

Universidad Nacional de Rosario

Facultad de Ciencia Política y Relaciones internacionales

Carrera Lic. en Trabajo Social

Proyecto de Tesina/TIF

Estudio de caso de políticas de vivienda en la ciudad de Villa Constitución

Modalidad: Investigación

Estudiante: Torroba Guillermina

Director/ra: José María Alberdi

Rosario

2025

Introducción

El presente Trabajo Final Integrador aborda, mediante un estudio de caso, la problemática habitacional en la ciudad de Villa Constitución, provincia de Santa Fe. El objetivo es analizar las diversas manifestaciones de la cuestión habitacional en esta localidad y las distintas estrategias implementadas para su resolución a través de políticas y programas específicos.

En este sentido, la *cuestión habitacional* refiere al conjunto de problemáticas asociadas al hecho de habitar, que abarcan las condiciones de acceso a una vivienda digna y a un espacio o territorio adecuado para el asentamiento de las poblaciones. Esta problemática, de largo recorrido histórico, se inscribe en el marco del derecho al hábitat y a la vivienda digna, consagrado por la legislación internacional.

La ciudad de Villa Constitución se ubica al sudoeste de la provincia de Santa Fe, es cabecera del departamento homónimo y se organiza institucionalmente como municipio. Presenta una marcada impronta fabril, albergando industrias de relevancia como la metalúrgica Acindar S.A. y Tenaris SIAT, además de contar con un puerto estratégico sobre la hidrovía Paraná–Paraguay y otras dos terminales portuarias. Asimismo, es una ciudad con alta densidad demográfica, receptora de migraciones internas de forma constante, y presenta once asentamientos, algunos de ellos localizados en zonas de riesgo, ya sea por derrumbes de barranca o por su carácter inundable.

La investigación se enmarca en la modalidad de estudio de caso. Según Stake, “el estudio de casos es el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes” (Stake, 1998, p. 11). Este enfoque permite un análisis exhaustivo de la complejidad de la localidad, considerando tanto su evolución histórica como su proceso de institucionalización.

El trabajo se estructura en tres capítulos y un apartado de reflexiones finales.

El primer capítulo examina el problema de la vivienda en Argentina, las discusiones teóricas sobre su problematización, la influencia del modelo de ciudad latinoamericana en la configuración urbana argentina, la dualidad entre la ciudad legal y la ciudad informal, así como la evolución histórica de esta problemática.

El segundo capítulo aborda las políticas de vivienda implementadas en Argentina a lo largo del tiempo, los debates en torno a las distintas tipologías habitacionales y los enfoques adoptados en diferentes períodos históricos. Para ello, se analizan cuatro etapas: desde la conformación del Estado moderno hasta el primer gobierno peronista; desde las sucesivas dictaduras hasta el retorno de la democracia; el neoliberalismo de la década de 1990; y, finalmente, el neodesarrollismo y sus políticas expansivas hasta la actualidad (2025).

El tercer capítulo presenta el estudio de caso sobre la cuestión habitacional en Villa Constitución, resaltando las particularidades de la ciudad, las manifestaciones concretas de la problemática y las diversas intervenciones en políticas sociales destinadas a garantizar el derecho a la vivienda y al hábitat.

Las reflexiones finales sintetizan los principales hallazgos, identificando rupturas y continuidades en la aplicación de políticas habitacionales, así como sus alcances y retrocesos en el impacto de la problemática habitacional local.

1. El problema de la vivienda en Argentina

1.1 La vivienda como núcleo del hábitat y derecho humano

El problema de la vivienda en Argentina es una cuestión sensible que atraviesa a gran parte de los ciudadanos, ya que el espacio que habitamos es el núcleo central de vida de cada

persona. En este sentido, Oswaldo Mesías Rosas¹ (2011), quien afirma que se trata de “tener un lugar fijo en el espacio, pertenecer a ese lugar y estar enraizado en él. La casa tiene inicialmente la misión de cobijar y proteger, brindar amparo y seguridad, un hombre sin espacio su espacio protegido y protector, sin una vivienda que lo albergue, es un hombre desnaturalizado, que inevitablemente será conducido por los senderos de la descomposición social.” (Mesías Rosas, p. 3 2011), por lo que debemos reparar en su multidimensionalidad y en que históricamente ha ido variando su representación social más urgente, debido a los cambios en las políticas económicas, los distintos procesos políticos y las intervenciones que tanto el Estado como los demás actores que intervienen, como las organizaciones de la sociedad civil, el mercado y los mismos ciudadanos que actúan para buscar soluciones a esta problemática.

Para analizar las múltiples aristas que presenta este problema es necesario tomar el concepto de campo de Pierre Bourdieu (1990) quien entiende como campo a un espacio de disputa, de correlación de fuerzas, de juego, con sus instituciones específicas y leyes de funcionamiento propias, están históricamente constituidos, poseen un habitus propio, es decir:

“un cúmulo de técnicas, de referencias, un conjunto de “creencias” [...] propiedades que dependen de la historia (nacional e internacional) de la disciplina, de su posición (intermedia) en la jerarquía de las disciplinas, y que son a la vez condición para que funcione el campo y el producto de dicho funcionamiento (aunque no de manera integral: un campo puede limitarse a recibir y consagrar cierto tipo de habitus que ya está más o menos constituido).” (Bourdieu, 1990 p. 152).

¹ Oswaldo Mesías Rosas es un arquitecto y magíster en hábitat de la Universidad Nacional de Colombia, especialista en Gestión y Planificación del Desarrollo Urbano y Regional de la Escuela Superior de Administración Pública, doctor en Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela y docente en el Departamento de Arquitectura de la Universidad de Nariño.

Pensar el Hábitat como un campo permite abordar la problemática y desarrollarla de manera dinámica, entender los múltiples actores que entran en juego por la disputa de poder, de capital, y que además, moldearon históricamente la cuestión hasta el día de hoy.

Desde la consolidación del Estado moderno en Argentina, el problema en torno a la vivienda ha sido objeto de estudio e intervención tanto por parte del Estado como también por organizaciones de la sociedad civil y religiosas. Si bien, autores como Fridman (2022) destacan que “es posible adelantar, preliminarmente, que la intervención estatal en materia habitacional, la formulación de la vivienda como problemática social per sé y no como mero reflejo o atributo subsumido a otras consideraciones, son extrañas a este período” (Fridman, p.4 2022) y que las intervenciones en cuanto a políticas son escasas o nulas, apareció gracias a la epidemia de la fiebre amarilla en Buenos Aires un intento de intervención sobre la vivienda de la mano de los médicos higienistas. Aquí se esboza el inicio de conceptualización de la problemática como tal, donde la vivienda como espacio físico es el eje que permite interpretar el conflicto. (Fridman, 2022)

Las primeras reflexiones sobre esta cuestión surgen del Primer Congreso Argentino de la Habitación², en 1920, organizado por el Museo Social Argentino y con una fuerte impronta higienista, del Primer Congreso Argentino de Urbanismo³ en 1935 y del Primer Congreso Panamericano de la Vivienda Popular⁴ en 1940, donde se comienza a conceptualizar el conflicto en torno a la planificación y las tipologías de viviendas. Estas primeras reflexiones sobre la vivienda coinciden con el pensamiento higienista el cual “concibe a la vivienda como instrumento de reforma social y moral de la sociedad” (Aboy 2005 en Gonzalez Duarte, 2015, p 73). El debate acerca de las tipologías de vivienda adecuadas para las

² Congreso organizado por el Museo Social Argentino entre los días 5 y 13 de septiembre de 1920 donde se planteó por primera vez la vivienda como una cuestión problemática en Argentina.

³ Primer congreso de Urbanismo en Argentina realizado entre los días 11 y 19 de octubre de 1935 donde se discutieron por primera vez temas relacionados a la planificación urbana y el desarrollo de las ciudades.

⁴ Congreso celebrado por primera vez en la ciudad de Buenos Aires entre los días 2 al 7 de octubre de 1940 donde las principales temáticas abordadas fueron la investigación de técnicas para construcción de la vivienda popular, la creación de instituciones para financiar el crédito o su construcción y que se fomente la creación de barrios obreros con servicios y espacios verdes.

familias obreras fue arduo y extenso, Liernur destaca cuatro fases características: “1) crítica higiénico-biológica (1870-1890); “crítica moral (1890-1915); definición tipológica (1915-1943); 4) adopción del tipo por el Estado (1943-1955)”. Estas críticas a los tipos de vivienda que habitaba la clase obrera, tanto de índole higienista como moral por la distribución de los espacios desencadenó en proyectos y debates acerca del tipo ideal de vivienda para las familias trabajadoras, uno de ellos fue la Ley 9677 “Ley Nacional de Casas Baratas” donde se sugería erradicar la tipología de viviendas colectivas o las famosas “casas chorizo” por unidades que contemplen un espacio compartido y habitaciones separadas para respetar la privacidad. Lo cierto es que a estos dos tipos de vivienda se le atribuía la rápida propagación de pestes, gérmenes y enfermedades, la prostitución, la promiscuidad, la propagación del anarquismo y el socialismo, y la concurrencia de los hombres, jefes de familia, a bares o tabernas para beber alcohol (Liernur, 2014). No obstante, a fines de los 30, el problema de las tipologías pasa a segundo plano y aparece en el centro de la discusión el costo y el abaratamiento de la vivienda. Luego, con el Congreso Panamericano de 1939-1940 surgen cuestiones relacionadas a las formas arquitectónicas modernas y el reclamo por la intervención del Estado en la problemática de la vivienda, y los argumentos que sostenían el reclamo reconocían que el sector privado no alcanzaba a cubrir la falta de vivienda de los sectores asalariados y de menores recursos, por lo que el Estado debía intervenir ante el vacío del sector privado. (Gonzalez Duarte, 2015 p.72-74).

1.2 El hábitat como construcción social y simbólica

Hoy esta cuestión es planteada como problemática desde una visión integral, que responde si se quiere a un nuevo paradigma que irrumpe en este campo, ya que como mencioné anteriormente, a los problemas habitacionales de las personas se los englobó dentro del concepto de vivienda. La interpretación entonces se resumía a la falta de una vivienda o a las condiciones inadecuadas que esta misma vivienda presentaba, pero solo en lo edilicio, sin

contemplar el entorno de la misma o su ubicación, Córdoba (2017) por el contrario, sostiene que:

“actualmente las Ciencias Sociales comprenden la constitución del hábitat como resultado de un complejo proceso social constituido por actores entramados que intervienen desde una interrelación de percepciones, intereses, poder, generando diversos niveles y grados de conflictividad social” (Córdoba 2017, p. 22).

Mesías Rosas (2011) comenta que en principio, estamos tentados a definir el hábitat como un espacio que es sinónimo de la vivienda, pero sin embargo esta posición es limitada ya que más allá de la ocupación física de un territorio el hábitat constituye un referente simbólico y social en el que se localiza el ser humano de una manera multidimensional. En este sentido, el hábitat es algo más que tener un techo bajo el cual protegerse, es tanto el espacio físico como la forma social y personal de apreciarlo y apropiarlo (Oswaldo Mesías Rosas 2011). Actualmente, entonces, el concepto de hábitat aparece como una noción integral que refiere, en palabras de Gudiño, Liceda y Miranda Gasull (2017) al “lugar donde se vive, por lo que tiene que permitir la expansión de las capacidades del ser humano y el ejercicio efectivo de los derechos civiles y políticos siendo parte y actor de su propia transformación” (Gudiño, Liceda, & Miranda Gasull, 2017). En este sentido, siguiendo a Pelli⁵:

“El hábitat social no es un texto de lectura universal. En cada caso representa y es funcional a valores propios de la cultura que lo produce y ocupa, a los modos que esa cultura ha desarrollado para relacionarse con su ambiente natural, e incluso al estado de situación de esa cultura en un determinado período: florecimiento, bonanza, decadencia, confusión, catástrofe, violación, crisis.” (Pelli 2010, p. 45).

El hábitat como problemática responde, entonces, al momento histórico y a la cultura propia de cada sociedad, y a su vez, desencadena múltiples problemáticas en otros ámbitos de

⁵ Víctor Saúl Pelli es un arquitecto argentino destacado por su investigación acerca del hábitat social y la vivienda.

la vida de las personas. Hoy entonces, el concepto de hábitat abarca algo más que una unidad habitacional, el hábitat es el medio de vida de esa unidad habitacional y de esas familias, el barrio, la ciudad, la ubicación, los servicios, el transporte, la contaminación o el espacio libre de la misma, el acceso a la salud o a la educación. A esta descripción Gudiño, Liceda y Miranda Gassull (2017) proponen asimismo “las condiciones del entorno en el que influyen las características biofísicas, socioeconómicas y normativas del territorio y el ambiente” (Gudiño, Liceda y Miranda Gasull, 2017 p. 1).

1.2 El conflicto urbano y habitacional desde una mirada histórica en América Latina y Argentina

Este conflicto en torno al hábitat no es un caso aislado de Argentina ni de América Latina, sino que la problemática habitacional aparece en la sociedad moderna de la mano de la cuestión social:

“el término cuestión social hacía referencia a los disfuncionamientos de la sociedad industrial emergente hacia fines del siglo XIX en los países centrales, principalmente en Francia, Inglaterra y Alemania. La noción aludía a los conflictos derivados de las duras condiciones de existencia del proletariado urbano” (Girola, 2005 p. 145)

en donde surge la ciudad moderna regida por el eje centro-periferia, en la cual las principales instituciones se concentraron en el centro y los barrios obreros se fueron ubicando en las periferias. Hardoy⁶ y Satterhwaite⁷ (1987) reconocen el origen de esta problemática en el colonialismo:

“A lo largo de la historia los pobres han creado siempre su propio hábitat: sus viviendas y sus barrios. Durante milenios han construido sus asentamientos, ya fueran

⁶ Jorge Enrique Hardoy fue un arquitecto argentino, cursó historia y sociología en la Universidad de París, se graduó como Máster en Planificación Urbana y Regional en Harvard y obtuvo un Doctorado en esta misma Universidad. Fue uno de los pioneros en la planificación urbana en América Latina.

⁷ David Satterhwaite es un arquitecto y urbanista inglés, dedicado a la investigación de problemáticas urbanas y medioambientales.

urbanos o rurales, sin tomar en cuenta las que podrían denominarse normas "oficiales" de la ciudad de las "élites", las que variaban según la región, la cultura y el período histórico. Mientras pueden, los pobres utilizan técnicas y trazan sus asentamientos siguiendo sus propios valores culturales; éstos también difieren de región a región y se modifican con el transcurso del tiempo. Construyen sus asentamientos fuera de los límites de la "ciudad oficial" ocupada por minorías selectas” (Hardoy y Satterhwaite, 1987 p. 4)

En este sentido, los autores afirman que en nuestras ciudades del “Tercer Mundo” los pobres y los trabajadores fueron construyendo sus barrios y asentamientos en aquellos terrenos desocupados en la periferia de las ciudades, muchas veces siendo estos poco aptos para el establecimiento de unidades habitacionales.

1.4 La segregación socioespacial y la exclusión urbana

América Latina se caracteriza por ser la región más desigual desde el punto de vista de la distribución del ingreso así como también el más urbanizado y, aunque las tendencias recientes muestran una desaceleración del crecimiento demográfico, la expresión urbana continúa configurando ciudades caracterizadas por crecientes desigualdades territoriales (Pignatta 2023). Entonces, hoy en día estas ciudades latinoamericanas vivencian como principales problemas la pobreza y la desigualdad. La dimensión territorial de la pobreza muchas veces es expresada en la construcción de asentamientos precarios en las periferias de las ciudades y esta es estudiada desde distintas corrientes de pensamiento sociológico, como es el caso de la Teoría de la Marginalidad con Cardoso y Faletto como exponentes en conjunto con las Teoría de la Modernidad con Gino Germani, en la década de los sesenta y setenta, que propuso la dualidad entre desarrollo y subdesarrollo, bajo la cual se lee la cuestión urbana como ciudad moderna y ciudad atrasada. Alicia Ziccardi⁸ (2019) afirma que

⁸ Alicia Ziccardi es una socióloga argentina nacionalizada mexicana, especializada en el estudio de los problemas sociales y urbanos de las ciudades y regiones latinoamericanas.

una década después el desarrollo teórico acerca de la cuestión de los asentamientos periféricos es estudiada por otra corriente encabezada por Manuel Castells, Jordi Borja, y otros autores latinoamericanos como Machado da Silva y Ziccardi, quien asegura que:

“Lo más importante de estos destacados núcleos de académicos latinoamericanos fue no sólo dejar valiosos testimonios de las condiciones de vida de los sectores populares sino también de las condiciones de pobreza y de grandes desigualdades que existían en nuestras ciudades, otorgando particular atención a los nuevos actores que irrumpían en la vida urbana, los movimientos sociales transformadores de la ciudad que enarbolaban junto a sus demandas de vivienda y bienes y servicios la democratización de la vida política.” (Ziccardi 2019, p. 10).

Esta última corriente de autores comentan que si bien la ciudad en principio era un espacio que garantiza mecanismos de inserción social para quienes migran desde zonas rurales, un espacio donde existía la posibilidad de acceder a bienes y servicios, a educación, salud y empleo regular, la mayoría solo lograba insertarse de manera irregular al mercado de trabajo con bajas remuneraciones, lo que los relegaba a establecerse en los barrios periféricos, y aunque varias décadas después estos barrios se hayan consolidado y hayan podido acceder a mejoras, la desigualdad con los grandes conglomerados urbanos y los barrios de clases altas cada vez se hace más extensa. Por lo tanto, afirman que la ciudad es un bien que posee alto valor social y colectivo, pero a la vez, es un espacio que excluye, segrega y genera profundas desigualdades. (Ziccardi, 2019)

En este sentido, los riesgos de exclusión se incrementan debido a los procesos relacionados con la globalización (procesos que incluyen la reestructuración económica y reformas estructurales) que colocan a la sociedad y especialmente a sus sectores más desfavorecidos bajo un nuevo escenario de oportunidades y constreñimientos, que reformulan

la condición de pertenencia (Saraví 2007). En estos procesos, siguiendo a Saraví⁹, los dos principales motores de la exclusión son el desempleo y la precariedad laboral para quienes ya están integrados previamente, y por otro lado, las dificultades para ingresar al mercado de trabajo, lo cual produce una crisis de los mecanismos de integración social y guarda una íntima relación con el acceso a una vivienda o una vivienda adecuada, a la educación, a servicios de salud, etc. Estas transformaciones estructurales en los mercados de trabajo representan, para el autor, representan los disparadores de un proceso de acumulación de desventajas, lo que produce una desafiliación a la sociedad, lo que en definitiva se conoce como exclusión social. En este caso, un eje clave en estos procesos de exclusión social es la dimensión socio-territorial ya que:

“la segregación espacial no sólo afecta cómo se vive en la ciudad, sino el sistema de relaciones sociales que se entretienen por y sobre el espacio urbano, es decir, ella implica la fragmentación socio espacial de la interacción social, y la conformación de espacios diferenciados de sociabilidad” (Saraví, 2007 p. 43-44).

Por lo tanto, la segregación y los aspectos negativos que se le connotan, generan una erosión del capital social comunitario dentro de estos espacios urbanos de pobreza estructural (Auyero 2001 en Saraví 2004).

En este concepto de exclusión es como comienza a constituirse históricamente, en términos de Hardoy y Satterhwaite (1987), lo que ellos denominan “la ciudad legal y la ciudad ilegal”, una dualidad que representa una de las principales problemáticas habitacionales de Argentina. Gorelik afirma que:

“a lo largo de todo nuestro ciclo la villa miseria pasó de ser el diafragma delicado que materializaba el momento más dramático de la transición a la

⁹ Gonzalo Saraví es un antropólogo argentino, profesor e investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) de la Ciudad de México, tiene una Maestría en Ciencias Sociales en FLACSO y obtuvo su doctorado en Sociología por la Universidad de Texas en Austin. Su área de especialización son temas de juventud, desigualdad, exclusión social y estudios urbanos sobre América Latina.

modernidad, a encarnar la otredad radical que parecía ofrecer salidas alternativas a la "ciudad burguesa", pero siempre funcionó -al menos para las interpretaciones dominantes- como síntoma de una ciudad dividida: l'espace partagé, como tituló el geógrafo bahiano Milton Santos uno de los estudios más sofisticados destinados a precisar "los dos circuitos de la economía urbana de los países subdesarrollados. “ (Gorelik 2022, p. 67)

Pelli (2010), en este caso, propone que este proceso de ocupación ilegal si bien es evaluado en términos de expulsión por las autoridades y los mismos propietarios, el costo político que se paga es alto, por lo que muchas veces la expulsión en términos de desalojo no se ha realizado. A su vez, la ocupación de terrenos periféricos, lejanos y poco aptos para la constitución de barrios o asentamientos, responde a un gran regulador de la sociedad moderna: el mercado. El mercado actúa dentro del campo habitacional, impone sus propias normas de juego, sus leyes, dispone quién puede acceder a determinados bienes o servicios y quienes quedan por fuera. La inaccesibilidad de muchos ciudadanos a estos bienes y servicios fomenta la creación de un mercado paralelo, en este caso, por fuera del mercado legal pero comprendido dentro de la sociedad. Esto tiene que ver con el acceso ilegal a espacios donde no son considerados aptos para la construcción de una vivienda.

La dualidad que rige dentro de las ciudades latinoamericanas, que excluye a gran parte de la población y la relega a la ilegalidad, construye los llamados asentamientos, villas o barrios populares, pequeños conjuntos urbanos dentro de los límites de la ciudad, aunque esta no los reconozca ni los incluya dentro de su organización.

