

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

## **Políticas públicas de hábitat y suelo urbano. Algunos indicios de una relación complicada. Reflexiones a partir del análisis de los programas públicos de hábitat en el Gran Buenos Aires en los últimos seis años (2003-2008).**

JuanIgnacioDuarte.

Cita:

JuanIgnacioDuarte (2009). *Políticas públicas de hábitat y suelo urbano. Algunos indicios de una relación complicada. Reflexiones a partir del análisis de los programas públicos de hábitat en el Gran Buenos Aires en los últimos seis años (2003-2008)*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/123>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# Políticas públicas de hábitat y suelo urbano

## Algunos indicios de una relación complicada Reflexiones a partir del análisis de los programas públicos de hábitat en el Gran Buenos Aires en los últimos seis años (2003-2008)

**Por Juan Ignacio Duarte**<sup>1</sup>  
juanignacioduarte@gmail.com

### Resumen

A partir del año 2003, la política habitacional cobró en el país un fuerte impulso, acelerado por la puesta en marcha de los llamados “Programas Federales de Construcción de Vivienda” hacia fines de 2004.

Particularmente en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)<sup>2</sup>, luego de más de una década en la que la construcción de viviendas sociales había sido muy baja, se han construido o se encuentran en proceso de construcción 39 mil soluciones habitacionales<sup>3</sup>. Esos programas, tanto de construcción de viviendas nuevas como de mejoramiento urbano y regularización dominial, que han adquirido una escala diez veces mayor a la de la década anterior, están teniendo un impacto importante en términos cuantitativos.

En el marco de estos cambios, que se caracterizan por la importante presencia del Estado en materia de producción de la ciudad a través de la construcción de viviendas, el suelo se constituye en un elemento crucial por varias motivos: en primer lugar, porque la construcción de viviendas por el Estado en la escala en la que se está produciendo implicó la aparición de un fuerte demandante de suelo que no había estado presente en la década anterior; en segundo lugar, porque la puesta en marcha de los programas no ha sido

---

1. Licenciado en Urbanismo (UNGS) Becario ANPCyT, Instituto del Conurbano Universidad Nacional de General Sarmiento Doctorando en Ciencias Sociales (UBA).

2. El AMBA ó Gran Buenos Aires está constituido por la Ciudad de Buenos Aires y 24 municipios que la rodean. Ellos son: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Vicente López, Tigre y Tres de Febrero. En esta ponencia nos centraremos en los 24 municipios, a los que haremos referencia como “Conurbano Bonaerense”, “Conurbano” o simplemente “24 municipios”.

3. En este trabajo, el término “soluciones habitacionales” se utiliza para referir a cualquiera de los dos tipos de intervenciones que se analizan: construcción de vivienda nueva o mejoramiento de viviendas deficitarias, que puede incluir además la regularización dominial y el mejoramiento del barrio.

acompañada por la puesta en marcha de una política de suelo que facilite, o al menos disminuya las dificultades para obtener suelo destinado a la construcción de viviendas sociales; en tercer lugar, porque los cambios producidos en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)<sup>4</sup> durante la década del '90, implicaron una lógica de desarrollo urbano ligado a las rentas del suelo en las nuevas áreas de oportunidad, que no ha sido modificada aún a pesar de los cambios macro económicos producidos desde 2003; y por último, porque el proceso especulativo ligado, por un lado, a la nueva demanda de suelo en la periferia y; por otro lado a la falta de castigo al suelo ocioso, agudizan aún más la escasez, incrementando los precios del suelo.

En esta ponencia se pretende realizar una primera aproximación a la relación entre la política habitacional y la política de suelo, relación que como expresa el título, se presume conflictiva, además de identificar de qué modo se produce la articulación entre ambas. Este análisis se realizará en el Conurbano Bonaerense para los proyectos puestos en marcha entre los años 2003 y 2008, con el objetivo de identificar algunas coordenadas que permitan analizar cómo se da esta relación en el marco de la producción de la ciudad actual.

El trabajo se organiza en tres partes. En la primera, luego de un breve repaso sobre los cambios producidos en los últimos años en el rol del Estado en las políticas de vivienda, se remarca -en términos conceptuales- el papel que juega el Estado en los movimientos de los precios del suelo urbano y se definen una serie de conceptos teóricos que nos ayudan a comprender la formación de esos precios, a la vez que permiten enmarcar el análisis de las relaciones entre política habitacional y políticas de suelo. En la segunda parte, se repasan las características centrales del modo de abordaje que desde la definición de los programas habitacionales se hace de la cuestión del suelo. Además, se presentan algunos datos cuantitativos que permiten dar una idea de la cantidad de soluciones habitacionales puestas en marcha desde 2003, la demanda de suelo que ello implica y el sentido que adquiere en la producción de la ciudad metropolitana. Finalmente, en la tercera parte se plantean algunas reflexiones finales y coordenadas para, en un trabajo posterior, profundizar el análisis.

### **Breve reseña de los cambios recientes en el rol del Estado en la política habitacional**

En el marco de los profundos cambios producidos en el rol del Estado bajo el predominio de los gobiernos neoliberales de los '90, el papel del Estado en la política habitacional también sufrió importantes modificaciones. Básicamente, esta década se caracterizó por la ausencia de políticas habitacionales sostenidas y efectivas (Cravino, Fernández Wagner y

---

<sup>4</sup> Se adopta para este trabajo la definición de la RMBA definida por la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la provincia de Buenos Aires que comprende al AMBA y los siguientes municipios: Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Exaltación de la Cruz, General Las Heras, General Rodríguez, La Plata, Luján, Marcos Paz, Pilar, Presidente Perón, San Vicente y Zárate.

Varela; 2002) y en ese el Estado cumplía un rol de “facilitador”, siguiendo la tendencia marcada por los organismos internacionales.

Para Cuenya (2000), el mundo atraviesa un período de redefinición ideológica y política respecto del papel de los distintos actores en la satisfacción de las necesidades de hábitat. Esta misma redefinición se da al ampliar la mirada al conjunto de servicios que brinda la ciudad. La autora propone dos conceptos clave para comprender los profundos cambios: el primero está relacionado a la habilitación o facilitación; y el otro se refiere al partenariado o asociación de distintos actores.

La facilitación se refiere a la necesidad de que el Estado asegure el marco legislativo, institucional y financiero en el cual los emprendimientos del sector privado, de las organizaciones sociales y de los individuos puedan desarrollar efectivamente el sector de la vivienda. Por lo tanto, el Estado debe dejar de lado su función de productor de vivienda y asumir el papel de orientador y facilitador del desempeño del ámbito privado. Por otro lado, la noción de partenariado se refiere a la creación de nuevos escenarios de gestión que permitan aunar la acción de los diferentes actores (gobiernos, especialmente los locales, sector empresarial y organizaciones de la sociedad civil).

