

# Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007)\*

Fecha de recepción: 21 de marzo del 2011 Fecha de aceptación: 16 de mayo del 2011

Miguel Ángel Barreto\*\*

Arquitecto. Magíster y Doctor en Antropología Social | Profesor Adjunto de Sociología Urbana y Desarrollo

Universidad Nacional del Nordeste, Argentina

mabarreto@arnet.com.ar

**Resumen** El gobierno argentino que asumió en el 2003 abandonó los lineamientos del modelo neo-liberal de los años noventa y adoptó una línea diferente de intervención del Estado en la economía y la sociedad. En ese marco, propuso como uno de sus ejes de acciones importantes realizar una fuerte inversión en obras públicas, a modo de estrategia de reactivación económica y generación de empleos. Con esta finalidad reestructuró la organización del Poder Ejecutivo, creando el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, un organismo centralizado responsable de estas acciones. En este marco incorporó como uno de los temas centrales de gobierno modificaciones a la política de vivienda, orientándola simultáneamente al mejoramiento del hábitat y a la reactivación productiva. Este trabajo caracteriza los cambios y las continuidades generales que introdujo esta política respecto a la implementada en los años noventa del siglo pasado, a partir de una metodología de análisis comparativa.

**Palabras clave autor** Política de vivienda, modelos de desarrollo, política federal de vivienda argentina.

**Palabras clave descriptor** Política de vivienda, modelos de desarrollo, programa federal de construcción de viviendas, urbanización.

\* Artículo de investigación científica derivado de los proyectos: PIP 112-200801-00634 de Conicet y Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica Orientados-Universidad Nacional del Nordeste (PICTO-UNNE) 2007 00100 de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT). Los contenidos plasmados en este trabajo son propios, pero se agradece la contribución y enriquecimiento a los siguientes integrantes del equipo de trabajo: Arq. Víctor Pelli (corresponsable del proyecto PICTO-UNNE), dra. Laura Alcalá, Mg. María A. Benítez, Lic. María Fernández, Mg. Marta Giró, Mg. María B. Pelli y Mg. Venetia Romagnoli (investigadoras en los proyectos); la Arq. Noel Depettris y la Arq. María José Kiska (Becarias SGCyT-UNNE).

\*\* Investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (Conicet). Director del Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional del Nordeste (IIDVI-FAU-UNNE).

# Changes and Continuity Housing Policies in Argentina (2003-2007)

**Abstract** The Argentine government that took office in 2003 abandoned the neoliberal guidelines of the 90's and introduced a new line of government intervention in economy and society. In this framework, the government introduced, as one of its main strategies, a large scale investment in public works in order to boost economy and to generate jobs. In order to fulfill this goal, the Executive Power organization was restructured and the Ministry of Federal Planning Public Investment and Services, which is a centralized organization in charge of these actions, was opened. Likewise, changes in housing policies were introduced as one of the main governmental strategies, focusing on the habitat improvement and the reactivation of production. This paper depicts the changes and general continuities that were introduced compared to the ones applied in the 90's using a comparative analysis methodology.

**Key words** Housing policy, development models, Argentina federal housing policy.

**Key words plus** Housing policy, development models, federal housing construction, urbanization.

# Mudanças e continuidades na política de moradia argentina (2003-2007)

**Resumo** O governo argentino que assumiu em 2003 abandonou os lineamentos do modelo neoliberal dos anos noventa e adotou uma linha diferente de intervenção do Estado na economia e na sociedade. Nesse arcabouço, propus realizar um forte investimento em obras públicas, como um dos seus eixos de ações importantes, a modo de estratégia de reativação econômica e geração de empregos. Com essa finalidade reestruturou a organização do Poder Executivo, criando o Ministério de Planejamento Federal, Investimento Público e Serviços, um organismo centralizado responsável por estas ações. Nesse marco, incorporou como um dos temas centrais de governo modificações à política de moradia, orientando-a simultaneamente à melhora do habitat e à reativação produtiva. Este trabalho caracteriza as mudanças e as continuidades gerais que introduziu esta política a respeito da desenvolvida nos anos noventa do século passado, a partir de uma metodologia de análise comparativa.

**Palavras chave** Política de moradia, modelos de desenvolvimento, política federal de moradia argentina.

**Palavras chave descritor** Política habitacional, modelos de desenvolvimento, construção de habitação federal, urbanização.

## Contexto de la política habitacional argentina a inicios del siglo XXI

Las consecuencias sociales de las reformas neoliberales del Consenso de Washington en América Latina obligaron a muchos países a impulsar cambios importantes de políticas en la primera década del siglo XXI. En Argentina —un país caracterizado por haber desarrollado tempranamente en esta región una cierta industrialización e instituciones del bienestar—, las políticas de desregulación y de apertura iniciadas con el golpe de Estado de 1976 y profundizadas en los años noventa culminaron en una profunda crisis económica, social, institucional y política, cuya máxima expresión se manifestó en los años 2001 y 2002.

En el primer trimestre del 2003, la población bajo la línea de la pobreza había alcanzado al 54% de la población, y la tasa de desocupación, al 20,4% de la población económicamente activa (Observatorio Social, 2011). Según Lozano, la devaluación de la moneda que produjo la salida de la dolarización de la economía en el 2002 provocó una caída del producto interno bruto (PIB) del 16% y una disminución del salario real del 24% (Lozano, 2005). Pero, además, aquella crisis trajo aparejada una fuerte deslegitimación de la política y una importante efervescencia social con graves conflictos de gobernabilidad, que tuvieron por protagonistas principalmente a los nuevos y numerosos movimientos sociales de desocupados surgidos durante los años noventa (organizaciones “piqueteras”) (Svampa y Pereyra, 2009) y, en menor medida también, a los sectores medios empobrecidos por la recesión económica, la devaluación de la moneda y la confiscación de sus ahorros.

Si bien en muchos de los países de América Latina la caracterización de las nuevas políticas se encuentra aún en debates no concluyentes, conceptos como *posneoliberalismo* son empleados con frecuencia en Argentina para analizar el nuevo modelo de desarrollo en marcha (Katz, 2004; García Delgado y Noretto, 2006). En este país, tras la salida de la dolarización de la economía, fue el gobierno del presidente Néstor Kirchner, asumido en mayo del 2003, el que impulsó importantes cambios en las políticas de desarrollo. Expresadas en ideas como: a) la recuperación de la soberanía y toma de decisión propia del Estado, b) la recuperación de las funciones del Estado y c) la necesidad de incorporarse al ámbito internacional sin ceder objetivos fundamentales sobre el crecimiento, el desarrollo y la distribución del ingreso, formuladas por este presidente en la asunción de su mandato (Gak, 2006), Argentina pasó a experimentar a partir de entonces un proceso de mayor autonomía de los organismos trasnacionales de crédito, un progresivo desendeudamiento externo, un importante crecimiento económico con alto superávit fiscal a partir del incremento de las exportaciones y, fundamentalmente, una mayor y diferente intervención del Estado en la economía y la sociedad, con finalidades como motorizar la economía real y el mercado interno, crear fuentes de empleos y mejorar las condiciones laborales, ampliar algunos derechos de protección social básicos (jubilaciones, infancia, etc.), incorporar las organizaciones sociales de desocupados a procesos productivos y a estructuras del Estado, darle mayor autonomía a la Corte Suprema de Justicia, no criminalizar y reprimir

protestas sociales, apoyar las luchas de los organismos de derechos humanos y, principalmente, invertir más en obras de infraestructuras y de equipamientos sociales, entre las que se incluyó la Política Federal de Vivienda.<sup>1</sup>

## Antecedentes de la política habitacional argentina

Como ya se publicó en otros trabajos (cfr. Barreto y Alcalá, 2008), desde el gobierno de la dictadura militar de 1976 y hasta 1989, Argentina había aplicado con muy pocas variaciones una política habitacional que autores como Ronaldo Ramírez (2002) denominaron *convencional*, de grandes conjuntos de viviendas colectivas financiados por el Estado a los asalariados formales. Aquella política estuvo influida por los paradigmas del desarrollo económico modernizador y el bienestar social, dirigidos principalmente a sostener la demanda a grandes empresas de la industria de la construcción, a generar empleo y a financiar a bajo costo viviendas “llave en mano” a la clase asalariada formal.

