Contribución al Seminario Tecnologías de Vivienda.
UNC – FAUD
18-19 Septiembre 2003

Revisión Crítica de las Políticas Habitacionales y el Rol del Estado. De los 70 al 2000.

Ana Falú[1]

Desde la Ley de congelamiento de alquileres (1923) y la construcción de las primeras viviendas de "interés social", las Casas Baratas de la Argentina de inicios del siglo XX, las primeras expresiones de políticas sociales habitacionales, que buscaban dar respuesta a la necesidad acuciante de los inquilinatos donde se hacinaba la migración que llegaba a un país con promesas de futuro, a la realidad del país y sus políticas sociales en el inicio de este nuevo milenio, mucha agua ha corrido bajo el puente.

En la etapa de sustitución de las importaciones y del desarrollo industrial del país, en los años 40-50, la migración significativa es la interna y las ciudades crecen desarrollando sus áreas metropolitanas, es el momento en el que se puede reconocer el inicio de una política de Estado en materia de vivienda social. Se crea el Banco Hipotecario Nacional, que crecerá y acumulará tal capacidad de accionar en el campo habitacional, que no pocos lo definieron con el gran elefante blanco institucional. Se establecieron mecanismos de crédito, concebidos como créditos treintaniales, y la clase media argentina acostumbrada a los alquileres y bajo leyes protectoras que establecían su congelamiento y privilegiaba la compra para los inquilinos, comenzó a adquirir la vivienda propia. Es posible que este momento se pueda caracterizar como el de un cambio cultural en la concepción de la tenencia de la vivienda.

También en estos años se ejecutan los primeros conjuntos habitacionales para los sectores obreros. La política de vivienda era parte de la agenda del gobierno, pero esto no es significativo ya que podemos decir que a partir de ese momento la misma está en las agendas de los sucesivos gobiernos, lo que importa debatir es el cómo y desde qué concepción. Lo significativo de este período es que el Estado asume hacerse cargo de aquellos que no pueden acceder al bien mediante crédito o capacidad propia de ahorro.

Hablar de la política de vivienda desde las operatorias del Estado nos remite necesariamente a la política de financiamiento planificada y controlada desde el estado central a nivel nacional. Me refiero al FONAVI, Fondo Nacional de la

[1] Prof. Titular a cargo de la Cátedra Arq. III C FAUD- UNC. Investigadora de CONICET, Instituto Investigación de la Vivienda y Hábitat FAUD, UNC.

Vivienda que se crea en 1972 por Ley y comienza a operar en 1976. La misma establece que el FONAVI se constituye por partes iguales con una contribución del 5% de empleados y empleadores, y define como objetivo de este fondo **la provisión de vivienda para la población con recursos insuficientes.** Esta definición refiere a los sectores que no podían acceder al mercado, a los créditos bancarios para vivienda, o a las operatorias vigentes.

Es mi interés contextualizar esta Ley y revisar el proceso histórico desde los 70 para poder interrogarnos hoy sobre la descentralización del FONAVI, los cambios de política y la respuesta institucional, así como sobre los cambios que supuso con respecto al modelo anterior y la capacidad de respuesta a la demanda.

No escapa a ninguno de nosotros que la descentralización se enmarcan, no sólo en los procesos históricos y la influencia de los sucesivos debates y consensos a nivel internacional y regional que revisaremos, sino también y de manera decisiva en las políticas nacionales, el marco del ajuste estructural, y las estrategias de desregulación, privatizaciones y descentralización como las medidas mas evidentes del nuevo modelo. También debe considerarse la presión de los sectores carenciados de vivienda, así como otros actores sociales y la misma resistencia de algunos de los actores beneficiarios del antiguo modelo, como bien lo señala Cuenya (1996:16)

La descentralización del FONAVI es una de las medidas que adopta el Estado como parte de las distintas reformas que se ponen en práctica en la década del 90. Los interrogantes centrales del debate refieren al **rol del Estado,** en la discontinuidad de las decisiones políticas**:**

Debe el Estado en sus distintos niveles ejecutar políticas?
Es su rol el de regular y fiscalizar la ejecución de las acciones en vivienda?
Debe propiciarse la participación y si así fuera como se regula la misma?
Se debe priorizar el asistencialismo o la acción filantrópica?
Cómo se generan mecanismos consensuados?
Cómo se fiscalizan los programas?

¿Es posible superar los estereotipos culturales respecto a las condiciones de hábitat, a la propiedad privada, al uso y mantenimiento de los espacios públicos, a las tipologías de familia núcleo, a las tipologías de vivienda?

¿Es posible enfrentar de una manera global y sistemática el problema de la vivienda, el llamado “déficit habitacional”?

¿Es posible contemplar la diversidad de situaciones particulares en una política integral de vivienda?

Estas son las cuestiones que están en el centro del debate.

El período que va desde fines de los 40 y más decididamente en la década de los 50 al 70, es una etapa de crecimiento y de acelerado proceso de urbanización e industrialización del país, con pleno empleo y sueños de crecimiento. En estos años se hace necesario alojar a la migración interna que ampliará los bordes urbanos y definirá las áreas metropolitanas de las mayores ciudades del país.
A nivel internacional las tesis centrales son de desarrollo y crecimiento, refieren a la redistribución como política. Hay convicción en las tesis de desarrollo, equidad y redistribución. Esta es la aspiración social y política sobre la cual parece haber consenso.

La política anterior al FONAVI se basaba en la convicción de que la producción masiva de vivienda apoyaría el desarrollo de la industria de la construcción y beneficiaría al conjunto de la economía tanto por la generación de empleo como por la vinculación con otros sectores ligados a la construcción y así como al proceso de comercialización. Es importante destacar que el Estado de Bienestar que se buscaba desarrollar, asumía hacerse cargo de aquellos sectores que demandaban una vivienda y quedaban fuera de los mecanismos del mercado.

