

“Esto no es vivienda social, es vivienda y punto”: la invisibilización de la vivienda social en los programas de integración sociourbana de barrios populares (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina)

‘This is not social housing, it’s housing and that’s all’: the invisibilisation of social housing in socio-urban integration programmes in informal settlements (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina)

Mercedes Najman

Instituto Gino Germani. Universidad de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Argentina.

mercedesnajman@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7690-6090>

Recibido: 6 de febrero 2025 || Aprobado: 24 de abril 2025

DOI: <https://doi.org/10.37838/unicen/est.36-1-106>

Resumen

Este artículo, analiza el papel que el discurso estatal asigna a la política de vivienda y a la función de la vivienda social en los programas de integración sociourbana, implementados en algunos barrios populares de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A partir de entrevistas a funcionarios, la investigación muestra que, aunque la política de vivienda social desempeña un rol central en estos programas, el discurso estatal promueve su invisibilización. Este proceso se sostiene en tres argumentos: la diferenciación entre políticas de hábitat y políticas de vivienda; la subsidiariedad del componente de vivienda en los programas de integración; y la eliminación del término «vivienda social» para referirse a las unidades habitacionales producidas y adjudicadas por el Estado. Asimismo, se reflexiona acerca de las implicancias de esta invisibilización sobre la garantía y sostenibilidad de las funciones fundamentales de la vivienda social.

Palabras clave: Vivienda social; Política de vivienda; Política de hábitat; Integración sociourbana

Abstract

This article analyses the role that the state discourse assigns to housing policy and the function of social housing in the socio-urban integration programmes implemented in some popular neighbourhoods of the Autonomous City of Buenos Aires. Based on interviews with public officials, the research shows that, although social housing policy plays a central role in these programmes, the state discourse promotes its invisibilisation. This process is based on three arguments: the differentiation between habitat policies and housing policies; the subsidiarity of the housing component in integration programmes; and the elimination of the term ‘social housing’ to refer to housing units produced and adjudicated by the state. It also reflects on the implications of this invisibilisation on the guarantee and sustainability of the fundamental functions of social housing.

Key words: Social housing; Housing policy; Habitat policy; Sociourban integration



Introducción

Las políticas de integración sociourbana de villas de la ciudad, que comienzan a ser implementadas a partir del año 2016 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), incorporan la producción de vivienda social junto a otras acciones o líneas programáticas. Diferentes trabajos ya analizaron estas políticas, enfocándose en las características que asumieron estas iniciativas orientadas a transformar los barrios populares y su relación con la ciudad (Rodríguez *et al.*, 2017, Rodríguez, 2018; Sánchez y Baldiviezo, 2019; Di Virgilio *et al.*, 2020; Guevara, 2021; Cravino, 2022; Diaz y L'Huillier, 2023; entre otros). Partiendo de estos antecedentes, este trabajo interroga un eje particular de la política de integración: ¿Qué papel, objetivos y significados asume la política de vivienda y la vivienda social en particular?

A pesar de que la política de vivienda social asume un rol empíricamente protagónico en los programas de integración sociourbana, este artículo identifica que, desde el discurso estatal, se le asigna un papel subsidiario. Este trabajo, identifica esta tensión y explora los motivos y los mecanismos por los cuales se lleva adelante un procedimiento de invisibilización de la política de vivienda y de la vivienda social producida en este contexto. Los resultados del análisis permiten señalar, además, que dicho proceso de invisibilización facilita (y vuelve incuestionable) el circuito de desmercantilización y remercantilización de la vivienda por parte de la política habitacional. Si bien este circuito no es novedoso en la tradición de políticas de vivienda de nuestro país, en el marco de las recientes políticas de integración sociourbana de barrios populares, asume rasgos distintivos y ciertos efectos sobre la sostenibilidad de la política y sobre el carácter excluyente de la estructura urbana, que son explorados en este trabajo.

Las políticas de integración sociourbana de CABA, se implementaron en cuatro barrios de origen informal de la ciudad: Villa 31, Villa 20, el asentamiento Rodrigo Bueno y el asentamiento Playón de Chacarita (Figura 1). En los tres últimos, los programas fueron implementados por el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC), organismo que asumió un gran protagonismo sobre la agenda de gobierno¹ de este período. Por este motivo, en este trabajo nos centraremos, particularmente, en la política de integración desarrollada por el IVC, a partir del análisis del discurso gubernamental.

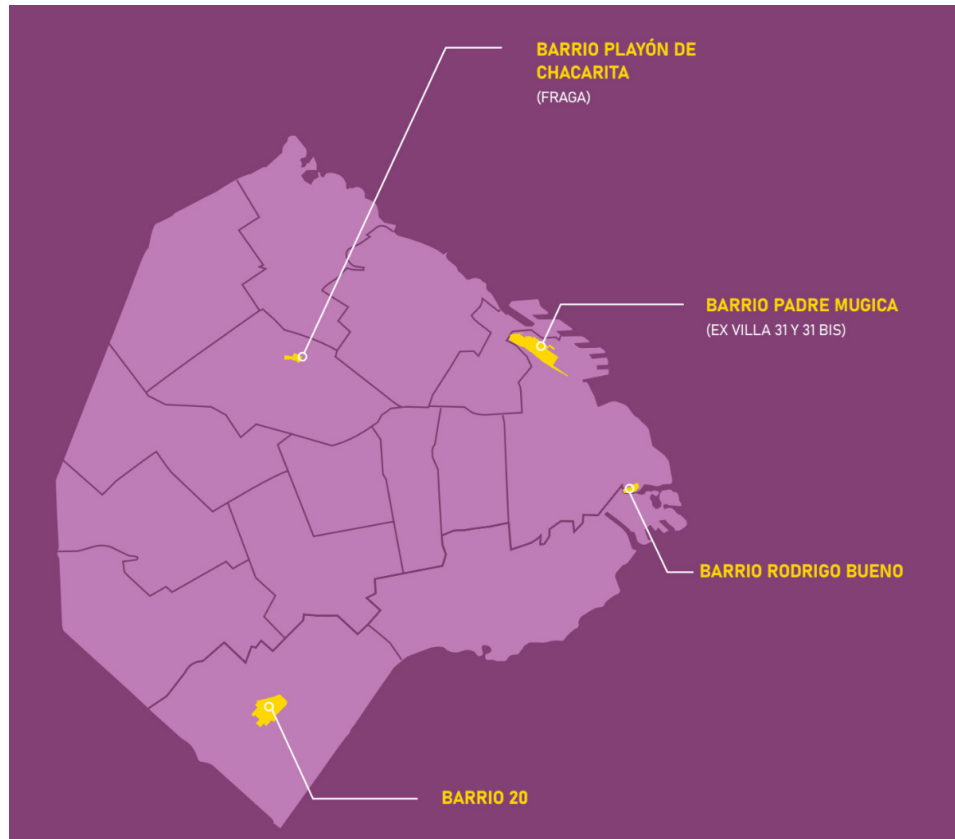
Los programas de integración sociourbana, fueron considerados y definidos por el IVC como intervenciones integrales sobre un conjunto de barrios de origen informal, orientadas a alcanzar su integración a la ciudad en términos multidimensionales. El programa, proponía complementar tres ejes de integración: habitacional, urbano y socioeconómico (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2023). La dimensión socioeconómica, buscó promover la inclusión laboral y la formalización de las economías barriales; la dimensión urbana buscó igualar las infraestructuras y equipamientos de los barrios populares de la ciudad, así como facilitar la vinculación material y simbólica con sus entornos urbanos; finalmente, la dimensión habitacional, buscó garantizar los estándares adecuados de vivienda mediante dos líneas de acción: obras de mejoramiento de las viviendas autoconstruidas en los asentamientos y la construcción de nuevas viviendas en los mismos barrios². Asimismo,

1 Los programas de integración sociourbana se llevaron adelante durante una nueva gestión del Gobierno de la Ciudad, bajo el partido PRO, un partido político que tiene sus orígenes en la doctrina neoliberal, aunque incorpora elementos novedosos (Vommaro *et al.*, 2015), entre los que podemos destacar este tipo de políticas. La coexistencia de lógicas especulativas e inclusivas en torno a la gestión de la ciudad, dieron lugar a numerosos trabajos que profundizan dichas contradicciones (Pírez, 2015; Rodríguez, 2018; Arqueros Mejica *et al.*, 2019; Sánchez y Baldiviezo, 2019; Di Virgilio *et al.*, 2020; Cravino, 2022).

