

# AREA

agenda de reflexión en arquitectura,  
diseño y urbanismo

*agenda of reflection on architecture,  
design and urbanism*

Nº 12 | AGOSTO DE 2006

**Universidad de Buenos Aires**  
Facultad de Arquitectura,  
Diseño y Urbanismo

---

## CONTENIDOS

- 7** Editorial
- 9** Las ciudades centrales y la transformación de lo urbano en espectáculo  
JUAN CARLOS ETULAIN | ISABEL LÓPEZ
- 21** Incorporación y estructuración de asentamientos urbanos precarios: vías de intervención para su rehabilitación  
CÉSAR CASTELLANO C. | BELÉN GARCÍA | CARMEN VELÁSQUEZ M. | TOMÁS PÉREZ V.
- 39** Gestión ambiental metropolitana: aportes conceptuales y aproximaciones al caso de Buenos Aires  
DAVID KULLOCK | PAULINA NABEL
- 53** Las estrategias de naturación de superficies inertes: un enfoque alternativo para el problema de la falta de espacios verdes en la ciudad de Buenos Aires  
GUSTAVO NIZZERO | EDUARDO SIERRA | SILVIA PÉREZ
- 61** Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX  
BEATRIZ CUENYA
- 73** Modalidades de intervención de vivienda social en la ciudad de Buenos Aires: la década del noventa  
TERESA BOSELLI
- 85** La seguridad de las personas con discapacidad en los sistemas de transporte  
MARÍA NÉLIDA GALLONI DE BALMACEDA | CLOTILDE AMENGUAL | ADRIANA APOLLONIO

Los contenidos de **AREA** son publicados en:  
*The contents of AREA are covered in:*  
Architectural Publications Index  
LatBook: [www.latbook.com](http://www.latbook.com)  
[www.libronet-usa.com](http://www.libronet-usa.com)  
Latindex: [www.latindex.unam.mx](http://www.latindex.unam.mx)



políticas de vivienda  
modalidades de intervención  
destinatarios  
instrumentos de financiamiento  
soluciones arquitectónicas

*housing policies  
types of intervention  
population appointment  
financing instruments  
architectonic replies*

> TERESA BOSELLI  
Universidad de Buenos Aires

## MODALIDADES DE INTERVENCIÓN DE VIVIENDA SOCIAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES: LA DÉCADA DEL NOVENTA

En el transcurso de la década de 1990, las operatorias de vivienda social implementadas por la Comisión Municipal de la Vivienda para atender el problema del déficit habitacional de la ciudad de Buenos Aires, representan una variedad de respuestas dirigidas a distintos sectores de la población, en algunas ocasiones localizados en áreas específicas de la ciudad. Más allá de las características propias que cada una presenta, las operatorias en marcha pueden agruparse en dos líneas o modalidades de intervención que, respondiendo a nuevas orientaciones políticas en materia de vivienda, han ido modificando de manera notable, la modalidad tradicional de producción de viviendas por parte del sector público.

*Types of intervention on social housing in Buenos Aires city: the decade of 1990*  
Along the decade of 1990 the operatives about social housing performed by the Municipal Committee for Housing to attend to the shortage in Buenos Aires city, represent a diversity of replies for the different sections of the population that, in some cases, are located in definite areas of the city. Over the distinctive qualities of each one, the operatives developed can be considered in two lines or types of intervention that, according to new directions of housing policies, have been modifying in an outstanding way the traditional methods to accomplish housing by public officials.

## La situación habitacional en la ciudad de Buenos Aires

De acuerdo a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, la ciudad de Buenos Aires alberga una población de 2.768.772 habitantes, algo menos que lo registrado en el Censo de 1991 (INDEC 1991, 2001). En cuanto a la cantidad de hogares,<sup>1</sup> consigna la existencia de 1.026.071, de los cuales (según proyecciones de la Subsecretaría de Vivienda de la Nación) un 11% serían deficitarios (alrededor de 112.900 hogares). Por otra parte, fuentes oficiales afirman que son actualmente 400 mil las personas que se encuentran en situación de emergencia habitacional, lo que ubica a Buenos Aires segunda en el *ranking* de déficit a nivel del país, después del Gran Buenos Aires. Según un informe de la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV 2002), sólo en los 15 asentamientos y 3 núcleos habitacionales transitorios que existen en la ciudad de Buenos Aires viven 110.387 personas, poco más del doble de las que habitaban en dichas condiciones en 1992. Estos datos estarían corroborados por los que aporta el Censo de 2001, en cuanto a que los únicos barrios que aumentaron su población son los de la zona sur: Nueva Pompeya, Villa Soldati y Villa Lugano. "Este aumento de población se atribuye al crecimiento de villas y a que en esta zona la tasa de fecundidad es mayor" (Himitian 2002).

El organismo responsable de definir e implementar las políticas habitacionales en el ámbito nacional es la Subsecretaría de Vivienda, creada en la década del sesenta (con frecuentes cambios de estructura institucional, competencia y dependencia). En la ciudad de Buenos Aires, el organismo competente es la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV), creada en 1967 como ente autárquico, y cuya misión es —según su estatuto— promover la vivienda de interés social en jurisdicción del municipio a partir de la construcción de viviendas, equipamiento e infraestructura necesaria.