Esta ilegalidad de los asentamientos conlleva a que dentro de la planificación urbana que tienen las ciudades estos queden por excluidos, relegados u olvidados. Pelli afirma que “esta coexistencia se expresa en un estado de fricción, tensión, inequidad, insalubridad e inseguridad a la vista, dañino y degradante” (Pelli 2010, p. 47). Tanto la acción u omisión

son respuestas y políticas a implementar ante estas problemáticas. Por lo tanto, la omisión hace que estas tierras carezcan de la infraestructura necesaria y equipamiento básico. En este sentido, Oszlak¹⁰ (1983) es preciso en su afirmación de que:

“En las áreas más marginales no existen redes de distribución de agua corriente y la que se obtiene es escasa o se halla contaminada. No existen tampoco cloacas, desagües o pavimentos. A veces, ni siquiera tienen el servicio de la luz eléctrica y se recurre como una práctica difundida el “enganche” a la red pública. No existe tampoco una red de gas que llegue a todos los lugares y se obtiene sólo en garrafas. Los residuos se queman a cielo abierto y donde existe recolección el servicio es habitualmente contratado privadamente por los vecinos. No existen hospitales cercanos y las escasas escuelas están repletas de alumnos en varios turnos. El alumbrado público es deficiente y la vigilancia policial casi nula. El transporte al centro de la metrópoli es oneroso, insume un tiempo excesivo y se efectúa en condiciones infrahumanas. El paisaje urbano de esas zonas acusa la presencia de construcciones precarias, industrias contaminantes, barro, basura, ausencia de espacios verdes, de caminos transitables y de planificación urbana” (Oszlak, 1983 p. 35-36).

En este sentido, Pignatta¹¹ reúne la falta de infraestructura básica, la precariedad y el hacinamiento dentro de lo que llama procesos de acumulación de desventajas en territorios urbanos, donde se entrelazan estas desventajas con desventajas del espacio público local (la

¹⁰ Oscar Oszlak es un destacado Licenciado en Economía y Contador Público de la UBA, con un Doctorado en Ciencias Económicas, es también director del Doctorado de la Universidad Nacional de Río Negro con Mención en Políticas Públicas, Gobierno e Innovación y actualmente es Investigador Titular del Área Política y Gestión Pública del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) y Director de TOP (Tecnología para la organización pública).

¹¹ María Angélica Pignatta es Licenciada en Ciencia Política en la Universidad Nacional de Rosario, Diplomada Superior en Desarrollo Humano, Especialista en Desarrollo Humano y Magíster en Desarrollo Humano. Se especializa en la Institucionalización de las Políticas Sociales, trayectorias comparadas sobre políticas de transversalidad de género y de integralidad territorial en la Provincia de Santa Fe.

inseguridad, la desconfianza entre vecinos, el escaso capital social) y de la estructura urbana (como el aislamiento social, las dificultades de movilidad, la segregación) (Pignatta 2023).

Roberto Reyna (2003) propone esta cuestión en términos de expulsión y exclusión, gracias al juego de mercado que termina por convertir estos espacios en “espacios sin ciudadanos”, ya que estos espacios terminan fuera de los límites de lo constituido como ciudad y la exclusión deja relegados a quienes se establecen más allá de la ciudad a la falta de acceso y ejercicio real de la ciudadanía en términos de derechos.

El concepto de ciudadanía está emparentado con los derechos que implica el ser ciudadano, por ello en 1968 nace el concepto de “Derecho a la Ciudad” del autor Henri Lefebvre¹², quien afirma que “la razón es que el porvenir de «el hombre» no se descubre ni en el cosmos, ni en el pueblo, ni en la producción, sino en la sociedad urbana” (Lefebvre 2017 P 159), por lo tanto, el derecho a la ciudad aparece, siguiendo al autor, como la forma superior de los derechos: “el derecho a la libertad a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar. El derecho a la obra (a la actividad participante) Y el derecho a la apropiación (muy diferente del derecho a la propiedad) están imbricados en el derecho a la ciudad” (Lefebvre 2017 P 159). Por su parte, David Harvey (2008) afirma que es un derecho colectivo más que individual, porque no se trata del derecho a acceder como individuo a ciertos servicios, sino que es “un derecho común antes que individual, ya que esta transformación depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización.” (Harvey, 2008, p. 23).

En el Foro Social de las Américas en Quito 2004 se escribió la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad¹³. En este documento se desarrollan ejes importantes tanto de análisis

¹² Henri Lefebvre fue un filósofo y sociólogo francés, dedicó sus estudios al marxismo, las problemáticas del mundo contemporáneo y el urbanismo, tema en el cual se destacó por aportar un marco teórico a la escuela más joven de arquitectos franceses.

¹³ El origen de este documento se remonta en principio al concepto anteriormente mencionado de Henri Lefebvre, mientras que su institucionalización como carta dentro del Foro Social de las Américas en Quito 2004 responde a sucesivos debates en foros anteriores.

del problema urbano como metas para alcanzar en el 2050. El diagnóstico que emite esta carta es que “Las ciudades están lejos de ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes. La población urbana, en su mayoría, está privada o limitada -en virtud de sus características económicas, sociales, culturales, étnicas, de género y edad- para satisfacer sus más elementales necesidades y derechos” (Carta derecho a la ciudad, 2004, p. 1). Propone este derecho como un derecho colectivo, tanto de los habitantes de las ciudades como de los grupos vulnerables, y es interdependiente de todos los derechos humanos. La definición de ciudad que comprende es tanto el espacio físico como espacio político, es decir, como espacio que posibilita a todos sus actores, tanto partidos políticos, gobierno como organizaciones de la sociedad civil a su intervención sobre sí misma. Como fin principal, este documento persigue el ejercicio de una función social de la ciudad para garantizar a sus habitantes el usufructo pleno de sus recursos. A su vez, este usufructo debe priorizar el interés social, cultural y ambiental. Dentro de esta carta se destaca la incidencia que tiene la planificación y la economía dentro del espacio de la ciudad.

1.3 Estrategias populares de acceso a la vivienda: tierra, autoconstrucción e informalidad

El acceso ilegal a la tierra para la autoconstrucción de una vivienda, tiene varias acepciones en América Latina: villas, asentamientos, favelas, barrios marginales, asentamientos humanos, tugurios, etc., y si bien estas definiciones teóricas no permiten dar cuenta del mismo proceso de conformación y producción del hábitat, a través de estas denominaciones se hace referencia a aquellos bienes inmuebles que en su construcción transgreden leyes, reglamentaciones, etc. (Monayar y Elorza, 2021). En Argentina la tipología en general de asentamiento es la villa, esta fue el asentamiento precario más recurrente a lo largo de la historia y hasta los años noventa, donde Cravino destaca que comienzan a producirse los denominados “asentamientos”, con particularidades diferenciales

en las formas tanto de organización del espacio y en la toma colectiva de la tierra (Cravino, 2006). Yujnovsky¹⁴ (1984) define a las villas de emergencia como “nucleamientos diferenciados en el área metropolitana que se conforman mediante la ocupación ilegal de terrenos -fiscales o particulares- y la autoconstrucción de viviendas precarias” (Yujnovsky, 1984, p. 24). La constitución de estos espacios está relacionada con los procesos de migraciones internas y urbanas producto de crisis económicas, relacionados a procesos de sustitución de importaciones donde se trasladaban familias a las ciudades en busca de trabajo y los escasos recursos no les permitían acceder a una vivienda. La conformación de estos espacios comenzó a ser problematizada a partir de la década de los años cincuenta.

Autoras como Cravino¹⁵ y Gonzalez Duarte (2015) plantean que existe una diferencia entre las villa y los asentamientos, ya que las villas son producto de migraciones internas rurales-urbanas, mientras que los asentamientos, destacan, son producto de migraciones intraurbanas. Además, siguiendo con Gonzalez Duarte (2015), dentro de los asentamientos existe una cierta organización en la toma de tierras, mientras que en las villas la ocupación suele ser más espontánea, precaria y desorganizada.

Por otro lado, quienes no tienen acceso a habitar espacios aptos y legales dentro del mercado formal, tampoco tienen acceso a construir unidades habitacionales en buenas condiciones, esto conlleva a que muchas de estas viviendas generalmente padecen problemas estructurales, carecen del espacio necesario para el grupo familiar, por lo que producen hacinamiento y muchas veces no cuentan ni siquiera con las condiciones adecuadas e higiénicas de un núcleo húmedo.

Este proceso de constitución de viviendas en asentamientos es nombrado por varios autores como vivienda autoproducida o autoconstrucción. Para Gilbert:

¹⁴ Oscar Yujnovsky es un arquitecto y novelista argentino. Tiene un Doctorado en la Universidad de Berkley, fue Asesor de las Naciones Unidas en el PNUD y es autor de libros de desarrollo urbano.

¹⁵ María Cristina Cravino es una Licenciada y Doctora en Antropología argentina, tiene un magíster en Administración Pública. Sus principales temas de estudio son la antropología urbana, las culturas urbanas, el hábitat popular y el urbanismo.

“la vivienda autoproducida contribuye a patrones ineficientes de uso de la tierra, estimulando la ocupación de terrenos costosos para servicios, y produciendo frecuentemente asentamientos que viven bajo el coste de amenaza de riesgos naturales, tales como terremotos e inundaciones” (Gilbert, 2001, p. 53).

Además describe que es un proceso fundamental para que se logren desarrollar las llamadas “ciudades del Tercer Mundo”, aunque también destaca que este proceso relega a millones de personas a vivir durante años en alojamientos inferiores, donde su mejoramiento requiere de sufrimiento, gastos y energía (Gilbert 2001).

Esta expresión es una de las aristas de la problemática habitacional, que además implica la falta de tenencia segura sobre la tierra, ya que en la mayoría de los casos, es el mercado el gran ordenador del suelo urbano y la imposibilidad de acceder a él deja por fuera de los márgenes legales a quienes habitan estos espacios. Sin embargo, la falta de acceso de tenencia de una vivienda propia no solo se refleja en la constitución de asentamientos irregulares, sino que muchas familias encuentran el acceso a una vivienda dentro del alquiler de las mismas.

En cuanto al acceso a habitar una casa a través del alquiler, este también ha respondido a los distintos momentos históricos y las distintas políticas han ido variando, ya que el arrendamiento de viviendas también sufrió transformaciones de acuerdo al período histórico. Desde la constitución del Estado moderno, la problemática habitacional se caracterizaba en las ciudades por el hacinamiento en viviendas llamadas “populares” o coloquialmente nombradas como “conventillos”, donde varias familias, en su mayoría inmigrantes, alquilaban una habitación y compartían espacios comunes con el resto de los grupos familiares. Las condiciones edilicias e higiénicas no eran las mejores y los alquileres tampoco eran tan accesibles. En este proceso histórico, la idea de la elite gobernante era poblar la Argentina enviando a los inmigrantes a las zonas rurales, para hacer crecer y

fomentar el modelo agro-exportador reinante en la época. Sin embargo, la mayoría de los inmigrantes que recibió el país (italianos, españoles, entre otros) eran obreros urbanos y no tenían intenciones de trasladarse a las zonas rurales, lo que provocó el crecimiento de la población en las grandes ciudades favoreciendo el hacinamiento y la falta de vivienda propia. Somovilla afirma que:

“en el período de 1880 a 1930 se produjeron las más agudas crisis de vivienda en los primeros cien años de vida de la nación Argentina. Uno de esos momentos críticos fue la huelga de los inquilinos de 1907; y otra situación crítica fueron las dificultades producidas con motivo de la primera legislación destinada a “congelar” los alquileres de 1921 –tema que nos ocupa-.” (Somovilla 2015, p. 4).

En principio, la renta era una forma de inserción urbana, siendo esta accesible o no, permitía a esa masa de obreros vivir dentro de la ciudad. El paralelismo con el contexto actual es la segregación que emerge con el crecimiento de la ciudad y el aumento del valor de la renta de acuerdo a la ubicación, determinada por la dicotomía centro-periferia.

Esta forma de acceso a una unidad habitacional también es un conflicto actual per sé, no sólo por la inestabilidad de no poseer la propiedad sino por la forma de acceso a alquilar la misma. La dualidad entre legalidad e ilegalidad también rige dentro del inquilinato, existen tanto viviendas en situación legal de tenencia en alquiler a través de la vía legal y viviendas que no poseen ningún resguardo legal que son también alquiladas, pero de manera ilegítima, por lo que el valor de las mismas fluctúa constantemente y se eleva de acuerdo al grado de legalidad que cada vivienda ofrezca. Así muchas familias van sorteando el acceso a habitar una casa de acuerdo al monto que puedan pagar y a la posibilidad de acceso que tengan, ya que el mercado es cada vez más exigente con los requisitos para alquilar una casa¹⁶. En

¹⁶ El acceso al alquiler formal está regulado en la mayoría de los casos por las inmobiliarias, que exigen a quienes planean alquilar una extensa serie de requisitos como comprobantes de ingresos o recibos de sueldo, garantías de ingresos o propiedades de otras personas, firma de contratos que establecen obligaciones para los inquilinos en cuanto al cuidado y mantenimiento del espacio por habitar, los progresivos aumentos y la duración arbitraria del tiempo de alquiler.

general, quienes consiguen mejores viviendas para alquilar son aquellos que se encuentran incluidos dentro del mercado de trabajo formal, mientras que quienes están excluidos de éste a su vez están relegados a la búsqueda de alquileres informales, los cuales muchas veces son en espacios excluidos, irregulares o con falta de acceso a servicios básicos.

1.4 El déficit habitacional: dimensión cuantitativa y cualitativa¹⁷

En Argentina, recién a partir del Censo de 1947 se indaga acerca de las condiciones de la vivienda, el antecedente anterior solo incorpora como dato el domicilio. A partir de este Censo se define la unidad de vivienda, se investiga acerca de la cantidad de habitaciones y el uso que se destina a cada una, la cantidad de personas por vivienda, los materiales con los que está constituida, la forma de energía que adopta, el mobiliario y el tipo de tenencia. Desde entonces es posible medir la cantidad de viviendas por familia y las características de las mismas, en este sentido, Vergara Parra¹⁸ afirma que durante las últimas décadas el déficit habitacional ha crecido y hay un cambio sustancial en su composición, hay un crecimiento mayor del déficit cualitativo en cuanto al cuantitativo, hasta la década del noventa:

“el déficit predominante en la Argentina era el cualitativo (relacionado con la calidad de la vivienda y la dotación de servicios e infraestructura urbana). Sin embargo, a partir de la década siguiente, el cuadro se modificó abruptamente y el déficit cualitativo se ha convertido en el preponderante” (Vergara Parra, 2017 p. 144).

¹⁷ El concepto de déficit es tomado de la terminología de las ciencias económicas, como otra forma de referirse a la cuestión habitacional, en este caso se emplea el “déficit habitacional” y es una conceptualización del problema que lo aborda tanto desde un enfoque cuantitativo como cualitativo y se refiere a las necesidades habitacionales insatisfechas. La implementación de este concepto emerge como un indicador para evaluar la problemática habitacional y permite evaluar datos demográficos y estadísticos principalmente a través de los censos y otros instrumentos de medición, como encuestas. La CELADE en este sentido, propone a los censos como los principales instrumentos para obtener datos precisos frente a otros instrumentos, ya que permiten empadronar los datos sobre viviendas y población sin que existan riesgos de error muestral, recogen información para las tres unidades involucradas en estudios habitacionales, y además, su carácter exhaustivo que permite diagnósticos y estudios pertinentes (CELADE, 1996).

¹⁸ Blas Albano Vergara Parra es un Licenciado en Sociología y Magíster en Historia Económica y de las Políticas Económicas en Argentina, dedicado a estudiar la segregación socio-territorial, políticas urbano habitacionales y políticas urbanas.

Considerando esta cuestión, lo cualitativo del déficit responde a la calidad de la vivienda que habitan las familias, tanto desde lo edilicio como el entorno en el cual está inserta, el acceso a servicios y bienes y a infraestructura básica, como también su relación con el resto de la ciudad. Vergara Parra (2017) además propone a partir de las dimensiones de materialidad y servicios la distinción entre tres grandes segmentos: las viviendas aptas, que alcanzan y superan los estándares mínimos de calidad; las viviendas deficitarias recuperables, con condiciones de materialidad que posibilitan el mejoramiento hacia los estándares que se requieren; y por último, las viviendas deficitarias irrecuperables, que deben ser reemplazadas (Vergara Parra, 2017). Ambos tipos de déficit, según el autor, suelen confundirse y esto se debe a las soluciones que se derivan del diagnóstico, y que “cierto segmento del déficit cualitativo (viviendas irrecuperables) requiere para subsanarse de soluciones cuantitativas. Esto es, la demolición o bien la edificación de nuevas viviendas” (Vergara Parra, 2017, p. 146).

Estas fluctuaciones históricas entre déficit cuantitativo y déficit cualitativo pueden observarse a través de los Censos como así también el aumento o descenso de cada déficit. Además, “el Censo es una radiografía por distrito que resulta en un insumo fundamental si se quiere planificar políticas públicas situadas” (Fundación COLSECOR 2024, p. 1) y permite conocer la problemática en cada región, ya que esta varía según la provincia. En el primer censo que incorpora a la vivienda como unidad de análisis, el de 1947, los resultados fueron que . En el Censo realizado en el año 2001, donde se comienza a calcular el déficit y en plena crisis económica, el resultado es un total de 2.640.871 hogares deficitarios, lo cual implica que el déficit habitacional alcanza a un 30% de los hogares del país (Carlevarino & Rofe, 2010). Respecto del último censo realizado, el que corresponde al año 2022, se estima que un 25% de los hogares argentinos carece de una vivienda adecuada (Fundación COLSECOR 2024, p. 1).

Sin embargo, ya que los Censos Nacionales, entendidos como la medición estadística demográfica, económica y social más completa, son realizados cada diez años, existen otras herramientas de medición estadística que complementan y actualizan estos datos en lapsos de tiempo más corto. En este caso, la Encuesta Permanente de Hogares, también realizada por el Indec junto con los institutos de estadísticas provinciales y brinda información actualizada del aspecto económico, social y también habitacional de las familias argentinas.

2. Políticas de vivienda social en Argentina

2.1 Modalidades de intervención habitacional: enfoques y herramientas

Las políticas sociales son intervenciones sociales del Estado y su objeto son las condiciones de vida y reproducción de la vida (Danani 2009), que implican un impacto en la redistribución de los recursos de la sociedad (Esping Andersen, 1993). Estela Grassi (2003) habla de la política social en singular como la forma política de la cuestión social, y se refiere

a políticas sociales en plural cuando están orientadas específica y sectorialmente, y esa orientación se materializa, como es el caso de las políticas habitacionales.

“A la vez, puede advertirse que hay instituciones y actores no estatales que desarrollan intervenciones sociales, aunque ellas no son, estrictamente, política social, a excepción que el análisis indique que son resultado de un proceso de transferencia institucional (terciarización) de acciones estatales: tal el caso de organizaciones sociales, políticas o religiosas de distinto tipo” (Danani 2009, p. 33).

Danani (2009) por otro lado también argumenta que las políticas sociales, no necesariamente mejoran las condiciones de vida, aunque pretendan hacerlo y esto responde a que siempre hay política social en tanto haya Estado, por lo tanto, no importa el período histórico o la ideología política que gobierne.

En este sentido, Pignatta (2023) afirma, de acuerdo a la literatura especializada y autores como Esping Andersen, entre otros, que la relación de las políticas públicas (y sociales urbanas en particular) con las desigualdades no es automática ni lineal, ni sólo en términos de causa-efecto en tanto las políticas resultan instancias condicionadas estructuralmente a la vez que estructuradoras. Por lo tanto, al igual que Danani (2009), no se puede suponer que las políticas públicas reduzcan las desigualdades per se, sino que también estas pueden reproducirlas y potenciarlas, por lo que conviene estudiarlas y leerlas en términos de reproducción-fortalecimiento-transformación. (Pignatta, 2023)

En cuanto a las políticas de vivienda, existen distintos tipos y estas pueden ser clasificadas de acuerdo al contexto histórico en el que emergen y también por el tipo de intervención que emplea, su abordaje puede estar condicionado por la universalidad o la focalización, o puede contemplar enfoques como la integralidad. Por lo tanto, podemos afirmar que existen distintas maneras de abordar la cuestión habitacional.

Una de las formas que asumen las políticas habitacionales es la entrega directa de una vivienda, o la provisión de la vivienda en sí misma, lo cual puede incluir la construcción de viviendas y su entrega bajo la modalidad de “llave en mano”, ya sea de forma gratuita o mediante planes de financiación para los beneficiarios. Dentro de estas políticas existen los programas de entrega de lotes con servicios y los créditos para acceder a la construcción de una vivienda. Este tipo de políticas responde al déficit habitacional cuantitativo, donde la necesidad de respuesta se resume a una unidad habitacional.

En los casos en que las viviendas existentes son recuperables y el déficit habitacional es de tipo cualitativo, emergen políticas que se proponen recuperar la vivienda familiar y volverla habitable, como son las políticas de subsidios o transferencias condicionadas para la compra o entrega de materiales.

Un tercer tipo de políticas habitacionales corresponde a aquellas orientadas a la infraestructura y urbanización, cuyo objetivo es garantizar el acceso a servicios básicos y mejorar la integración de barrios o asentamientos con el entramado urbano.

Por otro lado, existen políticas enfocadas en la regularización de la tenencia y el acceso a la tierra, cuyo eje está puesto en garantizar la tenencia segura mediante la sanción de leyes y la implementación de protocolos específicos.

2.1 Evolución histórica de las políticas habitacionales en Argentina

Las políticas habitacionales desde la conformación del Estado moderno hasta el primer gobierno peronista

En Argentina estos distintos tipos de política han existido de manera fluctuante de acuerdo al período histórico y a la ideología de cada gobierno. Es decir, desde la consolidación del Estado Argentino en 1880 hasta el presente, la cuestión de la vivienda y de la urbanización, y ambas dos en conjunto, entretejen la cuestión social y condensan vectores ordenadores de la agenda estatal (Fridman 2022) y “este recorrido histórico da cuenta del

grado constitutivo de la problemática y la dificultad que significa para el Estado arribar a una solución y a una respuesta estructural de la misma” (Pignatta; Leonhardt, 2021 p. 93).

Los primeros gobiernos democráticos entendían que la problemática de la vivienda, como el resto de la cuestión social, eran asuntos que se iban a resolver solos, en otras palabras, “existía el natural convencimiento de que el natural desarrollo de la economía liberal daría respuesta a la necesidad de vivienda” (Somovilla 2015, p. 3).