Aquella política se financió principalmente desde el Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi) y, en menor medida, desde el Banco Hipotecario Nacional (BHN).<sup>2</sup> Mientras que el Fonavi se orientó a los sectores más bajos de la escala de asalariados formales que no podían acceder por el mercado a una vivienda adecuada por medios propios, el BHN continuó con su perfil histórico de financiar las necesidades habitacionales de los sectores medios y medios altos de la escala salarial, obrando como una banca pública con fin social. Durante este periodo, los excluidos del sistema formal, que vivían en asentamientos irregulares o viviendas precarias, no contaron con asistencias

específicas de importancia, porque desde este paradigma se consideraba que tarde o temprano serían incorporados al sistema económico formal y que estos asentamientos serían erradicados.

La reforma neoliberal profundizada en 1989, a través de la Ley 23.696, modificó sustancialmente todo. Aquella ley privatizó gran parte de los bienes, servicios y funciones, hasta entonces en manos del Estado, y abrió el camino a la desregulación laboral y la eliminación de un número importante de empleos formales y de derechos sociales vinculados al salario. En este nuevo contexto, la política habitacional cambió significativamente, y si bien el Fonavi no abandonó completamente sus principios rectores anteriores, bajo lineamientos como los difundidos por el Banco Mundial, para que los Estados abandonen el rol de productores de vivienda y adopten el de “facilitadores” (1994), el gobierno trató de intervenir sobre todo el sistema habitacional para promover la vivienda, ya no como un derecho social, sino como un bien de acceso por el mercado.

En concordancia con esto, privatizó el BHN; impulsó la formación de mercados de capitales, merced a la privatización de los fondos de la seguridad social para estimular créditos privados, y reformó el Fonavi en aspectos como: el sistema de tenencia de las viviendas (para favorecer la titularización en propiedad privada), los tipos de soluciones (para dejar de construir grandes conjuntos de viviendas colectivas e impulsar pequeños conjuntos de viviendas individuales) y la participación del capital privado en la financiación (a través de programas cofinanciados y una nueva organización administrativa, descentralizando hacia los gobiernos provinciales y municipales competencias para la formulación

1 En el segundo trimestre del 2010, la tasa de desocupación fue del 7,9% de la población económicamente activa, y la población bajo la línea de la pobreza, del 3,1% de la población (Observatorio Social, 2011).

2 El Fonavi fue creado en 1973 por la Ley 19.929, a partir de un aporte obligatorio de los asalariados formales, que fue modificado por el gobierno militar a través de la Ley 21.581 de 1977, que estableció un nuevo régimen de funcionamiento y de financiamiento, basado en un porcentual de la recaudación del impuesto sobre los combustibles líquidos y el gas natural.

e implementación local de la política habitacional). Para esto último creó el Sistema Nacional de la Vivienda y el Consejo Nacional de la Vivienda (Ley 24.464 de 1995), que federalizó la aplicación de la política habitacional.

Lo novedoso de las reformas en la política habitacional de los años noventa fue la creación de una serie de programas nuevos fuera de la estructura tradicional del Fonavi, que contaron con financiamiento de los organismos internacionales de crédito al desarrollo (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, etc.), que actuaron en unidades administrativas independientes bajo el modelo de gestión del “gerencialismo” (Borja y Castells, 2002), a fin de impulsar acciones habitacionales “no convencionales” (Ramírez, 2002) como regularización dominial de tierras ocupadas ilegalmente, provisión de lotes con servicios, urbanización de “villas” y “asentamientos” y mejoramientos de viviendas precarias recuperables, implementadas en el marco de las nuevas políticas sociales, orientadas a la creciente pobreza que sobrevino al ajuste estructural. Esta nueva política operó desde el paradigma del desarrollo social, con una concepción más multidimensional y heterogénea de la pobreza, que fomentaba la participación de los destinatarios y la focalización de acciones específicas sobre grupos identificados.<sup>3</sup> Algunos gobiernos provinciales, a través de la nueva estructura descentralizada del Fonavi, también implementaron programas similares.

## Cambios y continuidades introducidos por la política federal de vivienda

Con base en una metodología de análisis creada para la investigación de la política habitacional, explicitada y aplicada en distintos trabajos (cfr. Barreto y Romagnoli, 2007; Barreto, 2008;

Barreto et ál., 2009 y 2010), se han tomado cuatro ejes de análisis comparativos, para analizar los cambios y continuidades producidos por la Política Federal de Vivienda durante el periodo de gobierno 2003-2007, en relación con la de los años noventa. Estos cuatro ejes de análisis son: a) las características de la *intervención* del Estado en el campo habitacional (actores participantes, recursos, etc.); b) los tipos de *soluciones* (*prestaciones*) brindadas por la política habitacional (bienes, servicios, etc.); c) los *destinatarios* (*poblaciones objetivo*) a los que se orientaron las soluciones, y d) el de la *implementación* (*formas de producción*) de las soluciones.<sup>4</sup>

## Características generales de la intervención del Estado en el campo habitacional

### Orientación política

Consistente con la idea de recuperar la capacidad del Estado en las políticas de desarrollo, el gobierno asumido en el 2003 impulsó cambios en la política de vivienda desde una perspectiva nekeynesiana. Según explica un documento oficial:

[...] tomando como punto de partida la caída del producto bruto nacional y el incremento de la desocupación y de las tasas de pobreza e indigencia por ingresos, al que había llegado el país en los años 2001-2002, se decidió incorporar como uno de los temas centrales de gobierno, una nueva política de vivienda, orientada simultáneamente al mejoramiento del hábitat y a la reactivación productiva, bajo la premisa que la inversión en el sector de la vivienda tiene múltiples impactos para superar situaciones económicas recesivas. (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda [SSDUyV], 2007, p. 1)

Según este documento, esta política habitacional tuvo tres objetivos: a) generar por unidad de inversión la mayor cantidad de empleos, b) contribuir a distribuir ingresos mediante el otorgamiento

<sup>3</sup> Los lineamientos generales de esta política se plasmaron en el documento oficial Plan Social 1995.

<sup>4</sup> Para cada uno de estos ejes se definieron unas variables e indicadores de valoración a partir de los cuales se analizó la información disponible del campo empírico, como documentos oficiales de la política habitacional y de las acciones programáticas creadas; resultados de la implementación de estas acciones, divulgados por el gobierno, o informes técnicos y publicaciones de trabajo de otros investigadores y centros académicos y distintos trabajos de campo que se han estado realizando desde inicios del presente siglo en el marco de los proyectos de investigación dirigidos.

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 el cumplimiento de estos objetivos, se plantearon las siguientes líneas de acción: a) fortalecer el organismo nacional de vivienda, concentrando en su estructura todos los programas y dotándolo de los recursos necesarios para desarrollar su gestión; b) desarrollar el trabajo en horizontal y de forma mancomunada con las áreas gubernamentales y no gubernamentales del ámbito nacional, provincial y municipal, que tienen relación directa con el mejoramiento del hábitat, la generación de empleo y la reactivación productiva, y c) fortalecer el Sistema Federal de Vivienda, canalizando a través de los organismos provinciales de vivienda los nuevos programas e incorporando un importante volumen de recursos al Fonavi. De esta manera se puso en marcha esta política de vivienda que no suprimió la existente, pero que la modificó en varios aspectos.

Debido a que la capacidad financiera de la política habitacional anterior dependía del buen funcionamiento del modelo económico promovido en los años noventa, la recesión económica había afectado considerablemente su capacidad a partir del 2000.<sup>5</sup> La nueva Política Federal de Vivienda produjo un reordenamiento importante de este sistema, implementando un aporte adicional significativo de fondos provenientes del Tesoro Nacional, transferidos a los gobiernos provinciales en forma de subsidios no reintegrables, tanto para regularizar el funcionamiento del Fonavi como para financiar un conjunto de programas nuevos.