La CMV define su accionar como "un conjunto de operatorias dirigidas a la población que, por su situación socioeconómica, no puede acceder al financiamiento del sector

privado o del Banco Hipotecario Nacional". Una *operatoria* puede entenderse como el instrumento técnico, financiero y administrativo que define la modalidad en que se han de implementar las distintas acciones dirigidas a atender la demanda habitacional. Por su parte, esta demanda (explícita o relevada a través de los censos) está conformada por los hogares con situación de *vivienda deficitaria*, ya sea porque *carecen* de ella (caso que en parte es resultado de la formación de nuevos hogares), porque habitan una *vivienda precaria* (caracterizada por la baja calidad de la construcción y la insuficiencia de servicios mínimos), o porque la situación deficitaria se verifica en el *hacinamiento por cuarto* (más de 2 personas por cuarto) o el *hacinamiento por hogar* (más de 2 hogares por vivienda). Las viviendas precarias se clasifican además —según su estado— en recuperables y no recuperables.

Los recursos económicos que administra la CMV son en parte aportados por la Nación a través del *Fonavi*,<sup>2</sup> el que a partir de 1992 es coparticipado con las provincias y la ciudad de Buenos Aires.<sup>3</sup> Esta última percibe un 1,3% de los aproximadamente 900 millones de pesos anuales que conforman los recursos Fonavi, es decir cerca de 11 millones de pesos. Este aporte es el más importante y el que se ha mantenido con mayor grado de continuidad en el tiempo, mas allá de los vaivenes políticos y económicos por los que atraviesa el país. Además de los recursos Fonavi, la CMV cuenta con una cifra menor que se obtiene del recupero de cuotas y, finalmente, se suman a éstos los fondos asignados en el presupuesto que aprueba la Legislatura del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires para este fin.

La normativa Fonavi define a la *vivienda de interés social* como aquella construida con *fondos públicos* que incorpora algún nivel de subsidio, sea por medio del *subsidio* al capital, a la tasa, o a través del aumento del plazo de amortización. En cuanto a la *adjudicación* de las viviendas, ésta se realiza por un sistema de puntaje que tiende a favorecer las situaciones de mayor vulnerabilidad, como también a atender otros casos especiales encuadrados en decisiones adoptadas por el gobierno de la ciudad.

1. Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), "hogar" es la unidad constituida por un conjunto de personas que viven bajo un mismo techo y comparten los gastos de alimentación.

2. El Fonavi (Fondo Nacional de la Vivienda), creado en 1973 y reglamentado en 1977 (Ley 21.581/77), es hasta la fecha el principal instrumento para implementar las políticas del sector en todo el territorio nacional.

3. En 1995 se reglamenta la coparticipación de los fondos Fonavi y se crea el Sistema Federal de la Vivienda (Ley 24.464).

La estructura funcional de la CMV es relativamente compleja. Pese a que existe una coordinación general, por un lado, están las dependencias que llevan adelante las cuestiones técnicas relacionadas con la administración de las operatorias, los proyectos arquitectónicos, las licitaciones para la ejecución de las obras, la adjudicación de las viviendas, etc. Esta estructura funciona en forma paralela con la de los *programas especiales*, más vinculados a las decisiones políticas y orientados a dar respuesta a la emergencia, en general concentrada en áreas de riesgo o áreas "problema" (villas o asentamientos precarios y conventillos, en general localizados en el sector sur de la ciudad). Este entrecruzamiento de dependencias, programas y operatorias, al que se suman los cambios de denominación de las mismas con las distintas gestiones políticas, hace dificultosa su identificación y seguimiento.

El Fonavi, originalmente destinado a los sectores de bajos recursos, no estuvo durante los primeros años de la década del noventa aplicado mayoritariamente a atender las necesidades de vivienda de esta franja de la población. Es a partir de 1996, coincidentemente con el cambio de estatus jurídico de la ciudad (que le otorga la autarquía administrativa para el uso de los fondos), que se advierte un paulatino cambio de rumbo en las políticas de la CMV. Este cambio se expresa en una focalización de sus acciones que —dirigidas a atender a todos los sectores demandantes a través de operatorias de desarrollo simultáneo— procura un mayor impulso a aquellas destinadas a los sectores de más bajos recursos, sectores que son atendidos por los mencionados programas especiales.

Esta orientación de la política habitacional tiene características similares a la que llevan adelante numerosos municipios del interior del país y de países vecinos, los que en la actualidad centran sus programas de vivienda en la atención de áreas degradadas y de sectores de población marginados. Otra característica de la nueva orientación está relacionada no sólo con el sector de población atendido sino también con la modalidad de intervención, al conjugar la construcción, ampliación o renovación de viviendas con políticas de trabajo y empleo de mano de obra desocupada, promoviendo tanto la *participación* de los

usuarios como la *autogestión* del hábitat.

Entre los programas más nuevos figura el destinado a la *rehabilitación y mantenimiento* de los grandes conjuntos habitacionales construidos en los años setenta, los que se encuentran aún parcialmente en propiedad del municipio por no haberse escriturado hasta la fecha la totalidad de las viviendas. La incorporación institucional de este programa entre las acciones que lleva adelante la CMV implica el reconocimiento de una problemática que hasta ahora no había sido atendida. La Ley 177/99 busca dar solución a los barrios —construidos o en parte administrados por la CMV— que se encuentran en franco deterioro, con consorcios con problemas de funcionamiento y alto porcentaje de morosidad.

