

SEGUNDO CONGRESO DE ECONOMÍA DEL NORTE GRANDE

Facultad de Ciencias Económicas – Universidad Nacional del Nordeste

“La Política Federal de Viviendas. Implementación del Programa Mejor Vivir en la Provincia del Chaco” 2018

Autora:

Sakamoto, Guiomar

guiosakamoto@hotmail.com

Pertenencia Institucional: Proyecto de Investigación Hábitat, Desigualdad y Políticas Urbanas. Desarrollo de pautas de

Intervención social AMGR. Acreditado en SEGCYT UNNE PI 16C004. Res C.S Nº 970/16. Sede IIDVI

Mesa 1: Estado y Políticas Públicas

Resumen

La política federal de viviendas que se inició en el año 2004 con el objetivo de lograr la reactivación económica y el incremento del empleo genuino a través de la obra pública. La implementación de esta política de vivienda tuvo la característica de *una recentralización, diseño, gestión y ejecución de la misma* (Fernandez Wagner, R 2015 en Hacia una Política Integral del Hábitat).

Pertenecieron varios programas con fines específicos, programa federal de construcción de viviendas, subprograma de urbanización de villas y asentamientos precarios, programa de mejoramiento de vivienda “Mejor Vivir”

Este trabajo tiene como objetivo describir y analizar críticamente la implementación en forma general del programa Mejor Vivir II (iniciado en el año 2010) en la Provincia del Chaco. Para ello haremos una síntesis de la política federal de viviendas y resaltaremos los puntos positivos y negativos del programa. Para concluir con lineamientos superadores.

Para ello, analizaremos la letra del programa y la implementación del mismo, tomando lo resaltado en entrevistas realizadas a funcionarios e inspectores de obras pertenecientes al Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Provincia del Chaco.

Palabras claves: política federal- déficit habitacional- soluciones- destinatarios

Justificación:

El déficit habitacional en la Argentina ha estado de manera constante en las agendas políticas de los gobiernos, sin embargo, no ha registrado una baja a pesar de los distintos programas aplicados.

Este déficit se ha mantenido constante en 3.480.000 viviendas, esto no significa que se necesita esa cantidad de viviendas nuevas para eliminarlo sino que hay que tener en cuenta el déficit cualitativo de viviendas.

Las políticas de los gobiernos generalmente han tendido a solventar el déficit cuantitativo dejando de lado el cualitativo.

El programa Mejor Vivir y Mejor Vivir II ha abordado el déficit cualitativo de viviendas. Este trabajo aborda de forma crítica la formulación e implementación de este programa en la provincia del Chaco, teniendo en cuenta preferencialmente, el rol de los actores y la caracterización de las soluciones habitacionales brindadas.

Introducción

Este trabajo es una síntesis de trabajos finales realizados en el marco de módulos pertenecientes a la Maestría en Gestión y Desarrollo de la Vivienda Social, concretamente del Módulo V Taller Integrador donde se analizaron exhaustivamente programas pertenecientes a la política federal de viviendas y el módulo 3 "Modelos de Gestión Habitacionales y Tipologías de Solución".

Este trabajo consta de tres partes, en la primera se describe brevemente la política habitacional de la Argentina, en la segunda se analiza la implementación del Programa Mejor Vivir en la Provincia del Chaco y por último se propondrán algunas pautas a tener en cuenta para una elaboración de propuestas superadoras.

El trabajo tomará para su análisis el rol de los actores involucrados, es decir: los técnicos, los beneficiarios, el Estado y los ejecutores; y las caracterizaciones de las soluciones habitacionales, tomando como anclaje su implementación en la provincia del Chaco.

Desarrollo

Primera parte: Breve descripción de las fases de la política habitacional

La política de vivienda en la Argentina fue variando a través del tiempo y según el perfil de los gobiernos. Podemos decir que la política habitacional es una resultante de un complejo juego de poderes e intereses, siguiendo a Rodolfo (2017), la podemos dividir en tres fases: Fase 1: Centralización (1972-1992), Fase 2: Descentralización (1992-2002). Fase 3: Recentralización (2003-2015)

Primera Fase 1 (1972-1992) Centralización:

Se corresponde con el modelo del Estado de Bienestar, en el cual el Estado ejerce el rol de promotor y desarrollador nacional como así también, un rol activo en la distribución de bienes sociales.

En esta etapa se produce un alto éxodo rural y esta población se vio obligada a resolver por sí misma, su inserción a la ciudad.

No existieron proyectos habitacionales para el sector rural.

Los sectores de inversión y de crédito se volcaron a la construcción de viviendas nuevas. El sector público se centra en la obra pública.

Con la vuelta de la democracia surgen dos procesos: 1- recuperación de competencias de las provincias como estados federales con capacidad e intención de regir sus propias políticas, originando un escenario de negociación permanente entre Nación – Provincia en la relación a la distribución de recursos

2- se da una mayor atención a la población pobre involucrada en los sectores sociales en que se concentra el déficit habitacional. Esto da lugar al surgimiento de acciones públicas dirigidas a atender las necesidades habitacionales de la población pobre, las que tuvieron un carácter parcial y coyuntural y no llegaron a proyectarse como políticas oficiales. (Rodolfo, La situación habitacional y las políticas públicas, S/F)

Segunda fase (1992-2002) Descentralización:

Corresponde al modelo neoliberal con mayor apertura, fortalecimiento y desregulación de los mercados locales.