Había un reconocimiento explícito desde el Estado de su responsabilidad social en relación al derecho a la vivienda, así consignado en nuestra constitución, al igual que en intervenir en la producción y oferta de la misma. En estos años la búsqueda es de políticas que equilibren crecimiento y distribución. Estas posiciones son las que se confrontan con la crisis de los 70, momento en el cual se revisan estos enfoques y en el campo de la vivienda se ponen en fuerte cuestionamiento las políticas hasta aquí impulsadas. En el campo de las políticas habitacionales el debate adquiere carácter internacional.

Los menos jóvenes, recordarán que es esta la década en la cual la preocupación central, no sólo de las instituciones internacionales y nacionales, sino también de la academia y de las Escuelas de Arquitectura era la “vivienda de interés social”. Es claro que son los años de la contienda, estoy hablando de la década del 70. Los sueños de cambios eran radicales y las presiones de las distintas expresiones que asume el movimiento contestatario también se expresa en este tema. En estos años, bajo la influencia de Naciones Unidas, aún con peso suficiente para influir en las políticas nacionales, en un llamado a debatir algunos temas críticos para el desarrollo y definir líneas de acción sobre los mismos, se convocó a la Primera Conferencia Mundial de Hábitat, en 1976, Vancouver.

Los consensos de los años 70

En estos años, coincidiendo con Burguess, Carmona y Kolstee (xxx), se produce un cambio revolucionario en relación a las propuestas para resolver las críticas condiciones de hábitat de la mayoría de la humanidad, en particular del Tercer Mundo. Se cuestionan la centralidad de las políticas, no sólo el manejo de los recursos financieros y créditos, sino también las soluciones de diseños, las decisiones teconológicas, no diversificadas, centralizadas, resueltas a nivel de los gobiernos nacionales, sin considerar características regionales algunas, ni

climáticas o culturales, menos aún las locales. Esta posición en materia habitacional recogía las críticas al planeamiento centralizado. Yusvnovsky en su libro “La política de vivienda en Argentina” recorre con abundante evidencia el proceso de la política centralizada en el país.

Los nuevos consensos que emergen de la Conferencia Mundial del Hábitat en 1976 dieron impulso a las soluciones de autoconstrucción como panacea, las tecnologías apropiadas, la participación comunitaria, las cooperativas. Los programas que se inician en este período y que permanecerán de una u otra forma como soluciones a los pobres son los lotes y servicios, la autoconstrucción o la ayuda mutua, los pies de casa que se basan en distintas propuestas de la vivienda evolutiva, la cual surge de propuestas elaboradas por arquitectos europeos, holandeses y portugueses tendrán en esta línea propuestas que se difundirán por América Látina.

Estas políticas se oponen a los programas de erradicación de poblaciones asentadas precariamente y de ocupaciones ilegales, las mas de las veces en terrenos estatales o privados de alto valor del suelo. A la vez se cuestiona la provisión de vivienda del Estado, por ineficiente, por no llegar a los mas pobres, por sus complejidades burocráticas, por el costo de las mismas, o sea, el objetivo de la redistribución no se constataba en la práctica de la instrumentación de las acciones del Estado. Las viviendas raramente llegaban a los sectores de menores recursos, los mecanismos de distribución no eran transparentes y se criticaba las prácticas clientelistas. Como se dijo los estándares habían disminuido desde los Planes Eva Perón de la etapa inmediatamente anterior.

Abonan al cuestionamiento a las políticas de Vivienda, las nuevas teorías que se desarrollan buscando dar respuesta a la creciente pobreza urbana, se acuñan las teorías sobre los sectores informales urbanos. La concepción que primaba hasta el momento era que estos sectores implicaban bolsones caóticos, focos de delincuencia y que debían ser erradicados. Estos son los años de la contienda, a nivel regional, no sólo de Argentina. Conjuntamente a estos consensos comienzan a estructurarse organizaciones sociales que emergen como hongos en toda la región.

El impulso que se da a nivel internacional y latinoamericano, implica también un cambio en la formación profesional, esto afectará los debates y curricula en las universidades y también tendrá efectos visibles en las practicas. La planificación es re significada, se rescata el valor de “los saberes populares” y se conforman las ONGs las que se sostienen por una fuerte política de asistencia internacional, particularmente en esos años. Estas instituciones “no gubernamentales” asumirán el rol de asistencia técnica necesaria para los grupos de pobladores, asumiendo la participación de los mismos en la toma de decisiones. Esta asistencia no se limita a los aspectos tecnológicos, constructivos o de diseño, sino que avanza sobre la gestión de los recursos, los aspectos económico financieros, entre otras. (Burgess, Carmona, Kolstee, 1995)

Son los años de las experiencias en el Tercer Mundo, el apogeo de las teorías de John Turner, elaboradas a partir de su práctica y teorización sobre la misma en Villa El Salvador, en Lima, hoy un Municipio con el cual estoy trabajando, que se consolidó con más de un millón y medio de habitantes. Esa es una de las experiencias latinoamericanas que mayor difusión obtiene. Turner, como otros, demuestra que estos "pueblos nuevos" no son focos de delincuencia, ni caóticos, que hay organización interna y otros suman sus voces desmitificando las teorías que los muestran como campesinos alejados de la cultura urbana[2], demostrando que en la mayoría de los casos estas poblaciones ya contaban con una trayectoria de vida urbana y que los hogares en su mayoría tenían actividades laborales mas bien regulares.