Sin embargo, en 1886 es cuando se crea el Banco Hipotecario Nacional, destinado a brindar créditos de acceso a la vivienda para clases altas, o clases medias con nivel de acceso al crédito, y ya en 1899, la ley 1715 autorizó al BHN a otorgar créditos para la edificación (Ballent, 2014). Sin embargo, el crédito no representaba una solución para la clase trabajadora, dado el contexto de inestabilidad en las condiciones de trabajo y salariales, por lo tanto, el BHN no llegó a constituir un mejoramiento del problema habitacional masivo (Ballent, 2014).

Rofé et al. (2004) destacan que ya para 1920 se producen cambios en la estructura de la clase obrera, siendo esta estratificada entre aquellos obreros que tenían mejores salarios (trabajadores de grandes empresas de servicios estatales o vinculadas al Estado como los ferrocarriles), los trabajadores del estrato intermedio (obreros calificados de industrias, pero con un trabajo más inestable) y aquellos obreros de estratos inferiores (con trabajos inestables). Los trabajadores de los estratos más altos comenzaron a tener acceso al crédito para obtener la casa propia gracias al Banco Hipotecario Nacional, lo que llevó a que luego aparecieran compañías de construcción que brindaban el mismo servicio.

Los estratos intermedios no tenían las mismas facilidades de acceso al crédito, aunque obtuvieron mejoras salariales y pudieron acceder a alquilar otro tipo de viviendas. Sin embargo, para los estratos obreros inferiores, la demanda de una vivienda seguía presente.

Siguiendo con estos autores, el aumento de la población inmigrante provocó dos grandes aumentos en los alquileres de estas viviendas populares, lo que provocó la famosa huelga de inquilinos de 1907 ya que

“el impacto de la inmigración instaló debates en torno a la vivienda popular donde los temas a tratar referían al encarecimiento de alquileres, hacinamiento, construcciones precarias, insalubridad, etc. Esta situación puso en alerta la preocupación de los médicos higienistas, ya que las condiciones de vida de los sectores populares podrían perjudicar al resto de la sociedad” (Gonzalez Duarte, 2015, p. 67).

Fruto de esta huelga se promulgaron dos leyes con el objetivo de regular el mercado de locaciones, tanto para familias como para uso comercial e industrial. Estas leyes fueron la Ley 11.156 y 11.157, las cuales desafiaron el principio liberal del Código de Vélez, el cual no garantizaba ningún tipo de protección a quienes alquilaban, sino que defendía la ganancia del fruto de la propiedad. La Ley 11.156 regulaba las sublocaciones, mientras que la Ley 11.157 regulaba el precio y aumento de los alquileres, los juicios por desalojo y la temporalidad de los alquileres. Ambas leyes fueron propuestas como una solución al problema de acceso a la vivienda que padecían muchas familias de clase trabajadora.

En 1915 se crea a través de la Ley 9677 conocida popularmente como “Ley Cafferata”¹⁹, la Comisión Nacional de Casas Baratas tras una iniciativa del Congreso y funcionó en la Ciudad de Buenos Aires. El objetivo era crear viviendas individuales con patios compartidos, de propiedad estatal, para rentar a las familias trabajadoras a un precio accesible, con la particularidad de que su financiamiento en principio estuvo sostenido por las ganancias obtenidas de las carreras hípicas. A medida que se fue expandiendo por los distintos barrios de la ciudad, el Banco Hipotecario brindó un crédito en algunos barrios a las

¹⁹ La Ley Cafferata es la que da origen e institucionaliza la Comisión Nacional de Casas Baratas y fue popularmente nombrada por el legislador que la impulsó: Juan Félix Cafferata.

familias para que el pago de la renta sea el pago de la vivienda y puedan ser propietarios de las mismas.

Al margen del Estado Nacional, la clase obrera organizada también buscó la forma de dar respuesta a la demanda de viviendas por parte de los trabajadores, por lo que así se crearon distintas iniciativas como fue la Cooperativa El Hogar Obrero²⁰. Esta cooperativa nace en 1905 en el seno del Partido Socialista y se enfocaron en la construcción de viviendas tipo chalet, haciendo hincapié en la casa individual. La lógica de intervención tenía que ver con utilizar el ahorro de los obreros por y para ellos. Por otro lado, la Sociedad de Beneficencia y la Iglesia también intervinieron, como fue el caso de la Sociedad de San Vicente de Paúl y la Unión Popular Católica Argentina.

Sin embargo, las primeras participaciones del Estado Nacional en políticas habitacionales como tal, aparecieron con el gobierno de Irigoyen como forma de respuesta a las demandas del movimiento obrero. Desde la segunda década del siglo veinte, cuando surgieron las primeras regulaciones estatales vinculadas al control de los alquileres y a la construcción de viviendas de interés social, las intervenciones del sector público implicaron, por lo general, un avance en la consolidación del derecho a la vivienda. Algo que alcanzó su máxima expresión en los planes quinquenales del primer peronismo, en el contexto de políticas inclusivas, de pleno empleo y redistribución progresiva del ingreso.

El Grupo de Oficiales Unidos que propició el golpe de Estado de 1943, popularmente conocido como “Revolución del 43” entendió a la vivienda popular como un centro de acción, continuó con la construcción de barrios residenciales parquizados, como fue el caso del barrio de suboficiales Sargento Cabral en Campo de Mayo, con la casa tipo “chalet

²⁰ El 30 de julio de 1905, un grupo de militantes socialistas, entre ellos Juan Bautista Justo, dieron nacimiento a la Cooperativa “El Hogar Obrero” con el objetivo de dar solución a la falta de viviendas en la clase obrera. En principio se trató de créditos otorgados por el Banco Hipotecario y gestionados por la cooperativa, a través de la cual en 1911 inaugura su primer barrio obrero en Ramos Mejía y en 1913 la primera gran vivienda colectiva en Martín García y Bolívar (CABA). Sin embargo, trascendieron la dependencia al Banco Hipotecario y comenzaron a administrar sus propios fondos con la incorporación de un sistema de asociados.

californiano”²¹ como emblema, el cual había sido construido por la entonces Dirección de Ingenieros del Ministerio de Guerra a cargo del General Juan Pistarini dentro del gobierno militar que había derrocado a Irigoyen. En la construcción de estos barrios residenciales también hay una fuerte impronta de los barrios tipo “jardín” que emergieron en la moda arquitectónica con la construcción de estos barrios residenciales en Estados Unidos con la presidencia de Roosevelt.

El chalet californiano, sin embargo, pasó a ser un emblema del gobierno peronista (1945-1955) debido a su implementación tanto para la obra de Ciudad Evita²² como para el Plan Eva Perón. Es decir, durante el peronismo, desde 1946 hasta 1952, la política de vivienda pasa a tener un papel central, a través del Plan Quinquenal construye viviendas y crea nuevos barrios. A su vez, como política de vivienda también intervino en el mercado, puso un freno al aumento de los alquileres, restringió la libre contratación y emitió la Ley de Expropiaciones²³, donde limitó la propiedad privada. Un hecho relevante para la política de vivienda es la incorporación del derecho a la vivienda en la Constitución Nacional en el mítico artículo 14 bis ya que “en primer lugar, instaurando la idea de “derecho a la vivienda”, el peronismo inició intervenciones de vivienda en una escala desconocida en periodos anteriores, conformando las capacidades estatales en el tema en distintos niveles e instancias” (Ballent 2014, p. 452).

También la Fundación Eva Perón (FEP en adelante) participó de la construcción de viviendas para las clases populares. Esto presenta un contraste con los “chalets” construidos por el Estado frente a los de la FEP, debido a que las viviendas que edificaba la obra pública peronista eran más modestas que los primeros chalets californianos en Argentina, creados por

²¹ La casa tipo “chalet californiano” es una casa con techo a dos aguas, con tejas españolas, muros blancos con materiales locales exhibidos como piedra blanca, ladrillos o madera y algunos elementos de la arquitectura colonial española.

²² Ciudad Evita es el complejo de viviendas más grande y homogéneo que construyó el peronismo. Su particularidad es la forma.

²³ Ley de expropiaciones

las clases altas y construidos dentro de los primeros barrios privados residenciales. En efecto, la FEP tenía como objetivo que las viviendas sean similares en diseño a los chalets de las clases más adineradas,

“las obras de la FEP apelaban a un estilo californiano más exuberante, ya que intentaba transmitir la imagen de abundancia tradicionalmente ligada a los sectores medios y altos que el presente ponía a disposición del mundo popular. “Vivíamos como reyes”, afirmaban, según *Mundo Peronista*, los jóvenes alojados en la Ciudad Estudiantil.” (Ballent 2014, p. 455)

Sin embargo, la acción de la FEP y del Estado Nacional no siempre actuaron en paralelo, ya que algunos planes de vivienda fueron financiados por el Estado y administrados por la FEP y, a su vez, el Plan Eva Perón también funcionó otorgando créditos a través del BHN.

En 1944 se sustituye la Comisión Nacional de Casas Baratas por la Dirección de Vivienda, dependiente de la Secretaría de Trabajo y Previsión, dentro de la cual también se incorporan la Comisión de Alquileres y la Comisión Asesora de la Vivienda Popular. Sin embargo, en 1945, aún en el gobierno de facto de Edelmiro Farrell se renombra este organismo que pasa a llamarse primero Dirección Nacional de la Vivienda, para luego llamarse Concejo de la Vivienda, hasta que termina por constituirse en la Administración Nacional de la Vivienda, mediante el Decreto 11157/45, la cual pasa a depender de la Secretaría anteriormente mencionada cuyo secretario era Juan Domingo Perón. (Gonzalez Duarte, 2015).

En esta época también aparece la Ley de Propiedad Horizontal, se emitió una ley para regular la venta de lotes y se trabajó en conjunto con el Banco Hipotecario Nacional para que los créditos sean accesibles a sectores medios y bajos. En 1946 la ley 12962 modificó la carta

orgánica del BHN, entre sus principales modificaciones se destaca el cambio del origen de los fondos ya que se implementó un sistema de redescuentos, es decir,

“el Banco Central entregaba al BHN las partidas a él asignadas por el Poder Ejecutivo. Esto produjo una expansión importante del volumen de operaciones: los créditos escriturados pasaron de 5.838 en 1945 a los siguientes valores: 8.275 en 1946, 13.143 en 1947 y 47.379 en 1949, pero a partir de 1952 volvieron a incrementarse: 41.040 en 1952, 54.733 en 1953 y 62.590 en 1954.” (Ballent 2014, p. 288)

Por otro lado, las operaciones del BHN se centralizaron en fomento de la vivienda, acorde a los lineamientos del Primer Plan Quinquenal, lo que dejó al banco bajo la dependencia de la Administración Nacional de la Vivienda (ANV) creada en 1945. (Ballent 2014)

Ballent también resalta que el BHN funcionó hasta 1950 acompañado de otros organismos estatales, pero en este año centralizó su injerencia en el área. Esto fue acompañado por la ley 14078 de 1951, a través de la cual se dispuso la transferencia de viviendas construidas por el Estado al BHN y en 1953 a partir de la ley 14277 se le autorizó, según los lineamientos del Segundo Plan Quinquenal²⁴, a efectuar las ventas. (Ballent, 2014)

Las sucesivas dictaduras a la vuelta de la democracia: transformaciones y rupturas

Con la dictadura que derrocó al gobierno peronista en 1955 se descongelan nuevamente los alquileres, se modifica la Carta Orgánica del Banco Hipotecario Nacional a través del Decreto de Ley 13.128 de 1957 el cual también deroga la Ley 11157/45 y la política de vivienda se restringe a una intervención asistencialista exclusiva en casos de conflicto social. La nueva modificación de su carta orgánica era suprimir el mecanismo de

²⁴ Los Planes Quinquenales fueron dos políticas centrales de los dos primeros gobiernos peronistas que engloban una serie de programas, instituciones y proyectos tanto económicos como sociales en un plan estratégico con el objetivo de promover una industrialización del país. Fueron iniciados en la Unión Soviética y tomados como modelo para otros países del mundo. Se los llama “Planes Quinquenales” porque están pensados en el plazo de 5 años.

redescuentos adoptado por el peronismo, con el objetivo de que el BHN actuara a través del ahorro genuino, es decir, cuentas de ahorro (Ballent, 2014).

Empero, desde los sesenta comienzan a predominar, por omisión, las políticas de exclusión que condena a los sectores sociales más postergados a la marginalidad. Esto ocurre debido al desarrollismo impulsado por la Alianza para el Progreso, donde el gobierno radical de Arturo Frondizi redujo impuestos a grandes empresas y capitales extranjeros que comenzaron a radicarse e invertir en Argentina. Nuevamente ocurre el proceso de migración interna campo-ciudad donde quienes se acercaban a las grandes urbes en busca de trabajo fueron ocupando sectores periféricos convirtiéndose en lo que actualmente se conoce como “villas”. Sin embargo, Frondizi tramitó a través del Banco Interamericano del Desarrollo (en adelante BID) un crédito para distintos proyectos en materia de vivienda, enmarcados en su Plan Federal de Vivienda. Este proyecto recién pudo iniciarse con el gobierno de Arturo Illia (desde 1963 hasta 1966) quien además reinstauró el organismo nacional a cargo de las políticas de vivienda bajo el nombre de “Secretaría de Vivienda”²⁵ pero esta vez dependiendo del Ministerio de Economía. El proyecto del Plan Federal de Vivienda, con sus diferentes programas, preveía a grandes rasgos la construcción de conjuntos habitacionales.

El Plan Federal de Vivienda se aplicaría a través de BHN, y por decreto-ley 1141/63 se facultó la creación del Plan Nacional de la Vivienda. En este sentido, las tres grandes operaciones del BHN eran las siguientes: el Plan Federal de la Vivienda, que previó la construcción de 15.000 viviendas; los Planes de Ahorro y Préstamo para la Vivienda; y por último el Plan de Acción Directa en la construcción de viviendas económicas. (Ballent, 2014)

Al igual que a Frondizi, a Illia lo derrocó un golpe de Estado. Sin embargo, este golpe duró desde 1966 hasta 1973. Si bien se trata de un gobierno de facto militar, hubo rupturas y continuidades en cuanto a la política de vivienda. Principalmente se asumen las continuidades

²⁵ La incorporación de una Secretaría de Vivienda bajo el Ministerio de Economía responde a la relevancia que se le da a esta problemática dentro del organigrama nacional, junto con el bagaje ideológico propio de la Alianza para el Progreso estadounidense.

en 1969, año donde se implementan dos planes importantes: el Plan de la Vivienda Económica Argentina (en adelante el plan VEA), producto de la Secretaría de Vivienda y el BHN; y el Plan para la Erradicación de Villas de Emergencia (en adelante plan PEVE).

Producto del tenso clima de conflicto político y social que se vivía en aquellos años en Argentina, el gobierno de facto de Lanusse (1971 a 1973) crea en noviembre de 1972 el Fondo Nacional de Vivienda²⁶ (en adelante FONAVI), con el objetivo de dar respuesta a la imposibilidad de muchas familias de acceder a la vivienda a través del mercado.

Estos programas continuaron durante la corta vuelta de la democracia con el tercer gobierno de Juan Domingo Perón, quien se propuso continuar ampliando el presupuesto destinado a la construcción de viviendas. En este contexto, entonces, se prioriza la construcción de grandes conjuntos habitacionales²⁷ y los incipientes “programas de lotes y servicios” antes que viviendas individuales como sucedió con los chalets construidos en sus dos primeros gobiernos, en palabras de Lentini et al “Durante los años '70, a partir del fracaso de los programas de erradicación, se promovieron las denominadas políticas de vivienda de segunda generación (o alternativas) que consistían básicamente en programas masivos de lotes y servicios.” (Lentini et al 2007, p 8). Esto duró poco debido a la muerte de Juan Domingo Perón y a la negativa de continuar con estas políticas con la reciente conducción de Isabel Perón.

La dictadura cívico militar de 1976 redujo la intervención en materia habitacional a dos políticas: el BHN con su nueva Ley de Carta Orgánica del Banco N° 22.232 que derogó la anterior Carta de Orgánica Aramburu, estipula que los créditos hipotecarios solo eran accesibles a sectores medios y altos con capacidad de ahorro y el FONAVI, para sectores

²⁶ FONAVI es un Programa argentino para dar respuesta al déficit habitacional a través de la creación de un Fondo Nacional que permita la construcción de unidades habitacionales para familias de bajos recursos dentro de todo el territorio nacional, cuya financiación es a través del Estado Nacional y su administración es provincial y su adjudicación responde a coeficientes fijos para las mismas.

²⁷ Con el concepto de grandes conjuntos habitacionales hago referencia a la construcción de edificios o monoblocks.

medios bajos y bajos. Sin embargo, el BHN se vió opacado por la intervención de FONAVI, por lo que el BHN funcionó como una “entidad intermedia” (Gargantini, 2023). La otra pata de la intervención del gobierno de facto fue la continuidad del Plan PEVE, con la diferencia sustancial de que la erradicación con la que se trabajó en gobiernos anteriores, mediante trabajos de relocalización y construcción de viviendas sociales, se convirtió en muchos casos en desalojos forzados. Un claro ejemplo fue el Mundial de Fútbol de 1978, donde Argentina fue sede y se disputaron partidos de fútbol en canchas de todo el país. Con la llegada de turismo extranjero, el gobierno de facto inició un plan de embellecimiento de espacios públicos y reacondicionamiento de estadios, lo particular del embellecimiento de las ciudades es lo que Pagnoni destaca, ya que en el discurso oficial aparecían propuestas de:

“erradicar el cirujeo” (El País en la Noticia, 22/12/1977 y 25/02/1978), los basurales (El País en la Noticia, 3/03/1978) y los mendigos (El País en la Noticia, 23/02/1978), o cualquier otra expresión de miseria o pobreza que perturbara la modernización urbana, producida como efecto de acondicionar la ciudad para el espectáculo deportivo.’’ (Pagnoni 2023, p. 120).

Con esta lógica, las erradicaciones de las villas tomaron impulso, se desplazaron fuerzas militares, se derribaron viviendas y se dispersaron sus habitantes, en muchos casos sin brindarles respuesta o solución habitacional. En los casos donde sí se daba una alternativa al desalojo se trató de viviendas precarias. Otra cuestión polémica fueron los famosos paredones que ocultaron las villas ante la mirada de los turistas ante la imposibilidad de erradicar por completo todas las viviendas.

Entre 1978 y 1979 el BHN dispuso líneas de crédito para atender las necesidades de los inquilinos que habían sido desalojados ante el descongelamiento de los alquileres que dispuso el gobierno militar. Para 1979 el banco puso en marcha dos operatorias: la operatoria

501, destinada a los inquilinos afectados por la ley de locaciones urbanas; y las operatorias 801 y 802, dirigidas a familias con hijos menores a 15 años. (Ballent, 2014)

A partir de los años 80, junto con la llegada de la democracia, aparecen nuevas estrategias de intervención en vivienda. Durante los años 70 en el mundo se debatió académicamente acerca de la falta de acceso a la vivienda y las distintas intervenciones realizadas e intervenciones posibles, como fue el caso de la primera Conferencia Mundial sobre Asentamientos Humanos HÁBITAT I²⁸ en la ciudad de Vancouver en 1976. Estas nuevas formas que adquieren las políticas de vivienda, entonces, se caracterizan en su mayoría por la idea de la autoconstrucción. (Liernur, 2014)

Se destacan en este contexto dos experiencias: el Centro Experimental de la Vivienda Económica (en adelante CEVE), que surgió en la Universidad Nacional de Córdoba y Organizaciones no Gubernamentales; y, el Instituto Universitario de Investigación en Vivienda (en adelante IIDVi). Los objetivos de estos modelos alternativos son la concepción integral acerca del hábitat, la incorporación de metodologías participativas y democráticas, y el respeto por la cultura de cada grupo con el cual se interviene.

En los años de gobierno radical²⁹ (1983 a 1989) es menester mencionar que nuevamente la Secretaría de Vivienda pasa a ser el organismo nacional encargado de la administración e implementación de las políticas sociales en materia habitacional. Tanto las políticas alternativas como el FONAVI y el BHN fueron regidos bajo esta cartera, otra vez centralizada. El BHN volvió a adoptar el sistema de redescuentos del Banco Central. Sin embargo, el funcionamiento de la entidad se vio afectado por el contexto inflacionario que

²⁸ Hábitat I fue la primera Conferencia Mundial sobre Asentamientos Urbanos, realizada en Vancouver Canadá entre los días 31 de mayo y 11 de junio de 1976. Fue convocada por las Naciones Unidas ante la necesidad mundial de asentamientos humanos sostenibles y el debate acerca de las incipientes urbanizaciones. De esta primera conferencia nace la primera definición de “Vivienda Adecuada”.

²⁹ Primer Gobierno constitucional y democrático luego de la última dictadura cívico militar donde el Dr. Raúl Alfonsín fue electo presidente de la Nación.

abría una brecha importante entre tasas y plazos tanto de depósitos como de préstamos. Esto llevó a que en 1987 se intervenga la entidad por el Banco Central.

Neoliberalismo y descentralización en la década de los años 90

Con la llegada de la globalización y el neoliberalismo, el Estado es objeto de transformaciones profundas, tanto desde su vaciamiento con las privatizaciones de sus empresas como con el cambio de paradigma que rige las políticas sociales. Se pasa a una lógica de focalización de estas políticas, al reinado de lo individual sobre lo comunitario, donde el principal eje que rige las relaciones sociales es el mercado, por lo tanto:

“con este trasfondo multidimensional, los territorios se han convertido en referentes fundamentales de las políticas públicas. Resulta evidente que la implementación de políticas sociales focalizadas y los procesos de descentralización colocaron de manera explícita al territorio como objeto privilegiado de la acción pública.” (Di Virgilio, Rodriguez, Gonzalez, 2016, p. 2).

Estas transformaciones que sufre el Estado implican entonces tanto la destrucción como la construcción de nuevas institucionalidades. Destrucción de instituciones, políticas y artefactos, y al mismo tiempo, construcción de nuevas institucionalidades que legitiman el orden presente, “orientadas a facilitar todo tipo de instrumentos con fines de negocios, junto con las privatización y desregulación destinadas a construir nuevas áreas de ganancias” (Di Virgilio, Rodríguez, Gonzalez, 2016, p. 3). Estos procesos, cambios y rupturas tuvieron lugar en la década de los años 90, con los dos gobiernos de Carlos Saúl Menem.