El Estado deja de lado su rol constructor para pasar a ser un facilitador. *Es aquí donde la política habitacional nacional sufre un proceso de fragmentación impulsado x los procesos de descentralización de la administración de los recursos nacionales a las provincias* (Rodolfo, La situación habitacional y las políticas públicas, S/F)

Son, entonces las provincias, las que toman un rol protagónico en la administración del Fondo Nacional de la Vivienda.

La desregulación trajo consigo nuevas formas de consumo destinadas a sectores medios altos y altos como ser countries, clubes de campos, etc; modificando la periferia donde tradicionalmente se instalaban las personas de bajos recursos, elevando el precio de la tierra.

La producción de viviendas continuó siendo destinada a vivienda nueva entregada en propiedad a los sectores mejor posicionados.

En esta etapa, se incorpora el concepto de mejoras, es decir, la progresividad en los satisfactores de las soluciones habitacionales.

No obstante, la nación instrumentó políticas sociales compensatorias centradas en la atención de los sectores más desfavorecidos.

Años de transición (2000-2001) el contexto de crisis, recesión y desempleo, permite una vuelta a la centralización de la toma de decisiones.

Tercer fase: (2003 -2015) Centralización de la política pública.La Política Federal de Vivienda

El gobierno nacional que inició su mandato el 25 de mayo de 2003 propuso como uno de sus ejes de acciones más importantes realizar una fuerte inversión en obras públicas como estrategia de reactivación económica con un nuevo esquema de gestión. Con esta finalidad reestructuró la organización del Poder Ejecutivo, creando el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, como organismo centralizado responsable de estas acciones.

Dentro de la obra pública en el subsector viviendas se implementan una serie de programas: los programas federales. Los cuales en esta nueva fase, significarán una recentralización en el diseño, gestión y ejecución de la política habitacional en la Argentina, que subordina la actuación que habían tenido hasta la crisis _ con algunos grados de autonomía- los Institutos Provinciales de Vivienda. (Wagner, 2015)

La nueva política habitacional tuvo tres objetivos: a) generar por unidad de inversión la mayor cantidad de empleos; b) contribuir a distribuir ingresos a través del otorgamiento en propiedad de la vivienda a familias pobres y c) superar una situación habitacional desfavorable, produciendo una mejora sustancial en la calidad de vida familiar.

Para poder implementar estos programas las provincias debían firmar un acuerdo con la Nación.

Programas surgidos de la Política Federal de Vivienda son:

1. Programa Federal de Construcción de Viviendas
 - a. Subprograma de construcción de viviendas con municipios
 - b. Subprograma de urbanización de villas y asentamientos precarios
2. Programa Federal de Mejoramiento de Vivienda "Mejor Vivir"
3. Programa Federal de Emergencia Habitacional
4. Programa Federal de Reactivación de obras FONAVI

A pesar de los distintos rumbos de la política de vivienda, el déficit habitacional ha sido una constante a lo largo de las décadas.

Desde siempre, las soluciones habitacionales se han inclinado hacia la disminución del déficit cuantitativo de viviendas dejando de lado el cualitativo. No habiéndose logrado el objetivo de disminución del déficit.

Ahora bien, si tomamos en cuenta el total del déficit habitacional de la Argentina, el 70% se concentra en deficiencias cualitativas, concentrándose mayoritariamente en la población perteneciente al primer y segundo quintil de ingresos.

Figura 1. Déficit según los tipos de situación de carencia. Año: 2010. Diagnóstico y Planificación. Víctor Pelli¹

Total de hogares	12.180.000	100%
Hogares en viviendas aptas, en condiciones adecuadas de ocupación	8.700.000	71%
Hogares en viviendas precarias recuperables	1.670.000	14%
Hogares en viviendas precarias irrecuperables	480.000	4%
Hogares en hacinamiento por cuarto en viviendas aptas	480.000	4%
Hogares con hacinamiento de hogar	850.000	7%
Hogares con problemas de vivienda	3.480.000	29%