Así, en Argentina, la reforma se organizó fundamentalmente mediante la reestructuración del FONAVI, descentralizando sus recursos en las provincias mediante la creación del Sistema Federal de la Vivienda y la reorganización del Banco Hipotecario Nacional, primero transformado en un banco mayorista y luego privatizado. Al mismo tiempo se diseñaron programas dirigidos a la regularización dominial y mejoramiento barrial, con alcances acotados y coyunturales, siguiendo las pautas focalizadoras de las políticas sociales neoliberales. Cravino y otros (2002), llegan a sostener que la concepción de vivienda social fue abandonada en las acciones de las políticas neoliberales y en las recomendaciones de las agencias internacionales.

Luego de la profunda crisis de comienzos de la nueva década, en el año 2003 se comienza a gestar un cambio en el papel del Estado frente a la cuestión habitacional, produciéndose un giro re-centralizador de la política de vivienda, que va a constituirse en un eje central de la obra pública estatal nacional.

Nuevos y cuantiosos fondos federales se destinan a la construcción de soluciones habitacionales, quedando el sistema de la vivienda integrado por dos fuentes de financiamiento: los fondos del FONAVI, que siguen distribuyéndose a través de los Institutos Provinciales de Vivienda (IPVs) tal como se lo venía haciendo; y los fondos federales, que el ejecutivo nacional gira a las provincias o distribuye directamente a través de los municipios<sup>5</sup> según los casos. Los fondos federales son los que explican la mayor

---

<sup>5</sup> En una variante del Plan Federal de Construcción de Viviendas que se conoce como de Construcción de Viviendas con Municipios”.

parte (en términos cuantitativos) de la política habitacional desarrollada en los últimos seis años. El monto para el Plan Federal de Construcción de Viviendas asciende en la primera etapa a 3.875 millones de pesos destinados a la construcción de 120 mil viviendas. Para la segunda etapa (convenios plurianuales) se estima una inversión de 17.400 millones de pesos para la construcción de 300 mil viviendas.

La ejecución se ha realizado a través de diversos programas. El diseño y lanzamiento de los mismos se fue anunciando desde mediados de 2003, cuando se lanzan los primeros tres: “Reactivación de obras del FONAVI”, “Solidaridad Habitacional” y el “Programa Federal de Emergencia Habitacional Techo y Trabajo” (PFEHTyT). Este último apunta a la construcción de viviendas a través de cooperativas integradas por desocupados, con la intención explícita de reducir los niveles de desempleo y paliar la emergencia económica, social y habitacional. A fines de 2004, con el lanzamiento de los programas federales se pone en marcha la herramienta a través del cual se construirán la mayor parte de las soluciones habitacionales del período. La estrategia consiste en la construcción masiva, ahora a través de empresas constructoras, con el objetivo explícito de fortalecer el proceso de reactivación económica del sector de la vivienda, reducir el desempleo y el déficit habitacional. En ese momento se lanza también el programa “Mejor Vivir”, cuyo objetivo está orientado a desarrollar 140 mil mejoramientos habitacionales en viviendas deficitarias. Finalmente, con el lanzamiento durante 2005 del “Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios”, que apunta a intervenir en los asentamientos informales<sup>6</sup>; y el “Subprograma para el Mejoramiento del Hábitat Urbano, Obras de Infraestructura y Complementarias”<sup>7</sup> que apunta a construir obras de este tipo para habilitar las viviendas que se construyen a través de los fondos federales, se completa el abanico de programas que comprenden esta ola re-centralizadora de la política de vivienda.

Pero en la provincia de Buenos Aires, el cambio no sólo estuvo en el papel del Estado y en el monto de la inversión destinada al sector, sino que también se produjeron modificaciones en la distribución territorial de las viviendas. Mientras durante la década de 1990, en el Conurbano se construyeron muy pocas viviendas sociales, los programas federales lanzados desde 2003 se plantearon como objetivo la construcción de 102 mil viviendas (38 mil en la primera etapa y 69 mil en la segunda). La magnitud de las intervenciones efectivamente iniciadas en el Conurbano entre 2004 y 2007 equivale a lo que se construyó en los 27 años anteriores (período 1976-2003)<sup>8</sup>. Resulta obvio que el incremento de la demanda de suelo

---

<sup>6</sup> Por asentamientos informales entendemos tanto a las villas como a los asentamientos. Las características de cada una de estas dos modalidades de ocupación del territorio, se describen en Cravino, del Río y Duarte (2008), op. cit.

<sup>7</sup> Estos dos últimos se enmarcan dentro del Programa Federal de Construcción de Viviendas.

<sup>8</sup> Informe realizado por el Equipo InfoHábitat (Instituto del Conurbano Bonaerense - UNGS) para la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación (SSDUV, 2007).

iba a tener impacto en los precios de esa mercancía. Se comenzaron a ejecutar 23 mil viviendas nuevas (en terrenos vacantes) y otras 15 mil viviendas o mejoramientos habitacionales en las tierras donde se encuentran las villas y asentamientos, a través del Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos<sup>9</sup>. Pero para entrar en el análisis de la relación entre política habitacional y política de suelo, conviene comenzar por recordar el rol que cumple el Estado en los movimientos de los precios del suelo. Asimismo, se realizará un breve repaso para comprender cómo es el proceso de formación de los precios del suelo.

### **El rol del Estado en la política urbana**

Con los anuncios del gobierno y el inicio de la construcción de casi 39 mil viviendas sociales en el Conurbano, se produjo la aparición en el mercado de un demandante que no había estado presente en la década anterior. Tanto la teoría como la comprobación empírica de la realidad nos indican que el Estado juega un papel fundamental en la política urbana y por ende en la definición de la estructura urbana de la ciudad. Esto genera impacto en los precios del suelo, puesto que ellos son en gran medida el reflejo de la estructura urbana<sup>10</sup>.

El rol central que cumple el Estado en la política urbana y que incide en los precios del suelo podemos desagregarlo, siguiendo a Jaramillo (1994), en cuatro funciones:

- a) El Estado como agente inmobiliario o constructor (de vivienda, infraestructura y equipamiento comunitario);
- b) El Estado como proveedor de infraestructura y prestador de servicios (redes de agua potable y desagües, redes de gas, recolección de residuos, etc.);
- c) El Estado como regulador de las actividades urbanas, a través de la definición de las normas urbanísticas que definen los usos e intensidades que se pueden desarrollar en un terreno y;
- d) El Estado como agente fiscal, a través de la definición de los impuestos y tasas que cobra, que inciden en los precios del suelo.

Las políticas definidas y ejecutadas por el Estado en base a estas funciones influyen en la determinación de los precios del suelo. El tipo de acción estatal sobre la que se centra esta

---

<sup>9</sup> En las villas y asentamientos donde interviene el SPFUVyA, uno de los requerimientos es que la tierra donde se intervendrá debe estar regularizadas en términos dominiales o encontrarse en proceso de regularización, lo que hace necesario adquirir la tierra.

