



Universidad Nacional de La Matanza
Secretaría de Ciencia y Tecnología



Centro de
Investigaciones
Sociales
UNLaM

N°172 junio 2023

Síntesis Clave

Boletín Informativo

ISSN 2344-9632

**Las políticas de construcción de viviendas desde
una perspectiva territorial: el caso de La Matanza
2004-2015**

Lucila Salvo

Universidad Nacional de La Matanza

Rector: Dr. Daniel Martínez

Vice Rector: Dr. Fernando Luján Acosta

Secretaría de Ciencia y Tecnología

Secretario: Lic. Juan Pablo Piñeiro



Centro de Investigaciones Sociales

Síntesis Clave

Boletín Informativo

ISSN 2344-9632

Coordinación General: Angélica De Sena

Edición: Andrea Dettano y Victoria Mairano

Maquetación: Florencia Bareiro Gardenal y Constanza Faracce Macia

Contacto:

Florencio Varela 1903,
B1754 San Justo, Buenos Aires

cis@unlam.edu.ar

www.cis.unlam.edu.ar

 /cis_unlam

 @cis_unlam

 /cis.unlam

Las políticas de construcción de viviendas desde una perspectiva territorial: el caso de La Matanza 2004-2015

Lucila Salvo

Centro de Investigaciones de Historia de la vivienda en America Latina,
Instituto de la Espacialidad Humana, Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanis-
mo (UBA)

lucila.salvo@gmail.com

En La Matanza, las políticas de vivienda acompañaron el crecimiento extensivo en la medida que los conjuntos de vivienda se localizaron alejados de la centralidad. Al mismo tiempo, estando vinculados a la Ruta Nacional Nro. 3, la misma decisión de localización permitió que los conjuntos se constituyan como núcleos urbanos que exigieron el acercamiento de infraestructura urbana y servicios. De esta manera, el Estado participó en el crecimiento extensivo de la mancha urbana con heterogéneos resultados sobre la matriz urbana y social.

Las políticas de construcción de viviendas desde una perspectiva territorial: el caso de La Matanza 2004-2015

Resumen:

En este trabajo abordaremos la complejidad de las políticas públicas de vivienda partiendo del análisis de la experiencia de su aplicación en el marco del Área Metropolitana de Buenos Aires en el período 2004-2015. Se busca analizar cuál fue el impacto de la implementación de los Programas Federales en la dimensión urbano-territorial en el caso del Partido de La Matanza. De este modo, pretendemos poner en discusión cómo, con distintas configuraciones y resultados, se operó sobre el “problema de la vivienda” repercutiendo diversamente en el tejido social. Para ello, estructuramos el trabajo en dos etapas. En la primera, revisaremos los convenios marco de los Programas Federales de Vivienda en torno a tres ejes que consideramos constitutivos de la mirada territorial y, en la segunda, estudiaremos la implementación de las políticas como un mecanismo de mediación entre lo que la política es y lo que se busca que sea. Así, analizaremos la exigencia que implicó -y que implica- la articulación de políticas urbanas y sociales en la implementación de las políticas públicas de vivienda como herramienta de transformación social.

Palabras claves: Hábitat; La Matanza; Políticas de vivienda; Territorio; Urbano

Introducción

La problemática del hábitat reconfigura su envergadura a partir del crecimiento extensivo y acelerado que sufren las ciudades desde mediados del siglo pasado. Según Daude et al. (2017), América Latina es la región de mayor crecimiento de la población urbana entre 1950 y 2015. Simultáneamente, reconoce a las ciudades, como núcleos del proceso de urbanización, que pueden constituirse en motores del crecimiento económico y la productividad (Daude et al., 2017). A su vez, el aumento de la tasa de urbanización se traduce en una demanda creciente de servicios e infraestructura que supone la participación del Estado. Las formas de intervención estatal son diversas y buscan combatir los costos de congestión inherentes al crecimiento poblacional y a la transformación desregulada del hábitat.

Históricamente, las políticas de vivienda en particular tienen por objetivo principal disminuir el déficit cuantitativo. La construcción de viviendas se presenta como la solución para aquellos hogares cuyas viviendas son de tipo irrecuperable o con hacinamiento, para personas viviendo en la calle, en hotel familiar o en una pensión (Observatorio del conurbano, Déficit habitacional cuantitativo compuesto, 2010). Del Río y Duarte (2012) sostienen que “el orden tecnocrático sitúa el ‘problema de la vivienda’ en las coordenadas de la escasez económica, los costos por unidad, el déficit cuantitativo, la producción de vivienda nueva y las soluciones en manos de las empresas constructoras. En este sentido, la tradición vivierendista se halla disociada de la política urbana (...)” (p.56).

No obstante, este tipo de políticas producen en el territorio una serie de transformaciones que altera la condición urbana preestablecida. Del mismo modo, operan en el tejido y las prácticas sociales exigiendo su abordaje desde la interdisciplinariedad, articulando todos los niveles del Estado y los distintos grupos de la población que participan en estos procesos. En este trabajo, estudiaremos el caso del Partido de La Matanza como experiencia que combina el desarrollo de las políticas de vivienda con el crecimiento extensivo.

