendo los déficit de información oficial.

²³ Cabe recordar todos los intentos frustrados o éxitos de erradicación de las villas de la Ciudad de Buenos Aires, particularmente durante la dictadura de Onganía y del Proceso de Reorganización Nacional. En la Provincia de Buenos Aires, con algunas excepciones, primó el “dejar hacer” y en la segunda mitad de los años 70 alojó a gran cantidad de los desalojados por el Intendente de la capital.

²⁴ Resulta paradójica la afirmación de quien fuera la titular del Banco Hipotecario, perteneciente a la UCEDE (partido de derecha) de “convertir a cada proletario en propietario”.

tales como los gremios²⁵. Aquí es necesario remarcar que existe una fuerte brecha entre el Gran Buenos Aires y el interior de la provincia. Por decisión política²⁶ las acciones de oferta estatal de vivienda se abocaron prácticamente sólo al interior.

- Un factor a tener en cuenta para una revisión crítica de las políticas es la utilización de dos modalidades de transferencia: en bloque e individual. La primera demostró fuertes dificultades que implicaron postergar o no poder resolver la escrituración individual de los lotes (más aún cuando se aplicó a villas con intrincados procesos de urbanización), no mostrándose claro el rol del Estado en la resolución de conflictos. La segunda permitió algunos avances, pero la falta de datos sistemáticos para el área impiden una precisa evaluación. A su vez, se observó una disputa por la legitimidad de las intervenciones, tanto dentro de los actores estatales como de las organizaciones sociales que en algunos momentos paralizaron o produjeron contradicciones en las acciones estatales. A todo esto se deben sumar problemas presupuestarios²⁷ o de falta de ejecución de los gastos previstos, en algunas situaciones, por las modalidades organizacionales adoptadas para llevar a cabo las políticas de radicación.
- Merece destacarse que algunos casos fueron tomados separadamente por el Estado, tanto a nivel nacional como por el Gobierno de la Ciudad. Esto interpela acerca del alcance de las políticas y plantea dilemas en relación a posibilidades y factibilidades de las decisiones y a los impactos reales de las intervenciones. Tal es el caso de la Villa 31 de Retiro que espera aún una definición pública.
- Que la población haya quedado cautiva de la gestión monopólica de los servicios urbanos privatizados, profundiza la estratificación social, puesto que la calidad deficiente de las prestaciones, los costos más altos y la presión al cobro y los cortes de servicios, son discriminados por capacidades de pago y/o de endeudamiento.

A modo de cierre

La cuestión urbano-habitacional en el Área Metropolitana de Buenos Aires se presenta entonces con elementos muchos más complejos y contradictorios que en el pasado, en un contexto de evolución y cambio. La característica general es la acumulación de problemas no resueltos. En síntesis:

- ✓ La cuestión habitacional urbana está relegada en las agendas político-institucionales argentinas. Paradójicamente en el Área Metropolitana de Buenos Aires –el espacio donde el problema urbano y habitacional es más crítico- la ausencia del tema es prácticamente total.
- ✓ Los municipios, receptores de crisis transferidas -muchas veces en nombre de la descentralización- no pueden a su vez delegar la responsabilidad que sobre el problema

²⁵ Para el caso de la Provincia de Buenos Aires, los fondos provienen del nivel nacional (ej. Programa Solidaridad) mientras que en el caso de la Ciudad de Buenos Aires las construcciones corrieron por cuenta de la Comisión Municipal de la Vivienda.

²⁶ Informantes claves a nivel provincial resaltaron la “visibilidad” de estas obras en el interior de la provincia que permitiría una mayor acumulación política que si se hubiera invertido un monto equivalente en vivienda en el GBA, donde la magnitud del déficit haría imperceptible la obra y por tanto el rédito político.

²⁷ El caso más destacado es el Programa Arraigo que actualmente carece de presupuesto.

les cabe a ningún otro nivel. Por el contrario, deben enfrentarlo en un marco institucional de escasa autonomía, pocos recursos y -en muchos casos- deficiente organización y capacidad de gestión.

- ✓ Las organizaciones civiles y comunitarias son en gran medida en quienes está recayendo la responsabilidad de atender la penuria habitacional de la población más pobre (como se daba en los tiempos de la filantropía). Estas lo hacen con mucho esfuerzo y pocos fondos, por lo tanto con un pequeño impacto en la solución integral.
- ✓ El AMBA ha soportado una política explícita de la Provincia de Buenos Aires, de no-construcción de viviendas con fondos públicos en su territorio, por casi 10 años. Si bien se invirtió en otros servicios habitacionales (infraestructura y equipamientos) ello ha sido insuficiente en cantidad y calidad.
- ✓ El AMBA se maneja con instrumentos de política territorial y urbana que más bien constituyen un compilado de leyes inviables, regulaciones socialmente injustas y una gran imposibilidad de gestión integral de la región, donde la relación entre la ciudad de Buenos Aires y el resto del Conurbano está aún lejos de conjugarse.
- ✓ La pobreza ha aumentado enormemente en el período y por consiguiente la penuria habitacional, donde se profundizan los problemas existentes. Particularmente se destaca la emergencia de nuevas tipologías de problemas que no están siendo siquiera considerados.
- ✓ A la problemática habitacional descripta hay que sumarle el importante deterioro de los conjuntos habitacionales de los años '60 y '70 derivado de deficiencias constructivas, de diseño y de la gestión (y dentro de ella, el mantenimiento) de los programas bajo los cuales se construyeron. Esta situación que no suele ser considerada en los programas de intervención habitacional del Estado.
- ✓ Existe una grave situación en materia de regularización dominial. Las principales situaciones dan cuenta de: a) problemas en la transferencia de la propiedad; b) falta de instrumentos normativos homogéneos; c) lentitud en la regularización frente a la dinámica del proceso de ocupaciones ilegales; y d) falta de financiamiento.