2 Para mayor información sobre las características que asumen estas tres dimensiones de la implementación, así como sus articulaciones ver Najman y Brikman (en prensa).

este abordaje multidimensional, ponía en relación a diferentes agencias estatales y sus respectivas políticas sectoriales. Como veremos a lo largo de este artículo, el eje habitacional y por ende, la política de vivienda, ocupó un lugar relevante.

Figura 1. Barrios populares de CABA donde se implementaron políticas de integración sociourbana



Fuente: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2023, p. 5)

Dicha relevancia se atribuye, por un lado, a la magnitud de vivienda nueva (Figura 2) en tanto los tres barrios proyectan 2.954 unidades nuevas. Incluso, en Rodrigo Bueno y en el Playón de Chacarita, la producción de vivienda nueva superó³ al *stock* de vivienda autoconstruida, que había sido censada al inicio de la intervención. En el caso de Villa 20, debido a la escala y densidad poblacional del barrio, las viviendas nuevas representaron solo el 36% del *stock* de vivienda preexistente, aunque se trata del barrio en el cual se construyeron más viviendas en términos absolutos (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2023).

En segundo lugar, la relevancia de la política de vivienda dentro de los programas de integración sociourbana, radica también en la identidad histórica del organismo estatal encargado de liderar los proyectos. El Instituto de la Vivienda de la Ciudad, es el órgano de gobierno que, tradicionalmente, fue responsable de llevar adelante la política de vivienda en la ciudad, por lo que es posible asumir que el componente de vivienda será relevante en cualquier programa diseñado e implementado por este sector.

3 Desde ya, las viviendas preexistentes fueron reemplazadas en su totalidad por viviendas nuevas, ya que en numerosos casos fueron utilizadas para desarmar situaciones de allegamiento entre más de un hogar.

Figura 2. Viviendas nuevas y viviendas preexistentes del asentamiento Rodrigo Bueno



Fuente: Giambartolomei (2019)

A partir del análisis de entrevistas realizadas a exfuncionarios y trabajadores territoriales, que fueron parte de la implementación y diseño de las políticas de integración sociourbana, este trabajo indaga cuál es el papel que el discurso estatal le asigna a la política de vivienda y a la función de la vivienda social. Asimismo, de modo complementario, se introducen las perspectivas de las poblaciones que actualmente habitan las viviendas producidas y adjudicadas en el marco de estos programas, procurando rastrear en qué medida, las estrategias discursivas estatales permean la construcción de significados que los habitantes construyen sobre la vivienda y la política.

Luego de esta introducción, el trabajo incluye un breve apartado metodológico, y otro teórico que propone algunos lineamientos conceptuales para entender el origen y función de las políticas de vivienda social. Posteriormente, se presentan los resultados del análisis, organizados en tres secciones, que apuntan a describir los modos en que el discurso estatal construye tres sentidos fundamentales para la invisibilización de la política de vivienda: 1) que los programas de integración no son políticas de vivienda; 2) que la construcción y adjudicación de vivienda por parte del Estado es solo un componente —no central— de la intervención; y 3) que estas viviendas no pueden entenderse ni denominarse como viviendas sociales. Además de reconstruir estos argumentos que estructuran al discurso oficial, el trabajo procura rastrear su transmisión en los discursos de los habitantes, así como reflexionar sobre los posibles efectos que acarrea la invisibilización de la vivienda social sobre la garantía y sostenibilidad de las funciones de este bien. Por último, se incorpora un apartado final en donde se sistematizan las conclusiones del trabajo y se introducen algunos interrogantes a futuro.

Notas metodológicas

Este trabajo presenta los resultados de una investigación cualitativa, que incluyó un abordaje extensivo —orientado a la reconstrucción de la dimensión general de los procesos—, e intensivo —orientado a la exploración de la dimensión experiencial y subjetiva de los diversos actores sociales, contextualmente situados, que están involucrados en el

problema de investigación. Se trabajó con fuentes secundarias (material documental y normativo) y, principalmente, con fuentes primarias. Sobre este punto, durante los años 2023 y 2024, se realizaron más de veinte entrevistas en profundidad a funcionarios y exfuncionarios intervinientes en la política bajo análisis. Se procuró cubrir la multiplicidad de perfiles relevantes en la toma de decisión de la política general y de las intervenciones particulares en los tres casos de estudio, por lo que se trata de una muestra diseñada bajo criterios teóricos. Se entrevistó a los directores de las diferentes secretarías y gerencias intervinientes en la operatoria y a los coordinadores territoriales de los tres casos en los que la política se implementó. Se incluyen entrevistas a exfuncionarios de alto rango que ocuparon roles protagónicos en el diseño de la nueva política en sus momentos iniciales. En cada caso, al utilizar sus testimonios se introduce tal aclaración. Las entrevistas a funcionarios buscaron recuperar la perspectiva estatal de la nueva política desarrollada en los barrios populares, la génesis de estas intervenciones, las particularidades de la implementación en cada caso, y explorar los significados y sentidos adjudicados a la vivienda social y a la política de vivienda en general.

En segundo lugar, se realizaron entrevistas en profundidad a representantes de hogares relocalizados a la nueva vivienda social construida, en los tres casos de estudio. Se entrevistaron quince representantes de hogares en cada uno de los barrios, dando un total de cuarenta y cinco entrevistas desarrolladas a partir de una muestra con criterios teóricos y no aleatorios. Se procuró contar con testimonios de hogares que fueron relocalizados en diferentes edificios de vivienda social en cada uno de los barrios, garantizando diversidad de géneros y edades de los principales sostenes del hogar o cónyuges, quienes se desempeñaron como informantes en las entrevistas. Las entrevistas en los hogares relocalizados fueron desarrolladas durante el año 2024 y buscaron reconstruir las experiencias de la política y de la relocalización por parte de estos actores, indagar en sus biografías y el lugar que ocupó la mudanza a la vivienda social en las mismas, y explorar los sentidos y significados que los destinatarios construyen sobre la vivienda social y las políticas de integración. En este artículo nos detenemos, particularmente, en el análisis de este último eje de exploración, procurando rastrear los puntos de convergencia y tensión entre las perspectivas estatales y de los destinatarios en torno a la vivienda social.

Las entrevistas que constituyen el *corpus* de este trabajo, fueron realizadas en el marco de dos proyectos colectivos⁴ y por lo tanto, es preciso agradecer a sus integrantes⁵ por su participación en la producción de los datos y desde ya, en gran parte de las reflexiones que dan origen a este artículo. Asimismo, en todos los casos se resguarda la identidad de los entrevistados procurando respetar la confidencialidad de los testimonios.

Claves conceptuales: ¿qué es la vivienda social?, ¿por qué y para qué surge?

Este breve apartado teórico pretende reponer, en términos conceptuales, qué se entiende por vivienda social; y en un registro más amplio, por qué se ofrece este tipo de vivienda y para qué fines. A partir de esta serie de argumentos, se propone un acercamiento al carácter fundamental de la vivienda social y sus funciones sociopolíticas.

4 PICT 2022-2022-02-00933 “*Desigualdades urbanas y de género: un análisis de las experiencias urbanas desde un enfoque interseccional*” y PICT 4671 N°GRF-TI-00381 “*La nueva vivienda estatal en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: sus efectos sobre el habitar y sus habitantes*”.

5 Cecilia Zapata, Florencia Girola, Carla Fainstein, Denise Brikman, Facundo Corti, Cristina Betannin, Ana Gretel Thomasz, Guido Saal, Agustina Torres, María Luz Brena, Lucero Massa, Guido Bonano, Florencia Mogni y Maia Wasserman

Posiblemente, el punto de partida para comprender el origen y función de la vivienda social consista en desentrañar el papel que desempeña la vivienda sobre la vida de las poblaciones. Distintos autores señalan que la vivienda es un bien social, en tanto su acceso constituye un derecho social e indispensable para la humanidad. Balmer y Bernet (2022) denominan a la vivienda como un bien esencial y necesario para la existencia humana, que es reconocido como un derecho humano básico y que, además (y a diferencia de otros bienes), es un bien particularmente duradero, inmóvil y significativo en la vida de las personas.