De esta manera, abordaremos la complejidad de la dimensión territorial de estas políticas partiendo del análisis de la experiencia de su aplicación en el marco del Partido de La Matanza en el período 2004-2015. Se estudiará cuál fue su impacto en la dimensión urbano-territorial, como experiencia que combina el desarrollo de las mismas al crecimiento extensivo desregulado, la disponibilidad de suelo y, consecuentemente, una decisión por la localización que altera la estructura urbana. Se busca poner en discusión cómo, con distintas configuraciones y resultados, se operó sobre el “problema de la vivienda” desde una perspectiva socio-territorial. Así, la relevancia de interpelar este tema radica en la exigencia que implicó -y que implica- la articulación de políticas de suelo y estrategias territoriales en la implementación de las políticas públicas de vivienda.

Para tal abordaje, debemos revisar el concepto de territorio. Lo entendemos, ya no como esa noción abstracta que limita el área en el que suceden las cosas sino, como

la dimensión espacial que pone de manifiesto la coexistencia de modos de producir ciudad y producir en la ciudad vinculados a un sistema político y a una estructura social que, simultáneamente, se consolidarán a través del territorio como huella, como producto emergente de las prácticas sociales. “Puesto que la porción de corteza terrestre denominada territorio es habitualmente objeto de una relación de apropiación que no es únicamente de naturaleza física, sino que por el contrario pone en juego diversas intenciones, tanto míticas como políticas” (Corbóz, 1983, p. 202). El territorio es, tal como lo define Corbóz, un proyecto indivisible de un imaginario social. “No hay territorio sin imaginario del territorio (...) el territorio se ha semantizado. Es parte de un discurso” (Corbóz, 1983, p. 202). Así también, resulta necesario volver sobre la noción de “discurso” planteada por Michel Foucault, quien la entiende como una práctica que sistemáticamente reconfigura los objetos sobre los que trabaja. Es decir que, concibiendo al “(...) discurso como una violencia que se ejerce sobre las cosas, en todo caso como una práctica que les imponemos (...)” (Foucault, 2004, p. 53), entonces podemos pensar que a través de estas formaciones discursivas se irá construyendo la ciudad como resultado material de un hacer social.

A partir de este doble acercamiento a las políticas de vivienda, para revisar la relación que existe entre el resultado urbano territorial y las implicancias sociales de la localización, estructuramos el trabajo en dos etapas. La primera, surge de entender al diseño de las políticas y su estructuración como una herramienta clave para analizar las prácticas que luego traen aparejadas. Aquí nos interesa revisar, los convenios marco de los Programas Federales de Vivienda en torno a tres ejes: sus objetivos, los actores involucrados y sus respectivos roles, la modalidad de ejecución establecida. El segundo apartado propone pensar a la implementación de las políticas desde una perspectiva urbano territorial como un mecanismo de mediación entre lo que la política es y lo que se busca que sea. Así, estudiamos el modo en que se llevaron a la práctica los distintos programas como estrategia política de transformación social.

En la presente investigación hemos trabajado con fuentes primarias, principalmente constituidas por los Convenios Marcos, Normativas nacionales y provinciales, y Ordenanzas municipales, auditorías e informes, y, por último, las entrevistas a algunos actores que han participado en los distintos procesos de diseño y gestión de las políticas. En segundo lugar, analizamos como fuentes secundarias publicaciones sobre el desarrollo de estas políticas. Algunas de éstas han sido desarrolladas en paralelo a la ejecución de los programas, mientras que otras constituyen investigaciones actuales que abordan diversas líneas de estudio sobre el tema. Contará también parcialmente con material elaborado en el marco del Convenio Políticas de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires: existencias y áreas de oportunidad (2001- 2016) llevado a cabo entre la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires y la Secretaría de Asuntos Interjurisdiccionales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre los años 2016-2018. Allí se constituye el primer relevamiento, mapeo y sistematización de los conjuntos

desarrollados por los Planes Federales de Construcción de Vivienda y anteriores políticas.

Diseñar la práctica desde la política pública

Para entender qué sucedió en materia de vivienda en el período de análisis y, más concretamente, con qué perspectivas se diseñaron los Programas Federales, debemos retomar la situación socioeconómica del país en los años inmediatamente anteriores. Como vimos, las políticas de vivienda en general están íntimamente asociadas con el objetivo primario de disminuir el déficit habitacional, “facilitando el acceso a una vivienda digna y a diferentes soluciones de infraestructura básica para lograr una mejor calidad de vida” (Programas Federales, Secretaría de vivienda y hábitat. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2017). Sin embargo, en 2004, cuando se lanzó el *Programa Federal de Construcción de Viviendas*, las políticas buscaban además la reactivación de la economía que se encontraba aún signada por la profunda crisis que sufrió el país en el año 2001. Esto es, reconociendo a la industria de la construcción la capacidad de poner en marcha los círculos productivos.