<sup>10</sup> Un análisis más profundo sobre la relación entre la política urbana y los precios del suelo para el caso de la Ciudad de Buenos Aires puede verse en Duarte, 2006, tesis de Licenciatura en Urbanismo.

ponencia es el papel del Estado como agente inmobiliario o constructor. Sin embargo, remarcaremos que para morigerar los incrementos de los precios del suelo que genera el primero de los roles mencionados, se hace necesario combinar diferentes instrumentos a partir de los diversos roles que cumple el Estado.

Nótese que planteamos la necesidad de morigerar los efectos sobre los precios del suelo de la acción estatal como agente constructor y ello es así por la sencilla razón de que cuanto más costoso resulta el suelo, mayores son las dificultades de la población para acceder al mismo y también son mayores las dificultades del Estado para adquirirlo. Esta situación nos remite a la paradoja de un Estado que cumple un rol fundamental en la formación de los precios del suelo y que sin embargo, al momento de necesitar tierra para sus proyectos, termina padeciendo las consecuencias de su propia actuación. Por ello es necesario, y este punto lo retomaremos en las conclusiones, un cambio en la lógica de actuación estatal en materia de política de suelo, teniendo claro cuáles son los diferentes roles que el Estado cumple en la política urbana y con qué instrumentos cuenta para actuar.

Pero no debemos perder de vista que son diferentes niveles del Estado y dentro de este distintas agencias las que deben aplicar la variedad de instrumentos disponibles. Por ejemplo, mientras el gobierno nacional es quien define el cambio de rol del Estado en la política habitacional y en base a ello pone en marcha una política de construcción masiva de viviendas sociales, volcando cuantiosos recursos en el territorio, es el gobierno municipal y en menor medida el provincial, quienes tienen reservada la función regulatoria primordial del mercado de suelo. En el caso de la provincia de Buenos Aires, el marco regulatorio provincial lo constituye el Decreto-Ley 8912, sancionado en 1977.

Antes de seguir avanzando, repasemos a través de una breve reseña, cómo se forman los precios del suelo.

### **Breve reseña sobre la formación de los precios del suelo y el papel de la demanda**

La producción de cualquier mercancía requiere de un esfuerzo de su productor. Cuando esas mercancías se confrontan en el mercado por medio de transacciones monetarias, lo que se compara es la cantidad de trabajo que tiene cada una de ellas. Por lo tanto, el precio monetario de esa mercancía constituye el precio de producción, que consiste en el costo de producir ese bien, aumentado en una ganancia (Jaramillo, 1994).

Pero el suelo no es una mercancía más y se comporta de manera diferente. No es producto del esfuerzo de la sociedad sino que es resultado de la naturaleza, por lo que no puede (en términos físicos) ser producido<sup>11</sup> y como consecuencia de ello, el precio que asume será

---

<sup>11</sup> Exceptuamos aquí al suelo producido por los sistemas de polderización y otras técnicas de relleno de tierra sobre el agua.

totalmente independiente del trabajo y capital que un propietario puede introducir en él. Por estas razones, a corto y mediano plazo la oferta de suelo se mantendrá relativamente estable, aunque como veremos, no ocurrirá lo mismo con la demanda.

Por otro lado, sabemos que el precio del suelo depende fundamentalmente de cuestiones extrínsecas al mismo. Dicho de otro modo, adquieren gran importancia para la determinación de su precio las condiciones de su consumo. Pero esas condiciones no son uniformes en el espacio, además de que son de imposible reproducción. Sumado a ello, debemos agregar que existe un desfase entre la oferta relativamente inelástica<sup>12</sup> y la demanda, que crece por diferentes motivos entre los que podemos citar el incremento poblacional. Es por todas esas razones que los demandantes estarán dispuestos a pagar el máximo de sus posibilidades por una determinada localización, que dentro del espacio urbano resulta única e irrepetible. Es así que la demanda adquiere importancia primordial en la determinación del precio, es decir que estará determinado fundamentalmente por el tirón que ejerzan los demandantes Morales, (2007).

Pero la demanda no compite por suelo para su consumo, sino más bien por los usos que en términos económicos y jurídicos soporta ese suelo. Nadie compra suelo para consumirlo *per se*, sino para destinarlo a un determinado uso (Baer, 2008). Y cuanto más rentables sean los usos permitidos y mayor la intensidad de uso posible para ese terreno, mayor será su precio, por lo que podemos afirmar que el precio del suelo urbano dependerá básicamente del producto inmobiliario que se puede construir en él. Entonces, lo que se puede construir en un determinado terreno es lo que define su precio y no al revés, como muchas veces se tiende a creer. Como veremos más adelante, a la hora de pensar en políticas de suelo preventivas, la comprensión de este mecanismo resulta fundamental.

Los propietarios de suelo conocen bien este mecanismo, por lo que intentarán captar la mayor suma de dinero posible que los demandantes estén dispuestos a ofrecer por un determinado predio. El poder de los propietarios radica en que se encuentran en una condición privilegiada, ya que no sólo son propietarios de un bien que, como vimos, es único e irreproducible, sino que además tienen la posibilidad de retirar del mercado sus lotes cuando los precios que se ofrecen por ellos no los convengan de vender. Pero también pueden retirarlos cuando tengan expectativas de que esa porción de tierra se valore a futuro. Es así que se logra un efecto extra para la valorización del suelo, puesto que al retirarlo del mercado cae la oferta, ya de por sí restrictiva, y por lo tanto se incrementan los precios, con lo que esta práctica especulativa se suma a los demás factores que empujan los precios del suelo.

---

<sup>12</sup> Al menos en el corto y mediano plazo.



## **El abordaje de la adquisición de suelo en la formulación de la política habitacional**

### *Algunas aclaraciones metodológicas*

Los programas analizados en este trabajo, que forman parte de un conjunto más amplio de programas, se plantean la construcción de viviendas nuevas en terrenos vacantes pero también la construcción y mejoramiento habitacional en terrenos ocupados. Así, mientras mediante el Programa Federal de Construcción de Viviendas se construyen unidades habitacionales en nuevas localizaciones, el Sub Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos interviene en tierras ocupadas por los diferentes asentamientos y villas.

Podemos distinguir entonces dos situaciones bien diferentes para la adquisición de suelo por el Estado:

- a) Una de ellas la constituye la adquisición de suelo vacante, es decir que la adquisición se realiza *ex ante* que la población habite ese suelo;
- b) La otra forma se refiere a la adquisición de tierra ocupada, por lo que decimos que la adquisición se realiza *ex post* a que los pobladores habiten la tierra.

Ambas formas suponen procesos diferentes, fundamentalmente en términos de la negociación que debe llevarse a cabo, ya que mientras en la primera el Estado aparece en el mercado como un “demandante más”, en la otra situación requiere hacer frente a las presiones existentes detrás de la resolución del tema: por el lado de los pobladores, ya están asentados y reclaman una solución, mientras que por el lado de los propietarios reclaman un resarcimiento económico por no poder disponer libremente de sus tierras. Es por ello que se configura una forma de gestión muy diferente de la anterior. En esta ponencia reflexionaremos fundamentalmente sobre las adquisiciones realizadas *ex ante*, aunque se mencionen o se refiera en algún caso a las adquisiciones *ex post*.