Entre los temas centrales de preocupación, estaba el vinculado a la seguridad de la tenencia de la tierra, más que la solución habitacional a la cual la gente accedía de "alguna manera" y que mejoraba con el tiempo, en sucesivas y "evolutivas" ampliaciones con tecnologías diversas, lo importante era asegurar la tenencia de la tierra y la infraestructura. Debo decirles que aboné tanto a estas teorías que en el Primer Postgrado cursado en Bouwcentrum[3], hice mi tesis sobre el tema de la seguridad de la tenencia como base para la inversión de los esfuerzos familiares y la necesidad de dotación de infraestructura, en el marco de las propuestas de mejoramiento habitacional de los sectores más pobres. Lo central era el rol del Estado, se adjudicaba claramente la responsabilidad social de resolver la regulación y normalizar las tenencias, así como la responsabilidad de dotar de infraestructuras y servicios, ya que éstas implicaban inversiones "duras" de difícil alcance para la población de escasos recursos.

Si bien las propuestas que emergen de la Conferencia de Hábitat en Vancouver en 1976, tienen carácter no vinculante, son elevadas a recomendaciones a los gobiernos de los entonces 133 países de la ONU y muchas de éstas propuestas son tomadas por las agenda gubernametales e impulsadas por las políticas de las instituciones multi y bi laterales. El Banco Mundial jugará en este sentido un rol difusor de estas concepciones y sus prestamos seguirán los líneamientos acordados y encontraremos en todo el mundo, lotes con servicios, pies de casa, como solución a la pobreza desamparada. Las consecuencias de este modelo será revisada nuevamente en los 80.

A pesar del impulso de estas tendencias y experiencias, a la difusión que obtienen y el peso de los consensos internacionales, Argentina llega tarde a este proceso. El FONAVI se mantiene como una política centralizada hasta 1992, en la cual la descentralización llega de la mano de las reformas diríamos impuestas al Estado Argentino. Las posiciones elaboradas en los 70 no encuentran eco en el país.

---

[2] se popularizó que los villeros quemaban los parquets para usarlos como combustible, o que vendían los inodoros por no saber usarlos

[3] Bouwcentrum International Education Center, Rotterdam, Holanda. 1978. Luego se transformó en el ISH, Institute of Social Housing y fue cobijado por la Erasmus Universidad de Rotterdam.

Ahora bien, porqué Argentina se mantiene al margen de estas transformaciones y permanece apegada a una formula centralizada que no asume las teorías sobre la necesidad de diversificar, ampliar las propuestas y abrir nuevas líneas de acción?

Cuenya (1996:17) construye un argumento interesante, “advierte sobre el poder que debieron ejercer los grupos empresariales beneficiarios del modelo en jaque. La resistencia que ejercieron esos grupos sumada a la lógica inercia del andamiaje político institucional y financiero del FONAVI, determinaron que el proceso de su descentralización fuera lento, complejo y conflictivo”. Creo que es necesario agregar las sucesivas crisis institucionales y la falta de gobernabilidad que implicaron los continuos Golpes Militares que se apoderaron del funcionamiento institucional del país, reforzando aún más el ejercicio autoritario y centralizado que se cuestionaba del viejo modelo. Asimismo estas dictaduras militares, frustraron muchas iniciativas organizadas, también algunas vinculadas a movimientos por la vivienda y la tierra.

Las nuevas estrategias de los 80

Los 80, en la llamada década pérdida, tuvieron un significado político especial para el país, por la recuperación de la democracia representativa, el país enfrenta un gran desafío que es la reconstrucción de los valores democráticos después de largos años de la más sangrienta de las dictaduras militares. Coincide esta etapa nacional con el giro de las tesis a nivel internacionales. Es el Banco Mundial, la mayor entidad crediticia en políticas sociales para los países “en via de desarrollo”, quien impondrá las llamadas políticas facilitadoras, del inglés “enablement”.

Estas propuestas se difunden en distintos documentos del Banco Mundial y refieren fundamentalmente a *recuperar las prácticas y experiencias del mercado inmobiliario para multiplicar los efectos del conocimiento desarrollado y aplicarlas en la resolución de la demanda habitacional.*

Nuevamente el debate es acerca del rol del Estado en la provisión de vivienda social. La concepción cuestiona al mismo como ejecutor de las políticas habitacionales y lo ubica como el facilitador de las mismas.

El Banco Mundial en numerosos documentos sustenta la tesis de la necesidad de poner límites a este rol del Estado Benefactor y se asigna al sector privado una responsabilidad en la oferta de vivienda. Esto involucra garantizar la rentabilidad. Es decir, el Estado debe garantizar el buen desempeño del mercado y establecer los mecanismos que faciliten su acción en la oferta del bien y los controles para tal fin, a través de instrumentos que regulen al mismo y sistemas financieros que los posibiliten. Es decir la política habitacional tendría como objetivo facilitar y controlar el mercado de vivienda y tierras.

Las propuestas antes impulsadas por el mismo organismo multilateral, caen en desgracia, son cuestionadas y los ejemplos se multiplican para estos fines. Los

consensos de los 70 que fueron “apropiadas” por los organismos de financiamiento internacional, particularmente por el BM, el cual “ejerció una influencia decisiva en las políticas de muchos países en desarrollo, via el financiamiento de cientos de proyectos, especialmente lotes con servicios”. Ejemplo de ello es que hacia mediados de los 70 se registran 27 programas en todo el mundo, particularmente en Asia, Africa y América Latina. De acuerdo al propio BM, entre 1972 y 1981, casi nueve millones de personas fueron destinadas a lotes con servicio en los programas de mejoramiento habitacional”, Citado por Cuenya (1996:20).

En esta etapa de **las políticas facilitadoras**, los temas centrales son los que cuestionan la eficiencia de la implementación de la política, se cuestionan la localización, la escala de los agrupamientos y las formas de producción del hábitat. Este último tema es debatido por expertos a nivel mundial, que plantean críticas a las propuestas de autoconstrución y de ayuda mutua. La crítica central refiere a que estas formas de producción del hábitat implican trabajo no reconocido el cual se transforma en una sobrecarga a la situación de los pobres, por lo cual la promoción de este tipo de producción de viviendas y ciudad, se ven como una extensión de la explotación que ya sufren estos sectores. Algunos estudiosos plantean que esta es la forma que tienen los Estados de hacer traslativa a las familias, los costos de las crisis.