Yujnovsky (1984) destaca dos aspectos fundamentales de la vivienda que suelen ser ocultados o negados. En primer lugar, y en sintonía con lo anterior, pone de relieve la dimensión social de la vivienda, en tanto los servicios habitacionales que provee son fundamentales para la satisfacción de las necesidades humanas. La negación de este atributo, sostiene, ha permitido priorizar el valor de cambio por sobre el valor de uso de estos bienes. Como consecuencia, el ocultamiento de su condición eminentemente social posibilitó su mercantilización. En segundo lugar, la vivienda se caracteriza por su dimensión urbana, en la medida en que los servicios habitacionales que ofrece se derivan, principalmente, de la posición que la vivienda ocupa en la ciudad y del medio ambiente en el que se encuentra. Respecto a este punto, el autor discute con otras acepciones que denomina como *viviendistas* o *fiscalistas*, que niegan la dimensión urbana y consideran que los servicios habitacionales que brindan las viviendas se desprenden únicamente de las características físicas de la unidad.

En este trabajo, entendemos que las dos tensiones conceptuales que propone Yujnovsky (1984) —vivienda como valor de uso versus vivienda como valor de cambio, y vivienda como unidad física versus vivienda como producto urbano—, estructuran dos ejes fundamentales del campo temático de la vivienda social. La tensión entre el valor de uso y el valor de cambio es el factor estructurante del problema de la vivienda y, a su vez, explica el surgimiento de las viviendas sociales como solución estatal para garantizar el derecho a la vivienda en un escenario de mercantilización. En segundo lugar, la tensión entre vivienda como unidad física y como bien urbano, pone el foco sobre la definición de los atributos que una vivienda debe tener para garantizar el acceso a los servicios habitacionales indispensables. Como veremos, si la primera tensión estructura los debates en torno a la función y origen de la vivienda social, la segunda tensión estructura aquellos debates posteriores, en torno a las características que debe asumir esta vivienda para constituir, efectivamente, una solución habitacional.

Fernández Wagner (2004) inscribe el origen de la vivienda social en la Europa del siglo XIX a partir del surgimiento de la cuestión de la vivienda. Como consecuencia de su mercantilización y como correlato de los altos precios de la habitación en la ciudad, los trabajadores industriales enfrentaban obstáculos económicos para acceder al alojamiento adecuado. Hacia fines del siglo XIX y, principalmente, a inicios del siglo XX, el Estado comenzó a involucrarse a través de acciones que procuraron ofrecer una respuesta a dicho problema. La vivienda social —una vivienda producida por el Estado para ser consumida individualmente—, surge como el dispositivo de una política orientada a resolver el problema de la vivienda. De hecho, el autor sostiene que, desde entonces, la vivienda es reconocida legalmente como un servicio esencial para la vida, y al Estado como el responsable último en la provisión de dicho bien social indispensable. Sobre este punto, Leal Maldonado (1979) sostiene que, la premisa de que la sociedad debe garantizar el acceso a la vivienda, evidencia la conversión de la vivienda, no solo en un bien social, sino en un objeto político, es decir, blanco de reivindicaciones y declaraciones políticas.

La problematización de la mercantilización de la vivienda propició que la vivienda social, en tanto bien desmercantilizado, se constituya en el dispositivo político privilegiado.

Las viviendas sociales fueron concebidas como bienes protegidos de las reglas del mercado (Fernández Wagner, 2004) con el propósito de resguardar y garantizar la función social de la vivienda. En el mismo sentido, Barreto (2018) describe a la política habitacional como un canal de desmercantilización del acceso a la vivienda. Tal como argumentan Kaztman *et al.* (1999), con la vivienda, al igual que con otros bienes y servicios, el Estado intenta garantizar los derechos sociales vinculados a la ciudadanía dotando de activos desmercantilizados a los hogares que se encuentran por fuera de las lógicas del mercado.

Podemos identificar, no obstante, que este carácter desmercantilizado de la vivienda, que caracterizó a la vivienda social, presentó en América Latina un alcance limitado y una dinámica errática, principalmente, porque estos países no procuraron garantizar el derecho a la vivienda para toda la población que se encontraba excluida (Fernández Wagner, 2004; Barreto, 2018). Tal como sostiene Fernández Wagner: “el carácter de social, nunca estuvo totalmente consumado, pues las prioridades eran financiar la oferta (respondiendo a lobbies de las empresas constructoras) y contribuir a la reproducción política (mediante prácticas clientelares)” (2004, p. 16, paréntesis en el original). Asimismo, Barreto (2018) entiende que las políticas de vivienda desplegadas por lo que él denomina como estados de bienestar liberal y rudimentarios, tuvieron un alcance limitado, ya que se orientaron únicamente a la población residual, y promovieron la propiedad de tales viviendas como régimen de tenencia dominante.

En sintonía con lo anterior, Balmer y Bernet (2022) proponen algunas advertencias o limitaciones sobre el proceso de desmercantilización liderado por el Estado en contextos europeos. En primer lugar, reconocen que el mecanismo del subsidio a la demanda permite remediar desventajas individuales, pero no modifica ni subvierte la cuestión estructural de la problemática, es decir, la gestión de un bien necesario a través de mecanismos de mercado. En segundo lugar, sostienen que la subvención a la oferta de la vivienda, termina posibilitando que estas viviendas sociales se conviertan, en última instancia, en viviendas de alquiler comercial. Los autores advierten que, en estos casos, la política ofrece solo una barrera inicial y provisoria a la mercantilización de la vivienda y a los efectos negativos y excluyentes que se derivan de la misma. Es decir, que la política no logra retirar de forma sostenible a la vivienda social de la esfera de los mercados inmobiliarios y, por lo tanto, esta dinámica tampoco subvierte la cuestión estructural de la problemática (Balmer y Bernet, 2022). Si bien los autores se refieren a dinámicas del contexto alemán, cabe extender este interrogante hacia el escenario local, en la medida en que las viviendas sociales que aquí estudiamos, también se ofrecen bajo el régimen de tenencia en propiedad. En ese sentido, si bien la política de vivienda local retira a la vivienda social de la esfera de los mercados en un punto inicial, cabe preguntarse por la sostenibilidad de este mecanismo tras la escrituración en propiedad privada ¿Qué función asume la vivienda social luego de configurarse como un bien de propiedad privada individual?

Como ya fue mencionado, el circuito de desmercantilización y remercantilización de la vivienda que promueve la política de vivienda mediante la entrega en tenencia en propiedad, no resulta una particularidad original de las políticas que se analizan en este trabajo. Por el contrario, se trata de una especificidad de las políticas de vivienda social desplegadas en el país desde tiempos muy tempranos. Sin embargo, como veremos a lo largo de este artículo, la política bajo análisis introduce nuevos mecanismos que propician el borramiento de la función de la vivienda social y facilitan el mencionado circuito. Por otro lado, si bien la mayoría de los autores acuerdan en identificar que la función principal de la vivienda social es la de garantizar el derecho al acceso a la vivienda mediante la desmercantilización de algunos de estos bienes, algunos trabajos destacan otras funciones posibles.

Trilla (2001) advierte que, en algunos países, la vivienda social de alquiler, no solo funciona como un canal de acceso a la vivienda para sus destinatarios directos, sino que, además, opera como un factor regulador del precio del alquiler en el mercado privado. La autora identifica que esta función se observa únicamente en aquellos contextos en donde se persigue un sistema unitario de vivienda, mientras que en otros contextos, en donde los Estados consideran que la función de la vivienda social es únicamente la de disponer de una cobertura para los grupos más pobres, el sistema de vivienda opera bajo principios dualistas. En estos casos, la política no persigue la función de corregir efectos no deseados del mercado, sino la de alcanzar un equilibrio entre los objetivos de lucro y los sociales (Trilla, 2001).

Otra función que algunos autores advierten para la vivienda social, es la de incidir en o disminuir conflictos sociales y políticos (Yujnovsky, 1984). En este sentido, en la medida en que en América Latina este tipo de políticas no pretende un alcance o cobertura total sobre el conjunto de la población que no logra garantizar su derecho al acceso a la vivienda, este criterio destacado por Yujnovsky (1984) puede operar como mecanismo de selección o focalización.

Finalmente, recuperamos la segunda tensión conceptual en torno a la vivienda a partir del enfrentamiento entre sus dimensiones físicas y urbanas, para introducir algunas de las críticas que se han formulado en torno a las políticas de vivienda social de la región. Estos estudios se encargaron de visibilizar que, en muchas de las políticas desplegadas, subyacían supuestos fiscalistas sobre el valor de la vivienda y sobre los servicios habitacionales que estas ofrecen. Tal como señalan Ballent y Liernur (2014), las diferentes acciones estatales opusieron el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad, lo cual dio lugar al desarrollo de viviendas sin urbanidad o de beneficios urbanos sin vivienda. Según Fernández Wagner (2004), las viviendas sociales en América Latina han tendido a restar importancia a sus atributos físicos, espaciales y simbólicos, resultando en productos degradados. Tal como argumenta Durand Ponte (2010), cuando los bienes indispensables para el bienestar son provistos por el Estado, muchas veces presentan diferencias de calidad que habilitan oportunidades diferenciales de aquellos bienes plenamente mercantilizados.