### *La puesta en marcha de los programas*

El Plan Federal de Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo” se puso en marcha en el medio de la emergencia económica y social en la que se hallaba el país en 2003. Apuntaba a la generación de trabajo a través de las cooperativas integradas por desocupados. La condición para la ejecución de las obras en cada jurisdicción era que existiera suelo de propiedad pública y disponible para ser destinado a la construcción de viviendas. En ese marco, se pusieron en marcha (en sólo 7 de los 24 municipios del Conurbano) 3.804 viviendas, lo que representa el 11% del total de viviendas nuevas iniciadas (ver Cuadro N° 1).

Pero la mayoría de las viviendas se construyen bajo la implementación del PFCV y el SPFUVyA. La puesta en marcha se efectivizó mediante la firma de un convenio entre la Nación y las provincias argentinas para el primer caso y entre Nación, la provincia de Buenos Aires y los municipios donde interviene el programa en la segunda. En ese convenio se definieron las características de cada programa, la superficie mínima y el monto a financiar por cada vivienda con la infraestructura correspondiente, los requisitos que deben cumplir los proyectos presentados, etc.

En el caso del PFCV 1, para la Región Metropolitana (provincia de Buenos Aires) se definió una superficie mínima de 44 m<sup>2</sup> de vivienda a un costo de \$ 30.000 cada una. El convenio fija expresamente que es intención que este monto cubra la totalidad del costo de la vivienda, quedando a cargo de cada jurisdicción (las provincias) la realización de obras complementarias en los casos en que sea necesario y la posibilidad de incorporar mejoras en las viviendas. Respecto del suelo, lo único que se plantea es que deberá cubrirse con financiamiento extra por parte de las jurisdicciones en los casos en que éstas deban adquirir los terrenos. Vemos entonces que desde la Nación no se plantea al momento del diseño del programa ninguna estrategia para la adquisición de suelo, dejando ello como responsabilidad de las provincias y en el caso de nuestro análisis, en manos del Instituto de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA) ó bien de los municipios.

A diferencia del anterior, el PFCV 2 (plurianual) define para la Región Metropolitana superficies mínimas de 55 m<sup>2</sup> de vivienda a un costo de \$ 66.600 cada una. Se registran varios cambios en los convenios como la exigencia de que un mínimo del 5% de las viviendas deberán ser destinadas a personas con discapacidad. También se plantea la reserva de una fracción del cupo de viviendas de cada jurisdicción para que la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV) atienda demandas en los territorios provinciales. Pero la liberación de los fondos de este programa quedó atada a la finalización progresiva de las obras del PFCV 1, por lo que prácticamente no se han puesto en marcha aún. Se plantea, al igual que en el caso anterior, la intención de que el monto definido financie la totalidad del costo de la vivienda pero ahora habilita el financiamiento, a través de otro de los programas federales, de obras complementarias esenciales.

El financiamiento del suelo vuelve a dejarse en manos de las jurisdicciones y ahora se habilita la posibilidad de que los municipios y las entidades intermedias que aporten los terrenos puedan realizar los llamados a licitación.

En cuanto al SPFUVyA, el convenio marco plantea que la SSDUyV otorgará a los municipios un financiamiento no reintegrable para obras de urbanización de VyA que incluirá la construcción de viviendas nuevas y la mejora de las existentes, a la vez que no se excluye el aporte de otros programas federales que apunten al mismo objetivo. Se determina que los proyectos serán elaborados por los municipios, quienes los elevarán a la SSDUyV para su aprobación, a través del IVBA.

Entre las condiciones que deben reunir los proyectos, se plantea que la situación dominial de los terrenos debe estar resuelta o debe garantizarse su regularización antes de concluirse las obras. Es decir que se desprende del convenio, al igual que en los programas anteriormente mencionados, que la adquisición del suelo queda en manos de los municipios o la provincia. Es necesario analizar en qué medida se está cumpliendo la disposición que plantea que la regularización dominial debe estar concluida al momento de finalizar las obras, pero ello no será motivo de este trabajo. Sin embargo, un repaso por alguno de los proyectos nos permite adelantar que no en todos los barrios las gestiones en materia de adquisición y regularización del suelo están avanzando, con los problemas que ello implica para la posterior titularización de las viviendas a favor de los adjudicatarios de las obras.

Hasta aquí hemos repasado lo que se plantea sobre la adquisición de suelo en los convenios para la implementación de los programas. Sin embargo, resta ver en qué suelo se construyeron las viviendas sociales del Conurbano, es decir de qué manera se adquirió el suelo para la construcción de las viviendas sociales.

Cuadro N° 1. Viviendas nuevas y mejoramientos en el Conurbano Bonaerense (operatorias PFCV y PFEHTyT)

Municipios	Total soluciones habitacionales (2003-2008)		Programas Federales					
			PFCV (diferentes modalidades)				Emergencia Habitacional	
			TPU	TF	SPFUVyA		PFCVcM	PFEHTyT
			Viviendas	Mejoram.	Viviendas	Viviendas	Viviendas	Mejoram.
Almirante Brown	600	-	600	-	-	-	-	-
Avellaneda	2.230	-	-	-	2.230	-	-	-
Berazategui	785	-	748	-	-	-	37	-
Esteban Echeverría	2.498	-	2.498	-	-	-	-	-
Ezeiza	720	-	-	-	-	-	720	-
Florencia Varela	3.906	-	3.354	-	-	-	-	552
General San Martín	653	-	-	-	653	-	-	-
Hurlingham	372	-	-	78	-	-	294	-
Ituzaingó	0	-	-	-	-	-	-	-
José C. Paz	4.338	-	-	-	-	-	2.634	1.704
La Matanza	3.383	1.778	3.015	-	-	1.778	-	368
Lanús	0	-	-	-	-	-	-	-
Lomas de Zamora	1.184	-	-	-	1.184	-	-	-
Malvinas Argentinas	638	-	-	-	-	-	638	-
Merlo	140	-	-	-	-	-	140	-
Moreno	4.828	-	4.028	-	-	-	-	800
Morón	482	-	-	-	432	-	50	-
Quilmes	1.952	-	-	-	1.640	-	-	312
San Fernando	424	150	-	-	-	150	408	16
San Isidro	2.693	2.456	-	-	2.693	2.456	-	-
San Miguel	0	-	-	-	-	-	-	-
Tigre	232	-	-	-	232	-	-	-
Tres de Febrero	2.248	-	-	-	1.548	-	648	52
Vicente López	276	-	-	-	276	-	-	-
<b>Totales</b>	<b>34.582</b>	<b>4.384</b>	<b>14.243</b>	<b>78</b>	<b>10.888</b>	<b>4.384</b>	<b>5.569</b>	<b>3.804</b>
<b>Total soluciones habitacionales</b>		<b>38.966</b>						

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales del Instituto de Vivienda de la provincia de Buenos Aires. Se consignan la totalidad de las viviendas comenzadas a ejecutar hasta diciembre de 2008 en las diferentes operatorias del Programa Federal de Construcción de Viviendas y el Programa Federal de Emergencia Habitacional Techo y Trabajo.