De igual manera los profesionales también evidencian cambios en sus posiciones, dejan atrás el rol de “involucrados”, aquel que definía a los “arquitectos de pies descalzos” y se ubican como técnicos facilitadores para los grupos más carenciados.

Siguiendo a Minujin (1993) en este período la Argentina se sufre una aguda contracción económica, disminución de los ingresos productivos, comienza la etapa de concentración de la riqueza que se potenciará en la próxima década. Estabamos alarmados porque según el Banco Mundial la población por debajo de la línea de pobreza había crecido del 27% en 1980 al 32% en 1987, nunca imaginamos que en el nuevo milenio nos encontraríamos al inicio del nuevo milenio con el 52% de la población en esas condiciones y un crecimiento de los indigentes nunca antes visto en el país.

¿Es posible canalizar recursos económico financieros desde los fondos y aportes estatales, la inversión del capital privado y el ahorro de la población hacia la provisión de una vivienda digna a los sectores de menores recursos?

Como dijimos (Cuenya y Falú, 1996), el largo proceso de recesión y reestructuración del capitalismo a nivel mundial que desde comienzos de los 80 planteó la necesidad de transformaciones en las economías nacionales y en el rol del Estado, tuvo efectos profundos en todas las esferas de la sociedad. Entró en jaque el modelo argentino del Estado de Bienestar que institucionalizó los derechos sociales, la universalidad y el carácter público de los mismos.

Es la etapa en la cual las estrategias de ajuste estructural que se desprendieron de los nuevos modelos macroeconómicos neoliberales, con hegemonía del mercado, fuerte impulso a la desregulación, privatizaciones y descentralización de las políticas, modelo que no dio respuesta a la demanda social, que se agudiza actualmente y es cuestionado a distintos niveles. Es el cuesta abajo de la sociedad argentina en particular de la consolidada clase media construida desde comienzos del siglo XX. Se acuña una nueva expresión que define el fenómeno y se evidencia a "los nuevos pobres", los que Lo Vuolo (1992) describiría como aquellos con pautas culturales y de consumo que no se condicen con sus condiciones de vulnerabilidad social y bajos ingresos, cuando los tienen.

Cuáles fueron las estrategias planteadas por las políticas facilitadoras, a qué instrumentos refería el control y la facilitación del Estado?

Estos eran básicamente:

a. el derecho a la propiedad, por lo cual se instrumentaron programas para la regularización de la tenencia, registro de terrenos y viviendas.
b. Promoción del financiamiento hipotecario, buscando acercar posibilidades a los sectores más pobres para acceder a la vivienda,
c. Racionalización de los subsidios, direccionados a quienes realmente los necesitaban (NBI e Indigentes)
d. Suministro de infraestructura para urbanizar los sectores sin servicios básicos,
e. Nuevas reglamentaciones que flexibilizaron las normativas constructivas, eliminando o cambiando aquellas que dificultaran la oferta de vivienda.
f. Promover la racionalización de la industria de la construcción.

A modo de síntesis, quiero citar el último trabajo de Boaventura de Souza Santos, quien nos llama a preguntarnos de qué Estado estamos hablando, el plantea que a partir de los 80, la globalización internacional ha revertido la idea del Estado Bienestar, proyecto inconcluso en latinoamérica, y hoy el Estado es un agente de interacciones mercantiles. Las privatizaciones de los servicios públicos son esto, relaciones que hoy se están mercantilizando. El estado que era considerado una solución posible a los problemas, pasó a ser nuestro problema. Según de Souza Santos la solución está en la sociedad civil (2003:2).

Cuánto influyen los contextos políticos y cuánto influimos en ellos?

El planteo de Souza Santos nos lleva a cuestionarnos sobre el carácter de las instituciones que tienen el mandato de las políticas en sus manos. Tenemos una crónica inestabilidad política e institucional, que amenaza a cada paso, a cada cambio de gobierno. No contamos con políticas de Estado, sino con políticas que se definen ante cada nuevo ejercicio de gobierno. En un reciente seminario organizado por la FLACSO sobre los sistemas político electorales del área andina, se pasaba revista a las innumerables reformas que éstos han sufrido, desde las reformas constitucionales que han dado paso a nuevas instituciones del Estado, hasta las leyes específicas de organización estatal –descentralización, participación ciudadana- y de organización político electoral –leyes de partidos,

reformas electorales-. Asistimos, según algunos autores, a una “reformitis” aguda; vivimos en reformas de las instituciones estatales sin dar tiempo a que éstas se decanten y sean asimiladas por los actores políticos.

Este hecho puede significar varias cosas: se reforma para no reformar nada, dando la impresión de que se reforma, pero manteniendo el statuo quo inconfesable de una organización política estatal hecha a la medida de los intereses particulares (Fernando Bustamente); o se impide que los actores políticos se adapten a las normas, generando la idea de la maleabilidad de las instituciones y de permisividad a la ruptura de las normas.

Sea cualquiera el sentido subyacente de esta permanente reforma institucional, es necesario para el caso de las políticas de vivienda herramientas de análisis político más fino y actualizado, que pongan el énfasis más en las prácticas y en los discursos de la cultura política así como en las instituciones formales, pues son esos ámbitos los que hay que confrontar más decididamente desde el proyecto de ampliación y profundización democrática.

En este sentido, lo que cabe problematizar más bien es el tipo de relación que establece el Estado con las organizaciones sociales y con las ONGs, cuáles son las estrategias, cómo se establecen los consensos, cómo se amplían los espectros de participación?.

Aquí entramos en otro tema, cuestión que no es motivo de esta ponencia, pero que merece un debate en profundidad, y refiere en este caso al rol de las ONGs.