Respecto a lo habitacional, Echevarría³⁰ (2015) afirma que el impacto se evidenció en la privatización de los servicios públicos³¹, un componente esencial del hábitat. A su vez, la construcción estatal de vivienda fue orientada a los sectores que tenían la capacidad de pago

³⁰ Andrea Echevarría es Lic. en Trabajo Social y Magíster en Hábitat y Vivienda por la Universidad de Mar del Plata. Sus estudios son acerca del hábitat social y los asentamientos.

³¹ La autora se refiere a servicios públicos esenciales como las empresas encargadas de brindar la energía eléctrica, el gas, el servicio de aguas sanitarias, etc. como también las empresas de telefonía y la cadena estatal de servicios audiovisuales, todos vendidos al sector privado y descentralizados.

y llegando incluso a la privatización del Banco Hipotecario Nacional en 1997. Concluye que, en términos del acceso al suelo, las políticas se trataban de la regularización del dominio, como fue el caso del Programa Arraigo en 1991 (que pauta la transferencia de tierras fiscales a sus habitantes) y la Ley 24.347 en 1994 (que regulariza terrenos privados), sin embargo, sus limitaciones fueron el abordaje unidimensional del problema. En este sentido, la autora explica que el abordaje fue exclusivamente jurídico, sin atender a otras dimensiones como la dimensión urbana, social, etc. Esta forma de intervención concibe a la vivienda como un bien de derecho privado. Estas políticas de regularización dominial fueron recomendadas por los organismos internacionales, ya que, como explica la autora, lo jurídico constituye una expresión de las relaciones sociales y políticas de una sociedad (Echevarría, 2015).

Barreto (2011), por otro lado, entiende que durante la década de los 90 las políticas no fueron solamente jurídicas, sino que siguieron la propuesta de estos organismos internacionales y se limitaron a intervenir de manera focalizada, de esta manera, la intervención en las problemáticas habitacionales era eficiente. Intervenir de este modo implicaba establecer criterios a través de los cuales se seleccionaba. Por otro lado, el Programa FONAVI siguió existiendo, pero gracias a la descentralización del Estado Nacional, propia de la época, este programa acentuó aún más la autonomía de las provincias para su aplicación. En otras palabras “la descentralización, por su parte, fue promovida con la creación del Sistema Federal de Vivienda, que dio a los institutos provinciales de vivienda facultades para administrar los fondos y formular e implementar políticas propias” (Barreto, 2011, p 18). Sin embargo, la transferencia de recursos a las provincias estaba acompañada de exigencias como el tamaño máximo de las viviendas a construir y que además, sean las provincias quienes se ocupen de otorgar los terrenos para la construcción de las mismas. Estas distintas políticas fueron englobadas bajo el Sistema Federal de Vivienda, sancionado en 1995 bajo la Ley 24.464, con el objetivo de mejorar la administración de FONAVI, los

sistemas de créditos, la regularización dominial, entre otros. Además, esta ley presentaba una tabla con coeficientes determinados para las transferencias monetarias a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta descentralización se realizó a través de un acuerdo con las provincias donde se reasignaron los impuestos coparticipables producto de la situación de emergencia del sistema previsional (Cuenya, 1997).

Durante estos años las soluciones urbanísticas también cambian sus formas, desde el sector privado se financió un nuevo estilo de vida con viviendas suburbanas y barrios privados, en cambio, FONAVI y otros subsidios construyeron viviendas de menor tamaño, menor calidad y más adecuadas a las formas locales.

En cuanto a los programas focalizados de esta época, se destacan los proyectos de atención directa a la pobreza: Programa para Inundados, Lotes con Servicios, Núcleos Húmedos, Operatoria Techo y Trabajo, Programa de Mejoramiento del Hábitat Rural en zonas chagásicas, Programa de Mejoramiento Ambiental para Comunidades Aborígenes “Juan Domingo Perón” y Programa de Asentamientos Irregulares.

En 1997 el Gobierno Nacional lanza el Programa de Mejoramiento de Barrios (en adelante PROMEBA) dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. El programa cuenta con una doble focalización: espacial y social (Lentini et al, 2007). Esta política es financiada por organismos internacionales, principalmente el BID y el Banco Mundial, a su vez, no es un caso aislado de Argentina sino que estas instituciones también financiaron programas similares en otros países de latinoamérica, como fue el caso de Chile, Brasil, Uruguay y Bolivia (Marengo & Elorza, 2010). Su objetivo es “es mejorar de modo sustentable el hábitat de los hogares residentes en villas y asentamientos irregulares del país a través de la legalización de la tenencia de la tierra, la provisión de estructura básica y el desarrollo comunitario.” (PROMEBA) mediante obras de infraestructura y proyectos para consolidar la

integración y el acceso a la tierra. A su vez, PROMEBA intenta incorporar la participación de los beneficiarios en los proyectos, una particularidad propia de los proyectos del BID donde la participación ciudadana es un requisito, algo complejo si se tiene en cuenta el contexto neoliberal y la despolitización predominante.

Neodesarrollismo y políticas expansivas (período de 2003-2015)

Luego de una década de políticas neoliberales se desata una crisis tanto económica como social en el año 2001, que para Di Virgilio³² y Rodríguez (2018) supuso un nuevo quiebre en la situación tanto del acceso al suelo como en las políticas de vivienda porque se inició un proceso de crecimiento del negocio inmobiliario y de la construcción en las principales ciudades del país, lo que incrementó de modo exponencial el valor del suelo y de las propiedades, arrastrando con esto el valor de los alquileres y complejizando los requisitos para alquilar. En palabras de las autoras “el mercado habitacional formal fue mostrando su incapacidad para cubrir la demanda de los sectores de menos ingresos, incrementando la franja de población en situación de riesgo habitacional” (Di Virgilio, Rodríguez, 2018, p. 109).

A partir del 2003 con el cambio de gobierno, inicia una etapa donde el Estado nuevamente aparece como un actor que interviene en las problemáticas sociales a través de políticas, en su mayoría neokeynesianas³³. La Política Federal de Viviendas que nace en este período introduce cambios profundos en la intervención en materia habitacional. En términos de Barreto:

“produjo continuidades y cambios significativos en este sentido, porque si bien fortaleció el esquema federal de acuerdos a través del Concejo Nacional de Vivienda y respetó la descentralización de FONAVI, modificó la Ley de Ministerios,

³² María Mercedes Di Virgilio es Licenciada en Sociología argentina, investigadora del CONICET especializada en Estudios Urbanos, Políticas Sociales, Hábitat y Pobreza.

³³ Con políticas neokeynesianas hago referencia a la reaparición de un Estado interventor similar al Estado de Bienestar pero resurgido en el Siglo XX y post etapa de neoliberalismo o políticas neoclásicas.

al crear el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, para impulsar el desarrollo territorial, que pasó a centralizar la planificación, ejecución y control de toda la obra pública, de manera tal que todos programas financiados por los organismos internacionales de créditos al desarrollo, antes dispersos en distintas reparticiones del Estado, fueron centralizados bajo esta cartera.” (Barreto 2011, p. 18).

En este contexto la participación de la banca privada fue casi nula.

Otro programa de índole federal fue el Programa Federal de Emergencia Habitacional Techo y Trabajo (en adelante PFEH) que fue lanzado por el Ministerio de Planificación Federal, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación a mediados de septiembre de 2003 (Marichelar, 2008). Este programa presenta dos objetivos principales: actuar sobre el déficit de vivienda y sobre el desempleo. Además del trabajo con Cooperativas, apuntó también a la incorporación de los beneficiarios y beneficiarias del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Preveía la construcción de viviendas, con aporte monetario del Ministerio de Planificación, mientras que el Ministerio de Trabajo se encargó del pago del Plan y el Ministerio de Desarrollo Social de la constitución de cooperativas de trabajadores y su respectivo acompañamiento. Si bien el programa es Federal, la implementación fue en conjunto con los municipios. Lo interesante de la época es el doble objetivo que abarcaban las políticas de vivienda, por un lado, resolver las diversas problemáticas habitacionales y por el otro, dado el contexto de crisis previamente vivido en Argentina, promover el empleo a través de la obra pública en la construcción de viviendas. El rasgo distintivo es la inclusión de movimientos sociales y sectores organizados frente a la desocupación en forma de cooperativas y asociaciones civiles, para promover el empleo. Un claro ejemplo fue el complejo habitacional creado por la Organización Tupac Amaru en Jujuy

o el sistema de la Fundación Madres de Plaza de Mayo. También se promovieron políticas de vivienda destinadas a organizaciones gremiales, como fue el caso de la UOCRA.

Respecto de la continuidad entre las políticas habitacionales en los noventa y el periodo de 2003-2007, Barreto (2011) destaca que la lógica de brindar créditos sin devolución a las provincias para la construcción de viviendas continuó con la contraparte de exigirle estas tanto la provisión de los terrenos como de la infraestructura básica. A su vez, la disminución de estándares de calidad en la construcción de viviendas sociales en los noventa continuó durante esta etapa.

La política habitacional en la gestión de Cristina Fernández de Kirchner (en adelante CFK) continuó con los lineamientos políticos de su antecesor, Néstor Kirchner. Se creó el Fondo Federal Solidario, bajo el decreto 206/2009 cuya finalidad es ‘financiar, en Provincias y Municipios, obras que contribuyan a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial en ámbitos urbanos o rurales, con expresa prohibición de utilizar las sumas que lo compongan para el financiamiento de gastos corrientes.’”(citar Ley) el cual es financiado con el 30% de lo que el Estado Nacional reciba del derecho de exportación de la soja (de acuerdo a los porcentajes establecidos por la Ley 23.548).

En 2012 el gobierno lanzó el Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (en adelante Procrear) con el objetivo de brindar créditos a las familias argentinas para que tengan acceso a una vivienda propia y el mercado de trabajo. En simultáneo, la presidenta creó la Agencia de Administración de Bienes del Estado (en adelante AABE), para hacer un uso eficiente del patrimonio inmobiliario estatal disponible junto con equipos técnicos, y así complementar el Procrear con proyectos de desarrollo urbanísticos. El Procrear se financió a través de un fondo fiduciario conformado por recursos del Estado Nacional y del Banco Hipotecario.

Di Virgilio y Rodríguez exponen que:

“Como resumen de la política habitacional desarrollada entre 2003-2015, podemos señalar que este período significa el punto más alto de actuación pública hasta la fecha en materia de solución habitacional (1.246.428 soluciones habitacionales), siendo el 49% de estas acciones de mejoramiento. Este punto constituyó un avance hacia el reconocimiento y abordaje del déficit cualitativo, aspecto poco abordado en las políticas sectoriales anteriores. Como contrapartida, estas acciones se realizaron de forma acotada y segmentada, abriendo serios interrogantes sobre los alcances y efectos de las mismas.” (Di Virgilio, Rodríguez, 2018, p. 110).³⁴

El macrismo y el retorno de la lógica del mercado

Con la llegada de Mauricio Macri a la presidencia muchas políticas sociales sufrieron recortes, el país retomó el endeudamiento externo como vía de financiación y los organismos encargados de brindar el crédito impusieron sus “recetas” económicas de ajuste y austeridad fiscal. En cuanto a políticas habitacionales, el gobierno de Macri detuvo los proyectos de PFCV, y los PROCREAR sufrieron una serie de recortes y modificaciones. Respecto del Procrear, este tuvo continuidad mediante la Línea Procrear Solución Casa Propia, con la banca privada otorgando el crédito a tasas del mercado, en reemplazo del BHN, y se redujo la participación del Estado Nacional al aporte de un “bono de ayuda” a los beneficiarios (Fridman 2022). Los programas productivos con participación social y cooperativas, fueron eliminados, mientras que se priorizaron acuerdos con organismos multilaterales de crédito como el BID o el Banco Mundial para programas de urbanización, un rasgo similar de la política de Menem.

³⁴ Por otro lado, las autoras afirman que estos avances se limitaron por las dinámicas del mercado inmobiliario, que continuó siendo el actor que define las condiciones de acceso a la vivienda. Y además, otro quiebre sustantivo en la política habitacional fue la crisis de 2008, la que conllevó a una crisis de sustentabilidad de estas políticas, las cuales fueron decreciendo hasta el final del gobierno de Cristina Fernández en 2015.

Sin embargo, una de las principales políticas en materia habitacional fue el Registro Nacional de Barrios Populares (en adelante RENABAP), el cual surgió a través de una mesa de trabajo conjunta entre el Gobierno Nacional y las organizaciones sociales enfocadas en las problemáticas barriales. El RENABAP surge como ley 27.453, sancionada el 29 de octubre de 2018. Al igual que la etapa neoliberal de los 90, esta política se trata de un inicio de regularización dominial de barrios llamados “populares” los cuales, en su mayoría, se ubican en terrenos fiscales, no tienen tenencia de propiedad sobre las tierras que habitan y carecen de acceso a al menos dos de tres servicios básicos. A partir de esta ley se institucionaliza RENABAP dentro del Estado Nacional. El antecedente directo de esta política es un relevamiento denominado RENABAP iniciado en 2016 promovido por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación con la intención de formar una base de datos de trabajadores de la economía popular, “Ello tornó imprescindible hacer un relevamiento cuantitativo que abriera la posibilidad de sostener un registro actualizado de los barrios populares.” (Gonza, Hessling Herrera & González, 2023, p. 9). Este registro funciona a partir de relevamientos en cada barrio para la emisión del certificado de cada vivienda individual, el cual brinda ciertas garantías ante posibles desalojos y reconoce como derecho el acceso a servicios esenciales. La financiación de las posibles obras o actividades es a través de un fideicomiso creado por el mismo Estado. Además, aquellos barrios que se ubiquen dentro de espacios de dominio privado, esta ley prevé la expropiación del Estado Nacional.

Como resultado directo de los datos obtenidos por el relevamiento, el gobierno de Macri en conjunto con el BID lanzan el Programa de Integración Socio Urbana (en adelante PISU) regulado por la Ley de Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana N° 27.453, la cual

“entiende por integración socio urbana, a los efectos de la presente ley, al conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de

la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial.”.

El objetivo principal entonces es promover la integración social y urbana de los barrios vulnerables del país, principalmente estos que son comprendidos por RENABAP mediante distintos componentes que comprenden: el ordenamiento territorial, el desarrollo humano y productivo, la infraestructura y el fortalecimiento institucional tanto gubernamental como comunitario. El proceso de institucionalización de la política de integración de barrios populares se caracterizó, según Pignatta y Leonhardt (2021), por una trayectoria ascendente desde abajo hacia arriba, donde fueron protagonistas las organizaciones sociales y su capacidad de incidencia, la cual fue clave para incluir esta cuestión en la agenda del gobierno nacional y, el antecedente directo fue el relevamiento de barrios populares realizado en 2016 en todo el país liderado por las organizaciones sociales territoriales Techo, Cáritas, Somos Barrios de Pie, la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (sus siglas CTEP) y La Corriente Clasista y Combativa (sus siglas CCC) que dieron origen al posterior RENABAP anteriormente mencionado (Pignatta; Leonhardt, 2021).

Fridman afirma que “la principal política en torno a la vivienda desarrollada por el macrismo no vino dada por la construcción masiva ni por los planes ya en curso, sino por el otorgamiento de créditos hipotecarios, inclusive desde la banca pública” (Fridman 2022, p. 30). El emblema fueron los préstamos hipotecarios en UVAs, los cuales se tratan de tomar un pasivo en una moneda denominada “Unidad de Valor Adquisitivo”, el cual se va actualizando diariamente el Banco Central de acuerdo con la inflación determinada por el INDEC (Rojas, 2020). Este programa de créditos no alcanza a las clases populares y presenta

cierta inestabilidad para los asalariados que resultaron beneficiarios, ya que tanto la devaluación como las crisis inflacionarias tornan el crédito difícil de sostener en el tiempo. Esto se debe a dos cuestiones: las clases populares en su mayoría están relegadas a un mercado de trabajo informal que los deja exentos de acceder a sistemas crediticios, además, el costo que implica un ajuste al índice inflacionario implica un sucesivo aumento que no es sostenible en mercados de trabajo informal. Por otro lado, para aquellos asalariados que sí lograron el acceso a estos créditos, sufren una disminución de su poder adquisitivo con la creciente inflación y los ajustes mismos que estructura el crédito, lo que a largo plazo puede dificultar la continuidad del mismo.

Políticas habitacionales recientes, continuidades y rupturas

En 2019 cambia nuevamente el gobierno y pasa al poder la fórmula Fernández-Fernández³⁵, con Alberto Fernández a la cabeza. Si bien el primer año de gobierno estuvo dedicado al COVID-19, sin embargo, ya en octubre de 2021 el gobierno lanza una de sus emblemáticas políticas de mejoramiento habitacional, el programa “Mi Pieza” dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Este programa emerge como una política que persigue el objetivo de brindar una respuesta al déficit cualitativo con perspectiva de género, ya que las beneficiarias sólo eran mujeres cis o trans mayores de 18 años que fueran titulares o figuraran dentro de un certificado de vivienda familiar expedido por RENABAP. La modalidad de intervención era la provisión de dinero en dos líneas, una de construcción destinada a la construcción o ampliación de una habitación, y una de refacción cuyo propósito era la refacción de algún área específica de la vivienda, brindando un subsidio para la compra de materiales. Las beneficiarias debían ser ganadoras de un sorteo a nivel nacional, donde luego debían realizar los trámites para el cobro del dinero, la compra de los materiales y demostrar los avances de obra a través de una aplicación móvil. Este

³⁵ Fórmula presidencial conformada por Alberto Fernández como candidato a Presidente de la Nación y Cristina Fernández de Kirchner como candidata a Vicepresidenta que ganó las elecciones nacionales y asumió el mandato el 10 de diciembre de 2019.

programa no tenía en cuenta la urgencia o necesidad específica sino que cualquiera que cumpliera con los requisitos podía recibirlo, sin que deba haber una justificación profesional acerca del ‘‘merecimiento’’ de una familia sobre otra, algo que sí es requisito en la mayoría de los programas. Algunos autores critican esta política ya que

‘‘lejos de problematizar las condiciones de precariedad en el acceso al suelo y a los servicios públicos, refuerza situaciones de vulnerabilidad, ya que en muchos casos debe refaccionarse y ampliarse sobre terrenos de posesión sin dominio, que no cuentan con escritura ni servicios efectivos de energía, agua potable o cloacas (alcantarillado).’’ (Gonza, Hessling Herrera & González 2023, p.8).

Tampoco preveían si eran terrenos aptos para construcción o carga de peso, debido a que muchos barrios populares se ubican en barrancas o zonas de riesgo de desprendimiento, como así también en terrenos bajos o a orillas de ríos y arroyos, susceptibles de inundaciones por crecidas o lluvias ni la falta de conocimiento o asesoramiento de profesionales respecto a una obra, lo que acrecienta la informalidad a la que se ven sometidos estos barrios. Por otro lado, esta política también se propuso como objetivo reactivar el rubro de la construcción, el cual se vio afectado luego de la pandemia de 2020. Un informe de la UCA (2022) sobre el impacto de la Línea Mi Pieza destaca que efectivamente tuvo resultados positivos en cuanto al hacinamiento, la tenencia de baño y las mejoras generales que presentaron las viviendas. (Bonfiglio, 2022).

Luego de la Línea Mi Pieza surge a principios de 2023 el Plan Federal Mi Baño, también emitido por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a través de la Resolución 125/2023. A diferencia de Mi Pieza, este programa es canalizado a través de municipios, comunas, organizaciones sociales, civiles y religiosas. El objetivo es garantizar el acceso a mejores condiciones sanitarias a familias, priorizando mujeres y niños de todo el país en situación de vulnerabilidad, de acuerdo a los tratados internacionales que reconocen el

derecho a saneamiento e higiene. En sus objetivos específicos se destacan: erradicar las letrinas y poner fin a la defecación al aire libre, en conformación con las metas de la Agenda 2030 a la que Argentina adhirió; capacitar a los equipos técnicos que intervengan, de acuerdo a los distintos territorios; y por último, atender de forma progresiva el acceso al agua y saneamiento de personas en extrema vulnerabilidad. En cuanto a los requisitos de acceso, es muy general y queda a criterio de los equipos técnicos. Sin embargo, la implementación de este programa se vio detenida por el cambio de gobierno, lo que implica que falten datos acerca de su impacto y alcance, como también de sus resultados.

Respecto de la política de urbanización del gobierno anterior, el gobierno de Fernández continuó con los programas y los créditos tomados con los organismos de financiación internacionales, principalmente con el BID. Sin embargo, a pesar de la creación del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, la Secretaría de Integración Socio Urbana (en adelante SISU) depende de la cartera del Ministerio de Desarrollo Social. La SISU se encargaba de 5 programas principales: RENABAP, el Programa Argentina Unida por la Integración de los Barrios Populares, el Registro Nacional de Organizaciones y Cooperativas para la Integración de Barrios Populares (sus siglas RENOCIBP), el Fondo de Integración Socio Urbano³⁶ (en adelante FISU) y los Proyectos de Obras Tempranas. El FISU, creado en diciembre de 2019, fue el fideicomiso encargado de la administración y la financiación de todos los proyectos y programas que trabaje SISU.

3. Estudio de caso de políticas de vivienda social en Villa Constitución

3.1 Caracterización de Villa Constitución y marco institucional

Villa Constitución es una ciudad que se encuentra al sur de la Provincia de Santa Fe y es cabecera del Departamento homónimo, fue fundada el 14 de febrero de 1858 y su nombre

³⁶ El FISU es un fideicomiso de administración y financiero con el objetivo de financiar todos los proyectos de la SISU. Los ingresos para este proyecto provendrán de tres fuentes principales: por un lado, lo que se obtenga de los terrenos e inmuebles sujetos a expropiación que están registrados en el RENABAP. Por otro lado, los fondos que la Nación asigne directamente desde el Presupuesto. Finalmente, el dinero que se consiga a través de la emisión de deuda fiduciaria en el mercado de capitales local.

hace referencia a la reciente Constitución Nacional de 1853. Está situada a orillas del Río Paraná y linda con San Nicolás de los Arroyos, siendo limítrofe de provincia. En cuanto al aspecto económico de la localidad, esta tiene un marcado perfil industrial, específicamente de la metalurgia, ya que es sede de una de las plantas de Acindar, emblemática empresa de acero, como también de la metalúrgica Tenaris del grupo Techint y los respectivos talleres metalúrgicos. También cuenta con dos terminales portuarias exportadoras y actividad comercial.