*Cuadro N° 2. Soluciones habitacionales según tipo en el Conurbano Bonaerense (Programas PFCV, SPFUVyA y PFEHTyT)*

Total y porcentaje	Soluciones habitacionales totales (2003-2008)		
	Soluciones habitacionales	Viviendas	Mejoramientos
Cantidad	38.966	34.582	4.384
Porcentaje	100,00	88,75	11,25

Fuente: elaboración propia.

### *La adquisición de suelo para los programas habitacionales*

El Programa Federal de Construcción de Viviendas se llevó a cabo mediante diferentes operatorias, que apuntaban a captar suelo con distintas estrategias. Aquí podemos distinguir, siguiendo los diferentes programas o subprogramas, cinco opciones<sup>13</sup>:

- 1) El PFEHTyT construyó viviendas en tierras de dominio municipal ó bien en tierras de dominio privado. Este último caso se implementó en el municipio de Florencio Varela, donde personas que disponían de un terreno y formaban parte de alguna de las cooperativas, se construían sus viviendas en sus propios terrenos. Sin embargo, el municipio tuvo dificultades para que la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda le aprobara esa modalidad de ejecución en tierras privadas. Bajo la modalidad del Techo y Trabajo se construyó el 11% de las 34 mil viviendas nuevas, es decir 3.800 unidades.
- 2) El SPFUVyA interviene en tierras con diversas situaciones dominiales. Entre esas situaciones encontramos tierras de agencias estatales, algunas cedidas a los municipios o en trámite de traspaso, otras cedidas al IVBA, otras donde la propiedad es de la Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social Programa Padre Carlos Mugica, que transfiere directamente a los adjudicatarios. También hay varios casos de tierras privadas con leyes de expropiación sancionadas y no ejecutadas, tierras de dominio de privados que se encuentran en proceso de transferencia al Estado (Avellaneda), cesiones del Estado Nacional a organizaciones sociales (Quilmes), etc.

Bajo esta modalidad se construyó el 31,5% de las viviendas, es decir casi 11 mil. A su vez, hay que sumar poco más de 4 mil mejoramientos que en muchos casos

<sup>13</sup> Cabe destacar que las modalidades de adquisición de suelo, es decir, los instrumentos que se utilizan para adquirirlo, a veces se repiten para diferentes programas. Sin embargo, un detalle de ello daría para un trabajo en sí mismo, que no es la intención desarrollar aquí.

sirvieron para ampliar viviendas nuevas que eran de menor superficie a la requerida por familias numerosas.

- 3) Tierras fiscales: modalidad que fue casi anecdótica, ya que sólo se construyeron 78 viviendas en Hurlingham, es decir el 0,3% del total.
- 4) Tierras de dominio municipal: en este caso las viviendas se ejecutaron mediante la modalidad de construcción de viviendas con municipios. En estos casos, el municipio disponía de la tierra antes del lanzamiento de los programas ó bien fueron adquiridas exclusivamente para ello. Bajo esta modalidad se ejecutaron 5.500 viviendas, lo que representa el 16,1% del total.
- 5) A través de la modalidad Tierra y Proyecto Urbano (TPU) se interviene en tierras que aportaron las propias empresas constructoras,. Esta modalidad la implementó el IVBA a partir de la escasez de suelo detectada para llevar adelante la política habitacional. Consistía en un llamado a licitación en el que las empresas debían aportar el suelo para la construcción de las viviendas y definir el proyecto urbano del barrio. El precio por vivienda era fijo, es decir que no podía modificarse y el IVBA definió una serie de criterios para evaluar la localización de la tierra y el proyecto urbano del barrio, por lo que las empresas competían en base a las características del suelo que presentaban y el proyecto urbano diseñado. Bajo esta modalidad se ejecutaron poco más de 14 mil viviendas, es decir el 41,2% del total.

#### *Algunos indicios de una relación conflictiva*

El breve repaso por los convenios de los diferentes programas analizados, nos permitió observar que la Nación aborda el problema de la adquisición de suelo transfiriendo la responsabilidad al IVBA o a los municipios. Ese es un primer punto para remarcar la relación conflictiva, resultado del abordaje de la política de hábitat y la de suelo como dos cuestiones disociadas, antes que como partes de una misma política.

Sin embargo, resulta conveniente aclarar que el planteo anterior no debe entenderse como la afirmación de que el problema radica en que el Gobierno Nacional transfiera la responsabilidad de la adquisición de suelo a la provincia o los municipios, puesto que tampoco la solución sería que desde el nivel nacional se adquirieran los terrenos. En realidad, el problema es de raíz más profunda, ya que la cuestión central a discutir no es quién se hace cargo del suelo, sino cómo lograr que sea el Estado, a través de la política de suelo, quien defina y guíe de qué manera se da el proceso de conformación de la ciudad.

El análisis de lo realizado hasta ahora nos está mostrando un Estado que sigue la lógica del mercado, lo que da como resultado que la localización de las viviendas sociales se defina por la disponibilidad de tierra que el mercado (los propietarios) está dispuesto a destinar

para ese uso. Recordemos que del llamado a licitación para la construcción de 27 mil viviendas en la modalidad TPU, sólo se aprobó la construcción de 17 mil. Es decir que hubo un desfase entre la demanda de suelo (que cumpliera con determinadas condiciones) requerido por el Estado y la oferta que los propietarios estaban dispuestos a hacer ante esa demanda y en las condiciones determinadas. El desfase tuvo que ver con la falta de oferta por parte de las empresas constructoras y también porque la provincia rechazó algunas de las propuestas presentadas, debido fundamentalmente a la localización de los terrenos o a otras características de aquellos.

Pero la falta de oferta no se debe a que no exista suelo vacante para la construcción de viviendas, sino a que los propietarios hacen pesar sus expectativas de máximo y mejor uso para el suelo de que disponen. En la medida en que esas expectativas sean sobre un uso que tenga mayor capacidad de pago por el suelo que el uso vivienda social, los propietarios terminarán retirando del mercado los terrenos, hasta que la demanda esté dispuesta a pagar un precio que los satisfaga. De ese modo, se termina logrando un efecto extra sobre la valorización del suelo, ahora mediante la disminución de la oferta.

Es por ello que para poner en marcha una política habitacional activa que no colisione con una insuficiente oferta de suelo, ya de por sí restrictiva, se hace necesario aplicar esa política acompañada por otros instrumentos con los que cuenta el Estado para movilizar la tierra vacante, como por ejemplo una fuerte sobre alícuota a la tierra vacante, la declaración de zonas de urbanización necesaria, etc. De lo contrario, el Estado deberá conformarse con adquirir las tierras que los propietarios estén dispuestos a ofrecer en el mercado, con lo cual la localización de la vivienda social seguirá la lógica del mercado y se ubicará en los lugares que aquel le asigne. Y en varios de los TPU, la localización asignada fue tierra no incluida dentro del área urbana, por lo que los municipios debieron modificar sus códigos de zonificación para permitir la construcción de las viviendas sociales. Sólo para poner un ejemplo, ese fue el procedimiento adoptado en tres de los cuatro barrios construidos bajo esta modalidad en el municipio de Florencio Varela.