Del total de la inversión realizada en el periodo 2003-2007 (sin considerar los programas financiados por los organismos internacionales de créditos), la recaudación tributaria del Fonavi transferida a las jurisdicciones fue de \$3.206.344.942,00,

equivalente a solo el 19,34% de lo que el gobierno nacional comprometió en total para las nuevas acciones, ya que los recursos adicionales aportados para los programas nuevos fue de \$13.376.251.963,16 (80,67%) (SSDUyV, 2007; Consejo Nacional de la Vivienda, 2008).

De esta manera buscó mejorar la estructura previa del Fonavi, impulsando acciones a) de fortalecimiento de áreas de los organismos provinciales, b) de optimización de la recuperación de los créditos o préstamos otorgados anteriormente por este fondo y c) de aportes de fondos adicionales no reintegrables para reactivar obras que al inicio de la gestión se encontraban con dificultades de continuidad. Por otra parte, insufló una importante cantidad de recursos bajo la forma de subsidios no reintegrables para implementar nuevos programas. Así mismo, permitió y reorganizó la continuidad de los programas financiados por los organismos internacionales de créditos e intentó estimular la participación del capital privado en el financiamiento de los sectores deficitarios con capacidad de ahorro. Pero esto último prácticamente no tuvo ningún impacto, porque el sector privado fue renuente a acompañar esta política.

El aporte de los recursos económicos adicionales de esta política contribuyó al mejoramiento que experimentó el gasto social en su conjunto a partir del 2003 en adelante respecto a la década anterior en el país (Lentini, 2010). Según esta autora, la participación de la función *vivienda y urbanismo* como porcentaje del PIB había sido francamente declinante —de manera inversa a la mayoría de las funciones sociales— desde los años ochenta, y especialmente durante la década de los noventa, hasta el 2002, año a partir del cual se dio un alza notoria hasta casi alcanzar, en el 2006, las cifras de principios de los años ochenta (0,73% del PIB). Aunque este indicador todavía no había logrado

5 El sistema de créditos privados había colapsado, los créditos internacionales al desarrollo se detuvieron y el volumen de tributación que alimentaba al Fonavi decayó considerablemente. Además, para paliar la crisis fiscal de los gobiernos provinciales, el gobierno nacional (mediante Ley 25.570) autorizó a las provincias a utilizar parte de los fondos del Fonavi, a fin de cubrir gastos corrientes, como salarios del personal del Estado, lo que desnaturalizó el sentido de esta política y afectó la producción habitacional.

superar el 1%, que es el parámetro internacional para esta función según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2009).

También aumentó la participación relativa de la función vivienda y urbanismo como porcentaje del gasto social. En el 2000 representaba el 1,78%, y en el 2006, el 3,44%. Para esta autora, entre el 2003 y el 2006 se puso en evidencia una voluntad política que priorizó determinados problemas sociales en la asignación del gasto social y que se tradujo en el incremento de la producción del sector. Esta prioridad estuvo fuertemente vinculada con la necesidad de reactivar la economía mediante la inversión en obra pública por el fuerte efecto dinamizador (Lentini, 2010). Hay que resaltar también el importante impacto que tuvo esta política en la generación de nuevas fuentes de empleo registrado (que fue uno de los objetivos explícitos de esta política), que resultó muy significativo para las regiones de menor desarrollo del país como las del norte argentino.<sup>6</sup>

### *Organización administrativa*

La gestión de la política habitacional de la década de los noventa se había caracterizado por dos aspectos: diversificación y descentralización. La primera sobrevino como consecuencia del desdoblamiento de acciones antes señalado: mientras que el sistema de créditos hipotecarios pasó a la banca privada, el Fonavi permaneció como parte de las políticas de obras públicas del Estado en la SSDUyV y los subsidios a la pobreza pasaron a funcionar bajo la jurisdicción de las políticas sociales. Sin embargo, debido a que esta última

línea se basó en el nuevo modelo gerencial de gestión implementado —sustentado en numerosos programas focalizados y autónomos, que contaron con unidades ejecutoras independientes entre sí—, se produjo una gran dispersión (y fragmentación) de acciones, bajo diferentes enfoques promovidos por los distintos organismos financieros internacionales, que trajeron también aparejada una gran fragmentación territorial de las acciones (Barreto, Benítez, Fernández, Giró y Zavala, 2007; Barreto, 2009).

La descentralización, por su parte, fue promovida con la creación del Sistema Federal de Vivienda, que dio a los institutos provinciales de vivienda facultades para administrar los fondos y formular e implementar políticas propias. Esta medida había diversificado las respuestas habitacionales en las distintas jurisdicciones (Lentini y Palero, 2001).<sup>7</sup>

La Política Federal de Viviendas iniciada en el 2003 produjo continuidades y cambios significativos en este sentido, porque si bien fortaleció el esquema federal de acuerdos a través del Consejo Nacional de la Vivienda y respetó la descentralización del Fonavi, modificó la Ley de Ministerios, al crear el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, para impulsar el desarrollo territorial, que pasó a centralizar la planificación, ejecución y control de toda la obra pública,<sup>8</sup> de manera tal que todos los programas financiados por los organismos internacionales de créditos al desarrollo, antes dispersos en distintas reparticiones del Estado, fueron centralizados bajo esta nueva cartera.<sup>9</sup> De igual manera, los nuevos programas fueron creados e implementados

6 Los informes periódicos del Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC) registran con claridad este incremento. En un estudio del 2007 afirma, según una estadística analizada, que la obra pública creció de forma considerable en los últimos años y que así fue uno de los factores de impulso del sector de la construcción. Entre estas inversiones se destacan claramente las orientadas a los planes de vivienda social, que impulsan tanto la actividad sectorial como la demanda de mano de obra. Ello influye significativamente en la caída de los altos índices de desempleo registrados en el país desde la década anterior, sobre todo en las provincias de menor tamaño relativo y en las más castigadas económicamente, donde la inversión pública cumple un rol fundamental (IERIC, 2007, p. 28).

7 Los institutos provinciales de viviendas fueron creados por la reforma del Fonavi de 1976 como organismos ejecutores de la política centralizada de vivienda.

8 En los considerandos del Decreto nacional 1283/03, de creación de este Ministerio, se señala "A los fines de reflejar con mayor precisión las metas de gobierno fijadas, en especial en materia de planificación de la inversión pública tendiente a un equilibrado desarrollo geográfico regional que consolide el federalismo, se estima aconsejable proceder a la creación de un ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios".

9 El Decreto 1142/03, que aprobó la estructura organizativa de este Ministerio, transfirió desde el Ministerio de Desarrollo Social a la SSDUyV los siguientes programas de hábitat: el Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica; el Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico (Propasa); el Programa de Emergencia para la Recuperación de las Zonas Afectadas por las Inundaciones; el Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del Noroeste y Noreste Argentino con Necesidades Básicas Insatisfechas (Prosoba); el Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares en Rosario (Rosario Hábitat) y el Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba).

bajo esta nueva dependencia, siendo la SSDUyV (dentro de la Secretaría de Obras Públicas) de este Ministerio la que concentró todas las acciones habitacionales.

A diferencia del Fonavi, que es un fondo que se trasfiere automáticamente todos los meses a los institutos provinciales de vivienda (y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y sobre el que estos disponen autonomía para la formulación de acciones habitacionales, los programas nuevos creados por la SSDUyV, si bien mantuvieron la autonomía de formulación de proyectos en dichos institutos, establecieron un sistema de transferencia, mediante el cual los recursos se asignaron a las jurisdicciones por proyectos aprobados, y así condicionaron por esta vía sus formulaciones.

También estableció restricciones a las soluciones de los proyectos, mediante pautas precisas sobre el costo y tamaño de las viviendas, otorgando un monto fijo por unidad de vivienda según sea el programa. Y si bien transfirió los recursos bajo la forma de subsidios no reintegrables, exigió a los institutos provinciales de vivienda contrapartes en la provisión de terrenos para la construcción de las viviendas y para algunas obras de nexos de infraestructura. Estos aportes obligaron a dichos institutos a disponer parte de los recursos del Fonavi para tales fines, lo que afectó las acciones propias iniciadas en el periodo anterior.