La misma crisis, además de las consecuencias en términos de empleo y pobreza, había generado diversos problemas en la producción de vivienda. Como señalan Fernández Wagner y Varela (Cravino et al., 2012, p.19), desde 1999 el FONAVI¹, eje de la política de vivienda nacional desde hacía treinta años, ya estaba desfinanciado debido a una caída en la actividad económica que redujo el volumen del fondo (alimentado por los impuestos a los combustibles), y que luego el Estado Nacional autorizó a utilizar en repetidas oportunidades por las provincias para cubrir el déficit en otras cuentas. Las implicancias de lo expuesto, se vieron representadas en la modesta actividad del PROMEBA² y la repercusión en las obras en el marco del *Programa Bonaerense Solidaridad*, como el más representativo en cuanto a la producción de vivienda de interés social en el AMBA, durante la década del noventa.

Empresas ejecutoras y Estado se vieron envueltas por la crisis que produjo el detrimiento de las obras cuyo estado de abandono exigió posteriores renegociaciones económico-financieras, la redefinición de objetivos e incluso la disminución de las unidades habitacionales planteadas inicialmente. Por tanto, las experiencias que inauguraron los Programas Federales, con la envergadura propia de una política que pretendía la reconversión económica nacional y después de casi 50 años sin

1 Fondo Nacional de la Vivienda. Fue creado en 1972 y reestructurado a partir de la del Sistema Federal de la Vivienda a través de la ley 24464/95.

2 Programa de Mejoramiento de Barrios, promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y financiado en conjunto con el Estado Nacional.

una política de vivienda integrada, constituyeron un proceso de aprendizaje en todos los niveles de Estado.

Dentro del período de análisis, podemos identificar tres etapas. La primera (2004-2005), en la que se realizaron los primeros ensayos, partió desde algunas experiencias que se habían constituido en el año anterior al lanzamiento de los Programas Federales. En el año 2003 se anunció un programa para la incorporación al mercado de empleo formal a los beneficiarios del *Plan Jefes y Jefas* que se denominó *Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo”* y que luego pasó a llamarse *Integración Socio Comunitaria* (2008). Ese año, también se desarrolló el programa *Reactivación de Obras FONAVI*, pensado para la reanudación de las obras que habían quedado paralizadas durante la crisis. Finalmente, en 2004, se anunciaron los *Programas Federales*. Inicialmente, el *Programa Federal Construcción de Viviendas (I)* era único y se desarrolló de esa manera a lo largo de todo un año.

En la segunda etapa (2005-2009), cuando pasó a denominarse *Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas (II)*, se generaron tres alternativas con diferentes características en orden a atender distintos tipos de problemas. Se inauguró la modalidad de *Construcción de Viviendas con Municipios*, el *Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios* y el de *Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir”*. También se desarrolló un *Subprograma de Fortalecimiento y Optimización de Cuotas FONAVI* tendiente a “otorgar al recupero de las inversiones un carácter prioritario como fuente genuina de retroalimentación del Sistema Federal de Vivienda y como ratificación plena del principio de solidaridad que debe animar la acción del estado en el campo de la vivienda social” (Convenio Marco Programa Federal de Fortalecimiento y Optimización del Recupero de Cuotas FONAVI, 2004).

En la tercera etapa (2009-2015), fue creado el *Programa Federal de Construcción de Viviendas Techo Digno* para operar en reemplazo del *Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas (II)*. En el mismo, se recogió la experiencia de los años previos y los diálogos mantenidos con diversos municipios en torno a los procesos vinculados a la implementación de las políticas públicas de vivienda de interés social que se venían desarrollando desde hacía algunos años. A partir de la generación de distintos Programas (o al darles mayor entidad: por ejemplo, algunos subprogramas del pasaron a ser programas en sí mismos, como es el caso del *Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios*), se buscó asumir la diversidad de la problemática en el ámbito del hábitat y de la vivienda de interés social. A lo largo de este proceso de transformación, se requirió de varias partidas presupuestarias además de ciertas adecuaciones en la normativa asociadas a los procesos de aprendizaje que brindaron las distintas experiencias a lo largo del tiempo y a los cambios en el contexto económico nacional.

Al principio, cuando se lanzaron los *Programas Federales*, las empresas constructoras estaban ávidas de trabajo, debían recuperarse de la crisis del 2001 y estaban dispuestas a trabajar a cambio de sostener su estructura y recuperar un lugar en el mercado. Con la rueda en marcha y la economía en actividad creciente, las empre-

sas perdieron interés por este tipo de obras en las que además lidiaban con demoras en los pagos. En ese contexto, algunas licitaciones quedaron vacantes y algunos municipios debieron considerar ejecutar las obras por administración para no perder el monto adjudicado. Esta otra modalidad, permitía disponer de todo el monto financiado directamente en las obras captando la diferencia de los beneficios empresariales. Las obras resultaron primeramente mucho más lentas debido a que los municipios no contaban con una estructura administrativa para ello, además de que la burocracia en torno a los procesos de compra y contratación no acompañaba los tiempos de la obra. Del mismo modo, multiplicaba los esfuerzos que se requerían de los recursos municipales. Sin embargo, habilitaba la consideración de otro tipo de parámetros sobre la calidad constructiva, habitacional, urbana y estética. Así, las experiencias se desarrollaron de manera divergente exponiendo la versatilidad que demandó la producción de vivienda y estuvieron a su vez condicionadas por cada configuración local.