El análisis de la localización de las viviendas ejecutadas que se desprende del mapa N° 1 nos muestra otras dos cuestiones que reafirman el planteo de la relación conflictiva entre política habitacional y política de suelo. En primer lugar, se observa que en los municipios de la primera corona<sup>14</sup> predominan las intervenciones del Subprograma Federal de

---

<sup>14</sup> El Conurbano Bonaerense se divide en coronas de urbanización. Las coronas tienen la forma de anillos que rodean a la Ciudad de Buenos Aires y responden a la urbanización de los municipios en distintos momentos históricos (la primera corona es la de más temprana urbanización) y con diferentes niveles de desarrollo de la infraestructura e indicadores sociales. Los municipios que componen cada una de las coronas se mencionan a continuación. *Primera corona*: Avellaneda, Quilmes, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Hurlingham, Ituzaingó, Tres de Febrero, San Martín, Vicente López, San Isidro y San Fernando. *Segunda corona*: José C. Paz, La Matanza, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, San Miguel, Tigre, Almirante Brown, Berazategui, Florencio Varela, Esteban Echeverría y Ezeiza.

Urbanización de Villas y Asentamientos; mientras que en los municipios más alejados de la CABA predominan las viviendas construidas a través de la modalidad TPU y PFCVcM. Ello da cuenta de las diferentes realidades en cuanto a disponibilidad de suelo en ambos espacios, pero también nos muestra que la política de vivienda no previó al suelo como una limitante. Es por ello en los municipios de la primera corona sólo se pudieron construir viviendas a través del SPFUVyA. Por lo tanto, al no contar en dichos municipios con suelo vacante de disponibilidad pública, la construcción de viviendas sociales en nuevas localizaciones por fuera de las villas y asentamientos fue de imposible materialización.

Se observa además en la mayoría de los municipios y sobre todo en los de la segunda corona, un claro predominio de la construcción de grandes conjuntos (más de 200 viviendas) en detrimento de intervenciones de menor escala. Ello nos indica que en esos municipios la disponibilidad de suelo vacante permitió la edificación de nuevos barrios de viviendas y que en general fueron de grandes dimensiones, superándose en muchos casos las 300 unidades. Los barrios edificados debieron realizarse necesariamente, en muchos casos, en la periferia de la urbanización de esos municipios, extendiendo el área urbana existente y por ende la ciudad metropolitana. Esto último es particularmente claro en la modalidad TPU (ver mapa N° 1).

Ambas cuestiones nos muestran, de manera más concreta, la disociación entre política habitacional y política de suelo. Al pensar los programas desde la lógica de la obra pública, centrando los objetivos en la revitalización de la industria de la construcción, la generación de empleo y la reducción del déficit habitacional y sin abordar la cuestión del suelo, el resultado fue la construcción en gran escala, que claramente beneficia a las empresas medianas y grandes, en detrimento de otro tipo de proyectos. Así, se dejó de lado la posibilidad de aprovechar la política habitacional para llevar adelante una política urbana que apuntara a construir ciudad y por lo tanto que no se base en el crecimiento extensivo de la aglomeración.

El llamado a licitación en la provincia de Buenos Aires, en marzo de 2005, para la construcción de 27 mil viviendas bajo la modalidad TPU nos muestra al menos dos cosas: por un lado, que el gobierno provincial tomó cuenta de la limitación que implicaba la no disponibilidad de suelo; por otro lado, que parece haber priorizado la ejecución de la mayor cantidad posible de las viviendas asignadas por sobre otras cuestiones como por ejemplo el tamaño de los proyectos presentados. Si bien el llamado a licitación era para proyectos de entre 30 y 300 viviendas, en el Conurbano sólo se han construido barrios mayores a las 200 unidades. Además, mediante la compra de grandes fracciones de tierra se ejecutaron 3, 4 y hasta 5 proyectos en contigüidad espacial, lo que dio como resultado en varios casos barrios de más de 600 viviendas. Evidentemente, la presión por ejecutar todo el cupo asignado por Nación, que corría riesgo de perderse en manos de otras jurisdicciones, influyó en el gobierno provincial para priorizar este tipo de proyectos.



Cabría preguntarse si en las bases del llamado a licitación estaban dadas las condiciones para que se presentaran proyectos de menor envergadura a los finalmente aprobados. Si bien en ninguno de los convenios se ponen límites expresos acerca del mínimo de viviendas que debe tener cada proyecto, está claro que el diseño centralizado no ayuda a promover proyectos de menor envergadura que los ejecutados.

Se perdió entonces la posibilidad de construir conjuntos de pequeña escala en lotes más chicos que los efectivamente utilizados, de manera de aprovechar la política de vivienda para densificar zonas que admitieran mayores densidades ó bien donde se quisiera promover un mayor aprovechamiento de las infraestructuras existentes. En cualquiera de los casos, se trataba de aprovechar esta activa política de vivienda para apoyar la política urbana de cada municipio. Pero una condición para ello era que los municipios contaran con políticas activas de adquisición de suelo en marcha ó bien que pudieran poner en marcha rápidamente, de modo que les permitiera disponer de tierra para edificar otro tipo de proyectos. Y si bien hay que remarcar que ha habido excepciones en algunos municipios, esos casos son todavía minoría en el universo de los 24 municipios del Gran Buenos Aires. Esto también nos debe hacer reflexionar sobre el trabajo necesario para mejorar las condiciones de los gobiernos locales en el tema

Sin haber realizado un relevamiento exhaustivo en todos los gobiernos municipales, podemos mencionar entre los casos positivos a Moreno, que avanzó con el PFEHTyT en base a una muy interesante política de adquisición de tierra vacante previa a la existencia de los programas vigentes. De todos modos, para poder profundizar este tipo de análisis, queda pendiente indagar con mayor profundidad las razones que llevaron a los demás municipios a implementar los programas de una forma determinada y no de otra.

## **Reflexiones finales**

Hasta aquí hemos hecho un rápido recorrido por los diferentes roles que cumple el Estado en la política urbana, a la vez que analizamos cuáles son los mecanismos de formación de los precios del suelo. Posteriormente se repasaron algunos indicios que nos muestran las dificultades de diseñar y poner en marcha una política habitacional activa y de gran escala dissociada de la política de suelo. También se ha mencionado que la discusión no debe centrarse en qué nivel del Estado es el que paga el suelo, sino que el foco debe estar puesto en cómo desarrollar una política de suelo que permita al Estado guiar el proceso de conformación de la ciudad, en lugar de seguir la lógica que impone el mercado. En ese sentido, se ha mencionado la necesidad de aplicar de manera combinada diferentes instrumentos para morigerar los efectos que ciertas políticas aplicadas de manera dissociada generan sobre los precios del suelo.

