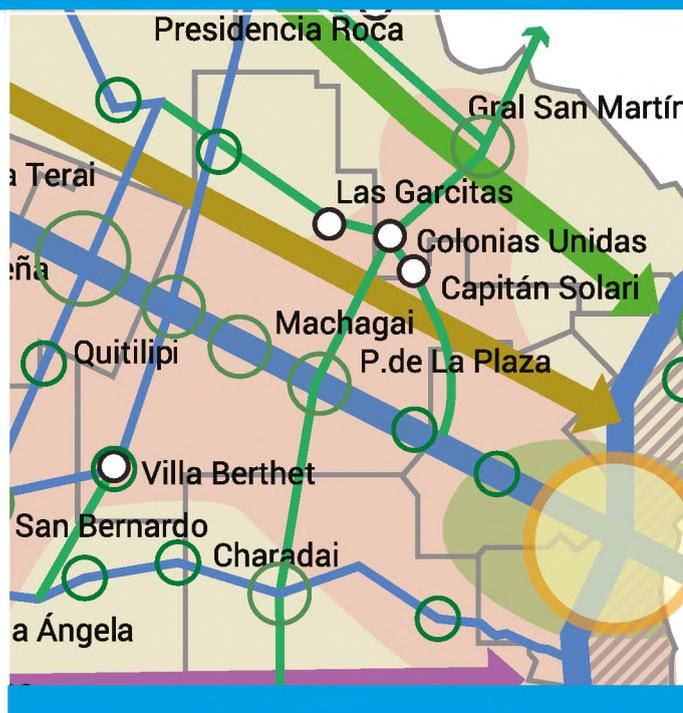


Comunicaciones Científicas y Tecnológicas Anuales

2017

Docencia
Investigación
Extensión
Gestión



DOCENCIA
INVESTIGACIÓN
EXTENSIÓN
GESTIÓN



Comisión evaluadora

Dirección general

Decano Facultad de Arquitectura y Urbanismo

Dirección ejecutiva

Secretaría de Investigación

Comité organizador

Herminia ALÍAS
Andrea BENÍTEZ
Anna LANCELLE
Patricia MARIÑO

Coordinación editorial y compilación

Secretaría de Investigación

Diseño y diagramación

Marcelo BENÍTEZ

Corrección de texto

María Cecilia VALENZUELA

Impresión

BECOM S.I. - Obligado 311 -
Resistencia - Chaco -
becom-si@hotmail.com

Colaboradora

Lucrecia SELUY

Edición

Facultad de Arquitectura y Urbanismo,
Universidad Nacional del Nordeste
(H3500COI) Av. Las Heras 727 |
Resistencia | Chaco | Argentina
Web site: <http://arq.unne.edu.ar>

Teresa ALARCÓN / Jorge ALBERTO / María Teresa ALCALÁ / Abel AMBROSETTI / Guillermo ARCE / Julio ARROYO / Teresa Laura ARTIEDA / Gladys Susana BLAZICH / Walter Fernando BRITES / César BRUSCHINI / René CANESE / Rubén Osvaldo CHIAPPERO / Enrique CHIAPPINI / Mauro CHIARELLA / Susana COLAZO / Mario E. DE BÓRTOLI / Patricia DELGADO / Claudia FINKELSTEIN / María del Socorro FOIO / Pablo Martín FUSCO / Graciela Cecilia GAYETZKY de KUNA / Elcira Claudia GUILLÉN / Claudia Fernanda GÓMEZ LÓPEZ / Delia KLEES / Amalia LUCCA / Elena Silvia MAIDANA / Sonia Itatí MARIÑO / Fernando MARTÍNEZ NESPRAL / Aníbal Marcelo MIGNONE / María del Rosario MILLÁN / Daniela Beatriz MORENO / Martín MOTTA / Bruno NATALINI / Carlos NÚÑEZ / Patricia NÚÑEZ / Susana ODENA / Mariana OJEDA / María Mercedes ORAISÓN / Silvia ORMAECHEA / María Isabel ORTIZ / Jorge PINO / Nidia PIÑEYRO / Ana Rosa PRATESI / María Gabriela QUIÑÓNEZ / Liliana RAMÍREZ / María Ester RESOAGLI / Mario SABUGO / Lorena SÁNCHEZ / María del Mar SOLÍS CARNICER / Luciana SUDAR KLAPPENBACH / Luis VERA.

ISSN 1666-4035

Reservados todos los derechos.

Impreso en BECOM S.I., Resistencia, Chaco, Argentina.

Octubre de 2018.

La información contenida en este volumen es absoluta responsabilidad de cada uno de los autores.

Quedan autorizadas las citas y la reproducción de la información contenida en el presente volumen con el expreso requerimiento de la mención de la fuente.