Volviendo al tema de las políticas del 80, todas las medidas reseñadas debían inscribirse en un fortalecimiento de las instituciones del Estado y en un política de transparencia y no corrupción que realmente las posibilitara.

Estas políticas y sus instrumentos, definidos en documentos del Banco Mundial, estaban claramente direccionadas a eliminar los obstáculos para que floreciera la actividad privada, y erradicar las distorsiones que signaron el funcionamiento de los mercados en la búsqueda de hacerlos eficientes y adecuados. Lo que subyace a estas tesis es que los mercados por si mismos podían dar respuesta en el ajuste de la oferta y la demanda a las necesidades insatisfechas de alojamiento de la población. El Estado debía facilitar estas acciones, las cuales además en una acción de rebalse, derramarían beneficios a la sociedad en su conjunto.

Sin embargo es de notar que las mismas no fueron capaces de dar respuesta a los vastos sectores que golpeados por la creciente crisis del modelo, se encontraban desocupados, sub empleados. Más aún en la argentina con la entrada masiva de grandes sectores de una consolidada clase media producto del siglo XX a los llamados “nuevos pobres urbanos”.

Además de la política de facilitación, se sumaron los programas llamados de “alivio a la pobreza”, los cuales implicaron sumas considerables de prestamos del

propio Banco Mundial, en los programas de intervenciones específicas, que abarcaron temas de salud, nutrición, promoción del empleo, agua, entre otros.

En estas líneas de acción del BM las ONGs comienzan a ser incluídas como organismos técnicos desarrollados desde la sociedad civil, y la pregunta que se plantean algunos es sobre el rol que les cabe a estas instituciones y el rol que les asigna el BM y los propios gobiernos, muchas veces funcionales al sistema y al modelo. Esta funcionalidad de las ONGs debemos analizarla e interrogarla ya que según algunos autores tendería a reemplazar al rol del Estado y por ende des responsabilizarlo de las políticas sociales, en vez de ser centros de experimentación y difusión de innovación tecnológica, de propuestas, que el Estado debería asumir y aplicar.

La década del 90
La descentralización de las políticas

Hemos señalado que Argentina llegó tarde al proceso de los consensos internacionales en los años 70 y entró a los impulsados en los 80 de la mano de los organismos multilaterales. Los 90 implica el seguimiento de los lineamientos del nuevo modelo internacional. La descentralización será en buena medida transferir la crisis a los municipios, ésta significa una nueva matriz de relación entre la administración de las instancias del estado y el poder, así como nuevos planteos sobre las relaciones del Estado y los actores de la sociedad. El cambio de toma de decisión parece acercarse a la población, el supuesto es que esto creará sinérgias y controles mayores entre oferta y demanda, entre necesidad y servicios. Sin embargo la realidad nos viene demostrando que estos procesos son mucho mas complejos no tienen una lectura univoca y precisan de un análisis sobre las condiciones y capacidades de las instituciones de los gobiernos provinciales y locales. Algunas provincias parecen haber hecho mejor sus deberes que otras. El tema es el uso de los recursos descentralizados por el FONAVI. Los controles, mecanismos que se establecen para ello.

La década del 90 en el la estrategia de reducción del gasto público impulsada por el Ministerio de Economía, se dejó de pagar el porcentual sobre salario el que representaba la mitad del Fondo, es el momento en que por Ley (23.966 del 1 de agosto de 1991) el Fondo pasa a constituirse por el impuesto a los combustibles, con transferencia automática a las provincias. Desde 1991 tenemos el Plan de Convertibilidad.

Es en esta etapa en donde, según asegura Cuenya (1996:232) se frustra el único intento serio de reformar el FONAVI, en una dirección que hubiera posibilitado una política más equitativa, descentralizada y participativa" Esto fue iniciativa de la Secretaria de Vivienda la cual en una revisión crítica del FONAVI expresó que la política habitacional nacional se había caracterizado en las últimas décadas por la extrema rigidez en la oferta, la alta centralización en la decisiones, la vulnerabilidad a la presión de los intereses económicos (en particular las grandes

empresas constructoras), el desfasaje con los requerimientos de la población, la escasa participación de la misma, la baja productividad de la inversión, los altos niveles de gastos con magros recuperos y la capacidad nula de re inversión. La entonces Secretaría de Vivienda de la Nación señala la existencia de problemas de eficacia, equidad y falta de transparencia en las adjudicaciones.

Como lo señala Rogelio Camarasa (1996:111), Subsecretario de Vivienda en los 90, las acciones de vivienda expresaban, como en general todas las políticas sociales, problemas que se podían sintetizar en:

Ser parciales y fragmentarias

Desfasajes con las demandas reales

Programas rígidos, con fuerte incidencia de los grupos económicos.

Bajo nivel de participación de la población demandante.

Baja productividad de la inversión.

Marcada fragmentación institucional, acciones no coordinadas de los organismos nacionales y discordancias entre provincias y municipios.

La evaluación de el desempeño plantea en palabras del entonces Secretario de Vivienda de la Nación, que una política integral de vivienda nos enfrenta a problemas de tal envergadura que sobrepasan los períodos de los Gobiernos.

Es un momento de expectativas, había aumentado el consumo privado de viviendas, las tasas de ahorro subían.

El gobierno se pregunta por el tipo de carencia que se padece? Sus técnicos elaboran estudios y documentos en este sentido.

Se establecen nuevas pautas para paliar los errores hasta aqui cometidos y el gobierno se propone:

Diversificar las soluciones, según tipo y situación de la vivienda, o sea tipo de déficit.

Combinar líneas de operatorias, las mismas buscarán integrar distintos niveles socioeconómicos

Descentralizar la gestión.