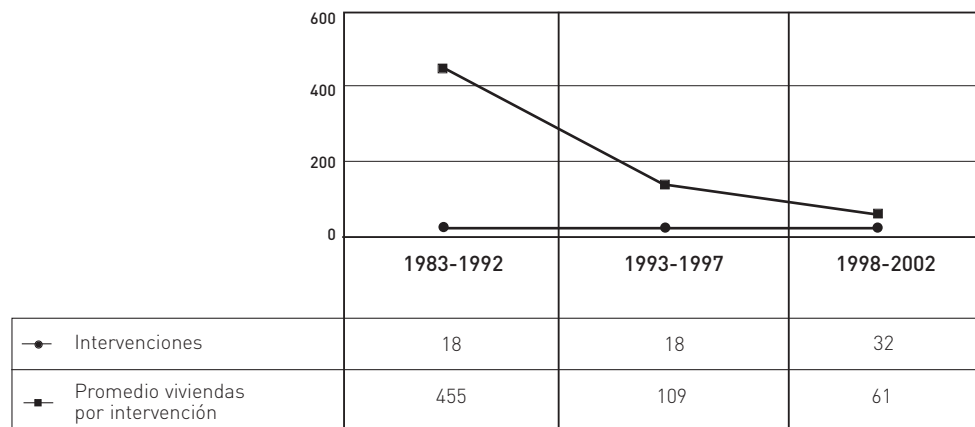
Con relación a esta cuestión de la gestión del hábitat, otro aspecto que no había sido debidamente considerado cuando se construyeron los grandes conjuntos habitacionales y que actualmente merece la atención estatal es la previsión de la futura *administración* de las viviendas. Esto implica definir las relaciones y el tamaño que tendrán los consorcios y la forma más adecuada para llevar adelante la operación y mantenimiento de las viviendas y espacios comunes. El tema resulta por demás complejo en los casos de edificios de vivienda colectiva (encuadrados en la Ley 13.512/48 de Propiedad Horizontal), sobre todo cuando el diseño no lo consideró oportunamente. En este sentido, las obras actualmente proyectadas por la oficina técnica de la CMV disponen en todos los casos de su propio terreno, lo que origina consorcios independientes en el futuro, simplificándose así su administración. Otros programas en marcha que podemos mencionar son el de Recuperación de la traza de la ex Autopista 3 (AU3), el Programa de Vivienda, Infraestructura y Empleo Local (VIEL) y el de Autogestión y Emergencia Habitacional. Este último intenta no sólo satisfacer la demanda de "servicios habitacionales", sino también promover la capacidad de gestión de las familias agrupadas en organizaciones civiles. En este sentido, se impulsa el desarrollo de nuevas modalidades de producción de alojamiento y vivienda, tanto de carácter temporario como definitivo. Sus destinatarios son las familias desalojadas o con riesgo de inminente desalojo y aquellas aloja-

**Tabla 1**  
Producción de vivienda social en la ciudad de Buenos Aires según períodos.<sup>5</sup>

Períodos	Cantidad de intervenciones	Cantidad de viviendas	Promedio de viviendas construidas por año	Promedio de vivienda construidas por intervención
1983-1992	18	8196	820	455
1993-2002	50	3913	391	78

**Tabla 2**  
Datos entre la primera y segunda mitad de la última década.

Sub-períodos	Cantidad de intervenciones	Cantidad de viviendas	Promedio de viviendas construidas por año	Promedio de vivienda construidas por intervención
1993-1997	18	1956	391	109
1998-2002	32	1957	391	61



4. La acción directa se caracteriza por tener como comitente al organismo público, el que a la vez es dueño del terreno donde se construye la obra.

5. Los datos sobre la producción de vivienda que se consignan en este trabajo tienen como fuente de información al Inventario de la Vivienda Social de la Ciudad de Buenos Aires (1907-2002) elaborado en el marco de los proyectos UBACYT A040 y A036, dirigidos por Renée Dunowicz y codirigidos por la autora de este artículo. Véase especialmente Dunowicz, Boselli y Villaveirán (2000).

6. Denominamos "intervención" a cada una de las obras objeto de una licitación pública realizada por la CMV.

das provisoriamente por la Secretaría de Promoción Social en hoteles de la ciudad. En el marco de las investigaciones sobre el desempeño de la vivienda social que lleva adelante el Programa de Mantenimiento Habitacional de la FADU-UBA, nos interesa en esta instancia analizar las operatorias de vivienda nueva implementadas por acción directa<sup>4</sup> de la CMV en los últimos años.

### Vivienda social construida en la ciudad de Buenos Aires

Hasta fines de la década del setenta, en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, la acción nacional se implementó generalmente en forma paralela a la acción municipal, y no siempre de manera coordinada. Pese a la relativa independencia con la que en algunas ocasiones actuó la CMV, la descentralización del Fonavi en 1992 y el cambio de estatus jurídico de la ciudad de Buenos Aires en 1996 marcaron puntos de inflexión en las políticas llevadas a cabo por este organismo, otorgándole una mayor autonomía y capaci-

dad de decisión sobre las acciones a implementar en la ciudad. Finalmente, la devaluación de la moneda en la Argentina a principios de 2002 genera una interrupción de los planes en marcha y cierra el período sobre el que centramos el presente análisis.

En la Tabla 1 se comparan resultados sobre lo construido en las dos últimas décadas. Se pueden observar no sólo cambios cuantitativos sino también en los tipos de respuestas dadas por el sector público al problema del déficit habitacional.

Por ejemplo, en la última década se realizan dos veces y media más de intervenciones<sup>6</sup> que durante la década anterior, pero con una considerablemente menor cantidad promedio de viviendas construidas por intervención, al tiempo que se advierte una importante disminución en la cantidad total de viviendas construidas y por ende en el promedio anual. Otra característica que se observa como tendencia creciente en los últimos años, es que la mayor parte de las intervenciones se localizan en la zona sur de la ciudad.