VÍAS DE PRODUCCIÓN DE LA VIVIENDA POPULAR: LA ACCIÓN DEL ESTADO. ACTORES INTERVINIENTES EN LOS DISTINTOS PASOS DECISIONALES. EL ROL DEL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA DEL CHACO

ROCES, Carlos
carlosroces55@hotmail.com.ar

Profesor adjunto cátedra
Trabajo Final de carrera, Taller
"A". FAU-UNNE

RESUMEN

La vivienda popular como objeto de bien de intercambio, ya sea económico o político, está sujeta a los intereses de los grupos de poder, que ven a la vivienda social como un objeto/mercancía. Para los industriales, empresarios de la construcción y comerciantes, el fin es puramente económico-financiero; para los funcionarios, el fin es puramente político y electoralista, y en ambos casos no consideran a los destinatarios y sus reales necesidades. Esta puja de intereses incide en el resultado final de la obra ejecutada, que no satisface las expectativas de los demandantes de la vivienda social financiada por el Estado.

PALABRAS CLAVE

Acción gubernamental; intereses sectoriales; actores.

OBJETIVOS

El presente trabajo aborda el tema de la vivienda social y las distintas maneras, públicas y privadas, con que se pretendió solucionar el histórico déficit que presentó la Argentina, agravado por el explosivo crecimiento de las ciudades desde mediados del siglo XIX y hasta nuestros días, analizando el grado de participación que le cupo al usuario y la correspondencia de la demanda con la respuesta dada. Se consideró el rol del Estado como protagonista principal obligado en la solución del problema habitacional en la Argentina, sus modalidades operativas y los resultados obtenidos. "Los Estados tienen la obligación de generar las condiciones, instrumentos, apoyos y facilidades que permitan a todas las personas, con su participación y sin discriminación alguna, disponer de una vivienda adecuada". Ortiz Flores, E., 2011: 16.

INTRODUCCIÓN

El acelerado y desmesurado crecimiento de las urbes en la Argentina comienza con el desarrollo industrial

y la consecuente acumulación de riquezas de las principales ciudades del país, proceso iniciado a mediados del siglo XIX, que provocó un desplazamiento de la población del interior hacia los centros urbanos. Se incorporaron luego los inmigrantes provenientes de Europa, desde fines del siglo XIX hasta principios del siglo XX; y desde mediados del siglo XX se sumaron más habitantes provenientes de la migración forzada de la población campesina hacia las ciudades capitales de provincia. Finalmente, hay que considerar la inmigración en los últimos años de habitantes que llegaron de países limítrofes, hasta llegar a concentrar, en la actualidad, a más del 90 % de los habitantes en localidades de más de dos mil habitantes. Esta sumatoria de acontecimientos provocó una crisis en gran escala del déficit habitacional en las principales ciudades, ahora superpobladas de habitantes, y que aún hoy no puede ser superada. Fernández Wagner, E. (2011):

En esta monografía se han empleado conceptos utilizados por el Arq. Víctor Saúl Pelli y el Prof. Raúl Fernández Wagner, en el dictado del Módulo 1 *Introducción al abordaje de la vivienda social*, en el marco de la Maestría Gestión y Desarrollo de la Vivienda Social, Facultad de Arquitectura y Urbanismo-UNNE, 2013.

El recientemente realizado Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010, en sus números preliminares consigna que de los doce millones de hogares argentinos, algo más de tres millones padecen situaciones deficitarias, de los cuales dos millones necesitan mejorar, completar, y/o ampliar sus viviendas y un millón necesita viviendas nuevas, por ser las en uso irrecuperables, o vivir como agregados (p. 69).

Para atender el problema de la vivienda surgieron primero respuestas cooperativistas, para luego tomar partido el Estado desarrollando programas que trataron de superar el déficit, con un flujo de capitales que nunca fue suficiente para superarlo. A continuación, se desarrolla una breve síntesis histórica del abordaje del tema y la participación que les cupo a los destinatarios.

Desarrollo de los distintos métodos de ejecución de vivienda social

1. Banco Hipotecario Nacional:¹

Inicialmente en manos del Estado Nacional, durante gran parte del siglo XX fue un instrumento esencial en la política del Estado en materia habitacional. Su función fundamentalmente social permitió que sectores de menores recursos y con escasa posibilidad de acudir al financiamiento privado accedieran a créditos ade-

cuados a sus ingresos. En sus inicios desarrolló respuestas individuales; el usuario disponía del lote y el banco otorgaba un crédito hipotecario individual (préstamos con garantía real) sobre el bien construido, para la construcción de la vivienda. Esta se ejecutaba sobre la base de prototipos aportados por la institución y provistos por los departamentos técnicos de las distintas sucursales que el banco poseía en las diferentes ciudades del país, y cuya función consistía en la supervisión de la gestión y control de la inversión realizada por el adjudicatario del préstamo. Generalmente estas construcciones se realizaban en áreas urbanas consolidadas o en proceso de consolidación. En este caso, **el adjudicatario tenía un rol activo**: debía ser propietario del terreno, gestionaba el préstamo, adoptaba algunos de los prototipos ofrecidos, contrataba un técnico asesor, compraba los materiales y contrataba la mano de obra para ejecución.

Para la década del 60 incursionó en programas de construcción de conjuntos habitacionales (ejemplo: barrio San Cayetano, Resistencia, Chaco), con una política similar a la de la Secretaría de Viviendas de la Nación. En este caso **el adjudicatario tenía un rol pasivo**. Para la década del 80, durante el gobierno de Raúl Alfonsín, con las **operatorias Reactivación I, II y III**, focalizó su política en la ejecución de viviendas colectivas, edificios en torre o pequeños conjuntos de viviendas agrupadas. En este caso el adjudicatario tenía la posibilidad de elegir

entre las diferentes ofertas que el banco presentaba, pero no incidía en los procesos de elección del sitio y tipología empleada: **su rol era relativo**.