Para concluir, y a modo de síntesis, definimos a la vivienda social como el mecanismo por medio del cual el Estado, a través de una intervención directa sobre la oferta y/o demanda, posibilita el acceso desmercantilizado a la vivienda para quienes no logran hacerlo por vías del mercado. Mediante esta acción, el Estado garantiza el derecho al acceso a la vivienda, en tanto entiende que es un bien social que ofrece un conjunto de servicios habitacionales indispensables para la vida, que se desprenden de sus características físicas y, principalmente, de su dimensión urbana. Esta definición de la vivienda social involucra:

1. el reconocimiento de la vivienda como bien de uso, el acceso a estos servicios habitacionales como un derecho social y a la vivienda social como instrumento orientado a garantizar tal derecho;
2. como contracara, el reconocimiento de la mercantilización de la vivienda como un problema y la concepción de la vivienda social como un bien desmercantilizado orientado a corregir o morigerar los efectos excluyentes que se derivan de la mercantilización de un bien indispensable.

A continuación, y a partir de estas definiciones teóricas, buscamos conocer y comprender cuáles son las definiciones y funciones de la vivienda social que identifican los/as agentes estatales y destinatarios/as de la política recientemente implementada en los barrios populares de la Ciudad de Buenos Aires.

Esta política no es de vivienda, y esta vivienda no es social

Desde el año 2016, la política de integración sociourbana ocupó un lugar protagónico en la agenda de gobierno del IVC, el organismo encargado de llevar adelante la política de vivienda de la ciudad. Como veremos a lo largo de este apartado, aun cuando los programas de integración sociourbana que se desarrollaron en diferentes barrios populares se apoyaron, en gran medida en la construcción y adjudicación estatal de viviendas, el discurso oficial tiende a negar la relevancia de este componente de la política, así como a negar la producción de viviendas sociales. Este procedimiento de diferenciación y borramiento de la vivienda social, responde a una voluntad de originalidad por parte de la política y a la intención de evitar caer en errores asociados a políticas anteriores. Sin embargo, mediante esta estrategia de diferenciación, el discurso estatal relega y oculta la condición diferencial de las viviendas sociales que produce —su origen desmercantilizado— y su función social —garantizar el derecho a acceder a un bien social—.

Políticas de vivienda y políticas de hábitat popular

En primer lugar, el discurso oficial evidencia un esfuerzo por diferenciar a las políticas de integración sociourbana de aquellas que denomina como políticas de vivienda social y que asocia a las intervenciones realizadas años anteriores por el IVC. Tal como argumenta uno de los entrevistados: *“No sé, no trabajo en un programa de vivienda social. Trabajo en un proyecto de reurbanización, que es distinto”* (coordinador territorial del IVC en Villa 20, comunicación personal, año 2023).

En gran medida, parte del distanciamiento que la nueva gestión propone respecto de las políticas de vivienda desarrolladas por el organismo en el pasado, visibiliza una perspectiva crítica sobre estas intervenciones, al entenderlas como unidimensionales y vivendistas (Yujnovsky, 1984); es decir, ancladas únicamente en la dimensión física de la vivienda. La diferenciación entre un proyecto de reurbanización y un programa de vivienda social opone un marco de acción vinculado a las políticas del hábitat popular versus otro vinculado a las políticas de vivienda. Este cambio, discursivamente explícito, requirió de un proceso de adaptación por parte del IVC. Tal como señalan los entrevistados, el reciente involucramiento del instituto en procesos de reurbanización de barrios populares y la introducción de una nueva perspectiva de intervención generaron resistencias, principalmente por parte de los equipos técnicos de larga trayectoria institucional que consideraban que el rol del organismo consistía exclusivamente en la construcción de vivienda: *“Al inicio de la gestión desde el IVC había una resistencia muy fuerte a toda intervención en materia de hábitat, porque se consideraba que el rol del IVC era solo construir vivienda, en el sentido de poner ladrillos”* (coordinador territorial del IVC en Villa 20, comunicación personal, año 2023).

La construcción discursiva de una oposición entre la política de vivienda y la política de hábitat pudo tener su origen en estas resistencias iniciales intraburocráticas y en la ya mencionada perspectiva crítica sobre los resultados y enfoques de las políticas desarrolladas por el IVC en períodos anteriores. En términos conceptuales, este giro implicó una redefinición de los objetivos políticos que impulsan a la construcción de vivienda por parte del Estado. Como vimos en el apartado teórico, por definición, las políticas de vivienda procuran garantizar el acceso a la vivienda en tanto bien social indispensable y, para ello, producen y/o ofrecen viviendas desmercantilizadas, entendidas como sociales. Sin embargo, en el marco de las políticas de integración sociourbana ya no se entiende que la vivienda producida por el Estado persigue este objetivo, sino el de vehiculizar o posibilitar los procesos de reurbanización de los barrios populares.

La vivienda nueva está al servicio de la intervención en el macizo. Todos los que se mudan a acá son aquellos que tienen casas afectadas y para permitir las demoliciones, se mudan (...) Papa Francisco no es un plan de vivienda, es un conjunto al servicio de un proyecto de urbanización. Entonces, hoy por hoy, tienen prioridad aquellos que dejan su casa para generar una mejora al conjunto del barrio. (Integrante del equipo territorial del IVC en Villa 20, comunicación personal, año 2023).

Los entrevistados destacan que la construcción y adjudicación de viviendas tiene objetivos y modalidades distintas, según se enmarque en una política de vivienda, o bien, en una política de hábitat:

Lo que hacemos no es vivienda social. Nosotros no entregamos casas por entregar casas (...) Por eso decimos que no es vivienda social. Hubo una parte importante que es la seguridad habitacional, digna, sí. Sí, es sumamente importante. Ahora, si nosotros asignáramos por asignar y le damos seguridad en la tenencia y vivienda digna, capaz que nos corriamos y no podíamos hacer la infraestructura (...) si hacíamos un programa de vivienda social en Playón, con los mismos edificios y agarrábamos a toda la población y decíamos: "Hacemos un sorteo con un escribano público y todo legal", no nos permitiría el abordaje integral, no nos permitiría la infraestructura, no nos permitiría un montón de otras cosas, que sí nos permite el proceso. (Subsecretaría de Integración Social IVC, comunicación personal, año 2023)

El discurso de la entrevistada entiende que, mientras que las políticas de vivienda social tienen por única función garantizar la seguridad de tenencia y la calidad habitacional de los destinatarios directos de la vivienda, las políticas de hábitat (entre las cuales incluye a los programas de integración sociourbana) buscan, además, vehiculizar procesos más amplios de urbanización sobre los barrios populares. Particularmente, la entrevistada distingue las lógicas y objetivos de la adjudicación en los dos casos: si los programas de vivienda social consisten en «entregar casas por entregar casas» o en «asignar viviendas por asignar», la política reciente promueve una construcción de vivienda estatal limitada, cuyos criterios de asignación responden a la necesidad de realizar obras de infraestructura asociadas a los procesos de reurbanización de los barrios populares.

Desde la perspectiva de los habitantes de la vivienda social y como respuesta al discurso oficial, también se entiende que la construcción de este tipo de viviendas y sus mudanzas a las mismas respondió al objetivo de posibilitar los planes de reurbanización de cada uno de los barrios. Frente al interrogante de por qué consideraban que el Estado había construido estas viviendas y promovido sus mudanzas, las respuestas no pusieron de relieve la obligación estatal de garantizar el acceso a un bien social indispensable pero mercantilizado, sino que, indicaron que se debía a la necesidad de “sacarlos de allí para hacer la placita, para urbanizar” (habitante relocalizado a las viviendas sociales de Fraga, comunicación personal, año 2023); “porque había que salir de la villa por las casas, para que puedan urbanizar y abrir las calles” (habitante relocalizado a las viviendas sociales de Fraga, comunicación personal, año 2023); o bien “para modernizar el barrio” (habitante relocalizada a las viviendas sociales de Fraga, comunicación personal, año 2024).