Es una ciudad que posee desigualdades territoriales profundas³⁷. El diagnóstico que realizó el ECOM³⁸ afirma que es una ciudad carente de planificación territorial y que sus urbanizaciones recientes han ido agregándose fuera de un criterio previamente organizado, lo que implica tener nuevos barrios en la lejanía a la zona urbana y esto produce desventajas en cuanto al acceso a infraestructura. Esto también se plasma en el crecimiento desmedido de sus barrios populares en terrenos que son considerados peligrosos para el establecimiento de viviendas, zonas inundables o estructuralmente inestables, como lejanas y contaminadas por el basural municipal o los campos linderos.

En cuanto a su población, el Censo de 2010 registró un total de 47.903 habitantes (Indec, 2010) y según datos del último Censo del año 2022, cuenta con 52.602 habitantes (Indec, 2022) lo que implica un aumento del 9,81%. En este sentido, el ECOM encuentra que si bien:

“Este crecimiento es menor en relación con lo observado en el Corredor Sur Metropolitano (15,4% y 10,1% en ambos períodos) y cercano a las variaciones registradas en la provincia de Santa Fe (7,2% y 6,5% respectivamente). Sin embargo, en comparación con la ciudad de Rosario, que presenta un incremento para los

³⁷ No sólo en cuanto a las desventajas que padecen algunos barrios sobre otros, sino en cuanto a distribución espacial del mismo territorio.

³⁸ Ente de Coordinación Metropolitana, Ente Público no Estatal que funciona como espacio institucional de planificación, ámbito de coordinación y promoción de políticas públicas de impacto regional, organizado sobre la base de una asociación estratégica de las localidades que lo integran.

mismos períodos de 0,05% y 4,30% respectivamente, Villa Constitución registra incrementos superiores.” (ECOM, 2019)

La ciudad abarca unos 96,34 km², de los cuales solo ocupa aproximadamente 16,61 km², siendo el resto zona rural. En este sentido, se observa:

“En la totalidad de la jurisdicción, la densidad global alcanza los 554,8 hab./km², siendo en el área urbanizada de 2871,4 hab./km², y en el área no urbanizada de 3,9 hab./km². Esto indica que la población se encuentra mayormente concentrada en el área urbanizada, siendo baja la densidad de población en zona no urbanizada, dando cuenta de una ciudad compacta.” (ECOM, 2019)

En Villa Constitución tiene un fuerte peso la lucha obrera, esto se puede ver tanto en la década de 1930 con las huelgas de los estibadores portuarios como en la década de 1970 con la lucha de los obreros metalúrgicos. La ciudad es reconocida por un hecho trascendental en los años 70 conocido como “El Villazo”. Desde su fundación hasta la década de 1940 la actividad económica y productiva de la ciudad era la exportación de productos del agro, por lo que los dos grandes empleadores en esa época eran el ferrocarril y el puerto de la ciudad. La figura del trabajador en ese entonces se veía representada por el estibador portuario. En los años 40 con la Segunda Guerra Mundial y la consiguiente decisión del gobierno nacional de industrializar el país y sustituir importaciones se fundó la empresa metalúrgica Acindar.

“Este asentamiento industrial dará forma al territorio y a la geografía social del sur provincial a lo largo de más de sesenta años, concentrándose allí la mayor producción de acero y otros derivados industriales de la Argentina. Según el censo de 1960, “más del 60% de los establecimientos industriales estaba concentrado en los departamentos del sur, Rosario, San Lorenzo y Villa Constitución.” (Gonzalez, p. 228)

En 1951 la empresa Acindar funda su fábrica en la ciudad y con ella se creó una subcomisión de la Unión Obrera Metalúrgica de Rosario, aunque ya en 1952 se fundó la seccional local. En febrero 1969 tras haber hecho un paro de horas extras y con un ultimátum a la empresa por los bajos salarios, la falta de medidas de seguridad, la falta de reconocimiento de los encargados y jefes a la comisión sindical, y además la empresa ‘‘amparada por la política antiobrera del presidente Juan Carlos Onganía, congeló las primas y aumentó los topes de producción a índices inalcanzables.’’ (Rodríguez, 2022), ocurrió la primera huelga y toma de la fábrica, lo que produjo el despido de los 7 delegados de UOM. A este paro lo siguió otro organizado el día 6 de marzo con el objetivo de retomar los reclamos y exigir la reincorporación de los 7 delegados despedidos, el cual fue acompañado por los trabajadores de la entonces empresa aceitera y trabajadores de la empresa textil Cilsa que en esa época aún existía, estudiantes, la Cooperativa de Luz y Fuerza, el transporte local y la Unión Ferroviaria.

‘‘Este paro además de contar con un amplio apoyo del comercio y la industria local -sólo abrieron las farmacias de turno- y de los trabajadores de la zona –se calculó que 5000 obreros paralizaron sus actividades-, también introdujo otra novedad: una manifestación. Poco después de la media mañana del 6 de marzo nutridos contingentes de trabajadores se desplazaron por algunas calles céntricas de la ciudad en una manifestación que fue denominada ‘‘del silencio’’, la cual fue interceptada por la policía sin que se registraran incidentes, regresando los manifestantes a la sede gremial’’ (Rodríguez, 2022)

La empresa había despedido a los delegados que originaron la primera huelga, pero luego del paro masivo del 6 de marzo se realizó una audiencia de conciliación con el Departamento Provincial del Trabajo. El acuerdo de esta audiencia fue que los delegados presentaran su renuncia, se les pagaría una indemnización doble y la empresa se comprometía

a abonar las quincenas perdidas. Según Rodríguez (2022) esta resolución fue percibida como una traición de los dirigentes sindicales a los obreros.

La derrota de la huelga también condujo a un aumento de la prepotencia de los directivos de la fábrica Acindar, a la pérdida de conquistas de los obreros, al aumento de la explotación y de la opresión y a la persecución de todo intento de organización sindical independiente, combativa o clasista. Es por esto que la reorganización del movimiento obrero de Villa Constitución debió tener, en un principio, un carácter secreto y clandestino. (Rodríguez, 2022).

Este conflicto entre la burocracia sindical y la patronal de Acindar dio origen al Grupo de Obreros de Acindar (GODA), que posteriormente se convirtió en el Grupo de Obreros Combativos del Acero (GOCA) para incorporar otras industrias metalúrgicas. Esta tensión entre las cúpulas de la UOM que intervinieron reiteradas veces la seccional local, los obreros que reclamaban sus derechos laborales y la traición de sus delegados, desencadenó un hito histórico de la ciudad: “El Villazo” ocurrido entre el 7 y el 16 de marzo de 1974.

“En esos días de marzo de 1974, desde el corazón mismo de las plantas industriales metalúrgicas de la ciudad, entre las que se destacaban especialmente Acindar, Marathon, y Metcon, un grupo mayoritario de trabajadores llevó adelante una lucha que se caracterizó por la toma masiva y extendida de las fábricas metalúrgicas con la que -en unidad con otros obreros y apoyados por campesinos y comerciantes- se logró el objetivo de garantizar elecciones libres para la conducción de la seccional de la Unión Obrera Metalúrgica (UOM) y el cuerpo de delegados.” (Basualdo, 2014)

El 6 de diciembre de 1982 la CGT llama a un paro general al que adhieren trabajadores afiliados a UOM y frenan el ingreso a la planta de ACINDAR, hecho también

histórico dado que aún regía el gobierno militar. Este acto puso fin al miedo y dio inicio a una nueva reorganización del movimiento obrero en la ciudad.

La fuerte presencia de la actividad metalúrgica en la ciudad y del sindicalismo llevó a que en el año 2008, en pleno auge de la crisis financiera mundial de ese año, la ciudad nuevamente protagonice un episodio de lucha:

“Con el conflicto y cierre de la autopartista Paraná Metal nuevamente el movimiento obrero de la histórica ciudad de Villa Constitución (Santa Fe, Argentina) vuelve a ser protagonista de un conflicto obrero-patronal que sensibilizará y rememorará en el imaginario colectivo de los ciudadanos las huelgas y manifestaciones llevadas a cabo por los trabajadores en la década del '70” (Gonzalez, p. 225)

El cierre y llamado a concurso de acreedores de la autopartista Paraná Metal, ocurrido entre los años 2008 y 2010, llevó a que UOM y los trabajadores realicen 14 días de paro y diversos cortes de la autopista Rosario-Buenos Aires llevando el conflicto a nivel nacional.

Además de la lucha por las condiciones laborales y salariales, la UOM desde su fundación tuvo el objetivo de garantizar el derecho a la vivienda a muchos trabajadores. En 2008 la seccional local propuso un plan de 247 viviendas, de las cuales 235 serán para familias tipo con dos habitaciones y las 12 restantes serían destinadas a familias que tengan un integrante con discapacidades motrices (Diario La Capital, 2008). El proyecto se ideó en el marco del Plan Federal de Viviendas II, en un lote que pertenece a la UOM. Sin embargo, a pesar de su aprobación, el proyecto no fue iniciado.

Por otro lado, la empresa Acindar a lo largo de su historia construyó viviendas para sus trabajadores, en principio fue un barrio residencial dentro del predio de la planta, aunque luego fue demolido debido a la contaminación y a los problemas de salud que se demostró que provocaba vivir tan cerca de la fábrica.

Los barrios populares en Villa Constitución

“En la localidad de Villa Constitución se destaca un crecimiento de asentamientos precarios, principalmente instalados en la ribera del río Paraná y su terminal portuaria, y en cercanía de las fábricas, dato que se puede ligar al alto nivel de NBI” (Peláez, 2024)

Al estar ubicada de cara al río, la ciudad cuenta con todo un cordón de barranca que la bordea, la cual posee desde norte a sur asentamientos irregulares instalados tanto arriba de la barranca como en el centro y en la zona baja, próxima al río.

Estos barrios cercanos al río son los más antiguos en cuanto a lo que hoy conocemos como barrios populares, anteriormente llamados asentamientos o villas.

“El surgimiento de estos asentamientos se debe a la gran migración de pobladores que llegan a Villa Constitución en búsqueda de trabajo, atraídos por el gran desarrollo productivo. Estos sectores han tendido a localizarse en áreas vulnerables, con grandes carencias y riesgo de derrumbe o inundación, situación que ha convertido a la problemática de dotar de un hábitat adecuado a estas familias en una de las principales políticas a afrontar en la localidad en las últimas décadas.” (ECOM, 2019, p.).

Durante la década de los años 90 se asentaron los barrios 9 de Julio y Prefectura, cercanos a Santa Teresita y Luján que se constituyeron como tal varias décadas antes, ambos de cara al Paraná y detrás del puerto.

Sin embargo, los barrios ubicados en la barranca del Paraná son Stella Maris, Libertad, Bajo Cilsa y Unión. Estos cuatro barrios padecen constantemente el riesgo de desmoronamiento de la barranca y las sucesivas inundaciones al estar en la orilla del río Paraná. A su vez, los habitantes de estos barrios también están expuestos a riesgos propios de la fauna ribereña como es la presencia de ofidios³⁹. Siguiendo con Peláez:

³⁹ Ofidios es el término empleado para los reptiles que no poseen patas, engloba las serpientes y las víboras.

“En resumen todos estos barrios populares presentaban (y aún podrían presentar), además de un deficiente acceso a vivienda y servicios básicos, problemáticas que se asocian al funcionamiento de la hidrovía: desbarrancamientos de las costas, acceso dificultoso al río para actividades de subsistencia, contaminación de napas subterráneas, congestionamiento y contaminación por el transporte de cargas de cereales.” (Pelaez 2024, p. 16)

El último barrio popular en constituirse es el que actualmente es nombrado como “Las Chapitas” aunque legítimamente se conoce como Las Palmeras, su nombre es producto de migrantes llegados de Santa Fe, la capital provincial, y fue elegido en consonancia cultural con el famoso grupo de cumbia santafesina “Los Palmeras”. La característica de este barrio es que se encuentra a las afueras de la ciudad, cercano a barrio San Cayetano y también al basural de la ciudad. Lo circunda un zanjón profundo que tiene riesgo de rebalse e inundación en días de tormentas. Este barrio surge debido a la necesidad de relocalizar familias que ocupaban los terrenos destinados a viviendas sociales y luego continuó expandiéndose por cuenta propia con la llegada de nuevas familias a la ciudad y con la expansión de grupos familiares que ya se encontraban asentados en el barrio. La mayoría de las viviendas que se construyeron en este barrio son de chapa, solo muy pocas pudieron consolidarse con ladrillos.

Por su parte, el barrio San Cayetano está constituido por viviendas sociales, provenientes de distintos programas o planes de vivienda, todos del gobierno provincial. Según el ECOM “Se destaca en este barrio la incorporación de un Centro Integrador Comunitario CIC que se define en su particularidad como equipamiento, por otra parte, hay en el sector equipamientos deportivos tales como una cancha de rugby y un playón” (ECOM, 2019, p.). La mayoría de las viviendas están ocupadas por familias que fueron relocalizadas ya que provenían de barrios populares. Pero, a diferencia de los barrios populares, este barrio posee acceso a servicios básicos e infraestructura básica.

Además de los barrios populares anteriormente mencionados existen dos que no fueron reconocidos por el RENABAP pero sí cuentan con las características que este organismo exige. Uno de ellos es Rincón de Colón, ubicado encima de Bajo Cilsa, partido a la mitad por un zanjón que baja también a Bajo Cilsa y desemboca en el río. Otro es Evita, que sí es reconocido por el Plan Urbano Local realizado por ECOM (2019) y se encuentra ubicado próximo a la planta de tratamientos cloacales del municipio. Ambos barrios están signados por la cercanía a una fuente de contaminación, lo que los relega a una vida cotidiana en condiciones insalubres y riesgosas. Rincón de Colón, como mencioné anteriormente, está dividido por un zanjón el cual lleva el desagüe pluvial del barrio Centro hacia el río. Muchas viviendas fueron construidas alrededor, de manera peligrosa, con estructuras débiles o precarias, algunas con recursos materiales en malas condiciones o escasos. Además, la profundidad del zanjón y la cantidad de desechos de los hogares, tanto residuos domiciliarios como desagües de núcleo húmedo, que vuelcan directamente las familias, producen que el agua muchas veces se estanque y comience a pudrirse, provocando rebalses y malos olores dentro de las viviendas de los vecinos.

Aunque la urgencia y la vulnerabilidad son características de los barrios populares, muchas veces desde el área se interviene en barrios que se consideran urbanizados, se asiste a familias con problemáticas habitacionales que también se encuentran en situación de vulnerabilidad. Además el área, por Ordenanza N°4948/2020 adhiere a la perspectiva de género y también aplica el criterio de salud y discapacidad a la hora de intervenir.

3.2 Historia institucional de las políticas de vivienda en la ciudad

La trayectoria de institucionalización de las políticas sociales urbanas aparece como una variable explicativa de las posibilidades que tiene un territorio de transformación, reproducción o potenciación de los procesos de acumulación de desventajas (Pignatta, 2023). Continuando con la autora, hablar términos de “trayectorias” permite indagar en la

posibilidad de dar respuestas con continuidad en el tiempo que impliquen progresividad o identificar vaivenes, estancamientos o interrupciones (Pignatta, 2023). En este sentido, los programas de vivienda en la ciudad de Villa Constitución se han institucionalizado bajo un organismo estatal el cual cumplió siempre el rol centralizado del gran ejecutor.

A través del tiempo, el área fue cambiando de nombre y de rango dentro del organigrama del municipio, esto acompaña los distintos momentos políticos que atravesaba tanto el país como la ciudad. Por lo tanto, entender este proceso en términos de trayectorias permite comprender el recorrido histórico en términos no lineales, sino “curvilíneos” afectados por los conflictos político-partidarios, factores político-institucionales o cambios de gobierno (Pignatta, 2023). La institución comenzó en la década de los años 60 bajo el nombre de “Instituto Municipal de la Vivienda” (en adelante IMV) y funcionaba como base para que personal de la provincia trabajase en la ciudad, específicamente en la década de los años 70 con la llegada de un proyecto de FONAVI. Durante esta primera experiencia se construyeron viviendas sociales en dos barrios de la ciudad: Estanislao Lopez y 25 de Mayo, con distintos programas. Sin embargo, el IMV cerró sus puertas durante los años de la última dictadura cívico militar y no fue hasta la década de los años 90 donde se reabre, siendo regido por la Ordenanza 1416/93 en la cual se proponen como objetivos: la erradicación de viviendas precarias y/o barrios precarios para su mejoramiento; el traslado de estas viviendas precarias a otros barrios de la ciudad que cuenten con infraestructura básica; provisión de viviendas a quienes sean erradicados según planes de viviendas municipales, provinciales o nacionales; radicación de viviendas, asentamientos o núcleos habitacionales en terrenos que sí respondan a exigencias urbanas y sociales; la provisión de infraestructura básica y servicios para “barrios carenciados”; la solución de problemas habitacionales a los sectores de bajos recursos; y financiar a los adquirentes la ampliación de viviendas según sea necesario o subdividir las casas que resulten grandes por disminución de la familia. La particularidad del

IMV fue su funcionamiento como un ente externo al municipio y no como un área más, se lo ideó como un ente autárquico con juntas programadas donde se labraban actas en la toma de decisiones acerca de la intervención, y quien coordinaba el IMV era el Intendente y era una función extra “ad honorem”, como el resto del gabinete y el cuerpo de concejales, mientras que el personal estaba conformado en principio por una trabajadora social y un arquitecto, para luego expandirse sumando más profesionales y administrativos.

Esta particularidad de la autarquía⁴⁰, según refiere una ex trabajadora, nunca fue algo que suceda en la realidad, dado que el personal que trabajaba dentro del IMV, tanto profesionales como administrativos eran empleados de planta del municipio, la financiación era en mayor parte proveniente del presupuesto municipal y había un aporte extraordinario de la ciudadanía comprendido dentro del cobro de las tasas municipales. Por otro lado, esta “separación” con el municipio si tuvo sus aspectos positivos: los fondos eran administrados por sus propios miembros y había cierta independencia en la toma de decisiones. A su vez, una ex administrativa comenta que, respecto del artículo 11 sección F de la ordenanza N° 1416/93, la autarquía impidió que este objetivo pueda ser cumplido dado que la falta de acceso a conocimiento propio del municipio hizo que se desconozca acerca de aquellas propiedades ociosas o disponibles según la norma para trabajar sobre ella como posible vivienda a entregar.

Otro aspecto que resulta llamativo de esta autarquía del Instituto es la posibilidad de gestionar el cobro de los planes de vivienda, administrar y manejar sus propios fondos, aún así provengan de financiación municipal. Una de las entrevistadas comenta que en su experiencia como empleada administrativa realizó tareas diarias de cobros y pagos con una caja propia. Este uso de sus propios fondos también permitió que el excedente de algunos programas o el pago de las viviendas pueda ser reinvertido para la construcción de más

⁴⁰ La palabra autarquía hace referencia a la autosuficiencia, al dominio de sí mismo, en casos de instituciones alude a bastarse con sus propios recursos y de manera autónoma.

viviendas sociales, experiencia que denota el funcionamiento como una institución autárquica.

La puesta en funcionamiento del IMV fue un proceso de varios años a partir de la sanción de su ordenanza, dado que recién entre 1996 y 1997 pudo contar con espacio físico propio. Lo que destaca una de las entrevistadas es que se abrió nuevamente la posibilidad de contar con un lugar de referencia a la hora de consultar o reclamar cuestiones acerca de la vivienda, no como había sucedido durante el gobierno militar con las viviendas de Barrio Palmar, construidas por una empresa privada de otra provincia.

La experiencia del IMV en la década de los años 90 es particular ya que tanto el gobierno nacional con la presidencia de Carlos Menem y el gobierno provincial con Carlos Reutemann de gobernador estaban llevando a cabo un desmantelamiento del Estado, al contrario del caso villense, donde el gobierno de Jorge Malugani⁴¹ decidió intervenir y construir viviendas sociales. Esto fue posible gracias a que pese al reinante modelo neoliberal que privatizaba las empresas e instituciones públicas, el gobierno nacional tomó deuda con el BID para financiar programas de infraestructura en barrios y con esto programas de viviendas sociales. En palabras de la entrevistada,

“Ya el proceso de desmantelamiento del Estado estaba en marcha con el menemismo, y estaba corrido el Estado de esas cuestiones, entonces todo lo que se mandaba eran programas para la emergencia, también está la anomalía de Villa, hoy resignifico eso, cuando el Estado se estaba corriendo, acá sí se metió el Estado, bueno, más allá de las cuestiones puntuales, locales, era algo que se estaba promoviendo, estaba articulado”

Una experiencia interesante de esta época es la que destaca una ex trabajadora administrativa, quien recuerda un programa creado por el municipio para abaratar los costos

⁴¹ Jorge Malugani fue intendente de Villa Constitución desde 1987 a 1999 representando al Partido Justicialista.

en los materiales destinados a la construcción de viviendas. Se trató de la creación de una fábrica de ladrillos municipal, para la cual el municipio alquiló un galpón, adquirió las máquinas pertinentes y contrató mano de obra a través de planes, como así también se le permitió a los propios beneficiarios participar en la construcción de sus propios ladrillos. Esta experiencia resultó interesante dado que el contexto económico del país había aumentado el desempleo. Toda la gestión tanto de los materiales como de los planes estaba a cargo de las administrativas del IMV. Si bien no hay ordenanzas acerca de la creación de la “bloquera”, sí existe una ordenanza, archivada bajo el N° 4202/2000 donde se destina un monto determinado de \$10.000, obtenidos del presupuesto municipal para la creación de bloques para las viviendas sociales del IMV.

Dos ex trabajadoras entrevistadas coinciden en que desde el IMV han llegado a superar las 100 viviendas sociales construidas a lo largo de su existencia.