En el año 1997 se decidió la privatización del banco. Se sancionó la Ley N.º 24.865, se reorganizó como **sociedad anónima** y abandonó su función social para convertirse en una entidad netamente comercial. Fernández Wagner, E., (2011):

En esos años, la política de vivienda (consolidada desde 1994 como Sistema Federal de la Vivienda) sufrirá un debilitamiento por los embates de los organismos internacionales, quienes propician avanzar en la configuración de un "mercado de la vivienda" que permitiera desarrollar una financiación del sistema (como aconteciera en Chile). Este proceso se inicia con la securitización de la cartera de hipotecas y posterior privatización del Banco Hipotecario Nacional, mientras en paralelo se propiciaba la expansión de los programas de financiamiento externo de tipo focalizado para los más pobres. (p. 62).

Esta circunstancia, sumada a la crisis laboral provocada por la política de presidente Carlos Menem, generó dificultades para el pago de las cuotas hipotecarias, con intimaciones y ejecuciones de aquellos que inmersos en la crisis laboral y económica no podían hacer frente a sus compromisos con la entidad financiera privada. Estas circunstancias generaron desconfianza en la sociedad, sumada a la falta de oferta de programas por

1. En este párrafo se utilizó información del sitio Web institucional del Banco Hipotecario Nacional.



parte de la entidad financiera. Esta institución no aportó soluciones a la problemática habitacional.

Dice Ortiz Flores, E., (2011):

La consideración de la vivienda como mercancía, por lo contrario, privilegia su valor de cambio por encima del valor de uso; su producción es controlada por un constructor, promotor o desarrollador privado que invierte con un propósito lucrativo en la construcción de viviendas que se ofrecen en el mercado a demandantes patrimonio familiar. Esto implica la generación de un conjunto de instrumentos coherente con esa visión: sistema hipotecario; mecanismos ágiles de titulación y registro de la propiedad; garantías que respalden la recuperación de los créditos; registro de destinatarios y de su historial crediticio; sistema de información sobre la oferta; sistema de subsidio destinado a la adquisición de vivienda o al pago del mejoramiento realizado por empresas privadas. (p. 17).

A partir del gobierno de Néstor Kirchner, el gobierno nacional recupera el control del banco y comienza con la **Operatoria Procrear**, destinada a la ampliación, refacción o construcción de vivienda nueva, siempre para propietarios. Entonces podemos concluir que el Banco Hipotecario Nacional ha focalizado su atención en un sector poblacional de clase media con ingresos fijos (empleados, profesionales, comerciantes y cuentapropistas con ingresos comprobables), pero nunca aportó soluciones a los sectores más desprotegidos de la sociedad.

En el año 2013 se anunció la puesta en marcha del “Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar”, para construir viviendas nuevas, por un monto de 20.000 millones de pesos. La participación de los usuarios ha sido diversa según las distintas operatorias, desde la posibilidad de elegir el lote donde

vivir, elegir el diseño de su hogar y construirlo (créditos individuales); en otros casos conformar consorcios para la ejecución de conjuntos habitacionales o edificios de departamentos o simplemente inscribirse para acceder a una vivienda, sin poder decidir dónde ni el tipo de vivienda o departamento.



Imagen 1. Planes Hipotecarios de créditos para viviendas individuales, década del 50. Prototipos institucionales, soluciones individuales.

Fuente: página oficial del Banco Hipotecario Nacional



Imagen 2. Planes Hipotecarios de conjuntos habitacionales, década del 90. Diseños colectivos, soluciones masivas.

Fuente: página oficial del Banco Hipotecario Nacional



Imagen 3. Grandes emprendimientos urbanos de las décadas del 70 y del 80. Soluciones masivas. Despersonalización del usuario. Fuente: fotografía extraída de Internet. Sitio Secretaría de Vivienda de la Nación

2. Programas habitacionales del Gobierno Nacional²

Con la crisis de viviendas de fines del siglo XIX y principios del siglo XX, el gobierno creó la **Comisión Nacional de Casas Baratas (CNCB)**, por Ley Nacional N.º 9677 en el año **1915**, gracias al impulso del diputado conservador cordobés Juan Cafferata.

2. En este párrafo se utilizó información del sitio Web institucional del Ministerio de Planificación Federal Inversiones Públicas y Servicios, Secretaría de Obras Públicas, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno de la Nación.

En 1944 la CNCB se disolvió y se creó la **Administración Nacional de Vivienda (ANV)**. Más tarde, en 1947, el Primer Plan Quinquenal del gobierno de Perón impulsó y descentralizó la construcción de viviendas: tanto la ANV como el Banco Hipotecario, el Ministerio de Obras Públicas y la Fundación Eva Perón se encargaban de la construcción de nuevos barrios obreros. La nueva Constitución de 1948 y algunas leyes promulgadas en ese período (Ley de Propiedad Horizontal, de Congelamiento de Alquileres, de Suspensión de Desalojos) reforzaban la acción directa de estos organismos.