### *Participación de los agentes extraestatales*

La política habitacional de la Reforma del Estado había permitido la participación de los agentes extraestatales de diferentes maneras: por un lado, estimuló la participación de los actores financieros privados en el sistema de créditos hipotecarios individuales, donde los destinatarios participaron como consumidores de vivienda, pudiendo optar por el tipo de solución habitacional dentro de las opciones del mercado. El Fonavi, por el otro, si

bien dependió de las políticas de cada jurisdicción provincial, en términos generales, también dio participación al sector privado en la financiación y a gremios y asociaciones civiles, en la captación de la demanda, así como a la participación de los destinatarios en los sistemas de soluciones alternativas que implementaron las jurisdicciones para los sectores de menores recursos, lo que remedó en parte los modelos promovidos por los organismos financieros supranacionales. Estos últimos, en el marco del enfoque del desarrollo social, fomentaron, dentro de los programas focalizados que financiaron, la participación de los destinatarios en las tomas de decisión de los proyectos y, en algunos casos, en la producción de las soluciones habitacionales (mediante sistemas de autoconstrucción o ayuda mutua), desde la perspectiva del “empoderamiento” promovido por sus enfoques teóricos.

La Política Federal de Vivienda iniciada en el 2003 también tuvo continuidades y cambios importantes en este aspecto. La participación del sector financiero de la banca privada prácticamente fue nula por diferencias ideológicas con la gestión política general del gobierno. El Fonavi, en cambio, al continuar con su accionar descentralizado, siguió dependiendo de las políticas jurisdiccionales y, por lo tanto, se dieron cambios y continuidades locales, dependiendo en este caso de la gestión de los gobiernos provinciales, que aplicaron políticas muy diferentes entre sí. Por ejemplo, durante los años noventa, mientras Mendoza había alcanzado a implementar un sistema de mucha participación de los municipios y entidades intermedias, San Luis había implementado un sistema fuertemente centralizado y de escasa participación (Lentini y Palero, 2007). Por su parte, los programas financiados por los organismos de créditos al desarrollo continuaron implementándose bajos sus propios enfoques. El análisis particularizado de las políticas seguidas por las jurisdicciones provinciales durante este periodo escapa al análisis de este artículo.



Lo novedoso en esta nueva etapa fue introducido por algunos de los programas nuevos de esta Política Federal de Vivienda, que fueron diseñados para incluir los nuevos movimientos sociales de protesta de los años noventa y organizaciones de desocupados, bajo la forma de cooperativas de producción. Desde esta concepción, también se financiaron soluciones habitacionales a organizaciones gremiales (Uocra), sociales (Caritas) y políticas, que respaldaron la gestión del gobierno nacional. Más recientemente se dieron algunas experiencias novedosas, aún no debidamente evaluadas, como el sistema de la Fundación Madres Plaza de Mayo, el de organizaciones como la Túpac Amaru (de Jujuy) y la de los movimientos cooperativos que actuaron en el conurbano bonaerense. Estas modalidades compartieron el nuevo enfoque que le dio el gobierno a su política social, cuyo centro fue la incorporación de los excluidos a través de programas productivos y de empleos.

## Soluciones habitacionales

### *Instrumentos operativos y capacidad operativa*

Los instrumentos operativos implementados por la Política Federal de Vivienda iniciada en el 2003 continuaron con la modalidad de intervención por programas, introducida por la política habitacional de los años noventa, y crearon un abanico bastante amplio de programas nuevos, que, en términos generales, también continuaron con los tipos de soluciones que habían empezado a ensayarse durante los años noventa y que profundizaron su atención a los sectores más afectados por problemas de pobreza.

El conjunto de instrumentos operativos implementados en el periodo 2003-2007 quedó integrado con los programas nuevos (tabla 1), algunos

programas preexistentes del periodo anterior que se decidió su continuación (tabla 2), la continuidad del recurso del Fonavi transferido automáticamente a las jurisdicciones provinciales (tabla 3) y la continuidad de los programas financiados por los organismos internacionales de créditos al desarrollo (tabla 4).

Donde ocurrió un importante cambio respecto al periodo anterior fue en la capacidad operativa de la política habitacional, dado que —por la magnitud de recursos adicionales asignados— la cantidad de soluciones habitacionales implementadas alcanzó un récord histórico, tal como se evidencia en la figura 1.

El total de hogares en viviendas deficitarias existentes en el 2001 representaba el 26,2% de los hogares del país (2.640.871 sobre 10.073.625 hogares).<sup>10</sup> De dicha cantidad, las soluciones de la Política Federal de Vivienda del periodo 2003-2007 (sin contar los programas con financiamientos internacionales) comprometieron recursos que alcanzaron a cubrir el 17,5%, y si se considera que ellos se orientaron exclusivamente a los tres primeros quintiles de ingresos, esta cobertura alcanzó a cubrir el 19% de la población destinataria teórica (figura 2).<sup>11</sup>

### *Concepción de las soluciones habitacionales*

La política habitacional de los años noventa, siguiendo la recomendaciones de los organismos internacionales y recibiendo las fuertes críticas realizadas desde varias décadas atrás por autores como John Turner a la construcción masiva de conjuntos habitacionales (Turner y Fichter, 1976), había introducido innovaciones en la concepción de las soluciones, tanto por medio de los programas financiados por estos organismos como por medio de los programas especiales orientados a los sectores en situaciones de pobreza,

10 Según lo estableció un estudio de déficit habitacional realizado por la SSDUyV, en el 2003, que sirvió de base para el diseño de esta política (SSDUyV, 2003).

11 Hay que tener en cuenta que los dos primeros quintiles de menores ingresos concentraban en el 2001 el 79% del déficit habitacional establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) y el tercer quintil, el 13%, es decir, los tres quintiles de ingresos inferiores tenían el 92% de los hogares en situaciones deficitarias del país.

que implementaron algunas provincias a partir de la descentralización del Fonavi, siguiendo la tendencia de estos organismos.

Ambas líneas, si bien fueron minoritarias dentro del conjunto de aquella política, comenzaron a implementar soluciones habitacionales alternativas

Tabla 1

Programas y subprogramas nuevos de la Política Federal de Vivienda en el periodo 2003-2007

Programas y subprogramas nuevos (subsidiados por el Gobierno Nacional)	Características generales	Año inicio	
PFEH. Programa Federal de Emergencia Habitacional	Dirigido a atender las situaciones más apremiantes de necesidades habitacionales y de empleo por cooperativas	2003	
PFSH. Programa Federal de Solidaridad Habitacional	Dirigido primero al norte del país para paliar los desequilibrios regionales más apremiantes de necesidades habitacionales. Luego se extendió a todo el país	2003	
PFSH. Programa Federal de Solidaridad Habitacional	Subprograma Federal de Solidaridad Habitacional: Emergencia Hídrica		
	Subprograma Federal de Solidaridad Habitacional: Emergencia Sísmica	Dirigido a jurisdicciones que habían sufrido emergencias climáticas para la reparación de viviendas dañadas	2004
	Subprograma Federal de Solidaridad Habitacional: Emergencia Climática		
	Subprograma Federal de Solidaridad Habitacional Viviendas con Aborígenes	Dirigido a jurisdicciones con necesidades habitacionales apremiantes de poblaciones rurales y aborígenes	2005
	Subprograma Federal de Solidaridad Habitacional Viviendas Rurales		
PFMV. Programa de Mejoramiento de Vivienda Mejor Vivir	PFMV. Programa de Mejoramiento de Vivienda Mejor Vivir	Dirigido al mejoramiento o completamiento de viviendas deficitarias recuperables	2004
	PFMV-Cooperativas. Programa de Mejoramiento de Vivienda por Cooperativas	Dirigido al mejoramiento o completamiento de viviendas deficitarias recuperables por cooperativas existentes provenientes de los CIC y del programa Emergencia Habitacional	S/I
	SPFMV-Municipios. Subprograma Federal de Mejoramiento de Viviendas con Municipios	Dirigido a la ejecución de obras de terminación, ampliación/refacción de viviendas, que se realizan mediante convenios con los respectivos municipios	S/I
	PFMV-Villas. Programa de Mejoramiento de Vivienda en Villas	Sin información (S/I)	S/I
Programa Federal de Construcción de Vivienda. Etapas I y II	PFCV-Etapa I. Programa Federal de Construcción de Vivienda (Construcciones I)	Dirigido a fortalecer mediante la construcción de 120.000 viviendas la reactivación económica del sector habitacional	2004
	Subprograma Federal de Construcción de Viviendas con Municipios	Consiste en el financiamiento directo de la Nación para la ejecución de obras de vivienda, que se realizan mediante convenios con los respectivos municipios	S/I
	Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios	Financiamiento para la urbanización integral de villas y asentamientos precarios.	2005
	PFPCV-Etapa II. Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas (Construcciones II)	Destinado a brindar al sector construcciones un marco de previsibilidad mediante 300.000 viviendas nuevas	2005
	Subprograma Federal para el Mejoramiento del Hábitat Urbano, Obras de Infraestructura y Obras Complementarias	Financiamiento para obras de infraestructura y obras complementarias imprescindibles para la habitación de las viviendas correspondientes a cualquiera de los programas federales	2005
	Subprograma Federal de Terminación de Viviendas	Financiamiento para la reactivación de obras paralizadas en el ámbito de la provincia de Buenos Aires	S/I
Caritas. Programa de Viviendas Caritas Argentina	Asiste técnica y financiera a proyectos de infraestructura y vivienda de Caritas	2004	
PFREACT. Programa Federal de Reactivación de Obras del Fonavi I y II	Dirigido a terminar las obras iniciada con recursos del Fonavi y con problemas de financiamiento.	2003	