Figura 2. Acceso a la Vivienda y Segmentación Socio- económica²

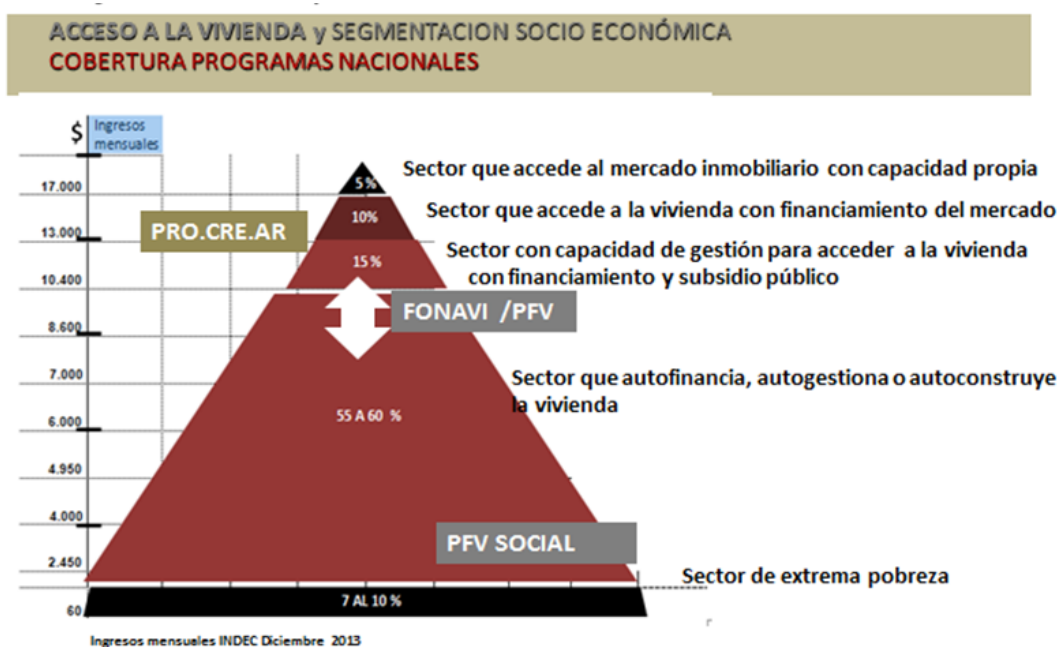


Gráfico 1 ACCESO A LA VIVIENDA Y SEGMENTACION SOCIO-ECONOMICA Fuente: Elaboración propia

Luego de haber contextualizado la política de vivienda en la Argentina y ubicando al Programa Mejor Vivir dentro de la Política Federal de Vivienda, ahora procederemos a describirlo.

Breve descripción del Programa Mejor Vivir y su implementación en la Provincia del Chaco

El programa habitacional Mejor Vivir, creado en el año 2003, dentro de la política federal de vivienda apunta a la disminución del régimen cualitativo de viviendas. Este está destinado a la terminación, ampliación, refacción de la vivienda de todo grupo familiar que necesite ser completada y/o mejorada; cuando a partir de su propio esfuerzo se haya iniciado la

¹ Pelli, V Diagnóstico y Planificación. Año 2010. Material utilizado en la Maestría de Gestión y Desarrollo de la Vivienda Social en el Módulo Introducción al Abordaje de la Vivienda Social Febrero 2017. Facultad de Arquitectura. UNNE

² Rodolfo, M B. Material Inédito utilizado en el Módulo "Modelos de Gestión Habitacional y Tipologías de Solución en la Maestría de Gestión y Desarrollo de la Vivienda Social. Septiembre 2017. Facultad de Arquitectura. UNNE

construcción de la vivienda única y no se cuente con acceso a las formas tradicionales de crédito.

“Debe destacarse en particular la innovación que representa el Programa Federal Mejor Vivir como alternativa para el abordaje del déficit cualitativo de amplia incidencia. El programa innova en los productos a realizar incorporan acciones dirigidas a la recuperación del parque deficitario construido aunque mantiene el modelo de intervención por obra pública”(Rodulfo, S/F)

El programa Mejor Vivir se implementa a través de un acuerdo marco entre el gobierno nacional y las provincias que lo suscriben en el año 2004 (entre ellas, la Provincia del Chaco). En su artículo Primero establece que su objeto *“contribuir a la resolución del déficit habitacional originado en parques de viviendas que, si bien esta construido con materiales no precarios carece de baño, no cuenta con instalación interna de agua o sus dimensiones no son adecuadas para el hogar que la habita”*

La resolución 1030/2010 menciona dentro de los objetivos del programa, además de la disminución del déficit cualitativo de vivienda, el de *“generar empleo formal y movilizar mercados locales de materiales en comercialización y producción”*

En cuanto a su forma de ejecución establece en su artículo Quinto que los proyectos sólo pueden ser ejecutados por empresas mediante licitaciones públicas (aunque en algunos municipios de la provincia fueron ejecutados vía administración).

Son los Institutos de Vivienda provinciales los que tendrán a cargo la selección de los proyectos y la ejecución de los fondos del programa.

En el año 2010 la Secretaría de Obras Públicas, dicta la Resolución 1030/2010 donde se establecen las cláusulas para la continuación del Programa Mejor Vivir bajo el nombre de Mejor Vivir II. En este programa además de los objetivos del primero, en este se agrega la regularización dominial cuando no puedan acreditar títulos perfectos sobre su propiedad.

Esta modificación se debió a que en la etapa de implementación en la primera versión del programa, muchas intervenciones no pudieron ser realizadas debido a la falta de título de propiedad.

Como mencionamos anteriormente, son los institutos de vivienda los encargados de elegir los proyectos que serán ejecutados. Respecto a las soluciones habitacionales, esta resolución establece la tipología de los módulos de mejoramiento, a saber: baño, cocina, tercer ambiente único con cocina, dormitorio con baño, cubierta, conexiones domiciliarias. La descripción de los principales ítems de obra: fundaciones, mamposterías, cubierta, solados, zócalos, revoques, revestimiento, cielos rasos, carpintería, pintura, instalación de gas, eléctrica y/o sanitaria, artefactos.