En la década del 70, se crea el Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi), sancionado por la Ley 19.929, promulgada en el año 1972, que disponía la integración de un fondo con recursos provenientes de los aportes de todos los obreros y empleados, retenidos de sus salarios por el empleador, equivalentes al 2,5 % del total de las remuneraciones, que sería destinado específicamente a la construcción de viviendas de interés social y obras de equipamiento urbano. En 1977 la Ley 21.581 elevó el aporte al 5 %, y posteriormente se efectuaron continuas modificaciones. Pese a ello, la cantidad de viviendas construidas



durante estos treinta años alcanzó la cifra de 1.000.000 de unidades, con altibajos anuales que permiten advertir, rápidamente, los períodos de crisis económicas que atravesó nuestro país, principalmente la de los años 2001/2002. Al respecto refiere Fernández Wagner, E., (2011):

En los años setenta se establece un sistema nacional de provisión habitacional (el Fondo Nacional de la Vivienda, FONAVI) que desarrolla con relativa efectividad la construcción de una importante cantidad de unidades —particularmente en ciudades del interior del país de mediano porte— que fueron destinadas a los sectores medios asalariados (principalmente del sector público) y sólo en parte a trabajadores de bajos ingresos. (p. 60).

Durante la presidencia del Dr. Néstor Kirchner se terminaron las obras para-

lizadas, producto de dicha crisis, y se pusieron en marcha nuevos programas que tenían como objetivos principales la reactivación de la economía y dar empleo a mano de obra desocupada. Estos programas continúan hasta la fecha: **PFREACT I Y II**: Programa Federal de Reactivación de Obras del FONAVI I y II; **PFSH**: Programa Federal de Solidaridad Habitacional; **PFCV**: Programa Federal de Construcción de Viviendas; **PF-Villas**: Programa Federal de Villas y Asentamientos Precarios; **PFPCV**: Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas; **PFMV**: Programa Federal Mejor Vivir; **PFEH**: Programa Federal de Emergencia Habitacional; **Promeba**: Programa Mejoramiento de Barrios; **Propasa**: Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico; **Prosofa I y II**: Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del NO y

NE argentinos I y II; **Cáritas**: Programa de Viviendas Cáritas; **Fonavi**: Fondo Nacional de la Vivienda.

El destino de los fondos y **la participación del usuario en los distintos programas son diversos**, desde nula para el caso del Fonavi, en el cual el usuario se inscribía en un registro único por localidad y accedía por sorteo a una vivienda sin tener en cuenta las necesidades del usuario y sin poder decidir ni dónde ni cómo vivir; hasta las más participativas desarrolladas recientemente, como el caso del Promeba, en el cual el usuario participa de la gestión y tiene, en algunos casos, poder de decisión y control sobre el destino de los fondos. Si bien no hay datos estadísticos de esto último, mi experiencia a nivel local me permite arribar a una conclusión positiva del Promeba, respecto del Fonavi.



Imagen 4. Programa de Mejoramiento Barrial (Promeba). Vecinos de la Chacra 210 de villa Don Andrés y referentes de la mesa de gestión del Programa de Mejoramiento Barrial, en reuniones participativas.

Fuente: página oficial del gobierno del Chaco

3. Sistemas cooperativos³

Ortiz Flores, E., (2011) entiende como sistema cooperativo de viviendas a aquellos que

reciben en forma abierta la inscripción de socios con la finalidad de asistirlos en la organización de secciones o unidades cooperativas filiales; organizan y fomentan el ahorro sistemático de sus socios y apoyan la integración social, la planeación y la gestión de sus proyectos antelas entidades públicas y financieras. P. 38.

Si bien la participación del Estado es fundamental, también hubo y hay experiencias que merecen ser consideradas en el momento de historiar la construcción de viviendas sociales. Para ello es necesario señalar lo que –en mi consideración– es el ejemplo más notorio de construcción de viviendas para los sectores carenciados: la **Cooperativa El Hogar Obrero**, creada en 1905, que fue la respuesta del socialismo al problema de la escasez de viviendas. Sus fundadores Juan B. Justo y Nicolás Repetto, vinculados con el socialismo, pensaban que la solución de este problema no debía estar en manos del Estado. En 1913 se incorporó a la cooperativa una sección de consumo, a los que se agregó una importante actividad educativa y cultural. En los primeros años la cooperativa dio préstamos para construir casas



Imagen 5. *Cooperativa El Hogar Obrero: otorgaba créditos para ejecución de viviendas, luego encaró la construcción de edificios destinados a viviendas colectivas, incorporó el rubro de consumo y realizó una intensa actividad social para sus asociados y sus destinatarios, las familias de la clase obrera.*

Fuente: fotografía extraída de Internet. Sitio del Hogar Obrero

3. En este párrafo se utilizó información del sitio Web institucional de la Cooperativa El Hogar Obrero.



individuales, y en 1913 construyó su primera casa colectiva, el tipo de vivienda elegido para la mayoría de los emprendimientos futuros. La cooperativa desarrolló una extensa labor durante todo el siglo XX, pero la crisis de los años 90 y principios de 2000 la llevó a detener momentáneamente sus actividades, ya que los vaivenes de la política económica la llevaron al borde de la quiebra. Actualmente y por resolución judicial del 11 de mayo del 2011, concluyó la convocatoria de acreedores en la que estaba inmersa y reinició sus actividades. Es destacable el rol de los asociados y en definitiva de los beneficiarios de la cooperativa, cuyo accionar supera ampliamente el de entregar vivienda a los adjudicatarios. Superada la crisis de los 90, reinició recientemente sus actividades.