Si analizamos lo ocurrido entre la primera y la segunda mitad de la última década (Tabla

2), no surgen diferencias entre las cantidades totales de viviendas construidas, ni consecuentemente en los promedios por año, pero sí se verifica que la multiplicación de intervenciones, cada vez con menor cantidad de viviendas por intervención, que se profundiza a partir de 1998.

La disminución en la cantidad total de viviendas construidas en la última década no es ajena obviamente a la profunda crisis económica que padece la Argentina hacia el fin de siglo. Por su parte, la disminución en la cantidad de viviendas por intervención está relacionada con la reformulación de las normas Fonavi en la década del ochenta, en las que se establecieron nuevas categorías y topes máximos por cada licitación, cuyos efectos se acusan recién hacia fines de esa década. Sin embargo, las nuevas modalidades de respuesta dadas a los problemas de habitación en la ciudad trascienden las limitaciones mencionadas y expresan una mirada diferente que enfoca cualitativamente el problema de la *pobreza* urbana.

## Los programas y operatorias de vivienda nueva implementados por la CMV

En el período analizado, 1993-2002, las viviendas construidas suman 3913 unidades, y son resultado de 50 intervenciones concretadas en el marco de las siguientes operatorias de acción directa de la CMV:

- > *Fonavi tradicional.*
- > *Fonavi cofinanciado.*
- > *Relocalización de villas.*
- > *Renovación de conventillos de La Boca.*
- > *Acciones puntuales* no encuadradas en ningún tipo de programa u operatoria formal.

Son 4 los aspectos que a nuestro juicio caracterizan y diferencian a estas operatorias:

- > el nivel socio-económico del sector destinatario;
- > los instrumentos de financiamiento que se implementan para su atención;
- > las tipologías urbano-arquitectónicas de las obras encaradas;
- > los tipos de gestión —con mayor o menor

participación de los destinatarios— que se instrumentan en la etapa anterior a la entrega de las viviendas.

De acuerdo con ello, entendemos que es posible agrupar a las operatorias antes mencionadas en dos grandes líneas o *modalidades de intervención*:

1. *Programas Fonavi (tradicional y cofinanciado)*, destinados a sectores de recursos medios o medio-bajos, con alguna capacidad de ahorro, pero a los que no les alcanza para pagar una cuota o no son aceptados como sujetos de crédito por el sector privado. Se trata de un destinatario genérico y prácticamente anónimo, que durante la gestión de la operatoria tiene escaso contacto con la CMV y ninguno con la empresa constructora o los restantes futuros copropietarios. Dentro de esta modalidad, el subsidio se materializa a través de un mecanismo de financiamiento de tipo "blando" (con reintegro de créditos a largo plazo y bajo porcentaje de amortización). Los beneficiarios se inscriben en un registro de postulantes, y pueden elegir entre distintas alternativas que incluyen —entre otros aspectos— el lugar de emplazamiento de las viviendas y las características edilicias. En general se trata de edificios de vivienda colectiva en altura, con ascensor, de perímetro libre o entre medianeras, y, en particular, en el caso de las operatorias cofinanciadas, se implantan en lotes urbanos tradicionales.
2. *Programas especiales (incluyen a los de villas y conventillos)*, implementados mayoritariamente mediante modalidades de gestión *participativa* o *autogestión*, están dirigidos a la renovación y recuperación de áreas degradadas de la ciudad, la rehabilitación de conjuntos de vivienda, la radicación o realojamiento de población asentada en villas de emergencia o conventillos, etc. Las operatorias de estos programas van desde la regularización dominial o la apertura de calles, hasta la construcción de vivienda nueva, individual o colectiva, con la participación de empresas o por autoconstrucción asistida. En estos casos, el destinatario



**Figura 1**  
 Operatoria Fonavi tradicional, Barrio Casa Amarilla (sector Irala), 466 viviendas, urbanización resultante de siete licitaciones públicas realizadas entre 1997-1998. Fotografía: archivo PMH-FADU-UBA.

**Figura 2**  
 Operatoria terreno, proyecto y construcción (Fonavi cofinanciado): Varela 655, 38 viviendas, obra licitada en 1998, finalizada en agosto de 2001. Fotografía: archivo PMH-FADU-UBA.

es un sector de población claramente identificado, de muy bajos recursos, en ocasiones indigentes, desempleados o personas que trabajan fuera del mercado formal. El financiamiento se concreta sólo en parte con fondos Fonavi, lo que permite una mayor flexibilidad en el mecanismo de reintegro de créditos y asimismo un nivel más alto de subsidio (cercano al 70% del costo total de la vivienda). Las tipologías adoptadas para el caso de las viviendas colectivas nuevas son tiras o pabellones de planta baja y 2 o 3 pisos de altura, por lo que no se requiere contar con circulación vertical mecánica. La implantación responde a las particularidades de la operatoria, ya sea se trate de relocalización de villas o de renovación de conventillos.

Para profundizar sobre estos aspectos se aportan más detalles sobre las operatorias de vivienda nueva analizadas.

### 1. Fonavi tradicional

Durante varios años las operatorias Fonavi se implementaron con las mismas características (luego de la reformulación de las normas ya mencionadas que se planteó a principios de los años ochenta). En general se inician con la licitación pública para la construcción de viviendas con terreno y anteproyecto desarrollado por la CMV, dentro de las especificaciones establecidas en los pliegos y normas reglamentarias del Fonavi, atendiendo asimismo a las normativas que rigen la construcción en la ciudad y a las contrataciones del Estado. El monto total de la oferta que se presenta incluye: "todos los trabajos, provisiones y prestaciones necesarias para que la obra resulte totalmente terminada con arreglo a sus fines", según lo exigen los términos de la licitación.