Bajo el *Programa Techo Digno* los municipios podían actuar como entes ejecutores. La formulación, gestión y monitoreo de los proyectos en el territorio dejaba de ser una potestad casi exclusiva de la Provincia. En esta línea, los convenios seguían siendo firmados por los tres niveles de gobierno (Nación, Provincia y Municipio), pero los municipios ahora podían elaborar proyectos y presentarlos ante la Unidad de Gestión (la Dirección de Políticas Habitacionales, dentro de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación) de manera autónoma. Cuando el municipio fungía de ente ejecutor, llevaba adelante la ejecución de la obra, reportaba mensualmente a la Unidad de Gestión, y presentaba certificaciones de avance de obra que debían ser visadas por el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA). Por otra parte, estaba contemplado que, aunque el ente ejecutor fuera el IVBA, el municipio podía participar en la elaboración de las listas de destinatarios, de acuerdo con los criterios de prioridad establecidos por el Programa. El otorgamiento de mayores responsabilidades a los municipios en la implementación de las políticas públicas de vivienda fue un factor que incidió en la decisión de complejizar, fortalecer y consolidar la estructura organizativa abocada a esta temática en cada uno de ellos, debiendo asumir un mayor volumen de actividades e implicando una mayor dotación presupuestaria.

Las actualizaciones y permanentes transformaciones que se aplicaban sobre la estructura de los programas estaban vinculadas a la articulación entre la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación y los distintos municipios, que manifestaron las dificultades que se habían dado en el transcurso de los primeros años, pero también prevalecía el interés por renovar las partidas presupuestarias y mantener en marcha el circuito. Los proyectos municipales se fueron consolidando en función las posibilidades de financiamiento, la disponibilidad de tierras y los recursos técnico-administrativos locales, pero no sin gestión política previa o sin interés político del gobierno local.

Dentro de estas variables, para abordar la cuestión territorial, proponemos detenemos en lo que respecta a la adquisición del suelo y revisar de qué manera

configura uno de los hitos determinantes para el desarrollo de los programas. Los municipios, que contaban con algunos lotes, necesitaron previamente regularizarlos dominialmente. La complejidad de estos procesos lentificó la presentación de proyectos, aunque los mismos se generaron simultáneamente a las gestiones referidas a la regularización de las tierras. Frente a estas dificultades, se establecieron dos nuevas modalidades. En la *Modalidad Tierra Fiscal*, que continuaba desde la propuesta original, el Estado (nacional, provincial o municipal) aportaba la tierra para la construcción de la vivienda. En la *Modalidad Tierra y Proyecto Urbano* eran las empresas constructoras quienes aportaban terrenos de su propiedad o de un tercero con el que se asociaban. Estas nuevas modalidades buscaban garantizar la factibilidad de la aplicación de los programas, ampliar las localizaciones posibles para elegir las mejores en relación con los centros urbanos mejorando la calidad de los proyectos y optimizar el uso del suelo buscando producir efectos en zonas de valor inmobiliario deprimido.

Por otro lado, el proceso de implementación de las políticas públicas sobre el territorio demandó la constitución de mecanismos que permitan consolidar las instituciones y procedimientos gubernamentales para, una vez puestos en marcha los instrumentos, acompañar las transformaciones urbanas. En caso contrario, estas transformaciones pueden devenir en resultados inesperados, pero también en la posibilidad de dejar sin efecto las intenciones que motorizaron las transformaciones y para las que se aplicaron los recursos necesarios. Al mismo tiempo, la coordinación del sector público, en sus distintos niveles de gobierno, permitirá aprovechar de la mejor manera los beneficios de la intervención y de ese modo hacer más eficiente aplicación de los recursos. De este modo, debemos abordar la problemática institucional con la misma prudencia que se discuten las complejidades acerca de la tierra siendo que resulta un eje central en la efectividad de la política y su impacto en la trama urbana.

Independientemente de la producción en términos cuantitativos, los procesos de gestión del suelo y los proyectos llevados a cabo en el período 2004-2015 dan cuenta de la versatilidad de algunas gestiones municipales para adecuar la disponibilidad de recursos a las oportunidades de financiamiento, necesariamente vinculada a la capacidad de haber generado una efectiva política de tierras. La complejidad de la problemática del hábitat se reproduce en los diversos procesos posibles y abordados, así como en los heterogéneos resultados obtenidos. Cada territorio constituyó una experiencia divergente en la aplicación de los programas. Los recursos técnicos, pero también los económicos, la capacidad de gestión, las distintas formas de materialización de la problemática, la variable política y varios otros factores constituyeron las fuentes de esta heterogeneidad. Del mismo modo, y, por el contrario, hubo patrones comunes en cada uno de los sitios, manifestándose como los problemas y ventajas de cada uno de los Programas en ese contexto temporal determinado.

Materialización territorial

El partido de la Matanza, ubicado en el centro Oeste del Área Metropolitana de Buenos Aires, con una superficie de 325,7 km², es el distrito de mayor extensión. A su vez, el más poblado de la región con 1.775.816 habitantes según el registro del censo 2010 (Censo 2010, INDEC). Esta población, que sigue creciendo según las cifras del último censo (Censo 2023, INDEC), se ha casi triplicado en los últimos cincuenta años y se encuentra distribuida en las dieciséis localidades que se despliegan a lo largo de los tres cordones.