Fuente: elaboración propia con base en información oficial de la página web de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (<http://www.vivienda.gov.ar/>).

Tabla 2

Programas del periodo anterior que continuaron con la Política Federal de Vivienda en el periodo 2003-2007

Programas preexistentes (subsidiados por el gobierno nacional)	Características generales	Año inicio
PROMHIB. Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica	Dirigido a la construcción de equipamientos complementarios, infraestructura básica y al mejoramiento de viviendas deficitarias o viviendas nuevas en pequeñas poblaciones, parajes, áreas rurales o comunidades aborígenes	1996
Propasa. Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico	Provee a los parajes rurales de todos los municipios del país asistencia técnica y financiera para el abastecimiento de agua potable, desagües cloacales y otras contribuciones sociales para mejorar el nivel sanitario general	1999

Fuente: elaboración propia con base en información oficial de la página web de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (<http://www.vivienda.gov.ar/>).

Tabla 3

Recursos y programas del Fonavi que continuaron con la Política Federal de Vivienda en el periodo 2003-2007

Fonavi	Características generales	Año inicio
Fonavi. Fondo Nacional de la Vivienda	Recurso asignado automáticamente a los institutos provinciales de vivienda para que de acuerdo con sus políticas realicen diferentes tipos de acciones habitacionales	1973
Programa Federal de Fortalecimiento y Optimización del Recupero de Cuotas Fonavi	Persigue mejorar la gestión del Sistema Federal de Vivienda respecto al recupero de las inversiones Fonavi, como fuente genuina de retroalimentación del sistema y como ratificación del principio de solidaridad que anima la acción habitacional	S/I
Programa Federal de Fortalecimiento de las Áreas de Desarrollo Urbano de los Institutos Provinciales de Vivienda	Destinado a fortalecer las áreas de desarrollo urbano de los organismos provinciales de vivienda, o a crearlas en caso que no existiera, mediante el esfuerzo compartido entre la Nación y el respectivo organismo provincial	S/I

Fuente: elaboración propia con base en información oficial de la página web de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (<http://www.vivienda.gov.ar/>).

Tabla 4

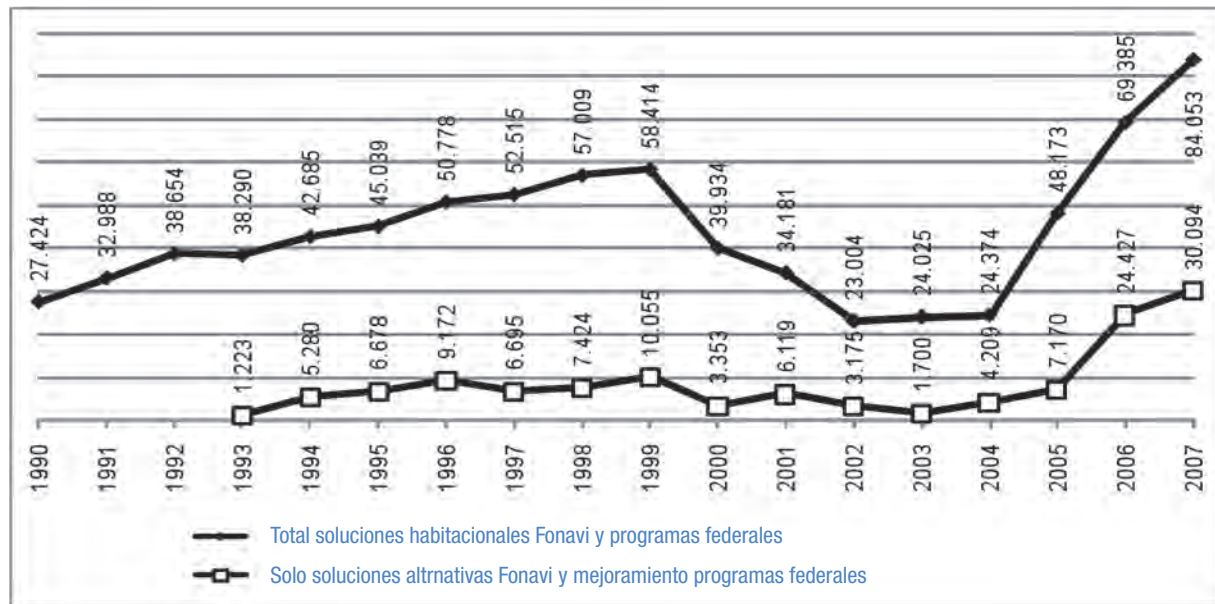
Programas financiados por organismos internacionales de crédito al desarrollo que continuaron con la Política Federal de Vivienda en el periodo 2003-2007

Programas financiados por organismos internacionales	Características generales	Año inicio
Promeba. Programa de Mejoramiento de Barrios	Destinado a mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social de la población residente en villas y asentamientos irregulares, mediante proyectos barriales integrales que buscan consolidar a la población beneficiaria en el lugar que habitan, proveyendo propiedad de la tierra, infraestructura urbana, equipamiento comunitario, saneamiento ambiental y fortalecimiento del capital humano y social	1997
Rosario Hábitat. Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares en Rosario	Destinado a encauzar ocupaciones informales y mejorar la calidad de vida de la población de asentamientos irregulares en la ciudad de Rosario, promoviendo la integración física y social, mediante mejoras en la infraestructura urbana, la oferta de servicios sociales, la regularización de las propiedades de las poblaciones beneficiarias y el incremento del capital humano y social	2001
Prosofa. Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del NO y NE Argentinos	Su objetivo es brindar acceso a servicios básicos a la población de pequeñas comunidades fronterizas del NOA y NEA en situación de pobreza extrema, a través de asistencia técnica y financiamiento de proyectos de servicios de agua potable, saneamiento básico, salud, educación y pequeñas obras comunitarias	2004

Fuente: elaboración propia con base en información oficial de la página web de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (<http://www.vivienda.gov.ar/>).

Figura 1

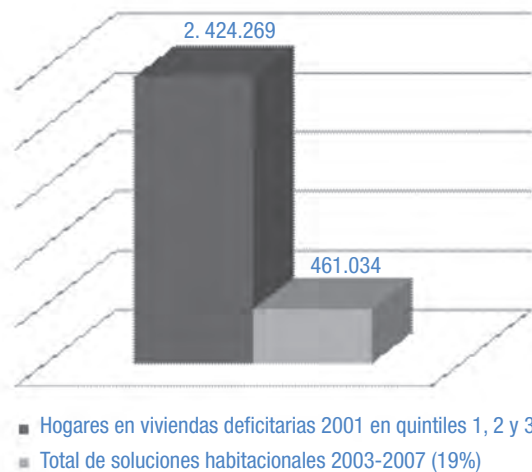
Total de soluciones habitacionales terminadas: Fonavi y programas federales nuevos, con soluciones alternativas y mejoramientos discriminados (total país, 1990-2007)



Fuente: elaboración propia con base en SSDUyV (2007) y Consejo Nacional de la Vivienda (2008).