En cuanto al final del IMV como institución, existen dos versiones acerca del cierre definitivo, una primera afirma que el IMV dejó de funcionar por “desuso”, comentada por una ex trabajadora lo cual llevó a un progresivo cierre. La otra versión refiere a la decisión política tanto del gobierno del intendente Jorge Malugani que lo inició en 1995 como de su sucesor, Horacio Vaquie⁴², quien finalizó el desmantelamiento (entrevista administrativa). En principio cambió su interventor, paralizó el trabajo administrativo y dejó en “stand by” a todo el personal hasta nuevo aviso, con el objetivo de investigar presuntos casos de corrupción del anterior funcionario a cargo.

Luego, el cambio de gobierno, que venía pregonando fallas e irregularidades en la administración del IMV, vació definitivamente el área, desechó documentación, suspendió a sus trabajadores y los distribuyó por otras dependencias municipales.

⁴² Intendente municipal desde 1999 hasta 2015 representando a la Unión Cívica Radical.

Sin embargo, en el año 2004 se disuelve el IMV de manera oficial a través de la Ordenanza 3051/2004 y se crea la Dirección de Vivienda, dependiente de la Secretaría de Gobierno y con la intención de reabrir el área para continuar el trabajo que realizaba el antiguo IMV. La lógica de la autarquía es abandonada y se incorpora la Dirección como un área más dependiente de la cartera municipal. Esta Ordenanza propone al área la finalidad casi exclusiva de construcción de viviendas para obreros y empleados, no menciona otra figura potencial destinataria, como también menciona la coordinación con otras áreas y la búsqueda de solución de los problemas habitacionales de los habitantes de la ciudad. Sí refiere al relevamiento de la situación de las “villas miseria” y a la posterior solución a través de programas de vivienda, sean de “transición” o realojamiento. En su artículo 4 expresa la estructura con la creación de dos puestos de encargado: Encargado de la División Civil y de Promoción comunitaria, los cuales establece son para ser ocupados preferentemente por un arquitecto y un trabajador social. En esta ordenanza aparece la lógica de mejorar la “vida urbana” de los conflictos que se presentan en áreas marginales. También aparece un esbozo de intento de controlar las ocupaciones de terrenos fiscales o el crecimiento de asentamientos: “Detectar a través de censos periódicos en los conjuntos urbanos de esta jurisdicción transferencia ilegales, intrusos, inquilinos no autorizados y cualquier otra anomalía que surja de la situación contractual.” (Ord. 3051/2004, Honorable Concejo Municipal de Villa Constitución, 2004).

Esta reapertura también implicó un proceso de reconstrucción para que vuelva a funcionar como la experiencia anterior. En principio, no contaba con espacio físico, por lo que obtener una oficina y mobiliarios propios fue un trabajo que llevó alrededor de un año. La problemática habitacional aún no estaba en agenda del entonces gobierno radical, al que le tomó bastante tiempo rearmar la Dirección. La documentación existente de los arduos años de trabajo del anterior IMV, como mencioné anteriormente, fue casi toda descartada, se

desconoce si esto sucedió de manera intencional o por negligencia. Sí existía, según un funcionario de aquel entonces, un registro de familias solicitantes de viviendas, el único resabio del organismo anterior. Este registro fue entonces retomado por la Dirección de Vivienda a través de las trabajadoras sociales cuando el equipo logró conformarse nuevamente. El ex funcionario entrevistado, quien estuvo encargado de la reapertura de la Dirección, refiere a que esta falta de documentación e información y su escaso conocimiento en materia de vivienda lo llevó a pedir asesoramiento a la DPVYU para la reorganización.

En esta época, entonces, comienza a trabajar en la Dirección la trabajadora social que participó anteriormente en la reapertura del IMV junto con un equipo de arquitectos, en su entrevista destaca que el objetivo de intervención era barrio Luján y barrio Evita, ambos circundados por un brazo del Arroyo Pavón y atravesados por un caño cloacal roto, donde se comenzó a hablar de relocalizar familias afectadas por inundaciones al incipiente barrio San Cayetano. La trabajadora social destaca que se dio inicio a una etapa de planificación y relocalizaciones que funcionó muy bien:

“porque fueron operativos muy grandes y te puedo asegurar que muy prolijos.

Muy prolijos. Movilizar tanta cantidad de gente y no tener ningún inconveniente.

Pero ninguno. Movilizamos en un día más de 50 familias. Y no tuvimos ningún problema”.

Estas relocalizaciones fueron producto de años de planificación y largas gestiones de viviendas, dado que si bien el terreno estaba disponible, pasaron varios años hasta que la DPVYU logró que la ciudad sea beneficiaria de un plan de 80 viviendas sociales. Esta espera se debió al contexto socioeconómico que atravesaba el país y a la falta de empresas que se postulen a licitar la construcción de estas viviendas.

En esta etapa la prioridad fue la construcción de viviendas sociales, la relocalización de familias consideradas en situación de riesgo, no solo de barranca sino cercanas también a

la planta de tratamientos cloacales. El trabajo con los vecinos fue exhaustivo, esta experiencia destaca la participación de todo el barrio en la elección de las familias que serían beneficiarios de una vivienda. El funcionario de ese entonces afirma que esta etapa generó tensiones con la clase media villense, debido a que los programas de vivienda que brindaba la provincia en ese entonces se destinaban exclusivamente a familias de escasos recursos:

“La única posibilidad en ese momento, digamos, o el cuestionamiento, era que tenía un indicador que eran para poblaciones de bajos recursos, lo cual eso cuando se comentó generó alguna aspereza con la clase media. En aquel momento, digamos, había una tendencia a esas cuestiones”.

Respecto al protagonismo que adquiere la institución en la agenda política, una de las trabajadoras sociales destaca que el punto de mayor jerarquización del área se alcanzó en el año 2008 con la implementación del Programa PROMEBA y la gestión de diversas políticas habitacionales. En ese contexto, se asignó un presupuesto más amplio, se incorporó un técnico al equipo de trabajo y se les permitió la toma de decisiones y la elaboración de proyectos propios. Sin embargo, también destaca que el entonces gobierno radical tuvo la posibilidad de gestionar más programas del Gobierno Nacional que en ese entonces estaban vigentes y pero decidió no hacerlo por diferencias políticas.

En el año 2013 vuelve a cambiar el nombre de la Dirección y comienza a nombrarse como “Dirección de Hábitat y Vivienda” a partir de la ordenanza 4155/13, incluyendo en su nueva designación una relación directa con el ordenamiento del suelo, su infraestructura y equipamiento colectivo, con la idea de ofrecer una respuesta integral al desarrollo tanto urbano como rural. En los cambios jerárquicos que regula esta ordenanza aparece como Secretaría Coordinadora la “Secretaría de Coordinación y Hábitat”, se reubica al “Departamento de Planeamiento, Urbanismo y Proyectos” bajo dependencia de la Dirección renombrándolo como “Subdirección de Desarrollo Urbano” y se crea la Subdirección de

Vivienda también bajo la dependencia de la Dirección. Este cambio es significativo respecto a un cambio de paradigma donde la Dirección comienza a abarcar nuevas cuestiones como la infraestructura de los barrios y no sólo la vivienda como problema aislado. Aunque sí es interesante destacar que la Dirección previamente ya tiene un trabajo de mejoramiento u obras de infraestructura en los barrios, esto gracias a la experiencia con el PROMEBA y al trabajo en conjunto con la Secretaría de Obras Públicas para poder lograr la construcción de barrio San Cayetano. Por otro lado, al asignarle nuevas funciones, el cambio también responde a una mayor jerarquización del área dentro del organigrama municipal, como también así un cambio en la agenda respecto al mejoramiento de los barrios y no sólo a la construcción de viviendas sociales.

En 2016 nuevamente cambia nuevamente el nombre del área, pasando esta a llamarse “Dirección de Hábitat y Urbanismo” junto con la creación de la Secretaría de Ordenamiento Territorial (en adelante SOT). El objetivo principal es el avance en el mejoramiento integral del hábitat, lo que se refiere entre otras cosas, al acceso a los servicios públicos, la mejora y ampliación del equipamiento social y comunitario, la accesibilidad y conectividad, y el saneamiento.

Este cambio trajo cambios no solo en el organigrama institucional y en la jerarquía que posee el área sino también a nivel presupuestario. Con la nueva Secretaría de Ordenamiento Territorial se configuró una nueva forma de abordar el hábitat, entendiendo éste desde un enfoque integral y no sólo como una solución material resumida en una unidad habitacional. Para este cambio se pensó en tres dimensiones de abordaje fundamentales: la cuestión dominial, con cierta continuidad de trabajo porque fue abordada anteriormente; la cuestión “física” o material de la vivienda, tanto en lo que refiere a programas de construcción y entrega de viviendas como lo que se conoce como mejoramiento habitacional

de viviendas recuperables; y por último, en palabras de la ex Secretaria de Ordenamiento Territorial:

“el enfoque social ligado a la dimensión del hábitat, que tiene que ver justamente en la relación de esa familia, de ese individuo, de ese grupo, en función del lugar donde residir, del barrio donde habitar, de los servicios a los que puede tener acceso y demás”.

Hace referencia al espacio habitado dentro de la ciudad y sus alcances, los servicios, la integración, el transporte, es decir, la infraestructura que incluye dentro de la ciudad.

En este sentido, se prioriza la constitución de un equipo profesional que contemple el entendimiento y la particularidad del hábitat, tanto desde lo social como desde lo técnico, por lo que se conformó un amplio equipo de trabajo compuesto por trabajadoras sociales, ingenieros civiles, arquitectos y maestros mayor de obra. La lógica que opera en la interdisciplina que rige en la institución entonces responde a poder comprender las cuestiones habitacionales de la ciudad y dar una respuesta adecuada. Por otro lado, las capacitaciones en materia de la cuestión también fueron priorizadas. Así entonces se logra contemplar no sólo una vivienda o el mejoramiento de ésta, sino su entorno desde lo ambiental y lo urbano.

Este nuevo cambio que sufre el área, que si bien pasa de depender de la Secretaría de Obras Públicas para pasar al organigrama bajo la SOT, no implica avances significativos porque ya había una pauta de trabajo interdisciplinario funcionando y porque la noción de hábitat ya fue incorporada anteriormente. Sin embargo, si se piensa en términos de agenda política si es menester el cambio respecto al personal con perfil técnico-profesional nuevo a contratar y con los diversos proyectos que la nueva Secretaría incorpora.

Respecto de la intervención actual del área, ésta muchas veces continúa trabajando en conjunto con otras instituciones, tanto a nivel municipal como provincial y nacional, de acuerdo a los distintos casos que aparecen o las políticas que se implementan, las cuales

actualmente son escasas. Las instituciones a nivel municipal, sin embargo, suelen tener un diálogo interno debido a la intervención conjunta. El equipo sufrió ciertos cambios luego del cambio de autoridades y la asunción de Javier Milei como presidente de la Nación. El gobierno municipal decretó austeridad presupuestaria debido a los recortes de ingresos para políticas de viviendas o urbanas que anteriormente venía recibiendo tanto del Gobierno Nacional como Provincial. Actualmente el área está conformada por dos trabajadoras sociales, un técnico maestro mayor de obra y dos pasantes universitarias, una de la carrera de arquitectura y otra de trabajo social. La intervención está relegada a lo que se conoce como “emergencia habitacional”, una manera de conceptualizar la intervención en contextos donde hay ausencia de alternativas al déficit habitacional que sufren sectores de bajos recursos (Arenaza, 2012). En este caso, la intervención actualmente se basa en resolver de manera parcial las problemáticas habitacionales de familias que habitan en condiciones de vulnerabilidad, a través de la entrega de materiales de construcción y algunas veces también de mano de obra con las cooperativas que trabajan con el municipio. Pignatta afirma que:

“la flexibilidad resulta una clave de la institucionalización que refiere a la capacidad para adaptarse a los cambios del entorno (Rodrigues de Caires, 2018). Los valores de esta dimensión consideran también los procesos de robustecimiento o enraizamiento que implican avances en la ampliación de derechos y, como contracara, también aquellas rutas o caminos que incluyen vaivenes e interrupciones, no sólo en términos formales o de la existencia de la política sino también en las capacidades estatales como, por ejemplo, la disminución del presupuesto.” (Pignatta 2023 p.8)

3.4 Políticas habitacionales en Villa Constitución: articulación con programas nacionales y provinciales

Las políticas sociales implican una intervención directa del Estado para producir y moldear directamente las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos

sectores y grupos sociales (Danani 2009). La importancia de realizar un análisis de las políticas habitacionales que se han implementado en el área, comprendiéndolas como un proceso político, permite entender cómo se distribuyen los bienes y el acceso que existe a ellos, cómo se equilibran las relaciones de fuerza, si el derecho a la ciudad está garantizado o no. (Di Virgilio, Rodriguez). En este sentido:

“así del mismo modo que las prácticas de los sujetos llenan de recorridos el espacio urbano y lo dotan de sentido, las políticas públicas, en tanto prácticas, también producen el espacio urbano, sugieren modos de habitarlo, de recorrerlo y a la vez modifican las prácticas de los sujetos” (Di Virgilio, Rodriguez, año p.).

La Dirección de Hábitat ha trabajado a lo largo de su existencia con distintas políticas a nivel nacional y provincial, así como también en el nivel local, políticas propias del municipio⁴³.

⁴³ La actual Dirección de Hábitat funciona dentro de la normativa que lo encuadra, la misma comprende todo el bagaje legal desde el Estado Nacional, el Estado Provincial y las ordenanzas y decretos propios del municipio. El marco legal regula las políticas de vivienda y la conceptualización de la problemática dentro del sistema jurídico. La Constitución Nacional es la Ley fundamental que rige al país, actualmente conformada como bloque constitucional, ya que incorpora diversos tratados internacionales dándole carácter constitucional.

El marco legal que regula esta problemática, reconoce a la vivienda y el hábitat como derecho fundamental, el cual debe estar garantizado por el Estado en todos sus niveles.

En este sentido, el artículo 14 bis de la Constitución reconoce a la vivienda como un derecho fundamental, ya que afirma: “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá (...) el acceso a una vivienda digna.” (Constitución Nacional de la Nación Argentina). Dentro de los tratados internacionales que incorpora la Constitución, la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su Artículo 25 reconoce que:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”. (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948)

También el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, afirma de manera similar en su Artículo 11 que:

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.” (Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1996)

De estos artículos, que forman un marco legal donde vivir en un hábitat se convierte en un derecho fundamental, se desprenden las múltiples políticas de vivienda y muchas leyes que a su vez las regulan, como es el caso de la Ley RENABAP, la Ley de Regularización Dominial o la ley del Programa Arraigo, anteriormente mencionados. Además de los artículos de la Constitución Nacional y los tratados que definen a la vivienda como un derecho, la Provincia de Santa Fe. Dentro de estas leyes, es posible mencionar la Ley N° 13.672 de Acceso a la Vivienda Digna, que prioriza principalmente garantizar el acceso de las familias a una primera vivienda de núcleo familiar. De esta Ley se desprenden dos Decretos, de los cuales el N° 4171 de 2017 adhiere junto con la Ley al

A nivel nacional en cuanto a programas de mejoramiento de infraestructura barrial se puede mencionar el trabajo en conjunto con el PROMEBA en barrio San Miguel Arcángel Evita, Luján y San Cayetano en 2008, aunque sólo logró sus objetivos con la relocalización de familias de Luján a San Cayetano, ya que el mejoramiento previsto para Evita y San Miguel no fue alcanzado; el Programa de Urbanización Integral Padre Mugica en los barrios 9 de Julio y Luján en el año 2016 y asimismo se destaca el trabajo articulado con la SISU⁴⁴ en un vasto proyecto de urbanización de dos barrios populares dentro del Programa de Integración Socio Urbana (en adelante PISU), donde se eligieron los barrios populares Santa Teresita y Prefectura, con financiamiento del BID.

Asimismo se impulsó el proyecto del CEVE⁴⁵, cuyo objetivo es la construcción de viviendas sustentables, con procesos constructivos no tradicionales y con participación comunitaria. En este marco, el programa fue implementado para la construcción de 10 viviendas, situadas en distintos barrios de la ciudad y con lotes proporcionados por el municipio. La ejecución de estas viviendas estuvo a cargo de una cooperativa de trabajo local. Este programa ejecutó la construcción de 10 viviendas en distintos barrios, con el lote de cada una provisto por el Municipio. Las familias beneficiarias incluyeron a grupos

Fondo Federal Solidario del Gobierno Nacional con la finalidad de obtener financiación para la construcción de viviendas.

El Municipio a través del Concejo Municipal y de los Decretos del Intendente ha sancionado ordenanzas y decretos que regulan tanto el funcionamiento de la Dirección como área municipal como las distintas políticas a las que adhiere, como también la adhesión a protocolos de tratamiento para zonas de ocupación sensibles como es el caso de las barrancas.

En este caso se pueden mencionar la Ordenanza 4155 del año 2013, la cual autoriza al Departamento Ejecutivo Municipal a realizar ajustes en la estructura organizativa, la Ordenanza 4741 de 2018 que adhiere a la anteriormente mencionada Ley Provincial N° 13672, la Resolución del Concejo N° 1411 del año 2021 por la cual se adhiere al Plan Canasta de Construcción. Por otro lado, las Ordenanzas N° 5081 y 5082 del año 2021 adhieren al Sub Programa Lote Propio.

A su vez, las ordenanzas sirven como herramienta para formalizar la entrega de lotes para la construcción de viviendas, como primer antecedente legal para una futura regularización dominial de los mismos.

⁴⁴ Secretaría de Integración Socio Urbana de la Nación.

⁴⁵ CEVE son las siglas de Centro Experimental de la Vivienda Económica es un centro de investigación, experimentación, desarrollo y transferencia de tecnologías de construcción y gestión integral destinadas a la producción social del hábitat. Funciona como Unidad Ejecutora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Asociación de Viviendas Económicas (AVE).

familiares asentados en zonas de riesgo de barranca, una familia por cupo de Ley Brisa⁴⁶ (Ley N° 27.452) y dos familias que carecen de vivienda propia.

Por otro lado, se implementó en 2021 el programa “Mi Pieza”, en el cual la Dirección de Hábitat cumplía un rol de acompañamiento y asistencia tanto a la inscripción como al cumplimiento de los pasos y requisitos. Este plan tuvo grandes falencias que no pudo solucionar, en principio la falta de control acerca de las construcciones o los arreglos que la misma gente hacía, dado que carecían de cualquier tipo de asesoramiento profesional sobre la construcción. Se contemplaba un mismo presupuesto para todas por igual, quienes no podían ejecutar la obra de manera autónoma o carecían de algún familiar que las ayude debían contratar a un albañil con el presupuesto existente. Otro grave problema que no fue previsto era que muchas beneficiarias habitaban viviendas situadas en las barrancas y construir deliberadamente sobre la barranca implica un riesgo estructural de derrumbe. El mecanismo de control aplicado a esta política era el GPS con el que contaba la aplicación, el cual permitía detectar si se estaba construyendo o no dentro del perímetro de cada barrio popular. Al final de cada obra podía llegar un aviso a la App de una visita, esta era realizada por técnicos que verificaban la veracidad del contenido cargado por las beneficiarias a la App. Quienes lograban eludir los mecanismos de control que tenía la aplicación y construir fuera del polígono renabap o vender los materiales podrían recibir una sanción penal, aunque esta situación en la ciudad no ocurrió.

Otro programa que fue gestionado y para el cual se han elaborado informes de familias fue el programa “Núcleo Húmedo” que proporcionaba el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (en adelante ENHOSA) el cual tenía como objetivo el mejoramiento o la reparación y adaptación de los baños para familias con al menos un integrante con certificado de discapacidad, con el objetivo de garantizar condiciones sanitarias adecuadas.

⁴⁶ La Ley Brisa reconoce el derecho a los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia familiar o de género a cobrar una suma mensual junto con cobertura de salud. En este caso, se asigna el cupo para reconocer además el derecho a la vivienda.

Pese a haberse realizado la gestión y los informes correspondientes, este programa nunca llegó a ejecutarse en Villa Constitución.

En el ámbito provincial, las primeras experiencias de trabajo con políticas relacionadas al hábitat y a la vivienda se dieron a través de programas específicos. La DPVYU⁴⁷ es la institución que inició el recorrido de las políticas de vivienda en la ciudad, acercándose para trabajar en la gestión de viviendas tanto de FONAVI como de otros programas. Durante la década de los años 90 la principal política implementada fue la articulada con la SubUnidad Provincial de Coordinación para la Emergencia (en adelante SUPCE), creada en 1992 por el decreto N° 2318 con el objetivo de dar respuesta a la emergencia en casos de inundaciones u otros desastres naturales. En la ciudad la intervención de SUPCE fue exclusivamente lo que se conocía como “erradicación” de “villas miseria”, en referencia al traslado de familias desde asentamientos precarios, en este caso, el asentamiento ubicado alrededor del zanjón de calle Pampa, que fueron reubicadas en su mayoría en barrio Luzuriaga (en el otro extremo de la ciudad). A estas familias se les facilitaba generalmente el acceso a programas de autoconstrucción, los lotes eran asignados por el municipio y se financiaban con un crédito a pagar en cuotas bajas durante años. Del mismo modo, se incluyó a familias que sufrieron inundaciones por el brazo del arroyo Pavón. Esta experiencia favoreció el crecimiento del barrio Luzuriaga, y a su vez implicó una transformación drástica en sus condiciones de vida. Sin embargo, la lejanía del nuevo barrio con respecto a sus antiguos entornos sociales y laborales generó la pérdida de algunas fuentes de trabajo para muchas familias.

A partir de la conformación de la Dirección de Vivienda en 2004 se comenzó a trabajar en distintos programas de viviendas provinciales para la creación de Barrio San Cayetano. Dado que no fue posible garantizar el acceso a una nueva vivienda para la totalidad

⁴⁷ Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo de la Provincia de Santa Fe.

de las familias, se implementaron estrategias orientadas a mejorar la calidad de vida de ciertos barrios con problemáticas en cuanto a lo habitacional y lo urbano. En este caso, para Barrio 9 de Julio y parte de Luján que no fue alcanzada por los proyectos de erradicación previos, se implementó el proyecto de urbanización financiado por la Nación anteriormente mencionado.