Las soluciones habitacionales son edificios de vivienda colectiva, en propiedad horizontal, de planta baja y varios pisos altos, con ascensor; en la mayoría de los casos son de perímetro libre y emplazados en áreas a urbanizar.

### 2. Fonavi cofinanciado (con cooperativas o emprendedores privados)

Esta operatoria tuvo gran desarrollo en el sub-período 1993-1997. Estaba destinada a la construcción de edificios de vivienda colectiva de entre 40 a 70 unidades, cuyo financiamiento era compartido con una cooperativa de vivienda, la que aportaba entre el 10% y el 40% del costo total de la obra. El 90% de las viviendas construidas eran adjudicadas a socios de la cooperativa. El 10% restante se lo reservaba la CMV para su adjudicación entre



los postulantes inscriptos en sus registros. A raíz del excesivo costo que finalmente tenían las viviendas, la operatoria sufrió varias modificaciones y, a partir de 1998, se la denominó Terreno, Proyecto y Construcción (TPyC). Con esta nueva denominación y el cofinanciamiento aportado ahora por un oferente privado, la operatoria incorporó las siguientes modificaciones:

- > Cada etapa se inicia con una licitación pública de ofertas que incluyen el terreno donde se construirá la obra, el proyecto y los pliegos de licitación. Las propuestas técnicas (sobre N° 1) son auditadas por un comité integrado por representantes de la Sociedad Central de Arquitectos, el Consejo Profesional de Ingeniería, las Facultades de Arquitectura e Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires, y dos representantes de la CMV. A partir del dictamen del comité se abre el sobre N° 2 con la propuesta económica.
- > Las propuestas elegidas se exponen públicamente y la selección final e inicio de las obras responde a la demanda (debe tener el 80% de potenciales adquirentes y el 50% de reserva concretada para que se inicie la construcción).
- > La CMV compra el terreno propuesto en la oferta y actúa como comitente, financiando totalmente la obra y manejando el costo económico y financiero de la misma.
- > La construcción queda a cargo de la empresa oferente. (Figura 2)

Las tipologías responden en general a edificios de altura, de perímetro libre o entre medianeras, emplazados en lotes urbanos tradicionales. Como exigencia de la operatoria TPyC, deben localizarse en la zona sur de la ciudad.

La CMV cuenta con un registro de postulantes, y cuando una licitación es adjudicada son contactados por la CMV para que ratifiquen su interés para acceder a las viviendas a construirse a través de esta operatoria, teniendo la posibilidad de optar entre distintas alternativas edilicias y de emplazamiento. En caso de que la cantidad de postulantes supere el cupo disponible se otorga prioridad a:

- a) grupos familiares inscriptos en el registro de la CMV según puntaje,
- b) grupos familiares en emergencia habitacional,
- c) miembros de entidades sin fines de lucro.

El precio de venta tenía, hasta 2002, un tope máximo de \$ 750 por m<sup>2</sup>, con honorarios y terreno incluido, y la venta se realizaba en cuotas de entre \$ 300 a \$ 400 mensuales, pagaderas en un plazo de 20 años y una tasa de amortización del 7% anual.<sup>7</sup>

## 2.1. Relocalización de villas (nuevas urbanizaciones)

Esta operatoria se enmarca en el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT). A partir de 1998, la operatoria recibió la denominación de Nuevas Urbanizaciones. Se inscribe en las previsiones de la Ley N° 148/98, que declara de atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios localizados en la ciudad.

El programa se formula en base al concepto de *radicación*, concepto que comienza a implementarse en la ciudad como política oficial a partir de 1984, con el plan piloto para la Villa 6. Sin embargo, un primer antecedente se remonta a 1973, cuando desde el municipio se formula una experiencia piloto autogestiva para el realojamiento de la Villa 7, dando por resultado la construcción del Barrio Justo Suárez.

El concepto de radicación plantea la integración física y social de los habitantes de las villas para lograr que éstas se constituyan en barrios de la ciudad. Un aspecto esencial del programa que propone la CMV es la incorporación de la comunidad al proceso de toma de decisiones para la configuración de su hábitat. El Programa en villas incluye diferentes operatorias como: apertura de calles, reordenamiento parcelario, saneamiento ambiental, créditos hipotecarios y *relocalización* a partir de la construcción de barrios de viviendas nuevas. Esta última se concreta a través de dos modalidades:

*Vivienda individual*: se traduce en tres tipos de sistemas constructivos y de gestión:

- a) Autoconstrucción: basado en un sistema mixto de construcción con aporte de materiales y asistencia técnica que presta la CMV.
- b) Vivienda cáscara: contempla un sistema mixto de construcción en dos plantas de aproximadamente 96 m<sup>2</sup>.
- c) Lote con servicio: en el que el grupo de base autogestiona la construcción de las viviendas, en tanto que la CMV aporta la asistencia técnica con respecto al proyecto y la dirección de obra. La infraestructura se ejecuta a través de las diferentes áreas del CGBA.