Aun cuando algunos habitantes entrevistados reconocen que se trata de viviendas particularmente accesibles en términos económicos, no asocian esta característica a la función u objetivo de la política de vivienda en tanto garantía de un derecho, sino, nuevamente, a una oportunidad que se enmarca, territorialmente, a los procesos de reurbanización del barrio.

El Estado te facilita en obtener una vivienda, porque si uno hoy en día quiere comprar un departamento en el centro, no es tan fácil como lo obtuvimos acá, no. Es un poco difícil... los medios de pago que te piden obviamente, y a veces te piden en dólares o millones para que pagues.

Entonces acá facilitaron mucho, es distinto. Hay gente de afuera que viene y dice “Uy, qué fácil obtuviste es un departamento”. (Habitante relocalizada en Rodrigo Bueno, comunicación personal, año 2024)

Asimismo, la diferenciación entre la gente «del barrio» y la gente «de afuera» que enfrentan los mismos obstáculos para acceder a la vivienda o que, como sostiene una habitante relocalizada a la vivienda social en el Playón de Chacarita “*hay mucha gente de afuera que necesita, que serían merecedores también de una vivienda*”, pone el acento en el reconocimiento de la focalización territorial de la intervención. Tal como sostiene Yujnovsky (1984), las políticas de vivienda pueden pretender un alcance o cobertura total sobre el conjunto de la población que no logra acceder a la vivienda por vías del mercado, o bien, puede desarrollar estrategias de selección entre las cuales se encuentra la focalización territorial. La focalización territorial de este tipo de iniciativas da lugar a políticas limitadas (Barreto, 2018), que muchas veces persiguen el propósito de incidir en determinados conflictos sociales, políticos o territoriales específicos, antes que en la problemática habitacional *per se* (Yujnovsky, 1984).

La construcción de vivienda es «solo» un componente de una política más amplia

Si la primera estrategia discursiva consistió en diferenciar a la política de integración de las políticas de vivienda social, el segundo paso se apoya sobre otro argumento: la nueva política involucra un componente de construcción de vivienda estatal, pero de ningún modo ocupa un rol central en la política. Sin embargo, como veremos en este apartado, el esfuerzo discursivo por restarle protagonismo a la construcción de vivienda, se enfrenta a la relevancia (en términos cualitativos y cuantitativos) que asume este componente en la ejecución de los programas.

En términos cuantitativos, y en comparación con otras políticas de reurbanización y de vivienda desarrolladas en barrios populares en el pasado⁶, la política reciente promovió una cantidad significativamente mayor de producción de vivienda social. Como se mencionó en la introducción de este trabajo, en total, el programa de integración sociourbana prevé la construcción de 2.954 unidades nuevas y en dos de los barrios bajo intervención, la construcción de vivienda nueva supera el volumen de vivienda preexistente y autoconstruida en los asentamientos (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2023).

Asimismo, en un plano cualitativo, la política de vivienda ocupó un rol central en la oferta programática orientada a satisfacer los objetivos de la política en sus tres dimensiones. Desde ya, la construcción de vivienda nueva fue, en todos los barrios, el canal principal para avanzar en el objetivo de integración habitacional. Se trata del eje que promueve el acceso a una vivienda adecuada (con acceso a servicios e infraestructuras) y con seguridad y legalidad de tenencia. Incluso, del total de los habitantes de los barrios populares, han sido principalmente los destinatarios de la vivienda social quienes lograron, efectivamente, acceder a una vivienda con tales características, mientras que las acciones orientadas a mejorar las viviendas autoconstruidas en los barrios de origen informal, presentan mayores demoras.

Pero la vivienda nueva también ocupó un papel central en los objetivos de integración urbana en la medida en que muchas de las acciones desplegadas para lograr que «los barrios estén integrados a la ciudad» y «romper los muros y barreras entre ciudad-barrio o barrio-ciudad», se emplazaron territorialmente en las nuevas viviendas. Nos referimos a la apertura de calles principales, a la transformación urbanística que representan las nuevas viviendas al operar como bordes con mayor integración urbano-arquitectónica a la ciudad formal; a la inauguración de comercios en las plantas bajas de las viviendas nuevas y a la instalación

⁶ Para más información ver Najman (2024).

de «proyectos faro» en estas zonas, que pretenden ser polos de atracción barrial. Asimismo, estas dos últimas estrategias alimentan también a los objetivos de integración socioeconómica, en la medida en que buscaron estimular cierta sinergia entre el barrio y el sector privado a través, por ejemplo, de la llegada de cadenas comerciales vinculadas al rubro de supermercados, carnicería y farmacia. Como se observa, las viviendas sociales constituyen una zona diferenciada en el interior —o márgenes— del barrio de origen informal, en donde se concentraron las obras de mejoramiento más tangibles que promueven la integración urbana y socioeconómica.

Pese a la relevancia práctica que asume la política de vivienda dentro de los programas de integración, los funcionarios y trabajadores territoriales presentan una perspectiva coordinada en pos de quitarle centralidad a este eje. Esta operación se desarrolla a partir de la ya mencionada negación de la política de vivienda y mediante la afirmación que sostiene que, esta política no buscó construir vivienda, sino que solo lo hizo en las oportunidades en que fue «estrictamente necesario». Mediante esta premisa, se asegura un cambio de posicionamiento respecto a los programas de erradicación o sustitución de villas del pasado y al papel que desempeñó la construcción de vivienda en los mismos. Las políticas sustitutivas llevadas adelante en la ciudad de Buenos Aires, principalmente durante la década de 1960, condenaban moralmente las formas populares de construir ciudad y buscaban reemplazarlas por estrategias adecuadas y civilizatorias a través de la construcción de vivienda social (Najman, 2024). Como consecuencia, las políticas de sustitución reconocían un fuerte anclaje en la producción de vivienda nueva. En oposición, la política reciente de integración se aleja de las perspectivas civilizatorias que consideraban a la vivienda social como un mecanismo de domesticación de formas negadas de producir y habitar la ciudad:

La lógica fue: no hago viviendas y elimino lo que es el barrio histórico. Primero, porque no se puede y segundo, porque parte de lo que nosotros pregonamos es la integración del barrio a la ciudad, que sea ciudad formal y empezar a transitar ese camino (...) queríamos empezar a instalar que la villa no se erradica, sino que se hace que sea parte de la ciudad, con los desafíos que eso tiene. (Exgerenta general del Instituto de Vivienda de la Ciudad, comunicación personal, año 2023)

Asimismo, si las políticas históricas se orientaban a la construcción masiva de vivienda en pos de sustituir enteramente a los barrios informales, la nueva política contempla la construcción de vivienda únicamente en su expresión «mínima», es decir, lo necesario para posibilitar las obras de mejoramiento barrial:

Teníamos muy claro que un proceso de urbanización requería la construcción de viviendas. El esponjamiento es el 20 %, 25 % del barrio viendo lo necesario, lo mínimo para poder pasar las estructuras y acomodar los loteos y escrituras. Nuestro resultado no es tener 1.700 viviendas, esto es hacer un complejo habitacional. Nuestro resultado es integrar la villa. (Integrante del equipo coordinador territorial Villa 20, comunicación personal, año 2023)

En este sentido, lejos de «construir por construir», la nueva política promueve únicamente la construcción de vivienda bajo escenarios de estricta necesidad. Esto incluye la necesidad de realojar a aquellos hogares que residían en viviendas no mejorables, o relocalizaciones «que sirven al proyecto»; es decir, que permiten derribar viviendas para avanzar con obras del *masterplan* de cada barrio. Si bien la mayoría de los testimonios sostienen que la voluntad de construir la menor cantidad posible de viviendas nuevas se desprende de una decisión política, algunos funcionarios identifican que esta impronta pudo tener su origen en ciertos obstáculos de tipo económico, político y de disponibilidad de suelo, que desde

el inicio imposibilitaron que cobre relevancia la propuesta de sustitución completa de las viviendas autoconstruidas por viviendas nuevas. Respecto al caso de Rodrigo Bueno, una funcionaria reflexiona:

De cara a lo que terminó siendo el proceso, la complejidad técnica, el costo, todo, es un barrio que debería haber sido 100 % vivienda nueva (...) pero en ese momento no nos hubiesen aceptado ese proyecto... Porque está judicializado (...) no había chance; ni por el juzgado, ni por los organismos de defensa, ni por los vecinos. Hoy la pensás, y decís quizás la mejor intervención era otra. (Funcionaria de la Dirección de Vivienda Asequible del IVC, comunicación personal, año 2023)

Como señala la misma entrevistada, es posible que, a partir de estas limitaciones político-económicas iniciales, se construyera, a *posteriori*, un discurso de decisión política que impuso como premisa la voluntad de construir el menor volumen posible de vivienda nueva.