El desarrollo de mancha urbana acompaña ese crecimiento dando cuenta de un proceso expansivo y desregulado, vinculado a la búsqueda de suelo barato y en perjuicio de la accesibilidad a los servicios y la disponibilidad de infraestructura urbana de calidad. “Al analizar los datos se observa que a medida que el territorio está más alejado de la Ciudad de Buenos Aires, se deterioran los servicios o se produce la falta de ellos, pero, aumentan los barrios populares, villas y asentamientos” (Bareiro Gardenal, 2020, p. 17). Desde principios de siglo, según se observa en el Atlas de Expansión Urbana (AEU, 2016), además del proceso de crecimiento general, en el tercer cordón hay una contundente expansión de la mancha urbana en los márgenes de la Ruta Nacional Número 3. Así, la urbanización, que es más densa en el primer y segundo cordón, a medida que avanza sobre la misma en dirección sudoeste, adentrándose en el segundo y tercer cordón, se disgrega.

Por otra parte, la traza de la futura Au. Presidente Perón, cuya construcción había sido estudiada desde la década del noventa, se anunció en 2011 y desde 2015 se encuentra en obras; atraviesa el Partido a la altura de la localidad de Virrey del Pino prometiendo conectarlo con la Autopista Acceso Norte y con la Autopista Buenos Aires - La Plata configurando un anillo de circunvalación del Área Metropolitana. Asimismo, se constituyó un imaginario respecto a las posibilidades de desarrollo del sector, pudiendo ser una zona de localización de industrias y, por tanto, de oferta de empleo.

La Matanza cuenta con 484.909 hogares de los cuales, según el censo 2010 -y un 3 % más según los resultados provisorios del censo 2023-, 11,9% poseían NBI y 5% hacinamiento crítico. Según el mismo censo, el 5,4% de sus viviendas son irrecuperables, porcentual que disminuyó en un punto respecto del censo anterior. El 23,3% son de calidad constructiva insuficiente y el 40,3% posee iguales características en lo que respecta a conexión a los servicios. El 11,87% posee una situación legal de tenencia irregular. Estas condiciones se traducen en un déficit cuantitativo de 20,89% (107.295 viviendas) que asciende 9,5% respecto del censo anterior pensión (Observatorio del conurbano, Déficit habitacional cuantitativo compuesto, 2010). Con esto, se pone de manifiesto la imposibilidad de las políticas de construcción de atender significativamente el déficit en términos cuantitativos, más aún, teniendo

en cuenta el crecimiento poblacional constante y acelerado que afecta al municipio.

El Partido cuenta con una larga tradición en proyectos de vivienda social y la distribución territorial de los mismos ha acompañado la evolución de la mancha urbana. La aparición de conjuntos en el segundo y tercer cordón, se da recién en los últimos años del siglo XX y, sobre todo, a partir del siglo XXI. Hasta ese entonces, los conjuntos impulsaron por el Estado se ubicaron fundamentalmente en el primer cordón y algunos, como Ciudad Evita, en la primera mitad del segundo. Esto es, en torno a las vialidades que conectan al Partido con la Ciudad de Buenos Aires: la Au. Gral. Paz, la Ruta Nacional Nro.3 y la Autopista Ricchieri. En cambio, cerca de la mitad de los conjuntos habitacionales desarrollados a partir del 2001 se localizaron en el tercer cordón y algunos otros en la segunda mitad del segundo cordón. La disponibilidad de suelo al noreste del Partido era escasa y las políticas de construcción que allí se aplicaron fueron de Urbanización de Villas y asentamientos precarios y la construcción de un nuevo conjunto en Ciudad Evita.

Hasta los primeros años del siglo XXI, la totalidad de las obras que habían comenzado los últimos años del siglo anterior, fueron de carácter provincial en el marco del *Programa Bonaerense II - Solidaridad*, en su versión tradicional o con entidades³. Luego, se comenzaron a incorporar nuevas obras realizadas a través de los Programas Federales. Los programas desarrollados en el municipio durante el período 2004-2015 fueron el *Programa Federal de Construcción de Viviendas* a través del *Instituto de la Vivienda con financiamiento del Estado Nacional*, *Techo Digno* y el *Pro.Cre.Ar*.

Otros programas suscriptos por el distrito durante el periodo de análisis fueron, el *Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios*, luego ascendido a Programa Federal, que en el Municipio actuó en varios casos en concordancia con los programas de Saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo. El programa permitió la relocalización familias que provienen de asentamientos afectados a la misma cuenca en condiciones de riesgo. Las obras fueron llevadas a cabo por el Municipio de La Matanza, con financiamiento del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. Dentro de la política habitacional que se desarrolló en el municipio también podemos encontrar programas de escrituración y de mejoramiento de viviendas a los que no atenderemos particularmente en vistas analizar las transformaciones urbano-territoriales que implicaron la construcción de nuevos conjuntos.