Las políticas habitacionales en la provincia del Chaco: el rol del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda en la gestión de la vivienda popular

En el año 1978 y dando cumplimiento de lo establecido en el artículo 16 de la Ley Provincial N.º 2194 se crea el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Provincia de Chaco (IPDUV-Chaco), cuyas normas marco son las Leyes Nacionales 21581 y 24464. Este organismo del gobierno provincial implementó los últimos veinticinco años las operadoras emanadas del gobierno nacional, que fueron llevadas a cabo de manera taxativa, tal cual fueron concebidas,

sin realizar aporte alguno respecto de las necesidades locales, ni en lo proyectual o en lo tecnológico, ni desde el sistema operativo, absolutamente cerrado, **con escasa o nula participación de los adjudicatarios**. Me permito el uso de un término acuñado durante el desarrollo de los talleres realizados durante el cursado de la Maestría de Gestión y Desarrollo de la Vivienda Social (GDVS): “Si bien se trata de programas generados y controlados por el sector público, su producción se realiza por lo general en asociación con productores privados y muy raramente con productores sociales”, Ortiz Flores, E., (2011: 17).

Los programas desarrollados por el IPDUV-Chaco, durante las décadas de los 70, 80 y 90, se centraron exclusivamente en la ejecución de viviendas terminadas, de distintas calidades y niveles de terminación, agrupamiento de casas donde se “amontonaba”, de manera aleatoria, a familias de distintos niveles sociales, culturales y económicos, lo que provocó múltiples inconvenientes de convivencia. Los roces motivaron conflictos de distintas consideraciones; el hecho de “obligar” a los adjudicatarios a vivir en lugares que no deseaban o no daban respuestas apropiadas a sus modos de vida y necesidades significó el desapego de los moradores con respecto a su vivienda y a su barrio.

Un caso contrario lo significó el desarrollo de la operatoria 10/20, de planes de viviendas para gremios y

mutuales, en la cual el futuro adjudicatario se convocaba junto a sus pares, iniciaban las gestiones, elegían, en la medida de sus posibilidades el predio donde construir sus casas, contrataban a los profesionales arquitectos, acordaban con ellos el diseño, participaban en la licitación de las obras, y en muchos casos con mejoras sobre lo mínimo exigido por el Fonavi, controlaban el destino de los fondos otorgados y acompañaban todo el proceso constructivo de las obras, mediante visitas periódicas. Esta operatoria tuvo corta vida debido **a la predominante participación de los adjudicatarios**, lo que significaba una limitación en el accionar político y en el manejo de los fondos destinados a los proyectos de esta operatoria en particular.

Entonces, desde su creación, el IPDUV-Chaco condicionó sus decisiones a los objetivos políticos de los distintos gobiernos y a las negociaciones de las distintas Cámaras de la Construcción. Estas decisiones estaban, generalmente, orientadas a la “producción de viviendas”, en algunos casos con obras complementarias de infraestructuras (redes de agua, energía eléctrica, cloacas, etc.) y equipamientos (escuelas, jardines de infantes, centros comerciales, comisarías, etc.). El tipo de vivienda que construir siempre fue aquella que indicaban los programas que bajaban de Secretaría de Vivienda de la Nación, por lo que las respuestas no reflejaban, en la mayoría de los casos, los requerimientos de los destinatarios.