Esto no es vivienda social, es vivienda nueva

Finalmente, el tercer argumento del discurso estatal da cuenta de un conjunto de estrategias orientadas a evitar la diferenciación entre la vivienda producida por el Estado y la ofrecida por el sector privado. La indiferenciación o camuflaje entre la vivienda social y la privada, incluye estrategias materiales orientadas a equiparar la calidad y aspecto de la vivienda privada, pero también simbólicas, ancladas en el abandono de la noción y denominación de estas viviendas como viviendas sociales.

Tal como fue definida en el apartado teórico, la vivienda social constituye un bien diferenciado respecto de las viviendas que circulan y se intercambian en el mercado privado, no por la calidad, el aspecto o los servicios habitacionales que ofrece, sino por su funcionalidad: garantizar el derecho social a acceder —de modo desmercantilizado— a un bien social indispensable. Desde ya, como también se señaló, muchas veces la vivienda social fue producida bajo criterios segmentados, lo cual ha colisionado con la capacidad de cumplir su objetivo de garantizar el acceso a servicios habitacionales de calidad. En estos casos, la vivienda social emerge como un bien diferenciado, ya no por su funcionalidad, sino por las oportunidades urbanas que habilita.

En principio, los funcionarios y trabajadores técnicos presentan un discurso claro y unívoco en torno a una voluntad expresa de igualar a las viviendas producidas por el Estado con las producidas por el mercado privado: *“Para nosotros, la vivienda es la vivienda. Tiene que ser de las mismas características que el resto de la ciudad (exgerenta general del Instituto de Vivienda de la Ciudad, comunicación personal, año 2024).*

Para obstaculizar todo tipo de diferenciación, las viviendas que se construyen en el marco del programa deben alcanzar los mismos niveles de calidad constructiva que las viviendas privadas de la ciudad:

Todas las viviendas que construyó el Instituto en el marco de los procesos de reurbanización, tienen las mismas características que cualquier otra construcción en la ciudad. No creemos que la vivienda social tenga que tener una calidad inferior, eso como norma (...) Nosotros construimos con ladrillo, hacemos como todo mucho más exigente. En parte, por el Código y en parte, porque es este concepto que les vengo a explicar. (Exgerenta general del Instituto de Vivienda de la Ciudad, comunicación personal, año 2024)

Si en términos de calidad constructiva se pretende alcanzar ciertos estándares adecuados, en términos urbanísticos y arquitectónicos se intenta evitar que las viviendas construidas por el Estado constituyan productos urbanos distinguibles visualmente; es decir, tipos de hábitat identificables y diferenciados de sus entornos. Desde las apreciaciones de los funcio-

narios, los rasgos arquitectónicos y urbanísticos que caracterizaron a las viviendas sociales desarrolladas en el pasado facilitaron la producción de estigmas territoriales asociados a estas viviendas y sobre sus habitantes: “Para mí, cuando vos haces un conjunto habitacional, te lo digo a lo bestia, que parece vivienda social, de por sí lo que pasa alrededor les genera “che, ahí viven pobres”. Sí, está feo. Sí, se cae” (expresidente del IVC, comunicación personal, año 2024).

Mediante estas estrategias, la política muestra una preocupación por evitar el desarrollo de mecanismos de diferenciación y procesos de microsegregación entre la vivienda social y la vivienda privada que se encuentra en sus alrededores. Cabe mencionar, no obstante, que el objetivo explícito de camuflar estas viviendas en la trama urbana formal preexistente, contrasta fuertemente con otros componentes de la política de integración, particularmente con el objetivo —posiblemente más discursivo que material— de resguardar y poner en valor los rasgos distintivos identitarios de los barrios populares⁷.

Junto a las estrategias materiales de camuflaje y equiparamiento de las viviendas estatales y privadas se destacan otras de tipo simbólicas, centradas, principalmente, en el abandono de la denominación de estas viviendas como «vivienda social». Tal como se advierte en los siguientes testimonios: “No son viviendas sociales. Nosotros no consideramos que exista el concepto de vivienda social” (exgerenta general del Instituto de Vivienda de la Ciudad, comunicación personal, 2024); “Para mí no hay vivienda social, hay vivienda, punto” (integrante de equipo coordinador territorial Villa 20, comunicación personal, 2023); “Nosotros internamente tenemos como... No es un chiste, tenemos como un posicionamiento de lo que hacemos. Lo que hacemos, no es vivienda social” (Subsecretaría de Integración Social IVC, comunicación personal, 2023).

La noción de «vivienda social», que ha sido tradicionalmente empleada para denominar a las viviendas producidas por el Estado y adjudicadas bajo criterios sociales, es descartada por esta política y reemplazada, tanto en los testimonios como en la documentación oficial, por la denominación de «viviendas nuevas».

El objetivo explícito del discurso estatal que busca evitar designar a las viviendas nuevas como vivienda social tuvo incidencia directa sobre los modos en que los propios habitantes de estas viviendas las denominan. Como se advierte en algunos de los testimonios de habitantes entrevistados, aun cuando reconocen que viven en edificios construidos y asignados por el Estado, no reconocen que se trate de viviendas sociales ni declaran haber escuchado el concepto anteriormente. En muchos casos, tampoco reconocen una función social específica sobre este tipo de viviendas.

Bajo esta redenominación, se procura que las viviendas construidas en el marco de este programa no sean reconocidas ni rotuladas como viviendas sociales —término que consideran cargado de estigma— y, por lo tanto, no puedan ser distinguidas o diferenciadas del resto de las viviendas de la ciudad:

No usábamos el criterio de vivienda social. No decíamos vivienda social porque está cargada de negatividad para un vecino de la villa y de clase media (...) Como que eran casas chotas, para pobres, distintas a las que haces para vos, para mí. Y no tenía mucho sentido decirlo ¿cuál sería el criterio? ¿que el Estado subsidia? (...) Y dejamos de decir vivienda social porque tenía mucha carga, tampoco le encontrábamos mucho sentido. (Expresidente del IVC, comunicación personal, año 2024)

Si bien la voluntad estatal de llevar adelante un proceso material y simbólico de indiferenciación de la vivienda social y de diluir sus rasgos distintivos responde a un objetivo de

⁷ Para mayor información ver Najman y Brikman (en prensa).

igualación y de desestigmatización, podemos preguntarnos acerca de las implicancias que conlleva sobre el resguardo de sus funciones sociales elementales. Aun cuando algunos testimonios estatales reconocen ciertos rasgos de origen de la vivienda social —principalmente el rol asumido por el Estado y su condición de bien desmercantilizado—, estos elementos no están igualmente presentes en los testimonios de los habitantes.

Como vimos en el testimonio anterior, el expresidente del IVC identifica el carácter subsidiado de la vivienda social como un rasgo de origen y, como veremos a continuación, argumenta que el rol protagónico estatal se vincula a la garantía de la función social de este tipo de bienes:

Sí, tienen una función social. Lo que nosotros hicimos tiene función social, se hace para eso. Con una convicción clara que si no lo hace el Estado, no lo hace nadie. (...) Creo que mirando el tema de la vivienda en el mundo occidental globalizado, si vos no tenés participación del sector público, de distintas formas en el mercado de vivienda, es un mercado que no funciona. No funciona bien en ningún lado, no responde a su rol, que es asignarle viviendas a la gente. (Expresidente del IVC, comunicación personal, año 2024)

Asimismo, otra de las entrevistas a agentes estatales destaca la relevancia del rol estatal y la función social de estas viviendas, incluyendo la clave interpretativa de la garantía de un derecho:

Esta vivienda tuvo participación del Estado, para alguien que no tenía el acceso a un derecho. (...) Para mí, lo que marca si es una vivienda social, es el Estado, al acompañar el derecho a la vivienda. No por lo estético, ni por todo lo otro. ¿De dónde surge? del derecho, y lo están garantizando. (Coordinadora del equipo territorial del IVC en Playón de Chacarita, comunicación personal, año 2023)

Es preciso advertir que estas asociaciones de la «vivienda nueva» con las características y funciones de la vivienda social que surgen en estos testimonios, no son frecuentes en el discurso estatal. De hecho, en el discurso del conjunto de agentes estatales, resalta la ya mencionada voluntad explícita de dejar de lado este tipo de asociaciones.