Todo ello nos lleva a plantear la necesidad de encarar cambios en la lógica de actuación estatal en materia de política urbana, con particular énfasis en la política de suelo. Para avanzar en ello resulta fundamental conocer los mecanismos involucrados en la formación de los precios del suelo y tener claro cuáles son los efectos sobre ellos de las políticas aplicadas.

Si se comprenden estos mecanismos y los efectos que generan, seguramente será más productivo el debate sobre los profundos cambios necesarios en materia de política de suelo. Debemos tener claro que ante los recursos finitos con que cuentan las personas que necesitan una vivienda y los recursos también finitos del Estado, cada peso (\$) de incremento en los precios del suelo implica mayores dificultades para que las personas puedan acceder a él. Esa imposibilidad los lleva a demandar vivienda al Estado, que con los mismos recursos debe hacer frente al incremento de la demanda de vivienda y a mayores precios del suelo. Si recordamos que el incremento de la demanda ante una oferta relativamente inelástica (en el corto y mediano plazo) produce incrementos en los precios del suelo, el resultado es un círculo vicioso que empeora cada vez más la situación.

Más allá del panorama planteado a lo largo de la ponencia, queremos resaltar la existencia de políticas interesantes en materia de gestión del suelo en algunos municipios. El desafío consiste en indagar en esas experiencias positivas y analizar con mayor rigor sus resultados. ¿Qué políticas de suelo han desarrollado los municipios del Conurbano? ¿En qué marco se implementaron esas políticas? ¿Qué condiciones permitieron desarrollar las experiencias positivas? ¿Cómo se deben articular los diferentes niveles del Estado? ¿Qué papel debe jugar el gobierno de la provincia de Buenos Aires?

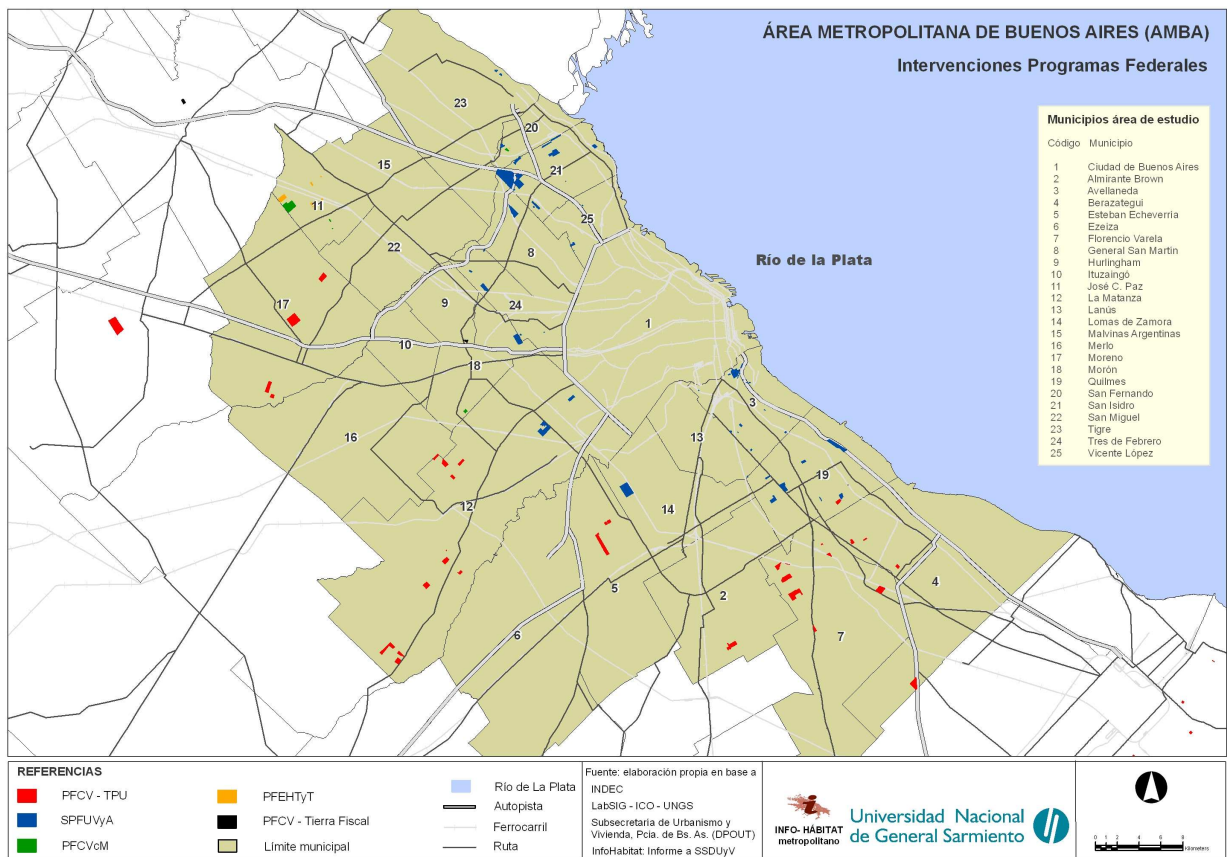
Seguramente estas preguntas no agotan las incógnitas que se nos aparecen, pero las respuestas permitirían comprender mejor bajo qué condiciones se puede mejorar la aplicación de los programas de hábitat.

*Cuadro N° 3. Viviendas nuevas por operatoria en el Conurbano Bonaerense*

Programa Federal de Construcción de Viviendas					PFEHTyT	
Total y porcentaje	TPU	TF	PFCVcM	SPFUVyA		
<b>Totales</b>	34.582	14.243	78	5.569	10.888	3.804
<b>Porcentaje</b>	100,0	41,2	0,2	16,1	31,5	11,0

Fuente: elaboración propia.

*Imagen N° 1. Distribución territorial en el Conurbano Bonaerense de las soluciones habitacional iniciadas entre 2003 y 2008 (operatorias PFCV y PFEHTyT)*



Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales del Instituto de Vivienda de la provincia de Buenos Aires. Se consignan la totalidad de las viviendas comenzadas a ejecutar hasta diciembre de 2008 en las diferentes operatorias del Programa Federal de Construcción de Viviendas y el Programa Federal de Emergencia Habitacional Techo y Trabajo.

## **Bibliografía consultada:**

Baer, L. (2008): “*La producción reciente del espacio residencial de la Ciudad de Buenos Aires. Un análisis desde la dinámica del mercado inmobiliario formal en los 2000*”; En seminario *Ciudad y programas de hábitat*; Instituto del Conurbano-Universidad Nacional de General Sarmiento; Los Polvorines; Buenos Aires.

Cravino, M. C., Fernández Wagner, R., Varela O.D. (2002): “*Notas sobre la política habitacional en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los años '90*”. En Andrenacci, L. (org.) *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*; Ediciones Al Margen - Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.