La Dirección de Hábitat articula acciones de trabajo conjunto con la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo para facilitar a los beneficiarios de FONAVI y otros programas de vivienda el acceso a documentación de carácter notarial, como escrituras y boletos de compraventa, así como a las boletas mensuales de pago.

En los años 2009 y posteriormente en el 2021 se gestionó el “Subprograma de Ejecución de Viviendas Individuales en Lotes Propios”, en adelante Lote Propio, el cual implica la asignación de un crédito para la construcción de una vivienda en un lote que los solicitantes ya tengan en su propiedad. El crédito se asigna a los municipios que lo gestionan, a diferencia de programas similares, como el PROCREAR, donde los beneficiarios comienzan a pagarlo una vez que reciben la vivienda finalizada. La similitud que comparte con el Procrear, en este caso, se trata del diseño y los metros cuadrados disponibles para la construcción, las viviendas a construir no deben excederse de esas medidas y respetar los planos previstos. En la Dirección de Hábitat el programa fue gestionado pero, debido a la demora en los trámites y documentos que solicita el gobierno provincial, muchos de los solicitantes optaron por inscribirse simultáneamente en el sorteo del programa Procrear, y finalmente terminaron incorporándose al programa nacional. Solo quedaron dos familias aprobadas por la provincia para realizar la construcción, situación que no logró avances significativos con el nuevo cambio en la gestión provincial.

Otro programa provincial implementado en el año 2021 fue el plan “Canasta de Materiales”, dependiente del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Hábitat, el cual

consistía en la financiación de kits de materiales para refaccionar viviendas vulnerables. Se implementó a través de un convenio con el Municipio. A través de este programa se entregaron materiales a familias cuyas viviendas son recuperables o necesitan una ampliación. En este caso, suelen excluirse a familias cuyas viviendas se ubiquen en zonas de barranca para no sumar peso debido a la peligrosidad estructural.

En el año 2021 se gestionó el Plan “Pachamama” Resolución 15/2021 de la Provincia de Santa Fe, el cual tiene como objetivo la construcción de viviendas para mujeres y diversidades. Desde el área se elaboraron los informes correspondientes y se gestionó el plan pero este nunca fue llegó a ejecutarse.

Con la Empresa Provincial de Energía se trabajó en conjunto desde el área para iniciar la conexión regular en Barrios Populares. En el año 2021 se propuso el objetivo de iniciar la conexión regular en los barrios Stella Maris y Unión, lo que implicó un relevamiento de cada barrio, diálogo constante con los y las vecinas para conocer la opinión acerca de conectarse regularmente al servicio y la tramitación de documentación acordada con la EPE.

El Programa de Ayudas Directas, Urgentes y/o Complementarias “Accionar” Decreto provincial N° 3503/2017 también fue implementado por la Dirección en el año 2022 y 2023 para complementar la intervención donde, además del déficit habitacional, se identifican situaciones de salud críticas o discapacidad. Este programa provincial prevé la entrega de un subsidio por única vez a través de una planilla que funciona como informe y que debe ser completada por un profesional de Trabajo Social.

Desde el Municipio se implementó el programa “Yo cuido mi barrio”, programa con una fuerte impronta simbólica individualista, con el objetivo principal de fomentar la participación comunitaria en tareas de mantenimiento y limpieza del entorno barrial en el período de pandemia y post pandemia (2020-2021). El área también articuló con un programa interno denominado ‘Intervención semanal en Barrios Populares’. Este consistía en visitas

semanales a distintos barrios, donde el equipo acompañaba a vecinos y vecinas en tareas de limpieza y mantenimiento, generando además instancias de diálogo para relevar las principales problemáticas habitacionales y urbanas.

Por último, permanece sin resolución la situación de un extenso terreno que anteriormente pertenecía al ferrocarril y que posteriormente fue transferido dominialmente al Estado Nacional. Sobre dicho espacio se han proyectado, a lo largo del tiempo, diversos loteos y programas de vivienda. Este predio es conocido popularmente como “Parque de la República” debido a su proximidad con el barrio Talleres, apodado por sus habitantes como “República de Talleres”, en alusión a una antigua rivalidad —social y futbolística— con el barrio Centro, que dualiza ambos barrios en dos clubes (Porvenir Talleres y Riberas del Paraná, en representación de la zona céntrica). En los años 2022 y 2023, la Secretaría de Ordenamiento Territorial diseñó un proyecto para que este terreno albergara un desarrollo habitacional en el marco del Programa PROCREAR II. A diferencia del Procrear I, orientado a la financiación de viviendas individuales, esta segunda etapa contempla la construcción de conjuntos habitacionales, lo que permitía proyectar una ocupación más eficiente del suelo y un mayor número de unidades habitacionales. Sin embargo, el proyecto no llegó a concretarse, ya que el gobierno de Javier Milei eliminó el programa PROCREAR mediante un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU). Actualmente, se encuentra en discusión un nuevo proyecto de lote con servicios para familias o personas que cuenten con ingresos comprobables, a través de la financiación mensual del lote, aunque el Municipio no ha difundido aún información oficial al respecto.

Entre las principales intervenciones realizadas desde la creación del área, se destacan el caso de Barrio San Cayetano y la urbanización de Santa Teresita y Prefectura, los cuales corresponden a proyectos integrales de planificación y ejecución de obras de infraestructura

básica de gran alcance como son las redes cloacales, pavimentación, alumbrado público, acceso al servicio de energía eléctrica, entre otros servicios esenciales.

3.5 El caso de Barrio San Cayetano

Barrio San Cayetano se encuentra al noroeste de la ciudad, detrás de una vía del tren que bordea la Ruta Provincial N.º 21 y cercano a un acceso a la ciudad por esta misma ruta. Lo distintivo de este barrio es que está compuesto exclusivamente por viviendas sociales construidas en el marco de distintos programas habitacionales con financiamiento provincial.

Un rasgo interesante de la experiencia del barrio como proyecto es su concepción, ya que este barrio surge a partir de la adquisición de las tierras por parte del ente portuario local, mediante su empresa Servicios Portuarios S.A. con el fin de relocalizar las familias ubicadas en terrenos propios donde se constituyeron barrios populares, en este caso principalmente barrio Luján. Luego de la adquisición de los vastos terrenos para la construcción del barrio, el siguiente paso fue la planificación y la ejecución de obras de infraestructura básica: redes cloacales, provisión de agua potable, alumbrado público, también se planificaron el trazado de calles y la construcción de veredas un evento sin precedentes en la historia de la ciudad, ya que se planificó desde un principio las obras que iban a conectar más adelante el barrio con la ciudad. La infraestructura prevista fue la básica: obras de cloacas, agua y luminaria pública, como también el trazado de calles y veredas, financiado en su totalidad por un préstamo del BID. Sin embargo, el espacio se encuentra contaminado por creosota⁴⁸ producto de la ex fábrica de durmientes que funcionaba en el predio. El problema de la creosota es su contaminación irregular en el espacio, de acuerdo con estudios de suelo que realizó un equipo técnico del gobierno de la Provincia, esta se encuentra en forma de manchas en distintos sectores, los manchones encontrados no son uniformes y se encuentran diseminados por todo el predio. En este sentido, la provincia previó la construcción de viviendas y para esto el

⁴⁸ El creosota es un líquido tóxico y cancerígeno producto de la combustión de madera, carbón, combustibles físicos o alquitrán, utilizado para la conservación de maderas o carnes.

municipio realizó un estudio ambiental del suelo para determinar finalmente los lotes aptos para asentar las futuras viviendas en tanto las familias no socavaran la tierra ni se obtuviera agua de esas napas. La obra de infraestructura sanitaria realizada garantiza que el agua provenga de otra red local sin ser afectada por la creosota. Los lotes o espacios donde se encontraron estas manchas están desocupados y no se permite utilizarlos al día de hoy. Sin embargo, la presencia cercana del basural de la ciudad también detuvo la construcción de viviendas, dado que fue un problema que no se pudo prever por la falta de trabajo entre las distintas áreas del municipio, y que además, implicó que se solucionara en un corto lapso de tiempo para poder iniciar de una vez la construcción de las viviendas.

El funcionario a cargo de la Dirección en ese entonces destaca la larga espera una vez constituido el espacio para la llegada de programas de vivienda, tanto porque la provincia no ofrecía programas o porque cuando sí estaban los programas para gestionar no había interés por parte de las empresas privadas que no se presentaban a licitación para construirlas. El primer programa llegó con 80 viviendas sociales, el cual fue un disparador para continuar con más viviendas, y dada la mala experiencia con empresas privadas de construcción se comenzó a trabajar con cooperativas de trabajo. En este sentido, el ex funcionario comenta que el municipio, especialmente desde la Dirección de Vivienda, impulsó la creación de cooperativas de trabajo para construir estas viviendas, y que algunas incluso recibían determinada cantidad de viviendas para sus miembros como forma de pago. Esto, a su vez, garantiza el trabajo en un contexto donde aún había desempleo.

Un hito importante fue la adquisición del terreno de la ex fábrica de durmientes con el edificio abandonado, el cual estaba ocupado por varios grupos familiares. El trabajo implicó garantizar viviendas a estas familias para poder vaciar el predio y a su vez, se trabajó con los demás beneficiarios provenientes de otros barrios para incluir a estas familias dentro del nuevo barrio. En este caso, el entonces funcionario comenta que fue un proceso interesante el

consultar con los nuevos integrantes de San Cayetano si estaban o no de acuerdo en incorporar como vecinos a quienes ya vivían en el barrio y no tenían el vínculo de vecindad como las futuras familias relocalizadas.

También fue muy significativo el trabajo previo, donde se decidía dentro de las posibles familias que recibirían las viviendas quienes tenían mayor prioridad, y no sólo fue a través del criterio profesional de las trabajadoras sociales sino que los dos barrios se reunieron para ser parte de la decisión. En este sentido, las dos trabajadoras sociales de la entonces Dirección de Vivienda habían elaborado un protocolo de reuniones barriales el cual consistía:

“Teníamos las reuniones a partir de las 7 de la tarde y a veces eran las 10 de la noche y estábamos en el barrio. Pero teníamos todo un protocolo de trabajo en el cual las familias participaban, pero tenía delegados por sectores que también tenían, ellos por protocolo sabían muy bien cuál era la obligación o el trabajo que tenía que hacer el delegado y tenía aquellas personas que también participaban en las reuniones, que eran los referentes comunitarios por sectores y a su vez tenían las personas que observaban las reuniones y que no tenían voz y voto. ¿Por qué? Podían asistir como oyente y nosotros, las trabajadoras sociales, éramos las que coordinábamos y lo que trabajábamos muchísimo era cuáles eran los criterios de selección de familias para poder trasladarla a un nuevo barrio. Entonces eran muchas horas de trabajo porque se llegaba a discutir, pero una discusión en la cual era coordinado por nosotros para no llegar a agresiones entre las mismas familias, principalmente los referentes porque eran los que representaban a grupos de familia. Esos referentes tal vez tenían que representar 10 familias y todos después llegaban a una votación para decir, bueno, reúne todos los criterios. Y en ese momento, en esos barrios, se trataban los criterios de antigüedad, muchísimo el tema de antigüedad, inundación, también precariedad,

salud, discapacidad y también lo que ya teníamos esa perspectiva de decir que había sectores que podía ser contaminante.”

Además, la trabajadora social entrevistada destaca que de estas reuniones, los participantes firmaron actas. Esta forma de trabajo comunitario permitía que la decisión sea conjunta con el barrio y la participación de las familias en las decisiones esté garantizada. A su vez, también favorece a que no se generen disturbios por disconformidad ante familias que no recibieron en ese entonces una vivienda.

El proceso de relocalización, entendido en ese entonces como “erradicación” se realizó en solo dos días. Como anteriormente se mencionó, tanto una de las trabajadoras sociales como el funcionario a cargo en ese entonces comentan que fue un proceso muy ordenado. Esto se trató de un trabajo organizado donde un equipo esperaba a la familia en su nueva casa y el otro equipo se encargaba de mudar a la familia, con remises y fletes provistos por el municipio, acompañándolos hacia su nuevo hogar y garantizando a su vez la demolición de esa anterior vivienda. Sin embargo, es interesante la reflexión de una de las trabajadoras sociales que participó en las relocalizaciones, ya que con el paso del tiempo piensa cuestiones que no son contempladas a la hora de movilizar familias hacia nuevas viviendas:

“yo ahora, a la distancia debe haber sido sumamente traumática. Ver caer la vivienda de tantos años. Por más que vos te vayas a una hermosísima vivienda en San Cayetano. Entonces me marcó en todo sentido. Me produce cierta angustia ese recuerdo. Porque bueno, uno no dimensiona ese dolor. Yo nunca me puse a pensar en eso. No, yo no lo dimensionaba. Lo dimensiono ahora que voy hacia atrás. Me genera angustia. Pero nunca me generó angustia. Es en este instante. Porque uno fue movido por la necesidad. O movido por paradigmas propios. Por creencias propias. La gente va a estar

mejor. Y yo qué sé si la gente va a estar mejor. Le tiré la casa adelante de ellos. Adelante del padre, la madre y los hijos. Los grandes adolescentes. Entonces, no sé si estuvo bien. Pero sucedió así.”

Parte de las obras ejecutadas en el barrio y de las viviendas construidas para familias a relocalizar de barrio Luján también fueron parte del proyecto de PROMEBA. El PROMEBA se gestionó en la ciudad en el año 2008 y se implementó en otros barrios con el objetivo de mejorar la infraestructura básica como el pavimento en calles de tierra o la luminaria pública, pero en San Cayetano y Luján tenía como finalidad relocalizar a aquellas familias que aún continuaban en zona de barranca de Luján a nuevas viviendas en San Cayetano.

Las últimas viviendas que fueron construidas y entregadas corresponden a dos programas de viviendas prefabricadas y a un programa de autoconstrucción de cooperativas. Todos financiados por la provincia y con diferentes tipos de unidades habitacionales entregadas.

Una de estas fue en el año 2021, cuando se relocalizaron familias que habitaban una casona antigua que pertenecía al ferrocarril, ubicada en pleno barrio Hoppe. La casona se encontraba ocupada por varias familias, las cuales la habitaban en condiciones de hacinamiento, expuestas a la falta de condiciones higiénicas y de vulnerabilidad. Este caso fue emblemático para la ciudad porque dicha ocupación causaba problemas con los demás vecinos, tanto por los delitos que se les atribuían a quienes habitaban la casona como por el hacinamiento y la toma de un espacio en sí mismo como estigma de sus habitantes. Las viviendas entregadas a estas familias son, los lotes se asignaron por el municipio y cuentan con los servicios básicos que dispone el barrio.

El otro programa era el famoso y polémico “Santa Fe sin ranchos”, enmarcado en el Plan Habitar, mismo posteriormente pasó a llamarse “Más Hogares Sinergia”. Se trata de viviendas pre fabricadas o “pre-moldeadas”, las cuales cuentan con un baño, una habitación

y cocina comedor integrada. Los lotes también fueron asignados por el municipio, ya contaban previamente con la infraestructura de servicios básica. Las familias seleccionadas para habitar estas viviendas fueron elegidas por criterio de urgencia o peligro de desprendimiento o derrumbe en la barranca, excepto un caso, todas vivían en barrancas en situación de riesgo, y entre estos casos también se priorizó a quienes tienen algún integrante con discapacidad o problemas de salud. Fue a su vez destinado a las mujeres jefas de hogar, designadas como las titulares de las mismas viviendas. Estos dos últimos programas no prevén el pago mensual de la vivienda a la DPVYU como sí los otros programas.

Por último, se relocalizaron dos familias a dos viviendas construidas por la provincia y una cooperativa local perteneciente al MIJD, donde dos de las viviendas fueron destinadas para el municipio y el resto para miembros de la cooperativa. Los lotes son municipales, en este caso la provincia se encargó de la provisión de materiales y el pago a la cooperativa por la mano de obra.

Pensar entonces un proyecto integral para la creación de un barrio, con todos los servicios también implica considerar cuestiones que no impactan de manera total en la vida de las familias:

“en relación a las familias, transformar un barrio solo de viviendas sociales, sí, ahí sentí que hubo un alcance. Sí, y siguen siendo discriminados en esos barrios. Así que, no creo que por ahí, digamos, no creo que por ahí vaya la solución. Porque si yo sigo haciendo barrios de gente que relocalicé, van a ser discriminados por el resto de la comunidad, como nos ha pasado. Pasa con San Cayetano, hasta el día de hoy. Pasa con Las Chapitas, o Las Palmeras, o como se llame. No tiene sentido, no está bien hacer eso. Hay que buscar, por eso hay que ser creativos, claro. A lo mejor, la verdadera integración no es como lo que hemos venido trabajando hasta

ahora. Porque así nos estamos marginando. Igual que cuando vivían en la barranca, o abajo del zanjón, o tirado. ¿Me entendés?”

Por otro lado, también implica trabajar el arraigo con el nuevo barrio, el sentido de pertenencia y los vínculos a establecer con nuevos vecinos. En este sentido, una de las trabajadoras sociales entrevistadas comenta que, muchas familias han intentado volver a su barrio de origen debido a problemas de convivencia:

“A los adolescentes les costaba adaptarse y bueno, comenzaban a tener dificultades entre ellos porque, no sé, a lo mejor tenían que ir al mismo lugar y pasarse por la vereda y eso nos generaba mucho conflicto porque se peleaban los padres y al pelearse los padres ¿qué hacían? Abandonaban la casa y se volvían al barrio de origen entonces teníamos mucho trabajo en eso.”

Tras las relocalizaciones, las trabajadoras sociales, en colaboración con el Centro de Integración Comunitaria (CIC) del barrio, llevan a cabo un intenso trabajo de acompañamiento a las familias. Este esfuerzo se centra en fomentar el arraigo y el sentido de pertenencia en el nuevo entorno, así como en facilitar el acceso y la utilización de los servicios recién establecidos. Sin embargo, la totalidad del barrio carece de seguridad en la tenencia de sus viviendas, y hasta el momento, no se han implementado proyectos para resolver la falta de escrituras o iniciar un proceso de regularización.

3.6 El caso del Proyecto de Urbanización de los barrios Santa Teresita y

Prefectura

Según Pignatta y Leonhardt (2021), en Argentina, las políticas orientadas a territorialidades barriales han tenido un desarrollo caracterizado por la erradicación y la relocalización de los asentamientos en conjuntos habitacionales hasta la década de 1970, mientras que a partir de los noventa el énfasis se trasladó a las políticas de regularización dominial, y actualmente a la integración sociourbanística de estos espacios.

En el caso del Municipio de Villa Constitución, en el año 2021 se firmó un convenio con la Secretaría de Integración Socio Urbana de la Nación para urbanizar los barrios Santa Teresita y Prefectura bajo el Programa de Integración Socio Urbana, financiado por el BID (Préstamo BID N° 4808 OC/AR). El antecedente directo en la ciudad es la urbanización del barrio 9 de Julio y Luján en el año 2016, todavía enmarcado dentro del Programa Padre Mugica de la ex Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat, con financiación del Estado Nacional. Además, este proyecto prevé completar la red de agua y otros servicios básicos como electricidad, cloacas y alumbrado público, la ejecución de veredas y desagüe pluvial. También estaba planificada la ejecución de equipamientos deportivos y recreativos junto con un salón de usos múltiples (Municipio de Villa Constitución). Sin embargo, estas obras no fueron siquiera iniciadas. Es importante destacar que también hubo una experiencia similar con este programa nacional en barrio Luzuriaga, aunque no se trata de un barrio popular, presentaba deficiencias similares en infraestructura.

Este programa se estructura en cinco componentes: el Componente 1 destinado al Ordenamiento Territorial y la seguridad en la tenencia; el Componente 2 para el desarrollo humano y productivo; el Componente 3 de Infraestructura urbana; el Componente 4 de fortalecimiento institucional, gubernamental y comunitario; y el Componente 5, que propone una respuesta al COVID-19 en Barrios Populares. El objetivo general que se propone el PISU es “promover la integración social y urbana de los barrios vulnerables del país, priorizando aquellos comprendidos por el RENABAP” (ROP 2021), a través del abordaje integral de dichos componentes propuestos como objetivos específicos.

La elección de estos dos barrios responde al criterio de elegibilidad que propone el PISU, que además de ser barrios dentro del RENABAP también cumplan con condiciones de localización. Es decir, que no estén afectados por riesgo ambiental o afectaciones normativas, que estén localizados en terrenos fiscales donde la legalización de la tenencia de la tierra sea

factible y que cuenten con la viabilidad técnica para obtener los servicios domiciliarios básicos. Ambos barrios se encuentran dentro de terrenos fiscales, con ubicación próxima a barrios que ya poseen servicios e infraestructura. Además, se encuentran incluidos en los polígonos del RENABAP.

En cuanto a la ejecución del PISU, el ejecutor del desembolso del préstamo fue el ex Ministerio de Desarrollo Social, quien propone dentro del marco operativo dos modalidades de ejecución: la ejecución centralizada y la descentralizada, siendo esta última la que incorpora a las provincias y municipios como unidades subejecutoras. El Municipio de Villa Constitución funcionó como unidad subejecutora del proyecto mientras que la SISU es quien se encarga de la coordinación general del programa.

Para la implementación de este programa se exigió al Municipio la elaboración de un diagnóstico exhaustivo de ambos barrios, que contemplara datos sociodemográficos detallados de los habitantes y grupos familiares de ambos barrios, datos acerca de las características de las viviendas, datos sobre el acceso al mercado de trabajo y sobre economía popular.

Una de las principales diferencias con el Programa Padre Mugica radica en la exigencia del BID de conformar un equipo interdisciplinario, encargado tanto de los diagnósticos anteriormente mencionados como también de la ejecución y la supervisión. Este equipo interdisciplinario contemplaba profesionales del trabajo social, de arquitectura y de ingeniería civil y agrimensura, entre otros.