Figura 2

Cobertura de las soluciones habitacionales 2003-2007 del déficit habitacional 2001 de los quintiles de ingresos 1, 2 y 3



Nota. Para los programas federales nuevos se computó la cantidad de soluciones firmadas, que incluyen a las terminadas y las que se encontraban en diciembre del 2007 en ejecución y a iniciar. Las viviendas y soluciones Fonavi, en cambio, solo incluyen las viviendas terminadas en diciembre del 2007.

Fuente: elaboración propia con base en SSDUyV (2007) y Consejo Nacional de la Vivienda (2008).

(acciones no convencionales) de regularización dominial, provisión de lotes con servicio y mejoramiento habitacional y urbano, tendientes a cubrir el déficit cualitativo de vivienda,<sup>12</sup> al concebir las viviendas como bienes y servicios desagregados y progresivos y al dar cierta participación a los destinatarios.

Los programas de los organismos internacionales, en particular, como ya se dijo, impulsaron una concepción de la vivienda como una dimensión más del problema de la pobreza y trataron de brindar soluciones más integrales desde abordajes multisectoriales y desde el enfoque del desarrollo social. Por su parte, las soluciones del Fonavi convencionales (que fueron las más numerosas, según la figura 1) siguieron promoviendo una visión de la vivienda como objeto físico acabado, factibles de construirse masivamente de forma seriada en cualquier lugar del país, mediante empresas constructoras y sin dar ninguna participación a los

12 Como puede observarse en la figura 1, este tipo de soluciones comenzó a implementarse en 1993.

destinatarios, aunque con cambios importantes en los tipos de soluciones y modalidades productivas, como se verá en el punto siguiente.

La Política Federal de Vivienda del periodo 2003-2007 ha mantenido ambas concepciones, pero ha alterado las acciones y también producido ciertas innovaciones a través de algunos programas: los programas con financiamiento internacional continuaron su tendencia iniciada en el periodo anterior; en cambio, los programas no convencionales implementados por las provincias y municipios fueron seriamente afectados, ya que gran parte de sus recursos debieron destinarse a los aportes de contraparte que las provincias tuvieron que realizar para acogerse a los nuevos programas federales (compra de terrenos y provisión de infraestructura).

Por otra parte, uno de los programas nuevos profundizó la tendencia de atender el déficit cualitativo, mediante el mejoramiento del parque habitacional deficitario recuperable. En la figura 1 puede observarse la fuerte tendencia de crecimiento que tuvieron estos tipos de soluciones, aunque, por supuesto, resultaron insuficientes teniendo en cuenta la composición de déficit,<sup>13</sup> además esta política implementó algunos programas nuevos destinados al mejoramiento urbano de “villas y asentamientos”; pero durante este periodo los focalizaron exclusivamente en el conurbano de Buenos Aires. Finalmente, los programas masivos fueron los de tipo convencional, diseñados para ser ejecutados por empresas constructoras (figura 3), con la finalidad de reactivar la industria de la construcción y generar puestos de trabajo. Estos programas acentuaron la concepción tradicional de la vivienda “llave en mano”, aunque continuaron con los cambios importantes en los tipos de soluciones y modalidades productivas introducidos en el periodo anterior, como se verá más adelante.

Finalmente, es necesario destacar que algunos de estos nuevos programas introdujeron ciertas innovaciones organizativas y productivas con la finalidad de relacionar la producción habitacional con la inserción laboral de sectores sociales desocupados y afectados por situaciones de pobreza (en algunos casos, vinculados con organizaciones sociales de desocupados altamente movilizadas). Con relación a estas últimas experiencias resta todavía evaluar el grado de integralidad que pudieron haber alcanzado las soluciones, en el mejoramiento de las condiciones de vida de los destinatarios y de los integrantes de las organizaciones sociales involucradas.

### *Tipos de soluciones habitacionales*

La política habitacional de los años noventa había introducido importantes cambios en las soluciones habitacionales. Dejando aquí de lado las soluciones adoptadas por quienes se acogieron a los créditos hipotecarios de la banca privada, fuertemente influenciadas por los cambios en las tendencias de moda de la arquitectura, las soluciones convencionales del Fonavi prácticamente dejaron de promover los conjuntos de viviendas colectivas al estilo moderno, para promover pequeños conjuntos de viviendas individuales que, aun cuando continuaron siendo estandarizados, disminuyeron sus estándares de calidad y adoptaron tecnologías y lenguajes formales regionales. Respecto a las soluciones urbanísticas, en los años noventa, el sector privado promovió y financió la demanda de nuevos estilos de vidas (viviendas suburbanas, barrios cerrados, etc.); en cambio, el Fonavi y los programas de subsidio a la pobreza que construyeron viviendas nuevas promovieron conjuntos de mucho menor tamaño de viviendas individuales en baja densidad y con trazados urbanos más tradicionales, más adecuadas a las formas de vidas locales. Y si bien estos conjuntos

13 Según el estudio de déficit realizado por la SSDUyV, de los 2.640.871 hogares en viviendas deficitarias existentes en el 2001, solo el 20,2% vivía en viviendas irrecuperables (534.037 hogares), es decir, que requerían viviendas nuevas. En cambio, quienes vivían en viviendas recuperables alcanzaba al 62,4% del déficit total (1.646.965 de hogares), y con hacinamiento por cuarto en vivienda buena, el 17,4% (459.869 hogares), es decir, que quienes necesitaban soluciones habitacionales alternativas superaban el 70% de la población deficitaria.

continuaron siendo ubicados en las periferias suburbanas, bajo la lógica de la oferta privada de suelo, en muchos casos dejaron de incorporar infraestructura, equipamientos sociales y vías de articulación estructurales a la ciudad, y delegaron la financiación de la expansión urbana en los gobiernos locales y empresas de servicios privatizadas.<sup>14</sup>

Los nuevos programas de la Política Federal de Vivienda en el periodo 2003-2007 no cambiaron casi nada esto; por el contrario, según los casos vistos en distintas partes del país, profundizaron la tendencia en la disminución en los estándares de calidad de las viviendas y de las urbanizaciones. Solo en algunas jurisdicciones se recuperó la planificación para el desarrollo de los nuevos conjuntos habitacionales (por ejemplo, en la ciudad de Posadas, provincia de Misiones, o en la ciudad de San Miguel de Tucumán, provincia de Tucumán).

## Destinatarios de la política habitacional

### *Concepción y definición de los destinatarios*

La política habitacional los años noventa había diversificado la concepción y la definición de los destinatarios, y así había roto con la concepción universal anterior, orientada de manera genérica “a familias de recursos insuficientes para financiarse una vivienda adecuada”, plasmada en la Ley Fonavi de 1976. Esta diversificación fue de estratos de ingresos (los más altos para ser atendidos por el mercado privado; los sectores asalariados medios, por el Fonavi tradicional, y los afectados por situaciones de pobreza, por las soluciones alternativas del Fonavi y por los programas de los organismos internacionales de créditos al desarrollo) e introdujo fuertemente el concepto de focalización, tendiente a optimizar la asignación de recursos y a atender con soluciones específicas a diferentes grupos sociales,

conceptualizados a partir de la multidimensionalidad del problema, según diferentes criterios: territoriales (áreas marginales), socioeconómicos (pobreza o necesidades básicas insatisfechas), socioculturales (grupos étnicos, etc.), de calidad material de la vivienda o alguna combinación. Esta focalización había introducido una gran heterogeneidad de soluciones en los años noventa, que pretendió lograr una solución más adecuada a los problemas particulares de los diferentes grupos sociales, pero que, debido a que no adoptaron un umbral básico de necesidades universales, contribuyeron en muchos casos a marcar diferencias sociales entre ellos y, en muchos casos, a estigmatizar las situaciones de pobreza.