En mayo de 2011, el Instituto de Vivienda, dicta la Resolución Reglamentaria N° 0067116/2011 *“el Directorio instruye sobre la modalidad de implementación del Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir” y aprueba los prototipos y especificaciones técnicas de las soluciones habitacionales a ejecutar”*

En el convenio marco donde se determinan 26.000 mejoramientos para la región Nordeste correspondiéndole a la provincia del Chaco un total de 6.760.

La provincia del Chaco fue destinataria de más mejoramientos que los estipulados con un total de 14.000 intervenciones.

Análisis del Programa

Al tener como objetivo la mejora cualitativa del parque habitacional podemos establecer su relación con el concepto brindado por la ONU de vivienda adecuada aunque la Constitución Nacional habla de vivienda digna.

El enfoque de vivienda adecuada desde el enfoque de los derechos humanos implica que, esta tenga o logre determinados estándares de vida. Desde esta perspectiva, *“una vivienda adecuada combina aspectos estructurales con cuestiones sociales y coyunturales. Retomando a Pelli(2010), responde a un hábitat que es socialmente construido a partir de una estructura coherente con los paradigmas culturales de determinada sociedad o de un*

determinado grupo social y, además, funcional a su propia versión de las necesidades humanas.” (Zapata, 2017: 329)

Siguiendo con el concepto de hábitat, debemos ahora definir vivienda adecuada, Pelli habla de vivienda aceptable definiéndola como:

“La vivienda, en principio, cumple con sus prestaciones a través de bienes (elementos físicos y tangibles: cerramientos, volúmenes, instalaciones, artefactos), de servicios (provisión de fluidos necesarios y eliminación de fluidos residuales; provisión de acceso a redes de comunicación y traslado, etc.), y de situaciones (situaciones territoriales cercanía o lejanía; de jerarquización o desjerarquización social, con sus efectos de conflicto, rechazo, descalificación, aceptación, inclusión, etc.; de valorización o desvalorización económica de la vivienda como bien de cambio;

de mayor o menor riesgo físico, ambiental o de agresión social, etc.).

Requisitos que en nuestra cultura deben cumplir las prestaciones, es decir los bienes, los servicios y las situaciones, se expresan en condiciones que esas prestaciones deben cumplir para ser convalidadas como aceptables”

De aquí la importancia del programa ya que apuntando a viviendas construidas con materiales no precarios que, sin embargo, necesitan mejoras para brindar una calidad de vida “aceptable” a sus habitantes.

Aunque como se ha dicho, el porcentaje del déficit habitacional cualitativo es alto, en su primera etapa, muchas intervenciones no pudieron ser realizadas ya que las personas que habitaban las viviendas con deficiencias constructivas, no poseían título perfecto de propiedad.

Aquí debemos remitirnos al concepto de seguridad en la tenencia de la tierra. Siguiendo a Rolnik (2012) se entiende por tenencia a: el conjunto de relaciones con respecto a la vivienda y a la tierra, establecido en el derecho codificado o mediante acuerdos de tipo consuetudinario no oficiales o híbridos; y por seguridad de la tenencia; a aquella de tierra o vivienda que permite disponer de un hogar seguro y vivir en condiciones de seguridad, paz y dignidad.

Los países (entre los que se encuentra Argentina) que se encuentran bajo un paradigma neoliberal ponen el requisito de la propiedad para poder ser destinatario de este tipo de programas en detrimento de otras formas de tenencia. Se obstaculiza así la posibilidad de estos programas de atender a un alto porcentaje de familias. También queda al descubierto en estos casos la falta de coordinación entre los distintos programas (ya sean estos, nacionales, provinciales o municipales) los destinados a la regulación dominial.

Otro punto interesante a ser revisado en profundidad en trabajos referidos específicamente a la seguridad en la tenencia de la tierra, es el hecho de que en el sistema neoliberal se ha reducido únicamente el apoyo público a la propiedad privada en desmedro de otros mecanismos de tenencia como la propiedad colectiva, la propiedad indígena o el apoyo público a otros mecanismo como la propiedad privada o la vivienda en alquiler social.”

Rol de los Actores

Entendemos como actor al “sujeto colectivo que articula y representa demandas e intereses, que se constituye en un interlocutor legítimamente reconocido por otros actores, que formula y argumenta propuestas, busca construir ámbitos de diálogo y negociación con el Estado y con otros actores sociales; y desarrolla una voluntad política y prácticas de injerencia en las políticas públicas que los involucra” (Rodríguez & Taborda, 2009:23)

Diferenciaremos los actores intervinientes.

A) Los Destinatarios

El Convenio Marco establece en su Artículo Cuarto que “serán las jurisdicciones las encargadas de elegir los destinatarios de acuerdo a los parámetros establecidos”. La Resolución 1030/2010 del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Provincia del Chaco establece en su apartado 1.4 cuales son los requisitos que deben cumplimentar los destinatarios “las personas destinatarias de las obras deberán constituir un

grupo familiar y habitar una vivienda que por sus características requiera obras de complementamiento, ampliación y/o refacción. Las familias deberán acreditar títulos perfectos de su propiedad”. También establece los criterios de prioridad: familias numerosas, familias con miembros con capacidades diferentes y madres solteras jefas de familia.