Por otro lado, la participación barrial fue un punto crucial para las decisiones dentro del proyecto, otra diferencia con la experiencia y el programa anterior, en la cual no se exigía la participación activa de los y las vecinas y donde el rol preponderante lo tenían las comisiones vecinales. En este caso, la participación estaba prevista a través de mesas de trabajo barrial, para la que se convocaba a vecinos de ambos barrios a participar de reuniones

mensuales y se informaba la idea de las obras o proyectos y se les consultaba por propuestas o sugerencias. Además, se colocaron buzones en los comercios principales, con formularios destinados a recoger quejas o sugerencias, que eran retirados semanalmente por el Municipio. Esta experiencia también tiene una diferencia crucial con la urbanización de 9 de Julio y Luján, dado que no se exigía al municipio la participación obligatoria del barrio ni mesas de trabajo, aunque sí existió un acercamiento con los vecinos a través de las comisiones vecinales.

El proyecto no se completó debido a un cambio en la gestión gubernamental y la consecuente decisión de interrumpir la ejecución de obra pública nacional en todo el país. En cuanto al préstamo del BID y la interrupción del proyecto, el BID también propuso un cambio de rumbo en el destino de los fondos que aún administraba el gobierno nacional, es decir, el organismo aceptó que no se completen obras que tenían el objetivo de mejorar la calidad de vida de la gente para invertir ese dinero en las nuevas políticas económicas.

4. Conclusiones

El extenso recorrido histórico abordado en este trabajo permite dar cuenta de las diversas intervenciones desarrolladas en la ciudad de Villa Constitución, tanto en materia de vivienda como en un aspecto más integral. La ciudad se caracteriza por una fuerte impronta industrial, especialmente vinculada al sector metalúrgico como principal actividad económica, lo que la convierte en un polo de atracción para migraciones internas de personas y familias en busca de empleo. Este crecimiento demográfico sostenido ha generado una presión significativa sobre el acceso a la vivienda, resultando en la expansión de barrios populares ante la imposibilidad de acceder a alquileres formales o a la vivienda propia. El desarrollo a lo largo del trabajo permitió también poner en evidencia una problemática que

continúa siendo poco explorada: el acceso a la vivienda a través del alquiler informal, sus condiciones precarias, la inestabilidad legal y los altos costos que recaen sobre los sectores más vulnerables.

En este contexto, es posible afirmar que las diferentes políticas de vivienda que se han resaltado históricamente en el desarrollo de este trabajo están presentes en la localidad. A través del concepto de campo de Bourdieu, se puede visibilizar cómo la cuestión habitacional se configura como un espacio de disputa entre diversos actores, cuyas intervenciones moldearon históricamente la producción del hábitat y las formas de exclusión urbanas.

Se ha podido dar cuenta, entonces, de la presencia de políticas de vivienda a partir del primer peronismo con las viviendas tipo “chalet californiano” otorgadas por la Fundación Eva Perón. Sin embargo, el Programa FONAVI tuvo un impacto determinante en la ciudad, no solo por la edificación de los conjuntos habitacionales tipo “monoblock”, sino también por la inclusión de dos establecimientos educativos, una escuela primaria y una secundaria, en sus inmediaciones.

A partir de la construcción de los monoblocks, se observa un registro progresivamente formalizado en materia de políticas habitacionales, que se institucionaliza especialmente a partir de la reapertura del Instituto Municipal de la Vivienda (IMV) en la década de 1990. Desde entonces, se dispone de información detallada sobre los programas y procesos de relocalización implementados. En cambio, de las experiencias previas, como las de los años 60, sólo se cuenta con relatos orales. Asimismo, se destaca que, a partir de las entrevistas realizadas, se supo que gran parte de la documentación del IMV fue destruida tras el cambio de gobierno en los años 2000. No obstante, los testimonios de una trabajadora social y una ex administrativa permiten reconstruir aspectos clave de las políticas habitacionales y del funcionamiento institucional en ese período.

El análisis histórico permite advertir el rol fluctuante que ha tenido el Estado en materia habitacional: desde momentos de fuerte presencia, como ocurrió durante el primer peronismo y el neodesarrollismo, hasta periodos tanto de desmantelamiento institucional y reducción de derechos, como fue en los años 90 o en épocas de gobiernos neoliberales. Sin embargo, un aspecto distintivo del caso de Villa Constitución es que, en contraposición al proceso de desmantelamiento del Estado que caracterizó a los gobiernos nacionales de Menem y De la Rúa, en el ámbito local se consolidó una línea de acción vinculada a la construcción de más de cien viviendas para familias relocalizadas. No obstante, la mera existencia de una institución no garantiza por sí misma la efectiva implementación de políticas. La institucionalización se ve reflejada en elementos como la jerarquización del área, su inclusión en la agenda pública, la conformación de equipos técnicos con un enfoque interdisciplinario, así como la capacidad de formular políticas propias y tomar decisiones. Este proceso no ha sido lineal ni continuo, sino que ha estado condicionado por los distintos contextos políticos, económicos y sociales, así como por los cambios de gestión a nivel municipal, provincial y nacional. Por lo tanto, cuando se adquiere el mayor grado de institucionalización es en el año 2016 con la llegada del gobierno peronista de Jorge Berti, donde comienzan obras de urbanización para barrios populares, de las cuales la más importante o de mayor envergadura dado la integralidad que proponía. No obstante, este programa fue paralizado, quedó a mitad de obras y muchos de sus objetivos a corto y mediano plazo ni siquiera fueron ejecutados. Sin embargo, tampoco se puede afirmar que el mayor grado de institucionalización provenga de una época de múltiples intervenciones en cuanto a políticas habitacionales sino que, al hablar de grado de institucionalización, me refiero a la jerarquía institucional, su posicionamiento en la agenda pública, la conformación de equipos interdisciplinarios y la capacidad de generar políticas autónomas, como también la capacidad de promover políticas propias y la toma de decisiones. Todo lo mencionado no

corresponde a una época específica ni es algo que se ha mantenido estático, en general ha variado según los gobiernos de turno, tanto locales, provinciales y nacionales como el contexto socioeconómico de la ciudad.

En términos generales, el recorrido histórico da cuenta de la implementación de diversos programas orientados tanto a la construcción de viviendas como al mejoramiento de la infraestructura barrial. Estas intervenciones han intentado, en distinta medida, abordar los múltiples aspectos que configuran la cuestión habitacional, incluyendo la ocupación informal de las barrancas, las tomas de tierras, la consolidación de barrios populares, la provisión de servicios básicos y la atención de casos que combinan múltiples desigualdades, como discapacidad, género, problemas de salud o situaciones de extrema vulnerabilidad.

En base al estudio de estas distintas políticas y programas abordados, es necesario destacar los distintos tipos que se han implementado, sus alcances y sus limitaciones para tratar la problemática en la ciudad. Respecto al programa FONAVI, si bien representó un intento por reducir el déficit habitacional de la clase trabajadora mediante una intervención directa, su diseño no contempló la necesidad de mantenimiento de espacios comunes ni una gestión adecuada por parte del municipio, lo que derivó en situaciones como ocupaciones irregulares, falta de escrituración y compra-venta ilegal. Estas problemáticas también se observan en otros conjuntos habitacionales construidos posteriormente junto a la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVyU), como en el caso del barrio San Cayetano.

Se puede afirmar entonces que, a partir de la experiencia de FONAVI y específicamente desde la década de 1990, se advierte un proceso de construcción masiva de viviendas como respuesta a diversas problemáticas, tales como asentamientos informales, inundaciones o situaciones sociales complejas⁴⁹. A esto se suman dificultades vinculadas a la calidad constructiva: algunas viviendas fueron edificadas con materiales precarios, como en

⁴⁹ Con casos sociales complejos me refiero a familias o personas con algún caso de discapacidad, problemas graves de salud/enfermedad o falta de medios para habitar una vivienda propia o en buenas condiciones.

el caso de las “premoldeadas” o las casillas de madera, que no lograron mejorar sustancialmente las condiciones de vida de las familias beneficiarias, a diferencia de aquellas construidas con ladrillo o mampostería.

Además del problema dominial y de las irregularidades en la compra-venta o cambios no autorizados realizados por las familias beneficiarias, no todas las viviendas provienen de los mismos programas ni cuentan con idéntico tipo de financiamiento. Si bien en general se garantiza el acceso a servicios básicos, existen diferencias significativas en cuanto a los materiales utilizados. Algunas unidades fueron construidas con materiales de menor calidad, como en el caso de las viviendas "premoldeadas", que presentan espacios reducidos y una sola habitación, aunque están proyectadas para futuras ampliaciones a cargo del grupo familiar. En contraste, las casillas de madera, también de calidad inferior, no lograron mejorar sustancialmente la situación habitacional de las familias adjudicatarias. Esto difiere de las viviendas construidas con materiales más resistentes, como ladrillos o mampostería, que sí representaron una mejora real en las condiciones de vida. El contraste es visible, como se ha relatado a lo largo del trabajo, en barrio San Cayetano donde conviven distintos tipos de viviendas combinadas aleatoriamente. Adicionalmente, se suma la falta de regularización de la situación dominial de la totalidad de las viviendas, ya que no existen programas ni proyectos para resolver esta problemática.

Por otro lado, se desarrollaron programas de “lote con servicios”, incluyendo casos de “autoconstrucción asistida”, aunque no todas las viviendas planificadas se concretaron. Estos programas se implementaron tanto en barrios populares como en barrios formales, como ocurrió con los lotes destinados mediante ordenanzas en el barrio 9 de Julio, que aún figura en el RENABAP.

Un problema estructural que persiste en la ciudad es la falta de planificación territorial. Un ejemplo destacado de planificación adecuada lo constituye el barrio San

Cayetano, cuyo desarrollo contempló anticipadamente la provisión de servicios como gas, a diferencia de barrios cercanos como Raviolo. Se trató de un proyecto a gran escala, en una ciudad que en simultáneo lotea y configura nuevas áreas urbanas sin tener en cuenta la factibilidad de idear una futura presencia de obras de cloacas, agua corriente o incluso gas. En este caso, el barrio obtuvo la obra de gas antes que otros barrios aledaños, como es el caso de barrio Raviolo. Aunque estas decisiones generan tensiones, especialmente en sectores que cumplen con sus obligaciones fiscales pero no reciben obras, también pueden facilitar la expansión de la infraestructura hacia zonas aledañas, como ocurrió con el posterior relevamiento realizado por el municipio en conjunto con la empresa Litoral Gas para extender el servicio de gas a Raviolo.

A la falta de planificación se suma la escasa regulación de zonas sensibles, como las áreas costeras y de barranca. Si bien se han implementado procesos de relocalización para familias en riesgo, la ausencia de políticas de protección territorial ha permitido nuevas ocupaciones. Por ejemplo, en la zona conocida como “Río Seco”, inicialmente habitada por 15 familias, se contabilizan más de 60 en apenas dos años, a pesar del riesgo latente de inundación por la cercanía al Río Paraná, que actualmente atraviesa una bajante histórica pero que, ante una crecida, dejaría a todas estas viviendas bajo el agua. Una situación similar se observa en el barrio Luján, donde tras la relocalización de familias hacia San Cayetano, el terreno fue nuevamente ocupado.

Asimismo, el caso del asentamiento Las Palmeras refleja la complejidad del fenómeno habitacional en la ciudad. Este barrio, que registra un crecimiento constante, alberga principalmente a familias provenientes de la ciudad de Santa Fe y presenta condiciones de alta vulnerabilidad: frecuentes inundaciones por un zanjón perimetral, dificultades de acceso en días de lluvia, y una precaria red de agua potable. Esta última, instalada con mangueras sobre calles de tierra, es susceptible de daños cuando se realizan

tareas de mantenimiento urbano, debido a que las máquinas del municipio que realizan la limpieza de los cordones cuneta rompe las mangueras, lo que compromete gravemente el acceso al agua de sus habitantes. Es posible contemplar entonces la persistencia de la ciudad dual, en términos de Hardoy y Satterwaite (1987), ciudad legal e ilegal que refuerza dinámicas de exclusión urbana. Se priva por lo tanto a amplios sectores populares al ejercicio pleno de sus derechos como ciudadanos, limitando su acceso a infraestructura de servicios públicos y sobre todo, de la seguridad jurídica sobre el suelo que habitan.

Esto permite concluir que la principal deuda en materia habitacional no reside exclusivamente en el déficit cuantitativo, sino en que persiste a través de los años el déficit cualitativo: viviendas sin servicios básicos, ubicadas en zonas de riesgo o con condiciones de precariedad que vulneran derechos fundamentales. Sin embargo, ambas son caras de una misma moneda, que la ciudad padece día tras día. Además del contexto de ajuste estructural dictado por el Gobierno Nacional de Javier Milei, Villa Constitución actualmente carece de vastos terrenos para planificar una obra similar a la de barrio San Cayetano o siquiera pensar en un proyecto de viviendas sociales a gran escala.

En este sentido, el trabajo refuerza la noción de hábitat como una construcción social, simbólica y multidimensional, ya que reafirma que el acceso a una vivienda digna implica más que la existencia de una estructura habitable, este condiciona la vida cotidiana de las personas y el ejercicio pleno de sus derechos.

Referencias

Arenaza, Soledad (2012) *EL DERECHO A HABITAR EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. La política habitacional en emergencia*. En Cravino, María Cristina (ORG.) *Construyendo barrios. Transformaciones territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el AMBA (2004-2009)*. CICCUS-UNGS.

Bourdieu Pierre (1990) *Sociología y Cultura*. Grijalbo.

Ballent, Anahi (2014). *Entre el mercado y la obra estatal, itinerarios del chalet californiano*. Fondo de Cultura Económica.

Ballent, Anahi (2014). *Instituciones y planes, del Banco Hipotecario Nacional al Fondo Nacional de la Vivienda*. Fondo de Cultura Económica.

Barreto, Miguel Angel (2011) *Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007)* UNN.

Bonfiglio, Juan Ignacio. (2022) *Plan de asistencia técnica. Estudio de evaluación de las primeras dos ediciones de la Línea Mi Pieza*. Observatorio de la Deuda Social Argentina UCA.

Carlevarino, Elisa Graciela; Rofé, Julia V. (2010) *El Estado argentino y las políticas habitacionales para sectores populares del AMBA, desde el 2004*. UNLP.

CELADE (1996) *Déficit habitacional y datos censales sociodemográficos: una metodología*. CEPAL.

Córdoba, Anabella (2017) *Desafíos actuales del Trabajo Social en la planificación, Gestión del hábitat y riesgo*. Revista Debate Público.

Cravino, María Cristina (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Prometeo Libros.

Cuenya, Beatriz (1997) *Descentralización y política de vivienda en Argentina*. UBA.

Danani Claudia (2009) *La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización*. Prometeo Libros.

Di Virgilio, María Mercedes; Rodríguez, María Carla (2018) *Los límites del derecho a la ciudad: las encrucijadas del déficit habitacional en la Argentina*. CONICET .

Di Virgilio, María Mercedes; Rodríguez, María Carla; Gonzalez Redondo, Carolina. (2016) *De políticas públicas, escalas y territorios: la ciudad como objeto de intervención*. CONICET.

Echevarria Andrea (2008) *Patrón de crecimiento urbano y segregación socio espacial en el Gran Buenos Aires*. Urbanización y Desarrollo.

ECOM (2019) *Plan Urbano Local, Villa Constitución*.

Esping Andersen, Gosta (1993). *Los tres mundos del estado de bienestar*. Alfons El Magnánim Ediciones.

Fridman, Pablo (2022) *Panorámica de las políticas públicas en torno a la vivienda social en el AMBA: de la fiebre amarilla al COVID-19 (1871-2021)*. EEYN UNSAM.

Gargantini, Daniela Mariana (2023) *Breve revisión histórica de la política habitacional argentina*. EDUCC Universidad Católica de Córdoba.

Gilbert, Alan (2001) *¿Una casa es para siempre? Movilidad residencial y propiedad de la vivienda en los asentamientos autoproducidos*. Revista Territorios.

Girola, Florencia (2005) *Procesos sociales, anclajes urbanos: de la cuestión urbana clásica a la nueva cuestión urbana*. Runa revista, UBA.

Gonza, Cinthia Natalia; Hessling Herrera, Franco; González, Facundo David. (2023) *“Mi Pieza”: la dimensión energética en una política habitacional para mujeres de barrios populares argentinos*. CONICET.

Gonzalez, María de Lourdes (2022) *Conflicto en la autopartista Paraná Metal (2008-2010): Las máquinas se silenciaron y hablaron los trabajadores*. Revista Historia Regional.

Gonzalez Duarte, Lucía Dominga (2015) *Villas miseria: la construcción del estigma en discursos y representaciones (1956-1957)*. Universidad Nacional de Quilmes.

Gorelik, Adrián (2022) *La ciudad Latinoamericana, una figura de la imaginación social del siglo XX. Siglo XXI*.

Gudiño, María Elina; Liceda, Silvina Noemí; Miranda Gassull, Virginia. (11, 12 y 13 de octubre de 2017) *Enfoques teóricos sobre el hábitat y su relación con el territorio y el ambiente*. Congreso Internacional "Aguas, Ambiente y Energía" UNCUIYO.

Grassi Estela (2003) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Espacio Editorial.

Hardoy, Jorge E. y Satterhwaite, David (1987) *La ciudad legal y la ciudad ilegal*. Ciudad y territorio.

Lefebvre, Henry (2017) *El derecho a la ciudad*. Capitan Swing Editorial.

Lentini, Mercedes y otros. (2007). *"Alternativas para el hábitat popular en Mendoza: el Programa de Mejoramiento de Barrios como respuesta a la pobreza urbana"*. UNCUIYO.

Liernur, Jorge Francisco (2014) *Radical y controlar. La estrategia de la casa autoconstruida*. Fondo de Cultura Económica.

Marengo, Maria Cecilia; Elorza, Ana Laura (2010). *Programa de Mejoramiento Barrial en Córdoba, Argentina. Caso de estudio: barrio Malvinas Argentinas*. Universidad Nacional de Colombia.

Marichelar, Gabriela (2008) *De los programas centralizados de construcción de vivienda a la producción social del hábitat*. "Seminario Ciudad y Programas de Hábitat" UNGS Instituto del Conurbano INFOHABITAT.

Mesías Rosas, Oswaldo (2011) *Construyendo una noción de hábitat*. Seminario III Maestría en Hábitat Universidad Nacional de Colombia.

Monayar, Virginia ; Elorza, Ana Laura (2021) *Configuración territorial de las villas en la ciudad de Córdoba 1976-1983*. Café de las ciudades.

Oszlak, Oscar (1983) *Los sectores populares y el derecho al espacio urbano*. Revista Punto de Vista.

Pagnoni, Anahí (2023) *Planes urbanos, relevamientos socio-territoriales y urbanizaciones informales. El lugar de las villas en la producción del espacio ribereño de la ciudad de Rosario, Argentina (1976-1992)*. UBA.

Pelaez, Juan. (12 y 13 de septiembre de 2024) *Efectos de la Hidrovía Paraguay-Paraná en las condiciones de vida del Área Metropolitana de Rosario: barrios populares y NBI*. IV Jornadas Democracia y Desigualdades, Buenos Aires.

Pelli Victor Saul (2010) *La gestión de la producción social del hábitat*. Hábitat y Sociedad.

Pignatta María Angélica (2023) *Políticas sociales urbanas y desigualdades como procesos de acumulación de desventajas en territorio: Análisis del barrio Cullen (Empalme Graneros) de la ciudad de Rosario durante el período 2014-2022*. Revista Desarrollo, Estado y Espacio.

Pignatta, María Angélica y Leonhardt, Leticia María (2021) *La institucionalización de la política pública de integración socio-urbana de barrios populares en Argentina: trayectoria, capacidades estatales y alcances locales*. UNR editora.

Reyna Roberto (2003) *La vivienda, un derecho humano pisoteado*. Desafíos urbanos N° 42.

Rodriguez, Ernesto (2022) *Entre la combatividad proletaria, el oportunismo de la patronal y las maniobras de la burocracia. La huelga de los obreros de Acindar de 1970*. Revista Historia Regional.

Rofé Julia V; y otros. (2004). *La vivienda popular en la Ciudad de Buenos Aires (1880/1930). la estrategia cooperativa*. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Rojas, Mariano Arturo (2020) *Acceso a la vivienda mediante préstamos hipotecarios ajustables: Análisis de las UF en Chile y de los créditos UVA en Argentina*. UBA.

Saraví Gonzalo (2007) *Nuevas realidades y nuevos enfoques: exclusión social en América Latina*. Prometeo.

Saraví Gonzalo (2004) *Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural*. CEPAL.

Somovilla Claudia (2015) *La crisis habitacional y el acceso a la vivienda (1916 – 1930) -Intervencionismo estatal en los contratos de alquileres-*. Aequitas 8 USAL.

Stake, Robert (1998) *Investigación con estudios de caso*. Ediciones Morata.

Vergara Parra, Albano Blas (2017) *El problema habitacional y su evolución reciente en la Región Metropolitana Buenos Aires: avances y retrocesos entre 2001 y 2010*. Revista Latinoamericana de Población.

Yujnovsky Oscar (1984) *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*. Grupo Editor Latinoamericano.

Ziccardi, Alicia (2019) *Nueva arquitectura espacial, pobreza urbana y desigualdad territorial*. Revista Polis.

Referencias de páginas web

Fundación COLSECOR (2024) *Déficit habitacional y políticas públicas*.
<https://www.fundacioncolsecor.org.ar/novedades/deficit-habitacional-politicas-publicas-n13111#:~:text=Seg%C3%BAn%20los%20resultados%20del%20Censo,carece%20de%20una%20vivienda%20adecuada.&text=El%20acceso%20a%20servicios%20b%C3%A1sicos,sigue%20siendo%20desigual%20en%20Argentina>

Municipio de Villa Constitución.
<https://villaconstitucion.gob.ar/proyecto-de-urbanizacion-integral-en-barrio-9-de-julio-y-lujan/>

PROMEBA. *Programa de Mejoramiento de Barrios*.
<https://www.argentina.gob.ar/internacional-ssdt/programa-de-mejoramiento-de-barrios>

Noticias citadas

Periodista desconocido. (17 de septiembre de 2008) La UOM villense anunció la construcción de 247 viviendas. *Diario La Capital*.
<https://www.lacapital.com.ar/la-uom-villense-anuncioacuten-la-construccion-247-viviendas-n251697.html>