Independientemente de que la secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación provea el financiamiento, en este partido se dio más que en otros la presencia del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires. En algunas oportunidades desplazó al Municipio y, aunque haya sido este mismo el que proveyó las tierras, no participó casi nunca de la construcción. Los otros actores principales que intervinieron en la ejecución de los conjuntos son: las empresas constructoras

³ Programa de Mejoramiento de Barrios, promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y financiado en conjunto con el Estado Nacional.

quienes en la mayoría de los casos aportaron la tierra a través de la modalidad TPU –Tierra y Proyecto Urbano-, con las que habrá severas intermitencias y desajustes, y los destinatarios cuya demanda y voluntad participativa los involucra en las asociaciones sin fines de lucro y cooperativas que construyeron algunos de los conjuntos demorados. Asimismo, en función de las trabas en torno a la continuidad de las obras, se ha demostrado la importancia de los procesos participativos como mecanismo de apropiación de las transformaciones, pero también como mecanismo de regulación, ajuste y verificación del accionar político.

Si bien no nos detendremos en el *Programa Bonaerense II -Solidaridad* porque forma parte de las operatorias heredadas del siglo anterior. Creemos que es menester mencionar que los conjuntos que se construyeron en el Partido en el marco de esta política tuvieron lugar en el segundo cordón y en las zonas aledañas a la ruta tres, sectores que habían sido parte del proceso de expansión que tuvo lugar a partir de la década del cincuenta y que, en muchos casos, en función de la ausencia de producción de suelo accesible para los sectores populares, se dieron en condiciones de informalidad.

Respecto los *Planes Federales* y a los patrones de localización de los conjuntos, es necesario considerar que hay dos tipos de procesos. Por un lado, algunos conjuntos se emplazaron en sitios donde ya estaba localizada la población en condiciones deficitarias, en sectores carentes de servicios e incluso con condiciones ambientales de riesgo. Sin embargo, en la mayoría de los casos, estos terrenos están en una posición beneficiosa respecto al mercado de empleo. La localización de los conjuntos en estas implantaciones, cuando las condiciones son mejorables, implica un reconocimiento del arraigo por el sitio y un interés por mejorar las condiciones de vida en ese lugar. Así fue como operó el Subprograma -y luego Programa- de *Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios* con localizaciones en el primer cordón.

En otros casos, la decisión está dada por la disponibilidad de suelo que a veces se encuentra aislada de la inserción a la ciudad o bien no se dispone. En el Partido de la Matanza, los conjuntos desarrollados sobre la Ruta Nacional Nro. 3 a lo largo del segundo y tercer cordón fueron construidos a través del *Plan Federal de Construcción de Viviendas* bajo su modalidad TPU en la cual eran las empresas constructoras las que aportaban la tierra. “La estructura ‘socio-espacial’ refiere a las formas espaciales discernibles que adopta la división social del espacio residencial, en tanto expresión espacial de las diferencias socio-económicas, que responde a procesos que de modo sistemático tienden a reproducir una cierta división social o, eventualmente, a transformarla” (Cravino et al, 2008, p. 57). De esta manera, se establece un vínculo estrecho entre la distribución habitacional y la estructura social.

La breve revisión de algunos de los conjuntos desarrollados a través de los Programas Federales da cuenta de la complejidad en la que se desarrollan estos procesos además de exponer las decisiones territoriales sobre las que venimos analizando.

El Barrio Primavera (2006-2010), de 176 viviendas, fue construido por el *Programa Federal de Construcción de Viviendas* bajo la modalidad *Tierra y Proyecto Urbano*. Las obras complementarias correspondientes a la infraestructura fueron celebradas en el marco del convenio denominado *Subprograma Federal para el Mejoramiento del Hábitat Urbano, Obras de Infraestructura y Obras Complementarias*. Junto con el Barrio Rodolfo Walsh y el ubicado en Gonzalo Doblás y Egmont, conforman un grupo de conjuntos vinculados a la zona consolidada por la Av. Pedro Russo que relaciona a los mismos con el eje trazado por la Ruta Nacional Nro. 3. Sin embargo, los tres, desarrollados por la misma operatoria, constituyen una ramificación de la zona urbanizada que los circunscribe a cierta condición de aislamiento. Las obras de infraestructura, a poco de iniciarse, se encontraban paralizadas, se adjudicaron los motivos a una crisis nacional por lo que se amplió el plazo en repetidas oportunidades. Las mismas, fueron realizadas como adicionales al contrato original e incluían las obras de red de cloaca, estación de bombeo, cordones cunetas, tratamiento de ionizado en calles internas y perimetrales y veredas con lo que se buscaba que se pudiesen integrar a futuro a los barrios circundantes al emprendimiento.

El Barrio Rodolfo Walsh, como mencionamos, fue construido con el mismo programa y modalidad. Este conjunto se encuentra ubicado en el margen Noroeste del tercer cordón del Partido, lindando con la Av. Roberto Billinhurst, cuya traza en este tramo divide La Matanza de Merlo. Al margen de la vinculación con la Ruta Nacional Nro. 3, el conjunto se encuentra retirado de la zona urbanizada, tanto hacia el lado de Merlo como hacia el noroeste y al sudoeste. En 2005, se firmó el contrato de obra pública para la construcción de 300 viviendas e infraestructura. En esta etapa, la construcción se redujo a 174 viviendas. En junio del mismo año se inició otra obra en el mismo predio por el completamiento de la infraestructura para 600 viviendas dentro del *Convenio Marco Subprograma Federal para el Mejoramiento del Hábitat Urbano, Obras de Infraestructura y Obras Complementarias*. La misma, que pretendía terminarse en seis meses, se terminó cuatro años después.