Ahora bien tanto en la letra, como en la implementación, los destinatarios de las intervenciones no tuvieron participación alguna. Esto fue afirmado por el responsable institucional del Programa Federal de Mejoramientos de Vivienda, Mejor Vivir II.

No serían actores en el sentido definido anteriormente, ya que son simples espectadores sin tener ninguna instancia de participación.

B) Profesionales Involucrados

En la primera etapa de la implementación desde el 2004 al 2010, el equipo de profesionales del Instituto de Vivienda estuvo integrado por asistentes sociales, arquitectos e ingenieros. Durante este período la definición de las necesidades estuvo a cargo del equipo de asistentes sociales *“se creó una unidad ejecutora, se contrataron a un grupo de profesionales arquitectos, ingenieros y asistentes sociales, formando parte del plantel de inspectores de obra...destinados a tareas con exclusividad en el Programa Mejor Vivir...”*(Inspector de Obras del Programa Mejor Vivir I y actual Director de Empreendimientos y Obras Especiales de la Gerencia Operativa del IPDUV, responsable institucional del Programa Federal de Mejoramientos de Vivienda, Mejor Vivir II)

La Resolución 0063/27/2010, determina que es el inspector de obra quien definirá la solución más adecuada para el grupo familiar intervenido, desarticulando la unidad ejecutora especial.

De acuerdo a un informante clave (inspector de obras de muchos años), esta decisión se tomó debido a grandes diferencias entre el equipo de asistentes sociales y el de arquitectos e ingenieros, *“iban las asistentes, hacían el diagnóstico y a las viviendas les faltaba de todo, las personas veían lo que ellas anotaban...después íbamos nosotros a decirles que le íbamos a hacer un baño solamente (por ejemplo) y nos querían matar...”*

Esto deja a las claras la falta de trabajo interdisciplinar como así también, el carácter arbitrario en la toma de las decisiones, ya que deja totalmente facultado al inspector de obras. Se resalta la visión tecnocrática del Instituto de Vivienda, desmantelando el equipo interdisciplinario. Esto se debe a que en la formación universitaria aún prevalece el paradigma disciplinar. Sin embargo, lo fundamental es disponer de profesionales con competencia teórica-metodológica y ética- política en relación con las manifestaciones contemporáneas de la *“cuestión habitacional”*. Las particularidades de la cuestión habitacional están dada por el requerimiento de una diversidad de mediaciones referidas a las condiciones de producción material, social y simbólica del hábitat, por las que atraviesan los sujetos y grupos sociales en su vida cotidiana. Las actuaciones exigen concretar una combinación de estrategias y recursos de distinta naturaleza; de tal modo que les permita ir abordando simultáneamente una multiplicidad de objetivos, tales como: jurídicos, de desarrollo territorial, educativos, organizativos, entre otros, éstos propósitos están relacionados al enfrentamiento de los problemas o demandas” (Rodríguez, Taborda: 1)

C) Ejecutores :

El artículo quinto del Convenio Marco establece que este programa será ejecutado por empresas constructoras, aunque en la provincia del Chaco también se ha realizado por administración. Esto último ocurrió en municipios del interior de la Provincia del Chaco.

Las empresas se vinculan al programa a través del procesos de licitación pública, mientras que para las obras realizadas por administración, se firma un convenio entre el Instituto de Viviendas y la Municipalidad donde se realizarán las intervenciones.

El hecho de ejecutar a través de empresas constructoras trajo varios inconvenientes a la hora de presupuestar los trabajos, ya que los destinatarios de las obras eran desconocidos (no intervenían en el proceso). Es decir que la definición de los destinatarios era posterior a la contrata.

Las dificultades no estuvieron sólo a la hora de presupuestar sino que en la Provincia del Chaco, muchas veces, el programa Mejor Vivir fue aplicado a viviendas irrecuperables, es decir, pertenecientes al déficit cuantitativo y no al cualitativo.

Debido a lo expresado anteriormente (las dificultades en la presupuestación y los tipos de intervención necesaria), llevó a que el Instituto de Vivienda a través de su Gerencia de Proyectos, elaboró prototipos a construir.

Esto desvirtúa la naturaleza del programa, ya que se aporta un prototipo preestablecido sin tener en cuenta las particularidades del caso. “ *Este proceso que alejó la intervención de respuestas concretas a las necesidades de mejoramiento habitacional y consolidación urbana*” (Rodulfo, La situación habitacional y las políticas públicas, S/F:15)

Es decir, la lógica que operó en todo el desarrollo fue la de las empresas constructoras dentro de la del sector empresario. Esto se vio reflejado especialmente, en las soluciones habitacionales establecidas por el Instituto de Vivienda (módulos diferenciados).