Es de destacar que todas estas medidas avanzan en el campo propositivo, pero aún así, para una acción política equitativa faltaban incluir dimensiones. El tipo de hogares quedó subsumido a una política de “puntajes”, no teniendo en cuenta que

el cruce de tipo de “unidades domésticas” u hogares –según el censo- y situación socioeconómica planteaba la necesidad de medidas particulares. En Córdoba se elaboró en ese sentido una propuesta de Ley que favoreciera a los hogares a cargo de mujeres, los cuales se incrementaban significativamente, pero la misma no prosperó.

El FONAVI se descentralizó, se fijaron las coparticipaciones y luego de tensos debates, la Nación retuvo el 15% de la masa de los impuestos coparticipables y remitió una cifra fija mensual a las provincias. La ley se hizo en tan corto tiempo que muchos problemas tardaron en resolverse. El tema central era el relativo a cómo se garantizaba el *destino específico,* de los fondos FONAVI, o sea vivienda y desarrollo urbano para los sectores de menores recursos. La tensión no sólo era entre gobierno nacional y provincias, o éstas y municipios, también se expresaron los gremios (la UOCRA) y la cámaras de empresarios.

La descentralización del FONAVI se hizo en el marco legal de Sistema Federal de la Vivienda (Ley 24.464 – 8/3/95), y bajo la auditoria del Poder Ejecutivo Nacional, la misma plantea el redireccionamiento paulatino de los fondos desde la producción de vivienda al crédito individual.

Complementan esta acción, los programas focalizados, tipo Plan Arraigo, Programa para Inundados, Lotes con Servicios, Núcleos Húmedos, Operatoria Techo y Trabajo, Mejoramiento rural, indígena, etc. Estos están en el presupuesto asignados a la Secretaría de Desarrollo Social. Por otro lado los créditos BM y BID.

Es el momento de decisión sobre un corte al BHN y al FONAVI, este momento parecen ser el final de una etapa en la cual el sistema habitacional argentino había ensayado la vivienda llave en mano, creando barrios como retazos de ciudad dormitorio, inconexos y extendiendo la más de las veces, una urbanización innecesaria en una mancha urbana sin fin.

Aparecen y son el boom las formas de urbanizaciones de perímetro controlado, los countries, chacras, para los sectores de altos ingresos. El período plantea al menos algunas cuestiones en este sentido:

- ✓ Una transformación de los mercados inmobiliarios, que encarece el hábitat en su conjunto.

- ✓ Una apropiación de mayor superficie urbana por habitante por parte de los sectores altos, que condicionan el espacio residencial inmediato habitado tanto por sectores medios como de bajos ingresos (Cravino, Fernandez Wagner y Varela)

- ✓ Las políticas de radicación, de villeros a vecinos, genera algunos instrumentos, como el Plan Arraigo, pero aún insuficientes.

- ✓ En el país en su conjunto crecieron las villas miserias, en densificación – ocupación de la ocupación del suelo- , se produjeron desalojos con modalidades de compensación en dinero con lo cual las familias ocupantes se retiran sin conflicto, se producen remates de viviendas por prestamos impagos, en fin, un conjunto de indicadores de la crítica situación.

Córdoba en el panorama Nacional.

No tenemos aquí tiempo para poder entrar en profundidad en cómo se aplicó la descentralización en la Provincia. Pero si es importante consignar que en 1987 la Provincia con la reforma de su constitución ya había comenzado un proceso de descentralización, otorgando nuevas competencias y mayores recursos a los municipios. La descentralización estaba legitimada por la ley provincial.

Lo que si puedo decir de manera muy sintética, y luego de un estudio sobre la demanda que realizamos en un equipo de investigación bajo mi dirección, que podemos sintetizar algunas situaciones que si son merecedoras de redireccionar y ampliar las respuestas del Estado en materia de Política Habitacional.

Entre el 80 y el 90 (no hemos trabajado los últimos datos del censo 2001 para compararlos, pero podemos aventurar por distintos indicadores que las cifras deben haber empeorado)

- ✓ El número de hogares hacinados casi se triplica.
- ✓ El 78% del déficit se sitúa en el interior de la provincia.
- ✓ La incidencia de la inversión en vivienda en el PBI, pasó del 5.1% en 1976 al 1,7% en 1991 (Cerutti, 1991).
- ✓ A la vez en Córdoba se registra en los 90 un incremento significativo de recupero de las operatorias, este fondo sumado a contribuciones del Tesoro Provincial, permiten operatorias a traves del FOVICOR.
- ✓ La estabilidad económica que parecía haber eliminado las distorsiones en el mercado habitacional, debido a los procesos inflacionarios e hiperinflacionarios previos a los 90, colapsó en el inicio del nuevo milenio. Si bien no se volvió a vivir inflación la retracción del mercado es de magnitud.
- ✓ Si se considera el parque habitacional producido en Córdoba hasta fines de los 90, pareciera que la descentralización agilizó los mecanismos y permitió aumentar la capacidad productivo anual. Es necesario revisar el último período y las razones del estancamiento de la producción de vivienda por parte del Gobierno.
- ✓ A la vez datos de fuentes secundarias, consignan que actualmente en estimaciones basadas sobre estudios realizados por Sehas – Conicet (92-94) plantean que el 92% de las viviendas precarias tienen altos índices de hacinamiento, que el 60% no cuenta con recolección de basuras, que el 90% no tiene baño, que el 68% de la población no tiene acceso al servicio de agua potable, y el 90% esta conectado clandestinamente a la luz eléctrica.

- ✓ La otra información que se desprende de distintas fuentes es que esta población subsiste gracias a los programas focalizados, Jefes y Jefas de Hogar, planes alimentarios y otros programas sociales que buscan paliar la crisis de estos sectores.

Algunos datos recientes.