El Barrio Areco, al igual que los casos anteriores, fue construido en el marco del *Programa Federal de Construcción de Viviendas bajo la modalidad Tierra y Proyecto Urbano*, también en una zona precariamente urbanizada, esta vez del tercer cordón. La construcción de 540 viviendas adjudicadas en dos contratos por separado (240 y 260 viviendas). La obra, habiéndose contratado en octubre de 2005, se ejecutó desde abril de 2006 hasta agosto de 2009. En 2008 la obra se complementa con otras dos una por el completamiento de las viviendas y otra por la construcción de la infraestructura correspondiente a la totalidad del barrio, siendo esta última adjudicada por un plazo de 7 meses que se extendió a catorce.

Las 200 viviendas más infraestructura del Barrio Rodolfo Kusch iniciaron en febrero de 2006. A diferencia de los casos anteriores el desvío fue mucho menor y en noviembre de 2007 la obra se registra terminada. El terreno en el que se asienta este barrio figura en dominio el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires desde mayo del 2010 y, al igual que los conjuntos analizados anteriormente

solo cuenta con distribución de agua corriente y no con conexión a la red cloacal ni de gas.

En La Matanza particularmente, los conjuntos desarrollados por los programas provinciales y federales permitieron que la infraestructura se acercara a los sectores recientemente poblados en condiciones de informalidad o con infraestructura deficiente. De este modo, se convirtieron en enclaves que exigieron la extensión de la red de agua y cloacas⁴ hasta allí, acercándola incluso a la población asentada en las inmediaciones de los conjuntos. Si bien esa población no consiguió conectarse a las redes, las obras pendientes para su concreción resultan de menor envergadura. Asimismo, se mejoraron las condiciones urbanas de los barrios en lo que respecta a pavimentación de calles, alumbrado y veredas. Como contrapartida, debemos considerar la repercusión en los recursos que tienen estos procesos extensivos para el Estado. Además de llevar la infraestructura, estará a cargo de proveer de equipamiento y dotarlo de los recursos humanos necesarios para la puesta en marcha de los servicios públicos (de salud, de educación y socio cultural). Así, las decisiones por la localización se configuran como enclaves que convierten la adecuación de un barrio específico en la redefinición de un contexto urbano o implican la transformación de las relaciones territoriales a partir de una nueva localización.

El resultado socio territorial

En otros casos del Área Metropolitana Bonaerense, la carencia de suelo vacante para muchos municipios se configuraba como un conflicto que resultaba en procesos mucho más complejos de esponjamiento (como los desarrollados por el *Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios* en el primer cordón de la Matanza) de los sectores con mayores necesidades habitacionales condensados en los fragmentos urbanos más densamente poblados y en condiciones deficitarias. En La Matanza, en cambio, el problema del crecimiento extensivo desregulado habilitó la posibilidad que los conjuntos se localizaran alejados de la centralidad, pero vinculados a la Ruta Nacional Nro. 3 y que, por ello, los programas pudieran llevarse a cabo constituyéndose como núcleos urbanos para el acercamiento de infraestructura urbana y servicios. Sin embargo, no se puede en esto minimizar el problema de la condición territorial en la que se definió la mancha urbana y cuya demanda habitacional resulta mucho mayor que en otros casos.

Quedó en evidencia la exigencia de que las políticas de vivienda atiendan la complejidad del problema tanto en términos habitacionales como en términos territoriales. De esta manera, se requiere que las políticas aplicadas a la ejecución de conjuntos no sean proyectos cerrados en sí mismos que inician y terminan con la construcción de los mismos, sino que puedan atender la problemática del hábitat desde una perspectiva más amplia pudiendo generar la convivencia entre las ne-

⁴ Esta observación no aplica para el caso de la red de gas cuya cobertura en el Partido es significativamente menor.

cesidades políticas y las de la población. En ese sentido, cuando los procesos son acelerados con el fin de obtener resultados cuantitativos, conducen a políticas territoriales que a veces no juegan en favor de pensar desde el rol del Estado como participante de las operatorias urbanizantes en un futuro. El desempeño de las políticas analizadas concentraba estas decisiones en la gestión municipal y en las posibilidades que tenía para producir suelo urbano, condicionando así el heterogéneo resultado territorial de este tipo de operatorias.