D)El Estado

En el caso del programa analizado podemos ver que existe la presencia del Estado Nacional a través de la Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y los estados provinciales a través de sus Institutos de Vivienda. En la Provincia del Chaco, han actuado también algunos municipios, a través de un convenio firmado con el Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda. El convenio marco establece en su artículo primero que la Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda entregará a las jurisdicciones financiamiento no reintegrable a las jurisdicciones a través de convenios particulares por proyecto.

Los institutos de vivienda serán los encargados de seleccionar las intervenciones correspondientes.

Por lo expresado vemos necesaria la interrelación entre los distintos niveles de gobierno, sin embargo, esto en la práctica se ve dificultado muchas veces por diferencias partidarias.

En el caso del Programa Mejor Vivir, el Estado tiene el rol ya no de constructor sino de facilitador, respondiendo a la lógica de la segunda etapa de la política de vivienda de Argentina (con la excepción del caso de algunos municipios que realizaron los proyectos por administración).

Soluciones Habitacionales Realizadas en la Provincia del Chaco

A continuación nos referiremos a las soluciones habitacionales que se realizaron en la Provincia del Chaco a través del programa Mejor Vivir.

Como ya hemos dicho, el programa tuvo como objetivo disminuir el déficit cualitativo de viviendas, por lo tanto estaba destinado a construcciones realizadas con material no precario pero que necesitaban ampliación, no cuenta con instalación interna de agua o sus dimensiones no son las adecuadas. Es decir, esta destinado a viviendas que necesitan ampliaciones y refacciones

Podemos afirmar que la naturaleza del programa se vio desvirtuada en la provincia del Chaco, primeramente, por el hecho que el proceso de licitación pública se hacia antes de conocer quienes serían los destinatarios finales, por lo tanto, las soluciones planteadas en ese proceso eran “ficticias” .

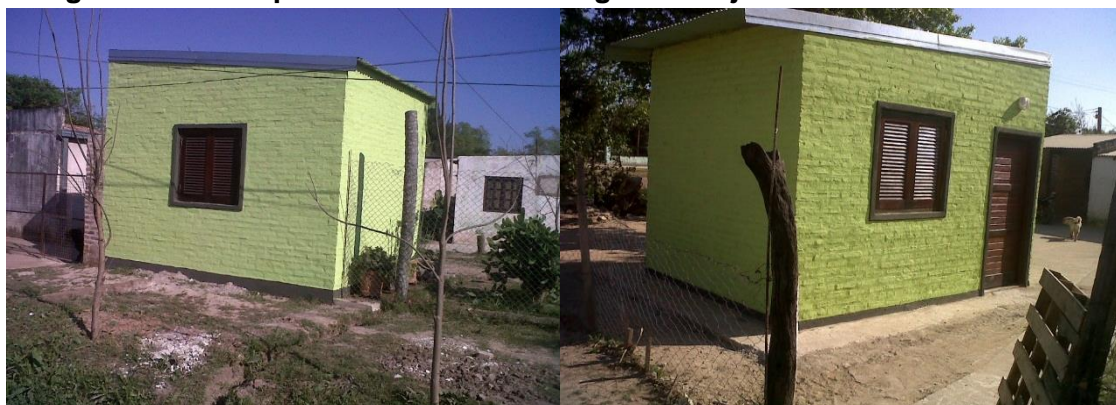
Aunque en la normativa el programa no estaba destinado a lugares donde no hubiera infraestructura, muchas veces se realizaron intervenciones en sectores de las ciudades que carecían de ella. Esto se debe a que muchas veces los distintos programa son vistos como

fuentes de fondos para las provincias y municipios, y los gobiernos los solicitan sin tener las condiciones que requieren para su implementación.

Otra situación a destacar es la influencia de las empresas de la construcción que como ya hemos dicho, ha sido la lógica que ha imperado en la implementación del programa. Esto hizo que se priorizara la visión de la empresa en cuanto a la posibilidad o no de realizar determinada intervención. Esto se relaciona con la falta de mirada multidimensional e interdisciplinar del hábitat ya que existe la necesidad de adecuar las normas vigentes como por ejemplo, los procesos administrativos y contables en el Estado, ampliación de las coberturas de seguros.

Retomando las ideas, las dificultades en la presupuestación, la realización de intervenciones en viviendas pertenecientes al déficit cuantitativo y no cualitativo, la falta de existencia de infraestructura en el lugar de las intervenciones; dieron lugar a que el Instituto de Vivienda, resolviera establecer módulos indicativos estandarizados a través de la Resolución Reglamentaria N° 0067116/2011 *“el Directorio instruye sobre la modalidad de implementación del Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir” y aprueba los prototipos y especificaciones técnicas de las soluciones habitacionales a ejecutar”*

Figura 3 : Prototipos indicativos del Programa Mejor Vivir – Provincia del Chaco³



Estos módulos muchas veces fueron construidos separados de la construcción de la vivienda, desvirtuando la naturaleza del programa.

No existió por parte del Instituto de Vivienda y/o por los municipios una planificación estratégica por lo que se realizaron intervenciones dispersas.

Reflexiones finales – Lineamientos para una propuesta superadora.