En el caso de los testimonios de los habitantes, cuando identifican que el rol asumido por el Estado es un factor de diferenciación de estas viviendas, esto no aparece vinculado a la obligación de garantizar derechos. De hecho, en muchos casos, no se identifica el motivo que puede haber impulsado al Estado a construir estas viviendas, o hasta se lo asocia a intereses especulativos.

Investigador: ¿Por qué piensas que el Estado construyó estas viviendas?

Entrevistado: *Hay muchos conceptos sobre esto, viste, no hay algo concreto, de “Yo creo que los hicieron para que la gente viva mejor”. No se puede decir “El gobierno construyó porque quiere que viva mejor”. ¿Cuál habrá sido el proyecto, el concepto sobre el que se hizo esto? No sé, hay muchos. No hay algo concreto, de “Fue por esta razón”. No se puede decir que se construyó por algo. (Habitante relocalizado a vivienda social en Playón de Chacarita, comunicación personal, año 2024)*

Pienso que el IVC cuando construyó quiso hacer negocios acá. No es que lo hizo para ayudar a la gente, sino con otro propósito. (Habitante relocalizado a vivienda social en Playón de Chacarita, comunicación personal, 2024)

En sintonía con lo que plantea Verón (2017) para el análisis de otros tipos de políticas habitacionales, algunos de los discursos estatales y de los testimonios de los destinatarios

recuperados en este trabajo, no reconocen los derechos vulnerados que impulsan o que se buscan resolver mediante este tipo de intervenciones, dando lugar a interpretaciones de corte asistencialista sobre la política pública.

Asimismo, aunque los habitantes identifican el carácter subsidiado de las viviendas, no lo vinculan a la voluntad de desmercantilización de este tipo de viviendas: “Una vivienda social me parece que es, digamos, cuando tienes beneficios. Cuando el Gobierno te da de alguna manera un subsidio, viste. Yo creo que de alguna manera a la gente le ayuda, a la gente de bajos recursos” (habitante relocalizado a vivienda social en Playón de Chacarita, comunicación personal, año 2024). “Yo siempre supuse que lo social, ese título de vivienda social, tenía que ver con darte la oportunidad de poder comprarla” (habitante relocalizada a Papa Francisco, comunicación personal, año 2024). “Para mí una vivienda social significa que es algo para personas de no tantos recursos, que puedan vivir en un lugar cómodo y tengan un pago mínimo, y mayores comodidades” (habitante relocalizada a la vivienda social en Playón de Chacarita, comunicación personal, año 2024).

Sin embargo, cuando se reconoce el carácter desmercantilizador de la vivienda social, se lo asocia únicamente a los mecanismos de acceso a la propiedad de la vivienda por parte de los destinatarios originales. En este sentido, la desmercantilización aparece como un carácter provisorio para estas viviendas, que no evita que el bien se incorpore posteriormente al mercado privado: “yo ya pagué toda la hipoteca. Estoy esperando la escritura que la pedí express, el de tres meses, cosa de en diciembre poder irme o venderlo” (habitante relocalizada a la vivienda social en Rodrigo Bueno, comunicación personal, año 2024).

Los habitantes entienden que una vez que las viviendas sociales son entregadas mediante créditos subsidiados, los actuales dueños están en su derecho de introducir estos inmuebles al mercado privado a los valores de mercado.

Entrevistado: *Voy a vender. El tema es así, el IVC te obliga a vivir cinco años. Después de cinco años, podés cancelar, ir a una inmobiliaria y vender a cualquiera. Me quedan 21 meses y la idea es irme a otra provincia con mi suegro, que también va a vender, y armar una vida allá. Después de los cinco años, te entregan la escritura y ahí hacés lo que quieres.*

Investigadora: Hacés lo que vos querés ¿qué significa? ¿Cómo tendrías que hacer para vender?

Entrevistado: *Vas a una inmobiliaria, ponés el cartel y el que lo ve, llama.*

Investigadora: ¿Y el IVC no tiene nada que ver?

Entrevistado: *No.*

Investigadora: ¿El precio lo fijás con la inmobiliaria?

Entrevistado: *la inmobiliaria, según dónde está y las dimensiones del departamento. (Habitante relocalizado a vivienda social en Playón de Chacarita, comunicación personal, 2024)*

Incluso, aunque algunos entrevistados reconocen la existencia de una cláusula provisorio de privilegio de compra por parte del gobierno, la consideran injusta:

A veces digo “En 5 años lo vendo”... Pero si lo vendo, me compran ellos mismos. El IVC. Entonces ¿cuál es la gracia? No... ¿Cuánto me van a dar? Ellos lo van a vender a más. Si nosotros queremos vender, ellos nos compran, eso nos dijeron. Si pasan cinco años y queremos vender, ellos lo van a recomprar. Para mí, está mal. Yo lo puedo vender a más. (Habitante relocalizada a vivienda social en Playón de Chacarita, comunicación personal, año 2024)

Como se advierte hasta aquí, los habitantes reconocen dos elementos característicos de la

vivienda social: a) el rol estatal en su producción y adjudicación y; b) su carácter subsidiado, que imprime lógicas de acceso, opuestas a las que rigen el mercado privado. Sin embargo, no se asocian estas características a la función social de estas viviendas ni a la sostenibilidad de sus objetivos.

Reflexiones finales

A partir del análisis de documentos oficiales y de entrevistas a agentes estatales responsables de diseñar y ejecutar los programas de integración sociourbana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, este trabajo se preguntó por el papel que asume la política de vivienda social en estos programas. Los resultados del análisis mostraron que, a pesar de que la construcción de vivienda social desempeña un papel central en estas intervenciones, desde el discurso oficial se lleva adelante una estrategia de negación y ocultamiento de este componente.

Como se presentó en los apartados anteriores, el borramiento discursivo de la política de vivienda es efectuado mediante tres argumentos o estrategias que fueron detectadas a lo largo de este trabajo. En primer lugar, se identifica una impronta de diferenciación y oposición entre lo que se reconoce como políticas de hábitat y políticas de vivienda. Esta diferenciación supone la atribución de una perspectiva estrictamente fiscalista y unidimensional sobre las políticas de vivienda y una definición multidimensional y profundamente urbana respecto a las de hábitat. Asimismo, supone una utilización política y electoral respecto de los modos indiscriminados en que las políticas de vivienda construyen y adjudican las soluciones habitacionales, en oposición a los criterios territorialmente focalizados y urbanísticamente planeados de las políticas de hábitat.

Sobre este punto, es preciso destacar que, aun cuando muchos trabajos antecedentes dieron cuenta que las perspectivas fiscalistas y unidimensionales que, efectivamente, han caracterizado a las políticas de vivienda desarrolladas en la ciudad históricamente, estos elementos no pueden ser pensados como atributos constitutivos de la política de vivienda en términos abstractos, ni de la vivienda social como producto de estas intervenciones. Por el contrario, se desprende de las características que asumieron este tipo de políticas en el país, en el marco de un modelo de bienestar parcial y fragmentario. Es decir que, aun cuando en términos conceptuales, el origen y función de la vivienda social radican en una consideración multidimensional y profundamente urbana del problema de la vivienda, estos elementos no estuvieron necesariamente presentes en las intervenciones en materia de vivienda desarrolladas en nuestra ciudad.

En segundo lugar, a pesar de que la construcción de vivienda social asume un rol relevante cualitativa y cuantitativamente para responder a varios de los objetivos de los programas de integración, desde el discurso estatal se asigna un rol subsidiario a estas intervenciones. En oposición a la impronta de «construir por construir» que se atribuye a las políticas de vivienda, los entrevistados identifican que las nuevas políticas de hábitat proponen construir únicamente cuando es estrictamente necesario. Estas necesidades, asimismo, se desprenden, principalmente, de los planes de obras de mejoramiento diseñados para cada barrio y, por lo tanto, la construcción de vivienda opera como una estrategia posibilitante de otras obras de urbanización. Asimismo, algunos de los testimonios de entrevistados sugieren que este posicionamiento político pudo responder a ciertas limitaciones político-económicas iniciales que pusieron freno a cualquier estrategia que apuntara a la construcción masiva de viviendas con impronta de sustitución en los barrios populares.

La tercera estrategia o argumento identificado en pos de la invisibilización de la política de vivienda consiste en la red denominación del producto de esta política. La vivienda

construida en el marco de los programas de integración sociourbana ya no se denomina «vivienda social», sino «vivienda nueva», y este reemplazo se inscribe en una estrategia de igualación material y simbólica respecto a las viviendas construidas por el mercado. El concepto de vivienda social se asocia al producto de las políticas de vivienda tradicionales, cuyos efectos negativos han sido advertidos por diferentes referentes teóricos y políticos.