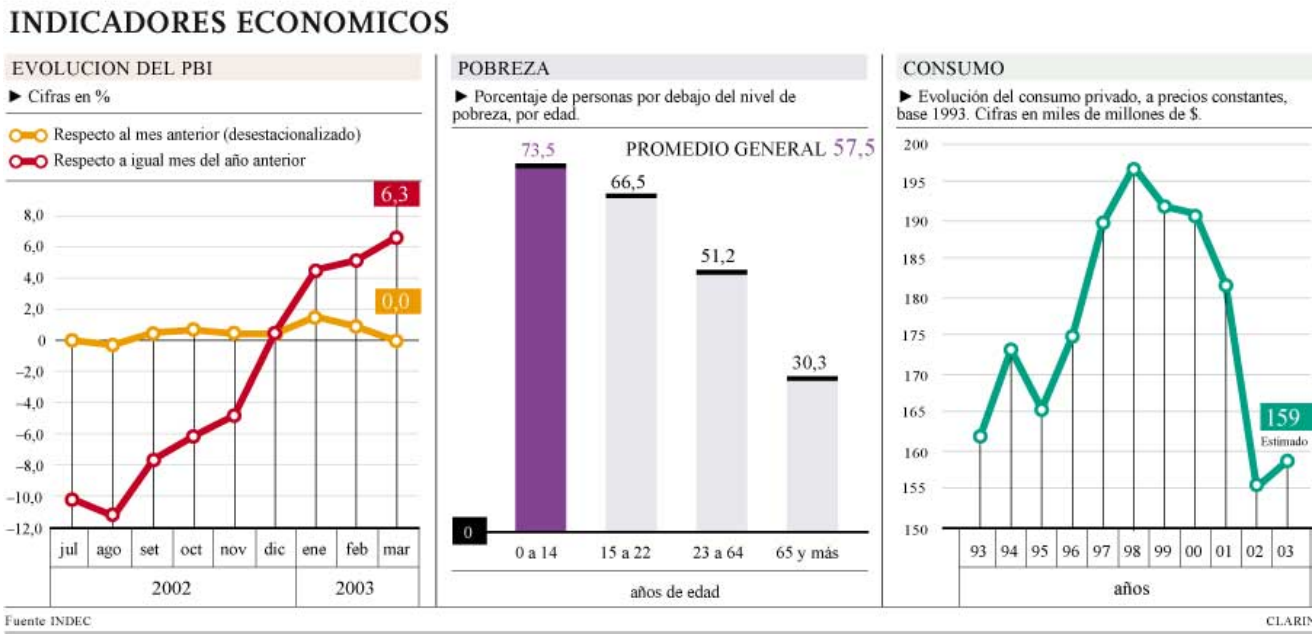
Para terminar quiero recuperar algunos datos del CENSO 2001:

Hay 5.5 de millones de personas en la indigencia.

Son 14.3 % de los hogares. En muchos no hay baños, viven hacinados y sobre piso de tierra. La mitad no tiene agua corriente.
En estas familias hay chicos que no van a la escuela.

Hay 3 millones de hogares mantenidos por mujeres. De las cifras oficiales surge que la mayor cantidad de mujeres jefas de hogar está en las ciudades más pobres, como Jujuy o Salta y en la Capital Federal en donde alcanzan al 36%.

Hay diversidad de hogares, muchos de ellos en las grandes ciudades, son unipersonales, de éstos la mayoría son mujeres solas.



Los principales indicadores sociales –la pobreza, la indigencia, el desempleo, los bajos ingresos – marcan un fuerte deterioro de la sociedad argentina. A pesar del repunte de la economía que marcan las mediciones, desde mediados del 2002, no

hay una recuperación consolidada. Si bien hay algo de oxigeno, el desempleo bajó por los planes trabajar, las brechas sociales y económicas son patéticas **El país no es más lo que era. No somos mas los mismos.** Como dijera de Souza Santos el Estado se ha transformado en el problema.

El desamparo social de los indigentes, los pobres, los viejos, las mujeres solas y sus hijos, no tiene antecedente en la historia argentina.

Estas cifras para decir, que hoy no podemos aceptar la mercantilización de las políticas, es necesario revisar los consensos. Es preciso una fuerte política redistributiva, una deliberada política nacional, provincial, municipal.

Así como vimos que para la Provincia de Córdoba no es igual la capital que los municipios y comunas del interior, y en particular algunas regiones de la provincia, la pobreza y la indigencia no se expresan de manera homogenea en el territorio.

Una persona con necesidades insatisfechas que vive en Formosa recibe 600 pesos al año, mientras que en la Capital Federal esa misma asistencia supera los 2000 al año por habitante.

En 1991 el 25% de la población era pobre según el CENSO, hoy lo es el 55%.

Se confirma el mapa regional de la pobreza. La menores privaciones están en la ciudad de Buenos Aires, seguramente por los expulsados extramuros de la Av General Paz.

El nuevo presidente constitucional en su discurso en el Parlamento, colocó en la prioridad 10, lo cual no es poco al tema de vivienda, el Presidente ratificó que una de las grandes líneas de su gestión será la reactivación de la obra pública, con el Estado como sujeto económico activo. "No se tratará de obras faraónicas, apuntaremos más a cubrir las necesidades de vivienda y de infraestructura en sectores críticos", señaló. Para una primera etapa, el Gobierno dispone de $ 6.000 millones

Como bien lo expresa Chiara (2001), “Los procesos de reforma impulsados con profundidad desde la década del ´90 han logrado una profunda reorganización de las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad en distintos planos. Algunos autores se han referido a este proceso como ‘externalización’ de la reforma en tanto influyeron directamente sobre el conjunto de la sociedad civil reasignando posiciones y beneficios entre los diferentes grupos [4].

La reducción del Estado nacional implicó un replanteo de sus campos de actuación con la consecuente transferencia de funciones a los niveles subnacionales (*descentralización*) y el desplazamiento hacia el mercado de funciones relativas a la

---

[4] Esta perspectiva de análisis es la que aborda Oscar Oszlak en “Estado y sociedad: nuevas reglas de juego?”. En: Reforma y Democracia, Revista del CLAD, Caracas, 1997.

provisión de bienes y prestación de servicios, antes en manos del Estado (*privatización*). Desde aproximadamente mediados de la década de los 90, la reforma del Estado se ha ido desplazando a los niveles subnacionales (provincias y municipios), los que cuentan con una menor tradición de reforma administrativa aunque son instancias críticas para el ejercicio de las funciones transferidas y para la reconstrucción de la legitimidad del Estado reformado".