*Vivienda colectiva*: se aplica en aquellos casos en que la magnitud de las relocalizaciones y la escasez de terrenos imposibilita la aplicación de otras operatorias. En general, la tipología edilicia utilizada es de tiras de planta baja y 2 o 3 pisos altos, de perímetro libre o semilibre, conformando nuevas urbanizaciones localizadas en terrenos próximos a la ubicación original del asentamiento

**7.** Los montos mencionados corresponden a valores de la moneda anteriores a la devaluación de 2002.



**Figura 3**  
Programa en villas:  
Operatoria Nuevas  
Urbanizaciones, Barrio  
Lugano (ex Villa 20), 124  
viviendas, licitadas en 1998,  
finalizadas en 2000.  
Fotografía: archivo PMH-  
FADU-UBA.

objeto de la intervención. Los edificios no tienen ascensor y son de ladrillo a la vista, resultando el costo promedio de las expensas muy bajo. No más de tres edificios comparten una misma parcela, por lo que asimismo la administración es sencilla y puede realizarla alguno de los vecinos.

Actualmente, una de las intervenciones más importantes de este programa se está desarrollando en la Villa 1-11-14: "En el caso de la Villa 1-11-14, la más grande de la ciudad de Buenos Aires, la CMV realizó, en los dos últimos años, un operativo muy amplio de construcción y adjudicación de viviendas, apertura de calles, liberación de tierras para la continuación de obras, escrituraciones y mudanza de vecinos. En el plan de urbanización se incorporó un nivel de subsidio explícito, bajándose las cuotas de \$ 180 aproximadamente a \$ 65" (Jozami y otros 2002).

## 2.2. Renovación de conventillos (Programa La Boca )

Con relación a este programa, vale la pena recordar que las primeras acciones del Estado, implementadas a principios del siglo XX en la ciudad de Buenos Aires, estuvieron dirigidas a atender los problemas de la población que habitaba los conventillos e inquilinatos de los barrios más antiguos de la ciudad.

Con el correr de los años, los problemas de vivienda se trasladaron a otros sectores de población y zonas de la ciudad. Sin embargo, en la década del noventa, el deterioro del barrio de La Boca se vio incrementado por la pérdida de la relación vivienda-trabajo que lo sustentaba. Pese a haber disminuido su población en casi un 25%, los índices de hacinamiento y densidad aumentaron, caracte-

terizándose a la vez por un promedio de población inquilina superior al resto de la ciudad. En este contexto, el déficit habitacional se concentró nuevamente en los conventillos, cuya población (según datos que aporta el INDEC) se encuentra actualmente comprendida dentro de la franja con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Las operatorias implementadas en el barrio tienen como antecedentes al Programa Recup-Boca (1984) y al ProSur, que contaron con financiamiento externo. Los objetivos del programa implementado actualmente por la CMV son:

- > mantener a la población en su lugar de residencia, mejorando las condiciones de habitabilidad donde sea posible;
- > preservar el tejido social conservando los grupos afines en los casos de traslado;
- > poner en valor el patrimonio representado por una tipología arquitectónica popular, característica de este barrio;
- > aprovechar la presencia de un suelo equipado, construyendo vivienda nueva donde resulte imprescindible y manteniendo la morfología urbana existente.

El programa se implementa a través de dos tipos de operatorias:

- a) *Vivienda nueva (renovación de conventillos)*: a partir de la construcción de edificios de vivienda colectiva nueva en terrenos antes ocupados por conventillos que, según un estudio realizado por la CMV, se encontraban en avanzado estado de deterioro. En 1991, la CMV adquirió 21 de estos conventillos localizados en el barrio de La Boca, de los cuales se preveía renovar 9, con el objeto de realojar a sus habitantes originales. Hasta 2002 se concretó la construcción de

4 de ellos. La tipología edilicia plantea una solución que intenta preservar el espíritu y estilo de vida del conventillo, a partir de pabellones articulados, de planta baja y 2 pisos altos, apoyados en las medianeras y rodeando un patio principal por el que se accede a las viviendas.

- b) *Compra de inmuebles para reciclar*: en esta línea se prevé otorgar créditos con garantía hipotecaria para la compra mancomunada —ocupantes y CMV— de edificios con juicio de desalojo en condiciones de ser reciclados. Esta operatoria aprovecha las posibilidades incluidas en la Ley 341,<sup>8</sup> de modo de incorporar a las organizaciones sociales y grupos de familias organizadas a los créditos que se adjudican en esta línea. La idea es también aprovechar estos inmuebles para relocalizar familias que habiten edificios que se encuentren dentro del plan de reemplazo o de rehabilitación.

## Producción de viviendas y modalidades de intervención

En la Tabla 3 se resume lo actuado según sub-períodos durante la década 1993-2002, a través de las operatorias antes descriptas. Los datos registrados reflejan, entre otros aspectos que podrían señalarse, que:

- > la operatoria Fonavi tradicional, con sólo dos intervenciones en el primer sub-período de la década, asciende a 12 en el segundo, pese a que en cantidad de viviendas construidas casi no existen diferencias (alrededor de 600 por sub-período);
- > la operatoria Fonavi cofinanciado, descendiendo en el segundo sub-período en cantidad de intervenciones (de 14 a 8), pero sobre todo en cantidad de viviendas construidas que llega a menos de la mitad de lo construido en el primer sub-período;
- > la operatoria de Relocalización de villas muestra las mayores diferencias, aumentando alrededor de ocho veces, tanto en cantidad de intervenciones como en viviendas construidas, a partir de 1998;
- > la operatoria Renovación de conventillos, sin intervenciones realizadas en el primer sub-período, surge en el segundo, aunque con muy pequeña incidencia en cuanto a cantidad de viviendas construidas.