Esto tiene lugar en un escenario nacional donde, las sucesivas modificaciones de las políticas del Estado, causadas por el empuje de la dinámica social por una parte, y por la influencia de las agencias internacionales y la lógica de los mercados, por otra parte, provocan que las políticas, en términos reales, sean una mezcla de fragmentos, marchas y contramarchas, que se podrían caracterizar como políticas habitacionales “sin rumbo”.

En el AMBA las escasas acciones producto de políticas habitacionales, están confusamente diversificadas, constituyendo, por lo general, un conjunto de acciones paralelas y adaptables a las modalidades de gestión, siendo en algunos casos complementarias y en otros contradictorios entre sí. Una mirada rápida da cuenta de la existencia de:

- Programas de provisión (rémoras del sistema del Estado de Bienestar)
- Programas concertados con el capital privado vinculados a la reforma urbana (vivienda para sectores medios altos),

- Programas diseñados por las condiciones del financiamiento externo para población NBI (inscriptos en la denominada “lucha contra la pobreza”),
- Programas locales (concertados entre población y municipios y/o ONGs),
- Programas de regularización dominial (focalizados y de alcance parcial).

Pero todos ellos siguen sin resolver el problema social de fondo –los problemas de vivienda originados en la pobreza- y el problema urbano, que acumula inequidades que se corresponden con la pauperización y la fragmentación social y espacial creciente de la población.

Bibliografía:

- Agostinis, Silvia (1998) “Ciudad: exclusividad y pobreza. El signo de los noventa” (mimeo).
- Castel, Robert (1997), La metamorfosis de la cuestión social, Paidós, Buenos Aires.
- Clichevsky, Nora (1996) Política social urbana. Espacio Editorial. Buenos Aires.
- Clichevsky, Nora (1999) “Políticas de regularización en Argentina: entre la euforia y la frustración” .
- Comisión Municipal de la Vivienda –Gerencia de Promoción Social (2000) “De aquellas villas a estos barrios. Programa de Transformación e integración de villas”.
- Cravino, María Cristina (1998) “Los asentamientos del Gran Buenos Aires. Reivindicaciones y contradicciones”. En: Neufeld, M.R. et. Al (comp.) Antropología social y política.
- Hegemonía y poder: un mundo en movimiento. Eudeba, Buenos Aires. (pp. 261-284)
- Cravino, María Cristina (1998) “Gestión municipal y movimiento villero en la Ciudad de Buenos Aires. 1989-1996. Villa 31-Retiro: entre el arraigo y el desalojo”. Tesis de Maestría en Administración Pública FCE-UBA-INAP.
- Cuenya, Beatriz (1997) Reestructuración del Estado y política de vivienda en la Argentina. CEA, Eudeba. Buenos Aires.
- Gazzoli et al. (1995) “Vivir en un cuarto. Inquilinatos y hoteles en el Buenos Aires actual”. En: Medio ambiente y Urbanización N° 50-51, enero-junio. IEDD-AL, Buenos Aires.
- Herzer, Hilda (1997) Postales urbanas del final del milenio. Una construcción de muchos. Instituto Gino Germani-CBC Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Herzer, Hilda et. Al (1997) “ “Aquí está todo mezclado”... Percepciones de familias ocupantes de inmuebles en Buenos Aires sobre su situación habitacional. “ En: Revista Mexicana de Sociología N° 4. México.
- Isuani, Ernesto (1987) Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina, CEAL, Buenos Aires.
- Jimenez, Mabel (1999) “Actualización del diagnóstico de situación habitacional” (versión preliminar) En materiales de cátedra de la Maestría en Habitat y Vivienda. Facultad de Arquitectura, urbanismo y diseño de la Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Merklen, Denis (1997) “Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires”. En: Nueva Sociedad N° 149, mayo-junio. Venezuela.
- Subsecretaría de Desarrollo urbano y vivienda de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales (2000) Informe nacional Estambul+5 (versión preliminar sujeta a revisión por la Comisión Nacional Preparatoria).
- Yuvnosky, Oscar (1984) Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955-1981. GEL, Buenos Aires.