Los nuevos programas de la Política Federal de Vivienda continuaron con esta tendencia, con la diferencia que la diversificación por estrato de ingreso fue menor y priorizó los sectores más necesitados. Para esta priorización tuvo en cuenta que casi el 80% de los hogares que habitaban en viviendas deficitarias en el 2001 pertenecían a los dos quintiles inferiores de ingresos, y estos pasaban el 90% si se incluía al tercer quintil (SSDUyV, s. f.).

A estos grupos teóricos se orientaron los nuevos programas federales. Por otra parte, continuó implementando criterios de focalización ya que, como pudo verse en la tabla 1, se crearon programas y subprogramas dirigidos a situaciones específicas, como: desocupados, organizaciones cooperativas, emergencia social, emergencia climática, poblaciones rurales y aborígenes, hogares en viviendas deficitarias recuperables, hogares en villas y asentamientos precarios, etc. En algunos casos esta focalización contribuyó a diferenciar niveles sociales, porque particularizaron la calidad de las soluciones de los programas, fijando montos inferiores para las viviendas de los sectores más desfavorecidos.

<sup>14</sup> En muchas ciudades, la falta de financiamiento de estas cuestiones contribuyó a un gran deterioro en la calidad de vida de los nuevos barrios que, al tratarse de localizaciones alejadas de las áreas urbanizadas, contribuyeron al aislamiento territorial de la pobreza urbana (Barreto, Benítez, Fernández, Giró y Zavala, 2007).

## Formas de producción de las soluciones<sup>15</sup>

La política de viviendas de la reforma del Estado de los años noventa había introducido muy pocos cambios en la manera de producción de las viviendas, porque el Fonavi tradicional, dedicado a construir viviendas nuevas masivas (que constituyó el grueso de las soluciones de aquella política), continuó implementando las soluciones por empresas constructoras privadas; sin embargo, introdujo algunas innovaciones importantes al respecto, porque la descentralización de las ejecuciones en los ámbitos provinciales, así como el tamaño más pequeño de las urbanizaciones y la utilización de sistemas constructivos tradicionales, menos industrializados que el periodo anterior, favorecieron más el desarrollo de las economías de cada jurisdicción, lo que permitió la participación de empresas locales de menor tamaño, que se abastecieron de insumos en los mercados locales y regionales.

Por su parte, los programas de soluciones alternativas del Fonavi y los financiados por los organismos internacionales de créditos al desarrollo, que ejecutaron sus soluciones por empresas, también hicieron lo mismo y solo en algunos pocos programas fomentaron formas de producción distintas de las soluciones habitacionales. Ello propició la participación de los destinatarios, bajo la formas de “ayuda mutua” o “autoconstrucción”.

Algunos programas de la nueva Política Federal de Viviendas (2003-2007) innovaron respecto al periodo anterior, introduciendo la producción de soluciones habitacionales por cooperativas de trabajo, forma de producción relacionada con lo que autores como Coraggio (2007) denominan *economía social*. Sin embargo, el impacto de esta forma en el conjunto de las soluciones de la política fue muy pequeño. La mayor parte de la

Figura 3  
Formas de producción de las soluciones habitacionales del Fonavi y programas nuevos de la Política Federal de Vivienda (2003-2007)



Nota. Para los programas federales nuevos se computó la cantidad de soluciones firmadas, que incluyen a las terminadas y las que se encontraban en diciembre del 2007 en ejecución y a iniciar. Las viviendas y soluciones Fonavi, en cambio, solo incluyen las viviendas terminadas en diciembre del 2007.

Fuente: elaboración propia con base en SSDUyV (2007) y Consejo Nacional de la Vivienda (2008).

producción continuó bajo la misma lógica del periodo anterior, como puede apreciarse en la figura 3.

## Conclusiones

Teniendo en cuenta los cambios de políticas que ocurrieron en muchos países de América Latina a inicios de este nuevo siglo como consecuencia del agotamiento del modelo neoliberal del Consenso de Washington, en particular los implementados en Argentina a partir del 2003 para revertir la profunda crisis dejada por las políticas de ajuste y liberalización, este trabajo analizó la Política

15 Según Samuel Jaramillo, a pesar de que en una sociedad se dé un modo de producción dominante, como puede ser el capitalista, es posible que en algunas ramas de actividades coexistan otros tipos de organización de la producción, "que pueden diferir de aquellas correspondientes al modo de producción dominante, y que pueden ser pervivencias de modos de producción anteriores (a los cuales está articulado el modo de producción dominante), o productos de la manera peculiar como un modo de producción se inserta en una formación social" (Jaramillo, 1984, pp. 175-176).

Federal de Vivienda impulsada por el gobierno del presidente Kirchner durante el periodo 2003-2007. Este análisis fue realizado a partir de una metodología especialmente construida para investigar la política habitacional argentina, basada en cuatro ejes de observación, a partir de los cuales se comparó esta nueva política de vivienda con la implementada en los años noventa del siglo pasado. Si bien esta política de vivienda introdujo cambios significativos, como el de incrementar considerablemente sus recursos financieros, en consonancia con la mayor participación del Estado en las políticas de desarrollo llevadas adelante por este gobierno, también tuvo continuidades importantes con la política del periodo anterior.

### Continuidades

Con relación a las características generales de la intervención de la política habitacional en el periodo 2003-2007, pueden destacarse como continuidades más significativas el hecho de que mantuvo en vigencia tanto al Fonavi como los programas financiados por los organismos internacionales de créditos al desarrollo, respetando sus propios enfoques de intervención. También que respetó el Sistema Federal de Vivienda y el Consejo Nacional de la Vivienda, creados en los años noventa para descentralizar y federalizar la política habitacional, al dar participación a los gobiernos provinciales en sus decisiones. Como consecuencia de esta continuidad, respetó la descentralización del Fonavi y la autonomía de las jurisdicciones para administrar este fondo; pero, por cambios que se señalan en el punto siguiente, afectó las posibilidades de formulación de las políticas provinciales. Igualmente, prosiguió la modalidad de intervención por programas introducida por las reformas administrativas de la década de los noventa, sin exigir la aplicación de la planificación como instrumento de coordinación de los programas, pues la dejó supeditada a las políticas de las jurisdicciones provinciales.

Respecto a las soluciones habitacionales, esta política habitacional profundizó la tendencia de los años noventa de atender el déficit cualitativo con mejoramientos habitacionales. Sin embargo, continuó aún predominando la atención del déficit cuantitativo y, al igual que los programas del Fonavi de la década de los noventa, los programas nuevos orientados a este tipo de déficit (construcción de viviendas nuevas) siguieron con la producción masiva y seriada de viviendas individuales de menor estándares de calidad y de lenguajes formales tradicionales, agrupadas en pequeñas nuevas urbanizaciones, también de trazados tradicionales, ubicadas en las periferias suburbanas, con subestándares de infraestructuras, de equipamientos sociales y de vías de articulación a la ciudad, guidas generalmente por la lógica de la oferta privada de suelo.

Con relación a los destinatarios, la Política Federal de Vivienda en el periodo 2003-2007 profundizó la atención de los grupos más afectados por situaciones de pobreza y continuó aplicando criterios de focalización, diferenciando las prestaciones básicas de las soluciones según los grupos sociales identificados. También continuó con la diferenciación social por estratos de ingreso. Respecto a las formas de producción de las soluciones, siguió siendo dominante la producción por empresas de escalas locales.

### Cambios

Como cambios más importantes con relación a las características generales de la intervención pueden destacarse que esta política de vivienda, en el periodo 2003-2007, aportó a recuperar la capacidad de intervención del Estado en el desarrollo socioeconómico, implementando un aporte significativo de fondos adicionales a la política habitacional del Fonavi. En consecuencia, la cantidad de soluciones habitacionales implementadas alcanzó un récord histórico en este periodo,



con un fuerte impacto en la generación de nuevas fuentes de empleo registrado, que resultaron significativas para las regiones de menor desarrollo. También pueden destacarse como cambios en este eje de análisis, que abandonó las recomendaciones de los organismos internacionales de créditos al desarrollo, de adoptar un rol de facilitador para estimular la participación del capital privado en la política habitacional.