Retomando el planteo inicial sobre las dos modalidades de intervención en que inscribimos a las operatorias, obtenemos en resumen los datos de la Tabla 4.

Estos datos indican que, si bien en la modalidad 1 (operatorias Fonavi) la cantidad total de viviendas construidas durante la década

1993-2002 supera en más del doble a las construidas a través de la modalidad 2 (operatorias en Villas y Conventillos), se advierte un importante crecimiento de esta última modalidad —en cantidad de intervenciones y de viviendas construidas— en el segundo sub-período. Esta última constatación verifica la hipótesis planteada al inicio del trabajo, en cuanto a una inversión importante en la orientación de las políticas implementadas en nuestra ciudad.

A partir de un estudio realizado por la CMV sobre el perfil de la demanda, se obtuvieron las cantidades y porcentajes —por niveles de ingreso— consignados en la Tabla 5. De la misma se desprende que sólo un 29% de los grupos familiares —inscriptos o relevados por la CMV— están en condiciones de afrontar cuotas que no insuman más de una razonable porción de sus ingresos. El 71% restante requiere de acciones con importantes montos subsidiados y modalidades de gestión adecuadas a las situaciones de extrema pobreza que este sector incluye. Esta información es otro elemento importante que avala la nueva orientación que el municipio ha planteado en sus últimas intervenciones. Decía Víctor Pelli en un reciente encuentro (Pelli 2002) que, si bien el problema de la vivienda de los sectores de menores ingresos es un problema de redistribución de la riqueza, la equilibrada distribución de bienes y servicios tampoco es suficiente. En este sentido, proponía un "cambio necesario" a través del diseño de procesos participativos, co-gestionados o autogestionados, que modifiquen y amplíen el poder de decisión de la población de menores recursos, contribuyendo tanto a su desarrollo personal, como a la mejora de la calidad del hábitat popular. Asimismo postulaba que la *pobreza habitacional* —cuyos rasgos principales son la *insuficiencia* y la *exclusión*— no se limita a ser necesidad de casas con sus correspondientes servicios, sino una *necesidad global de modificación positiva de su inserción en la ciudad, física y social*.

Se han expuesto en este artículo una importante cantidad de datos cuantitativos; sin embargo, lo que se pretende es fundamentalmente mostrar los *cambios cualitativos* que ha introducido la política habitacional llevada adelante por el municipio en los últimos años. A través de ellos se advierte que éste ha asumido su responsabilidad social, dando un mayor impulso a modalidades de intervención que favorecen a los sectores en situación de *pobreza habitacional*, los que requieren de una acción prioritaria y del apoyo de la sociedad en su conjunto ■



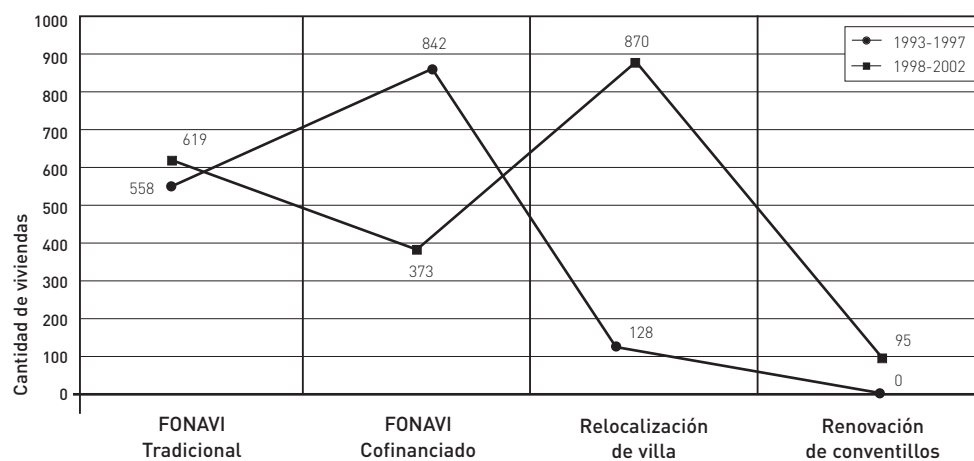
Figura 4  
Operatoria Renovación de conventillos (Programa La Boca), Palos 460, 31 viviendas, obra licitada en 1997, finalizada en abril de 2000. Fotografía: archivo PMH-FADU-UBA.

8. La Ley 341/2000 crea una operatoria basada en el otorgamiento de subsidios o créditos con garantía hipotecaria (de hasta \$ 30.000 por grupo familiar).

**Tabla 3**  
Sub-períodos 1993-1997  
y 1998-2002

1993-2003	1993-1997		1998-2002	
Operatorias de vivienda nueva en la Ciudad de Buenos Aires	Intervenciones	Viviendas construidas	Intervenciones	Viviendas construidas
Fonavi tradicional	2	558	12	619
Fonavi cofinanciado	14	842	8	373
Relocalización de villas	1	128	8	870
Renovación de conventillos	0	0	4	95
<b>Totales</b>	<b>18</b>	<b>1956</b>	<b>32</b>	<b>1957</b>

Viviendas construidas según operatorias 1993-2002



**Tabla 4**  
Viviendas construidas según modalidades de intervención y sub-períodos.

Modalidades de intervención	Viviendas construidas		
	1993-1997	1998-2002	subtotales
1. Fonavi (tradicional y cofinanciado)	1400	992	2392
2. Programas especiales (villas y conventillos)	128	965	1093

**Tabla 5**  
Perfil de la demanda por niveles del grupo familiar. La tabla registra datos procesados por la autora cuya fuente es el estudio mencionado realizado por la cmv (Castillo y De Lorenzo 2001).