Al programa Mejor Vivir y su continuación Mejor Vivir II lo ponderamos positivamente por el hecho de abordar el déficit cualitativo, sin embargo, no escapa de fallas en su formulación e implementación. Mencionaremos ahora, algunos lineamientos para una propuesta superadora

1) Participación y Comunicación

Se evidencia tanto en la formulación como en la implementación, la falta de espacios participativos, los cuales son necesarios para el conocimiento, tanto de las necesidades como de sus satisfactores. Esta participación puede pensársela de distintas maneras,

³ Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Provincia del Chaco

formación de juntas vecinales, mesas de gestión, la realización de relevamientos y diagnósticos participativos.

Sugerimos la formación de una mesa de gestión para la toma de decisiones donde deberán estar representados el sector provincial, municipal, actores extraestatales, comisiones vecinales

En este punto tuvimos en cuenta el rol fundamental de la participación y la necesidad de hacer partícipe a las comisiones vecinales y las organizaciones no gubernamentales, estableciendo espacios de concertación (en nuestro caso la mesa de gestión), de tal manera de poner en relieve *“la participación y protagonismo de la población beneficiaria directa, “poniendo en el centro de las decisiones lo que ellos piensan de como satisfacer sus necesidades”* (Pelli, 2003:16). Esta participación debe ser en todas las etapas programa También debe existir una comunicación eficaz y la publicación de los actos, acciones y etapas

proponemos la participación – comunicación en todas las etapas del programa (por tal motivo incorporamos al área técnica un comunicador). Entendiendo entonces que “La comunicación implica un proceso humano de interrelación que incluye tanto a sujetos como a comunidades y a grupos sociales de diversas características. En ese proceso se construyen, transforman o reproducen las subjetividades de los participantes del mismo, así como se definen, legitiman y transforman actores, espacios y situaciones...” D Aveta (2017). Es decir que para que exista real participación debe haber efectiva Comunicación. “Sin comunicación e información no puede existir la participación, ya que la participación democrática se hace efectiva cuando los grupos interesados en un tema reciben información específica, conocen los canales de reivindicación y son alertados para las formas más apropiadas de consulta a las que pueden tener acceso. Pero además, los integrantes del colectivo deben poder constituirse en sujeto de los procesos de interacción comunicativa, y no en meros objetos de ella” (Abatedaga, 2008 en D Aveta 2017)

Esta suma de *participación + comunicación* se relaciona con el modelo de gestión denominado gestión asociada Rodríguez&Taborda (2009), algunas de sus características son: propicia la participación, propicia instancias de consultas, deliberación y toma de decisiones, equipos de trabajo flexibles, múltiples lógicas y búsqueda del equilibrio de intereses, co-responsabilidad entre los gobiernos(entre otras)

Otro punto a destacar en este punto es la “publicación de la administración pública en el diseño de mecanismos que la tornen socialmente responsable. Es fundamental la cuestión de la accountability.” (Cunill Grau, 1997:307), esta tanto en vertical como horizontalmente, permite demandas adicionales sobre el acceso a la información.

2) Formación de Equipos Técnicos Interdisciplinarios

Para un abordaje integral y multidisciplinar del problema habitacional es fundamental que los equipos técnicos sean integrados por profesionales pertenecientes a distintas áreas del conocimiento. Sugerimos la integración de equipos multidisciplinarios de profesionales pertenecientes mínimamente a las áreas de arquitectura_ urbanismo, derecho, economía, trabajo social, comunicación

Esto implica una desconstrucción de la educación disciplinar. Esta necesidad cada vez mayor de trabajar en equipos multidisciplinarios para el abordaje de problemas sociales, hace necesaria la intervención de docentes, investigadores y estudiantes universitarios con el objeto de revertir la formación disciplinar de las profesiones.

También es ineludible realizar planificaciones estratégicas y trabajos coordinados entre los distintos niveles de gobierno para que las intervenciones no sean dispersas en la ciudad, sino que se las realicen con metas barriales.

Se precisa de coordinación y trabajo conjunto entre los distintos programas que atienden distintas necesidades, de tal manera de trabajar en forma vinculada, ordenada y eficiente.

Por ejemplo, realizar las obras de infraestructura necesarias primeramente, para luego, actuar intra lote.

Se ha expresado que aunque han existido políticas de vivienda en todos los gobiernos, el déficit ha sido constante a lo largo de las décadas. Es inevitable, entonces una evaluación de los resultados obtenidos para no repetir los mismos errores y elaborar estrategias para el abordaje integral del hábitat, dejando de lado la idea de vivienda – casa habitación. Para la continuación de los programas es preciso asegurar el flujo de fondos, pudiendo incluso pensarse en un mínimo reintegro por parte de los destinatarios. Estableciéndose una cuota mínima de recupero del costo de las intervenciones teniendo en cuenta los ingresos de las familias de tal manera de garantizar la sostenibilidad en el tiempo del programa y la ejecución de nuevas soluciones habitacionales