Por otra parte, la forma de implementación de los nuevos programas exigió contrapartes a las jurisdicciones provinciales que afectaron la autonomía de sus institutos de vivienda en lo que respecta a la marcha de los programas locales financiados por el Fonavi, implementados después de la descentralización. También centralizó el control de la política habitacional bajo la SSDUyV y creó un nuevo Ministerio para centralizar la planificación, ejecución y control de toda la obra pública.

Con relación a los destinatarios, hay que destacar como cambios significativos introducidos por esta política habitacional en el periodo 2003-2007 haber dado participación a los importantes movimientos y organizaciones sociales de desocupados, gestados en la crisis del modelo neoliberal de los años noventa. En consecuencia, algunos programas introdujeron innovaciones organizativas en la producción habitacional para la inserción laboral de desocupados y afectados por situaciones de pobreza. Resultó novedosa en la política habitacional argentina la introducción de formas de producción habitacional por cooperativas de trabajo, en promoción al desarrollo de la economía social. Aunque esta forma de producción resultó minoritaria, respecto a la producción tradicional realizada por empresas constructoras.

En resumen, al hacer un balance entre los cambios y las continuidades introducidas por la Política Federal de Vivienda en el periodo 2003-2007, no se puede concluir que se trate ciertamente de una nueva política de vivienda, sino de una nueva etapa

en la que se realizaron algunos cambios importantes a las políticas habitacionales de los años noventa. Estos cambios combinaron ciertos elementos novedosos relacionados con los destinatarios y las formas de producción que hasta entonces no habían estado presentes en la política habitacional con otros que fueron recuperados del pasado, previo a las reformas de los años noventa, asociados con la administración centralizada y la capacidad operativa, más propios del modelo keynesiano de desarrollo, que Argentina implementó con discontinuidades a partir de mediados del siglo XX hasta la década de los ochenta.

## Bibliografía

Banco Mundial (1994). *Vivienda: un entorno propicio para el mercado habitacional* [documento de política del Banco Mundial]. Washington.

Barreto, M. (2008). *Análisis comparativo de supuestos de la política habitacional argentina de la reforma del Estado destinada a los afectados por la pobreza*. Recuperado el 12 de diciembre de 2009, de <http://arq.unne.edu.ar/publicaciones/areadigital/area11/principal/conjuntomarcos11.htm>.

Barreto, M. y Alcalá, L. (2008). Cambios en las prestaciones urbano-ambientales de la política habitacional argentina: reflexiones a partir de cuatro programas orientados a población en situación de pobreza del Gran Resistencia. En: D. Pipa, P. Peyloubet y L. de Salvo (comps.), *Ciencia y tecnología para el hábitat popular: desarrollo tecnológico alternativo para la producción social del hábitat* (pp. 309-328). Buenos Aires: Nobuko.

Barreto, M. y Romagnoli, V. (2007). Programa de Mejoramiento Barrial de Argentina (Promeba): ¿un avance en la gestión oficial del hábitat informal? En: E. Ortecho, P. Peyloubet y L. de Salvo (comps.), *Ciencia y tecnología para el hábitat popular: construcción y participación del conocimiento* (pp. 217-238). Buenos Aires: Nobuko.

- Barreto, M.; Benítez, A.; Fernández, M.; Giró, M. y Zavala, J. (2007). Aislamiento territorial de la pobreza urbana: política habitacional social de los '90 en la Argentina: el caso "Ciudad de los Milagros" (AMGR, Chaco). *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XXXIX (154), 727-749.
- Barreto, M.; Pelli, V.; Alcalá, L.; Giró, M.; Benítez, A.; Fernández, M.; Pelli, M. y Romagnoli, V. (2009). Dimensiones, escalas y niveles de las soluciones del problema del hábitat informal desde la perspectiva compleja de una política habitacional integral. En: P. Peyroubet y L. de Salvo (comps.), *Ciencia y tecnología para el hábitat popular. Articulación de políticas intersectoriales: científico, tecnológicas y de inclusión social* (pp. 205-216). Buenos Aires: Nobuko.
- Barreto, M.; Pelli, V.; Alcalá, L.; Giró, M.; Benítez, A.; Fernández, M.; Pelli, M. y Romagnoli, V. (2010). Una metodología para el estudio comparativo de la implementación local de la política habitacional argentina. En: P. Peyroubet, L. de Salvo y E. Ortecho (comps.), *Hábitat, fortalecimiento del espacio disciplinar en los sistemas de ciencia y técnica* (pp. 161-179). Buenos Aires: Nobuko.
- Borja, J. y Castells, M. (2002). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), (2009). *Panorama social de América Latina 2009*. Santiago de Chile.
- Consejo Nacional de la Vivienda (2008). *Revista del Consejo Nacional de la Vivienda*, (24).
- Coraggio, J. (comp.), (2007). *La economía social desde la periferia: contribuciones latinoamericanas*. Buenos Aires: Altamira.
- Gak, A. (2006). Identificación y análisis de los principales cambios realizados por los nuevos gobiernos: Argentina. Los gobiernos progresistas en debate. Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay. En: A. Elías (ed.), *Programa de edición y distribución cooperativa de Clacso*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; PIT-CNT Instituto Cuesta Duarte. Recuperado el 3 de mayo del 2009, de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/elias/PPArgentina.pdf>.
- García Delgado, D. y Noretto, L. (eds.), (2006). *El desarrollo en un contexto posneoliberal: hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires: Ciccus.
- Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC), (2007). *Crecimiento de actividad de la construcción y disponibilidad de mano de obra: estudio en base a la Encuesta Permanente de Hogares*. Buenos Aires.
- Jaramillo, S. (1984). *Las formas de producción del espacio construido en Bogotá*. Bogotá: CEDE, Universidad de los Andes.
- Katz, C. (2004). El postliberalismo en América Latina. *Enfoques Alternativos*, (23).
- Lentini, M. (2010, 3-4 de noviembre). *La política de vivienda como política social*. Presentación al Primer Seminario de la Red de Estudios de la Política Habitacional Argentina (EPHA), "Vivienda y Políticas Habitacionales en Cuestión", Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina.
- Lentini, M. y Palero, D. (2001). Descentralización de la política habitacional y gestión territorial. *Boletín del Instituto de la Vivienda*, 16 (42), 61-71.
- Lentini, M. y Palero, D. (2006). Política habitacional comparada: Mendoza y San Luis en el marco de la descentralización. *Revista INVVI*, 21 (56), 117-138.

Lozano, C. (2005, septiembre). *Comportamiento de los sectores dominantes: pobreza, distribución del ingreso y crecimiento en Argentina*. Ponencia en el Encuentro Plan Fénix en Víspera del Segundo Centenario. Recuperado el 12 de enero del 2011, de [bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/iefcta/fenix.rtf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/iefcta/fenix.rtf).

Observatorio Social (2011). *Mapa de indicadores económico sociales*. Recuperado el 12 de enero del 2011, de [http://observatoriosocial.com.ar/dev/pub\\_indicadores.html](http://observatoriosocial.com.ar/dev/pub_indicadores.html).

Ramírez, R. (2002). Evaluación social de políticas y programas de vivienda: un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana. *Boletín del Instituto de la Vivienda*, 17 (45), 9-57.

Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV), (2003). *Situación habitacional año 2001 total país: resultados del Censo Nacional de Hogares, Población y Vivienda de 2001*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Políticas Habita-

cionales-SSDUyV. Recuperado el 3 de marzo del 2007, de <http://www.vivienda.gov.ar/docestadisticas.php>.

Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV), (2007). *Política Federal de Vivienda: balance de cuatro años de gestión*. Recuperado el 15 de agosto del 2009, de <http://www.vivienda.gov.ar/doceestadisticas.php>.

Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUV), (s. f.). *Situación habitacional deficitaria por quintil de ingreso*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Políticas Habitacionales en base al Censo 2001 y a la encuesta SIEMPRO 2001. Recuperado el 3 de marzo del 2007, de <http://www.vivienda.gov.ar/doceestadisticas.php>.

Svampa, M. y Pereyra S. (2009). *Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.

Turner, J. y Fichter, R. (coords.), (1976). *Libertad para construir*. México: Siglo XXI.