Niveles de ingresos del grupo familiar (\$)	Cantidad de grupos familiares			
	Registro de inscriptos en la cmv (espontáneo)	Programas especiales (relevamientos cmv)	Totales	%
0-200	39	9413	9452	41%
201-500	789	3617	4406	19%
501-800	1371	1170	2541	11%
Más de 800	4435	2290	6725	29%
<b>Totales</b>	<b>6634</b>	<b>16490</b>	<b>23124</b>	<b>100%</b>

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**CASTILLO, Graciela, y Carlos DE LORENZO.** 2001. "Radiografía de un programa necesario", *Habitar*, publicación periódica de la Comisión Municipal de la Vivienda, año 1, N° 2, abril-junio, 28-31.

**CMV (Comisión Municipal de la Vivienda).** 2002. *De aquellas villas a estos barrios, Programa de Transformación de Villas*, informe villas 2000-2002 [Buenos Aires: CMV, Secretaría de Planeamiento Urbano, Gerencia de Promoción Social Urbana, GCBA].

**DUNOWICZ, Renée, Teresa BOSELLI y Fernando VILLAVEIRÁN.** 2000. "La vivienda social en el tiempo y en el espacio", en *90 años de vivienda social en la ciudad de Buenos Aires* [Buenos Aires: PMH-FADU-UBA], 12-19.

**HIMITIAN, Evangelina.** 2002. "Datos del Censo 2001: los barrios que perdieron más vecinos", *La Nación* [Buenos Aires], 6 de octubre.

**INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos).** 1991. *Censo Nacional de Población y Vivienda 1991* [Buenos Aires: INDEC].

—. 2001. *Censo Nacional de Población y Vivienda 2001* [Buenos Aires: INDEC].

**JOZAMI, Eduardo, y otros.** 2002. "Nuestra gestión en la Comisión Municipal de la Vivienda", mimeo.

**PELLI, Víctor S.** 2002. Presentación oral en el VIII Encuentro de la Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Viviendas, Montevideo, octubre de 2002.

## OTRAS FUENTES CONSULTADAS

*Boletín Oficial* N° 348, 19 diciembre 1997.

Contrato de Adjudicación de Obra C.U. Irala, Manzana 6 J, Parcela 3, 57 viviendas, 1 portería e infraestructura. Suscripto entre la CMV y la empresa contratista, diciembre 1997.

Entrevistas realizadas por la autora al arq. Eduardo Velasco, Subgerente de Proyectos de la Comisión Municipal de la Vivienda de la ciudad de Buenos Aires, entre los años 2000 y 2002.

Foro Mercosur de Calidad y Productividad en Vivienda, Comisión N° 3, "Informe sobre la situación de la VIS en Argentina", Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, SSDUV, Buenos Aires, mayo 2001.

*Habitar*, publicación periódica de la Comisión Municipal de la Vivienda, año 1, N° 1, enero, febrero y marzo 2001, y N° 3, julio, agosto y septiembre 2001.

Licitación Pública N° 17/93, Operatoria Fonavi. Cofinanciado con cooperativas.

Licitación Pública N° 5/97, Barrio Casa Amarilla, Sector Irala, Parcela 3 (ex 1b).

Licitación Pública N° 12/97, Programa La Boca, Palos 460, y N° 14/97, Brandsen 626.

Licitación Pública N° 13/98, Operatoria Terreno, proyecto y construcción.

Proyecto de Presupuesto 2002, Secretaría de Planeamiento Urbano, Subsecretaría de Vivienda, Comisión Municipal de la Vivienda, tomo B, 2001.

## CURRICULUM

**TERESA BOSELLI** es arquitecta, egresada de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (UBA) en 1974. Entre 1973 y 1988 se desempeñó como docente en los talleres de Diseño Arquitectónico y en materias de apoyo de la carrera de Arquitectura de la FADU-UBA. En los últimos años formó parte de cátedras de grado de materias electivas relacionadas con la temática del hábitat y la vivienda. También participó como profesora invitada en el dictado de cursos y seminarios en el posgrado de dicha facultad. En 1986 inicia su formación como investigadora en la Secretaría de Investigación y Posgrado de la FADU-UBA. En 1990 se incorpora al Centro de Estudios del Hábitat y la Vivienda y en 1992 al Programa de Mantenimiento Habitacional, donde actualmente se desempeña como investigadora principal. En 1995 es categorizada como investigador por resolución del Consejo Superior de la UBA. Ha escrito numerosos artículos en revistas especializadas sobre temas relacionados con la vivienda social y ha presentado trabajos en congresos nacionales e internacionales. Actuó en la gestión institucional en la Secretaría de Investigaciones de la FADU-UBA y en la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, donde también se desempeñó como editora de publicaciones y documentos de trabajo. Es miembro de la Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda (ULACAV) y uno de los miembros fundadores de la Asociación Red CAREMAH (Calidad, Rehabilitación y Mantenimiento del Hábitat). Actualmente se desempeña como investigador principal en proyectos financiados por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UBA y como consultor del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, del Ministerio de Educación.

**Programa de Mantenimiento Habitacional, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo,**  
Universidad de Buenos Aires | Ciudad Universitaria, Pab. 3,  
piso 4. C1428 BFA, Buenos Aires, Argentina

**E-mail:** tbosel@fadu.uba.ar