La propuesta de equipos multidisciplinarios se debe a que entendemos al problema del hábitat y dentro de él, a la vivienda como un problema complejo. “la complejidad de un sistema no está solamente determinada por la heterogeneidad de los elementos (o subsistemas) que lo compone, y cuya naturaleza lo sitúa normalmente dentro del dominio de diversas ramas de las ciencias y la tecnología...la característica determinante de un sistema complejo es la interdefinibilidad y mutua dependencia de las funciones que cumplen dichos elementos dentro del sistema total...excluye la posibilidad de tener un análisis de un sistema complejo por la simple adición de estudios sectoriales correspondientes a cada uno de los elementos” (Garcia, 2006:87). Continuando con esta idea, valga la aclaración que los técnicos que forman el equipo son multidisciplinarios. En nuestra propuesta abarcamos obligatoriamente las áreas arquitectónica _ urbanística, económica, legal, social y comunicacional. Entendiéndose entonces por interdisciplina a la metodología y a los resultados obtenidos por equipos pluridisciplinarios. Garcia(2006)

Es necesario cambiar la formación de los profesionales egresados de las universidades donde aún predomina el paradigma unidisciplinar, por ello proponemos hacer partícipes a estas unidades académicas a través de docentes-investigadores, becarios, estudiantes. Lo fundamental es disponer de profesionales con competencia teórico-metodológico y ético-político en relación con las manifestaciones contemporáneas de la “cuestión habitacional. Las particularidades de la cuestión habitacional esta dada por el requerimiento de una diversidad de mediaciones referidas a las condiciones de producción material, social y simbólica del hábitat, por las que atraviesan los sujetos y grupos sociales en su vida cotidiana. Las actuaciones exigen concretar una combinación de estrategias y recursos de distinta naturaleza; de tal modo que les permita ir abordando simultáneamente una multiplicidad de objetivos, tales como: jurídicos, de desarrollo territorial, educativos, organizativos, entre otros, éstos propósitos están relacionados al enfrentamiento de los problemas o demandas” (Rodriguez, Tabora: 1)

3) La Necesidad de la Actuación en Forma Conjunta de Distintos Niveles de Gobiernos en este Caso el Provincial y Municipal

Tomando el concepto de intersectorialidad como “ *una premisa .. que la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales. Esta premisa le asigna un fundamento expresamente político a la intersectorialidad y se traduce en la asunción de que todas las políticas públicas que persigan estrategias globales de desarrollo, tales como la modificación de la calidad de vida de la población, deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente.*” (Cunill Grau, 2005)

Siguiendo la idea citada anteriormente vemos reflejada la idea del abordaje integral y multidimensional del hábitat de las necesidades habitacionales debe formularse en relación con las necesidades del habitar en su conjunto, de modo que la satisfacción de estas

necesidades por parte de la política habitacional (por las vías que luego se desarrollan), debe ser pensada siempre como una parte de la resolución integral del habitar adecuado.

Esto es fundamental para resolver las necesidades habitacionales de los sectores excluidos desde una perspectiva de superación de las situaciones de exclusión social, es decir, desde una perspectiva de integración social. (Barreto, 2014).

Para que la intersectorialidad sea real debe estar definida la administración de fondos. En nuestro caso proponemos que los fondos sean administrados por el gobierno provincial, creando una auditoría permanente integrada por un equipo interdisciplinario y multiactoral (teniendo en cuenta las distintas instituciones/organizaciones actuantes); con el objetivo de realizar el monitoreo y evaluación de la implementación in situ del programa.

Bibliografía

- Barreto M, Alcalá L, Benitez M.A, Fernandez ME, Giro M, Pelli MB, Romagnoli V (2014). *La política federal de la vivienda desde su implementación en Gran Resistencia(2003-2007).Análisis y recomendaciones*. Ciudad de Buenos Aires .
- Barreto, M, Alcalá L, Benitez M.A, Fernandez ME, Giro M, Pelli MB, Romagnoli V (s.f.). Un encuadre teórico-metodológico para el análisis de la Política Habitacional en R. EPHA, *Hacia una política integral del hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en la Argentina* (pág. 190).
- Garcia,R (2006). *Sistemas Complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Barcelona: Gedisa S.A.
- Cunill Grau, N (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Cunill Grau, N. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y la gestión en la política social. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, (pág. 1). Santiago de Chile.
- D´Aveta, A (2007) Presentación inédita power point, clase de Maestría Desarrollo y Gestión de la Vivienda Social . Facultad de Arquitectura - Universidad Nacional del Nordeste.
- Pelli, M. B. (2003). *La importancia del diseño participativo en la gestión urbana*. Resistencia, Chaco.
- Rodolfo. (S/F). *La situación habitacional y las políticas públicas*. Capital Federal: URBARED.
- Rodolfo. (S/F). *Políticas habitacionales en la Argentina. Aprendizajes*. Capital Federal. Argentina.
- Rodriguez,M Taborda, A (2009). *Análisis de las políticas públicas. Formación, estilos de gestión y desempleo: Políticas de Vivienda.Córdoba 1991-2007*. Córdoba: Brujas.
- Rodriguez, M Taborda, A. (s.f.). La actuación profesional estratégica en la cuestión habitacional.
- Rolnik, R (2012) *Informe de la relatora especial sobre una vivienda como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminar a este respecto*. Organización de Naciones Unidas. A/HRC/22/46