Asimismo, debemos pensar en las lógicas de transformación del territorio que se dan alrededor de los conjuntos a partir de su localización y en relación a las expectativas respecto de los procesos de urbanización que allí se van a dar. Por eso, la ubicación de los conjuntos no se da como cualquier otra, sino que sucede en el marco de una suma construcciones simbólicas que aceleran o motivan otros procesos asociados a la distribución de las personas sobre el territorio. Así, cuando se llevan a cabo políticas de construcción de viviendas de determinada envergadura, la localización de los conjuntos en la extensión del territorio va a producir diversos efectos sobre la lógica en la que se desenvuelven los distintos procesos de producción de ciudad que también tendrán un efecto sobre la demanda de suelo por parte del Estado. “La política de vivienda genera una demanda agregada que dada su escala aumenta las expectativas de los propietarios y dificulta el proceso de adquisición del suelo” (Cravino et al, 2012, p.60). La implementación las políticas de construcción de vivienda requiere de una planificación estratégica que regule los mercados de suelo. Por todo esto, es necesario pensar la importancia de abordar las operatorias desde el territorio.

Referencias Bibliográficas

Bareiro Gardenal, F. (2020). Caracterización del Partido de La Matanza. En A.De Sena et al. (Comps.), *Aproximaciones a la cuestión social en La Matanza: algunas dimensiones para su análisis*, Vincular CyT / Sociedad (Vol 2, pp. 15-35). Universidad Nacional de La Matanza.

Corbóz, A. (1983). El territorio como palimpsesto. En P. Vignano (Ed.), *Orden Disperso: Ensayos sobre arte, método, ciudad y territorio*. Universidad Nacional de Quilmes.

Del Río, J. P. y Duarte, J. I. (2012). La gestión del suelo y la distribución de la ciudad: Una articulación compleja para la política habitacional en el Conurbano Bonaerense. En Ma. C. Cravino (Ed.), *Construyendo Barrios: transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)* (pp. 49-102). Fundación CICCUS.

Daude, C., Fajardo, G., Brassiolo, P., Estrada, R., Goytia, C., Sanguinetti, P., Álvarez, F., & Vargas, J. (2017). *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina*. CAF.

Foucault, M. (2004). *El orden del discurso*. Tusquets Editores.

Sitios Web

Anses, Presidencia de la Nación. (s/f). Pro. Cre. Ar. <http://www.procrear.anses.gov.ar/>

FO.NA.VI - Fondo Nacional de la Vivienda. Secretaría de vivienda y hábitat. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. URL: <http://www.vivienda.gov.ar/fonavi.php>. Mayo-Junio 2017.

Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos. (2017). *Convenio Marco Programa Federal de Construcción de Viviendas*. <http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/programas/construccion.pdf>

Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos. (2017). *Programa Federal de Construcción de Viviendas*. URL: http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/programas/f_conmuni1.php.

Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos. (2004). *Normativa e Instructivo para Municipios* http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/programas/inst_pf.pdf.

Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos. (2006). *Plan de Recupero de Fondos*. <http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/programas/dec2258.pdf>.

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. (2004). *Convenio Marco Programa Federal de Fortalecimiento y Optimización del Recupero de Cuotas FONAVI*. <http://www.vivienda.gov.ar/convenios.php>.

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. (2017). *Normativa Programa Federal de Construcción de Viviendas Nuevas*. <http://www.vivienda.gov.ar/construccion/normativa.html>.

Observatorio del Conurbano Bonaerense. Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. (s/f). <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/>

Secretaría de vivienda y hábitat. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. (2017). *Programas Federales*. <http://www.vivienda.gov.ar/programas.php>.

Secretaría de Vivienda y Hábitat. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Presidencia de la Nación. (s/f). <http://www.vivienda.gov.ar>

Subsecretaría de la Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Presidencia de la Nación República Argentina. (s/f) *Atlas ID, Información y conocimiento de los procesos territoriales de Argentina*. <http://atlasid.planificacion.gob.ar/>.

Normativa

Decisión Administrativa N° 797/2016 [Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda]. Aprobación de la estructura organizativa del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Boletín Oficial de la República Argentina, 5 de agosto de 2016.

Decreto N° 1126/2016 [Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda]. Modificación de la distribución del presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2016. Creación de la comisión consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (CO.C.A.M.B.A.), en el ámbito del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Boletín Oficial de la República Argentina, 27 de octubre de 2016.

Decreto N° 1983/2016 [Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires]. Modificación de la estructura orgánico-funcional del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires. Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, 15 de diciembre de 2016.

Decreto N° 370/2016 [Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires], Arts. 9, 10 y Anexos. Modificación de la estructura orgánico-funcional del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires. Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, 6 de mayo de 2016.

Decreto N° 902/2012 [Poder Ejecutivo Nacional]. Créase el Fondo Fiduciario Público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar. Boletín Oficial de la República Argentina, 13 de junio de 2012.

Ley N° 24.464. Creación del Sistema Federal de la Vivienda. Boletín Oficial de la República Argentina, 5 de abril de 1995.

Resolución N° 246/2003 [Poder Ejecutivo Nacional]. Articulación entre el Programa Jefes y Jefas de Hogar y el Programa Federal de Reactivación para obras del Fondo Nacional de la Vivienda. Boletín Oficial de la República Argentina, 24 de octubre de 2003.

Resolución N° 428/2009 [Secretaría de Obras Públicas]. Creación del Programa Federal de Construcción de Viviendas - Techo Digno. Boletín Oficial de la República Argentina, 30 de abril de 2009.

Resolución N° E-343/2016 [Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda]. Aprobación de la estructura organizativa del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Boletín Oficial de la República Argentina, 24 de octubre de 2016.