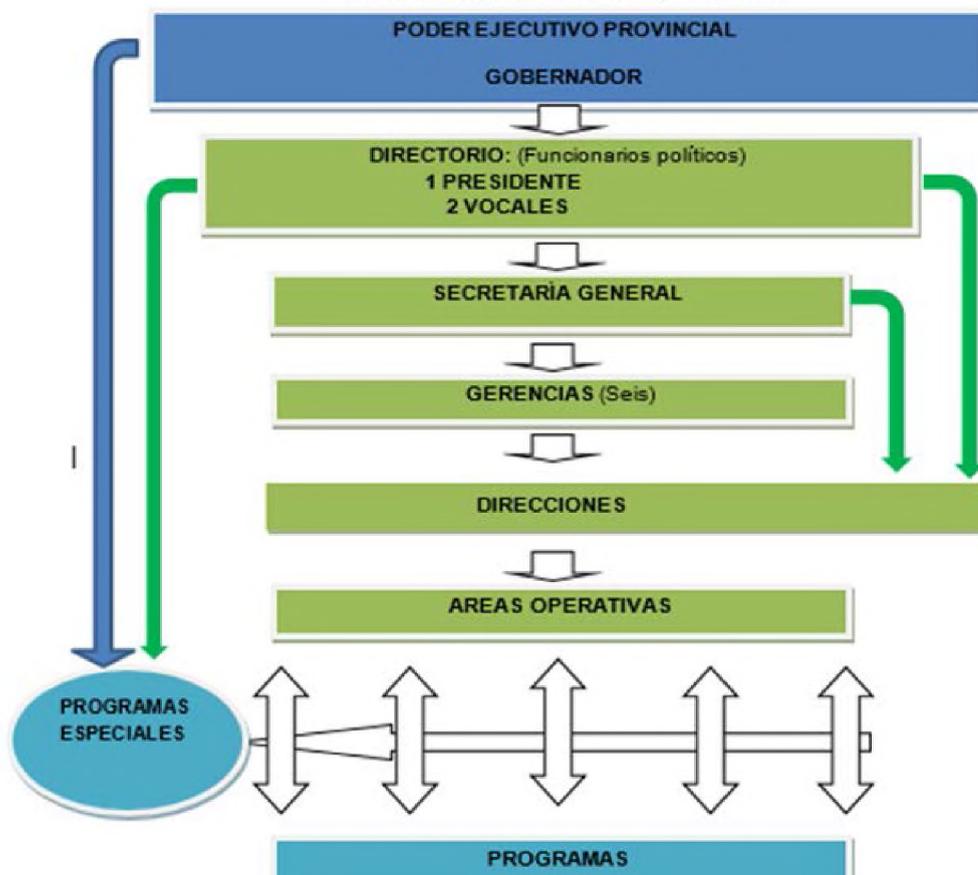


A partir de la crisis económica y social del año 2001, se incorporan a los actores intervinientes los movimientos sociales, cuyas demandas modifican los objetivos de los planes de soluciones habitacionales nacionales, obligan al gobierno a redefinir sus objetivos y diversificar la oferta, tratando de focalizarlos en las reales demandas.

La estructura orgánica del IPDUV-Chaco está conformada por gerencias, direcciones y departamentos, y ejecutó obras con recursos provenientes del Fonavi, del Tesoro General de la Nación, de Ministerio de Acción Social, del Banco Mundial, etc., con un manejo discrecional de los fondos, destinados mayoritariamente a

viviendas terminadas. Dicho manejo permitía al IPDUV-Chaco decidir a través de su estructura y con criterios absolutamente unidireccionales y discrecionales el destino de los fondos provenientes del Fonavi. Para el tratamiento de programas especiales destinados a resolver problemas específicos, y ante la rigidez de la

ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL IPDUV-Chaco



Fuente: cuadro de elaboración propia



estructura, debió recurrir a equipos técnicos especializados para abordar, de manera adecuada, la temática del hábitat en los sectores sociales donde se requieren soluciones particularizadas: mejoramiento de la vivienda, saneamiento ambiental, infraestructuras, regularización dominial, etc.

Los gobiernos nacionales, en algún momento de su gestión, suelen anunciar un Plan de Viviendas. En la Argentina de hoy, con su 57,5 % de pobres, un plan de viviendas puede encarar la pobreza por dos frentes: generar puestos de trabajo y proveer vivienda. Esta posibilidad invita a preguntarse: trabajo para quién, vivienda para quién y qué vivienda, con fondos del Estado. (Pelli, 2003: 27).⁴

Con referencia al párrafo anterior, corresponde preguntarse quiénes son los que deciden, cómo, cuándo y dónde gastar los dineros del Estado destinados al mejoramiento de la vivienda. Cuáles son los actores que intervienen, quiénes son ignorados. A continuación, se detallan algunos de los Programas Nacionales en desarrollo (ver nota 2 de página 146):

Programa Federal de Emergencia Habitacional^b: utiliza a los beneficiarios de los planes jefes y jefas de hogar, organizados en forma de cooperativas, en las provincias de Buenos Aires, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, Misiones, San Juan y Tierra del Fuego. Se destinan aproximadamente cuarenta millones de dólares anuales (aproximadamente doscientos millones de pesos).

Programa Federal de Solidaridad Habitacional^a: orientado a la construcción de viviendas de dos dormitorios con su infraestructura de servicios. Este programa prevé la construcción de 20.886 viviendas en los centros urbanos de la mayoría de las provincias. Costo por vivienda \$ 25.000 (US\$ 8 620) para la vivienda.

Programa de Mejoramiento Habitacional y de Infraestructura Básica^b: consiste en asistencia técnica y financiera, con la entrega de sumas de dinero, con o sin reintegro, para la adquisición de materiales (siendo el aporte de los beneficiarios la mano de obra y el terreno) para atender la demanda de soluciones habitacionales a poblaciones con necesidades básicas insatisfechas, mejorar así las condiciones del hábitat y facilitar el completamiento de las viviendas. El monto total invertido en obras de infraestructura, en el marco del PROMHIB II, es de 24.770.542 de pesos (última medición: junio de 2011).

Programa Federal de Mejoramiento de Vivienda Mejor Vivir^b: contribuye a reducir el déficit habitacional de la mayoría de los hogares que no necesitan una vivienda nueva, sino que su casa sea completada o mejorada. La condición es que las viviendas se localicen en terrenos no inundables, con dominio saneado y que carezcan de baño o provisión interna de agua, de terminaciones o del número de habitaciones necesarias para el grupo familiar. Con aportes del tesoro nacional por \$1460 millones de pesos.

Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba)^b: en el Promeba I se

invertieron 150 millones de dólares, aportando el BID 102 millones y la Nación los restantes 48 millones. El Promeba II se invirtió 390 millones de dólares, basado en una línea de crédito del BID de 350 millones. La Nación aportó 40 millones de dólares (aproximadamente 500.000.000 de pesos).

Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico (Propasa)^b: ambos programas tendientes a proveer la infraestructura social básica, el acceso a la propiedad de la tierra y la regularización dominial, agua potable y obras de saneamiento básico en municipios y barrios de aglomerados urbanos con carencia de equipamiento comunitario e infraestructura de servicios. Aproximadamente 300 millones de pesos anuales.

4. Pelli Víctor Saúl (2003), "Planes de Viviendas: Qué vivienda y para quién". Publicado en la Sección "El Diario de Arquitectura" del diario Clarín, Buenos Aires 24 de febrero 2003. Pág. 27, con el título "Viviendas para cada uno", introducido por los editores del diario, y con algunas alteraciones menores del mismo origen.

a. Programas para viviendas terminadas.

b. Programas para atender soluciones específicas.



Programa Federal de Construcción de Viviendas II Etapa (ver nota "a" de página 153); prevé la construcción de 300.000 viviendas en un programa plurianual que comprenderá los años 2006, 2007 y 2008, con un aporte de la Nación de 17.000 millones de pesos.

En el año 2013 se anunció la puesta en marcha del **Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar** (ver nota "a"

de página 153), mediante el Banco Hipotecario Nacional, **para construir viviendas nuevas, por un monto de 20.000 millones de pesos** (ver nota 2 de página 148). "Estos programas son organizados y desarrollados por funcionarios de los diferentes organismos del Estado Nacional y Provinciales, y con la participación de empresarios e industriales" (ver nota "a" de página 153). Del anterior párrafo se deduce que el gobierno nacional es el que define los programas

y direcciona los fondos, y si bien se ha ampliado la oferta en función de las necesidades, los montos orientados a construcción de viviendas nuevas y terminadas (ver nota "a" de página 153) son ampliamente superiores a los de aquellos programas para la atención de problemas específicos (ver nota "b" de página 153).

Un anuncio de Plan de Viviendas significa muy poco, entonces, si no viene acompañado de definiciones de para quién van realmente a ser



Cuadro 2. Esquema de participación de los distintos actores intervinientes en el desarrollo de los programas de mejoramiento del hábitat en el marco de los actuales planes en ejecución. Fuente: cuadro de elaboración propia



las viviendas, a qué sector social van a parar los beneficios económicos y cuántos, de qué tipo y para quién serán los puestos de trabajo que se generarán. Estos son los temas que conforman una verdadera definición política sobre Vivienda y esto es lo que necesita saber la población (ver nota 4 de página 153).

Identificación de los actores

Gobierno nacional: a través del Ministerio de Planificación Federal Inversiones Públicas y Servicios, Secretaría de Obras Públicas Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno de la Nación, cuya función principal es “dirigir la ejecución de los estudios socioeconómicos, financieros y tecnológicos a efectos de la elaboración de los planes habitacionales pertinentes” (ver nota 2 de página 148).

Gobierno provincial y municipal: a través del Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda. Su función es la de desarrollar y gerenciar los distintos programas implementados por el gobierno nacional.

En todos los casos **existen intereses políticos**, el de satisfacer la demanda y la publicidad que generan estos hechos entre los medios de comunicación masiva y ante la comunidad.

Empresas constructoras, a través de la Cámara de la Construcción. Presionan a nivel nacional en la etapa de formulación de los programas, fundamentalmente la construcción de viviendas terminadas, cuyos precios y reparto es objetivo primordial, y a nivel provincial para el reparto de obras entre sus asociados.

Industriales productores de materiales de construcción, a través de las distintas cámaras que los agrupan, fundamentalmente les interesa la continuidad de los planes, para seguir fabricando insumos para la construcción.

Gremios, a través de la Confederación General del Trabajo, orientada fundamentalmente a la generación de empleos para sus afiliados, pero también para la construcción de viviendas para los asociados de sus mutuales.

Obreros de la construcción, a través de la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina, UOCRA. La acción de este gremio es siempre significativa, ya que la obra pública es la que genera la mayor cantidad de empleos legales entre sus afiliados.

Destinatarios: a este actor se lo denomina de distintas maneras, según sea el rol que desempeñe en el desarrollo de los programas que lo involucran. Generalmente se los designan como adjudicatarios o beneficiarios, dejando claro que son el último eslabón de la cadena y, por lo tanto, con un rol secundario.

CONCLUSIONES

El desarrollo de planes de viviendas sociales en nuestro país tiene más de un siglo de historia, pero la idea de Mejoramiento del Hábitat es relativamente reciente. Entender la complejidad de la problemática habitacional de las clases más desposeídas y dar respuestas apropiadas por parte del Estado es un proceso reciente. A partir de mediados de la década del 90, y con más énfasis en la última década,

comienzan a aplicarse programas especiales que intentan dar respuesta —y no siempre lo logran— a necesidades particulares de los distintos sectores sociales.