Estos procesos impulsados por distintos organismos multilaterales de crédito, buscaban hacer mas eficiente el gasto público y compensar procesos de ajuste a través de programas sociales orientados a sectores específicos[5].

En síntesis y como fue dicho, estas reformas se traducen en políticas sociales focalizadas, descentralizadas y privatizadas. Como lo señala Chiara, esto define un cambio sustantivo que implica "un fuerte replanteo de las 'fronteras' entre el Estado y la sociedad en las distintas dimensiones". De las políticas universales y el principio de solidaridad del modelo del Estado de Bienestar se pasa a esta nueva matriz de reracionamientos aún poco definidos entre lo público y lo privado, y las focalización de políticas para los sectores de pobreza extrema.

Ya no somos mas lo que eramos, y como dice de Souza Santos el Estado ha cambiado la matriz, se ha cambiado la concepción de las políticas sociales, de los programas desde los organismos de crédito.

En este país, en que de cada dos personas una es pobre, qué políticas nos planteamos para resolver un tema que es un derecho: la vivienda.

Las preguntas siguen siendo las mismas:
Esto nos retrotrae a las preguntas iniciales, al rol del Estado.

El impulso debe ser Estatal - Privado?
Debe ser Estatal Subsidiado? Según sectores y grupos sociales.

Qué tipo de inversiones en Vivienda debe promover el Estado?
Cómo insertar el análisis de la política habitacional en el marco de la ciudad?
Que tipo de diversificación de programas?
Qué tipo de demanda es necesario atender y priorizar?
Cuáles se subsidian explicitamente y cuáles son créditos y de qué tipos?
Cuál es el lugar que deben ocupar las políticas habitacionales en el diseño global de la economía?
Cuáles deben ser los criterios de "equidad", e "igualdad" si se buscara incorporarlos a una política habitacional?

Seguimos pensando en la vivienda propia?

---

[5] Citado por Chiara, "Un análisis de los impactos de los organismos multilaterales de crédito en las políticas sociales puede encontrarse en Coraggio, J. L. 1996 "Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilateriales". En: Peñalva, S y Rofman, A. (comp.) Desempleo estructural, pobreza y precariedad. Serie La Investigación social. Nueva Visión. Buenos Aires".

Acudimos a propuestas de tenencia segura que sean mas diversas? Alquiler regulado, leasing con derecho a compra?

Cómo se podría establecer lineamientos para una política habitacional en el marco de políticas de corte neoliberal?

Qué hacemos con la demanda no solvente que no se puede integrar a los mecanismos del mercado??? Que son el 55% de las personas.

¿Es posible combinar la innovación y el desarrollo tecnológico con la factibilidad económico financiera, la masificación y disponibilidad de productos en el mercado?

Según Berardo Dujovne, Decano de la FADU de la UBA, Es preciso diseñar un plan coherente y coordinado para optimizar los recursos territoriales y generar empleo. Para él es necesario priorizar dos estrategias: la infraestructura de transporte y las políticas de vivienda.

El director del Banco Hipotecario reconoció que los créditos para la compra de viviendas están parados porque aún no hay una tasa de referencia en el mercado que permita fijar el interés a pagar por el préstamo. (marzo 2002)

Las respuestas demandan de un trabajo conjunto, no tengo las respuestas, si tengo algunas reflexiones acerca de estas preguntas que sin duda tienen que ser construidas entre todos, por eso éste espacio de interlocución en la UNC y en nuestra casa de estudio, es un momento precioso que nos permite apostar a desafíos que tienen que ver con el país que tenemos que reconstruir. Romper con la esquizofrenia del discurso arquitectónico que desconoce las variables económicas.

Todo análisis de la problemática de la vivienda y el hábitat debe necesariamente enmarcarse en una conceptualización política más general. Esencialmente referida a las articulaciones entre la sociedad y el estado, a las políticas económicas y sociales y a principios universales tales como la equidad, la libertad, la solidaridad, la justicia social, la democracia en los procesos decisorios, la independencia y soberanía y aún más a esas pautas que hacen a lo simbólico y cultural, tanto aquellas profundamente arraigadas en la cultura social referidas a la familia y el hogar, como las necesarias de ser develadas y reformuladas desde las políticas públicas. Así como aquellas que refieren a la comunidad de vecinos, la estabilidad y la seguridad, el temor a los extranjeros y la xenofobia, la exclusividad y el status, la segregación y discriminación de lo diverso.

Para cerrar quiero tomar las palabras de Luis Fernández Galeano, quien dice que “capilarmente introducida en todos los terrenos de la práctica profesional, la llamada arquitectura de autor ha colonizado también el ámbito de la vivienda, quizás el campo más reticente a la expresión singular por su evidente naturaleza plural. La servidumbre aún más onerosa es a los mecanismos degradados del

mercado inmobiliario, así como a las acciones del Estado, implacables generadores de mediocridad residencial y urbana, que suscita recelos y escepticismo, así como una indignación impotente ante los productos construidos por esa maquinaria colosal". Hay excepciones a la búsqueda de singularidad dominante en la arquitectura. Estamos enfrentando procesos de cambios revolucionarios, veloces, la mas de las veces nos dejan sin repuestas, de globalización y contra globalización, de desdibujamiento de las fronteras nacionales, de bloques regionales, de un poder hegemónico creciente. Es sin duda en estos marcos más amplios que debemos analizar las políticas sociales. Ante estas cuestiones la Universidad debe tener y formar opinión.