Cravino, M. C., Del Río, J. P., Duarte, J. I. (2008): “*Un acercamiento a la dimensión cuantitativa de los asentamientos y villas del Área Metropolitana de Buenos Aires*”. En: Cravino, M. C. (org.) *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*; Pp. 87-152; Universidad Nacional de General Sarmiento; Los Polvorines; Buenos Aires.

Cuenya, B. (2000): “*Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX*”; Versión corregida del trabajo presentado en el Seminario Internacional Gestión Local y Políticas Habitacionales; Universidad Nacional de Mar del Plata - Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Rosario; Rosario, 18 y 19 de noviembre de 1999.

Duarte, J. I. (2006): “*El mercado de suelo en la ciudad de Buenos Aires. Análisis crítico de su funcionamiento y su relación con la estructura urbana y las políticas públicas del Gobierno de la Ciudad*”; tesis de Licenciatura en Urbanismo; Universidad Nacional de General Sarmiento.

Hidalgo Dattwyler, R. (2007): “¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile”. *Revista EURE* (Vol. XXXIII, Nº 98), mayo; pp. 57-75, Santiago.

Jaramillo, S. (1982): “La tierra en el desarrollo urbano”. Ponencia presentada en el XIV Congreso Interamericano de Planificación de la Sociedad Interamericana de Planificación; octubre de 1982; Morelia.

Jaramillo, S. (1994): “Hacia una teoría de la renta del suelo urbano”. Ediciones Uniandes-IGAC; Bogotá.

Morales Schechinger, C. (2005): “*Notas sobre la regulación del mercado de suelo y sus instrumentos*”; texto preparado para el Curso de Educación a Distancia Mercados de Suelo en Ciudades Latinoamericanas.

Morales Schechinger, C. (2007): “*Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano*”; texto preparado para diversos cursos de Políticas de Suelo Urbano en América Latina del Lincoln Institute of Land Policy.

Yujnovsky, O. (1984): “Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981”. Grupo Editor Latinoamericano Buenos Aires.

## **Anexo**

### **Resumen de los convenios marco para la implementación del PFCV y PFCV II (Plurianual) y SPFUVyA**

#### **Plan Federal de Construcción de Viviendas**

**Cuarto:** es intención que el monto financie el 100% de su costo y el de su INFRA. Se admite financiamiento extra por las jurisdicciones para la adquisición de suelo, obras complementarias o mejoras en los proyectos.

**Séptimo:** cuando las jurisdicciones se comprometan a utilizar financiamiento complementario, deberán hacer expresa la disponibilidad de fondos.

**Noveno:** los financiamientos serán para cada obra y se materializará con un convenio por obra entre la SSDUyV y el IVBA.

**ANEXO 1:** viviendas a financiar en RMBA: 33.000 / superficie mínima: 44 m<sup>2</sup> / monto máximo x vivienda: \$30.000 / % sobre total país 25,5%.

#### **Plan Federal de Construcción de Viviendas II (Plurianual)**

**Segundo:** la SSDUyV se reserva una fracción del cupo de cada jurisdicción (en acuerdo con éstas) para atender demandas en su territorio...

Un 5% de las viviendas estarán destinadas a discapacitados, para las que se habilita hasta un 10% adicional en el precio por unidad.

**Tercero:** los pedidos por parte de las jurisdicciones para este programa se irán liberando en la misma proporción que éstas vayan terminando las obras financiadas a través del PFCV I y una vez agotado el cupo para este.

**Cuarto:** se establece una distribución inicial que se irá ajustando en base a criterios de eficiencia en la presentación de proyectos y llamado a licitación (entre otros) y eficiencia en el gasto (entre otros).

Asimismo, se establece que la SSDUyV podrá hacer uso parcial de los fondos de las jurisdicciones cuando advierte morosidad en los procesos de presentación de proyectos y llamado a licitación.

**Quinto:** es intención que el monto financie el 100% de su costo y el de su INFRA. Sin embargo, en este convenio se agrega la posibilidad de que la SSDUyV otorgue un

financiamiento complementario para obras imprescindibles a través del Subprograma Federal de mejoramiento del hábitat urbano, obras de INFRA y complementarias.

Se admite financiamiento extra por las jurisdicciones para la adquisición de suelo o mejoras en los proyectos, pero se agrega que NO se puede modificar el perfil socio económico de los beneficiarios.

**Sexto:** se agrega la necesidad de que los proyectos cumplan con los estándares mínimos de calidad, según consta en el documento respectivo.

**Octavo:** la Nación podrá retener los fondos FONAVI si las jurisdicciones no cumplen con el financiamiento complementario (en aquellos casos en que así lo hicieren).

**Noveno:** se habilita a los municipios (y a entidades intermedias de reconocida trayectoria- siempre que estén en condiciones de aportar los terrenos-), además de los IPV's, a realizar los llamados a licitación.

**Décimo:** cuando las obras se ejecuten por los cupos a favor de la SSDUyV, según arts. 2° y 4°, se determinará en el convenio los roles de la SSDUyV y el IBVA.

**Undécimo:** los adjudicatarios deberán comenzar a abonar las viviendas en un plazo no mayor a dos (2) meses desde la recepción de las obras y escrituradas en un plazo no mayor a seis (6) meses desde la adjudicación.

**ANEXO 1:** viviendas a financiar en RMBA: 69.000 / superficie mínima: 55 m<sup>2</sup> / monto máximo x vivienda: \$66.600 / % sobre total país: 23%.

Comparar este monto con el del PFCV 1 y compararlo con el incremento del índice de la construcción como una manera de ver si se reconoce mayor precio por el suelo.

### **Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos**

**Primero:** la SSDUyV otorga a los municipios un financiamiento no reintegrable para obras de urbanización de VyA que incluye la construcción de viviendas nuevas y mejora de las existentes.

**Segundo:** esto no excluye el aporte de otros programas federales que apunten al mismo objetivo.

**Cuarto:** el monto que financia la Nación podrá ser complementado por las jurisdicciones de manera que resulten acciones coordinadas y convergentes, que podrán ser en sucesivas etapas y deberán apuntar a solucionar el la precariedad habitacional en la que se encuentran las VyA.

**Quinto:** los proyectos serán elaborados por los municipios, quienes los elevarán a la SSDUyV para su aprobación, a través del IVBA. Dichos proyectos deberán reunir las siguientes condiciones:

- a) Tendrán el carácter de propuestas integrales, desagregándose en etapas cuando su magnitud o complejidad lo justifiquen.
- b) La situación dominial de los terrenos debe estar resuelta o debe garantizarse su regularización antes de concluirse las obras, incluso en el caso que exista un financiamiento complementario en los términos del artículo CUARTO.

Conseguir el instructivo a seguir por los municipios, entregado oportunamente por la SSDUyV.

**Octavo:** se suscribirá entre la SSDUyV, el IVBA y los municipios un convenio particular para cada obra.

**Noveno:** el IVBA dará el visto bueno de los certificados de obra y elevará los informes a la SSDUyV.