La crisis económico-social argentina que eclosiona en diciembre de 2001 plantea un nuevo escenario social, con índices de pobreza e indigencia nunca vistos y con una dirigencia política sin credibilidad pública. Nace naturalmente una nueva clase de dirigentes, los referentes surgidos directamente de los sectores excluidos del nuevo sistema, los desocupados, los jubilados con haberes mínimos, los sin tierra, etc., en definitiva, los desposeídos de todo. Estos no se sentían representados por la dirigencia enquistada en el poder, y eligieron entre sus pares a los nuevos referentes de los movimientos sociales emergentes.

Estas nuevas coordenadas (la penetración de los medios de comunicación y de la tecnología “de punta” en el ámbito de los sectores populares, las migraciones desde y hacia los asentamientos “irregulares”, el debilitamiento —en todos los niveles sociales— del poder de contención de los valores morales hasta hace un tiempo consensuados, la globalización de la economía formal, el fortalecimiento de la economía informal, la estructuración de ámbitos de poder social del narcotráfico, las viejas epidemias renovadas y las nuevas epidemias, el incremento de los riesgos por catástrofe, el ensimismamiento de los sectores más



puddientes en una cultura de deslumbramiento y satisfacción costosa y efímera) le han introducido mayor dinamismo y han subido el voltaje de su inserción en la ciudad. Esto no debe leerse necesariamente, simplemente, como incremento de la agresividad o del malestar de los sectores más pobres. (Pelli, 1996).

A pesar de todo, el poder político y los grupos hegemónicos (gremiales, empresariales, industriales y financieros) resisten los embates de la nueva dirigencia, y siguen manejando a voluntad, de acuerdo con sus intereses, los destinos de los fondos públicos destinados a la problemática habitacional, apoyados en estructuras burocráticas rígidas y obsoletas que se muestran ineficaces a la hora de abordar soluciones apropiadas para la nueva demanda social.

... las modalidades convencionales de gestión habitacional institucional que reproducen en su mecánica operativa los esquemas de relación de la sociedad establecida, no asignando espacio (de poder) alguno a los sectores pobres en la toma de decisiones sobre procesos y productos de los que son directos "destinatarios" (Pelli, 1996)

Será necesario entonces formar técnicos y dirigentes capaces de interpretar a estas nuevas estructuras sociales, y capaces establecer un diálogo que permita la real interpretación de la demanda para dar respuestas ajustadas a ella, y en conjunto esta-

blecer nuevas reglas de negociación en una nueva estructura de poder.

Como conclusión final utilizaré las palabras empleadas por el Arq. Víctor Pelli en el Seminario Debate Iberoamérica ante Hábitat II:

Los sectores populares, los pobres, los carenciados, la población de mínimos ingresos, los sin techo, no están esperando, ciertamente, que les "demos casas". La realidad de la ciudad latinoamericana actual está mostrando que la actitud predominante no es la de espera, aunque en su estrategia hay siempre lugar para lo que venga, a precios bien o mal negociados. Sólo queda en nuestra decisión, la de los que estamos del lado de la acumulación de recursos y de poder, la opción por invertir racionalmente parte de ese poder, no sólo el "gran poder", el de las grandes acumulaciones de riqueza y de autoridad, sino también el "pequeño poder", aquel del que disponemos todos con nuestros conocimientos, nuestra salud y nuestros pequeños privilegios y acumulaciones, en la construcción de un andamiaje de gestión equitativa e inclusiva, que permita integrar en uno sólo los dos proyectos que en este momento se están desarrollando lado a lado, con creciente hostilidad, en la mayoría de las ciudades de nuestra América Latina..

BIBLIOGRAFÍA

- FERNÁNDEZ WAGNER, E.** (2011). "Producción social Del hábitat de la ciudad injusta". En *El camino posible-Producción social del hábitat en América Latina*. Ediciones Trilce, Montevideo.
- ORTIZ Flores, E.** (2011). "Producción social de vivienda y hábitat. Bases conceptuales para una política pública". En *El camino posible-Producción social del hábitat en América Latina*. Ediciones Trilce, Montevideo.
- PELLI, V. S.** (1996), "El sector popular en la construcción democrática del hábitat", Seminario-debate Iberoamérica ante Hábitat II. Madrid, España.
- PELLI, V. S.** (2003). "Planes de Viviendas: Qué vivienda y para quién". Publicado en la sección "El Diario de Arquitectura" del diario Clarín, Buenos Aires 24 febrero 2003. Pág. 27, con el título "Viviendas para cada uno".
- PELLI, V. S.** (2013). "¿Qué es lo que satisface la necesidad de vivienda? ¿De qué vivienda hablamos cuando hablamos de vivienda social?". Artículo del Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda (IIDVi). Facultad de Arquitectura y Urbanismo-UNNE.
- Ley N.º 21.581** (1977), *Régimen de Financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda*, Buenos Aires, 26 de mayo de 1977.
- Ley Provincial N.º 2194** (1978) *Creación del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Provincia de Chaco* (IPDUV-Chaco).