La impronta de construir viviendas estatales con iguales niveles de calidad constructiva, arquitectónica y urbanística que las viviendas privadas, constituye un claro avance en la garantía de derecho al acceso a la vivienda en su máxima expresión; ya que, de este modo, se habilita el acceso a servicios habitacionales de calidad. Sin embargo, hemos alertado acerca de los riesgos asociados a la sostenibilidad de la función social de estos bienes que acarrea el borramiento simbólico de su origen estatal en su denominación.

Respecto a este punto, se destaca el alto nivel de permeabilidad del discurso gubernamental sobre el discurso de los habitantes y destinatarios de estas viviendas. Entre esta población, también existe cierto consenso en considerar que las viviendas en las que residen no son viviendas sociales y que las mismas se rigen por las normas de la vivienda privada y, por lo tanto, pueden ser incorporadas rápidamente en el mercado inmobiliario. Los habitantes que fueron entrevistados identifican (al igual que los representantes estatales), que la función social y el objetivo sociopolítico de la construcción de estas viviendas ha sido la motorización de las obras de mejoramiento de los barrios populares. Asimismo, muchos consideran que otro de los objetivos de la vivienda producida por el Estado ha sido el de facilitar el acceso a la propiedad de la vivienda de sus destinatarios y, como correlato, el crecimiento de su patrimonio.

Como se advierte, la igualación de la función de la vivienda social al de la vivienda privada fortalece cierta equiparación entre la noción del derecho al acceso a la vivienda y el acceso a la propiedad de un inmueble, a la vez que pone en tensión el principio de desmercantilización que opera en el origen de las viviendas producidas por el Estado. Incluso, la voluntad de incorporar, en el futuro próximo, este *stock* de vivienda producida estatalmente al mercado inmobiliario privado por parte de los habitantes y la disponibilidad de estrategias posibilitantes que dispone el Estado local, alerta sobre una posible re-mercantilización de estos bienes. Este proceso, se ve facilitado por la invisibilización de la condición de vivienda social de estos bienes y pone en jaque la función original de este tipo de viviendas.

Lo anterior, pone de relieve el problema de sostenibilidad de la función de la vivienda social y da lugar a numerosos interrogantes que serán profundizados en próximos trabajos: ¿en qué medida los discursos estatales de invisibilización de la vivienda social operan simbólicamente y materialmente en pos de la integración sociourbana de estas viviendas o, por el contrario, en facilitar procesos de privatización de bienes públicos? ¿En qué medida esta perspectiva en torno a la vivienda producida por el Estado se propone como una estrategia para resolver y garantizar el derecho al acceso a la vivienda? ¿Qué tipo de efectos puede generar esta igualación y absorción de la vivienda de origen estatal a la vivienda privada en términos de gentrificación y procesos de desplazamiento de los sectores populares de ciertas áreas de la ciudad?

Referencias

- Arqueros Mejica, M. S., Rodríguez, M. F., Rodríguez, M. C. y Zapata, M. C. (2019). Gobernanza neoliberal: una lectura crítica de la política de villas (2015- 2018). *Revista Pensum*, 5(5), 13–26. <https://doi.org/10.59047/2469.0724.v5.n5.26298>
- Ballent, A. y Liernur, J. (2014). *La casa y la multitud. Vivienda. Política y Cultura en la Ar-*

- gentina Moderna. Fondo de Cultura Económica de Argentina SA.
- Balmer, I. y Bernet, T. (2022). Housing as a Common Resource? Decommodification and self-Organization in Housing – Examples from Germany and Switzerland. En M. Dellenbaugh, M. Kip, M. Bieniok, A. Múleler & M. Shwegmann, *Urban Commons: Moving Beyond State and Market* (pp. 178-195). Urbanism. <https://doi.org/10.1515/9783038214953-012>
- Barreto, M. A. (2018). La política habitacional de Cambiemos: el retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina. *Estudios demográficos y urbanos*, 33(2), 401-436. <https://doi.org/10.24201/edu.v33i2.1733>
- Cravino, M. C. (2022). Desigualdades urbanas y normas para la intervención en asentamientos informales de la ciudad de Buenos Aires (1996-2019). *Revista De Direito Da Cidade*, 14(3), 2116-2153.
- Di Virgilio, M. M., Brikman, D. y Najman, M. (2020). Los conflictos por el acceso a la vivienda en la era PRO en la Ciudad de Buenos Aires. Hitos contemporáneos en una tradición de más de un siglo. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (15), 135-144.
- Díaz, M. P. y L’Huillier, F. J. (2023). Un estudio sobre la política de reurbanización de villas en la ciudad de Buenos Aires: la integración sociourbana bajo reflexión. *Pilquen*, 26(1), 89-115.
- Durand Ponte, V. M. (2010). *Desigualdad social y ciudadanía precaria: ¿Estado de excepción permanente?* Instituto de Investigaciones Sociales/Siglo XXI Editores.
- Fernández Wagner, R. (2004). La construcción y deconstrucción histórica de lo social en el acceso a los bienes y servicios del hábitat. *Revista Invi*, 19(50), 13-22.
- Giambartolomei, M. (2019, 6 de junio). *La urbanización de la villa Rodrigo Bueno genera un nuevo barrio en las tierras más caras de la ciudad* [Fotografía]. Diario La Nación. <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/la-urbanizacion-villa-rodrigo-bueno-genera-nuevo-nid2254586/>
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2023). *Hacia la integración: Tomo 1. Sistematización y aprendizajes en cuatro barrios populares (2016-2023)*. https://vivienda.buenosaires.gob.ar/hacialaintegracion_tomo1
- Guevara, T. A. (2021). Movimientos populares, Nueva Agenda Urbana, Derecho a la Ciudad e integración sociourbana. En M. M. Di Virgilio y M. Perelman (Coords.), *Desigualdades urbanas en tiempos de crisis* (pp. 108-123). Ediciones UNL.
- Kaztman, R., Beccaria, L., Filgueira, F., Golbert, L. y Kessler, G. (1999). *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*. Equipo Técnico Multidisciplinario para Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.
- Leal Maldonado, J. (1979). Vivienda y sociedad: “El análisis sociológico del problema de la vivienda”. *Reis*, (8), 89-102. <https://doi.org/10.2307/40182810>
- Najman, M. (2024). Vivienda social popular para qué, cómo y para quiénes: quiebres y continuidades en los paradigmas de la política habitacional porteña. *Cuaderno urbano: espacio, cultura y sociedad*, 37(37), 139-162.
- Najman, M. y Brikman, D. (en prensa). ¿Qué es la integración socio-urbana? Un análisis de las definiciones, alcances y obstáculos de la nueva política de reurbanización integral en las villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En C. Rodríguez (Coord.), *Transformaciones territoriales y del habitar en la RMBA en tiempos post Covid*. Colecciones IIGG/

CLACSO.

- Pérez, P. (2015, del 19 al 21 de agosto). La urbanización en América Latina: Las heterogeneidades en su producción y resultados [ponencia]. *I Congreso Latinoamericano de Teoría Social*. Buenos Aires. Argentina.
- Rodríguez, M. C. (2018). Políticas de hábitat, villas y ciudad: tendencias actuales y futuros posibles (Buenos Aires, Argentina). *Oculum ensaios*, 15(3), 495-517.
- Rodríguez, M. C., Arqueros Mejica, M. S., Rodríguez, M. F., Zapata, M. C. y Peralta, J. L. (2017). *Acerca de la integración urbanística y social en villas de la Ciudad de Buenos Aires*. Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires.
- Sánchez, S. I. y Baldiviezo, J. E. (2019). Los conjuntos habitacionales en los procesos de “integración socio-urbana”: los casos de Playón de Chacarita y barrio Padre Carlos Mugica. *Cuaderno urbano*, 26(26), 153-186.
- Trilla, C. (2001). *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*. Fundación La Caixa.
- Verón, N. (2017). *El derecho a la ciudad: Estrategias habitacionales, desalojos y política habitacional en el Centro de la Ciudad de Buenos Aires*. Serie Antropología política y económica. Antropofagia.
- Vommaro, G., Morresi, S. y Bellotti, A. (2015). *Mundo pro. Anatomía de un partido fabricado para ganar*. Planeta.
- Yujnovsky, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981*. Grupo Editor Latinoamericano.